

**Mulheres de Brasília e do Rio de Janeiro no
Monitoramento da Política Nacional de
Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**



Expediente

Essa publicação reúne os artigos elaborados especialmente para subsidiar as ações do Projeto *Participação das Mulheres no Acompanhamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres a partir do II PNPM (Ano I) e a sistematização desta experiência.*

O Projeto foi uma iniciativa de CRIOLA e CFEMEA com o apoio da Fundação AVINA. Seu objetivo é o de contribuir para a ampliação da participação de mulheres no monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nos âmbitos federal, estadual e municipal. E contou com a colaboração de:

Colaboradoras • Ana Claudia Jaquette Pereira, Célia Vieira, Jurema Werneck e Lisandra Arantes de Carvalho

Organização • Lúcia Maria Xavier de Castro, Myllena Calasans e Sarah Reis

Revisão de Texto • Claudio Ricardo Silva de Oliveira

Fotografias • Banco de Imagens

Projeto Gráfico • Luciana Costa Leite

Tiragem • 1000 exemplares

Rio de Janeiro, outubro de 2010.

Realização



Apoio



Sumário

Introdução	5
Mulheres Negras e Violência no Rio de Janeiro	
Jurema Werneck	11
As Mulheres do Planalto: Dados, Contextos e Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Distrito Federal	
Ana Claudia Jaquette Pereira	51
O Orçamento Mulher do Distrito Federal	
Célia Vieira	81
Análise da Execução do Orçamento Mulher do Distrito Federal	
Célia Vieira	93
Ampliação da Participação nas Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres: Sistematizando a Experiência	
Lisandra Arantes de Carvalho	163



Introdução

A presente publicação é resultado do trabalho realizado pelo **CFEMEA** – Centro Feminista de Estudos e Assessoria e a **Criola** – Organização de Mulheres Negras, no desenvolvimento de um projeto comum, cujo objetivo foi contribuir para ampliar a participação das mulheres no monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

O projeto se desenvolveu em parceria com grupos de mulheres do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, visando fortalecer a luta pelo fim da violência contra as mulheres discutir uma metodologia adequada ao movimento (nesses dois locais) para monitorar tais políticas públicas e, neste sentido, organizar a incidência política do movimento.

O governo federal, ao apresentar essa Política Nacional, reconheceu que:

“Enfrentar a violência contra as mulheres requer não só uma percepção multidimensional do fenômeno, como também a convicção de que para superá-lo é preciso investir no desenvolvimento de políticas que acelerem a redução das desigualdades entre homens e mulheres”.¹

Para consolidar essa política firmou um pacto, que orienta a intervenção integrada do Poder Executivo Federal com os Estados e Municípios, Poder Judiciário e Sociedade Civil. O financiamento dessa política está sendo feito com recursos dos orçamentos públicos – União, Estados e Municípios – e também com aportes de empresas e bancos públicos nacionais, além da cooperação internacional.

1 SPM. Enfrentamento à Violência contra a Mulher - Balanço de ações 2006-2007, Brasília,2007,p.7.

Para que os dois grupos (RJ e DF) de militantes dos movimentos de mulheres engajadas nesse processo pudessem monitorar a Política Nacional, o primeiro passo foi levantar e socializar informações sobre a violência contra as mulheres. Ativistas e pesquisadoras feministas participaram desse esforço, que possibilitou o debate coletivo sobre vários pontos, como por exemplo: Quais as dimensões do problema? Como as mulheres o tem enfrentado? Como a sociedade encara a questão? Que serviços públicos existem para atender as mulheres? Como o poder público responde ou não as demandas das mulheres? O que se sabe sobre o conteúdo da política e os recursos disponíveis para a sua execução? Como avaliar os resultados alcançados? Que espaços existem de participação e controle social? Entre outras.

Essa publicação reúne texto e artigos elaborados especialmente para subsidiar tais debates. Por isso mesmo, o foco está sobre os contextos de violência e as políticas públicas desenvolvidas no Rio de Janeiro e no Distrito Federal para punir, prevenir e erradicar a violência contra as mulheres.

São análises críticas sobre as estruturas patriarcais e racistas que mantêm e reproduzem a violência contra as mulheres nos contextos urbano e doméstico e sobre os mecanismos que a política pública dispõe, inclusive o orçamento público, para enfrentar o problema.

Contudo, é evidente: a teia ideológica racista e patriarcal se atualiza permanentemente, apesar de todas as lutas democráticas feministas e anti-racistas, e das conquistas obtidas até aqui. Se não, como explicar, por exemplo, que o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública – não tenha nenhuma ação prevista para enfrentar o racismo institucional quando os dados oficiais (VIVA/Ministério da Saúde) apontam que o risco de um homem negro morrer assassinado é o dobro daquele verificado para o branco? E que essa mesma proporção se repete em relação às mulheres

brancas e negras? Esse é apenas um dos pontos importantes do primeiro artigo dessa publicação, de autoria de Jurema Werneck.

Jurema oferece subsídios importantes para decifrar esse contexto complexo de instalação e perpetuação da violência contra as mulheres negras no Brasil. A violência racista é patriarcal e capitalista, afirma a autora. Ao resgatar estudos recentes, ela apresenta uma série de argumentos e dados, nacionais e do Rio de Janeiro, que demonstram a insuficiência das decisões e ações políticas tomadas até aqui para romper com o ciclo de violências interpessoais e com modelos de gestão da política pública que ainda favorecem os privilégios raciais da população branca. Para Jurema, o desafio está em criar estratégias, ações e políticas capazes de enfrentar o problema na sua multidimensionalidade e as diversas formas de manifestação da violência.

O texto de Ana Claudia Jaquette Pereira mostra nuances das mesmas dinâmicas racistas e patriarcais em operação no Distrito Federal. Seu texto apresenta números sobre a raça/cor e renda da população que vive em unidades do território, evidenciando que o padrão generalizado de maior incidência da violência em regiões habitadas pela população negra e pobre é também válido para a Capital Federal. As peculiaridades geográficas e administrativas e a falta de serviços públicos tornam as mulheres negras e pobres particularmente vulneráveis à violência. Esta análise aponta que melhorar as condições da população marginalizada e expandir e melhorar a rede de atendimento às vítimas de violência contra as mulheres é fundamental para a promoção dos direitos humanos no Distrito Federal.

Na seqüência, apresentamos dois textos derivados do estudo “*Análise da Execução do Orçamento Mulher do Distrito Federal*”, publicado no site do CFEMEA em setembro de 2009. No primeiro artigo ‘*O Orçamento Mulher do*

Distrito Federal”, @s leitor@s encontrarão o caminho trilhado pela economista Célia Vieira para construir uma proposta de Orçamento Mulher para o Distrito Federal e poderão espelhar-se nessa proposta para elaborarem o Orçamento Mulher de seus municípios e/ou estados.

O Orçamento Mulher do Distrito Federal (OM/DF) foi elaborado a partir da análise do Ciclo Orçamentário do Distrito Federal e também se referencia no conceito de Orçamento Mulher², estabelecido pelo CFEMEA. Ela identificou 46 programas, sendo dez programas orçamentários voltados para área de direitos humanos e cidadania e 36 nas áreas de educação e cultura, gestão, habitação e desenvolvimento urbano, proteção social, saúde, trabalho e renda.

No texto *“Análise da Execução do Orçamento Mulher do Distrito Federal”*, Célia confirma a oportunidade do desafio apresentado por Jurema. No Distrito Federal, os dez programas governamentais que têm ações voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres e proteção contra a violação de seus direitos humanos não consideram, em nenhum momento, a dimensão racial da violência vivida pelas mulheres em diferentes contextos. Célia analisou também cada um dos conjuntos dos programas, considerando os recursos executados no orçamento de 2008 e os autorizados no orçamento de 2009.

Muito mais que isso, o estudo sobre o Orçamento do DF, quando foi debatido pelas mulheres, tornou evidentes as incongruências entre as ações que estão planejadas e financiadas pelo Orçamento Público e aquilo que concreta

2 O CFEMEA define como Orçamento Mulher “O conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atendem direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e de raça”.

e objetivamente é oferecido/negado pelo Poder Público à cidadania no enfrentamento da violência contra as mulheres.

A realização do estudo sobre do Orçamento Mulher no DF implicou romper as barreiras que separam os movimentos sociais e a cidadania de um modo geral do acesso à informação sobre os gastos públicos. Foi também um esforço de tradução da linguagem burocrática e tecnicista, para a decodificação da programação orçamentária, até então disponível apenas para algumas autoridades públicas (do Poder Executivo, Deputad@s Distritais e Órgãos Oficiais de Controle Externo), exclusivamente em “economês”, e sempre muito longe dos olhos do movimento de mulheres. Informação é poder, que no DF conduziu a democrática e saudável indignação cidadã, a ação coletiva, ao empoderamento das mulheres na luta por direitos e contra a corrupção, recentemente revelada pela Polícia Federal na Operação Caixa de Pandora.

Por fim, apresentamos a sistematização das ações do Projeto no artigo *“Ampliação da participação nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres: sistematizando a experiência”*, a fim de possibilitar uma reflexão sobre a ação desenvolvida, avaliação das estratégias implementadas e dos resultados alcançados, fortalecendo assim a incidência política do movimento de mulheres.

Para concluir essa introdução, queremos registrar o nosso agradecimento a Fundação AVINA, pelo apoio prestado a essa iniciativa. E destacar a importância de todas as organizações, assim como de cada uma das participantes, no Rio e no Distrito Federal, com as quais compartilhamos essa jornada de formação, debate e ação, que renova o sentido e imprime força política ao conteúdo dessas linhas.



Mulheres Negras e Violência no Rio de Janeiro

Jurema Werneck

1 - Algumas observações preliminares

Um dos principais dilemas atuais no campo das lutas sociais e das políticas públicas refere-se à elaboração e implementação de políticas, programas e ações capazes de superar as desigualdades estruturais presentes na sociedade brasileira, que vão impregnar as relações entre o Estado e a sociedade. Esta superação, ao permitir a disponibilização equitativa de diferentes ações, permitirá patamares de vida confortáveis a todas as pessoas, tanto do ponto de vista material quanto simbólico a todas as pessoas, independente de cor/raça/etnia, identidade de gênero, orientação sexual, condição física ou mental, região de moradia e muitas mais.

Do ponto de vista dos interesses e necessidades das mulheres negras, este desafio ainda requisita respostas contundentes e eficientes. De fato, apesar da forte mobilização e participação deste segmento nas diferentes lutas empreendidas ao longo de todo o século XX e nas principais articulações políticas para a transformação social neste século XXI, não existe em nenhuma área das políticas públicas experiências exitosas que possam servir de âncora para as ações que necessitam ser desenvolvidas para melhorar a vida deste amplo segmento.

Um dos principais aspectos dessa ausência refere-se a forma como o racismo é compreendido por grande parte da população, especialmente aquel@s envolvid@s na formulação e gestão de políticas públicas. O que @s leva a negligenciar aspectos importantes sobre seus mecanismos de instalação e perpetuação entre nós, suas formas de construção de privilégios e iniquidades. E ainda, seus modos de criar empecilhos à formulação adequada de soluções de curto, médio e longo prazos.

No que se refere as políticas, programas e ações capazes de alterar significativamente as condições de vida das mulheres negras, as limitações de compreensão do fenômeno social, simbólico e político do racismo não foram incorporadas nas visões que visam o confronto ao heterossexismo. Dizendo de outra maneira, o

consenso social em torno do enfrentamento da desigualdade de gênero ainda é utilizado como principal ferramenta explicativa e operacional das políticas para as mulheres, apesar do desvelamento do patriarcado e suas injustiças não ser suficiente para explicitar os modos como o heterossexismo se torna uma ferramenta importante para a determinação da subordinação das mulheres negras em sociedades como a nossa. Assim, ao ignorar-se a presença e impacto do racismo, permite-se o fortalecimento ou ao menos, a continuidade do privilégio racial das mulheres brancas, resultando no aprofundamento das desigualdades entre mulheres. Deixado intactos os mecanismos de produção das desigualdades entre gêneros.

As mulheres negras e suas organizações vêm, desde muito tempo, explicitando tais contradições e limitações. Dessa forma, é importante destacar aqui algumas afirmativas disseminadas pelo movimento social anti-racismo, notadamente o movimento de mulheres negras, ao longo das décadas. Estas se colocam como eixos ao longo dos quais as análises e as formulações devem se desenvolver, de modo a alterar de forma significativa a qualidade das ações desenvolvidas. Contribuindo, no longo prazo, para alterações nos processos de iniquidade advindos da vigência do racismo e da discriminação racial. São elas:

- As sociedades da diáspora africana têm em comum, além do povoamento por afrodescendentes desenvolvido, na maior parte dos casos, a partir do tráfico transatlântico de homens e mulheres capturad@s para o sistema de exploração escravocrata, a força com que o racismo penetra suas estruturas. A partir daí, verificamos aquilo que W.E.B. Du Bois classificou como *linha de cor*, ou seja, uma divisão que se estabelece nas sociedades a partir da supervalorização da raça e da construção de hierarquias em torno delas. Esta linha resguarda posições de privilégio político, de usos da força, de legitimidade simbólica e de acúmulo material para o grupamento branco, mulheres e homens. Restando aos demais grupos diferentes graus de exclusão dos benefícios acumulados pela geração de riquezas materiais e simbólicas coletivas. Diferentes indicadores sociais brasileiros de diferentes épocas atestam a vigência da linha de cor, entre eles, escolaridade, trabalho, renda, morbi-mortalidade infantil e de adult@s e outros, que demonstram a força dos diferenciais entre brancos e negros, que se sobrepõem aos diferenciais de gênero.
- O racismo não é monolítico ou homogêneo. Ele atua de forma diferenciada sobre os diferentes grupos inferiorizados. Ou seja, ele confere graus e formas

diferentes de vulnerabilidade social a homens e mulheres a heterossexuais, homossexuais, bissexuais, transexuais e travestis, a jovens, adult@s e idos@s, assim como as residentes nas regiões metropolitanas, nas cidades médias ou pequenas e nas áreas rurais ou nos quilombos as portador@s de deficiência física ou mental, àquel@s que têm ou não doenças crônicas. A ric@s, @s de classe média e @s pobres, aquel@s privad@s de liberdade e @s que não cumprem qualquer medida judicial. Ou seja: para diferentes, o racismo incide de forma diferenciada, tornando diferentes os impactos das diferentes desigualdades.

- O racismo está enraizado na modernidade ocidental. Dito de outra forma: é a partir da inferiorização dos povos de pele escura, residentes em diferentes partes do mundo, que a modernidade ocidental se estrutura. O que implica dizer que, a partir do racismo, os resultados do mercantilismo, da exploração colonial e da profunda acumulação de riquezas concentram-se nas mãos dos povos de pele clara. Estabelecendo as bases da revolução industrial, das relações sociais desenvolvidas a partir dela e das políticas públicas da era moderna – ou seja, com fortes implicações em conceitos como cidadania e democracia. O que se traduz em sistemas econômicos, políticos e culturais/simbólicos ancorados na subordinação de mulheres e homens de pele escura, negr@s e indígenas especialmente. E também na apropriação do Estado e suas políticas públicas pelos interesses dos grupos racialmente dominantes.
- O percurso do racismo é dinamizado por sua associação a outros mecanismos (eixos) de subordinação, entre eles o heterossexismo. Mulheres de pele escura, em particular as mulheres negras e as mulheres índias, arcarão com os custos mais altos da iniquidade no que se refere, especialmente, as ações de manutenção da vida. Situação que apresentará conotações diferentes para homens negros e índios e pessoas com orientação sexual e identidades de gênero divergentes da norma heterossexual.
- O racismo pode ser descrito como patriarcal e capitalista na contemporaneidade, ainda que reconheçamos aspectos ainda mais complexos em seu percurso. E deve ser reconhecido também como forma de violência estrutural que atinge tanto a grandes populações, como a indivíduos em sua singularidade. Esta complexidade permite compreender as afirmativas de que mulher negra é mais do que o somatório de gênero mais raça, vivendo algo mais do que dupla ou tripla discriminação, ou que é afrontada por diferentes eixos de subordinação. Indo mais adiante, a mulher negra deve ser vista como uma singularidade

(histórica, política cultural e social) sobre quem o racismo patriarcal capitalista incide. E cujas ações de contraponto e superação deste devem ser igualmente singulares, específicas.

- A história e a imagem social das mulheres negras estão fortemente associadas à violência. Tal situação instaura-se a partir dos processos de fundação da diáspora africana – a captura e o tráfico transatlântico, prosseguindo ao longo de todo o regime escravocrata. Diferentes relatos historiográficos disponibilizam numerosos exemplos do grau de destituição física, material e simbólica que este período da história representou para mulheres negras. Situação invisibilizada e naturalizada nas narrativas formadoras da nacionalidade brasileira. A queda do regime escravocrata representou pouca ou nenhuma alteração nesta perspectiva. Fortemente atingidas pelo racismo, as mulheres negras ainda apresentam alto grau de vitimização e desempoderamento, cento e vinte anos após a conquista da abolição. O que se traduz nos piores indicadores sociais e na profunda desvalorização que enfrentam. Apresentando, em algumas situações, graus extremos de destituição material, política e simbólica, o que vai requerer respostas multifacetadas e profundas.

- A trajetória histórica das mulheres negras oferece elementos de empoderamento que podem e devem ser considerados, tanto nos diagnósticos quanto nas respostas às diferentes vitimizações. Ou seja: um olhar aprofundado para o percurso das mulheres negras ao longo da história pré e pós-sistema escravocrata e ao longo da hegemonia racista das sociedades contemporâneas ocidentais aponta, grosso modo, dois caminhos divergentes. Por um lado, apresenta as piores posições na escala social, com piores indicadores, invisibilidade e humilhação sistemática, políticas públicas insuficientes, inadequadas e atravessadas por modelos discriminatórios. Nessa perspectiva, a sociedade brasileira afirma serem as mulheres negras sujeitos inferiores. Por outro lado, sua vivência corresponde a uma espécie de persistência histórica de modelos organizativos centrados na potência feminina, reconhecida como capacidade de agenciamento das realidades e de liderança, presentes em diferentes povos e culturas da África pré-colonial – as Candaces, Makeda a Rainha de Sabá, Rainha Nzinga Mbandi – líderes quilombolas do Brasil escravocrata como Teresa de Quariterês, Aqualtune, Acotirene, Maria Conga, Mariana Crioula as figuras femininas que deram origem a Orixás, Voduns, Inquices e Santas presentes ainda hoje nas diferentes religiões de matriz africana no Brasil as Ialorixás, Ekédís e seu papel de liderança religiosa as líderes comunitárias nas diferentes lutas sociais, especialmente aquelas por políticas públicas adequadas de saúde, educação, moradia, trabalho, entre outras.

Toda complexidade que envolve o racismo e a participação das mulheres negras nas sociedades da diáspora e no Brasil em particular, exposta ligeiramente acima, requer ampla mobilização de recursos materiais e humanos, de modo a se produzir as respostas necessárias. Recursos que devem ser capazes de potencializar a ação cotidiana destas mulheres para o enfrentamento das diferentes formas de violência que atingem o grupo.

2 - Violências

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a violência pode ser definida como:

Uso da força física ou do poder real ou em ameaça, contra si próprio, contra outra pessoa, ou contra um grupo ou uma comunidade, que resulte ou tenha qualquer possibilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação.

Em seu Relatório Mundial sobre a Violência e Saúde, lançado em 2002, diferentes formas de violência são elencadas, como veremos a seguir:

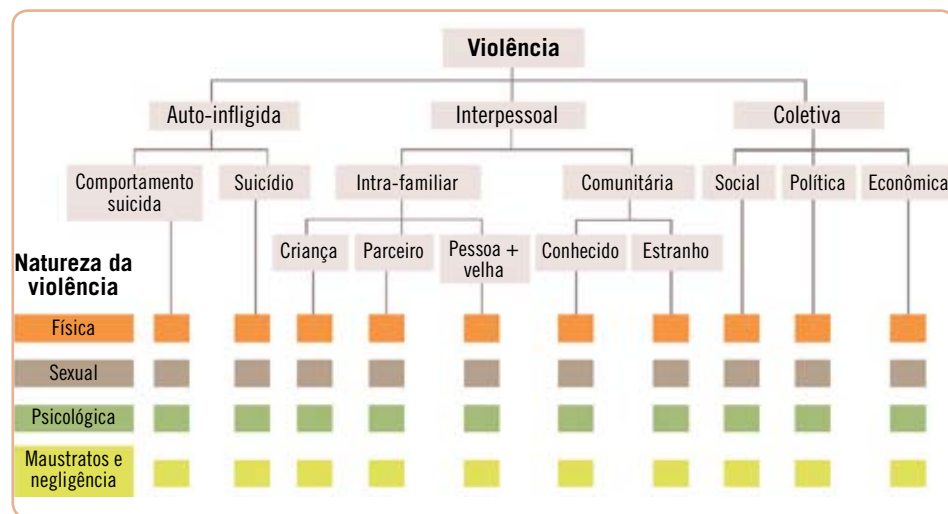
- **Violência auto infligida (auto provocada):** tentativas de suicídio, suicídio, autoflagelação, autopunição, automutilação.
- **Violência interpessoal:** intrafamiliar e comunitária. A violência comunitária também é denominada de violência urbana.
- **Violência intrafamiliar:** ocorre entre os membros da própria família, entre pessoas que têm grau de parentesco, ou entre pessoas que possuem vínculos afetivos. Também denominada de violência doméstica por alguns teóricos, embora outros estudiosos desse tema façam uma distinção entre a violência doméstica e a violência intrafamiliar.
- **Violência coletiva:** presente nos âmbitos sociais, políticos e econômicos, caracterizada pela subjugação/dominação de grupos e do Estado.
- **Violência estrutural:** ocorre em diferentes formas onde há manutenção das desigualdades sociais, econômicas, culturais, de gênero, etárias, étnicas. É a violência que mantém a miséria de uma determinada população.

Como podemos verificar pela classificação da OMS, a violência é um fenômeno complexo que tem suas origens nas diferentes demandas de grupos e indivíduos por hegemonia material, política e simbólica, bem como nas reações e impactos destas disputas. Ou seja, a violência deve também ser compreendida em suas dimensões cultural, ideológica, política, que atingem pessoas e sociedades, enraizando-se em seus modos de organização e relação.

A partir desta perspectiva, a violência apresentará uma dimensão individual, das experiências das pessoas. Esta abrange as conseqüências diretas que a violência estrutural e as desigualdades provocam na vida cotidiana, como a insuficiência material, a ausência ou baixa qualidade de políticas públicas de saneamento, habitação, transporte, educação, segurança pública e saúde, por exemplo. Incluindo também diferentes graus de desvalorização e violência simbólica. Tal situação afeta em profundidade a vida das pessoas e suas relações, deflagrando ou participando dos processos de violência interpessoal e seus aspectos da violência intrafamiliar e da violência urbana.

Veremos, na figura a seguir, uma demonstração esquemática das diferentes violências que atingem indivíduos e grupos:

Classificação da Violência, OMS, 2004.



As diferentes dimensões e as diferentes violências aqui apresentadas, são faces de um mesmo fenômeno dinâmico, não havendo, no cotidiano de sua incidência, formas eficazes (ou desejáveis) de separá-las. Constatção que obriga o reconhecimento

de que a naturalização das condições estruturais que a determinam, e sua conseqüente invisibilização, resultarão em respostas incompletas e insuficientes à magnitude do fenômeno, a exemplo do predomínio de respostas no campo da criminalização. Tais fatos resultam também, na legitimação e manutenção do *status quo*, a partir do não enfrentamento dos fatores que produzem a violência, o que garante a perpetuação de suas iniquidades.

Como afirmamos aqui, o racismo necessita ser compreendido como elemento catalisador de diferentes formas de violência, ao mesmo tempo em que é violência. Também já apontamos anteriormente que a experiência do racismo varia conforme o sexo e a identidade de gênero das pessoas. Sua conseqüência imediata será a produção de formas ou intensidades diferenciadas de violência contra mulheres heterossexuais, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e homens homossexuais, heterossexuais e bissexuais negros, ainda que apresentem semelhanças, quando analisadas desde a perspectiva da linha de cor. Ou seja, quando comparadas à incidência em outros grupos raciais. Portanto, nas sociedades racistas, meninas, adolescentes e mulheres negras vão experimentar diferentes formas de violência, em patamares mais altos que o vivido pelas meninas, adolescentes e mulheres brancas.

No que se refere ao funcionamento do Estado, seus instrumentos e resultados, é preciso compreender as formas como o racismo participa das escolhas e dos mecanismos das políticas públicas, impedindo a elaboração de respostas adequadas à superação das violências e da exclusão dos grupos racialmente inferiorizados. Trata-se do *racismo institucional*.

Conceito criado e disseminado pelos Panteras Negras, Stokely Carmichael e Charles Hamilton, em 1967¹, o racismo institucional faz referência à dimensão não individualizada do racismo. Ou seja, ele aponta as formas como o racismo participa das ações coletivas da forma como as instituições públicas e privadas se organizam para responder aos interesses do grupo racial dominante, ao mesmo tempo em que buscam subjugar aqueles ditos inferiores. Desse modo ele participa dos objetivos, dos modos de funcionamento e resultados das políticas públicas.

O racismo institucional reivindica atenção específica ao seu enfrentamento, para que os direitos e necessidades da população negra sejam respeitados e valores como justiça e equidade possam ser instituídos.

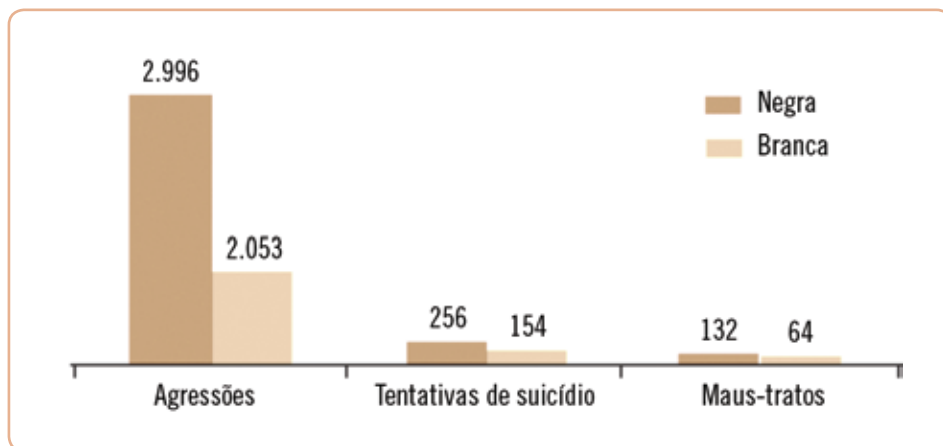
1 CARMICHAEL, Stokely e HAMILTON, Charles. *Black Power: The Politics of Liberation in America*. New York: Vintage, 1967, p. 4.

Alguns dados das violências serão apresentados a seguir. Neles, será possível verificar a participação do racismo na produção de vitimização das diferentes formas de violência, especialmente em relação às mulheres.

Racismo e violências contra mulheres negras

Dados disponibilizados pelo Ministério da Saúde, coletados pelo Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA) expostos a seguir, nos ajudam a verificar a presença de violências na população negra e entre mulheres negras:

Atendimentos de emergências registrados pelo VIVA, segundo tipo de violência e raça/cor, Brasil, 2006.



Fonte: SVSVIVA/Ministério da Saúde, 2006

Ainda que os dados coletados pelo Sistema Único de Saúde sofram influência do fato de ser a população negra brasileira sua principal clientela, a desproporcionalidade da incidência das violências nos diferentes grupos populacionais permite verificar a importância que o racismo tem em sua produção.

A mesma predominância do grupo racial negro pode ser verificada nos casos de violência sexual notificados, com maior vulnerabilidade para as mulheres negras, a seguir.

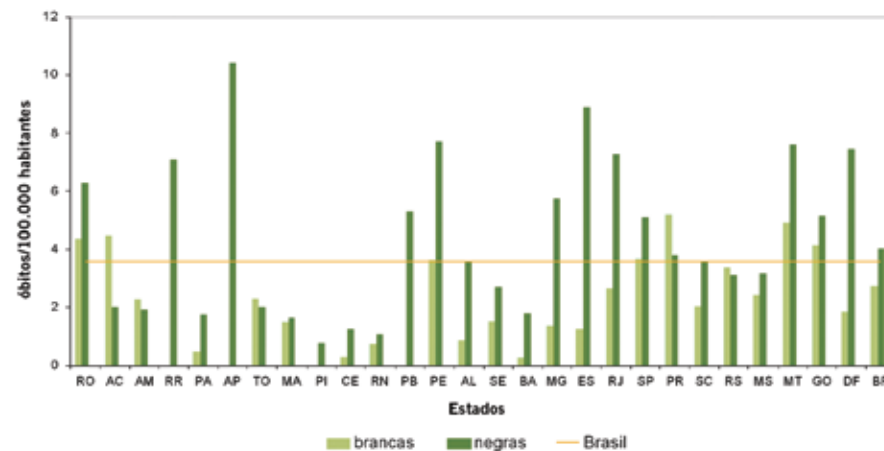
Casos de violência sexual registrados na VIVA, segundo raça/cor e sexo, Brasil, 2006-2007.

Raça/cor	Masculino		Feminino	
	Nº	%	Nº	%
Branca	128	38	982	32
Parda-preta	172	52	1.408	55
Amarela	1	<1	22	1
Indígena	–	–	10	<1

Fonte: SVSVIVA/Ministério da Saúde, 2006.

O impacto da raça (do racismo!) na produção de violência contra as mulheres negras pode ser verificado também no gráfico a seguir, referente à incidência de homicídios entre adolescentes brancas e negras no Brasil e nos diferentes estados:

Taxa de Homicídios em adolescentes de 10 a 19 anos do sexo feminino segundo raça/cor, Brasil e UF, 2004



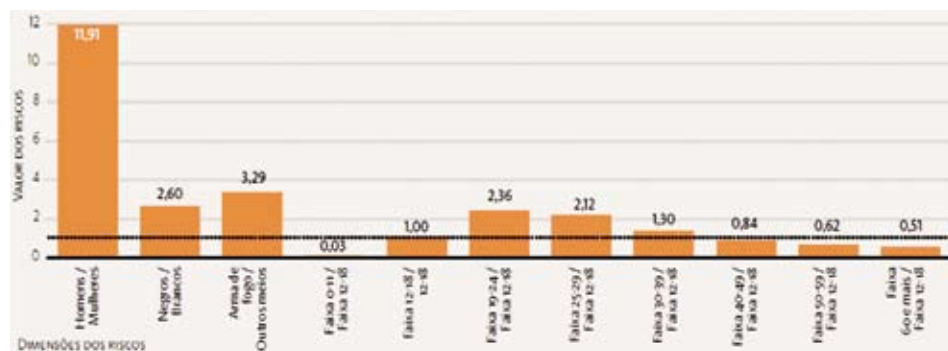
Fonte: SIM/SVS/MS e IBGE.

Como vemos, a violência atinge de forma desproporcional meninas e adolescentes negras nos diferentes estados do País. O que se repete nos estados em que a população negra é minoria, como os estados da Região Sul, em que as taxas

de homicídio de adolescentes negras assumem proporções bem maiores do que sua participação no total da população. Nas regiões Norte e Nordeste, os dados indicam, inclusive, casos de “exclusividade” dos assassinatos notificados contra adolescentes negras, como é o caso do Amapá, Roraima, Piauí e Paraíba.

A importância do racismo na origem dos homicídios de adolescentes no País pode ser verificada também no gráfico a seguir, referente ao risco de morte por homicídio de adolescentes de ambos os sexos no Brasil.

Risco relativo de homicídios de adolescentes no Brasil, segundo diferentes dimensões, 2006.



Fonte: Observatório de Favelas/ Unicef/ SEDH. Índice de Homicídios na Adolescência, 2009, p. 4.

Como vemos, a dimensão raça/cor só é suplantada pelo sexo, uma vez que meninos têm um risco mais elevado (quase 12 vezes maior) de morrer por homicídio do que meninas. Mas, os dados apontam, os negros têm risco quase três vezes maior de ser vitimado do que os brancos.

Os homicídios representam a parte mais radical, aguda e visível da incidência de diferentes violências no cotidiano das pessoas. Assim, podemos compreender que a magnitude dos homicídios contra adolescentes, jovens e adultos, mulheres e homens negros, é acompanhada por uma série de violências de múltiplas origens, envolvendo ou não armas letais. Em todos os casos, há violências associadas que ameaçam e atingem as mulheres negras (mães, avós, parentes, responsáveis) residentes nos mesmos ambientes que as vítimas, especialmente meninos (e meninas) assassinados. Estas mesmas violências são responsáveis por torná-las impotentes em relação as diferentes maneiras possíveis de diminuir os riscos a que a comunidade, a família, meninas e meninos estão expostos.

Se incorporarmos a estes dados o reconhecimento de que as desigualdades decorrentes do racismo produzem também insuficiências de políticas públicas de habitação, transporte, saúde, educação, justiça, entre outras, nos aproximaremos da magnitude da experiência das violências na vida das mulheres negras. Ou seja, políticas públicas universais, como por exemplo, de educação, saúde, justiça e segurança pública, que em tese poderiam contribuir para a redução das vulnerabilidades, não têm permitido a prevenção e o desenvolvimento de respostas que protejam a população negra em geral, de ambos os sexos e as mulheres negras, em particular. Situação fortemente influenciada pelas deficiências de acesso que a população negra tem em relação a cada uma destas políticas. Mas também (ou principalmente) pelo racismo institucional, que impede que tais políticas respondam diretamente aos interesses e necessidades desta população.

Os números acima permitem chamar atenção para os aspectos menos visíveis do fenômeno das violências (invisíveis porque naturalizados): o fardo que as mulheres negras precisam enfrentar, em seu nome e em nome de seu grupo familiar e/ou comunitário, para dar respostas minimamente efetivas as espoliações que as violências produzem. Assinale-se que, na maior parte das vezes, tais respostas são produzidas sem o suporte de qualquer política pública capaz de articular e enfrentar a simultaneidade dos seus diferentes aspectos, ou de potencializar os impactos da ação destas mulheres negras. Ou ainda, de prover quaisquer meios de reparação.

A figura a seguir visa retratar as diferentes violências que atingem as mulheres negras de forma simultânea e com capacidade potencializadora umas sobre as outras.

Mulheres negras e violências



Obs.: Baseado na classificação da Organização Mundial de Saúde.

Assim, é possível compreender as violências que atingem as mulheres negras como vetores importantes na produção de vitimizações continuadas. Vitimizações essas que as atingem de forma tão intensa que “transbordam” sobre aqueles sob seus cuidados, como crianças, adolescentes, jovens, adult@s e idos@s.

É importante repetir que este processo vai adquirir conotações diferenciadas sobre as diferentes mulheres negras, através de diferentes eixos de subordinação como identidade de gênero e orientação sexual, idade, local de moradia, e muitos outros. Assim, as violências terão expressão corporal, individual, sobre a pessoa, a mulher negra, apontando para uma singularidade que deve ser compreendida, protegida, cuidada. E uma perspectiva coletiva, que faz referência a aspectos comuns vivenciados por todas as mulheres negras, diante de sua experiência comum do racismo patriarcal e que exige mudanças estruturais. Tanto na perspectiva individual quanto coletiva, as violências poderão se estender sobre seu grupo de relações (família e comunidade), como acontece na maior parte dos casos. Ampliando desse modo o espectro de incidência e os resultados das violências que atingem as mulheres negras.

O outro lado da moeda: mulheres produtoras de violências

Um importante aspecto da violência é sua grande vinculação com modelos de masculinidade instaurados. Homens têm sido os principais agentes e/ou vítimas das diferentes formas de violência, a exemplo do que verificamos na chamada violência urbana. Homens têm sido também os principais agentes das violências que atingem as mulheres, seja do ponto de vista estrutural quanto interpessoal. Situação que se repete no interior das comunidades negras.

Por outro lado, as violências produzidas por homens negros nas sociedades racistas têm seu perfil de dominação heterossexista fortemente influenciado ou alterado pela destituição racial e o desempoderamento que homens negros vivenciam. Ou seja, podem ser vistas como formas mais acentuadas de busca de adesão a modelos de masculinidades hegemônicas negadas pelo racismo.

Violência, como afirma a OMS, é ferramenta de produção de hegemonia, dominação, privação. Assim, podemos considerar que ela é passível de ser utilizada tanto pelos segmentos em posição de controle, quanto por aqueles destituídos destes recursos. Pode ser utilizada como forma de manutenção do status quo, como

também ferramenta de alteração destes. Em sociedades em que a violência é parte da cultura, sua utilização será legitimada para aqueles segmentos detentores de outros privilégios (raciais, de gênero, de classe social) e será fortemente confrontada (criminalizada e violentamente combatida) no caso dos grupos inferiorizados².

Podemos concordar que a violência faz parte da cultura em que vivem os diferentes sujeitos nas sociedades do racismo patriarcal capitalista. E ainda, que ela configura uma ferramenta tida como legítima, de afirmação de superioridades. É possível então aceitarmos que estas ferramentas e situações estão ao alcance das mulheres dos diferentes grupos raciais, ainda que submetidas às limitações interpostas pelo heterossexismo.

Assim, ainda que sem dados precisos que nos ajudem a dimensionar o problema, sabemos que mulheres – e mulheres negras – atuam como agentes de diferentes tipos de violências principalmente contra crianças, o que inclui negligências, ameaças, agressões, assassinatos e abuso sexual. Situação que também atinge, em menor proporção, idosos, adolescentes, outras mulheres e homens.

Assim, as ações de enfrentamento das violências devem considerar também as possibilidades de participação das mulheres em diferentes fases de seus ciclos de disseminação e perpetuação.

A presença das mulheres, e das mulheres negras, nos ciclos de violência, tem sido mostrada de forma crescente, o que denota forte apelo midiático. Televisões, revistas, jornais e internet têm veiculado de modo intenso, grande parte com viés preconceituoso e estigmatizante, diferentes casos de violência no ambiente doméstico, tendo crianças e idosos, com ou sem relações de parentesco, como suas principais vítimas³.

2 A este respeito, pode ser interessante a reflexão a respeito do glamour que envolve a violência praticada pelos segmentos atualmente no poder, ou seja, por homens brancos e seus aliados que atuaram nas guerrilhas de 1968.

3 Tem sido recorrente a veiculação de notícias que envolvem babás e cuidadoras de idosos. Por outro lado, outros aspectos da violência doméstica, como por exemplo, as agressões, assédio moral e/ou sexual sofridos por trabalhadoras domésticas e perpetrados por mulheres e homens don@s de casa permanecem profundamente invisibilizados.

Outro aspecto da *glamourização* da violência, e sua disseminação midiática, têm permitido a veiculação crescente de imagens de mulheres associadas ao tráfico de drogas e a outros crimes⁴ em diferentes mídias de alcance nacional.

Em consequência da crescente participação das mulheres em atividades criminosas – e em diferentes fases do ciclo da violência – tem aumentado sua presença no sistema prisional brasileiro, conforme veremos na tabela a seguir.

Percentual de mulheres encarceradas no sistema prisional, Brasil, 2000 a 2006.

Ano	Mulheres	População Total	%
2000	5.601	174.980	3,20
2001	5.687	171.366	3,32
2002	5.897	181.019	3,26
2003	9.863	240.203	4,11
2004	16.473	262.710	6,27
2005	12.469	289.046	4,31
2006	14.058	308.786	4,55

Fonte: SPM/MJ, Relatório Final do Grupo Interministerial “Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino”, 2007

A não disponibilização de dados desagregados por raça/cor ou pelo tipo de delito cometido neste relatório não impede de considerarmos que neste contingente há importante participação de mulheres negras.

4 Com livros publicados que entram em listas de mais vendidos, matérias especiais no Fantástico, entre outras. A perspectiva do consumo da violência em seus diferentes “sabores” deve ser vista como parte deste ciclo midiático. E, como produto de consumo dos tempos atuais, repete a tendência apontada por Stuart Hall, de certo “devoramento” (*a bit of other*, que na gíria inglesa tem também conotações sexuais) da alteridade radical.

Esta presença crescente necessita de abordagens diretas das políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência, não apenas quanto a aspectos de criminalização, quanto também e principalmente, nas ações destinadas à prevenção. Com a utilidade adicional de ser um convite interessante para a revisão de estereótipos relativos as mulheres e as mulheres negras, tanto por parte de agentes das políticas públicas em geral, quanto por parte das organizações e movimentos sociais.

Tais ações deverão considerar os impactos grupais tanto da participação das mulheres negras nos ciclos de violência, bem como de sua criminalização e aprisionamento. Uma vez que, em muitos casos, as mulheres negras arcam sozinhas com as responsabilidades de manutenção de seu grupo familiar que enfrentará enormes dificuldades causadas pela violência que produz ou por sua ausência. Ao mesmo tempo em que, nos casos das encarceradas, não havendo outra pessoa adulta e independente diretamente vinculada a ela, a mulher negra viverá de modo isolado seu tempo de condenação, o que reduz drasticamente suas possibilidades de acesso aos direitos e procedimentos estabelecidos nas leis.

No capítulo a seguir analisaremos duas experiências nacionais de enfrentamento da violência, buscando compreender seus impactos sobre as violências que atingem as mulheres negras. São elas: a Campanha Nacional do Desarmamento, desenvolvida pelo Ministério da Justiça em 2003 e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, lançado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2004.

3 - Experiências nacionais de enfrentamento à violência e seu impacto sobre as mulheres negras: Campanha do Desarmamento e Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência

O privilégio ao caminho da individualização, da concentração da maior parte dos esforços da sociedade para o enfrentamento da violência interpessoal, enfatizando o aspecto de abordagem pontual e assistencial das respostas, tem sido a tônica da maioria das iniciativas de enfrentamento da violência no Brasil. Vem daí um conjunto de projetos de lei em diferentes âmbitos legislativos e uma série de

programas municipais, estaduais e federais nas áreas de segurança pública, infância e adolescência, direitos e saúde. O que inclui as diferentes experiências em todo território nacional de enfrentamento da violência contra a mulher. Tal caminho, os dados da segurança pública atestam, tem se mostrado insuficiente para conter a presença e o impacto das violências na vida de indivíduos e grupos.

Do ponto de vista da violência interpessoal, as ações desenvolvidas têm possibilitado somente a diminuição das vulnerabilidades de diferentes segmentos sociais, em momentos e lugares delimitados, o que permite questionar sua efetiva amplitude. Questionando ainda se sua eficácia estará, devido aos limites que apresenta, dirigida somente aqueles grupos e indivíduos em situação de privilégio. Uma vez que, detentores do poder de definição de objetivos de políticas públicas, estes grupos e indivíduos preconizam atenção aos seus interesses específicos, sem alterar as condições de produção das violências. E, de forma cruel, não advogam ou conferem qualquer proteção a amplas camadas da população que, segundo as diferentes fontes de dados, estão mais vulneráveis a sua incidência e conseqüências.

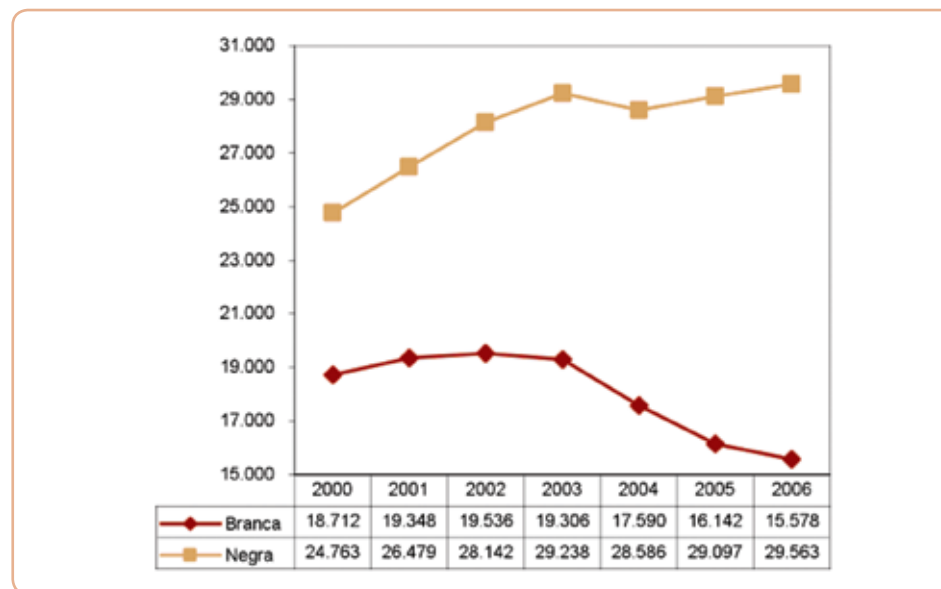
É a partir de tais questionamentos que analisaremos as ações a seguir.

Campanha do Desarmamento

Um forte exemplo do descompasso entre as políticas públicas de enfrentamento da violência e a necessidade de superação do racismo está nos resultados da Campanha Nacional do Desarmamento lançada no ano de 2003. Desenvolvida pelo Governo Federal em parceria com governos estaduais e organizações da sociedade civil, suas realizações foram consideradas um sucesso amplo, tendo alcançado, inclusive, a redução da incidência de homicídios por arma de fogo no País.

A Campanha superou também expectativas de coleta de armas: recolheu 443.719 armas de fogo. A meta inicial, que era a de recolher 80 mil armas, foi ampliada para 200 mil até dezembro de 2004. No entanto, como veremos nos gráficos a seguir, as ações previstas nesta campanha terminaram por ampliar a vulnerabilidade de negros e negras aos homicídios por arma de fogo:

Evolução da frequência de homicídios segundo raça/cor, Brasil, 2000-2006.



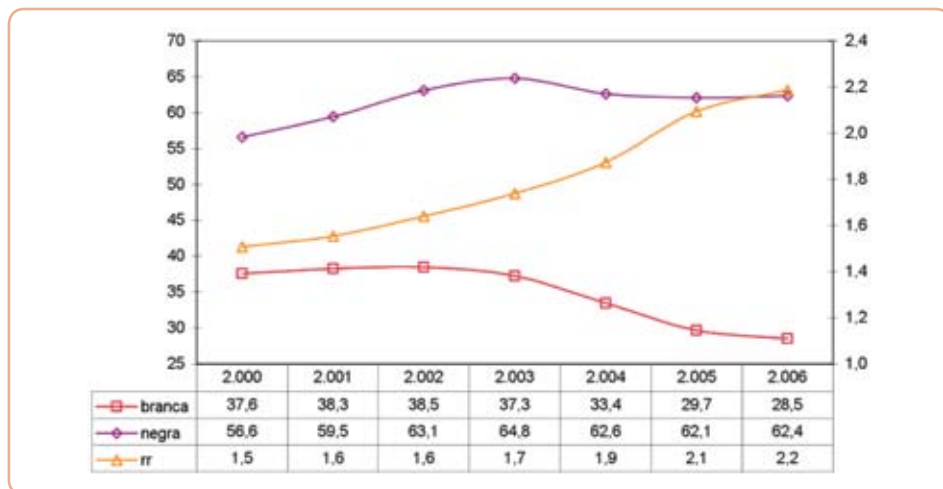
Fonte: SIM/SVS

O gráfico acima mostra a menor vulnerabilidade da população branca brasileira aos homicídios, com tendência de redução a partir do ano de 2003. Fenômeno que não se repete com a população negra, mais exposta à violência homicida segundo os mesmos dados. Para estes, o gráfico assinala uma breve inflexão na incidência de mortes por arma de fogo em 2003, com retomada do crescimento da frequência de homicídios no ano de 2004 em diante.

Quando se analisa os dados segundo cor e sexo, veremos que a tendência ao controle e redução da violência homicida que incide sobre a população branca se repete entre homens e entre mulheres deste grupo racial (gráficos abaixo). Já entre negr@s, a ineficácia da proteção da vida da população negra através da campanha pode ser verificada no aumento das taxas e do risco relativo de morte por homicídio, que expõem igualmente mulheres e homens deste grupo racial quando comparados as taxas e ao risco de mulheres e homens blanc@s. De forma mais precisa, é possível verificar nos gráficos um aumento da taxa de homicídios e do risco relativo de morte por armas de fogo entre mulheres negras mais acentuado do que entre os homens negros – cuja frequência apresenta uma tendência de estabilização. Já entre as mulheres negras, os valores de 2006 são maiores que todos os

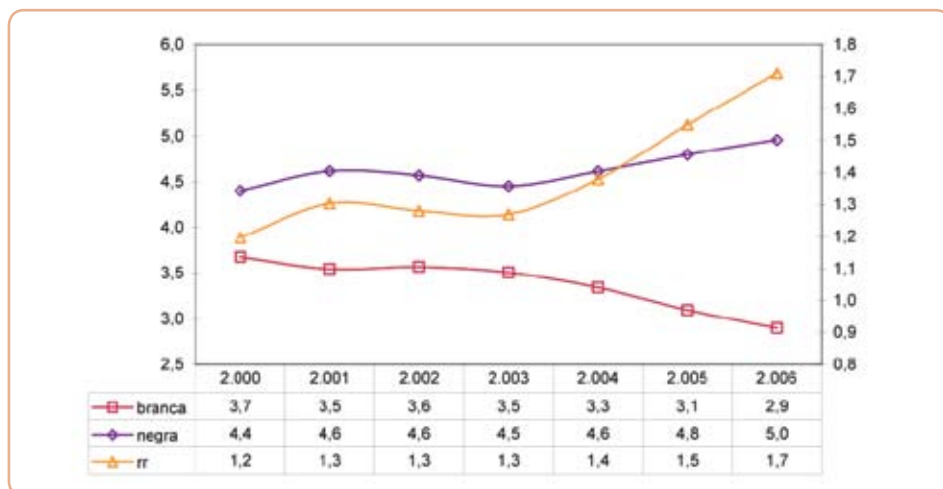
anos anteriores, a partir de 2000. Ao mesmo tempo em que, a partir de 2003 e da Campanha do Desarmamento, seu risco de morte por homicídio sobe vertiginosamente, na comparação com as taxas de homicídios das mulheres brancas.

Tendência da taxa de mortalidade por homicídio no sexo masculino e risco relativo, segundo raça/cor, Brasil, 2000-2006.



Fonte: SIM/SVS * rr tem como referência a população branca

Tendência da taxa de mortalidade por homicídio no sexo feminino e risco relativo, segundo raça/cor, Brasil, 2000-2006.



Fonte: SIM/SVS * rr tem como referência a população branca

Os gráficos do Ministério da Saúde atestam que, apesar dos homicídios por arma de fogo atingirem patamares diferentes entre homens e mulheres, com maior incidência entre os primeiros, a *linha de cor* tem participação fundamental tanto na maior incidência entre homens e mulheres negr@s, quanto nos resultados da Campanha de Desarmamento. Demonstrando também que as ações vinculadas a campanha, o modo como foram desenvolvidas, terminaram por ampliar o risco deste grupo em comparação aos primeiros.

Tal situação torna explícito o dano que a opção por ações universais que desconSIDERAM as diversidades e as desigualdades podem produzir. Neste caso, o desenvolvimento de ações, sem considerar as desigualdades raciais e seus impactos, não solucionam os problemas a que se propuseram resolver. Ao contrário, o não enfrentamento destas disparidades a recusa ao desenvolvimento de ações afirmativas, neste caso o não privilegiamento do ponto de vista e das necessidades específicas de mulheres e homens negr@s quanto ao desarmamento e ao controle e à redução da violência, incluindo suas causas estruturais, terminaram por ampliar a desigualdade racial.

Da mesma forma, esse exemplo apresenta fortes argumentos em favor do enfrentamento do racismo institucional nas políticas de enfrentamento das violências. Uma vez que, ao se naturalizar e não enfrentar situações de iniquidade, tais políticas responderão somente aos interesses dos grupos raciais dominantes. Não encontrando caminhos de atender aos direitos do restante da população.

Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres

O enfrentamento da violência contra a mulher tem sido uma bandeira do movimento de mulheres no Brasil e no mundo ao longo das décadas. No Brasil, é crescente a elaboração de propostas, de ações da sociedade civil e de políticas públicas com vistas à redução de seus impactos entre as mulheres e crianças e, mais recentemente, entre homens. Esta mobilização teve como um de seus resultados a inclusão do enfrentamento da violência como eixo de um conjunto de iniciativas prioritárias nas duas versões do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres/PNPM.

A partir daí, ações têm sido desenvolvidas tanto pelos três níveis da administração pública, quanto pela sociedade civil, articuladas em torno da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Essa política inclui a implementação

das redes de serviços, capacitação de profissionais, criação de normas e padrões para o atendimento e aperfeiçoamento da legislação e de iniciativas que interferiram nos padrões culturais machistas e patriarcais ainda existentes na sociedade brasileira”⁵. Para a operacionalização da política em território nacional foi instituído o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.

A instituição do Pacto Nacional, estratégia definida pela gestão pública nacional para a efetivação da política de modo articulado nos diferentes níveis de governo e em todo o território nacional, apóia-se na aprovação de normativas nacionais de enfrentamento da violência (Constituição: Art. 226, § 8º; Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: Decreto 5.390, de 08.03.2005; Lei Maria da Penha: 11.340, de 07.08.2006). Além de convenções e acordos internacionais voltados para a eliminação da violência contra a mulher para justificar a necessidade de implantação e adesão de todos os entes federativos. Sua realização é feita a partir de quatro perspectivas definidas como eixos prioritários. São elas:

Eixos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres:



Fonte: SPM, 2009

Segundo informações disponibilizadas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o Pacto Nacional inclui ações de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios:

Ações de competência União

- Campanhas nacionais (16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres, Campanha de Enfrentamento à Violência contra a Mulher do Campo e da Floresta, Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres).
- Ampliação da Central de Atendimento a Mulher (Ligue 180).
- Seminários e capacitações nacionais.

Ações de competência estadual

- Criação/reaparelhamento de delegacias especializadas de atendimento a mulher, defensorias especializadas, juizado especializado de violência doméstica e familiar contra a mulher.
- Mutirão de assistência jurídica integral as mulheres em situação de prisão.
- Capacitação dos profissionais da rede de atendimento (serviços especializados e portas de entrada).
- Campanhas estaduais e regionalizadas.

Ações de competência municipal

- Criação/reaparelhamento de serviços especializados (Centros de Referência da Mulher, Casa-Abriço, CREAS serviços de saúde especializados na atenção à violência sexual) e portas de entrada (PSF, postos de saúde, CRAS).
- Campanhas locais e “temáticas” (SPM, 2009).

Nos anos recentes, duas ações têm angariado maior destaque: a Lei Maria da Penha e o Ligue 180. A primeira tem ampla divulgação nacional, com importante adesão da mídia comercial, participando inclusive do enredo de uma novela de televisão. O que possivelmente contribuiu para o aumento da procura pela segunda, a Central Telefônica de Atendimento a Mulher (Ligue 180).

1 • Lei Maria da Penha (lei 11.340) • sancionada em 2006, fruto da mobilização do movimento de mulheres, a partir da denúncia das limitações da legislação existente, especialmente a Lei 9.099/95 (Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais), na produção de respostas adequadas de proteção e reparação as mulheres. Trata-se de uma lei voltada para um tipo específico de violência interpessoal, a violência sexista que atinge as mulheres no ambiente doméstico.

5 SPM, Relatório de Implementação 2005 – PNPM, p. 69

É avaliada como inovadora tanto em aspectos referentes ao seu pertencimento a correntes modernas do direito, que visa responder a demandas dos movimentos sociais, quanto conceitualmente, ao desnaturalizar a violência doméstica contra mulher.

A lei propõe um conjunto de medidas de prevenção, proteção e assistência às mulheres atingidas pela violência, desde a ótica dos direitos humanos. Ou seja, busca estabelecer respostas capazes de acolher, proteger e oferecer reparações à mulher, a partir da responsabilização do Estado (através das polícias, dos juizados, do Ministério Público, da saúde e da assistência social) e da criminalização do homem (e da mulher) violento. Bem como apresenta estratégias, ações e mecanismos que podem ajudar a ampliar o conhecimento da sociedade sobre a incidência da violência contra mulher, sua prevenção e superação, especialmente a partir do fortalecimento da autonomia feminina. Um dado importante está no fato desta lei tornar obrigatório o afastamento imediato do agressor.

São os seguintes tipos de violência abarcados por esta lei, definidos em seu artigo 7º:

I • a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal.

II • a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

III • a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, gravidez, aborto ou a prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos.

IV • a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;

V • a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

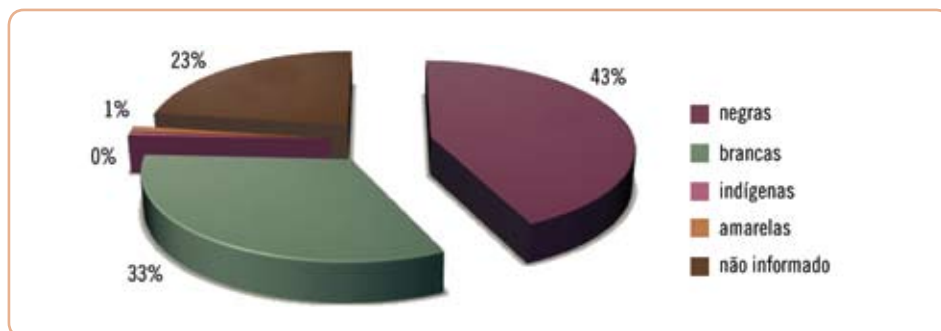
2 • Ligue 180 • trata-se de uma Central Telefônica lançada em 25 de novembro de 2005. Em seu primeiro ano de funcionamento (2006) realizou 58.795 atendimentos. Segundo o Relatório de Monitoramento do PNPM, “todas as ligações foram produtivas, e destas, os atendimentos que mais se destacaram foram 11.022 solicitações de informação, 14.370 denúncias e 31.799 encaminhamentos para os serviços da rede de atendimento às mulheres”⁶. O processo de coleta de dados neste momento não considerou a necessidade da informação acerca da raça/cor das pessoas que recorreram à Central. Não sendo possível, portanto, verificar informações sobre raça/cor das mulheres que buscavam o serviço neste período, além dos tipos de violência de maior incidência nos diferentes grupos raciais/ étnicos.

A coleta de dados raciais e étnicos é uma aquisição recente das ações de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil e que se desenvolve ainda de modo limitado. O item raça/cor está, no momento, incluído no Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA) e no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, tendo sido incluído em 2009 na ficha de atendimento do Ligue 180.

Como vimos anteriormente, o VIVA informa que entre as mulheres a maior notificação dos diferentes tipos de violência atendidos no Sistema Único de Saúde referem-se às mulheres negras. Situação que se repete no primeiro semestre de 2009, relativo à procura de atendimento na Central Telefônica, quando foram feitos 161.774 atendimentos, conforme exposto no gráfico a seguir:

⁶ Disponível em: <http://sistema2.planalto.gov.br/sapnpm/web/forms/relatorios/externo/geraRelatorioAcoesRealizacoes.php>.

Atendimentos no Ligue 180, segundo raça/cor, 1º semestre de 2009



Fonte: SPM, Ligue 180, 2009

Os dados disponibilizados pela Central permitem estabelecer ainda o perfil da vitimização das mulheres por violência. Perfil este visto de modo provisório, uma vez que esses dados estão limitados a diferentes fatos:

- 1 • Os relatos de violência corresponderam, no primeiro semestre de 2009, a 10,7% dos atendimentos;
- 2 • O universo pesquisado de mulheres está limitado àquelas que buscam o serviço telefônico. Ou seja, correspondem a notificações voluntárias de mulheres que, por diferentes razões e disponibilidade de recursos, estiveram em condições de fazê-las;
- 3 • A coleta de informações se dá a partir do reconhecimento da existência de uma central voltada para um tipo específico de violência, o que exclui outros aspectos da vitimização das mulheres.

Os crimes relatados correspondem somente as formas de violência interpessoal, conforme veremos na tabela a seguir:

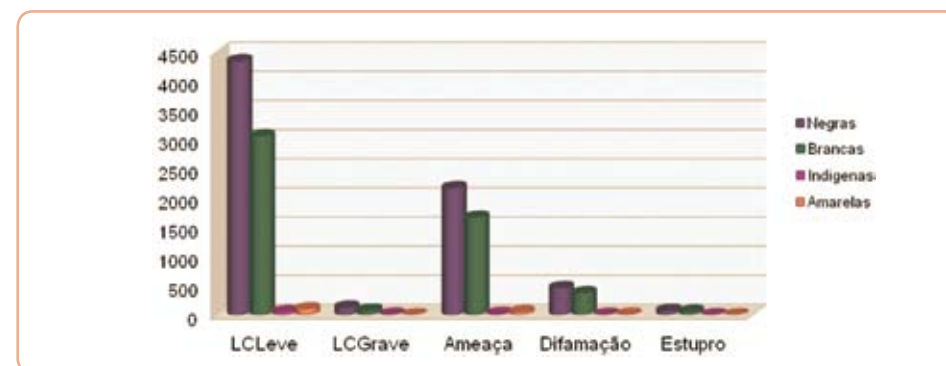
Crimes relatados no Ligue 180, segundo raça/cor, 1º semestre de 2009

CRIME RELATADO	COR / RAÇA						Total	
	PARDA	BRANCA	PRETA	AMARELA	INDÍGENA	NÃO INFORMADO	n	%
LESÃO CORPORAL LEVE	3511	3069	848	106	54	1334	8922	51,8
AMEAÇA	1740	1675	442	54	23	553	4487	26,1
DIFAMAÇÃO	368	378	99	12	8	117	982	5,7
DANO EMOCIONAL	287	326	69	9	4	116	811	4,7
PERSEGUIÇÕES	140	185	44	6	4	57	436	2,5
VIOLÊNCIA PATRIMONIAL	145	133	41	6	2	54	381	2,2
INJÚRIA	122	120	34	2	1	35	314	1,8
LESÃO CORPORAL GRAVE	114	78	18	2	2	36	250	1,5
ESTUPRO	56	60	19	1	1	29	166	1,0
CALÚNIA	55	52	8	0	1	23	139	0,8
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	29	22	13	1	1	15	81	0,5
OUTROS ESPECIFICAR	19	27	4	0	1	9	60	0,3
CÁRCERE PRIVADO	5	18	8	0	0	23	54	0,3
ATENTADO VIOLENTO AO PUDOR	14	24	4	0	0	6	48	0,3
EXPLORAÇÃO SEXUAL	5	14	3	0	0	7	29	0,2
LESÃO CORPORAL GRAVÍSSIMA	5	7	1	1	0	5	19	0,1
ASSÉDIO SEXUAL (TRABALHO)	2	3	2	0	0	6	13	0,1
ASSÉDIO MORAL (TRABALHO)	2	8	0	0	0	1	11	0,1
NEGLIGÊNCIA	5	2	0	0	0	1	8	0,0
HOMICÍDIO	3	0	0	0	0	0	3	0,0
TRÁFICO DE PESSOAS	4	4	0	0	0	9	17	0,1
Total	6631	6205	1657	200	102	2436	17214	100,0

Fonte: SPM, Ligue 180, 2009

As lesões corporais leves são os principais crimes relatados, correspondendo a 51,8% de todas as notificações voluntárias, conforme vemos no gráfico a seguir:

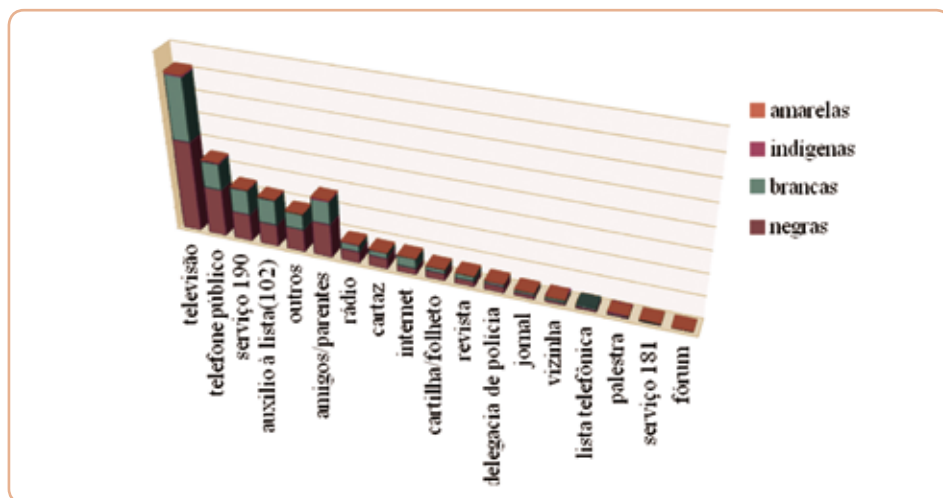
Tipos de violência relatados ao Ligue 180, Brasil, 1º semestre de 2009



Fonte: SPM, Ligue 180, 2009

Segundo os dados divulgados pela SPM em 2009 vistos acima, as mulheres negras, principais usuárias deste serviço, o fazem a partir de informações veiculadas na televisão ou em telefone público, principalmente. É o que podemos verificar no gráfico a seguir:

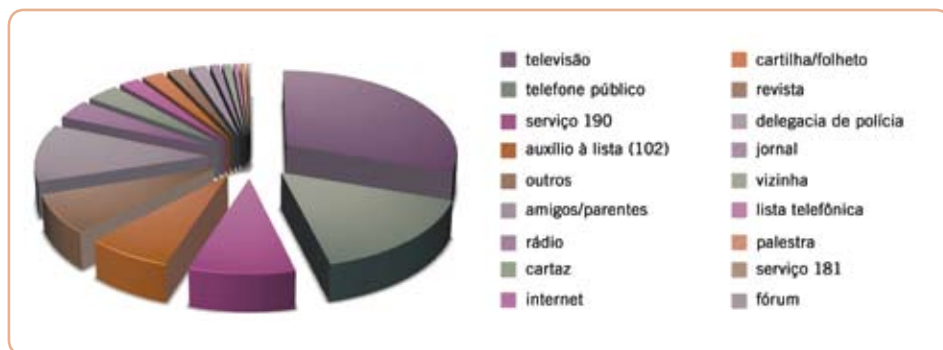
Meios de informação sobre o Ligue 180, segundo raça/cor, primeiro semestre de 2009



Fonte: SPM, Ligue 180, 2009

No gráfico a seguir, veremos de modo mais detalhado as formas de acesso a informação do Ligue 180 pelas mulheres negras.

Meios de informação sobre o Ligue 180, mulheres negras, primeiro semestre de 2009

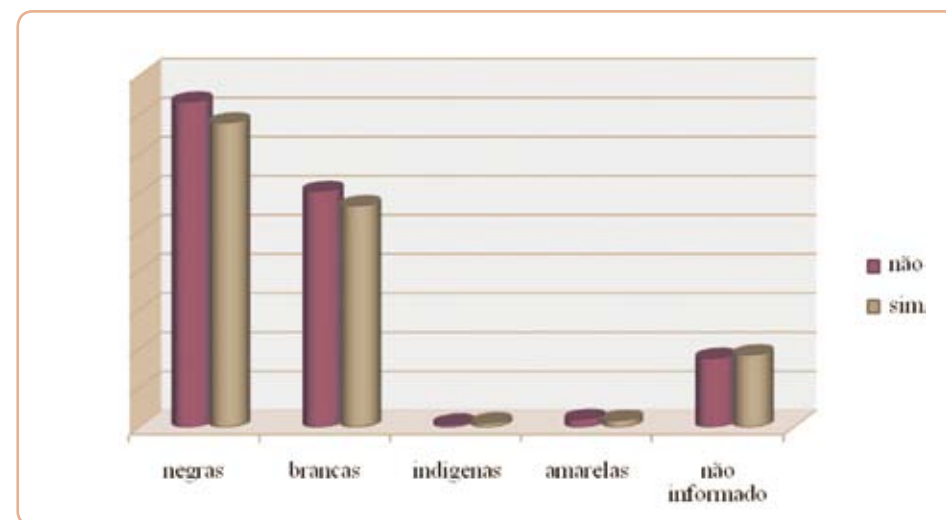


Fonte: SPM, Ligue 180, 2009

Como podemos comprovar, televisão, telefones públicos (tanto através da informação no aparelho, quanto através de centrais telefônicas da polícia (190), o Disque-denúncia (181) e pessoas próximas (amigos e parentes) são as principais fontes de informação para as mulheres negras. Interessante notar que cartilhas, folhetos e cartazes têm também importante papel, possivelmente produzidos pelos serviços públicos e por organizações da sociedade civil, em especial as organizações de mulheres.

Em relação à situação financeira das mulheres que recorreram à central no primeiro semestre de 2009, encontraremos os dados expostos no gráfico a seguir:

Dependência financeira em relação ao agressor das mulheres que recorrem ao Ligue 180, por raça/cor, primeiro semestre de 2009

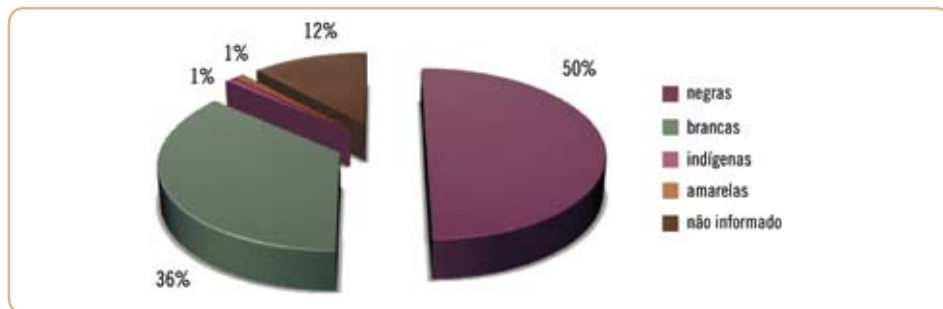


Fonte: SPM, Ligue 180, 2009

O gráfico permite destacar o importante papel que a autonomia financeira tem na denúncia da violência, uma vez que, com exceção das mulheres indígenas, a maioria das mulheres que recorreram ao serviço declarou-se independentemente financeiramente do agressor.

No entanto, se analisarmos o grupo que declarou dependência financeira, verificaremos que as mulheres negras representam o maior contingente, entre as mulheres que recorreram à central.

Mulheres que relataram dependência financeira ao Ligue 180, segundo raça/cor, primeiro semestre de 2009



Fonte: SPM, Ligue 180, 2009

Enfrentar o racismo, sexismo e lesbofobia

Os dados expostos não permitem analisar o grau de eficiência da abordagem da violência a partir de aspectos interpessoais. O que vemos, é a profusão de tipos de violência, ancoradas num contexto de carências de realização de direitos e baixa eficiência das iniciativas e políticas públicas. Ou seja, estes mesmos dados, aliados a uma série de indicadores sócio-econômicos disponíveis em diferentes fontes que demonstram a situação de inferiorização das mulheres negras, permitem destacar a necessidade do enfrentamento dos aspectos estruturais da violência em seu conjunto, com especial destaque para o racismo patriarcal.

Estas constatações conferem maior importância de adesão imediata à perspectiva definida pelo Eixo 9 do PNPM, de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia como aspecto essencial das políticas públicas para as mulheres negras. Trata-se de uma perspectiva que reforça a necessidade de comprometimento do Estado e da gestão pública com ações capazes de alterar as estruturas de poder e privilégio social, em nome do cumprimento dos direitos humanos e de suas obrigações constitucionais. Este eixo é complementado pelo Eixo 10 do mesmo Plano, que aponta o enfrentamento das iniquidades geracionais também como aspecto fundamental das políticas públicas de justiça e equidade, bem como para a busca de eficiência das políticas universais.

Diante da constância com que os dados exibem a grande vulnerabilidade de negras e negros, vítimas e perpetradores de diferentes modalidades de violência, a recusa ao enfrentamento do racismo patriarcal expõe a urgente necessidade de

incorporar-se ações de enfrentamento ao racismo institucional nos diferentes âmbitos da formulação e gestão de políticas públicas. Bem como do estabelecimento de processos de ação afirmativa e de formação continuada para profissionais e gestores, de modo a que estes aprendam modos mais adequados do cumprimento de sua função, bem como tenham acesso a tecnologias de gestão capazes de inibir discriminações e injustiças.

Esta necessidade de correção de rumos deve ser parte também das ações voltadas para o enfrentamento da violência interpessoal – da violência comunitária/urbana e da violência doméstica, uma vez que os dados relativos a estes tipos específicos de violência, reiteram a maior vulnerabilidade das mulheres negras. Medidas urgentes, eficazes e dirigidas a sua proteção direta demandam diagnósticos precisos e profissionais qualificados para atuar a tempo.

4 - A situação do Rio de Janeiro

Residem no Estado do Rio de Janeiro, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007, população com leve predomínio de branc@s em relação a negr@s, com participação pequena de indígenas e inexpressiva de amarelos, conforme a tabela e gráfico a seguir:

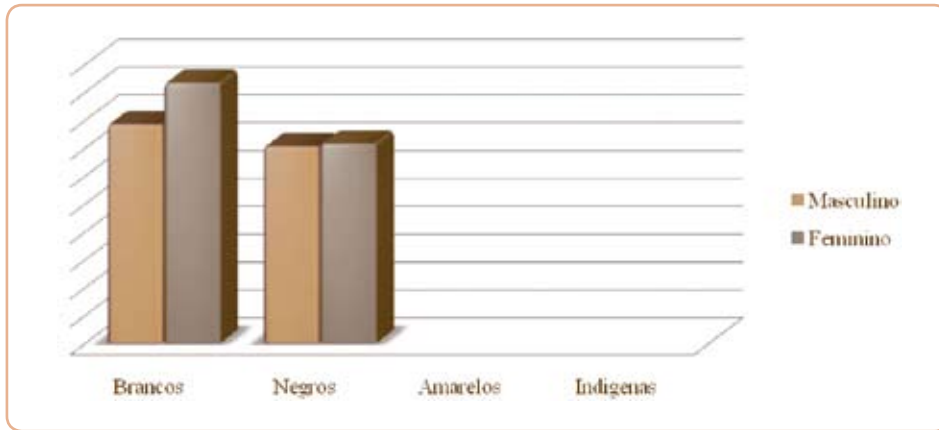
População do Rio de Janeiro segundo cor e sexo, PNAD 2007

Raça/Cor	Masculino	Feminino	Total
Branco	3.927.055	4.666.415	8.593.470
Negro	3.528.089	3.578.813	7.106.902
Amarelo			
Indígena			38.334
Total	7.485.724	8.286.283	15.772.007

Fonte: LAESER/UFRJ, a partir da PNAD/IBGE 2007

Poderemos verificar também o predomínio de população feminina tanto na população negra quanto entre branc@s, sendo as mulheres brancas o maior grupo populacional no Estado.

População do Rio de Janeiro segundo cor e sexo, PNAD 2007



Fonte: LAESER/UFRJ, a partir da PNAD/IBGE 2007

Diferentes fontes de dados apontam as diferentes formas como a desigualdade racial incide no estado, com maior expressão na cidade do Rio de Janeiro em relação ao estado como um todo. Assim, diferenciais raciais de renda e educação, por exemplo, serão maiores na capital do que nas demais cidades do estado, uma vez que é na capital que se concentra a maior parte dos grupos privilegiados e a comparação de suas condições de vida com as da população negra permite expor de modo mais direto seus privilégios. Todos os dados guardam semelhanças com a situação nacional.

Esta desigualdade racial, presente em diferentes aspectos da vida, é vivida também no âmbito da segurança pública, da justiça e da vivência de diferentes tipos de violências.

Uma série de dados coletados e divulgados por centros de pesquisas e organizações da sociedade civil sobre os homicídios ocorridos no Rio de Janeiro indicam os negros como as principais vítimas, correspondendo, no ano de 2004, por exemplo, a 70,1% das pessoas assassinadas.

Em torno destes números agregam-se, como já apontamos aqui, uma série de eventos que envolvem outras formas de violência, como destituição material, política e simbólica violação de direitos humanos impotência frente à violência policial e do tráfico de drogas, abandono, derrota. Também assinalamos aqui que a busca

de minorar os impactos deste cenário está, na maior parte das vezes, a cargo das mulheres negras, elas próprias vítimas das violências que enfrentam.

Nesse sentido, resta indagar de que forma os graves problemas relativos as violências, suas causas e conseqüências, estão sendo enfrentados no estado, em particular em relação as mulheres negras.

O Estado do Rio de Janeiro tem sua notoriedade atual vinculada não apenas as belezas naturais e aos produtos culturais de sua capital, mas também à ampla divulgação que as formas de violência vinculadas ao tráfico de drogas e armas têm recebido. Segundo relatório recente do Observatório de Favelas, feito em parceria com o Unicef, a capital do Rio de Janeiro ocupa a terceira posição entre as capitais com maior índice de violência contra adolescentes, conforme tabela a seguir:

Distribuição dos Maiores Índices de Homicídios na Adolescência entre as 10 primeiras Capitais, Brasil, 2006



Fonte: Observatório de Favelas/ Unicef/ SEDH. Índice de Homicídios na Adolescência, 2009, p.4.

Este posicionamento coloca a capital do Rio de Janeiro na 21ª posição no *ranking* geral entre os 267 municípios estudados.

Ainda segundo o mesmo estudo, o Estado do Rio de Janeiro tem três cidades classificadas entre os 20 municípios com maior índice de homicídios na adolescência. São elas, Duque de Caxias (7ª posição), Itaboraí (11ª posição) e Cabo Frio (16ª posição).

Em relação a dados recentes da violência que atinge as mulheres no Estado do Rio de Janeiro, as informações colhidas pelo Instituto de Segurança Pública serão apresentados a seguir:

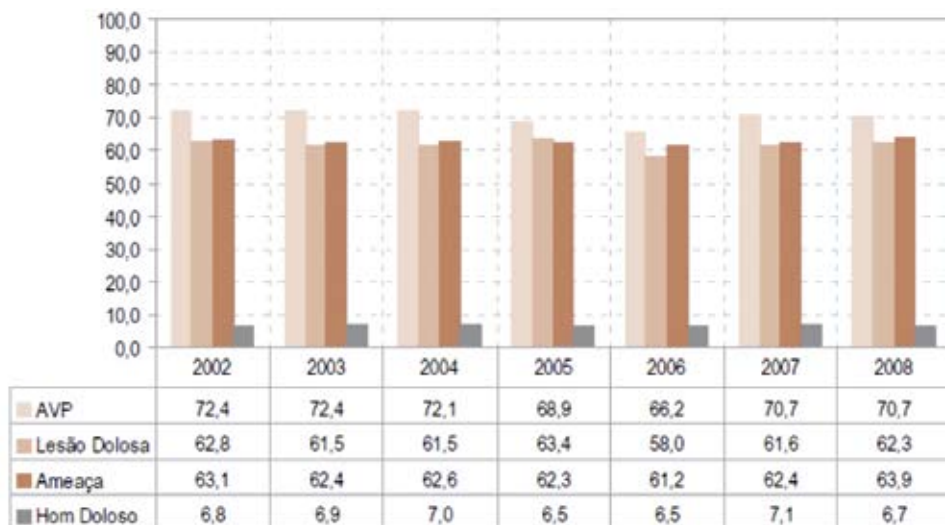
Vítimas de atentado violento ao pudor, ameaça, lesão corporal dolosa e homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro, 2008 (total de vítimas de ambos os sexos e percentual de mulheres vítimas)

DELITO	TOTAL DE VÍTIMAS	% DE MULHERES VÍTIMAS
Atentado Violento ao Pudor	2.375	70,7
Ameaça	64.853	63,9
Lesão Corporal Dolosa	73.475	62,3
Homicídio Doloso	5.717	6,7

Fonte: GEPLBL (2004-2008)/ DGTIT (2008) - PCERJ.

Estes crimes apresentam uma tendência de estabilização de sua incidência, como veremos a seguir.

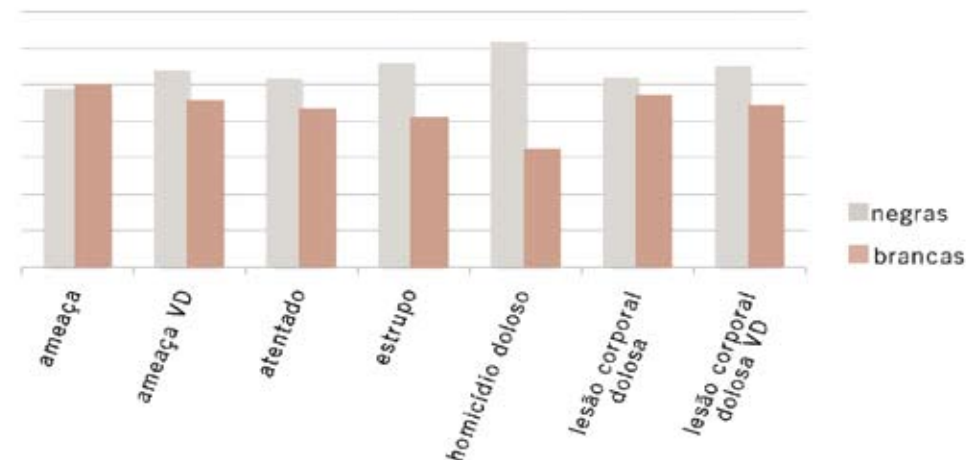
Percentual de mulheres vítimas de atentado violento ao pudor, lesão corporal dolosa, ameaça e homicídio doloso em relação ao total de vítimas do Estado do Rio de Janeiro - 2002 a 2008



Fonte: ASPLAN (2002-2003)/ GEPLBL (2004-2008)/ DGTIT (2008) - PCERJ.

No que se refere a raça/cor das mulheres atingidas pela violência no Rio de Janeiro, dados do Instituto de Segurança Pública/ISP são expostos abaixo.

Percentual de mulheres vítimas de atentado violento ao pudor, lesão corporal dolosa, ameaça e homicídio doloso, segundo raça/cor, Estado do Rio de Janeiro, 2008



Fonte: ISP, Dossiê Mulher, 2009. Obs: VD = violência doméstica

Como podemos verificar, as mulheres negras são as principais vítimas de crimes no Estado do Rio de Janeiro, quando comparadas as demais mulheres. A exceção refere-se aos casos de ameaça que não se restringem à violência doméstica.

Outro dado interessante sobre a vitimização de mulheres e homens no Rio de Janeiro refere-se as balas perdidas. Segundo definição adotada pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), “fica entendido como ‘vítima de bala perdida’ a pessoa que não tinha nenhuma participação ou influência sobre o evento no qual houve disparo de arma de fogo, sendo, no entanto, atingida por projétil e podendo vir a falecer ou não”. Segundo estatísticas de 2008 coletadas pelo instituto, este evento ocorreu em 0,4% dos homicídios ocorridos no estado naquele ano. Neste conjunto, a população adulta foi a principal atingida, como vemos na tabela abaixo.

Vítimas de balas perdidas segundo faixas etárias, Rio de Janeiro, 2008

Vítimas	QUANT.	%
00 - 11 anos (criança)	1	6,3%
12 - 17 anos (adolescente)	3	18,8%
18 - 29 anos (jovem)	3	18,8%
30 - 59 anos (adulto)	5	31,3%
60 e/ou mais	1	6,3%
Não informada	3	18,8%
TOTAL	16	100,0%

Fonte: DGTIT/PCERJ/SESEG

Quando estes dados são desagregados segundo sexo, é possível verificar que, ao lado da extrema vulnerabilidade que os homens têm as violências associadas as armas de fogo, a vitimização das mulheres nestes casos é também importante.

Vítimas de balas perdidas, segundo sexo, Rio de Janeiro, 2008

Vítimas	QUANT.	%
Masculino	10	62,5%
Feminino	6	37,5%
TOTAL	16	100,0%

Fonte: DGTIT/PCERJ/SESEG

Esses eventos aconteceram em sua maioria na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro⁷, especialmente nas localidades onde estão os chamados Complexo do Alemão e da Maré, dois importantes conjuntos de favelas da cidade, de grande presença de população negra e de descendentes de indígenas nordestinos.

7 Especificamente na chamada Área Integrada de Segurança Pública/AISP n°22, que inclui os bairros de Benfica, Bonsucesso, Higienópolis, Manginhos, Maré e Ramos.

Assim, é possível considerar que é alta a possibilidade de vitimização das mulheres negras por incidentes deste tipo, ainda que os dados coletados não tragam informações sobre raça/cor das pessoas atingidas.

O que se verifica no Estado Rio de Janeiro é a continuidade de padrões de iniquidade racial e de incidência de violência, o que aponta para um amplo contingente de mulheres atingidas: as mulheres negras de diferentes idades residentes nas áreas urbanas e rurais, lésbicas, heterossexuais, transexuais, travestis deficientes ou não e com muitas outras características e singularidades.

Portanto, diante da magnitude das violências e seus impactos sobre as mulheres negras, nos interessa indagar de que modo as políticas públicas desenvolvidas no estado conferem algum nível de proteção a estas mulheres.

Políticas públicas, remédios, soluções no Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro possui ampla rede de serviços voltados para o atendimento à violência contra a mulher. Esta rede é formada por serviços estaduais e municipais que incluem:

- **1 central telefônica (Disque Mulher: 2299-2121).**
- **2 Centros Integrados de Atendimento à Mulher (CIAM Márcia Lyra e CIAM Baixada).**
- **15 Centros de referência municipais, 6 núcleos integrados municipais.**
- **9 delegacias especializadas.**
- **4 abrigos temporários.**
- **4 Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.**

Entre estes, 26 serviços estão localizados na Região Metropolitana, 3 estão na região Norte Fluminense, 3 na Região Serrana, 2 na Região das Baixadas Litorâneas, 3 na Região do Médio Paraíba e 1 na Região Centro-Sul Fluminense. Além o

momento, não existe qualquer serviço público específico quanto a violência contra a mulher nas Regiões Noroeste Fluminense e da Costa Verde.

Para analisarmos o impacto destes serviços, veremos a seguir a distribuição populacional por regiões do estado.

População, percentuais populacionais e serviços de atenção à violência contra a mulher, segundo as Regiões de governo, Rio de Janeiro 2007

Estado e regiões de governo	Nº de Municípios	População	%	Nº de serviços disponíveis	% de serviços disponíveis
Estado	92	16.420.376	100	39	100
Região Metropolitana	17	11.341.714	69	26	66,7
Região Noroeste Fluminense	13	307.032	1,9	0	0
Região Norte Fluminense	09	766.246	4,7	3	7,7
Região Serrana	14	792.804	4,8	3	7,7
Região das Baixadas Litorâneas	13	801.536	4,9	2	5,1
Região do Médio Paraíba	12	844.829	5,1	3	7,7
Região Centro-Sul Fluminense	10	260.292	1,6	1	2,6
Região da Costa Verde	04	305.923	1,9	0	0

Fonte: Fundação CIDE/CEDIM, 2009

O que podemos verificar pelo quadro acima é que, aparentemente, critérios populacionais não foram utilizados para a definição da distribuição dos serviços por regiões e não há informações suficientes que indiquem a adoção de algum critério baseado na raça/cor para esta distribuição, uma vez que os critérios adotados não estão disponíveis nos documentos oficiais. Mas, certamente, é possível considerar que nesta distribuição pode ter havido grande peso de adesão voluntária da gestão, na maior parte das vezes, exercida sob pressão dos movimentos de mulheres locais.

Dados de monitoramento das ações desenvolvidas por estes serviços não estão disponíveis. O que temos são os dados divulgados pelo Instituto de Segurança

Pública relativos aos delitos cometidos no estado contra a mulher, que foram registrados nos serviços policiais citados acima. Tais dados expõem e reafirmam a necessidade de enfoque das causas estruturais das violências que atingem as mulheres no estado, em particular o racismo. Bem como a necessidade de adesão urgente de medidas de proteção capazes de reduzir a vitimização das mulheres negras à violência interpessoal, a violência do tráfico de drogas e a violência policial. O que inclui também a recusa a *glamourização* da violência e do crime, situação particularmente intensa no Rio de Janeiro.

Desse modo, as mulheres negras, maioria entre as vitimizadas, poderão vislumbrar possibilidades de realização de seus direitos. Bem como será possível também que os resultados dos esforços empreendidos venham a produzir alterações efetivas na qualidade de vida das mulheres.

5 - Lacunas e desafios

Apesar da profusão de dados expostos aqui, a vivência cotidiana das mulheres negras sob o racismo patriarcal implica estar exposta a múltiplas formas de violência que incidem simultaneamente sobre elas.

Nesta incidência múltipla, cada tipo específico de violência está direta ou indiretamente ligada aos outros, de modo a que cada elemento potencializa o impacto dos demais sobre a vida das mulheres negras, o que aponta um processo exponencial de sobreposição de violências e vulnerabilidades. É uma vivência cotidiana impregnada de violências.

Assim, ficam evidentes várias lacunas presentes nas estratégias atuais de diagnóstico e enfrentamento das violências desenvolvidas pelos diferentes níveis de administração pública, tanto em nível nacional quanto no Estado do Rio de Janeiro. Estas, via de regra, abordam de forma isolada cada tipo específico de violência, com forte tendência de concentração sobre a violência doméstica. Terminando por não visibilizar e enfrentar os demais vetores de violência e a articulação entre eles.

Políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher e de segurança pública necessitam ser desenvolvidas em diálogo e cooperação com as políticas de saúde, de educação, de trabalho e de assistência social. Como a forte marca do

racismo patriarcal assinala, todas devem estar articuladas com diferentes políticas e ações de enfrentamento das desigualdades e de transformação social que confronte o racismo, o sexismo a lesbofobia e outras formas de inferiorização e exclusão social. Tais transformações requerem também iniciativas que ampliem a participação política das mulheres negras, incluindo sua ação no controle social de políticas públicas. Ações afirmativas que, ampliando a circulação e o poder de influência e defesa dos interesses e necessidades das mulheres negras, reivindicam também sua presença em postos-chave de gestão e liderança.

Diante da abrangência, multiplicidade e complexidade que o enfrentamento as violências requer, é preciso haver um horizonte de mudanças institucionais, políticas e de funcionamento do estado brasileiro. Mudanças capazes de aproximar os projetos de democracia do universo das mulheres negras.

6 - Finalizando

O Estado do Rio de Janeiro tem, ao logo das últimas décadas, enfrentado enormes dificuldades em estabelecer padrões competentes de administração pública. Fortemente influenciadas pelas disputas partidárias/eleitorais nacionais, as administrações do estado e seus municípios têm sido afetadas por uma série de interesses pouco democráticos. Resulta daí, uma fragilidade e descontinuidade na administração pública, o que por certo tem impactos sobre as políticas sociais, as políticas de enfrentamento da violência e os interesses das mulheres negras.

O principal exemplo de descontinuidade está exatamente nas políticas para as mulheres e nas políticas para a população negra, áreas instaladas na administração pública estadual desde a década de 1980. Apesar de, em seu início, terem servido de modelos para outros estados e municípios do País, as ações preconizadas desapareceram ou não receberam, por parte de sucessivos gestores, a atenção e o orçamento necessário tanto à sua continuidade quanto a seu aprimoramento.

Desse modo, apesar do Estado do Rio de Janeiro ter em sua Região Metropolitana grandes municípios em termos de população negra⁸, sendo sua capital a segunda

maior cidade em números absolutos de negras e negros do País, ainda resta um longo caminho para o enfrentamento das causas raciais que produzem as altas estatísticas de violência.

Como vemos pela série de dados apresentados aqui, as ações de enfrentamento as violências que atingem as mulheres ainda privilegiam um tipo de violência, em detrimento das demais. O que contribui para a invisibilidade das causas estruturais que as determinam, contribuindo assim para as fragilidades e limitações das políticas públicas criadas e implementadas.

O que se verifica é que a longa experiência do movimento de mulheres negras no Estado do Rio de Janeiro e no País ainda não foi suficiente para impactar de modo contundente as decisões e ações das políticas para as mulheres, em especial aquelas voltadas para o enfrentamento das violências. Impacto que permitiria a quebrar a hegemonia atual das violências interpessoais e dos modelos de gestão que ainda favorecem os privilégios raciais da população branca.

Tão pouco a força da perspectiva anti-racismo, atualmente em intensos debates na sociedade brasileira e com inegáveis avanços, inclusive, em termos de políticas públicas, foi capaz de estabelecer novos enfoques as análises e estratégias políticas de enfrentamento ao racismo e as diferentes formas de violência entre nós.

Resta, portanto, a necessidade da abordagem das violências desde a perspectiva de suas intersecções, tanto de causas quanto de seus efeitos.

⁸ São eles: Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São Gonçalo, Belford Roxo e São João de Meriti.



As Mulheres do Planalto: Dados, Contextos e Políticas Públicas de enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Distrito Federal

Ana Claudia Jaquetto Pereira

A transferência da capital do País do Rio de Janeiro para uma parte recortada do Estado de Goiás, nos anos 1960, foi marcada pela esperança de prosperidade e melhoria na qualidade de vida da população do País e da unidade federativa que nascia. A idéia era impulsionar a interiorização do povoamento do Brasil e favorecer a integração e o desenvolvimento nacional. Entretanto, nos dias de hoje a sede da capital pode ser considerada um espelho das desigualdades sócio-econômicas do próprio País.

Considerar as desigualdades imperantes no Distrito Federal é fundamental para a compreensão da diversidade de contextos de produção da violência. Por isso, nosso desafio é pensar a eficiência das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres a partir das oportunidades de superação dos processos cíclicos de agressões que elas geram, atentando para as diversas dinâmicas sociais de discriminação que se estruturam com base das categorias raça, gênero e classe social.

1 - População e Organização do Espaço

A idéia inicial de construir a capital nacional na Região Centro-Oeste esteve ligada a um projeto de interiorização do desenvolvimento e de integração do território nacional. Ao mesmo tempo, a cidade deveria se tornar um pólo de desenvolvimento regional. O desenvolvimento de Brasília, no entanto, não foi compartilhado pelas regiões vizinhas e as cidades-satélites cresceram em função da demanda de empregos no Plano Piloto (Steinberger 1999, p.35).

O resultado é que a organização sócio-econômica do aglomerado urbano de Brasília não difere muito do cenário das demais metrópoles brasileiras, apesar de ser uma cidade planejada. A área conhecida como Plano Piloto é o centro, circundado de inúmeros outros núcleos urbanos dele dependentes (Queiroz, 2006).

As características sócio-econômicas da distribuição da população ao longo do território começaram a ser forjadas ainda no período de construção da cidade. Enquanto os servidores/as públicos que preparavam a transferência do centro administrativo fixavam residência no interior do plano, @s trabalhador@s dos canteiros de obras, conhecidos como candang@s, foram deslocados para assentamentos distantes do centro, que viriam a constituir as cidades-satélites.

Nas décadas de 1960 e 1970, a população de Brasília foi multiplicada por cinco devido à fixação de um número elevado de migrantes. A acomodação dos novos moradores e moradoras seguiu a dinâmica inicial de ocupação das áreas centrais pela classe média e de regiões distantes pel@s candang@s. Este crescimento inesperado tem seus efeitos estendidos até os dias de hoje. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a cidade, projetada para acomodar 600 mil habitantes no ano 2000, contava com mais de dois milhões e seiscentos mil habitantes em 2009.

Ao contrário das demais unidades federativas do País, o Distrito Federal não é organizado em municípios. Os diversos núcleos urbanos que o compõem configuram 30 regiões administrativas desprovidas de autonomia político-administrativa, conhecidas como “cidades-satélites”. Como não existem municípios, órgãos como o IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) não distinguem o Distrito Federal de Brasília das demais regiões administrativas que o integram em suas pesquisas.

As profundas assimetrias sócio-econômicas entre as regiões administrativas dão a dimensão do grau de desigualdade vigente: regiões como o Lago Norte, o Lago Sul e o Plano Piloto apresentam Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) comparáveis ao da Finlândia, enquanto Itapoã, Planaltina e o Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) contam com serviços precários e números alarmantes de criminalidade e pobreza.

O contraste entre a classe média composta por um grande número de funcionári@s públic@s e @s pobres fez com que a cidade de Brasília e seu entorno tivessem o pior desempenho no combate à desigualdade social de todos os conglomerados urbanos do país no período que vai de 1995 a 2006. O índice de Gini¹ do Distrito Federal, que era de 0,587 em 1995, passou para 0,62, sofrendo um acréscimo de 4,3%, o que

1 O índice de Gini é uma medida de desigualdade que varia de zero a um. Quanto mais alto o índice, pior a distribuição de renda. O índice de Gini da região urbana de Brasília em 2006 equivalia ao índice de países extremamente desiguais, como Serra Leoa.

representou o maior aumento de todos os conglomerados do país. No ano de 2008 o índice registrou um novo crescimento, atingindo 0,63².

Como nos demais pólos urbanos do país, as desigualdades sociais são estruturadas principalmente a partir das categorias classe, raça e gênero, e são espelhadas pela organização geográfica da cidade. Para uma melhor visualização da forma como as desigualdades se reproduzem no Distrito Federal, agrupamos as regiões administrativas neste estudo de acordo com a renda per capita mensal média de seus/suas habitantes, a partir de dados publicados na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), de 2004.

O grupo “Alta” reúne as regiões administrativas com média de renda per capita mensal entre 5 e 10 salários mínimos. O grupo “Média Alta”, agrupa as regiões com média de renda per capita entre 3 e 5 salários mínimos. O grupo “Média” refere-se às regiões com média de renda per capita entre 1 e 3 salários mínimos. E, finalmente, o Grupo “Baixa” é composto pelas unidades administrativas que apresentam médias de renda per capita iguais ou inferiores a 1 salário mínimo.

Regiões Administrativas do Distrito Federal agrupadas por nível de renda per capita - 2004³

Regiões Administrativas	Renda domiciliar mensal (R\$ 1,00)	Renda per capita mensal (R\$1,00)	Renda per Capita Mensal (salários mínimos)	Branc@s	Pret@s + Pard@s	Outr@s	População Total
Lago Sul	11276	2798	10,8	19.311	4.863	232	24.406
Sudoeste/Octogonal	6276	2226	8,6	31.617	13.368	1.845	46.829
Lago Norte	8922	2023	7,8	17.574	3.536	1.891	23.000
Brasília	5026	1770	6,8	137.172	50.087	11.648	198.906
Park Way	5092	1273	4,9	12.021	6.724	508	19.252
Águas Claras	3219	863	3,3	16.763	25.437	1.423	43.623
Guará	3186	852	3,3	49.790	58.967	4.231	112.989
Cruzeiro	3155	807	3,1	19.337	20.537	1.060	40.934
Taguatinga	2493	661	2,5	104.076	112.788	6.588	223.452
Núcleo Bandeirante	2157	629	2,4	8.002	6.553	8.132	22.688
Sobradinho	2401	623	2,4	29.163	30.989	1.138	61.290
Candangolândia	2150	577	2,2	5.317	7.762	582	13.660

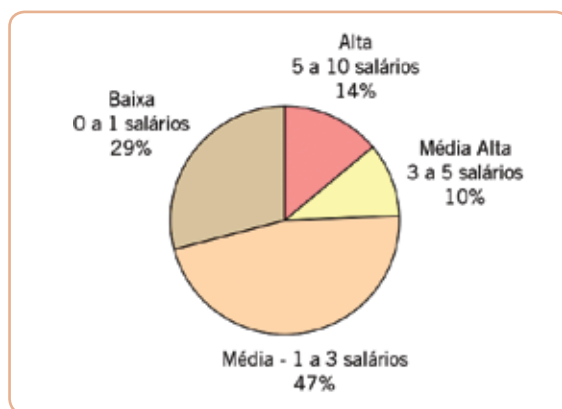
2 Ver: Iets. Série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1992-2008. Disponível em: www.iets.org.br. Acesso em 13/04/2010.

3 Os dados disponíveis são referentes a 2004, quando existiam apenas 27 das 29 regiões administrativas do Distrito Federal.

Sobradinho II	1698	438	1,7	26.063	40.787	4.955	71.805
Gama	1558	404	1,6	34.659	61.578	15.781	112.019
Riacho Fundo	1535	386	1,5	10.521	15.487	84	26.093
São Sebastião	1362	360	1,4	18.530	47.255	3.684	69.469
Ceilândia	1211	323	1,2	114.296	180.167	37.992	332.455
Paranoá	1361	316	1,2	4.950	22.146	12.533	39.630
Samambaia	1039	254	1	38.256	69.817	39.834	147.907
Santa Maria	962	244	0,9	32.747	46.947	10.027	89.721
Recanto das Emas	1013	239	0,9	25.259	74.722	2.290	102.271
Riacho Fundo II	845	237	0,9	8.147	8.640	598	17.386
Brazlândia	885	219	0,8	13.238	34.535	1.185	48.958
Varjão	728	214	0,8	3.030	2.868	47	5.945
Planaltina	825	200	0,8	44.801	95.538	759	141.097
SCLA	499	115	0,4	2.285	11.263	950	14.497
Itapuã	403	102	0,4	5.873	33.487	6.891	46.252
DISTRITO FEDERAL	2.332	625	2,4	832.798	1.086.848	176.888	2.096.534

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento, Coordenação e Parcerias do Distrito Federal – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD - 2004

População do Distrito Federal por grupo de nível de renda - 2004



Fonte: CFEMEA, a partir da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD - 2004

Como mostra o gráfico acima, a maioria da população habita as regiões administrativas dos grupos de renda baixa e média. Apenas 24% vivem nas regiões com renda per capita a partir de 3 salários mínimos.

Junto com renda, cor/raça é um fator relevante para a distribuição da população nas regiões administrativas. Uma forma de comparar esta distribuição é observando a

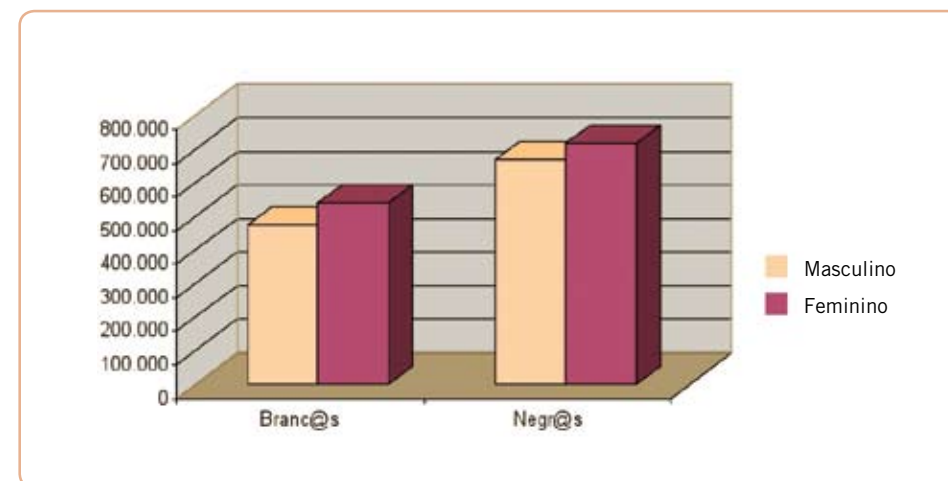
proporção de branc@s e negr@s nas regiões administrativas. Há uma ligeira predominância de negr@s (pret@s e pard@s) na população distrital e, assim como no Rio de Janeiro, o maior grupo é o de mulheres negras.

População do Distrito Federal segundo cor e sexo, PNAD 2007

Raça/Cor	Masculino	Feminino	Total
Branc@s	474.574	541.559	1.016.133
Negr@s	671.279	719.157	1.390.436
Amarel@s	-	-	18.483
Indígenas	-	-	14.362
Outros	14.136	18.709	32.845
Total	1.163.250	1.280.297	2.443.547

Fonte: LAESER/UFRJ, a partir da PNAD/IBGE 2007

População do Distrito Federal segundo cor e sexo, PNAD 2007



Fonte: LAESER/UFRJ, a partir da PNAD/IBGE 2007

Esta proporção não é mantida quando observamos os diferentes grupos de regiões administrativas. Entre as pessoas que vivem nas regiões com renda per capita alta, 70% são brancas e apenas 25% são negras. No outro extremo, no grupo de renda baixa, a proporção quase se inverte: 62% são negr@s e somente 28% são branc@s.

População do Distrito Federal por grupo de renda, segundo cor - 2004

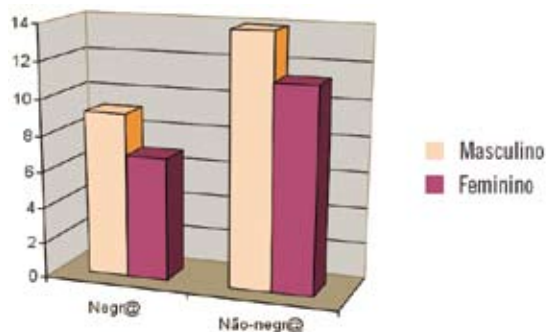
Grupo de Renda	Branc@s	Pret@s+Pard@s	Outr@s
Alta	70%	25%	5%
Média Alta	45%	52%	3%
Média	37%	54%	9%
Baixa	28%	62%	10%

Fonte: CFEMEA, a partir da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD - 2004

Outra forma de observar como as características de raça e sexo são relevantes para explicar as desigualdades é observar dados sobre o mercado de trabalho. Há uma sobre-representação de negr@s entre @s que buscam emprego, já que eles/elas integram 65% do número total de trabalhadores/as desempregad@s. A maior taxa de desemprego (número de trabalhadores/as desempregad@s dividido pela força de trabalho total) é maior para as mulheres negras, atingindo 21%.

As diferenças de rendimentos entre negr@s e não-negr@s⁴ foi aprofundada no período de 2004 a 2008: o crescimento médio real dos rendimentos d@s não-negr@s atingiu 18%, enquanto o d@s negr@s aumentou somente 13,3%. Conseqüentemente, a diferença de rendimentos entre negr@s e não-negr@s foi ampliada, e o rendimento dos negr@s passou de 66,3% do valor dos não-negr@s, em 2004, para 63,6% em 2008⁵. O Gráfico permite visualizar o estado destas assimetrias no ano de 2008.

Rendimento médio real por hora d@s ocupad@s, segundo raça e sexo – Distrito Federal – 2008 (R\$)



Fonte: CFEMEA, a partir Pesquisa de Emprego e Desemprego – Dieese- 2009

4 São considerad@s não-negr@s todas as pessoas que compõem os demais grupos: branc@s, indígenas e outr@s.

5 Dieese/Seade. *Pesquisa de Emprego e Desemprego: Os negros no mercado de trabalho no Distrito Federal*. Novembro de 2009. Disponível em: http://www.mte.gov.br/observatorio/rmdf_negros_2009.pdf

Logo, a Capital Federal, a despeito de ser um espaço urbano jovem e planejado, reproduz padrões excludentes em vigor nos demais conglomerados urbanos do Brasil. Como nas outras capitais e regiões metropolitanas, predomina a segregação espacial entre @s trabalhadores/as pobres, que vivem em grandes regiões periféricas, e as camadas da população mais rica. No mais, @s negr@s são a maioria d@s pobres e desempregad@s e, quando conseguem adentrar o mercado de trabalho, recebem salários significativamente menores do que @s branc@s, ainda quando exercem as mesmas funções que estes/estas.

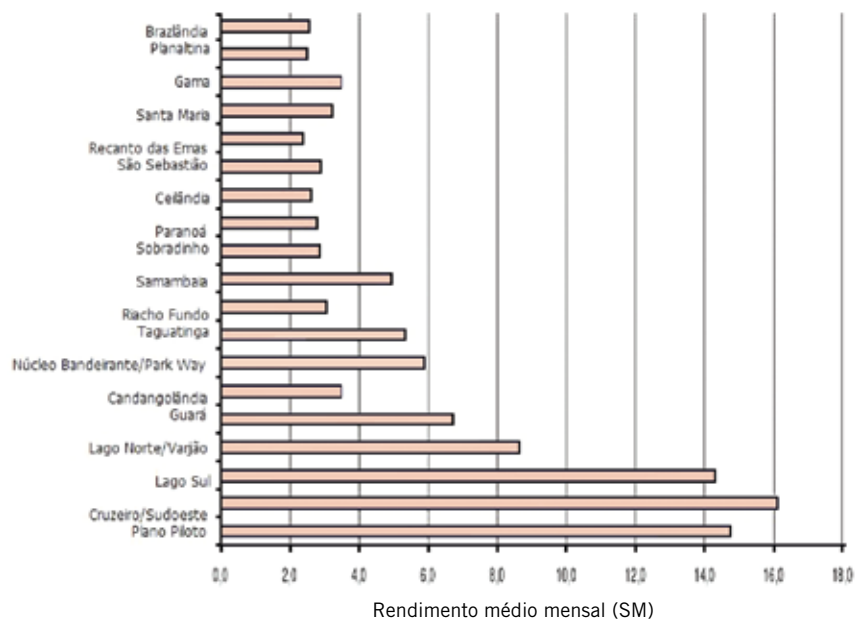
As mulheres negras são ainda mais marginalizadas: atingidas pela maior taxa de desemprego e pelo menor rendimento médio, elas encontram-se sujeitas a obstáculos sociais que não são capturados pelos dados apresentados acima. Como a maioria das demais mulheres, muitas delas desempenham jornadas de trabalho extenuantes, que incluem o trabalho doméstico em seu próprio lar, além de trabalho remunerado. Sujeitas aos níveis mais baixos de renda, dependem de serviços públicos para garantir seu acesso à saúde, moradia, educação e segurança. No entanto, o racismo institucional diminui ainda mais a qualidade dos serviços públicos – por vezes já precários – que lhes são oferecidos.

As desigualdades de raça, gênero e classe no Distrito Federal são conferidos aspectos peculiares devido ao fenômeno de migração maciça e recente. Em 2006, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revelou que 52% da população local havia nascido em outros estados. Uma investigação anterior, realizada pela a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) em 2004, também revelou que a metade destes/as migrantes provinha da Região Nordeste. Setenta e dois por cento d@s migrantes havia chegado ao Distrito Federal há 10 anos ou mais e apenas 11% havia se estabelecido na região nos últimos cinco anos.

A dinâmica sócio-econômica e geográfica inaugurada pelos fluxos migratórios durante a construção de Brasília persiste nos dias de hoje. Desta forma, a maioria d@s migrantes proveniente da região Sudeste é integrada por funcionários públicos, com escolaridade alta, e passa a viver nas regiões de renda mais elevada, como o Sudoeste e o Lago Sul. Já @s migrantes nordestin@s e oriundos de regiões vizinhas predominam na periferia e entre os grupos com menor renda e escolaridade, se apresentado em número tão elevado que chegam a integrar núcleos habitacionais próprios.⁶

6 Vasconcelos, Ana Maria Nogales; Barbosa Ferreira, Ignez Costa; Maciel, Sonia Baena; Gomes, Marília Miranda Forte; Catalão, Igor de França. *Da utopia à realidade: uma análise dos fluxos migratórios para o aglomerado urbanos de Brasília*. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu, 2006.

Rendimento médio mensal dos migrantes recentes segundo as Regiões Administrativas – Distrito Federal. 2000



Fonte: Vasconcelos, 2006.

O contexto da violência

No contexto da migração, a vulnerabilidade social experimentada por pobres, mulheres e negr@s é acentuada pela porosidade das redes sociais e familiares de apoio. Diversos serviços, bens e moradia que normalmente são oferecidos de forma solidária (não-comercial) tornam-se indisponíveis, uma vez que @ recém-chegad@ não conta com relações pessoais estáveis, que levam anos para se constituir. Nos espaços urbanos marcados pela violência, como em algumas das cidades-satélites, a criação desses laços é inviabilizada. A circulação é cerceada pela violência, aumentando o sentimento de solidão e abandono. Mesmo @s migrantes mais antig@s, que dispõem de uma série de relações pessoais, contam com redes sociais menos amplas e enfrentam estereótipos negativos e preconceitos que intensificam processos de marginalidade.

O entendimento das dinâmicas de discriminação e subordinação é imprescindível para que as políticas públicas atendam os grupos mais oprimidos, gerando mecanismos que ponham fim à reprodução das desigualdades e que promovam políticas específicas para suas necessidades. Contudo, nem sempre os recursos públicos são

aplicados com essa finalidade, e não são poucos os casos em que as políticas públicas e a instalação de equipamentos sociais beneficiam grupos sociais privilegiados, o que contribui para o aprofundamento das assimetrias.

A dimensão da violência na vida das mulheres negras pobres em uma sociedade racista, capitalista e patriarcal como a brasileira assume proporções assombrosas, patrocinada por anos de convivência do Estado e da sociedade em geral. Portanto, pensar no combate das desigualdades requer o desenvolvimento de serviços e políticas públicas voltados a garantir as mulheres o direito de uma vida sem violência, especialmente para as mulheres negras e pobres.

2 - A violência no Distrito Federal

Os registros de violência no Distrito Federal revelam que a unidade federativa é uma das que sofre maior incidência da violência no País. Esta afirmação é válida especialmente para os números de homicídio e estupro. Todavia, estas comparações exigem cautela: por um lado, a ocorrência de homicídios é fortemente influenciada pelas dinâmicas de gênero e, por outro, há uma tendência de subnotificação dos casos de estupro as autoridades policiais.

A taxa de homicídio (proporção entre número de vítimas de homicídio e a população de um determinado território) é um indicador normalmente utilizado para dimensionar a violência em municípios, estados e países. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas), lançado pelo governo brasileiro em 2007, por exemplo, adota exclusivamente a taxa de homicídio para nortear suas ações e medir seu desempenho.

Embora seja um indicador importante, uma vez que quantifica ataques intencionais contra a vida, a mensuração do fenômeno da violência e o planejamento de políticas públicas a partir das taxas de homicídio apresentam sérias limitações. Dados sobre homicídio são relativamente fáceis de apreender porque deixam como evidência um corpo. No entanto, considerar as especificidades da violência baseada no gênero leva a uma compreensão de suas limitações.

O planejamento de políticas públicas requer indicadores básicos de medida da prevalência da violência contra as mulheres, referentes ao número de casos, frequência, gravidade das agressões e identificação dos tipos de agressão física e psicológica. Estes indicadores não estão disponíveis no Brasil porque não há pesquisas com desenho adequado e com a periodicidade necessária sobre a violência contra as mulheres no Brasil⁷.

⁷ Cavenaghi, Suzana. *Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas*. CFemea: Brasília, 2008.

Noventa e dois por cento das vítimas de violência letal no Brasil são do sexo masculino⁸, acompanhando uma tendência presente no mundo todo e que está diretamente relacionada as desigualdades de gênero. As mulheres, contudo, são acometidas com mais frequência por outros tipos de crimes, como abuso e assédio sexual, estupro e violência doméstica e familiar, muitos deles perpetrados por pessoas de seu círculo íntimo de relações.

Ao contrário dos homicídios, que produzem um cadáver como evidência, as outras formas de violência contra as mulheres requerem outras técnicas, algumas mais sofisticadas de quantificação e qualificação. Isso porque diversas formas de violência são encaradas como acontecimentos normais na vida das mulheres e sequer chegam a ser denunciadas. Em outros casos, fatores como indisponibilidade de delegacias, desconhecimento dos próprios direitos, medo, vergonha, atendimento inadequado ou temor de que o companheiro ou companheira seja preso/presa influenciam na decisão das vítimas de reivindicar seus direitos junto aos poderes públicos.

Desta forma, há que se considerar que o número de denúncias não é um bom medidor de frequência da violência. Frente à inexistência de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre a violência contra as mulheres no País e a indisponibilidade de dados que ressaltem a cor/raça das vítimas, os números de registros policiais do Distrito Federal só nos permitem sugerir que algumas regiões são mais acometidas pela violência do que outras e que índices altos de denúncias refletem índices altos de violência.

Índices baixos de denúncias podem significar tanto que há menos violência quanto que as mulheres não são encorajadas a levar os crimes as autoridades policiais. Já as variações de um ano para outro e entre regiões administrativas podem decorrer, entre outros fatores, das diferentes condições de infra-estrutura de atendimento. De qualquer maneira, a elaboração de políticas públicas eficientes requer a produção e a interpretação de informações sobre as condições de vida da população e, na sua ausência, o Estado deve, ao menos, traçar diretrizes de ação com base nos dados existentes.

A inexistência de pesquisas e indicadores adequados contribui para a invisibilidade da violência contra as mulheres. Em um exemplo hipotético, uma mulher negra, a caminho do local de trabalho, muda seu trajeto ao andar na calçada para desviar de grupos de homens, temendo sofrer agressões verbais ou ser tocada ou estuproada. Em seguida, adentra o transporte público, onde está sujeita a diversas formas de assédio físico e verbal. Ao chegar ao trabalho, depara-se com o assédio sexual e, no ambiente doméstico, volta a ser vítima de agressões perpetradas por seu companheiro.

8 Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros*, 2008.

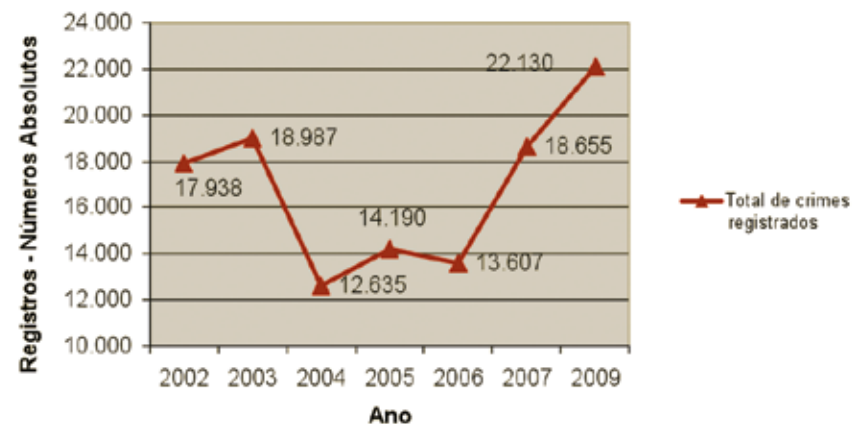
Muitas brasileiras, como esta trabalhadora hipotética, têm um cotidiano completamente condicionado por práticas violentas, mas permanecem ocultas na formulação de políticas públicas embasadas somente nas taxas de homicídio e em dados que não problematizam a variável “raça”.

Paralelamente à invisibilidade dos sujeitos oprimidos há que se considerar as deficiências dos números publicados no Distrito Federal. Os dados empregados para o estudo da violência contra as mulheres baseiam-se em registros policiais. Desde 2007, a coleta e processamento de dados sobre a violência vêm sendo aprimorada pela Polícia Civil da unidade federativa, resultando em uma produção mais uniforme e confiável, mas que traz lacunas e precisa ainda ser aprimorada.

2.1 - A violência contra as mulheres no Distrito Federal

Os números disponíveis mostram uma grande variação no número de registros de crimes contra as mulheres no Distrito Federal entre 2002 e 2009. Isso se explica, em grande parte, pelas mudanças na metodologia de agrupamento dos dados oficiais ao longo da década. Outra hipótese é que a criação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e a expansão dos serviços públicos de atendimento as mulheres vítimas de violência tenham incentivado as denúncias, tanto dos crimes cometidos em âmbito doméstico, quanto daqueles cometidos por desconhecidos, que registraram número recorde em 2009.

Evolução dos números de crimes contra as mulheres no Distrito Federal – 2002-2009



Fonte: CFEMEA, a partir do Anuário Estatístico do Distrito Federal – 2007; DEPO/PCDF 2007-2009.

A distribuição dos homicídios e outras formas de violência contra as mulheres não é uniforme dentro do território do Distrito Federal. Não há dados específicos sobre as mulheres negras, mas retomando os grupos de regiões administrativas delimitados anteriormente, é possível identificar algumas relações entre a violência contra as mulheres e padrões sócio-econômicos⁹.

9 Esclarecimento metodológico: 1) Os dados apresentados no Mapa da Violência são os mais confiáveis porque se baseiam principalmente em informações provenientes da Base de Dados Nacional do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. Esta base de dados reúne informações sobre todos os óbitos notificados no País. Já os dados relativos ao Distrito Federal, utilizados a seguir, são compilações de registros policiais e dependem da notificação dos crimes pela própria vítima ou seus familiares e conhecidos da vítima. O registro policial depende, ainda, da relação do agente policial com a vítima: é ele/ela quem determina na maioria das vezes se o caso será ou não tratado pela polícia. Como a subestimação da violência contra as mulheres é um padrão dominante na sociedade brasileira que também atua dentro das delegacias, os registros policiais dão conta de uma parcela pequena dos casos de violência.

Na ausência de informações mais adequadas e de dados específicos sobre as mulheres negras, todavia, os dados publicados pelo Governo do Distrito Federal no Anuário Estatístico do DF 2007, a partir de informações da Secretaria do Estado de Segurança Pública e Defesa Social, podem ser úteis na identificação de tendências.

2) A comparação da incidência da violência contra as mulheres entre os diferentes grupos de regiões administrativas estabelecidos nesta pesquisa impõe inúmeros desafios metodológicos devido à escassez ou à inadequação dos dados disponíveis. Versões diferentes do Anuário Estatístico do Distrito Federal, para citar um exemplo, trazem dados idênticos para 2006 e 2007, o que indica que há algum erro em sua publicação. Apenas a categoria “outros” traz números diversos para os dois anos. Por suscitarem desconfiança, os dados para 2007 foram descartados.

A segunda dificuldade reside na inexistência de números atualizados por ano do total de habitantes de cada região administrativa. O cálculo adequado das taxas de criminalidade é dado pela fórmula

$$\frac{\text{vítimas}}{\text{população}} * 100.000$$

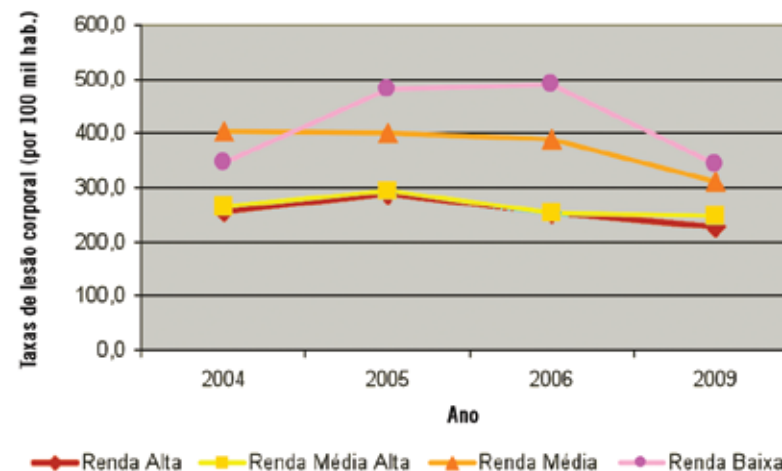
Para suprir a falta de dados da população de 2005 e 2006, utilizaremos os dados disponíveis para 2004. Desta forma, as taxas apresentadas nos quadros a seguir foram calculadas a partir dos números de 2004, com base na suposição de que a população das regiões administrativas cresceu de forma proporcional. Ainda que as taxas resultantes não sejam precisas, isso permite uma comparação da ocorrência da violência em cada grupo de Região Administrativa. Contudo, elas não devem ser utilizadas para observar a evolução da frequência da violência ao longo do tempo e tampouco para comparações com regiões externas ao Distrito Federal. Em outras palavras, elas apenas fornecem uma base de comparação simultânea entre as regiões.

No mais, é necessário lembrar que pesquisas empíricas comprovam que o registro policial de crimes representa apenas uma pequena amostra de um universo muito maior (Waiselfisz, 2010), o que é particularmente relevante nos casos de violência entre pessoas que mantêm laços afetivos e familiares. Portanto, os valores reais muito provavelmente são bem maiores do que os utilizados.

Os gráficos abaixo (Gráficos 6, 7 e 8) mostram que, para três tipos de crime contra as mulheres (estupro, lesão corporal e homicídio), a incidência é maior nos grupos de renda média e baixa – linhas laranja e rosa, respectivamente – que reúnem as regiões administrativas com menor renda per capita do Distrito Federal, que são aqueles com maior proporção de negr@s. É notável também a persistência das distâncias que as linhas do grupo de renda baixa mantêm das linhas do grupo com renda mais elevada, que congrega as regiões administrativas com maior renda per capita.

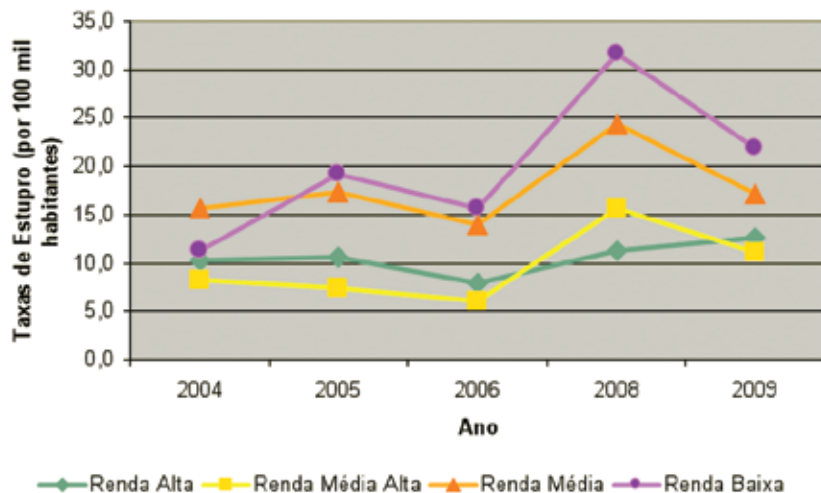
Este quadro é ilustrativo da maneira como o capitalismo, o patriarcado e o racismo se combinam na estruturação das desigualdades sociais. Como afirmamos anteriormente, as mulheres negras são a maioria entre @s desempregad@s, compõem o grupo com menor rendimento médio de toda a população e são a maioria entre mulheres que habitam as regiões mais pobres do Distrito Federal. Por isso, a invisibilidade da cor nos dados sobre violência não é impeditiva para a constatação de uma dinâmica social perversa de vitimização das mulheres negras. Esta combinação de fatores as torna mais suscetíveis à violência e cria obstáculos à superação das situações de violência sistemática.

Taxas de lesão corporal de mulheres por Grupo de Região Administrativa para o Distrito Federal – 2004-2009



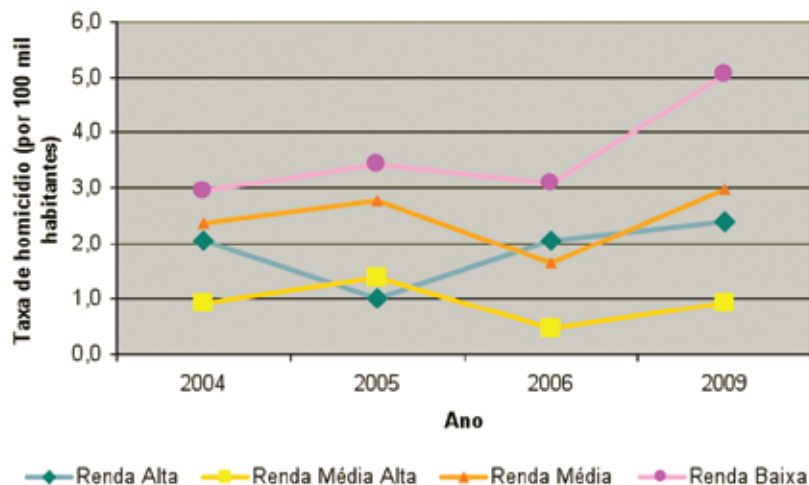
Fonte: CFEMEA, a partir do Anuário Estatístico do Distrito Federal – 2007; DINF/DEPO – PCDF - 2009

Taxas de estupro de mulheres por Grupo de Região Administrativa para o Distrito Federal – 2004-2009



Fonte: CFEMEA, a partir do Anuário Estatístico do Distrito Federal – 2007; DIN/DEPO/DEPATE/PCDF - 2009

Taxas de homicídio de mulheres por Grupo de Região Administrativa para o Distrito Federal – 2004-2009



Fonte: CFEMEA, a partir do Anuário Estatístico do Distrito Federal – 2007; DIN/DEPO – PCDF - 2009

2.1.1 - Homicídios

O problema da violência no Brasil assume proporções colossais qualquer que seja o parâmetro de análise: crimes letais contra a pessoa (homicídios e atos de resistência), crimes não letais contra a pessoa (agressões, estupros, ameaças) ou crimes contra o patrimônio. Em todos os casos nossas taxas são alarmantes se comparadas com as de outros países.

As taxas de homicídio, apesar de suas limitações, são utilizadas em todo o mundo para comparar os números de violência letal porque, a ocorrência de homicídios é indicativa de que outras formas de violência são cotidianamente acionadas como forma de resolução de conflitos e de subordinação¹⁰. No Brasil, os dados sobre homicídios vêm sendo divulgados no Mapa da Violência, cuja edição mais recente, de 2010, traz dados coletados até 2007.

A violência letal entre brasileir@s vem atingindo proporções alarmantes. As taxas de homicídio tiveram crescimento vertiginoso no período que vai dos anos 1980 ao começo dos anos 2000. A partir de 2004, no entanto, os números passaram a apresentar quedas regulares, influenciadas pela implementação de políticas de desarmamento¹¹. Os dados oficiais indicaram a queda da taxa de 28,9 mortes por 100 mil habitantes em 2003 para 25,2 mortes por 100 mil habitantes em 2007, no entanto, para estudios@s do tema, a tendência de queda não se verifica quando se faz o cruzamento com a variável raça/cor¹². O Brasil é o quinto colocado em um ranking que compara a incidência de violência letal em 91 países¹³.

As taxas de homicídio do Distrito Federal, de 1997 a 2007 foram sempre mais elevadas do que a média nacional, como se pode verificar no gráfico⁹.

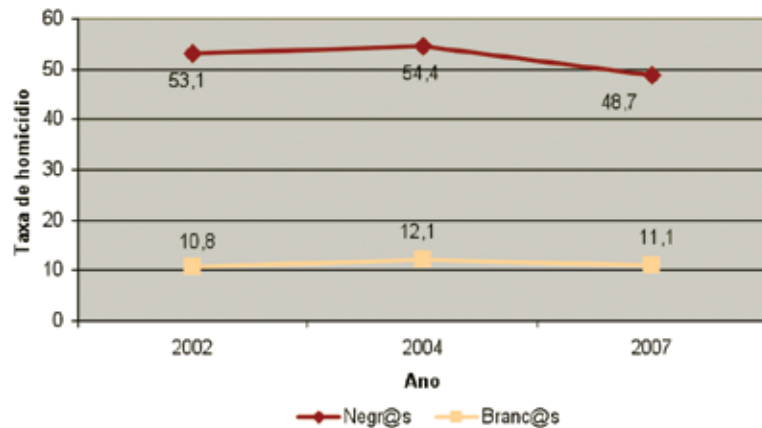
10 Ramos, Silvia (mimeo).

11 Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros*, 2008.

12 Ver artigo de Jurema Werneck *Mulheres Negras e Violência no Rio de Janeiro*, p. 24, que integra esta publicação.

13 Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2010: Anatomia dos Homicídios no Brasil*, 2010.

Evolução das taxas de homicídio no Brasil e no Distrito Federal – 1997-2007



Fonte: CFEMEA, a partir do Mapa da Violência, 2010

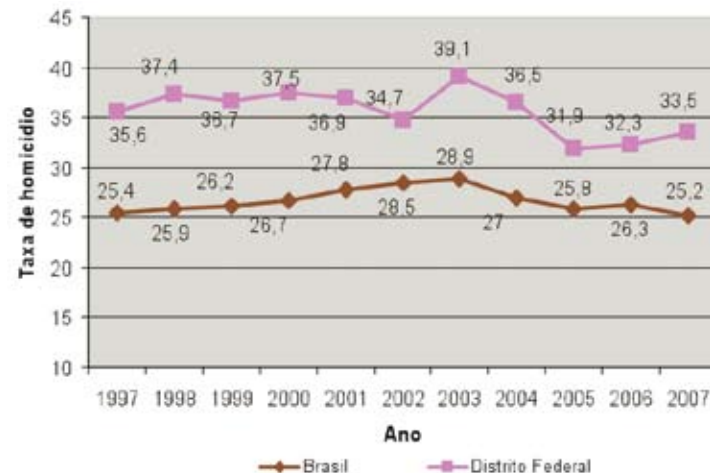
De 1980 a 2000, a taxa de homicídios local saltou de 12,3 para 35,4 óbitos por 100 mil habitantes. A partir de 1987, as taxas na capital federal cresceram de forma mais acelerada que as nacionais até 1994, quando alcançou o patamar de 34 homicídios por 100 mil habitantes. Superior à média nacional, que era de 24,8 por 100 mil habitantes¹⁴.

Uma queda brusca na proporção de homicídios na população do Distrito Federal foi observada em 2004, seguida por oscilações que, nos últimos anos, tendem ao aumento. Os dados compilados no Mapa da Violência revelam que a taxa de morte por homicídios chegou a 33,5 por 100 mil habitantes em 2007. A inexistência de informações sobre o perfil dos agressores faz com que seja impossível analisar quantos destes homicídios foram cometidos no âmbito das relações íntimas de afeto das vítimas.

Os homicídios afetam negr@s e blanc@s de forma desigual. Como ilustra o Gráfico abaixo, a taxa de homicídios da população negra é muito maior do que a da população branca. O abismo entre as taxas confirma que população negra (preta e parda) residente no DF vive/sofre em condições de insegurança muito maiores que a branca e que o racismo é um dos fatores determinantes na escolha das vítimas de homicídio, ainda que não se possa afirmar que ele seja o motivo principal dos crimes.

14 Cruz, Natália Mori. *Decifra-me ou Te Devoro!:* O caos urbano nas cidades contemporâneas – o caso de Brasília. Dissertação de Mestrado, 2003

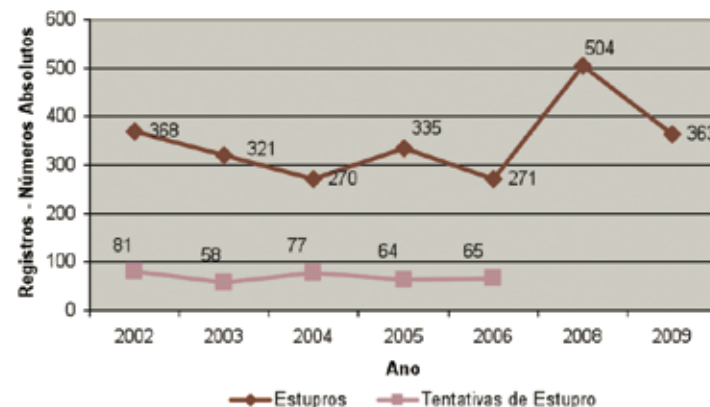
Evolução das taxas de homicídio de blanc@s e negr@s no Distrito Federal – 2002-2007



Fonte: CFEMEA, a partir do Mapa da Violência, 2010

Infelizmente, o Mapa da Violência 2010 não traz informações sobre taxas de homicídios de mulheres para os anos anteriores a 2007. Também não há dados sobre a cor das mulheres mortas ou sobre o perfil dos homicidas. Contudo, os números absolutos permitem observar um salto significativo na quantidade de homicídios de mulheres entre 2005 e 2009. Há também os casos em que o agressor não teve oportunidade de consumir o crime, que aparecem no Gráfico 11 como tentativas de homicídio.

Evolução dos números de homicídios e tentativas de homicídios de mulheres no Distrito Federal – 2002-2009:



Fonte: CFEMEA, a partir do Mapa da Violência 2010; DINF/DEPO – PCDF 2009

A taxa de homicídio de mulheres para 2007 foi de 5,3 para cada 100 mil habitantes no Distrito Federal. Esse número é considerado elevado, uma vez que a taxa nacional foi de 3,9 colocando o Brasil na 12ª posição em um ranking de homicídio feminino que conta com 73 países¹⁵. Portanto, ainda que a proporção de mulheres assassinadas pareça baixa quando comparada a de homens, os dados nacionais e internacionais revelam que a capital federal tem muito que avançar nas políticas de segurança para as mulheres.

2.1.2 - Violência Sexual

No Brasil, os crimes sexuais são pouco denunciados e faltam pesquisas que mobilizem recursos e instrumentos adequados para mensurar a frequência de sua ocorrência¹⁶. Sem números, é complicado transmitir para o debate público a dimensão que a violência sexual tem na vida cotidiana das mulheres. A falta de dados também dificulta o desenho de políticas públicas realmente capazes de enfrentar o problema, assim como a avaliação da eficácia das políticas existentes para combater a violência sexual.

A violência sexual apóia-se numa ideologia da virilidade e manifesta-se pela utilização de forma abusiva e desigual da força e do poder real ou simbólico para impor um desejo ou uma vontade. Os estereótipos e papéis desiguais atribuídos aos sexos feminino e masculino nas sociedades patriarcais e racistas fazem com que as mulheres sejam vítimas de violência sexual com muito mais frequência do que os homens. Ao subjugar violentamente a sexualidade das mulheres, efetiva-se uma estratégia de sustentação das hierarquias (dominação/subordinação) não somente de gênero, mas também raciais e de classe. Por isso, a forma como a violência sexual se manifesta contra as mulheres negras e brancas, heterossexuais e lésbicas, pobres e ricas, entre outras, são diferentes em forma e intensidade. De maneira coerente com essas estruturas violentas de dominação e reproduzindo-as, também as instituições públicas (leis, serviços etc) respondem de maneira mais ou menos efetiva à proteção dos direitos das mulheres e a punição dos culpados, dependendo dos grupos em que se inserem vítimas e agressores.

15 Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2010: Anatomia dos Homicídios no Brasil*, 2010.

16 Souza, Cecília de Mello; Adesse, Leila. *Violência Sexual no Brasil: perspectivas e desafios*. Brasília: Ipas, 2005.

O mito de que os homens precisam manter relações sexuais constantemente para garantir sua sanidade mental e física, somado a crença de que a libido das mulheres é muito menor do que a dos homens, atua como fator de legitimação do exercício sexual masculino sem consentimento de suas parceiras. O estupro é o ato de violência mais sintomático do controle patriarcal sobre a sexualidade das mulheres. O que o agressor busca é a obtenção do próprio prazer sexual a partir da anulação e da destruição do desejo d@ outr@, promovendo, com seu ato, a destruição e a humilhação da vítima.¹⁷

A violência sexual é crime previsto no Código Penal brasileiro em seu Título VI “Dos Crimes Contra a Dignidade Sexual”. A Lei 12.015, de 2009, extinguiu o crime de abuso sexual e o estupro passou a ser definido nos seguintes termos pelo artigo 213: “Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso”. Estão previstos no mesmo título os crimes de violência sexual mediante fraude, assédio sexual, estupro de vulnerável, dentre outros.

A dominação patriarcal confere certa invisibilidade à violência sexual, que é agravada quando o agressor é conhecido da vítima. Os dados existentes indicam que a maioria destes crimes é cometida por pessoas próximas, como namorados, maridos, pais e padrastos¹⁸. Entretanto, a inadequação dos serviços de atendimento desencoraja as vítimas a levarem estes crimes as autoridades. Mas a tolerância da sociedade para com a violência sexual conjugal não elimina seu potencial destruidor. Na verdade, estudos indicam que as vítimas desse tipo de violação sofrem danos psicológicos, físicos e morais semelhantes aos apresentados nos casos de estupro por desconhecidos¹⁹, com um enorme agravante: a convivência cotidiana com o agressor as coloca em situação permanente de risco de violência.

17 Bandeira, Lourdes. Violência Sexual, imaginário de gênero e narcisismo. In: Suarez, Mireya; Bandeira, Lourdes (orgs). *Violência, gênero e crime no Distrito Federal*. Brasília: Paralelo 15/Editora UnB, 1999.

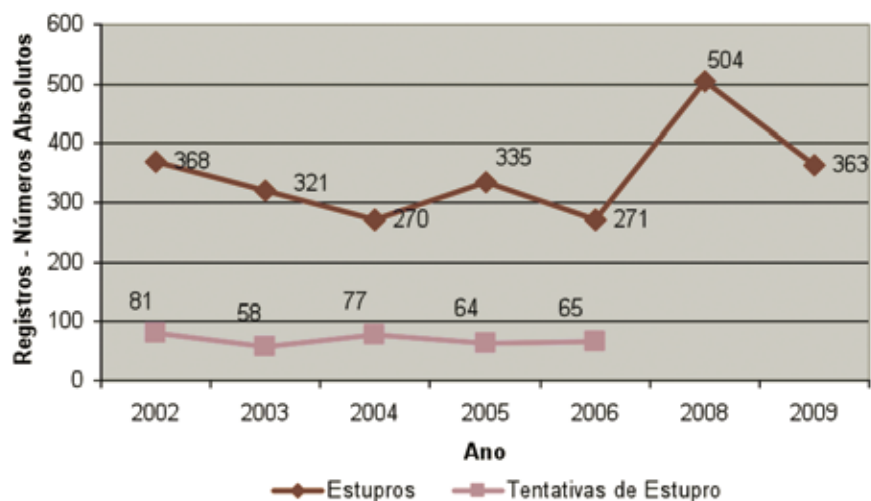
18 Pimentel, Silvia; Schritzmeyer, Ana Lúcia; Pandjarjian, Valéria. *Estupro: crime ou "cortesias"? Abordagem jurídica de gênero*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998. Saffioti, Heleith. A vida por um fio: a violência contra crianças e adolescentes no Brasil contemporâneo. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG, 1994.

19 Dantas-Berger, Sônia; Giffin, Karen. A violência nas relações de conjugalidade: invisibilidade e banalização da violência sexual? *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 21, Rio de Janeiro. Mar/abr, 2005.

Devido a sub-notificação, todos os números disponíveis para o Brasil correspondem a uma parcela ínfima da realidade. Os registros das Secretarias de Segurança Pública levam à projeção de 8,78 estupros e de 7,13 casos de atentado violento ao pudor por 100 mil habitantes no Brasil. Contudo, o Ministério da Saúde estima que menos de 10% destes crimes são notificados²⁰ as autoridades policiais.

Em meados dos anos 2000, a taxa de estupro estimada para a Região Centro-Oeste foi a maior do País: 11,96 por 100 mil habitantes. As estimativas para o Distrito Federal, terceiro colocado no ranking²¹ por unidade federativa, apontavam uma taxa de 15,56 por 100 mil habitantes²². De lá para cá a situação não melhorou, as taxas de estupro no DF atingiram 19,3 e 13,9 casos por 100 mil habitantes, respectivamente em 2008 e 2009.

Evolução dos números de estupro e tentativas de estupro de mulheres no Distrito Federal – 2002-2009



Fonte: CFEMEA, a partir do Anuário Estatístico do Distrito Federal - 2007; DINF/DEPO – PCDF 2009

20 Ministério da Saúde. Norma técnica: Prevenção e Tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes. Brasil, 2002.

21 Secretaria Nacional de Segurança Pública. Mapa da Criminalidade, 2006.

22 Souza, Cecília de Mello; Adesse, Leila. Violência sexual no Brasil: perspectivas e desafios. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Como mostra o gráfico 7, apresentado anteriormente, os registros da proporção de estupro por habitantes é maior nas regiões administrativas dos grupos de renda baixa e média²³, onde se concentra a maior parte da população negra e com menor renda per capita. Novamente, a inexistência de dados desagregados por raça restringe o mapeamento das dinâmicas de discriminação racial.

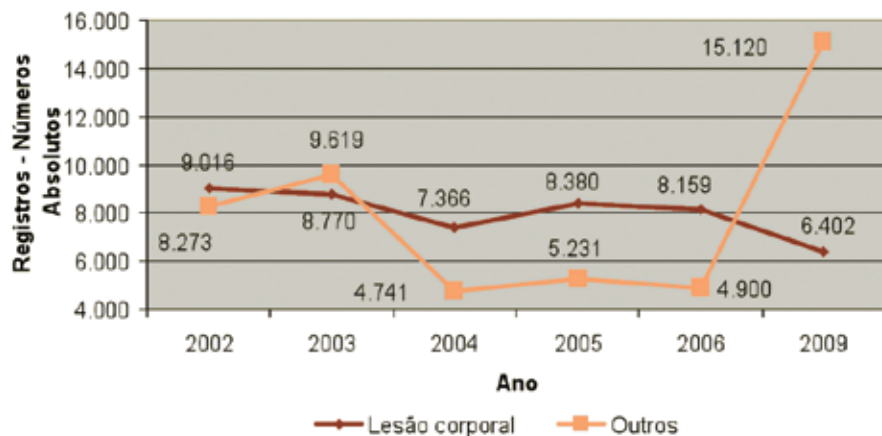
Entretanto, é sabido que o racismo não atua somente na determinação do perfil das vítimas. Ele também transpassa o atendimento dos serviços disponibilizados pelo Estado, implicando a negligência na garantia e proteção aos direitos das mulheres negras, principalmente quando elas são, também, pobres. No caso da violência sexual, o racismo institucional é mais um elemento de vitimização das mulheres negras, expresso na forma como suas denúncias são recebidas nas delegacias e analisadas na justiça que, muitas vezes, responsabilizam as mulheres de uma maneira geral, e as negras de modo agravado, pelos crimes dos quais são vítimas.

2.1.3 - Outros tipos de violência

Além de estupros e homicídios, vários comportamentos são empregados para disciplinar e normatizar os corpos e as mentes das mulheres, incluindo ameaças, injúrias, agressões verbais, físicas, patrimoniais, psicológicas etc. Ao contrário dos atos calamitosos, estas outras formas de violência muitas vezes se diluem no cotidiano das mulheres, ganhando status de normalidade. No ambiente doméstico ou nas ruas, impõem às mulheres formas de ser, pensar e se comportar, negando-lhes autonomia.

23 Como explicado acima, este estudo organiza as Regiões Administrativas do Distrito Federal em 4 grupos, segundo a renda per capita. O grupo com renda alta refere-se às regiões que apresentam renda per capita entre 5 e 10 salários mínimos. O grupo com renda média alta reúne as regiões com renda per capita entre 3 e 5 salários mínimos. Já o grupo de renda média refere-se às regiões com renda per capita entre 1 e 3 salários mínimos. Finalmente, o grupo de renda baixa congrega as regiões que apresentam renda per capita entre 0 e 1 salário mínimo.

Evolução dos números de lesão corporal e outros crimes contra as mulheres no Distrito Federal – 2002-2009



Fonte: CFEMEA, a partir do Anuário Estatístico do Distrito Federal - 2007; DINF/DEPO – PCDF 2009

A quantidade de denúncias de lesão corporal registrada no território do DF é notável. A fonte utilizada para dados até 2006 funde denúncias de ameaças a diversas manifestações de violência na categoria “outros” e traz os dados desagregados por raça/cor. Mas os números de 2009 mostram que o crime mais recorrente foi a lesão corporal (dolosa e culposa), com 6.367 registros, seguido de perto pela injúria, que totalizou 6.367 casos. Em terceiro lugar ficou o crime de ameaça, com 4.942 registros. Juntos, os três crimes somam 80% das ocorrências de violência contra as mulheres registradas em 2009.

Os números disponibilizados pela Polícia Civil não levam em consideração a relação entre a vítima e o agressor/a. Contudo, é sabido que crimes como ameaça e lesão corporal leve correspondem a maioria das denúncias de casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

3 - A rede de atendimento às vítimas

Quando a violência ocorre, as possibilidades de reação das mulheres variam de acordo com sua inserção social. Mulheres de classes altas e médias também estão sujeitas a tensões emocionais, medo e opressão, mas vivem em regiões menos violentas e contam com maiores possibilidades de mudar de domicílio e de dispor de

atendimento jurídico, médico e psicológico de qualidade. As mulheres pobres precisam, igualmente, lidar com os danos psicológicos, físicos e materiais infligidos pela violência. A diferença é que elas normalmente habitam os locais mais violentos e têm dificuldades no acesso aos serviços necessários para seu restabelecimento. A disponibilidade de transporte público tem também um papel fundamental nas grandes cidades, uma vez que pode favorecer, ou na sua ausência impedir, o deslocamento das mulheres até as autoridades competentes.

O Estado é o responsável por assegurar o direito à saúde física e mental, a integridade física e o acesso à justiça de todas as mulheres e deve proporcionar serviços adequados e eficientes para aquelas que não podem pagar por eles. Em uma cidade com profundas desigualdades como Brasília, a existência de uma rede de atendimento as mulheres vítimas de violência é uma das únicas formas de gerar condições para que as mulheres pobres exerçam seus direitos e rompam com situações de violência cíclica.

A vida das mulheres é marcada pela vulnerabilidade as múltiplas agressões a que elas estão sujeitas, mas também se caracteriza pela resistência frente à opressão. Seja denunciando seus agressores, mesmo em contextos nos quais os serviços de atendimento estão longe de atingir os padrões desejados, seja reivindicando coletivamente das autoridades públicas as condições para exercer plenamente sua cidadania, as mulheres lutam para ter direito a uma vida livre de violência.

A criação dos serviços e ações para prevenir e atender mulheres vítimas de violência no Brasil decorre da ação dos sujeitos coletivos. Desde a década de 1970 que o movimento feminista atua para que a violência seja reconhecida como um problema do Estado e para que haja políticas públicas de prevenção e atendimento. No Distrito Federal não foi diferente. Os poucos serviços existentes são resultado da ação histórica de grupos de mulheres. Na década de 1970, algumas ações foram protagonizadas pelo Brasília Mulher, primeiro grupo feminista de Brasília criado no final dos anos 70, que realizava oficinas sobre os direitos das mulheres e a violência contra as mulheres em todo o Distrito Federal. Em 1984, os grupos feministas ligados aos movimentos sociais articularam o Fórum de Mulheres do Distrito Federal e desde então tem influenciado na elaboração e criação de serviços e políticas.

Nos anos 80, seguindo a linha de reivindicação dos grupos de mulheres de outros estados, o Fórum de Mulheres do DF foi protagonista na luta pela instalação da DEAM

do DF, tendo inclusive que ocupar área no Plano Piloto onde funcionaria a primeira, e até então, única DEAM de Brasília. Este coletivo de mulheres também realizou ações que levaram a criação e instalação do Conselho de Direitos da Mulher do DF (1988); participou das atividades capitaneadas pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher durante a Constituinte, bem como atuaram para que as conquistas inscritas na Constituição de 1988 fossem ampliadas na Lei Orgânica do Distrito Federal (1989).

Com um marco legal já garantido no final da década de 1980, as mulheres brasilienses se dedicaram na década de 1990 a reivindicação de políticas públicas e de novos direitos.

A Casa Abrigo, atualmente em funcionamento na capital, é fruto dessa luta das mulheres. Em 1996, o governo do Distrito Federal lançou o “Programa de Prevenção e Combate à Violência Contra a Mulher”, destinado a reduzir os números alarmantes registrados na cidade: naquele ano, mais de 100 mulheres foram assassinadas pelo marido ou companheiro e 285 foram vítimas de estupro. A morosidade na contratação da equipe profissional para a Casa foi denunciada pelos movimentos e, graças às pressões, o governo local inaugurou as novas instalações em março de 1997.

A diminuição dos altos índices de violência contra as mulheres no Brasil requer políticas públicas que viabilizem a implementação da Lei Maria da Penha e que protejam as mulheres dos crimes cometidos contra elas em espaços públicos, como estupros, tráfico de mulheres e agressões morais. A Lei Maria da Penha, o I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres são marcos que têm contribuído para o fortalecimento da rede de serviços de atendimento às vítimas.

Contudo, a atuação do governo local tem sido incompatível com a proteção dos Direitos Humanos das Mulheres, como demonstra o texto de Célia Vieira *Análise da Execução do Orçamento Mulher do Distrito Federal*, que integra este volume. O Governo do Distrito Federal afirma ter constituído uma rede de atendimento às mulheres em situação de violência, composta por uma Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), uma DEAM Móvel que funciona desde 2009, Postos de Atendimento Especializados da Mulher (PAM) nas Delegacias de Polícia Civil, Núcleos de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica, um núcleo especializado da Defensoria Pública e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra

a Mulher e uma Casa Abrigo. Contudo, os serviços prestados, em sua maioria, não atendem as determinações da Lei Maria da Penha e as necessidades das vítimas, impedindo as mulheres de Brasília de usufruírem plenamente de seus direitos e motivando inúmeras denúncias na mídia e instâncias oficiais.

A pouca prioridade dada aos assuntos referentes aos direitos das mulheres pelo governo local pode ser exemplificada pelo fato de o Distrito Federal não estar entre as 22 unidades da federação que, até o momento, aderiram ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. A única Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM) do Distrito Federal foi inaugurada em 1987 e localiza-se na Asa Sul, situada na Região Administrativa de Brasília. Esta é uma região central no Distrito Federal, mas dadas as deficiências do transporte público, o acesso à DEAM a partir das cidades-satélites é caro, leva tempo e não pode ser realizado à noite. A DEAM Móvel, que, supostamente supriria esta dificuldade, na verdade não registra ocorrências, se limitando a prestar informações à população.

Existem 32 Postos de Atendimento Especializados da Mulher (PAM). Sua finalidade é estender o atendimento realizado pela DEAM às mulheres que moram e trabalham em locais distantes do Plano Piloto. Entretanto, os Postos que de fato funcionam, atendem em horários restritos, o que impede o atendimento de mulheres que trabalham durante o dia. Além disso, inúmeras denúncias revelam que frequentemente o serviço prestado é incompatível com a proposta de atendimento humanizado. Não raro as mulheres são responsabilizadas pela violência que sofrem e recebem informações desencontradas.

Assim, a estrutura de atendimento policial às vítimas demonstra ser insuficiente. Somando aos casos de violência contra as mulheres os crimes como furtos, tráfico de drogas etc, e os crimes cometidos contra pessoas do sexo masculino, a DEAM registrou uma média de 3.500 ocorrências por ano em 2008 e 2009. Cerca de um terço das infrações denunciadas tiveram lugar em Brasília - Região Administrativa em que a Delegacia se situa - e somente 16% das 22 mil ocorrências de crimes contra as mulheres foram registradas na DEAM. Logo, a descentralização do atendimento seria fundamental para o acesso das vítimas, indicando a necessidade de novas unidades da Delegacia Especializada em outras Regiões Administrativas.

Os núcleos de atendimento às Famílias e aos autores de violência doméstica destinam-se a apoiar a recuperação psicológica e social das vítimas, e contam com uma

equipe multidisciplinar integrada por assistentes sociais, psicólogas e pedagogas. Os nove núcleos são mantidos pela Coordenaria para Assuntos da Mulher (CAM) e estão localizados nas cidades de Gama, Ceilândia, Santa Maria, Brazlândia e Planaltina. Os números desses núcleos confirmam uma escolha do CAM em priorizar o atendimento as famílias em detrimento do atendimento específico para as mulheres vítimas de violência, como garantido na Lei Maria da Penha ao prever a criação de centros de referência e atendimento as mulheres vítimas de violência.

Nem mesmo o Centro de Referência de Atendimento as Mulheres da Estrutural, inaugurado em maio de 2009, juntamente com a implantação da Rede Integrada de Atendimento as Mulheres, chegou a funcionar. Ou seja, o Distrito Federal ainda não conta com um Centro de Referência para atender as mulheres.

Na área de Justiça, a Defensoria Pública mantém somente um núcleo de Defesa da Mulher, que funciona junto aos juizados especiais no Fórum José Júlio Leal Fagundes (em frente ao Parkshopping) e presta assessoria jurídica gratuita a pessoas que ganham até cinco salários mínimos. Apesar de estar localizado nas imediações de uma estação de metrô, para chegar ao núcleo as mulheres precisam fazer uma longa caminhada em ruas ermas, colocando em risco a própria segurança. Nas demais unidades da Defensoria Pública, o atendimento é destinado somente aos agressores e não as vítimas, segundo informações da atual coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do Ministério Público do Distrito Federal, Danielle Martins Silva. Além disso, o atendimento tem sido feito na maioria das vezes, por núcleos das faculdades de Direito, como a UNICEUB e a UNB.

Aparentemente, a mudança mais significativa introduzida no Distrito Federal após a criação da Lei Maria da Penha foi a aplicação crescente de medidas protetivas concedidas as vítimas de violência doméstica. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDF) foi o primeiro no País a instalar uma vara especializada no tratamento de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Atualmente, a capital federal mantém quatro Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, três deles localizados no mesmo prédio em que se encontra o núcleo especializado da Defensoria Pública. Eles atendem as ocorrências notificadas em Brasília, Lago Norte, Lago Sul, Varjão, Estrutural, Guará I e II, Candangolândia, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo I e II e Park Way. Entretanto, para as demais localidades, os processos são encaminhados para Juizados Especiais Criminais, que acumularam a competência para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres, o que

favorece a continuidade da aplicação do procedimento previsto na Lei 9.099/1995, e não aquele previsto na Lei Maria da Penha. Um exemplo disso é ainda a realização de audiências de conciliação e suspensão do processo.

O Núcleo de Gênero Pró-Mulher do Ministério Público tem tido uma atuação fundamental no tema. O núcleo tem participado ativamente de discussões sobre a formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Sua participação no debate público extrapola as esferas institucionais, uma vez que o núcleo é parceiro do projeto Promotoras Legais Populares, que já está em sua quinta edição e é desenvolvido pelas ONGs Centro Dandara de Promotoras Legais Populares Agende e pela UnB.

No que se refere à sociedade civil, as Promotoras Legais Populares têm desempenhado relevante papel na divulgação da Lei Maria da Penha e na reivindicação de melhorias nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Cerca de 250 mulheres já foram formadas pelo curso oferecido pelas Promotoras.

Um levantamento realizado pelo TJDF mostrou um aumento no número de medidas protetivas concedidas indicando que tanto as mulheres quanto os agentes policiais e operadores/as de justiça estão mais conscientes dos recursos legais de proteção instituídos pela Lei Maria da Penha.

Ano	Medidas Protetivas
2007	7.140
2008	7.849
2009 (jan-set)	7.592

Fonte: TJDF

Todavia, sem o funcionamento adequado do serviço policial, as mulheres continuam desencorajadas a denunciar os agressores porque a polícia não consegue garantir o cumprimento das medidas protetivas.

Denúncias anônimas encaminhadas ao Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) relatam o descaso com que foram tratadas mulheres que acionaram o

plantão policial por meio do telefone 190 durante a madrugada e foram orientadas a buscar a delegacia mais próxima durante o expediente de atendimento. Há também casos de mulheres que não conseguiram registrar a ocorrência da violência junto ao DEAM porque não residiam em regiões próximas à delegacia. Em um caso exemplar, uma trabalhadora doméstica desistiu de denunciar as agressões físicas, psicológicas e patrimoniais que sofria há dez anos após recorrer em um mesmo dia, sem sucesso, ao 190, ao DEAM e a um Posto de Atendimento.

O caso mais grave de violação de direitos devido à ineficiência de serviços é o da Casa Abrigo. Em agosto de 2009, o proprietário do imóvel em que se encontrava instalada a Casa Abrigo solicitou o cancelamento do contrato de aluguel junto ao Governo do Distrito Federal. Na falta de pronunciamento do governo, o proprietário deixou de emitir boletos de cobranças do aluguel e uma ordem de despejo foi executada em agosto de 2010. Com isso, as mulheres que deveriam encontrar conforto e proteção na Casa Abrigo, foram despejadas as pressas, sem garantias de que seriam transferidas para abrigo seguro. A negligência do Estado tornou-se ainda mais evidente diante da revelação de que o Governo do Distrito Federal contava com cerca de R\$ 500 mil disponíveis para investir na rede de atendimento as mulheres em situação de violência, oriundos de um convênio firmado com o Governo Federal em 2007.

Diante do descaso do governo local e sua inépcia na localização de novas instalações para a Casa Abrigo, as mulheres foram transferidas para o Centro de Internação dos Adolescentes da Granja das Oliveiras (CIAGO), um centro destinado a recuperação de adolescentes infratores. Os movimentos de mulheres e feministas da capital denunciaram que o prédio desrespeitava completamente os padrões da Política Nacional de Abrigamento: seu endereço era público e conhecido dos agressores, as mulheres e suas/seus filh@s eram separad@s dos internos apenas por um alambrado, presenciando fugas e rebeliões dos internos, e, além disso, elas permaneciam trancadas. Em outras palavras, as vítimas permanecem encarceradas e com medo, enquanto os agressores transitam impunemente.

Contrariando as reivindicações de que as mulheres fossem imediatamente transferidas para um abrigo adequado, o Ministério Público concedeu um prazo de 60 dias para que uma nova Casa Abrigo fosse alugada. Mesmo com o diálogo da sociedade civil com a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania (SEJUS), o Governo do Distrito Federal levou quase um mês para encontrar um novo local para a Casa Abrigo.

Considerações Finais

Brasília, a capital construída como símbolo de uma nova era de progresso, completou 50 anos em meio a escândalos de corrupção e desvio de dinheiro público que resultaram na prisão do governador José Roberto Arruda. Infelizmente, esse não é um caso isolado. Ressalvadas algumas exceções, o histórico de favorecimento irregular de grupos empresariais nos processos de licitação pública, o desvio de recursos públicos e a concentração dos investimentos nas regiões de classe média e alta têm resultado na profunda desigualdade social e na precariedade dos serviços públicos de saúde, transporte e educação no Distrito Federal.

As práticas ilícitas e falta de compromisso com os ideais democráticos e inclusivos priva cidadãos e cidadãs de seus direitos e leva ao agravamento das relações assimétricas de classe, raça e gênero. Por isso, movimentos sociais atuantes em diversos temas têm se esforçado para produzir uma transformação radical na política distrital.

Os movimentos feministas e de mulheres demandam do governo local a implementação de políticas e serviços públicos de enfrentamento à violência contra as mulheres, tanto em suas manifestações públicas quanto daquelas que ocorrem em âmbito privado. A aprovação da Lei Maria da Penha, o II Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres deram um novo fôlego a estas reivindicações, pressionando o governo a atentar a necessidade de consolidação e fortalecimento de uma rede de atendimento as mulheres vítimas de violência.

É notável o crescimento no número de PAMs, Juizados Especiais e Núcleos de Atendimento e o aprimoramento na produção de dados da Polícia. Entretanto, os direitos das mulheres só serão integralmente assegurados quando os serviços oferecidos obedecerem a padrões satisfatórios, eliminando práticas discriminatórias que responsabilizam a mulher pela violência contra ela cometida. Além disso, é fundamental que as políticas passem a considerar os problemas enfrentados pela população feminina, considerando as várias e múltiplas formas de dominação e violência a que estão sujeitas as mulheres em decorrência de sua raça, condição sócio-econômica, local de moradia, acesso a transporte, orientação sexual, idade etc. Sem isso, corremos o risco de produzir mudanças sociais limitadas e perpetuar a opressão dos grupos já marginalizados.



O Orçamento Mulher do Distrito Federal

Célia Vieira

A proposta de um Orçamento Mulher para o Distrito Federal (OM/DF) tem por objetivo construir um instrumento específico para que o movimento de mulheres e toda a sociedade brasileira possam incidir e atuar na formulação, execução e fiscalização do orçamento público distrital de forma mais qualificada e estratégica no âmbito da Câmara Legislativa e do Governo do Distrito Federal, a fim de garantir a igualdade de gênero e raça.

Construindo a metodologia do Orçamento Mulher do Distrito Federal

O Orçamento Mulher para o Distrito Federal é uma seleção de um conjunto de programas elaborada a partir da metodologia do Orçamento Mulher para a União. O conceito geral de Orçamento Mulher foi definido como *“O conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atendem direta ou indiretamente as necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e de raça”*.¹

Para a construção do OM/DF foram utilizados os instrumentos de planejamento e orçamento definidos na Lei Orgânica do Distrito Federal, especificamente o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social - PDES, o Plano Plurianual - PPA e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O conjunto destes instrumentos deve espelhar a concepção governamental na formulação e implementação das políticas públicas para os quatro anos definidos e o que se pretende alcançar, ou seja, sua estratégia de desenvolvimento.

Além disso, de forma subsidiária foram utilizadas legislações distritais sobre temas específicos, além do Relatório de Atividades 2008 - Prestação de Contas Anual do Governador, sítios das diversas secretarias distritais e matérias dos jornais locais.

1 CFEMEA. **Metodologia de Construção e Monitoramento do Orçamento Mulher**. Autoria Célia Vieira, Eliana Magalhães Graça e Guacira Cesar de Oliveira - Junho/2005. Disponível em www.cfemea.org.br

A seleção dos programas do PPA que integram o Orçamento Mulher do DF segue os seguintes critérios:

Grupo 1 • Programas que evidenciem a orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres, explicitada nos seus objetivos, indicadores, meta, público-alvo ou produto;

Grupo 2 • Programas que não cumprem os requisitos anteriores, mas dão cumprimento as ações previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Grupo 3 • Programas que não cumprem os requisitos citados nos dois grupos anteriores, mas evidenciam orientação estratégica para a promoção da igualdade étnico-racial, recorte de raça, atendimento à população negra, quilombola, indígena.

Grupo 4 • Programas que não cumprem os requisitos citados nos três grupos anteriores, mas que explicitam perspectiva transversal de gênero no planejamento, embora este elemento não esteja visibilizado no desenho do programa.

Grupo 5 • Programas que não cumprem os requisitos citados nos quatro grupos anteriores e cuja maioria do público-alvo seja a mulher.

Grupo 6 • Programas que, mesmo não atendendo os critérios acima, podem ser estratégicos para as mulheres do ponto de vista do seu empoderamento, autonomia econômica e reprodutiva e transformação do cotidiano.

A Metodologia do Orçamento Mulher na esfera federal considerou o programa como sua principal referência:

“O programa passou a ser o principal elemento do processo orçamentário, pois deveria “dar solução a um problema ou atender a uma demanda da sociedade, mediante um conjunto articulado de projetos, atividades e de outras ações que assegurem a consecução dos objetivos propostos. O gerenciamento do programas é a base da concretização do Plano Plurianual, cujo objetivo é viabilizar os compromissos assumidos pelo Governo com a sociedade por meio de ações orientadas para resultados.”²”

2 NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 04/99,” Exame, com exemplos e tabela comparativa, da nova organização e classificação de despesas no PPA e na LOA, conforme previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2000”, CONORF/SF e COFF/CD.

No entanto, na esfera distrital efetivamente não se reconhece o mesmo nível de importância do programa como elemento de integração entre o Planejamento, o Orçamento e a Gestão Pública.

Como na esfera federal, na Lei de Diretrizes Orçamentária distrital para 2009, o programa é descrito como instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. No entanto, a nomeação dos programas e seus objetivos não apresentam rigor metodológico que garantam a sua qualidade, por vezes gerando generalidades, dubiedades e duplicidades. Os indicadores, quando presentes, também apresentam problemas. Por isso, muitas vezes foi preciso lançar mão de outras fontes para a compreensão do objeto efetivo do programa e pelo menos um dos casos, sem conclusão.

Os problemas se intensificam ao nível das ações, que são um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa. Ações de natureza diversa, ações muito genéricas, com pouca clareza em seu desenho, são presentes de forma frequente. Ocorre ainda uma movimentação de ações em cada programa por vezes acima do desejável. Várias ações presentes no PPA deixam de constar da LOA. Assim, na esfera distrital o status do PPA é em grande medida apenas no campo formal.

O subtítulo, que na esfera federal na maioria das situações é utilizado para especificar a localização física da ação, na esfera distrital é onde muitas vezes se visualiza o efetivo objeto da ação pública. Esse fator pode gerar dificuldades pelo nível de desagregação adequada para a análise.

Além das limitações de origem dos projetos enviados pelo Poder Executivo do PPA e da Lei Orçamentária, o processo legislativo traz ainda alguns complicadores. A limitada transparência, especialmente na fase da execução orçamentária, é um problema que não pode deixar de ser ressaltado, pois até o momento se limita à publicação e divulgação na internet do Diário Oficial do DF. A ausência de sistema informatizado pode apresentar fortes limitantes ao processo de acompanhamento da execução orçamentária.

Espera-se que o problema deixe de existir devido à recente aprovação da Lei Complementar n° 131 em 27 de maio de 2009, que prevê no prazo de um ano que o Distrito Federal deverá cumprir a determinação de:

“Art. 1º..."

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”

Os problemas apontados, apesar de indicarem dificuldades na implementação do instrumento, de forma alguma impedem sua efetivação, pelo contrário, podem contribuir para a qualidade do desenho das políticas públicas do DF, com impactos diretos em sua efetividade e conseqüentemente na qualidade de vida de sua população.

Analizando os Instrumentos de Planejamento Governamental do DF: PDES (2007/2010) e PPA (2008-2011)

A estrutura de planejamento e orçamento do Governo do Distrito Federal na Lei Orgânica do DF apresenta um elemento que a diferencia da esfera federal, ao instituir o plano de desenvolvimento econômico-social do Distrito Federal, em seu art. 165, como instrumento que deve estabelecer as diretrizes gerais, definir os objetivos e políticas globais e setoriais que orientarão a ação governamental para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico do Distrito Federal, no período de quatro anos.

Em seu art. 166, o Plano Plurianual é definido como instrumento básico que detalha diretrizes, objetivos e metas (quantificadas física e financeiramente), para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas a programas de duração continuada, ressaltando que deverá ser elaborado em consonância com o plano de desenvolvimento econômico e social, para o período de quatro anos, incluído o primeiro ano da administração subsequente.

O PDES 2007-2010

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal para o quadriênio 2007/2010 foi aprovado pela Lei Nº 3.994, de 26 de junho de 2007. O PDES estabelece como visão “Tornar o Distrito Federal como referência de desenvolvimento com igualdade social”. Esta visão de futuro é traduzida em Macro-objetivos:

- Reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento humano e social;
- Assegurar o crescimento urbano ordenado e a sustentabilidade ambiental;
- Implementar ações de crescimento e geração de renda e emprego, com ênfase na inovação e competitividade;
- Adotar ações com enfoque no equilíbrio fiscal, na gestão para resultados e na qualidade dos serviços e do atendimento ao cidadão.

Assim, esta visão e os macro-objetivos definidos pretendem sintetizar os anseios e sonhos da sociedade brasiliense, a partir de um projeto político vencedor no processo eleitoral.

Observa-se a importância dada ao tema da igualdade social, gerando a expectativa de que os desdobramentos do PDES no PPA e na Lei Orçamentária acompanhem tal destaque. Mas já se percebe que a compreensão do processo de exclusão é limitada e se diferencia das orientações estratégicas do Governo Federal que explicita a severidade das desigualdades manifestadas nas dimensões raciais, de gênero e espaciais entre outras, considerando que a questão de etnia, raça e gênero é estruturante para a redução das desigualdades sociais:

“Tal registro é necessário para rompermos com a visão que nega a existência do racismo e discriminação da mulher como fator que aumenta a injustiça e a exclusão social.” (Orientações Estratégicas PPA 2004/2007)

“... a perspectiva de promoção da igualdade de gênero e raça deve estar presente na elaboração, execução e monitoramento de todas as políticas de governo, incorporada como princípio gerador de democracia, desenvolvimento e paz social.” (Orientações Estratégicas PPA 2008/2011)

Essa diferente compreensão certamente impactará a formulação e implementação das políticas públicas que pretendem “reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento humano e social”, gerando poucas expectativas e limitando seu alcance no atendimento direto e indireto das necessidades das mulheres e da efetiva redução das desigualdades de gênero e raça.

Nas diretrizes gerais as palavras-chave são “descentralização dos serviços públicos e da atividade econômica”, “integração dos órgãos e programas da administração pú-

blica” e “integração das atividades em saúde, educação, segurança e transportes”, “modernização da gestão pública e a criação de centros de excelência nos serviços de saúde, educação e segurança” e “informatização de todos os processos administrativos, com a capacitação e valorização do servidor”. Nesta etapa da orientação estratégica se verifica a atenção à dimensão espacial das desigualdades, extremamente perversa no Distrito Federal.

Políticas Setoriais

Nas políticas de Desenvolvimento Urbano destacam-se a redução do déficit habitacional, a promoção das regularizações fundiárias e a implantação da infra-estrutura urbanística e o mobiliário.

Na área de desenvolvimento econômico, emprego e geração de renda o governo pretende dar prosseguimento aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico, as implantações da Cidade Digital, do Parque Tecnológico de Biotecnologia e Agronegócios, entre outros, contemplando ações integradas de dinamização do desenvolvimento do entorno.

Destaque na educação para a alfabetização de pessoas entre 15 e 29 anos que se declararam analfabetos na PNAD, transformando o DF na primeira unidade da federação a erradicar completamente o analfabetismo, além de universalizar o acesso ao ensino infantil (zero a seis anos) com prioridade a pré-escola e ampliação da oferta de creches nas regiões mais carentes.

Os programas sociais implantados pelo governo anterior, Renda Minha, Renda Solidária, Cesta de Alimento, Pão e Leite, Restaurantes Comunitários, entre outros, que sofreram críticas pelo conteúdo clientelista, serão mantidos e ampliados. Mas, *“os mecanismos de contrapartidas relacionadas com a educação formal e com a formação profissional serão reformulados, dotando-os de componentes que possibilitem a auto-sustentação das famílias beneficiadas [...] serão oferecidos aos beneficiários programas de formação, treinamento e reciclagem que lhes favoreçam a inserção no mercado de trabalho e o acesso a atividades econômicas estáveis e dignas, permitindo-lhes, no futuro, prescindir dos benefícios.”*

É nesse contexto pouco promissor que estarão inseridas as políticas públicas relativas aos direitos das mulheres e a igualdade de gênero nesta gestão, selecionadas no Orçamento Mulher do Distrito Federal.

O PPA 2008/2011

O Plano Plurianual do Governo do Distrito Federal para o quadriênio 2008/2011 foi aprovado pela Lei 4007/07 e sofreu quatro alterações legais, duas em 2007, Lei 4012/07 e Lei 4068/07, e duas em 2008, Lei 4158/08 e Lei 4250/08.

A participação popular em audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos e Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal é relatada de forma pouco consistente:

“No transcorrer do mês de agosto de 2006 foram realizadas 29 reuniões de consulta à população em todas as Regiões Administrativas. Os encontros contaram com 1.423 participantes, dentre representantes de segmentos organizados da população, moradores, trabalhadores na região e servidores da administração, que apresentaram 3.863 sugestões/pleitos, para integrar o orçamento de 2007 ou, na impossibilidade, serem atendidos no Plano Plurianual de 2008/2011.”

Como se observa, não se tratou de audiências públicas amplamente convocadas para esta finalidade. As audiências foram realizadas em pleno processo eleitoral, sem metodologia apropriada para o debate de políticas públicas, se restringindo a coleta de sugestões pontuais, de caráter paroquial.

Em 2007 o PPA estabeleceu 101 programas, 99 deles presentes na Lei Orçamentária Anual de 2009. Chama atenção a inclusão de dois programas sem autorização legal específica, os programas 5000 - Atenção Primária em Saúde e 1750 - Vida Melhor, que por isso não dispõem de listagem de indicadores e ações no processo de seleção a seguir.

A orientação estratégica do PDES 2008/2011 está presente no PPA, sendo incluída ainda a carteira de projetos da Agenda Estratégica³, dos quais se destacam a Cidade Digital, a Erradicação do Analfabetismo, a Regularização de Condomínios e os Postos Policiais Comunitários.

³ Demais Projetos Estratégicos: Escolas Técnicas, Cartão Saúde, Cidade dos Meninos, Escola Modelo, Vilas Olímpicas, Copa 2014, UnB nas Satélites, Dentista na Escola, Setor Noroeste, Pólos de Agricultura Orgânica, Centro Administrativo, Metrô Gama - Plano Piloto, Construção dos Parques Burle Marx e Taguapark.

Outras Iniciativas Estratégicas

Além dos aspectos das políticas setoriais já citadas anteriormente no PDES, o PPA explicita um conjunto de iniciativas estratégicas⁴.

Em termos de equipamentos sociais pretende-se a disponibilização de espaços de convivência e aprendizado para idosos de famílias de baixa renda, os chamados Centro de Convivência para a Terceira Idade e os “Centros Comunitários de Desenvolvimento Social”, fazendo com que tais espaços se tornem prestadores de múltiplos serviços como: biblioteca, acesso a internet, atendimento psicológico, concessão de carteiras profissionais.

Destaque ainda para as ações de acessibilidade espacial e para o Modelo de Recuperação Sócio-Educativo, criando oportunidades de reinserção social e preparação para o mercado de trabalho dos detentos.

Na área de saúde pretende-se ampliar e melhorar o atendimento nos Centros de Saúde, incluindo o funcionamento 24h por dia nas Regiões Administrativas sem hospitais, além de ampliar de 60 para 300 equipes de Saúde da Família.

A proposta inclui ainda a implantação de Casas de Cultura em cada cidade do DF. Observa-se, assim, que várias das propostas destacadas vão ao encontro da melhoria da qualidade de vida das mulheres no DF, mas não são apresentados projetos ou iniciativas que possam afetar diretamente o quadro de desigualdades de gênero e raça no DF.

Confirmando tal observação, como será visto a seguir, apenas quatro programas são selecionados a partir do que define o Grupo 1 que são programas que evidenciam orientação estratégica para a promoção dos direitos das mulheres e apenas um no Grupo 3 que evidenciam orientação estratégica para a promoção da igualdade étnico-racial, recorte de raça, atendimento à população negra, quilombola, indígena. Ressalte-se que as palavras mulher, gênero, raça, equidade, direitos humanos não estão presentes no contexto do planejamento estratégico do GDF evidenciados no PDES e no PPA.

4 GDF, PPA 2008/2011 - ANEXO II - Orientação Estratégica do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social

Ao não explicitar o reconhecimento que as políticas públicas atingem homens e mulheres, negras(os) e brancas(os) de maneira diferenciada, o GDF perde uma oportunidade de construir as políticas necessárias para que a visão de futuro “Tornar o Distrito Federal como referência de desenvolvimento com igualdade social” se torne uma realidade no DF.

A promoção da igualdade de direitos entre homens e mulheres e no respeito a diversidade, em relação a raça/etnia, geração, classe social, orientação sexual deve ser compromisso dos poderes públicos em todas as esferas de governo. O movimento de mulheres terá um papel decisivo na busca de garantir que o Poder Público no DF incorpore tal concepção em todas as fases de construção e implementação da ação pública, tendo como perspectiva o respeito as diferenças e o combate à desigualdade, tendo claro que a participação social deve ser a garantia para a efetivação destas políticas.

Orçamento Mulher do Distrito Federal

A partir da metodologia e dos critérios expostos, o OM/DF é composto por um conjunto de 46 programas orçamentários agrupados em sete áreas temáticas: Direitos Humanos e Cidadania, Educação e Cultura, Gestão, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Proteção Social, Saúde e, Trabalho e Renda. Ressalta-se que não há programa com o tema identidade étnico-racial. Juntos os programas somam R\$ 1,88 bilhão em recursos na Lei Orçamentária de 2009, que corresponde a 15,6% do orçamento previsto para o Governo do Distrito Federal. Os 46 programas estão assim agrupados:

Tema • Direitos Humanos e Cidadania

- 0196 • REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO
- 1450 • BRASÍLIA SEM HOMOFOBIA (EP)
- 1501 • DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS
- 1502 • DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS DA MULHER
- 1504 • COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES
- 1505 • ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
- 1508 • PROTEÇÃO À ADOLESCÊNCIA
- 2400 • RESGATE SOCIAL COM DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO COMUNITÁRIA

Tema • Educação e Cultura

- 0140 • PROJETOS ESPECIAIS DE ENSINO
- 0142 • EDUCANDO SEMPRE
- 0164 • ESCOLA DE TODOS NÓS
- 1250 • ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO
- 1300 • DIFUSÃO E PROMOÇÃO CULTURAL
- 1452 • EDUCAÇÃO PARA A DIVERSIDADE E CIDADANIA (EP)

Tema • Gestão

- 0100 • APOIO ADMINISTRATIVO (algumas ações)

Tema • Habitação e Desenvolvimento Urbano

- 0122 • ABASTECIMENTO DE ÁGUA
- 0124 • ESGOTAMENTO SANITÁRIO
- 0150 • BRASÍLIA SUSTENTÁVEL
- 0550 • COMBATE À OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO
- 1050 • GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUO SÓLIDO URBANO
- 1200 • DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL
- 3100 • ILUMINANDO O DISTRITO FEDERAL
- 3300 • MÃOS A OBRA

Tema • Proteção Social

- 0169 • PROMOÇÃO COMUNITÁRIA
- 0208 • PROTEÇÃO SOCIAL A INDIVÍDUOS E FAMÍLIAS
- 1461 • PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (EP)
- 1462 • PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (EP)

- 1464 • RESPONSABILIDADE SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR (EP)
- 1750 • VIDA MELHOR
- 2403 • PROTEÇÃO E CUIDADO INFANTIL
- 2409 • APOIO AOS PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS

Tema • Saúde

- 0211 • ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA
- 0214 • MODERNIZAÇÃO E ADEQUAÇÃO DO SUS/DF
- 0400 • ATENDIMENTO MÉDICO-HOSPITALAR E AMBULATORIAL
- 2418 • PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE MENTAL
- 5000 • ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE

Tema • Trabalho e Renda

- 1000 • DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
- 1100 • DESENVOLVIMENTO DOS AGRONEGÓCIOS
- 1316 • DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA ÁREA RURAL
- 1453 • ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO(EP)
- 1458 • PROGRAMA TRABALHADOR MASTER(EP)
- 1463 • QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL(EP)
- 1466 • FOMENTO AO EMPREGO, TRABALHO E RENDA(EP)
- 3900 • DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL

Desta forma, o Orçamento Mulher do DF pretende se constituir em um instrumento que possibilitará ao movimento de mulheres acompanhar, fiscalizar e monitorar a formulação e implementação desses programas para incidir junto ao Poder Público por mais recursos e prioridade para as políticas para as mulheres.



Análise da Execução do Orçamento Mulher do Distrito Federal

Célia Vieira

O presente texto apresenta uma análise da Lei Orçamentária do DF de 2009, até abril, tendo como foco a execução dos programas e ações que compõem o Orçamento Mulher do Distrito Federal.

Os Números da Lei Orçamentária de 2009

No contexto da crise econômica internacional o Distrito Federal possui uma situação privilegiada em relação aos demais entes da federação, em função da forte participação do setor público em sua estrutura econômica, amortecendo os efeitos da crise. Mas, mesmo assim, o impacto na arrecadação tributária foi sentido nos primeiros meses do ano de 2009. As estimativas preliminares davam conta de queda de arrecadação de mais de R\$ 1 bilhão⁵. Além disso, o Governo Federal anunciou que o índice de reajuste dos recursos para o Fundo Constitucional do DF (FCDF), utilizado para financiar as despesas com segurança pública, saúde e educação, seria reduzido de 18,9% para 15,4%, o equivalente a R\$ 230 milhões a menos, para se ajustar a Receita Corrente Líquida Federal que vem despencando nos últimos meses⁶.

Em vista desses fatos, a equipe econômica do GDF divulgou medidas de contenção de despesas como a suspensão dos reajustes salariais, o contingenciamento de 30% das despesas com custeio e das emendas parlamentares, além do adiamento de 15 obras de grande porte. No total a previsão é de economia ou adiamento de quase R\$ 1,9 bilhão em gastos com investimentos e custeio. Ao mesmo tempo, o GDF também pretende continuar investindo em projetos de construção civil, especialmente os programas habitacionais, de forma a estimular a economia. Foi garantido ainda que os programas sociais e projetos considerados prioritários, vilas olímpicas, postos policiais, unidades de pronto atendimento, não serão afetados⁷.

5 www.correioweb.com.br GDF anuncia corte de R\$ 1,8 bilhão em obras – 25/03/2009.

6 www.df.gov.br Crise leva governo a suspender aumento salarial e investir na geração de empregos 09/03/2009.

7 www.df.gov.br GDF corta gastos para enfrentar a crise 09/04/2009.

Felizmente, o cenário pessimista traçado pela equipe econômica do GDF parece não estar se confirmando. Os dados relativos ao 1º quadrimestre demonstram que os vários indicadores das finanças públicas do DF apresentaram comportamento positivo em relação a 2008, como se observa na tabela a seguir.

Informações de Execução Orçamentária do GDF (Executivo e Legislativo)

Mês de Referência: 4/2009 (valores acumulados no exercício) em R\$ mil

Descrição	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Realizado até abril/2009	Realizado até abril/2008	Variação 2009-2008 (%)
Receita Total	11.997.448	12.592.759	3.739.277	3.268.335	14,4
Impostos	7.779.602	7.779.602	2.448.279	2.257.220	8,5
Transferências	2.881.660	3.017.605	935.011	755.936	23,7
Empréstimos	399.483	620.204	45.542	2.839	1.504,2
Previdenciárias (c)	1.048.645	1.287.045	336.414	288.590	16,6
Privatização	0	0	0	0	
Dedução da Rec. p/ Formação FUNDEB	-1.101.323	-1.101.323	-442.966	-390.084	13,6
Outras	989.381	989.626	416.997	353.834	17,9
Despesa	11.839.715	12.737.289	2.590.232	2.341.881	10,6
Pessoal (d)	3.812.423	3.564.813	1.052.896	1.296.655	(18,8)
Previdenciárias	1.026.684	1.275.448	293.769	285.272	3,0
Dívida (Principal)	134.137	135.758	36.989	28.019	32,0
Outras (e)	6.866.471	7.761.270	1.206.578	731.935	64,9
Resultado sem Juros e Encargos	157.733	-144.530	1.149.045	926.454	24,0
Juros e Encargos	157.733	160.231	41.051	35.236	16,5
Resultado	0	-304.761	1.107.994	891.218	24,3

(a) meta inicial, conforme lei orçamentária anual

(b) previsão/dotação atualizada pelos créditos adicionais autorizados; excluídos créditos bloqueados

(c) inclui compensação entre regimes previdenciários

(d) exclui despesas previdenciárias

(e) excluídos juros e encargos

Fonte: www.tc.df.gov.br Informe Controle Social

As receitas totais apresentaram crescimento de 14,4% em relação a 2008, enquanto as receitas de impostos, que representam quase 70% da receitas totais, apresentaram crescimento mais moderado, de apenas 8,5%. Por outro lado, as despesas totais também cresceram 10,6%, mas o contingenciamento⁸ atingiu especialmente as despesas de pessoal, que apresentaram queda de 18,8% em relação ao mesmo período de 2008.

Com isso, o resultado, considerando o pagamento de juros e encargos, é de R\$ 1,1 bilhão até abril, significando um crescimento de 24,3% em relação ao ano passado. Assim, a situação orçamentária do DF no 1º quadrimestre é bem mais confortável do que o esperado. É neste contexto orçamentário que se insere o Orçamento Mulher para o Distrito Federal.

A Execução do Orçamento Mulher por Tema

Foram selecionados 46 programas para acompanhamento, que juntos somam R\$ 1,88 bilhão em recursos na Lei Orçamentária de 2009 (15,6% do orçamento previsto para o Governo do Distrito Federal). Até abril o valor autorizado sofreu pequena redução, passando a R\$ 1,87 bilhão, e sua participação caiu para 14,6% do valor total.

Chama a atenção o fato de que os programas do OM/DF participam com um percentual de 42% no total de recursos bloqueados para assegurar a anulação de dotação, quando serão utilizados como fonte para abertura do crédito adicional⁹.

Nos quatro primeiros meses do ano foram empenhados 28,9% (R\$ 541 milhões) e liquidados 15,1% (R\$ 282 milhões). A participação no total empenhado, 15,2%, é maior que a participação no total autorizado, mas menor, apenas 10,8%, no total liquidado, conforme se observa na tabela abaixo.

⁸ Também chamado “limitação de empenho”, o contingenciamento é o ato por meio do qual o governo limita o montante de recursos (já autorizados pela Lei Orçamentária) a serem utilizados em cada órgão.

⁹ www.seplag.df.gov.br Manual Técnico de Orçamento - MTO/2009; instruções para a elaboração da Proposta Orçamentária do Distrito Federal e de Alterações Orçamentárias

**Execução Orçamentária até Abril de 2009
Orçamento Mulher Distrito Federal e Orçamento DF**

	Dotação Inicial	Autorizado	Bloqueado	Empenhado	Liquidado
Orçamento Mulher DF	1.876.154.224	1.870.167.327	43.598.626	541.232.984	281.601.913
Total GDF	12.019.678.333	12.816.029.669	103.721.759	3.550.160.611	2.614.005.187
% Orçamento Mulher DF/Total GDF	15,6	14,6	42,0	15,2	10,8

Os programas do OM/DF estão divididos em sete áreas temáticas (Direitos Humanos e Cidadania, Educação e Cultura, Gestão, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Proteção Social, Saúde, Trabalho e Renda). É importante observar a ausência de programas no tema Identidade Étnico-Racial na Lei Orçamentária Anual de 2009.

A composição do OM/DF segundo blocos de temas é apresentada nas tabelas 3 e 4. Observa-se, nelas, que as dotações iniciais dos temas Saúde e Habitação e Desenvolvimento Urbano representam juntas cerca de 64,3% do valor total.

**Execução Orçamentária até Abril de 2009
Orçamento Mulher Distrito Federal, segundo temas**

Temas	Dotação Inicial	Autorizado	Bloqueado	Empenhado	Liquidado
Direitos Humanos e Cidadania	51.238.500	73.250.390	619.000	13.988.490	2.474.393
Educação e Cultura	51.942.507	43.847.464	15.286.643	6.231.373	1.566.234
Gestão	3.402.000	2.902.000	500.000	172.988	72.065
Habitação e Desenvolvimento Urbano	536.689.061	588.691.461	622.800	182.916.672	76.603.510
Identidade Étnico-Racial					
Proteção Social	296.442.137	282.221.447	13.649.522	76.761.826	57.445.880
Saúde	670.233.193	708.826.090	2.161.111	208.023.156	95.339.992
Trabalho e Renda	266.206.826	170.428.475	10.759.550	53.138.479	48.099.839
Total	1.876.154.224	1.870.167.327	43.598.626	541.232.984	281.601.913

**Tabela 4. Execução Orçamentária até Abril de 2009
Orçamento Mulher Distrito Federal, segundo temas**

TEMA	% Dotação Inicial Tema/Total	% Autorizado Tema/Total	% Empenho	% Liquidação
Direitos Humanos e Cidadania	2,7	3,9	19,1	3,4
Educação e Cultura	2,8	2,3	14,2	3,6
Gestão	0,2	0,2	6,0	2,5
Habitação e Desenvolvimento Urbano	28,6	31,5	31,1	13,0
Identidade Étnico-racial	-	-	-	-
Proteção Social	15,8	15,1	27,2	20,4
Saúde	35,7	37,9	29,3	13,5
Trabalho e Renda	14,2	9,1	31,2	28,2
Total	100,0	100,0	28,9	15,1

O valor total autorizado sofreu redução de cerca de R\$ 6 milhões, e a composição interna entre cada tema sofreu alterações. Os temas Saúde e Habitação e Desenvolvimento Urbano tiveram elevação nos recursos disponíveis, ampliando sua participação no conjunto do OM/DF para 69,4%. A principal redução de dotação se deu nos programas vinculados ao tema Trabalho e Renda, com queda de 36%, reduzindo sua participação no OM/DF de 14,1% para 9,1%.

O nível global de empenho¹⁰ do OM/DF até abril foi de 28,9%, nível um pouco abaixo do adequado, considerando a sazonalidade de algumas despesas e as restrições impostas para realização de gastos no início do ano pela equipe econômica. Essa aparente normalidade esconde o baixíssimo nível de empenho dos programas das áreas de Gestão (6%), Educação e Cultura (14,2%) e Direitos Humanos e Cidadania (19,1%).

¹⁰ A primeira fase de realização da despesa é o empenho, quando a administração pública se compromete a utilizar determinado recurso para cobrir despesas com bens ou serviços. Isso é feito por meio da "nota de empenho", que especifica quanto de recursos será reservado (empenhado) e para quê.

Já na etapa de liquidação¹¹ das despesas, o volume de recursos é ainda mais baixo: apenas 15,1% do total. Verificam-se, como exceções, os programas da área de Trabalho e Renda, com percentual de recursos liquidados (28,2%) próximos aos níveis de empenho (31,2%).

O contexto de crise vivenciado em todo o mundo chama a atenção para a ampliação das vulnerabilidades sociais de parcelas crescentes da população. Se o investimento governamental em ações anticíclicas é importante para promover o aquecimento da economia, mais importante ainda é a garantia e ampliação dos gastos que envolvem os direitos sociais e a rede de proteção social, reconhecendo-se que há um impacto diferenciado nos diferentes grupos sociais, considerando-se as dimensões de gênero, raça, etnia e territorial.

Tema • Direitos Humanos e Cidadania

O tema Direitos Humanos e Cidadania não está entre as prioridades estratégicas do Governo do Distrito Federal, definidas no Plano de Desenvolvimento Econômico para o período 2007/2010. Apesar disso, foram selecionados 10 programas para serem objetos de acompanhamento no âmbito do Orçamento Mulher do DF:

0196 • REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

1450 • BRASÍLIA SEM HOMOFOBIA (EP)

1501 • DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

1502 • DEFESA E GARANTIA DOS DIREITOS DA MULHER

1504 • COMBATE AO ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

1505 • ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

1508 • PROTEÇÃO À ADOLESCÊNCIA

2400 • RESGATE SOCIAL COM DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO COMUNITÁRIA

Uma das prioridades elencadas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres é promover o fortalecimento dos Direitos Humanos das mulheres encarceradas.

¹¹ A segunda fase de realização da despesa é a liquidação, quando a entrega do bem ou serviço foi realizada de maneira satisfatória.

Segundo Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário da Câmara Federal, aprovado em julho de 2008, as mulheres representavam cerca de 11,4% da população carcerária do DF. Do total de 885 presas, 400 delas estão no Complexo Penitenciário da Papuda e 485 na Penitenciária Feminina de Brasília.

Foi relatada a superlotação nos dois estabelecimentos: 21% no caso da Papuda e 7,5% no caso da Penitenciária Feminina. No chamado pacote de Segurança Pública de outubro de 2008 estava prevista a “demarcação de área no Complexo Penitenciário da Papuda para construção de um presídio federal”, que terá capacidade para 208 celas individuais.

Outro problema recorrente é a limitação da assistência jurídica devido à carência de Defensores Públicos, pois o GDF disponibiliza apenas quatro profissionais para atenderem a todo o sistema penitenciário.

“Em auxílio as deficiências da defensoria pública, é a administração penitenciária que faz os encaminhamentos jurídicos relativos à progressão do regime de penas. Dentre as presas mães, somente uma possuía advogado particular. As outras dependiam de defensores públicos, embora tenham dito aos deputados que o defensor público não aparece na cadeia”. [g.n.]¹²

O Ministério da Justiça firmou Convênio de nº 627034 com a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF no sentido de “fortalecer e ampliar o serviço de Assistência Jurídica integral aos presos e aos seus familiares, prestado pelo Núcleo de Assistência Jurídica da Execução Penal do Centro de Assistência Judiciária (Defensoria Pública do Distrito Federal)”. O convênio, no valor de R\$ 400.293,65 e a contrapartida do GDF, de R\$ 4.044,00, tem vigência de 27/06/2008 a 26/06/2009, mas o valor total foi liberado desde 2008.

Dentre as 485 presas da Penitenciária Feminina de Brasília, somente 56 mulheres trabalham e 84 estudam. A maioria nada faz, por falta de opções.

A prestação dos serviços de saúde também é outro sério problema, pois não há serviço próprio de saúde em nenhum estabelecimento penal de Brasília. No presídio feminino

¹² Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário da Câmara Federal aprovado em julho de 2008.

foi dito existir equipe multidisciplinar de saúde, porém sem psiquiatra ou psicólogo, embora esses serviços sejam essenciais. No mesmo espaço do presídio feminino havia 70 presos com problemas mentais, submetidos as medidas de segurança. A medicação é administrada pelos agentes penitenciários. Há oito detentas portadoras de HIV/AIDS. Mas há apenas um médico e um farmacêutico, ambos voluntários¹³.

Em junho a Câmara Legislativa do DF aprovou Projeto de Lei nº 731/2008, de autoria da Deputada Jaqueline Roriz, que institui a Política de Saúde da Mulher Detenta. Sua aprovação é importante, mas o PL apresenta alguns limitantes, como a ausência de menção à oferta de serviços de saúde mental e a previsão que a oferta dos serviços se dará nas unidades de saúde do DF, não nos estabelecimentos prisionais.

O art. 123 da Lei Orgânica do DF determina que:

Art. 123. O estabelecimento prisional destinado a mulheres terá, em local anexo e independente, creche em tempo integral, para seus filhos de zero a seis anos, atendidos por pessoas especializadas, assegurando às presidiárias o direito à amamentação.

Parágrafo único. A mulher presidiária será garantida assistência pré-natal prioritariamente e a obrigatoriedade de assistência integral a sua saúde.

No entanto o que se observou foi a ausência de creche na Penitenciária Feminina. No Relatório da CPI, foi relatado que oito crianças estavam na companhia das mães e que doze presas estavam grávidas. Segundo o relatório, “as mães podem ficar com recém-nascidos até 6 meses de idade. Depois são entregues a própria sorte”¹⁴.

Algumas atividades de ressocialização, segundo o Relatório de Atividades 2008 do GDF¹⁵, foram desenvolvidas durante o ano, tais como:

- Realização do Concurso de Miss Penitenciária entre as internas da Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF.
- Criação de biblioteca na Penitenciária Feminina do Distrito Federal – PFDF.
- Realização do Concurso de Redação Reescrevendo a Liberdade no Sistema Penitenciário.

¹³ Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário da Câmara Federal aprovado em julho de 2008, pp85

¹⁴ Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário da Câmara Federal aprovado em julho de 2008,

¹⁵ Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador

- Realização do Concurso de poesia e teatro - Fest'Art no Sistema Penitenciário.
- Criação de oficinas de artesanato e reforma de estofados na Penitenciária Feminina do Distrito Federal.
- Cursos realizados no Centro de Progressão penitenciária - CPP: Informática/ SECONCI; Agente de Microcrédito; Reintegração Social; ORIGAMI e, Determinação Empreendedora.

Programa 0196

Reestruturação do Sistema Penitenciário

Na Lei Orçamentária de 2009 o programa 0196 - Reestruturação do Sistema Penitenciário conta com dotação inicial de R\$ 62,9 milhões, que foi elevada para R\$ 65,8 milhões já no primeiro quadrimestre deste ano. A dotação atual é superior em cerca de 150% ao valor autorizado em dezembro de 2008.

As principais despesas previstas neste programa são o fornecimento de alimentação e as atividades de ressocialização e assistência ao preso. Elas contam com previsão, em 2009, de despesas em valores significativamente superiores. Para o fornecimento de alimentação as despesas realizadas em 2008 foram de R\$ 10,4 milhões, sendo que para 2009 foram aprovados R\$ 25 milhões. Na ação de ressocialização, os gastos efetuados em 2008 foram de apenas R\$ 3 milhões e a previsão para este ano é de R\$ 18,7 milhões.

Até abril, foram empenhados apenas R\$ 656 mil dos projetos previstos, destinados a reforma de unidades do sistema penitenciário. É importante ressaltar que, em 2008, foram gastos somente R\$ 83 mil com o projeto de Melhoria das Estruturas Físicas do Sistema Penitenciário.

Programa 1450

Brasília sem Homofobia

O programa foi incluído no PPA 2008/2011 através de emenda parlamentar e sempre contou com dotação muito limitada. Em 2008 o programa não realizou nenhuma despesa, e para 2009 a previsão orçamentária é de apenas R\$ 340 mil. A Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS)¹⁶ citou

¹⁶ Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador

como uma de suas realizações em 2008 a 1ª Conferência Distrital de Lésbicas, Gays, Bissexuais, travestis e transexuais, que contou com 250 participantes.

Em março de 2008, a partir da Indicação nº 1918/2007 da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar da CLDF, o Governador do DF assinou o Decreto nº 28.824, que instituiu o Grupo de Trabalho “Brasília Sem Homofobia”, de caráter exclusivamente propositivo, visando a produção de subsídios para a elaboração de políticas públicas voltadas para a promoção e respeito de direitos relativos ao livre exercício de orientação sexual. O grupo contava com participação de sete secretarias distritais, tendo como convidadas quatro entidades representantes da sociedade civil, Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar da CLDF e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O Grupo de Trabalho teria prazo de 150 dias, a partir da divulgação de seu cronograma de atividades, para conclusão de seus trabalhos.

Desde maio de 2008 o DF também conta com um Centro de Referência em Direitos Humanos para a Prevenção e Combate à Homofobia, a *Casa Roxa*. A iniciativa é resultado da parceria entre Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) com o Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero (Anis) e a Associação Lésbica Feminista de Brasília, Coturno de Vênus. O espaço conta com assistência social, psicológica e jurídica para atender denúncias de violação de direitos da comunidade de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBTTT), de mulheres e negr@s¹⁷.

As entidades parceiras são: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM-PR), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Comissão de Direitos Humanos da Câmara Legislativa do DF, Conselho dos Direitos da Mulher do DF (CDM-DF), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), Central Única dos Trabalhadores do DF (CUT-DF) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

Além disso, foi instituído o dia 17 de maio como Dia de Combate à Homofobia no Distrito Federal, a partir da aprovação, em junho de 2009, do Projeto de Lei nº 2.406/2006, de autoria da deputada Érika Kokay, no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

17 <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2008/05/419382.shtml>- Lançamento da Casa Roxa.

Programa 1501 **Defesa e Garantia dos Direitos Humanos**

O programa 1501 - Defesa e Garantia dos Direitos Humanos tem por objetivo prevenir e combater as diferentes formas de ameaças e violação de Direitos Humanos no Distrito Federal.

No Planejamento Plurianual (PPA), a formulação deste programa continha ações de promoção de direitos a públicos específicos, como os egressos do sistema penitenciário, as vítimas, testemunhas e seus familiares, o tráfico de seres humanos, a população de rua, a população negra, além de contar com duas ações de caráter mais geral: a ação de prevenção a violação dos direitos e a defesa dos direitos humanos. Além disso, contava com importantes ações como a capacitação de gestores e operadores, realização de fóruns, conferências e seminários e realização de campanhas educativas.

Mas, no Orçamento (LOA) para 2009, este que deveria ser um programa estruturante na área dos Direitos Humanos deixa de contar com este desenho, passando a ter como foco principal os egressos do sistema penitenciário, cuja ação é responsável por 88,5% da dotação inicial do programa. Dotação, inclusive, que dos R\$ 18,8 milhões iniciais foi suplementada no 1º quadrimestre, passando a ter R\$ 20,6 milhões.

No âmbito desse programa temos o Reintegra Cidadão, que foi criado em 2003 pelo Decreto nº 24.193 e é dirigido aos sentenciados do Sistema Penitenciário do Distrito Federal, com o objetivo de lhes propiciar oportunidades no processo de ressocialização e inserção social pelo aprendizado de novas práticas profissionais e o oferecimento de trabalho remunerado. Em 2008 o programa atendeu uma média mensal de 3013 pessoas¹⁸. O programa compreende a execução de serviços¹⁹ relacionados as atividades desenvolvidas nos órgãos da administração direta e indireta do Governo do Distrito Federal. Do valor autorizado no final do 1º quadrimestre (R\$ 18,4 milhões) já foram empenhados R\$ 2,9 milhões e liquidados cerca de R\$ 974 mil, ou seja, apenas 5,3% do valor autorizado.

18 Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador, pp 696.

19 I - reprografia; II - entrega de documentos; III - auxílio a organização de arquivos; IV - manutenção e conservação predial; V - manutenção e recuperação de bens móveis; VI - manutenção de veículos; VII - reciclagem de papel; VIII - recolhimento de bens inservíveis; IX - transporte de materiais; X - copeiragem; XI - serviços gerais; XII - manutenção, conservação, preservação e recuperação de áreas públicas; e XIII - ações preventivas de preservação de áreas públicas.

A ação de Promoção de Assistência Social Comunitária, que envolve o apoio a instituições de caráter diverso²⁰, dispõe de dotação autorizada de R\$ 1,09 milhão, mas até abril não executou nenhuma despesa.

O Programa de Proteção as Vítimas, Testemunhas e Familiares do DF (PROVITA/DF), criado pela Lei nº 3.404 de 02 de agosto de 2004, tem como objetivo acolher vítimas e familiares coagidos ou expostos a graves ameaças por colaborarem em inquéritos policiais ou processos criminais. O conselho deliberativo (CONDEL/PROVITA) é composto por nove representantes de órgãos públicos²¹ e três representantes de entidades não-governamentais relacionadas com a defesa dos direitos humanos. No Orçamento de 2009 ele conta com recursos limitados: apenas R\$ 485 mil, dos quais foram gastos R\$ 473 mil até abril, o que indica a necessidade de suplementação orçamentária imediata. Em 2008, no âmbito desse programa foram realizados 489 atendimentos a vítimas, testemunhas e familiares.

A ação 2602 - Defesa de Direitos Humanos também apresenta subtítulos de natureza diversa como a concessão de auxílio funerário, o fomento a formação de agentes multiplicadores de direitos humanos e apoio as ações sociais do Instituto de Integração Social (Integra). Até abril nada foi executado, embora a ação tenha uma dotação autorizada de R\$ 400 mil.

20 Apoio a Fundação de Rádio e TV Força para Vencer-Comunidade Terapêutica de Dependência Química; Apoio as Atividades da Associação de Idosos de Santa Maria; Apoio do Instituto Dom Orione; Implantação do Projeto "Cão-Guia De Cegos": Apoio as Atividades da Associação de Inclusão Social ; Apoio as Atividades Sociais do Centro de Reintegração Deus Proverá em Planaltina; Apoio as Atividades da Acoplac - Associação Consciência e Orientação Política do Planalto Central entre outros.

21 I – um representante da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal, órgão executor do Programa;

II - um representante da Secretaria de Estado de Trabalho;

III - um representante da Corregedoria de Justiça do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDJF);

IV - um representante do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios;

V – um representante da Corregedoria-Geral do Distrito Federal;

VI – um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal;

VII – um representante da Secretaria de Estado de Ação Social do Distrito Federal, que ocupará o cargo de Presidente do Conselho;

VIII – um representante da Secretaria de Estado da Solidariedade do Distrito Federal;

IX – um representante da Agência de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

Programa 1502

Defesa e Garantia dos Direitos da Mulher

Este programa tem como objetivo constituir ações articuladas para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Tem como público-alvo mulheres de 18 a 60 anos de idade. E, assim como ocorreu com o programa 1501, este também sofreu mudanças em relação ao seu desenho inicial no Planejamento Plurianual (PPA).

No PPA estavam previstas as seguintes ações, que de fato dialogavam com o objetivo previsto:

2371 • CAPACITAÇÃO DE GESTORES E OPERADORES

2376 • Prevenção a Violação dos Direitos e a Violência

2562 • Manutenção a atenção especializada e proteção a mulher vítima de violência

2567 • Rede de combate à violência

2628 • Atendimento especializado ao agressor

2706 • Assistência ao trabalhador - capacitação e reciclagem de mão-de-obra

9036 • Apoio a projetos de incentivo a autonomia econômica das mulheres

Na LOA 2009, diferentemente da LOA 2008, está incluída apenas a ação 2562, que dispõe de um único subtítulo, “Manutenção a Atenção Especializada e Proteção à Mulher Vítima de Violência – Casa Abrigo”, com dotação autorizada de R\$ 3,48 milhões. Desse valor, até abril foram gastos somente R\$ 85,1 mil, ou seja, menos de 2,5%. Vale lembrar que o DF possui apenas um abrigo especializado, onde as mulheres e filhos recebem assistência social e psicológica e fazem atividades diversas, como ginástica e artesanato.

Observa-se que em 2008 o programa teve baixa execução: contando inicialmente com dotação de R\$ 1,48 milhão, só realizou 18% das despesas previstas, cerca de R\$ 266 mil²².

22 Percentual de execução considera a Dotação Inicial prevista na LOA/2008 e execução segundo dados do Relatório de Atividades 2008, pp 699.

Porém, de acordo com o Relatório de Atividades de 2008, esta baixa execução parece não ter impactado o desenvolvimento das atividades voltadas a prevenção e enfrentamento a violação dos direitos da mulher, conforme mostra a tabela abaixo. Ressalte-se que o Programa de Desenvolvimento Social para a Mulher, Casa-Abrigo, contava com dotação do *Programa 2400 - Resgate Social com o Desenvolvimento e Promoção Comunitária* (Subtítulo 3077 da ação 4977), que em 2008 executou R\$ 31,3 mil e está ausente do Orçamento (LOA) para 2009.

Percentual de execução considera a Dotação Inicial prevista na LOA/2008 e execução segundo dados do Relatório de Atividades 2008, pp 699.

1 • atendimentos a mulheres, crianças e adolescentes

Atendimentos realizados - Casa Abrigo no Lago Sul

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
32	39	68	70	89	83	104	169	184	90	132	84	1.144

Evolução do Triênio - Casa Abrigo

2006	2007	2008
458	419	1.144

2 • Programa de Desenvolvimento Social para a Mulher

Atendimentos realizados com o Programa de Desenvolvimento Social para a Mulher - Casa Abrigo

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
490	545	477	833	428	539	189	559	273	203	334	218	5.088

3 • Prevenção à Violência dos Direitos da Mulher

Atendimentos realizados com a Prevenção dos Direitos da Mulher

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
132	260	88	72	54	84	85	72	198	51	91	27	1.097

4 • Rede de Combate à Violência dos Direitos das Mulheres

São 10 núcleos de atendimentos aos direitos da mulher, distribuídos em todo o Distrito Federal.

Atendimentos realizados no Combate à Violência dos Direitos das Mulheres

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
56	260	367	1.330	220	248	174	1.401	1.585	988	760	550	7.539

Atendimentos Especializados aos Agressores - Casa de Abrigo

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
1.604	1.671	963	1.130	910	1.143	604	573	445	308	589	198	10.138

Supondo que as ações governamentais estejam sendo mantidas, seu financiamento pode estar sendo feito através das chamadas “ações guarda-chuva”, ou seja, ações mais amplas o que dificulta o acompanhamento pela sociedade e diminui o nível de transparência governamental ou por meio do estabelecimento de parcerias. Vale lembrar que em maio de 2008 foi aprovada a Lei nº 4.135, que dispõe sobre o atendimento integrado a mulher vítima de violência no Distrito Federal. A ausência de transparência, ou ainda mais grave, a não execução destas ações, não contribuem para sua efetivação.

Por outro lado, na página do Conselho dos Direitos da Mulher²³ constam como projetos previstos:

- 1• Extensão do Programa NÚCLEO para todas as cidades do Distrito Federal
- 2• Criação do Centro de Referência de Atendimento à Mulher
- 3• Rede Integrada para o Enfrentamento da Violência Contra a Mulher

23 http://www.sejus.df.gov.br/paginas/cdm/cdm_05.htm

Objetivando reforçar esta intenção distrital, o Governo Federal, através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), firmou o Convênio nº 598408 com a SEJUS, que tem como objeto a implementação de atendimento integral as Mulheres em situação de violência. Com vigência de 17/12/2007 a 17/12/2009 e valor de R\$ 929.569,83, o convênio conta com uma contrapartida de R\$ 153.297,12 e teve liberados até o momento R\$ 697.177,38²⁴.

Vale lembrar que a Lei Orgânica do DF estabelece, em seu art. 276, inciso II, a criação e manutenção de abrigos para mulheres vítimas de violência doméstica e, ainda, no inciso III, a criação e execução de programas que visem a coibição da violência e da discriminação sexual, racial, social ou econômica.

Uma das mais graves violações dos direitos das crianças e adolescentes é o abuso e a exploração sexual. Em 2007 no DF, segundo a Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, foram registradas 127 ocorrências de Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e, segundo o Disque 100, foram realizadas 201 denúncias²⁵.

O Governo do Distrito Federal conta, para isso, com atendimentos nas áreas de Assistência Social e Saúde. São sete Centros de Referência Especial de Assistência Social (CREAS) e, na área de saúde, os Programas Violeta (HRAS), Margarida (HRAN), Girassol (Paranoá), ADOLESCENTRO e COMPP – Centro de Orientação Médico Psicopedagógico.

Programa 1504 **Combate ao Abuso e Exploração Sexual** **de Crianças e Adolescentes**

O programa não consta do Orçamento (LOA) para 2009. No Orçamento (LOA) 2008, ele contava com a ação 3241 - Proteção Social Especial de Média Complexidade ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, com dotação inicial de R\$ 69 mil. O programa, que estava sob a responsabilidade da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, não teve nenhuma execução.

24 www.transparencia.gov.br

25 FORUM DCA/DF Situação da implementação dos Direitos das Crianças e dos Adolescente no Distrito Federal – Sob a perspectiva orçamentária, Brasília, 11 de Julho de 2008

As políticas vinculadas ao Fundo de Assistência Social do DF constavam do programa 1462 - Proteção Social Especial, ação 6355, subtítulo 0001 Atenção Integral, Especializada e Proteção à Criança e ao Adolescente Vítima de Violência Sexual – Sentinela, incluído por meio de emenda parlamentar. Segundo o Relatório de Atividades 2008, foram realizadas despesas no valor de R\$ 173 mil, com o atendimento 178 pessoas nos Centros de Referência Especializada, o que representou apenas 5,3% da meta prevista de 3.360 pessoas assistidas ao ano. E em 2009 também não consta tal ação no orçamento.

Segundo o documento “Diagnóstico Social do Distrito Federal”²⁶, o tema é tratado no âmbito da Proteção Social Especial, em dois tipos de atividades:

- Orientação e Apoio Sócio-familiar no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, que atendeu 178 pessoas em 2008.
- Atendimentos a Situações de Natureza Especial - exploração e abuso sexual de criança/adolescente, com 114 pessoas atendidas no mesmo ano.

Na listagem de serviços oferecidos no âmbito da Proteção Social Especial, o abuso e exploração sexual são citados no Serviço Especializado de Proteção a Pessoa em Situação de Violência:

“Serviço que oferece atenção especializada, prestada por equipe interdisciplinar, as pessoas com vivência de situações de violência física, psicológica, abuso e exploração sexual e seus familiares, com orientação, promoção de direitos e possibilidades de inibição do ciclo da violência doméstica e familiar. As atividades são operacionalizadas de forma direta pelos CREAS ou de forma indireta por entidades e organizações de assistência social conveniadas e demandam articulação e fortalecimento da rede sócio-assistencial. Em 2008 foram contabilizados 114 atendimentos.”

Assim, do ponto de vista orçamentário a execução das políticas de enfrentamento ao abuso exploração sexual de crianças e adolescentes devem estar sendo desenvolvidas por meio do programa 1462 - Proteção Social Especial, cuja ação de Serviços de Proteção Social Especial tem dois subtítulos:

26 Diagnóstico Social do DF- SEDEST/DF, pp 77

- 0009 - Serviço Sócio-assistencial a Situações de Natureza Especial - GAE, financiado pela fonte 100 (recursos ordinários);

- 7206 - Serviço especializado de proteção à pessoa em situação de violência, financiado pela fonte 100 (recursos ordinários) e fontes 158 e 358 (Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)).

Essa classificação não contribui com a transparência orçamentária necessária ao acompanhamento da política específica de enfrentamento ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes e do atendimento as mulheres em situação de violência doméstica.

Observe-se, ainda, que a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda anunciou o lançamento do Plano Distrital de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes²⁷.

Programa 1505 **Erradicação do Trabalho Infantil**

O Plano Distrital de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, lançado em dezembro de 2008, tem 12 eixos estratégicos e o objetivo de:

“...integrar diversas ações, com vistas a uma intervenção concreta nas causas que levam ao trabalho infantil no Distrito Federal, bem como, implementar ações que sejam inibidoras da inserção de novas crianças e adolescentes no mercado de trabalho. Assim, o Plano assume caráter preventivo e de erradicação do trabalho infantil.”

Todavia, neste programa 1505 verificamos apenas uma ação: 1947 - Pesquisa e Mapeamento dos Focos de Trabalho Infantil, com dotação inicial de R\$ 100 mil e nenhum real executado até abril de 2009, embora esteja prevista no primeiro Eixo do referido Plano.

Outras ações, como a chamada “jornada ampliada” prevista na ação 6304 - Ações sócio-educativas para criança e adolescente em situação de trabalho são executadas

27 <http://www.clube.am/noticias/as-ultimas/?id=36623,152-CASOS-DE-ABUSO-EM-QUATRO-MESES>

através do programa 1461 Proteção Social Básica²⁸ de forma equivocada, pois se trata de uma ação da Proteção Social Especial.

E a situação de trabalho infantil segue grave: na modalidade de Trabalho Doméstico, foi constatada a existência de 1.627 crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil no DF, segundo o IBGE/PNAD – 2006.

Programa 1508 **Proteção à Adolescência**

O programa não apresentou execução de despesas até abril. A ação com maior volume de recursos é a 2794 - Assistência aos Adolescentes – ação “guarda-chuva” que conta com dotação de R\$ 2,37 milhões. Deste total, R\$ 2,2 milhões se referem a despesas autorizadas por crédito suplementar no 1º quadrimestre, destinadas a atender a despesas correntes e despesa de investimentos ou inversões financeiras de entidades privadas sem fins lucrativos.

Os Projetos Pátria Amada (teatro) e Picasso Não Pichava (oficinas) desenvolvem ações educativas e de sensibilização para temática de sexualidade responsável – a prática de sexo seguro, prevenção de DST/AIDS e gravidez indesejada, entre outros – além de buscar promover valores humanísticos e éticos entre adolescentes e jovens envolvidos com pichações e outros delitos e desenvolver e fortalecer o processo de construção da cidadania individual e coletiva. Os projetos estão a cargo da Secretaria de Segurança Pública.

Programa 2400 **Resgate Social com Desenvolvimento e Promoção Comunitária**

Das ações selecionadas do programa 2400 - Resgate Social com Desenvolvimento e Promoção Comunitária, merece destaque a ação 3030 - Modernização e Reaparelhamento do CEAJUR, com dotação inicial de R\$ 235 mil, tendo até abril empenhado R\$ 33,4 mil.

O Centro de Assistência Judiciária do Distrito Federal – CEAJUR, criado pela Lei nº

28 Por meio da ação 6358 - Ações Sócio-educativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho Infantil (EP).

812/94, é órgão essencial a função jurisdicional do Estado, incumbido de prestar gratuita e integral assistência jurídica, judicial e extrajudicial aos necessitados, compreendendo a orientação, postulação e defesa de seus direitos e interesses, em todos os graus e instâncias, inclusive o juizado especial, na forma do inciso LXXIV, do art. 5º, da Constituição Federal.

O Ministério da Justiça e a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania firmaram dois convênios: o Convênio nº 643596, com o objetivo de fortalecer o trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública do Distrito Federal, através da modernização e aparelhamento do Centro de Assistência Judiciária com equipamentos de informática no valor de R\$ 500 mil, totalmente liberados desde janeiro/2009 e contrapartida de R\$ 50 mil, com vigência de 26/12/2008 a 25/12/2009. Já o Convênio nº 640053 tem como objeto a ampliação do atendimento jurídico em diversas áreas jurídicas do Distrito Federal, bem como melhorar o atendimento já prestado pelos Núcleos de Assistência Jurídica em todos os fóruns, espaço cedido pelo TJDF ligados ao Centro de Assistência Judiciária do DF no valor de R\$ 250 mil, já totalmente liberados e contrapartida de R\$ 25 mil, com vigência de 30/12/2008 a 30/10/2010.

A Lei Orgânica do DF, em seu art. 116 estabelece que “haverá na Assistência Judiciária centro de atendimento para a assistência jurídica, apoio e orientação à mulher vítima de violência, bem como a seus familiares”. Com o objetivo de “fortalecer o trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública do DF por meio do aparelhamento do Núcleo de Defesa da Mulher, com o fito de assegurar a efetividade de assistência jurídica integral e gratuita, garantindo a efetividade dos benefícios e medidas judiciais previstas na Lei nº 11.340/2006”, o Ministério da Justiça e a SEJUR firmaram o Convênio nº 626703 no valor de R\$ 300.055,00, totalmente liberado em 2008, com contrapartida de R\$ 3.000,00, e prazo de vigência de 27/06/2008 a 26/06/2009.

Programa 2411

Proteção e Amparo ao Idoso

O programa dispõe de dotação de R\$ 425 mil, com empenho até abril de apenas R\$ 2,5 mil. Dispõe de uma única ação, cujo principal subtítulo é 8373 - Implantação do Projeto Cuidador Social de Idosos no valor de R\$ 350 mil. Em 2008 o programa apresentava quatro ações, envolvendo a área de saúde, assistência, cultura e lazer

e construção de espaços de convivência. Mas as despesas realizadas não atingiram R\$ 20 mil.

Programa 2600

Segurança em Ação

As ações selecionadas deste programa dispõem de dotação inicial no valor de R\$ 28 milhões, mas já no 1º quadrimestre de 2009 foram suplementadas, tendo resultado em um valor autorizado de R\$ 45,3 milhões. Desse total, já foram empenhados R\$ 10,4 milhões e liquidados R\$ 850 mil.

Ressalte-se o significativo aumento do valor autorizado na ação 1569 Desenvolvimento dos Programas Nacionais de Segurança Pública, que em 2008 foi de R\$ 11 milhões, enquanto em 2009 esse valor já atinge R\$ 44,9 milhões. A execução da ação também reflete essa elevação: até abril foram empenhados R\$ 10,4 milhões e liquidados R\$ 850 milhões, valor superior ao liquidado em 2008 (apenas R\$ 728 mil).

O Ministério da Justiça e o Governo do Distrito Federal firmaram o Convênio nº 626695 cujo objeto é a “Redução da revitimação das vítimas quando de seus atendimentos na DEAM-DF, incremento de fortalecimento do atendimento humanizado pela Seção de Orientação Psicológica da DEAM-DF, divulgação ampla da Lei nº 11.340/2006”. O valor do convênio é de R\$ 337.896,26, totalmente liberado em 2008, e contrapartida de R\$ 3.500,00. A vigência é de 27/06/2008 a 26/06/2009.

Os subtítulos selecionados da ação 1984 - Construção de Prédios e Próprios se referem a implantação de DEAMs em Ceilândia e Paranoá, com dotação de R\$ 100 mil, do Centro de Referência dos Direitos Humanos do Recanto das Emas e de Centro Interdisciplinar de Atendimento as Mulheres Vítimas de Violência, também com dotação de R\$ 100 mil. Até o momento nenhuma destas despesas foi empenhada.

A ação 2655 - Capacitação de Recursos Humanos, presente no PPA, deixou de constar do Orçamento (LOA) de 2009, e provavelmente vem sendo desenvolvida em outro programa, o que, como já mencionamos, resulta em uma perda de transparência. Maior perda, ainda, se considerarmos o fato de que esta ação tem caráter estruturante para a efetivação dos direitos da mulher no âmbito da Segurança Pública.

A Lei nº 3850 de 28 de abril de 2006 transformou o Serviço de Atendimento à Mulher no âmbito das Delegacias Circunscrições de Distrito Federal, existentes desde 2001, em Seção de Atendimento à Mulher, garantindo melhores condições para seu funcionamento. As novas leis que criam Delegacias de Polícia já prevêem Seção de Polícia Comunitária e de Atendimento a Idosos e a Pessoas com Necessidades Especiais e Seção de Atendimento à Mulher²⁹. Mas a adequação e qualidade do atendimento só serão efetivas se houver o desenvolvimento de ações que envolvam o processo de formação inicial e de capacitação continuada dos servidores públicos da Segurança Pública no DF.

O Relatório de Atividades 2008 apresenta uma lista³⁰ detalhando todos os cursos, congressos e encontros que contaram com a participação dos servidores da Polícia Civil do DF. Mas apenas um dos eventos diz respeito a temática das mulheres: o I Encontro da Polícia Militar para Mulheres da Segurança Pública – PMDF/DF.

Em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ, através da Rede de Educação a Distância foram oferecidos cursos a distância com temas variados, no qual se matricularam 11.705 alunos, e aprovados 9.210. Entre outros temas, foram oferecidos os seguintes cursos a distância em 2008: Direitos Humanos, Mulher Vitima de Violência Doméstica, Segurança Pública sem Homofobia e Tráfico de Seres Humanos³¹.

Levantamentos preliminares da Secretaria de Segurança Pública apontam que o conjunto das delegacias registrou 20 mil ocorrências por ano que tiveram a mulher como alvo, enquanto a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher – DEAM registra anualmente 3,6 mil casos de violência contra a mulher³².

Para garantir melhores condições de atendimento na DEAM citam-se duas iniciativas. Na lista dos projetos encaminhados para a União pela Secretaria de Segurança Pública consta a Reforma da DEAM, com recursos advindos de Emenda Parlamentar

29 LEI Nº 3.864, DE 30 DE MAIO DE 2006 Dispõe sobre a criação, na estrutura da Administração Direta do Distrito Federal, da 37ª Delegacia de Polícia, no âmbito da Região Administrativa do Recanto das Emas – RA XV, e da 38ª Delegacia de Polícia – Vicente Pires, no âmbito da Região Administrativa de Taguatinga – RA III, de seus respectivos cargos em comissão do Distrito Federal e dá outras providências.

30 GDF, Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador, pp 481-483

31 GDF, Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador, pp 465-466

32 Correio Braziliense, 31 de maio 2009, pp 35

no valor de R\$ 1.010.102,00, em análise³³. Além disso, no pacote de Segurança Pública anunciado em outubro, o Governador do DF anunciou a autorização para aquisição de equipamentos para a seção de orientação psicológica da Delegacia de Atendimento à Mulher – DEAM34, o que se espera ver efetivado.

Tema • Educação e Cultura

No tema Educação e Cultura foram selecionados seis programas e ações para acompanhamento no Orçamento Mulher DF:

0140 • PROJETOS ESPECIAIS DE ENSINO

0142 • EDUCANDO SEMPRE

0164 • ESCOLA DE TODOS NÓS

1250 • ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO

1300 • DIFUSÃO E PROMOÇÃO CULTURAL

1452 • EDUCAÇÃO PARA A DIVERSIDADE E CIDADANIA (EP)

Programa 0140

Projetos Especiais de Ensino

O programa conta com duas ações na LOA/2009, mas até o momento não apresenta execução orçamentária.

A nova ação 4009 – TELECURSO – conta com R\$ 6,02 milhões em 2009, e está vinculada ao Programa de Intervenção Metodológica para Correção do Fluxo Escolar – Vereda – em todo o sistema de ensino da rede pública do Distrito Federal, tendo como foco a aceleração de estudos nas etapas de Ensino Fundamental – Séries Finais e 3º Segmento EJA/Ensino Médio. Atendeu em 2008 19.204 alunos das classes de aceleração do Ensino Fundamental/Séries Finais e 9.927 mil alunos do 3º Segmento EJA/Ensino Médio. A meta é acabar com o atraso escolar até 2010³⁵.

33 GDF, Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador, PP 458

34 Correio Braziliense, 3 de outubro de 2008, pp28

35 Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador http://www.se.df.gov.br/Circular_GAB_93/2008_de_10/11/2008_Programa_Vereda_-_Esclarecimentos

O programa provocou muitas críticas, como danos a qualidade do ensino e o papel dos professores, que deixam de ser professores para serem monitores do Telecurso. Outra preocupação é com a “lógica da terceirização e privatização de setores públicos”, que já atingiu a área de saúde e agora se volta para a educação com a aplicação do Telecurso 2000, da Fundação Roberto Marinho. Segundo as críticas, o novo “projeto de aceleração” tem como meta apenas a melhoria dos índices estatísticos.³⁶

A ação 3773 - Igualdade nas Diferenças tem como objetivo propiciar a inclusão escolar, assegurando o desenvolvimento acadêmico que permita a superação da deficiência do aluno portador de necessidades especiais em classes comuns. Em 2008 foram gastos menos de R\$ 500,00, mas as estatísticas apontam atendimento de 7.868 alunos. Para 2009 a dotação inicial é de R\$ 50 mil.

Programa 0142 Educando Sempre

Este programa tem como objetivo promover ações que objetivem a manutenção da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional. Para acompanhamento foram selecionadas as ações vinculadas a educação infantil, educação especial e educação de jovens e adultos. A dotação inicial de R\$ 16,9 milhões já foi suplementada no 1º quadrimestre, alcançando R\$ 17,7 milhões. Deste total já foram empenhados R\$ 4,48 milhões, sendo executados R\$ 1,36 milhão, ou seja, apenas 7,7%. A maior parte da execução ocorreu na ação 2388 - Manutenção da Educação Infantil – com gastos na ordem de R\$ 1,24 milhão.

As creches desempenham um importante papel na nossa sociedade, seja na perspectiva dos direitos da criança a cuidado e educação, seja na perspectiva do empoderamento das mulheres, na busca de igualdade de oportunidade no mercado de trabalho.

Por isso mesmo, a implantação ou construção de creches é uma reivindicação sempre presente, especialmente na pauta das comunidades de menor renda. Segundo Censo Escolar de 2008, a educação infantil matriculou 71.602 crianças, conforme quadro abaixo:

Município	Dependência	Matricula Inicial	
		Ed. Infantil	
		Creche	Pré-Escola
BRASILIA	Estadual	668	32.644
	Federal	33	0
	Privada	15.020	23.237
	Total	15.721	55.881

INEP Resultados do Censo Escolar 2008 - Educacenso

Observa-se o número insignificante de matrículas em creche oferecidas pela rede pública de educação: são apenas 668 vagas, concentradas em oito Delegacias Regionais de Ensino, com predominância do Plano Piloto e São Sebastião, e predominância maciça de dependências privadas.

No processo de transição das creches da Assistência Social para a Educação, realizado a partir de 2009, alguns pontos devem ser considerados. Os convênios firmados entre a Assistência Social e Entidades da Sociedade Civil devem ser realizados com o setor da Educação, considerando:

- *Número de crianças atendidas por faixa etária e jornada de atendimento.*
- *Situação da instituição no Censo Escolar 2006/07.*
- *Credenciamento e autorização de funcionamento pelo sistema de ensino.*
- *Aprovação do projeto pedagógico pelo órgão normativo do sistema de ensino.*
- *Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social.*
- *Supervisão e orientação da Secretaria de Educação.*³⁷

O acompanhamento desse processo de transição é fundamental, ainda mais se considerarmos que as vagas oferecidas no âmbito da Assistência eram insuficientes para atender a demanda. Segundo levantamento realizado em 2007 nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), “para cada atendimento com crianças de zero a seis anos na rede particular conveniada, existe em média o dobro na lista de espera da Assistência Social no DF³⁸”.

37 FORUM DCA/DF Situação da implementação dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes no Distrito Federal – Sob a perspectiva orçamentária, Brasília, 11 de Julho de 2008.

38 FORUM DCA/DF Situação da implementação dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes no Distrito Federal – Sob a perspectiva orçamentária, Brasília, 11 de Julho de 2008.

Na pré-escola a participação das matrículas nas dependências do GDF é mais expressiva, alcançando 32.644 matrículas, o que representa 58% do total de matrículas nesta etapa da Educação Básica.

É bom lembrar que, segundo a PNAD/2006, 56% do total de crianças de zero a seis anos no DF não frequentaram escola ou creche.

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PDES) do Distrito Federal para o quadriênio 2007/2010 define como orientação estratégica universalizar o acesso ao ensino infantil (zero a seis anos) com prioridade a pré-escola e ampliação da oferta de creches nas regiões mais carentes.

No Relatório 2008, no entanto, a SEDF afirma ter como meta “universalizar o atendimento da educação infantil na faixa etária de quatro a cinco anos”. Apesar da ampliação gradativa do atendimento, a demanda para a educação ainda não está sendo plenamente atendida. Em 2008, 71% das crianças que solicitaram matrícula em pré-escolas da rede pública conseguiram vaga”.

Na Estratégia de Matrícula 2009 a SEDF ressalta a prioridade de atendimento nos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) as crianças que se encontram em situação de risco pessoal, social ou nutricional e as crianças de famílias com menor renda e filhos de mães trabalhadoras.

Programa 0164 Escola de Todos Nós

É bastante evidente a baixa execução da ação 3271 selecionada do programa 0164 - Escola de Todos Nós – que trata da construção de unidades da educação infantil. A ação dispõe de dotação inicial de R\$ 17,7 milhões, mas o valor autorizado ao final de abril é de apenas R\$ 8,5 milhões. O nível de execução ainda é muito baixo, tendo empenhado 9,6% e gasto efetivamente apenas 2%, cerca de R\$ 204,5 mil.

A ação Manutenção da Educação de Jovens e Adultos conta com recursos simbólicos de apenas R\$ 102,5 mil, com apenas R\$ 39,7 mil empenhados até o momento.

Em 2008, o número de matrículas foi de 66.612 alunos na modalidade presencial e 257 na modalidade semipresencial. Segundo Censo 2007³⁹, nos cursos presenciais as mulheres representavam 51,8% do total de alunos. Apenas 32,3% declararam

39 Até esta data não está disponível a Sinopse Estatística da Educação Básica para 2008.

raça/cor. Deste total 76,5% declaram cor preta e parda. Em 2007 a taxa de abandono era significativamente elevada nesta modalidade atingindo em todo o DF 29,3%, mas há casos-limites, como São Sebastião, de 37,3%.

Município	Dependência	Matrícula Inicial			
		Educação de Jovens e Adultos - EJA (presencial)		EJA (semipresencial)	
		Fundamental ²	Médio ²	Fundamental	Médio
BRASILIA	Estadual	32.767	33.845	101	156
	Federal	0	0	0	0
	Privada	807	2.184	368	816
	Total	33.574	36.029	469	972

INEP Resultados do Censo Escolar 2008 - Educacenso
Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

A ação 2393 - Manutenção da Educação Especial conta com recursos da ordem de R\$ 2,2 milhões, sendo empenhados R\$ 217 mil e liquidados R\$ 119 mil. Segundo o Educacenso 2008, estavam matriculados nas dependências do GDF 12.679 alunos, representando 88% do total de matrículas nesta modalidade. Do total 57,5% estavam matriculadas em classes inclusivas, 27% em classes exclusivas e 15,7% em classes especiais.

Município	Dependência	Matrícula Inicial							
		Educação Especial (Alunos de Escolas Especiais, Classes Especiais e Incluídos)							
		Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	Médio	Ed. Prof. Nível Técnico	EJA Fund1,2	EJA Médio1,2
BRASILIA	Estadual	1.435	2.442	5.520	2.075	581	23	503	100
	Federal	0	0	0	1	0	0	0	0
	Privada	62	467	294	213	93	371	222	0
	Total	1.497	2.909	5.814	2.289	674	394	725	100

INEP Resultados do Censo Escolar 2008 - Educacenso
Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semi-Presencial
Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

Programa 1250

Erradicação do Analfabetismo

O programa 1250 – Erradicação do Analfabetismo – dispõe de dotação inicial de R\$ 10 milhões, com valor empenhado de somente 9%, ou seja, R\$ 901 mil.

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PDES) do Distrito Federal para o quadriênio 2007/2010 define como orientação estratégica a alfabetização de pessoas entre 15 e 29 anos que se declararam analfabetos na PNAD, transformando o DF na primeira unidade da Federação a erradicar completamente o analfabetismo. Segundo Relatório de Atividade 2008, foram alfabetizados no biênio 14.979 alunos entre 2007/2008. Em 2008 o total de gastos foi de R\$ 2,44 milhões.

A Lei Orgânica em seu art. 235, §3º estabelece que:

§ 3º O currículo escolar e o universitário incluirão, no conjunto das disciplinas, conteúdo sobre as lutas das mulheres, dos negros e dos índios na história da humanidade e da sociedade brasileira.

A ausência do programa 1452 Educação para a Diversidade e Cidadania, na LOA/2009 vai na contramão desta legislação.

O governo federal tem sido parceiro do GDF em algumas iniciativas. A primeira se refere ao Convênio nº 576413, entre o MEC e Agência para o Desenvolvimento Social e Humano/GDF, para “apoiar as ações de implantação e implementação do Projeto Ser (E Poder Ser), Educadores capacitados para atuar com a temática da diversidade sexual, com objetivo de capacitação de professores da rede pública de ensino do Distrito Federal”, no valor de R\$ 37.500,00, já totalmente liberado e R\$ 500,00 de contrapartida, vigência de 13/12/2006 a 30/11/200840.

A Lei Distrital nº 3.456/2004, dispõe sobre a aplicação da Lei federal nº 10.639/2003, que trata do ensino de história e cultura Afro-brasileira nos estabelecimentos de ensino oficiais e particulares, no âmbito do Distrito Federal, mediante as seguintes iniciativas:

- I • oferecimento aos professores do sistema de ensino do Distrito Federal de cursos de capacitação em história e cultura Afro-brasileira.
- II • fomento à produção de materiais didáticos que contemplem as temáticas história e cultura Afro-brasileira.
- III • oferecimento aos estudantes e professores de materiais didáticos compatíveis com os objetivos da lei.
- IV • divulgação e premiação de experiências pedagógicas bem sucedidas no ensino da história e cultura Afro-brasileira, no âmbito do sistema de ensino do Distrito Federal.
- V • intercâmbio com os países africanos, caribenhos, das américas e outros que tenham conduzido processos semelhantes de inclusão.

É preciso verificar a efetividade da legislação distrital. Nessa direção, é importante citar o apoio do Governo Federal, citado no Relatório de Atividades 2008, através do Convênio 862.018/06, FNDE/MEC, no valor de R\$160 mil, com o objetivo de “conceder Apoio Financeiro para Prática Educativa de Atitudes e Valores para Formação da Cidadania, Respeitando e Valorizando a Diversidade Étnico-Racial, Superando o Racismo e a Discriminação Racial na Escola”. O convênio se destina a aquisição de livros paradidáticos e sua vigência foi de 29/06/07 a 23/12/08.

Além da oferta de cursos para apoiar os professores da rede na implantação desta legislação, foi criado em 2008 o Espaço Afro-Brasilidade que funciona na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação (EAPE) e oferece uma programação de cursos, oficinas e projeções de filmes, com a finalidade de formar os docentes e subsidiá-los em suas atividades. Além desta programação fixa, um dos serviços prestados no espaço são as assessorias a escolas públicas do DF interessadas em implantar projetos pedagógicos sobre a questão racial.⁴¹

Programa 1300

Difusão e Promoção Cultural

O programa não apresenta sinais de incorporação da transversalidade de raça e gênero, contando apenas com alguns subtítulos nesta direção, conforme tabela abaixo:

40 www.transparencia.gov.br

41 <http://noticiasdarede.se.df.gov.br/2009/03/03/espaco-afro-brasilidade-realiza-oficinas-mensais-na-eape-em-2009/>

Ação 2007 Promoção de Atividades Culturais

8291	Apoio a execução do Projeto Raizes Africanas desenvolvido pelo Instituto de Cooperação Humano Social	50.000
8292	Apoio a realização do Festival Conexões Griô Instituto Brasil Cidadão	200.000
8293	Apoio as atividades do Projeto São Batuque Pichaim Produções	200.000
8763	Apoio aos Projetos Marias da Pêia e Profissão Arte de Teatro	200.000

Ação Construção de Centro Cultural

8474	Construção de Complexo Cultural Afro Brasileiro de Brazlândia	100.000
------	---	---------

Destaque para o projeto Maria's da Pêia, nome de uma série de esquetes teatrais que são apresentadas de forma gratuita, nas ruas do DF e entorno, retratando as violências domésticas as quais milhares de mulheres estão sujeitas. As esquetes tem por objetivo ser um contraponto dentro deste ciclo, trabalhando no sentido da informação para prevenção/erradicação da violência doméstica contra as mulheres tendo como auxílio a realização de oficinas, bates-papos e distribuição de material informativo.

São selecionadas ainda algumas ações estruturantes da área da cultura no DF que podem dialogar com o II Plano Nacional de Política para as Mulheres, na "Prioridade 8.1. Estimular e garantir que os programas de fomento à produção e difusão cultural valorizem a expressão das mulheres e a sua contribuição social, política, econômica e cultural". Como o Projeto "Arte por Toda a Parte", de incentivo a realização de filmes e Projeto Mala do Livro.

A dotação inicial das ações selecionadas é de R\$ 1,23 milhão, com execução nos primeiros quatro meses de apenas R\$ 390,00.

Tema • Gestão

Foram selecionadas para acompanhamento no projeto Orçamento Mulher DF algumas ações do programa 0100 Apoio Administrativo. São ações vinculadas a manutenção

de vários conselhos de direitos com forte interface com a questão de gênero e racial, além de ação de manutenção da Defensoria Pública do DF.

No conjunto, as ações vinculadas a manutenção dos Conselhos apresentaram dotação de R\$ 1,9 milhão, mas até abril foram bloqueados R\$ 500 mil, sendo autorizados R\$ 1,4 milhões. O nível de execução é muito baixo, apenas 5,1%.

Dos nove Conselhos acompanhados apenas quatro apresentavam algum empenho e destes dois apresentavam realização de despesas.

Chama atenção a diferença das dotações aprovadas para cada um, passando de R\$ 50 mil a R\$ 468 mil.

O Conselho dos Direitos da Mulher (CDM) foi criado pelo Decreto nº 11.036, de 09/03/1988, e seu Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 14.727 de 19/05/93. A ação de Manutenção do CDM dispõe de dotação de R\$ 100 mil, sendo empenhados R\$ 55 mil e executados R\$ 53 mil até abril.

Segundo o art. 2º do Regimento Interno, o CDM tem como objetivo ações que perpassam várias dimensões das políticas públicas:

“Art. 2º - O Conselho dos Direitos da Mulher do Distrito Federal tem como objetivos:

I • promover uma política global, visando a eliminar as discriminações e violências a que venham a ser submetidas as mulheres.

II • incentivar e apoiar a organização e a mobilização das mulheres, possibilitando sua integração como cidadãs em todos os aspectos da vida econômica, social, política e cultural.

III • promover e desenvolver estudos, debates e pesquisas relativas a mulher.

IV • cooperar com os órgãos governamentais na elaboração e realização de programas de interesse da mulher, propondo medidas objetivas, especialmente nas áreas de:

a) Saúde • apresentar projetos e/ou propostas que visem a garantir assistência integral a saúde da mulher.

b) Educação • incentivar e promover ações de educação e ensino no sentido de assegurar o acesso da mulher, nos centros urbanos e na

área rural, aos cursos regulares, de formação profissional, treinamento e atualização.

c) Materno-Infantil • lutar para que a maternidade seja de livre opção da mulher, pela assistência a maternidade pré-natal, parto e pós-parto, bem como pelo direito de evitar a gravidez sem prejuízo da saúde, através de orientação médica e educativa e pelo direito de creche no local de trabalho.

d) Cultura • zelar para que a educação, os diferentes segmentos sociais e os meios de comunicação sejam instrumentos de acesso aos bens culturais e de preservação de identidade cultural da mulher.

e) Trabalho e Movimento Sindical • lutar pela garantia da sindicalização, proteção a trabalhadora gestante e nutriz, igualdade no acesso ao mercado de trabalho e na ascensão profissional.

f) Movimentos Comunitários • incentivar e apoiar a participação da mulher nas entidades comunitárias, estimulando sua organização e luta contra a violência e a discriminação.

g) Sócio-Econômica • incentivar a participação das mulheres nas decisões do Governo.

h) Jurídica • organizar palestras, debates, estudos e pesquisas visando a assistência jurídica à mulher, bem como divulgar a legislação específica sobre direitos e deveres da mulher.

i) Político Institucional • estimular e apoiar a participação da mulher nos partidos políticos, incentivando lideranças femininas a disputa eleitoral e ocupação de cargos de decisão no Governo.

V • Zelar pelos interesses e direitos das mulheres, fiscalizando e fazendo cumprir a legislação pertinente.

Mas o CDM tem atuação dirigida especialmente as políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. O CDM é responsável pelo programa Casa Abrigo de Mulheres, Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Doméstica e Sexual, Núcleo de Atendimento as Famílias e aos Autores de Violência, que oferece tratamento psicológico ao agressor e a família e assistência social e jurídica, e o Disque Direitos Humanos da Mulher, onde é realizado o atendimento jurídico as mulheres vítimas de violência por uma advogada, por telefone ou com agendamento.

Em junho de 2009 a Estrutural passou a contar com um Centro de Referência de Atendimento as Mulheres, tendo iniciado também Curso de Capacitação e Implantação da Rede Integrada de Atendimento as Mulheres.⁴²

As realizações apresentadas pelo CDM no Relatório de Atividades 2008 dão conta do perfil pouco estruturado e disperso do atendimento prestado:

“Realizado um total de 22.862 atendimentos, referentes a garantia de direitos, tais como: atendimento ginecológico, clínico geral, dentário, hospitalar, medidas preventivas, orientação sexual, educação física, solicitação de passagem, deprove transferência, jurídico, ações distribuídas, Vara da Infância e Adolescente, acompanhamento pedagógico interno (pediátrico e psicológico), regularização de CPF, banco e fórum, palestras e oficinas de Saúde Integral da Mulher.”

A manutenção do Conselho de Defesa dos Direitos do Negro conta com a segunda maior dotação prevista para 2009 entre os demais conselhos de direitos, R\$ 400 mil, sendo empenhados R\$ 32 mil e executados R\$ 19 mil até abril. Em 2008 foram gastos apenas R\$ 25 mil. O maior aporte de recursos certamente se deve a realização da II Conferência Distrital de Políticas Públicas de Promoção de Igualdade Racial realizada em maio de 2009.

A realização de conferências distritais é destaque no Relatório de Atividades de 2008, como a 1ª Conferência Distrital de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, a II Conferência Distrital de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, a II Conferência Distrital de Direitos Humanos e a II Conferência Distrital dos Direitos da Pessoa Idosa. O protagonismo federal de convocação das conferências cumpre importante papel ao estimular a participação social nesse espaço, contando com a adesão do poder público distrital.

A SEJUR realiza ainda um conjunto de atividades pontuais e não orgânicas no âmbito de suas responsabilidades, como as selecionadas abaixo, presentes no Relatório de Atividades 2008:

42 www.jornaldebrasil.com.br Mulheres ganham centro de referência contra a violência- 16/06/2009; www.sejus.df.gov.br, Inaugurado Curso de Capacitação e Implantação da Rede Integrada de Atendimento às Mulheres -26/06/09.

- Mutirões de Cidadania - 7.000 pessoas.
- Comemoração ao Dia da Mulher – 8 de março, atendimento a comunidade carente do DF - 3.100 pessoas.
- Promoção da Auto-Estima e Valorização das Mulheres da Terceira Idade - 2.800 pessoas.
- Participação do evento “Dia de Luta da Pessoa com Deficiência” - 1.000 pessoas.
- Miss Terceira Idade’ - 2.800 pessoas.
- Manutenção do Núcleo Familiar – através de atendimento e palestras, levando ao agressor uma visão renovada do ambiente familiar - 6.237 pessoas.
- Palestras de Promoção e Valorização da Pessoa com Deficiência - 1.000 pessoas.
- Jogo da Acessibilidade - 2.500 pessoas.
- IV Semana de Valorização da Pessoa Com Deficiência - 1.600 pessoas.

Apesar do mérito de algumas dessas ações, a ação governamental deve estar baseada numa política pública estruturada, com desenho bem definido, escala adequada, com monitoramento e avaliação de seus resultados.

Chama atenção que após quatro meses a ação 6348 - Manutenção das Ações da Defensoria Pública do DF – objeto de emenda parlamentar com dotação inicial de R\$ 1,5 milhão, não apresentou realização de despesas, que deveria ser de natureza continuada. A manutenção do CEAJUR tem sido executada através da ação 8517 Manutenção de Serviços Administrativos Gerais - Subtítulo 7254 Manutenção dos Serviços Administrativos Gerais do Centro de Assistência Judiciária (CEAJUR). A dotação inicial de R\$ 2,97 milhões sofreu redução de R\$ 750 mil, tendo valor autorizado de R\$ 2,32 milhões. Já foram empenhados R\$ 483 mil e liquidados R\$ 354 mil. Em 2008 foram liquidados R\$ 754 mil.

O Governo do Distrito Federal convocou novos defensores públicos no 1º semestre de 2009. Assim, a Defensoria Pública passa a contar com 170 defensores de um quadro previsto em Lei de 200 defensores públicos.

O governo federal, através do Ministério da Justiça, tem apoiado a Defensoria Pública do DF através de convênios, entre outros já citados nos comentários do Tema Direitos Humanos:

Convênio nº 643596, tendo como objeto “Fortalecer o trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública do Distrito Federal, através da modernização e aparelhamento do Centro de Assistência Judiciária com equipamentos de informática, com recursos já liberados no valor de R\$ 500 mil e vigência de 26/12/2008 a 25/12/2009.

Convênio nº 640053, tendo como objeto “Ampliação do atendimento jurídico em diversas áreas jurídicas do Distrito Federal, bem como melhorar o atendimento já prestado pelos Núcleos de Assistência Jurídica em todos os fóruns, espaço cedido pelo TJDF-Tribunal do Distrito Federal ligados ao Centro de Assistência Judiciária, no valor de R\$ 250.000,00, com vigência de 30/12/2008 30/10/2010 e contrapartida de R\$ 25.000,00.

Vale lembrar que a Lei Orgânica do DF em seu art. 116 prevê na Assistência Judiciária, centro de atendimento para a assistência jurídica, apoio e orientação à mulher vítima de violência, bem como a seus familiares.

Nessa direção convém citar dois convênios assinados pelo Ministério da Justiça e SEJUS vinculados ao atendimento as mulheres em situação de violência:

Convênio nº 598408 que tem como objetivo a Implementação de Atendimento Integral as Mulheres em Situação de Violência, já mencionado no tema Direitos Humanos e Cidadania;

Convênio nº 626703, cujo objetivo é o de “Fortalecer o trabalho desenvolvido pela Defensoria Pública do DF por meio do aparelhamento do Núcleo de Defesa da Mulher, com o fito de assegurar a efetividade de assistência jurídica integral e gratuita, garantindo a efetividade dos benefícios e medidas judiciais previstas na Lei nº 11.340/2006”, com vigência de 27/06/08 a 26/06/2009 no valor de R\$ 300.055,00, contrapartida de R\$ 3.000,00, com valor total liberado.

Esse conjunto de iniciativas contribui na garantia da efetividade da Lei Maria da Penha no DF e na consecução dos direitos das mulheres. Mas é preciso que o CDM ocupe papel central nesse processo. Para isso, a institucionalidade do Conselho é um ponto fundamental para o aprofundamento desse processo. Por isso, urge revisão da legislação, inclusive de seu status legislativo, com adequação de suas atribuições, que devem cumprir o papel propositivo de monitoramento e de avaliação das políticas para as mulheres e com enfoque de gênero, além do papel de articulação com o

governo e a sociedade, inclusive com os demais conselhos de direitos. A legitimidade dos membros, a regularidade de seu funcionamento e a garantia de estrutura física e de pessoal são outras dimensões que devem estar presentes nesse debate.

Por outro lado, é fundamental a criação de um organismo executivo nos moldes da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculado ao Gabinete do Governador, com garantia de status político que possibilite o diálogo com todo o governo na busca da incorporação do enfoque de gênero e raça nas políticas públicas. Segundo Decreto 27.970/2007, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, hoje este papel cabe a uma Gerência a Gestão e Políticas de Gênero.

Tema • Habitação e Desenvolvimento Urbano

Foram selecionados oito programas, listados a seguir, sendo considerado o conjunto de suas ações:

0122 • ABASTECIMENTO DE ÁGUA

0124 • ESGOTAMENTO SANITÁRIO

0150 • BRASÍLIA SUSTENTÁVEL

0550 • COMBATE À OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO

1050 • GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUO SÓLIDO URBANO

1200 • DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL

3100 • ILUMINANDO O DISTRITO FEDERAL

3300 • MÃOS A OBRA

O conjunto dos programas selecionados conta com dotação inicial de R\$ 536,7 milhões, sendo suplementado até abril em R\$ 52 milhões. Assim o valor autorizado passa a R\$ 588,7 milhões. Já foram empenhados R\$ 183 milhões, que correspondem a 31% do valor autorizado, e liquidado 13%, desempenho bastante positivo no cenário atual de crise, após o anúncio do corte ou adiamento de várias obras feito em março pelo Governador do DF.

Apesar da crise, o momento traz alguns elementos positivo para a população do DF, especialmente para os mais pobres que sofrem as conseqüências da ausência ou da

baixa infra-estrutura dos sistemas de tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos e com os problemas habitacionais.

Segundo a PNAD/2007, 3,9 dos domicílios não contam com serviço de abastecimento de água por rede geral, colocando o DF em 12º lugar no Brasil. 13% dos domicílios não contam com serviço de rede coletora de esgotamento sanitário, colocando o DF em 10º no ranking dos estados brasileiros.⁴³

Mas, a realidade das desigualdades espaciais no DF demonstra que os problemas são gravíssimos em algumas localidades. Levantamento preliminar da CODEPLAN realizado em 2009 em cinco cidades (Brazlândia, Samambaia, Sobradinho II, Riacho Fundo II e Estrutural) demonstra que a situação é crítica para as famílias até dois salários mínimos, especialmente nos novos assentamentos. Na Estrutural 66,4% dos imóveis necessitam reparos e em Sobradinho II 63,8%. Em relação ao esgotamento sanitário a Estrutural também se destaca com 69,2% dos domicílios com fossa séptica e 30,1% com fossa rudimentar. Em Sobradinho II a situação é um pouco menos dramática, 75,2% dos imóveis estão ligados a rede geral, 11,4% possuem fossa séptica e 10,5% possuem fossa rudimentar. Apenas no Riacho Fundo II há ligação de 100% dos imóveis a rede geral.⁴⁴

O Governo do Distrito Federal conta com recursos significativos do Governo Federal com a prioridade dada aos temas, seja no PAC, seja no novo Programa Minha Casa, Minha Vida, seja com recursos advindos de empréstimos do Banco Mundial com aval do Governo Federal, especialmente o programa Brasília Sustentável. A manutenção destes investimentos se traduz em importante política anticíclica por parte do Governo local e federal, com repercussão na qualidade de vida das camadas mais pobres da população.

Bom exemplo dessas parcerias são os investimentos realizados na cidade Estrutural. Com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, do Banco Mundial e do GDF estão sendo realizadas obras de asfaltamento, drenagem pluvial e meios-fios, além da construção de escolas, restaurante comunitário, centros de saúde e postos policiais. No total, estão sendo aplicados mais de R\$ 125 milhões em obras de infra-estrutura. O programa Brasília Sustentável, financiado parcialmente pelo Banco Mundial (BIRD), é responsável pelo investimento de R\$ 52 milhões, com contrapartida de 10% do GDF. Com o recurso de R\$ 40 milhões do PAC, sendo 10% também de contrapartida do GDF, serão construídas 1.360 casas entre outras obras.⁴⁵

43 ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2008/

44 Correio Braziliense, "Retrato da pobreza candanga", 25/06/2009, pg48.

45 www.df.gov.br "Asfalto e esgoto chegam à Estrutural" 11/07/2008

No Relatório PAC 2 anos/DF, na área de infra-estrutura social e urbana, tem como estratégia a melhoria das condições de vida da população, garantindo:

- Construção do Sistema de Abastecimento de Corumbá Sul: Gama e Santa Maria.
- Segurança hídrica do DF a partir de 2010 - construção do sistema de abastecimento de água de São Bartolomeu.
- Abastecimento de água e esgotamento sanitário nos assentamentos de baixa renda: Itapoã, Vila Estrutural, Arapoanga, Olhos D'Água, Riacho Fundo, Setor G-Sul (Taguatinga) e Pôr-do-Sol e Sol Nascente (Ceilândia).
- Remoção de moradias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco: Favela da estrutural, Favela do DNOCS e QNR 2 e 5 em Ceilândia”.

Na área de saneamento estão previstas 13 obras, no valor total de R\$ 785,6 milhões, nos seguintes estágios: três em contratação, sete contratadas e três obras. Na área de habitação estão previstas oito obras no valor de R\$ 135,1 milhões, quatro contratadas e quatro em obras e R\$ 2 bilhões em empréstimos para pessoa física.

Em fevereiro o Governo Federal autorizou a liberação de R\$ 284 milhões para o Programa Pró-Moradia II para obras de infra-estrutura nos condomínios de baixa renda Pôr-do-Sol e Sol Nascente, em Ceilândia, e a Mestre D'armas e Arapoanga, em Planaltina.

Na área de habitação destaque para a aprovação de duas leis complementares no final de 2008. A Lei complementar nº 794, sancionada em 19 de dezembro de 2008, “Cria o Programa Cheque-Moradia no âmbito do Distrito Federal, destinado a construção e melhoria de unidades habitacionais de interesse social”. Os benefícios do Programa Cheque-Moradia serão concedidos, preferencialmente, em nome da mulher, para famílias com renda até três salários mínimos.

O Programa é destinado a aquisição de mercadorias ou materiais para construção, reforma, ampliação ou conclusão de unidades habitacionais de interesse social, integrantes ou não de programas habitacionais locais. São destinados até R\$ 15 mil para a construção da unidade habitacional e até seis mil para a reforma, ampliação ou conclusão de unidade habitacional.

O Programa Cheque Moradia, implementado através do programa orçamentário “1200 Desenvolvimento Habitacional”, ação 4023, contava com dotação inicial de R\$ 12 milhões, mas até abril sua dotação foi reduzida em R\$ 3,5 milhões. Assim o valor autorizado é de R\$ 8,5 milhões, sendo liquidados R\$ 3 milhões, ou seja, 35 % do total.

A Lei Complementar 796, de 22 de dezembro de 2008, instituiu o Programa Habitacional para Pessoas com Deficiência, que assegura de 5% a 10% de todos os imóveis do Programa Habitacional do DF as pessoas com deficiência, pais ou responsáveis pela guarda e proteção.

Destaque ainda para aprovação do PL 832/2008 em junho de 2009, que destina as mulheres chefes de família no mínimo 20% das casas construídas por programas habitacionais do DF. A iniciativa é importante, pois demonstra a preocupação em especificar o atendimento as mulheres, mas, por outro lado o percentual mínimo estabelecido está aquém do que mostram as estatísticas de mulheres chefes de família. Segundo a PED/DF 2007 as mulheres representam 30% dos chefes de família e segundo a PNAD/2007 as mulheres representam 41,6% das pessoas de referência dos arranjos familiares.

Além disso, o conceito de chefe de família definido no art. 1º do PL é muito restritivo, o que pode gerar ainda novas distorções:

§ 1º Para os efeitos desta lei, considera-se chefes de família as mulheres que sozinhas sejam responsáveis pela guarda, sustento e educação de seus filhos e filhas de até quatorze anos de idade.

Tema • Proteção Social

Foram selecionados os seguintes programas para acompanhamento no tema Proteção Social:

- 0169 • PROMOÇÃO COMUNITÁRIA**
- 0208 • PROTEÇÃO SOCIAL A INDIVÍDUOS E FAMÍLIAS**
- 1461 • PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (EP)**
- 1462 • PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (EP)**
- 1464 • RESPONSABILIDADE SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR (EP)**
- 1750 • VIDA MELHOR**
- 2403 • PROTEÇÃO E CUIDADO INFANTIL**
- 2409 • APOIO AOS PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS**

A dotação inicial do conjunto dos programas do tema Proteção Social é de R\$ 296,4 milhões, mas até abril foram cancelados R\$ 14,2 milhões. A garantia do GDF de que os programas sociais não seriam afetados nos cortes programados parece não ser realidade até esse momento do ano. Assim, ao final do 1º quadrimestre o valor autorizado é de R\$ 282,2 milhões, sendo empenhados R\$ 76,8 milhões, cerca de 27%, e liquidados R\$ 57,4 milhões, 20% do total disponível.

Programa 0169 Promoção Comunitária

O programa dispõe de R\$ 15,3 milhões, sendo empenhados R\$ 3,5 milhões. A principal ação objeto de empenho se destina a Construção do Centro de Capacitação do Trabalhador e Produtor Rural, com valor autorizado de R\$ 4,4 milhões, sendo empenhados R\$ 3,2 milhões e está sob a responsabilidade da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Para a construção de restaurante comunitário, ação 5762, foram empenhados R\$ 360 mil de um valor autorizado de R\$ 3,4 milhões.

As ações 1951 e 5058 que envolvem a construção de creches no valor de R\$ 3,4 milhões não apresentaram execução até abril. Essa informação é preocupante, especialmente se considerarmos o histórico recente. Em 2006 e 2008 nada foi executado e, em 2007, apenas R\$ 289 mil⁴⁶.

Programa 0208 Proteção Social a Indivíduos e Famílias

O programa 0208 - Proteção Social a Indivíduos e Famílias apresenta fragilidades em seu desenho e conta com recursos reduzidos. Do valor aprovado na LOA/2009 de R\$ 1,7 milhões, já foram cancelados R\$ 900 mil, restando como valor autorizado R\$ 782 mil. A ação 4012 Socorro Social foi objeto desse cancelamento, cuja dotação inicial de R\$ 1,05 milhão, passou a apenas R\$ 150 mil. O Projeto Socorro Social institui o atendimento prioritário à moradia nos Programas Habitacionais do Governo do Distrito Federal, sob a forma de socorro social e atendimentos emergenciais.⁴⁷

46 Criança e adolescente.

47 GDF, Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador considera-se como socorro social a entrega de moradia as famílias que, por estarem vivendo em constatado estado de penúria ou desamparo, justifiquem um atendimento prioritário. Considera-se como atendimento emergencial ou de risco a entrega de moradia para famílias que, comprovadamente sofrem de doenças graves ou ocupam áreas de risco.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social a proteção social é hierarquizada em básica e especial.

A Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST) é a principal executora destas ações e conta com as seguintes unidades descentralizadas:

Assistência Social

- 19 Centros de Referência da Assistência Social.
- 17 Centros de Orientação Sócio-educativa.
- 7 Centros de Referência Especializada da Assistência Social.
- 1 Centro de Abrigamento - Abrigo Reencontro (ABRIRE).
- 1 Centro de Albergamento - Albergue Conviver (ALBERCON).
- 1 Casa do Migrante.
- 1 Casa de Passagem Mulheres - Casa Flor.
- 1 Casa de Passagem de Meninos.

A Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

No Relatório de Atividades 2008 as principais atividades vinculadas a Proteção Social Básica são listadas na tabela abaixo:

Distrito Federal – Estatísticas Gerenciais – Proteção Social Básica Atendimentos Realizados no âmbito da SEDEST - 2008

Programas	Atividades	Em 2008
Proteção Social Básica	Ações de Atenção a pessoa idosa em Centro de Convivência em ENG's	356
	Atendimento Infantil em ENG's – Creches	11.344
	Ações de Atenção à infância (0 a 6 anos) em Lares de Cuidados Diurnos	468
	Sócio-educativo as Famílias de Crianças de 0 a 6 anos atendidas na rede conveniada	4.086
	Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano	699
	Serviço de convivência para jovens de 15 a 17 anos – Projovem Adolescente	3.622
	Atividades de convivência Geracional e Intergeracional/COSES	6.575
	Express.Ação – Cose Móvel	3.044
	Atendimento em Jornada Ampliada para crianças, adolescentes e jovens em ENG's	4.818

Atenção Integral à Família – PAIF	45.577
Inclusão Produtiva – PAIF	499
Atendimento em Educação para o Trabalho – Capacitação Profissional em ENGS	584
Atendimento em Educação para o Trabalho – Informática/SECONCI	2.172
Atendimento em Educação para o Trabalho – Alfabetização/SECONCI	271
Serviço funerário gratuito	1.551
Ações de Atenção Integral à Infância e Adolescência – Jornada Ampliada – PETI	2.420

Fonte: SUBPLAGI/SEDEST

Programa 1461 Proteção Social Básica

Na LOA/2009 o programa 1461 - Proteção Social Básica – é o segundo programa do Tema Proteção Social em volume de recursos. Sua dotação inicial é de R\$ 70,1 milhões, mas até abril já foram cancelados quase R\$ 5,9 milhões. Assim, o valor autorizado é de R\$ 65,7 milhões, sendo empenhados R\$ 19,3 milhões, 29%, e liquidados R\$ 16,8 milhões.

É neste nível de proteção que são, ou deveriam ser, implementadas ações que contribuem para a quebra de isolamento das mulheres, fortalecimento de suas identidades e de cidadania, e conseqüentemente ações de prevenção a violência doméstica.

As ações orçamentárias relativas a investimentos em equipamentos públicos, como a construção e reforma de prédios e próprios não apresentaram execução neste 1º quadrimestre.

O valor aprovado na LOA/2009 para a ação 6356, Serviços de Proteção Social Básica as Famílias, foi de R\$ 27 milhões, mas em função de cancelamentos de R\$ 5 milhões, dispõe de valor autorizado de R\$ 22,6 milhões. Até abril foram empenhados R\$ 5,3 milhões e liquidados R\$ 5 milhões.

Dos 16 subtítulos, um se refere ao Serviço de Atenção Integral às Famílias – PAIF, “serviço continuado com oferta de trabalho social para famílias em vulnerabilidade social, com a finalidade de fortalecer a sua função protetiva, a superação de situações de fragilidade social, o acesso e usufruto de direitos humanos e sociais e a melhoria de sua qualidade de vida”⁴⁸ Esse serviço é ofertado nos 19 CRAS instala-

dos no Distrito Federal e suas ações não são terceirizadas nem conveniadas. Este é o principal serviço da Proteção Básica, responsável por 45.577 atendimentos em 2008. Os 15 demais subtítulos se referem a serviços de educação sócio-profissional e promoção da inclusão produtiva de naturezas diversas. Entre esses, dois subtítulos se referem a projetos destinados a mulher, 0007 Projeto Mulheres da Paz e 0011 Projeto Mulheres Empreendedoras, ambos com dotação de R\$ 21 mil, sem execução até abril.

A capacitação do projeto Mulheres da Paz teve início em março/2009 envolvendo temas como Justiça, Direitos Humanos, mediação de conflitos, Lei Maria da Penha, apoio psicossocial coletivo e informática, além de informações sobre o programa federal Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). No Distrito Federal foram abertas 200 vagas, sendo 90 mulheres para Estrutural, 55 para Arapoanga e 55 para Itapoá, sendo oferecido bolsa mensal de R\$ 190,00 para 12 horas/semana. O Projeto tem a duração de um ano e seu objetivo é o de colocar as mulheres para atuar em suas comunidades mediando conflitos, divulgando e realizando ações que orientem a comunidade na prevenção e redução das violências, criando condições para o resgate dos jovens expostos à violência doméstica e urbana, identificando, encaminhando e acompanhando estes jovens ao núcleo familiar e à rede de proteção social”⁴⁹ Essa concepção tem encontrado forte resistência no movimento de mulheres e feministas e a Conferência Nacional de Segurança Pública, que deverá ocorrer em agosto, será espaço importante para este debate na busca de alteração desta concepção.

Para sua implementação foram firmados dois convênios entre o Ministério da Justiça e Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho:

Convênio 631765, cujo objeto: Aquisição de materiais e equipamentos e contratação de serviços para o desenvolvimento e a implementação do Projeto Mulheres da Paz nas comunidades que constituem as áreas conflagradas do foco territorial, no valor de R\$ 825.448,50, totalmente liberado, e contrapartida de R\$ 9.880,00, vigência de 04/07/2008 a 07/08/2009.

Convênio 638063, objeto: Capacitação de mulheres selecionadas pelo projeto Mulheres da Paz, na temática Cidadania, Trabalho e Renda,

48 Diagnóstico Social DF

49 www.sedest.df.gov.br Mensageiras da paz e da cidadania 18/03/2009

visando o fortalecimento da rede social de educadoras com incidência sobre as estratégias de inserção no mercado de trabalho e oportunidades de geração de renda, mediante a contratação de serviços e aquisição R\$ 900.000,00 contrapartida R\$ 414.004,00, sem liberação até junho/09 e vigência 26/12/2008 a 26/12/2009.

O projeto Mulheres Empreendedoras envolve artesãs selecionadas entre as famílias atendidas pelos Centros de Referência da Assistência Social- CRAS, estimulando a produção e comercialização dos artesanatos.

O subtítulo 0010 Projeto ExpressAção conta com maior volume de recursos na ação 6356, cerca de R\$ 8 milhões, sendo executado até abril mais de 50%, ou seja, R\$ R\$ 4,2 milhões. O ExpressAção é a unidade móvel da SEDEST que percorre as cidades do DF oferecendo atividades esportivas, culturais, lúdicas e ocupacionais, bem como de acompanhamento escolar, segurança alimentar, nutricional e ambiental, de qualificação por meio de oficinas educativas, como oficinas de Operação, Montagem e Manutenção de Microcomputadores, Informática Básica, Teatro de Rua, Hip Hop – Break, DJ e Capoeira. Cada um dos cinco caminhões tem capacidade para treinar 950 crianças e adolescentes.⁵⁰

A ação 6357 Serviços Específicos de Proteção Social Básica dispunha na LOA/2009 de dotação de R\$ 25,6 milhões. Até abril sofreu uma pequena redução passando a dispor de valor autorizado de R\$ 27,1 milhões, sendo empenhados R\$ 12 milhões e liquidados R\$ 10,2 milhões.

Os principais subtítulos se referem à transferência para rede conveniada que prestam serviços de convivência para crianças de 0 a 6 anos, com execução de R\$ 8,7 milhões, apontando a necessidade de suplementação, e para crianças de adolescentes de 6 a 14 anos, com execução de R\$ 1,3 milhões.

O subtítulo 7338 – ProJovem Adolescente – dispõe de R\$ 2,8 milhões, sendo empenhado e liquidado apenas R\$ 71,7 mil até abril.

A ação 6358 – Ações Educativas para Criança e Adolescente – dispõe de um único subtítulo 0001 Serviço de enfrentamento do Trabalho Infantil – Jornada Ampliada,

classificado equivocadamente no âmbito da Proteção social Básica. A dotação aprovada na LOA/2009 é de R\$ 1,07 milhão, já foi suplementada em cerca de 50%, contando com valor autorizado de R\$ 1,57 milhão. Até abril foram empenhados R\$ 793 mil e liquidados R\$ R\$ 346 mil.

Vale lembrar que o Eixo 9: “Atendimento Sócio-educativo de Crianças e Adolescentes do Plano Distrital de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil”, traz uma série de atividades com metas, prazos, responsáveis e parceiros objetivando o aperfeiçoamento e qualificação da jornada ampliando, visando o desenvolvimento integral e saudável das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. No Eixo 11: “Enfrentamento de Formas Específicas de Trabalho Infantil”, o trabalho infantil doméstico é destacado com atividades de elaboração, até julho de 2009, e implementação, até dezembro de 2010, de eixo para enfrentamento ao trabalho doméstico infantil.

A Proteção Social Especial é a “modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou psicológicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimentos de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras”⁵¹. A tabela abaixo apresenta o quadro de atendimento em 2008:

Distrito Federal - Estatísticas Gerenciais - Proteção Social Especial Atendimentos realizados no âmbito da SEDEST - 2008

Programas	Atividades	Em 2008
Proteção Social Especial	Serviço de Abrigo na Rede Conveniada – Abrigo para Idosos em ENGs	315
	Serviço de Abrigo na Rede Conveniada – Abrigo para Pessoas com Deficiência em ENGs	216
	Habilitação e Reabilitação para Pessoas com Deficiência em ENGs	1.272
	Serviços de Abrigo Integral Institucional/Abrigos em Casas Lares – ABRIRE	660
	Casa de Passagem Masculino	879
	Casa de Passagem Feminina	139
	Albergue de Mulheres – Casa Flor	129
	Casa de Passagem Adulto (*)	36

⁵⁰ www.sedest.df.gov.br ExpressAção entrega certificados 06/04/2009.

⁵¹ Política Nacional de Assistência Social - PNAS.

Serviço de Abrigo na Rede Conveniada – Abrigo para Crianças e Adolescentes em ENG's	614	
Orientação e Apoio Sóciofamiliar no enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes	178	
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	3.428	
Plantão Social	43.575	
Serviço de Abordagem de Rua	5.350	
Serviço de Orientação e Apoio Sócio-familiar	6.185	
Localização de Pessoas Desaparecidas	66	
Casa de Migrantes	328	
Atendimento a Situações de Natureza Especial (GAE)	Abordagem de Rua	2.306
	SOS Cidadão	3.326
	Apoio as Famílias de Remoção	5.263
	Plantão Social	5.031
	Cadastramento de Calamidade Pública	635
	Exploração e abuso sexual de criança/adolescentes	114
	Central de denúncias ao trabalho infantil	278
Atendimento em Albergue – ALBERCON	5.691	
Serviço de albergamento na Rede conveniada - CECOSAL	657	

Programa 1462 Proteção Social Especial

Na LOA 2009 este programa dispunha de R\$ 20,8 milhões, sendo suplementada para R\$ 20,9 milhões. Sua execução é bastante limitada. Apenas 9% do valor autorizado, R\$ 1,9 milhões, foram empenhados e 8% liquidados, R\$ 1,6 milhões. Essa baixa realização de despesas é ainda mais preocupante considerando o público alvo desta ação ser o que apresenta maior nível de vulnerabilidade e, num contexto de crise, este quadro é potencializado.

Também nesse programa as ações vinculadas a construções não foram executadas até abril.

A dotação inicial da ação 6352 – Serviços de Proteção Social Especial as Famílias – é de R\$ 6,8 milhões, sendo empenhados apenas 3% até abril, R\$ 203 mil, e liquidados R\$ 106 mil.

Três subtítulos se destacam nesta ação. O subtítulo 0007 – Serviço de Acolhida em Casas de Passagem para Adolescentes do Sexo Feminino –, com dotação de apenas

R\$ 130 mil, e o subtítulo 7205 – Serviço de acolhida em Casa de Passagem para as Mulheres Desabrigadas/Casa Flor – R\$153 mil, não apresentaram realização de despesas no 1º trimestre.

Vistoria realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Cidadania na Casa de Passagem de Meninas em Taguatinga, em 2008, apontou uma série de problemas:

- O prédio que acomoda as adolescentes e o prédio que acomoda as mulheres, quase todas com transtorno mental, são separados apenas por um pátio.
- Os mesmos funcionários atendem os dois públicos, que exigem trabalhos completamente distintos e complexos.
- Problemas de infra-estrutura e manutenção predial.
- Ausência de atividades para as jovens e as mulheres alojadas na Casa.
- Ausência de equipamentos de proteção para uso dos funcionários.
- Ausência de disponibilização de roupas para as adolescentes alojadas.
- Acompanhamento psiquiátrico precário das mulheres com transtorno mental, pois a Casa não conta com psiquiatra e o atendimento é prestado por um profissional do Hospital Vicente de Paula.⁵²

É preciso averiguar as atuais condições destes espaços e a adequação dos serviços prestados as adolescentes e as mulheres.

O subtítulo 7206 Serviço Especializado de Proteção a Pessoa em Situação de Violência, conta com recursos autorizados de R\$ 460 milhões. Mas, passados 04 meses do ano o nível de recursos empenhados é de apenas 13,4%, R\$ 61,8 milhões e liquidados 9,5%, R\$ 43,7 milhões. Esta é uma ação que deve ser estratégica para a garantia da efetividade da Lei Maria da Penha que em seu art. 9º prevê a prestação de assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção. A capacitação continuada dos profissionais dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS com enfoque de gênero é uma condição para a qualificação da prestação desse serviço para as mulheres em situação de violência doméstica.

52 www.ericakokay.com.br Comissão encontra vários problemas na Casa de Passagem Meninas, em Taguatinga, 31/03/2008.

A ação 6353 Serviços Específicos de Proteção Social Especial apresentou ao final de abril valor autorizado de R\$ 8 milhões, sendo empenhado R\$ 1,7 milhão e liquidado R\$ 1,5 milhão. Essa ação se refere predominantemente ao repasse para a rede conveniada que presta atendimento em abrigos aos idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes e albergues para famílias e indivíduos, serviços de apoio a habilitação e reabilitação social de pessoas com deficiência, entre outros.

Programa 1464 Responsabilidade Social e Segurança Alimentar

O programa conta com objetivo bastante amplo:

“Combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias, inclusive a educacional, promover a segurança alimentar e nutricional, criando a possibilidade de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local”

Para isso conta com dotação inicial de R\$ 25,8 milhões, mas sofreu redução no 1º quadrimestre, passando a dispor de valor autorizado de R\$ 25,1 milhões. Sua execução é muito baixa, pois apenas 1% foi empenhado e liquidado.

A ação 2094 – Promoção de Assistência Social Comunitária – conta com dois subtítulos vinculados as mulheres gestantes: o subtítulo 7887 – Concessão de Enxoval para Mulheres Gestantes – com valor de R\$ 400 mil, e subtítulo 7886 – Complementação Alimentar para Mulheres Gestantes – com valor de R\$ 1,2 milhão, ambos sem execução até abril/2009.

A ação 4944 Manutenção do Programa Renda Universitária dispõe de R\$ 12,7 milhões, sendo executados R\$ 253 mil até abril.

Para a Construção de Restaurante Comunitário, ação 5762, a LOA/2009 destinou R\$10 milhões, sem execução nos primeiros quatro meses do ano.

O Programa Vida Melhor foi criado por meio da Lei 4.208, de 25 de setembro de 2008, e objetiva “promover políticas integradas de combate à exclusão social, estimular a emancipação sustentada das famílias de baixa renda e estabelecer o Cadastro Único para monitoramento e avaliação dos resultados”. Consiste na unificação de

procedimentos de gestão e das ações de Segurança Alimentar e de Transferência de Renda direta e indireta do GDF⁵³.

Em 2008 o programa prestou os seguintes atendimentos⁵⁴:

Tabela 64 - Distrito Federal – Estatísticas Programa Vida Melhor – Atendimentos Realizados em 2008

Programas	Atividades	Em 2008
Apoio ao Educando	Programa Bolsa Escola	84.477 alunos
Responsabilidade Social e Segurança Alimentar	Renda Universidade do GDF	308 alunos
	Cesta Verde	14.281 famílias
Nutrindo a Mesa	Nosso Leite (17,2 milhões de litros/ano distribuídos)	42.212 famílias
	Nosso Pão (37,3 milhões de pães/ano distribuídos)	42.212 famílias
	Restaurante Comunitário	4.786.377 refeições
	Bolsa Social	25.649 famílias
	Isonção de Tarifas Públicas	5.106 famílias

Fonte: SEDEST/SUBPLAGI

Programa 1750 Vida Melhor

O programa 1750 - Vida Melhor – é o principal programa do GDF no âmbito da proteção social. A LOA 2009 destinou R\$ 136,7 milhões, mas em abril o valor autorizado era de R\$ 129,4 milhões. Foram empenhados 30,7%, R\$ 39,7 milhões e liquidados 26,7%.

A participação nas ações do programa está condicionada ao cumprimento do calendário integral de vacinação das crianças, inscrição dos desempregados nas Agências do Trabalhador, participação nas atividades de qualificação e requalificação profissional e, nos casos de situação de analfabetismo entre os membros das famílias beneficiadas, que estes participem de atividades voltadas a erradicação do analfabetismo, assim como quando houver gestantes e nutrízes, que estas participem das atividades de aleitamento materno e pré-natal.

53 Diagnóstico Social do Distrito Federal

54 Diagnóstico Social do Distrito Federal

A adoção dessas condicionalidades dialoga com a orientação estratégica presente no PPA 2008/2011:

“Serão oferecidos aos beneficiários programas de formação, treinamento e reciclagem que lhes favoreçam a inserção no mercado de trabalho e o acesso a atividades econômicas estáveis e dignas, permitindo-lhes, no futuro, prescindir dos benefícios”⁵⁵.

O enfoque das condicionalidades voltados a inserção no mercado de trabalho deveria ser precedido de ações de resgate de cidadania e de efetivação dos direitos.

Segundo o art. 5º da Lei 4.208/2008, integrarão o Programa Vida Melhor as seguintes ações:

1 • Nutrindo a Mesa - destinada a crianças com idade entre seis meses e sete anos, idosos, mulheres gestantes e nutrízes, composta pelos seguintes benefícios:

- Nosso Leite, com distribuição diária de:

- a) Um litro de leite por criança à família com até três filhos.
- b) Total de quatro litros de leite a família com quatro filhos ou mais.
- c) Um litro de leite por idoso, mulher gestante e nutriz.

- Nosso Pão - com distribuição diária de dois pães vitaminados de 50 gramas, por criança, idoso, mulher gestante e nutriz.

2 • Cesta Verde - distribuição mensal, ou em situação emergencial, de uma cesta com produtos perecíveis e não-perecíveis.

3 • Isenção de tarifas públicas de serviços públicos de energia elétrica, água e esgoto.

4 • Restaurante Comunitário.

5 • Bolsa Escola - apoio financeiro mensal as famílias selecionadas e incluídas no Cadastro Único dos Beneficiários dos Programas Sociais:

- a) R\$130,00 para famílias com até um filho em idade escolar.
- b) R\$150,00 para famílias com até dois filhos em idade escolar.
- c) R\$180,00 para famílias com três ou mais filhos em idade escolar.

6 • Bolsa Social - R\$130,00 as famílias sem filhos em idade escolar, selecionadas e incluídas no Cadastro Único.

7 • Bolsa Alfabetização - de R\$30,00 a ser concedido ao adulto não-alfabetizado integrante de família beneficiada pelas ações Bolsa Escola e Bolsa Social, enquanto permanecer estudando em curso de alfabetização, com a frequência mínima mensal de 75%.

De todas as ações previstas, apenas as ações Bolsa Alfabetização e Isenção de Tarifas Públicas não apresentaram execução até abril/2009. Nas demais os níveis de empenhos foram de 24% a 54% e liquidação de 11% a 50%.

São sete restaurantes comunitários e 149 pontos de distribuição de pão, leite e cestas básica.

Programa 2403 Proteção e Cuidado Infantil

O programa dispõe de dotação inicial de R\$ 3,7 milhões, mas já foram cancelados R\$ 3 milhões da ação de Assistência à Criança. Até abril não houve realização de despesas.

Programa 2409 Apoio aos Portadores de Necessidades Especiais

O programa conta com R\$ 24,3 milhões, sendo empenhados 11,8 milhões e liquidados R\$ 4,1 milhões. A principal ação é o Fornecimento de Aparelhos de Órteses e Próteses, com recursos autorizados de R\$ 22 milhões.

55 GDF, PPA 2008/2011 - ANEXO II - Orientação Estratégica do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social

Tema • Saúde

No tema Saúde foram selecionados cinco programas para acompanhamento no Orçamento Mulher DF:

0211 • ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

0214 • MODERNIZAÇÃO E ADEQUAÇÃO DO SUS/DF

0400 • ATENDIMENTO MÉDICO-HOSPITALAR E AMBULATORIAL

2418 • PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE MENTAL

5000 • ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE

A dotação inicial do conjunto dos programas é de R\$ 670 milhões, sendo suplementada em 6% no 1º quadrimestre do ano. Assim a dotação autorizada passou a ser R\$ 708,8 milhões, com valor empenhado de R\$ 208 milhões, representando quase 30% do total autorizado, sendo liquidados 13%.

Programa 0211 Assistência Farmacêutica

O programa dispõe de dotação de R\$ 195,5 milhões em 2009, significando um aumento de 29% em relação a 2008.

Até abril foram empenhados 44% do valor autorizado, R\$ 85,3 milhões e liquidados R\$ 32,8 milhões, 17%. Em 2008 o total de despesas realizadas foi de R\$ 149 milhões.

Programa 0214 Modernização e Adequação do SUS/DF

O programa 0214 - Modernização e Adequação do SUS/DF – têm como objetivo a “melhoria da estrutura física de atendimento ambulatorial e de internação da rede pública de saúde do Distrito Federal”. Sua dotação inicial no valor de R\$ 60,6 milhões foi suplementada até abril em R\$ 8 milhões. Assim, o valor autorizado é de R\$ 68,6 milhões. Foram empenhados R\$ 24,9 milhões e liquidados R\$ 7,2 milhões no 1º quadrimestre de 2009.

Nenhuma das ações que trata de construção apresentou execução até final de abril. Das demais, apenas duas ações apresentaram execução. A ação 3487 – Melhoria das Estruturas Físicas das Unidades da Secretaria de Saúde – ao final de abril dispunha de valor autorizado de R\$ 19,2 milhões, sendo empenhados R\$ 9,8 milhões e liquidados R\$ 23 mil. Destaque para a entrega da obra de reforma do bloco materno infantil do Hospital Regional da Asa Sul em junho, com investimentos de R\$ 1,8 milhão.⁵⁶

A ação 3467 – Aquisição de Equipamentos – dispõe de R\$ 30,6 milhões, sendo que metade desse valor já se encontra empenhado, R\$ 15,1 milhões, e liquidado R\$ 7,1 milhões. Segundo o GDF, foram feitos investimentos no valor de R\$ 10 milhões na compra das sete unidades de tomógrafos e de 40 aparelhos de raios-X destinados a rede pública. Os hospitais Regionais de Sobradinho e Taguatinga foram beneficiados com mamógrafos equipados com acessórios que permitirão a realização de biópsias de mama, além das mamografias. Cada mamógrafo foi orçado em R\$ 440 mil.⁵⁷

É bom lembrar o início da vigência da Lei federal nº 11.664/2008 em 29 de abril de 2009 que “dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres do colo uterino e de mama, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”. A Lei garante o direito as mulheres com mais de 40 anos de realizar o exame da mamografia gratuitamente no Sistema Único de Saúde. Estimativa da Sociedade Brasileira de Mastologia prevê que só em 2009, 800 brasilienses desenvolverão o câncer de mama:

“O número, apesar de alto, não seria um problema se essas mulheres tivessem acesso a informação e prevenção adequadas. Diagnosticado precocemente, o câncer de mama pode ser curável em 95% dos casos. No entanto, essa não é a realidade de Brasília. A doença é a principal causa de mortes entre pessoas do sexo feminino no DF e nos estados do Sul e Sudeste”⁵⁸

Os novos equipamentos certamente contribuem para a melhoria do atendimento as mulheres, mas é fundamental uma avaliação do potencial de atendimento regionalizado no DF e acompanhamento da efetividade de realização dos exames a todas as

56 www.saude.df.gov.br “Bloco materno infantil reaberto após reforma” 17/06/2009

57 www.saude.df.gov.br “Hospital de Taguatinga se moderniza com a instalação de novos aparelhos” 27/01/2009

58 [//sus20anos.saude.gov.br](http://sus20anos.saude.gov.br) Correio Braziliense Prevenção garantida por Lei, 28/04/2009

mulheres com mais de 40 anos, considerando as fragilidades frequentemente divulgadas pela imprensa do processo de manutenção dos equipamentos dos hospitais públicos do GDF. Para 2009 a meta da Secretaria de Saúde é a realização de 90 mil mamografias.⁵⁹

Pesquisa do Ministério da Saúde demonstra que o índice de realização de mamografias no DF é de 66,3%, abaixo da média das 26 capitais pesquisadas de 71%, nos últimos dois anos. Em relação ao exame papanicolau 25% das mulheres no DF não realizaram o exame nos últimos três anos, percentual também acima da média nacional de 20%.⁶⁰

No início de 2009, o GDF promoveu mutirão para realização de 20 mil exames preventivos contra o câncer de colo de útero em 45 dias. Segundo a Central de Citopatologia os resultados demoravam até seis meses para serem entregues e a meta atual é reduzir para 30 dias. Mas, no momento a demora é de dois meses. A central, criada em 2004, realiza cerca de 130 mil exames anuais. Mesmo assim, as lâminas vinham se acumulando ao longo dos últimos meses devido a uma série de problemas como a falta de material e escassez de pessoal técnico⁶⁰. Para 2009 a meta é a realização de 220 mil exames de papanicolau.⁶¹

Se o acesso aos exames é uma tarefa difícil, é preciso ainda acompanhar a qualidade desse serviço, inclusive em termos tecnológicos, tempo de diagnóstico, entre outros aspectos. Vale lembrar que a lei assegura também o tratamento dos cânceres do colo uterino e de mama. Assim, é fundamental monitorar o acesso ao tratamento em todas as suas etapas e dimensões. A Câmara Legislativa encaminhou Requerimento de Informação, de autoria da Deputada Érica Kokay, no dia 13/06/2009, solicitando informações da Secretaria de Saúde sobre o quadro de cânceres de mama e de colo uterino, além da estrutura disponibilizada pela pasta para assegurar a prevenção e a detecção precoce das doenças.⁶²

59 www.saude.df.gov.br SES investe na saúde da mulher 20/04/2009.

60 www.df.gov.br “Mutirão para prevenção ao câncer” 20/05/2009.

61 www.saude.df.gov.br SES investe na saúde da mulher 20/04/2009.

62 www.erikakokay.com.br

Programa 0400 Atendimento Médico-Hospitalar e Ambulatorial

Este programa tem como objetivo “proporcionar assistência médico-sanitário à população do Distrito Federal, sob regime ambulatorial e de internação”. Sua dotação inicial é de R\$ 400 milhões, já suplementados em quase R\$ 28 milhões até abril. O valor autorizado em abril era de R\$ 427,8 milhões, sendo empenhados apenas 22,5%, R\$ 96,3, e liquidados 12,9%, R\$ 55,1 milhões.

O quadro abaixo apresenta a dimensão do atendimento nas clínicas específicas de mulheres na rede pública de saúde do DF:

Total de Consultas (ambulatório e emergência)

		2008	1º Trim/2009
Ginecologia	Ginecologia	490.261	118.533
	Cirurgia Ginecológica	10.941	2.691
	Climatério	8.454	2.204
	Fertilidade e Reprodução Humana	9.234	2.261
	Infanto-Puberal	589	130
	Mastologia	24.644	7.065
	Oncologia Ginecológica	18.469	4.606
	Planejamento Familiar	4.540	793
Obstetria	Obstetria	290.638	72.616
	Alto Risco	18.198	4.758

GDF - SES - SUPRAC
DICOAS - GECOAS - NCET

No Relatório de Contas Anuais 2007, o Tribunal de Contas do DF apresenta resultado de auditoria operacional da Secretaria de Saúde nº 26.145/07, com o objetivo de avaliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais da rede pública de saúde do DF:

“Verificou-se que não está sendo garantido a todos os usuários acesso às consultas nos postos e centros de saúde. Observou-se, ainda, que os tempos de espera por

consultas nos ambulatórios e pelo resultado de exames solicitados comprometem o acesso dos usuários as consultas médicas e odontológicas na rede pública de saúde do DF. Em diversos casos, a procura por serviços nas unidades é maior do que a atual capacidade de prestá-los.”⁶³

A tabela abaixo demonstra o número de usuários que não conseguiram acesso à consulta, considerando ainda que os números estejam subestimados, devido a questões metodológicas. Observa-se que quase 13 mil mulheres deixaram de ser atendidas em consultas de ginecologia e obstetrícia.

Rede Pública de Saúde do DF Usuários com acesso negado a consultas - novembro de 2007

Especialidade	Nº de usuários que procuraram atendimento	Nº de usuários que não conseguiram acesso às consultas
Clinica Médica	59.309	18.860
Ginecologia	33.902	9.259
Obstetrícia	12.302	2.773
Pediatria	40.222	8.352
Alergologia	1.885	567
Cardiologia	11.629	5.983
Cirurgia Geral	2.944	1.124
Doenças Vasc. Perif. (Angiologia)	4.101	2.985
Endocrinologia	4.737	1.540
Gastroenterologia	2.609	555
Hematologia	1.373	40
Medicina Física/Fisiatria	275	424
Nefrologia	826	142
Neurocirurgia	761	135
Neurologia	7.037	3.790
Oncologia	2.912	413

Otorrinolaringologia	4.358	1.828
Pneumologia	1.359	195
Proctologia	2.565	1.292
Psiquiatria	4.813	2.750
Reumatologia	6.093	3.997
Traumatologia-Ortopedia	8.310	4.773
Urologia	5.587	3.830
TOTAL	220.909	75.607

O tempo de espera para quem consegue agendar é outro grave problema⁶⁴. O tempo médio de espera em oncologia, por exemplo, é de 39,2 dias.

Especialidade	Tempo médio de espera por atendimento no DF (em dias)
Especialidades da Atenção Básica	
Clinica Médica*	9,5
Ginecologia*	7,8
Obstetrícia*	5,1
Especialidades Referenciadas Não-Reguladas	
Alergologia	94,0
Cardiologia	328,6
Cirurgia Geral	385,4
Doenças Vasc.Perif (Angiologia)	1731,5
Endocrinologia	194,8
Gastroenterologia	119,4
Hematologia	165,9
Hematologia	165,9
Medicina Física/Fisiatria	48,0

63 www.tc.df.gov.br Relatório de Contas Anuais de Governo – 2007, pp127.

64 Os dados referentes a especialidades de atenção básica não são fidedignos, pois não contemplam a demanda reprimida.

Neurocirurgia	65,9
Nefrologia	108,1
Neurologia	937,2
Oncologia	39,2
Otorrinolaringologia	1182,3
Pneumologia	88,1
Proctologia	714,7
Psiquiatria	268,3
Reumatologia	514,8
Traumatologia-Ortopedia	490,1
Urologia	215,3
Especialidades Referenciadas Reguladas	
Dermatologia	193,5
Oftalmologia	182,7

Fonte: Processo nº 26145/07.
*Dados não incluem a demanda reprimida.

Os resultados de exames realizados demoram mais de quatro meses para serem finalizados.

É preocupante a não realização de empenho ou liquidação de despesas em duas ações estratégicas para as mulheres neste programa: a ação 2661 – Assistência às Famílias em Situação de Violência – com dotação de R\$ 220 mil, e a ação 6050 – Prevenção, Controle do Câncer e Assistência Oncologia – com dotação de R\$ 3,5 milhões. Em 2008 a ação 2661 executou apenas R\$ 233,00, mas a ação 6050 executou R\$ 13,5 milhões, valor quase três vezes superior ao previsto para 2009.

O Ministério da Saúde, com a SES/DF, firmou Convênio 644069 – Capacitação sobre Violência Doméstica e Sexual em Mulheres e Adolescentes – no valor de R\$ 127 mil e contrapartida de 10%, totalmente liberado, com vigência de 31/12/2008 a 27/10/2009.

Programa 2418 Assistência a Saúde Mental

O programa conta com valor autorizado de R\$ 2,7 milhões, mas sua execução é insignificante até abril, cerca de R\$ 18 mil.

Programa 5000 Atenção Primária em Saúde

A dotação inicial deste programa é de R\$ 11,6 milhões, mas já foi suplementada, alcançando quase R\$ 14, 4 milhões. Sua execução é baixa nos primeiros quatro meses do ano. Foram empenhados apenas 10%, R\$ 1,46 milhão, e liquidados R\$ 223 mil.

O subtítulo 01 – Ações de Assistência a Saúde da Mulher – da ação 2156 – Promoção da Saúde Materno – dispõe de dotação inicial de R\$ 220 mil, já suplementada, passando a ter valor autorizado de R\$ 647 mil. Até abril foram empenhados R\$ 1,1 mil e liquidados R\$ 445,00. Em 2008 foram realizadas despesas no valor de apenas R\$ 155 mil.

A mortalidade materna no DF, que reflete o acesso e a qualidade dos serviços ofertados as mulheres no período de gravidez, parto e puerpério, foi de 38,5 por cem mil em 2007, evento que poderia ser evitado na quase totalidade dos casos.⁶⁵

Segundo a SES, no 2º semestre serão realizados treinamentos decorrentes da assinatura do Convênio 644066 com o Ministério da Saúde, que tem como objeto a “Implementação de Ações de Prevenção, Promoção de Educação Continuada e Capacitação de Profissionais em Serviço para o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher no DF”, no valor de R\$ 181 mil, já liberado, com vigência de 31/12/2008 a 26/12/2009.

Na Rede de Assistência à Saúde, a Saúde da Mulher disponibiliza os seguintes serviços:⁶⁶

- Assistência à gestação de Alto Risco (ambulatório e internação) - Presente em seis hospitais regionais (HRAS, HRAN, HRS, HRT, HRC e HRG).

65 www.tc.df.gov.br Relatório de Contas Anual 2007

66 www.saudemulherdf.com.br

- Assistência ao casal infértil /Reprodução Humana (ambatório e procedimentos cirúrgicos) Presente em cinco hospitais regionais (HRAN, HRAS, HRG, HRT e HRC).
- Serviço de Reprodução Assistida. Presente em um hospital regional (HRAS).
- Assistência oncológica (ambatório e procedimento cirúrgicos). Presente em sete hospitais (HRC, HRAS, HRAN, HBDF, HRS, HRT e HRG).
- Assistência ao climatério (ambatório) Presente em três regionais (HRAS, HRAN, HRC).
- Assistência infanto-puberal (ambatório) Presente em três hospitais regionais (HRAS, HRAN e HRC).
- Assistência ao parto e puerpério. Presente em 10 hospitais regionais (HRAS, HRAN, HRT, HRC, HRG, HRS, HRBz, HRP, HRPa, HRSam).
- Casa de parto (assistência ao parto de baixo risco). O DF dispõe de uma Casa de Parto, localizada em São Sebastião, que tem como referência o Hospital Regional da Asa Sul.

Na perspectiva de incorporação do enfoque étnico-racial, em maio de 2009 o Secretário de Saúde assinou termo de compromisso com representantes da sociedade civil onde a SES/DF compromete-se a incorporar tal perspectiva nas metas do Plano Estadual de Saúde, Diretrizes, Programas e Ações, no intuito de contribuir para a redução de iniquidades e desigualdades raciais em saúde, considerando que a população negra possui demandas e problemas específicos em saúde. Organizações sociais reivindicam a criação e manutenção do Comitê Técnico de Saúde da População Negra do DF, formado por representantes do governo e da Sociedade Civil, para o planejamento e fiscalização dessas políticas. Vale lembrar a não existência de ação orçamentária específica.

O programa Saúde da Família, principal estratégia da atenção primária é implementado através da ação 2335, que contava com dotação inicial de R\$ 6,1 milhões, e valor autorizado em abril de R\$ 8,2 milhões. No 1º quadrimestre do ano sua execução ainda é baixa, apenas 16,4% foram empenhados, R\$ 1,35 milhão, e 2% liquidados, R\$ 178 mil.

Os quadros abaixo apresentam informações sobre o grau de cobertura populacional

do Programa Saúde da Família-PSF e da Estratégia Agentes Comunitários de Saúde-EACS e Estratégia Saúde Bucal.⁶⁷

Agentes Comunitários de Saúde, Equipes de Saúde da Família e Equipes de Saúde Bucal, em atuação - competência Dez/2006 e Dez/2008.

	% Acompanhamento pelos Agentes Comunitários de Saúde		% Acompanhamento pela Estratégia Saúde da Família		% Acompanhamento pela Estratégia Saúde Bucal		Número de Agentes Comunitários de Saúde		Número de Equipes da Estratégia Saúde da Família		Número de Equipes Estratégia Saúde Bucal	
	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008
DF	11,2	13,6	3,5	5,6	0,6	0,6	453	564	24	39	2	2
CO	61,3	62,2	44,7	48,2	45,5	51,7	15968	16598	1838	2010	1238	1453
Brasil	59,1	60,4	46,2	49,5	39,8	45,3	219492	230244	26729	29300	15086	17807

Observa-se que a cobertura populacional das estratégias de atenção básica no DF destoa fortemente do restante do Brasil, certamente com sérios danos a saúde dos brasilienses.

A boa notícia é a efetivação dos 385 servidores do programa Saúde da Família como servidores do quadro do GDF em dezembro de 2008, possível após aprovação, de emenda a Lei Orgânica do DF na Câmara Legislativa permitindo a inclusão. Outros 916 concursados estão sendo convocados em 2009⁶⁸ e em junho de 2009 foi anunciado ainda a realização de concurso público com 400 vagas para agentes comunitários de saúde.⁶⁹

A população aguarda o cumprimento da meta de 300 equipes da Saúde da Família, conforme previsto no PPA 2008/2011.

Tema • Trabalho e Renda

67 <http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencobasica.php>

68 www.df.gov.br - Profissionais do Saúde na Família agora são servidores do GDF, 23/12/2008.

69 www.df.gov.br- SES - DF abre 400 vagas para Agente Comunitário de Saúde, 01/06/2009.

A inserção da mulher no mercado de trabalho revela mais uma face das desigualdades de gênero. Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego do Distrito Federal⁷⁰, a taxa média de participação de janeiro a maio de 2009 no mercado de trabalho das mulheres foi de 59,7%, enquanto a dos homens 71,38%. O desemprego atinge de forma muito mais intensa as mulheres e @s negr@s. De janeiro a maio de 2009 a taxa média de desemprego entre os homens foi de 13,72%, enquanto entre as mulheres atingiu 19,84%. Em relação a cor, o desemprego atinge mais intensamente os negros, com taxa média de 17,88%, que os não negros, com taxa média anual de 14,68%.

A relação dos rendimentos percebidos pelas mulheres e homens tem apresentado tendência de crescimento, passando de 68,3% em abril/1999 a 71% em abril 2009, mais ainda muito abaixo do ritmo desejado.

As ações destinadas a garantir a autonomia econômica das mulheres desenvolvidas no âmbito do GDF têm alcance muito limitado, como será visto no decorrer da análise dos programas selecionados.

Foram selecionados 08 programas no tema Trabalho e Renda:

O conjunto dos programas dispõe na LOA/2009 de R\$ 266 milhões, mas no 1º trimestre foram cancelados R\$ 96 milhões, correspondendo a 36% do valor inicial. Assim, o valor autorizado é de R\$ 170,4 milhões. Foram empenhados 31%, R\$ 53,1 milhões, e liquidados 28%, R\$ 48 milhões.

Programa 1000 **Desenvolvimento Científico e Tecnológico**

A ação selecionada no programa *1000 Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, Implantação do Projeto de Inclusão Digital, conta com valor autorizado de R\$ 3,2 milhões, mas até abril não apresentou execução orçamentária.

1000 • DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

1100 • DESENVOLVIMENTO DOS AGRONEGÓCIOS

1316 • DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA ÁREA RURAL

1453 • ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO(EP)

1458 • PROGRAMA TRABALHADOR MASTER(EP)

1463 • QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL(EP)

1466 • FOMENTO AO EMPREGO, TRABALHO E RENDA(EP)

3900 • DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DISTRITO FEDERAL

O DF Digital promovido pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e Universidade de Brasília tem como objetivo de oferecer à população oportunidade de Inclusão Digital, mediante cursos de informática e internet, integrando também a Inclusão Social, através da capacitação profissional, lições de língua portuguesa e cidadania.⁷¹

Programa 1100 **Desenvolvimento dos Agronegócios**

Este programa, apesar do nome, inclui algumas ações dirigidas à agricultura familiar e ao micro, mini, e pequeno produtor rural.

A dotação inicial de R\$ 2,1 milhões da ação 2861 – Assistência aos Produtores Rurais – foi suplementada em mais de R\$ 3,6 milhões, dispendo ao final de abril de R\$ R\$ 5,7 milhões. Mas a execução ainda é muito baixa. Apenas 6% de empenho e liquidação, R\$ 347 mil. Ressalte-se que o principal subtítulo dessa ação é o 0001 – Apoio aos Micros e Pequenos Produtores Rurais do DF.

Programa 1316 **Desenvolvimento Social da área Rural**

O programa 1316 – Desenvolvimento Social da Área Rural – tem como objetivo promover a melhoria das condições de vida dos produtores, trabalhadores e famílias das comunidades rurais do Distrito Federal. Na LOA/2009 foi aprovado o valor de R\$ 2,2 milhões, sendo suplementado no 1º trimestre em 30%. Assim, o valor autorizado é de R\$ 2,9 milhões. Sua execução também é muito baixa. Apenas 4% foram empenhados, R\$ 125 mil e 1% foi liquidado, R\$ 28 mil.

As atividades desenvolvidas nesse programa estão em consonância com a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), do Ministério do De-

⁷⁰ www.trabalho.df.gov.br PED- maio/2009

⁷¹ www.dfdigital.df.gov.br.

envolvimento Agrário, e tem como uma de suas diretrizes principais o atendimento prioritário a agricultura familiar. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado no DF, em março de 1997, pelo Decreto nº 18.058 e reestruturado através do Decreto nº 22.068/2001.

O atendimento à mulher e evidenciado no Relatório de Atividades 2008:

“O público prioritário das ações de assistência técnica e extensão rural é a população rural. Entretanto, a implementação de políticas específicas nos diferentes segmentos da população rural, como agricultores familiares, mulheres, jovens e idosos, que recebem ações diferenciadas, levou a Empresa a criação de diferentes indicadores de público, a fim de acompanhar o desenvolvimento alcançado e os resultados dessas política... Deve-se destacar o grande número de atividades realizadas com a clientela de idosos e mulheres rurais, assim como trabalhadores rurais que são públicos prioritários na política de inclusão do Governo Federal. Esses atendimentos são voltados para atender a família rural na maioria das vezes fora do âmbito da produção agropecuária, buscando o resgate social e a inclusão da população rural”⁷².

Em agosto de 2008 foi realizado o II Encontro Distrital de Mulheres Rurais da Agricultura Familiar do Distrito Federal, promoção da Secretaria de Agricultura e da Emater-DF, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O encontro contou com participação de cerca de 700 mulheres rurais. O evento debateu o papel da mulher na construção do desenvolvimento rural, além promover reuniões temáticas sobre o empreendedorismo e a violência contra a mulher no campo⁷³.

Programa 1453

Economia Solidária em Desenvolvimento

O programa conta com apenas uma ação, a ação 6305 – Fomento a Geração de Emprego e Renda em Atividade de Economia Solidária – com dotação inicial de R\$ 815 mil. O subtítulo 0002, com mesmo nome da ação teve sua dotação inicial

72 GDF, Relatório de Atividades 2008, Prestação de Contas Anual do Governador.

73 Mais de setecentas mulheres rurais comparecem a encontro promovido pelo MDA, Seapa e Emater-DF 20/08/2008.

reduzida de R\$ 315 mil para apenas R\$ 500,00. Assim, o valor autorizado da ação e do programa é de R\$ 500,5 mil, sem nenhuma execução até abril.

É preciso reverter o pouco empenho do governo distrital no apoio as atividades de economia solidária, atividade onde as mulheres tem forte participação, através da realização de estudos e pesquisas, capacitação políticas de comercialização e redes de produção, criação de centros públicos de economia solidária, programa regional de feiras, assistência técnica e gerencial, compras governamentais, entre outros.

Programa 1458

Programa Trabalhador Master

O programa 1458 – Programa Trabalhador Master – tem como objetivo contribuir para a elevação do estoque de empregos formais de adultos com idade superior a 40 anos no setor privado do Distrito Federal. Sua dotação inicial é de R\$ 521 mil, com despesas realizadas no valor de R\$ 500 mil até abril, exigindo suplementação orçamentária.

Programa 1463

Qualificação Social e Profissional

Na LOA/2009 a dotação do programa 1463 – Qualificação Social e Profissional – é de R\$ 11,1 milhões. Mas até abril o programa teve sua dotação suplementada em mais de 100%, sendo seu valor autorizado de R\$ 22,4 milhões. A maior parte dos recursos tem como fonte convênios com o Governo Federal, cerca de 51%.

A ação 2900 – Programa Jovem Trabalhador – dispunha inicialmente de R\$ 1,3 milhões, foi suplementada, passando a R\$ 9,3 milhões ao final de abril, mas até o momento não houve execução desta despesa.

Esta ação está vinculada a dois subtítulos: 7549 – Implementação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Trabalhador) – que tem como objetivo a qualificação profissional de jovens de 18 a 29 anos, desempregados, que concluíram ou estejam cursando os ensinos fundamental ou médio e que comprovem renda familiar de até um salário mínimo. As qualificações serão nas áreas de alimentação, vestuário, turismo e hospitalidade e serviços pessoais. A duração do curso é de seis meses com carga horária de 350h. Cada aluno receberá um kit aluno (camiseta,

mochila e material didático), transporte, lanche, seguro de vida durante o programa e uma bolsa de R\$ 100 que poderá ser sacado com o Cartão Cidadão nas agências do Banco do Brasil. A meta é qualificar seis mil jovens e inserir 1.800 mil destes no mercado de trabalho. O subtítulo 7551 – Programa Jovem Empreendedor – é um projeto de qualificação social e profissional a distância, de empreendedorismo para estudantes do curso de administração e funcionários das associações comerciais do DF. Está estruturado em duas etapas: curso e estágio. Participarão da etapa de estágio os 136 alunos que obtiverem melhor desempenho durante o curso.

Programa 1466

Fomento ao Emprego, Trabalho e Renda

A dotação do programa 1466 – Fomento ao Emprego, Trabalho e Renda – na LOA 2009 é de R\$ 30,3 milhões, sendo suplementada até abril em 30%. Assim, o valor autorizado é de R\$ 39,5 milhões, sendo empenhados apenas 19%, R\$ 7,5 milhões, e liquidados 11%, R\$ 4,5 milhões.

A ação 6044 – Apoio as Ações de Artesanato – atividade onde predominam as mulheres, dispõe de R\$ 1,1 milhão, sendo empenhados apenas R\$ 571 mil até abril. Destaque para dois subtítulos que explicitam o atendimento a mulher: 8592 – Apoio as Atividades da Associação de Mulheres Artesãs e de Economia Solidária (ASMAES) – com valor autorizado de R\$ 100 mil, mas sem execução e o subtítulo 7638 – Apoio as Ações de Artesanatos e Capacitação de Mulheres residentes em Áreas de Alto Índice de Violência no DF – com valor autorizado de R\$ 391 mil, sendo empenhados R\$ 302 mil.

Segundo o Relatório de Atividades 2008, a ação se destina a valorização da produção artesanal, criando oportunidades de comercialização dos produtos e estimulando a capacitação empresarial. A inclusão do programa significa acesso a formalização de sua atividade, garantindo-lhe o direito de comercializar seus produtos com isenção do ICMS, receber assistência técnica e aperfeiçoamento profissional e participar de feiras e eventos similares promovidos pelo GDF.

Outra ação relevante nesta área é o microcrédito operacionalizado através do Fundo para Geração de Emprego e Renda do DF (FUNGER/DF), agora denominado “Negócio

Legal”. Não há prioridade de atendimento a mulher, mas elas têm representado boa parte da clientela tomadora dos empréstimos, se não a maioria. Além do financiamento, o Negócio Legal oferece assistência técnica e capacitação profissional aos micros e pequenos produtores urbanos e rurais, artesãos, feirantes, pequenos empreendedores do setor informal, cooperativas e associações de produção e trabalho. A ação orçamentária 9081 – Financiamento a Pequenos Empreendimentos Econômicos – conta com dotação inicial de R\$ 25,3 milhões e valor autorizado ao final de abril de R\$ 33,3 milhões. Até abril foram empenhados R\$ 6 milhões.

São beneficiários os microprodutores rurais e urbanos, artesãos, prestadores de serviços autônomos, feirantes e empreendedores do setor informal, cooperativas ou formas associativas de produção ou trabalho, microempresas e empresas de pequeno porte e recém-formados para atuarem em suas áreas de formação. Os candidatos devem apresentar avalista que comprove renda superior a três vezes o valor da prestação ou aval solidário.

Em julho de 2008 foi firmado o termo de cooperação para implementação do “Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher” no Distrito Federal que visa possibilitar a autonomia econômica e financeira das mulheres e a igualdade de gênero e de raça no mercado de trabalho⁷⁴. Estão envolvidos a SPM, o SEBRAE, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST/DF) e a Secretaria de Trabalho (SETRAB). As atividades são direcionadas a dois públicos específicos: mulheres empreendedoras que possam tanto criar negócios como desenvolver os existentes e as que estão em situação de pobreza e risco social. Inicialmente será realizado levantamento do potencial produtivo dos espaços geográficos do estado participante, reconhecimento das redes de desenvolvimento local e das possibilidades dos mercados locais e formação de consultores e instrutores com temas voltados ao empreendedorismo e gênero. Estão previstas a realização de palestras de sensibilização, seminários, cursos na área de empreendedorismo, oficinas de direcionamento estratégico para o negócio, cursos sobre perspectiva de gênero e autonomia das mulheres, alfabetização digital e oficinas de microcrédito produtivo. A meta é alcançar 800 mulheres até 2010⁷⁵.

74 www.sedest.df.gov.br Mulheres ganham oportunidade de negócios 16/07/08

75 www.df.sebrae.com.br Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher chega ao Distrito Federal

Programa 3900

Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal

Este é o principal programa do DF no tema trabalho e renda e envolve conjunto de ações de estímulo ao desenvolvimento econômico. Na LOA 2009 foram aprovados R\$ 208 milhões, mas o valor autorizado atual é de R\$ 86 milhões.

O cancelamento de R\$ 122 milhões se deu nas duas principais ações orçamentárias: 9061 – Financiamentos Vinculados a Incentivos Creditícios do ICMS – cuja dotação caiu de R\$ 60,8 milhões para R\$ 33,2 milhões e 9062 – Empréstimo Especial para o Desenvolvimento – R\$ 125 milhões para R\$ 32,6 milhões. Ao mesmo tempo, são as duas ações que apresentam execução orçamentária até o momento, R\$ 9,9 milhões e R\$ 25,6 milhões respectivamente, além da ação 9068 – Apoio a realização de eventos – com liquidação de R\$ 1 milhão.

O Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico, Integrado e Sustentável do Distrito Federal (Pró-DF) foi instituído pela Lei 2.427/99 e (Pró-DF II) pela Lei 3.196/03. Tem por objetivo ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do DF, através da concessão dos seguintes benefícios:

- Creditício.
- Financiamento especial para o desenvolvimento.
- Fiscal.
- Econômico: descontos de até 80% para as empresas selecionadas pelo Governo adquirirem em terrenos dotados de infra-estrutura em setores estratégicos.
- Infra-estrutura.
- Regime compensatório de competitividade.
- capacitação empresarial e profissional.
- Apoio para a recuperação ou preservação ambiental.
- Apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social.

Porém, os programas têm sido alvo de críticas acerca de sua efetiva capacidade de geração de emprego e renda, da ausência de transparência e de controle social em todas as fases do processo de concessão dos benefícios, além de conviver com frequentes denúncias de irregularidades em todas as fases do processo de implementação dos empreendimentos. Para alguns, os programas foram um grande fracasso no seu objetivo de geração de empregos, se limitando a transferência de patrimônio público para a iniciativa privada, especialmente para as grandes empresas, em detrimento dos interesses dos micro e pequenos empresários, que também não contam com linhas de crédito¹.

Urge a realização de avaliação rigorosa de todo o programa em suas várias dimensões. É preciso privilegiar os micros e pequenos negócios, que no Distrito Federal respondem por cerca de 92% de todos os empreendimentos produtivos da Capital Federal e das regiões administrativas, segundo dados do SEBRAE. O redesenho do programa passa também pela incorporação do enfoque de gênero e raça em sua concepção, como estabelecimento de cotas, linhas especiais, ampliação dos direitos sociais, capacitação dirigida, entre outros.

Vale lembrar que fora da alçada do GDF, a SPM desde 2005 tem firmado convênios com a Associação de Mulheres de Negócios e Profissionais do DF, visando a “alfabetização digital de mulheres e formação para o empreendedorismo”, e o apoio ao Projeto “Mulher Ativa & Empreendedora”. Destaque para o Convênio 633854 com vigência até outubro de 2010, cujo objeto é o Projeto Mulher e Autonomia no Mundo do Trabalho, no valor de R\$ 212.826,00, já liberados R\$ 127.695,6, com contrapartida R\$ 45.600,00.

Desde 2004 o SEBRAE realiza o Prêmio SEBRAE Mulher de Negócio, que conta com etapa estadual, regional e nacional. O prêmio é dividido em duas categorias, uma de proprietárias de microempresas e empresas de pequeno porte e outra de negócios coletivos, com foco em membros de grupos de produção formais, incluindo cooperativas e associações, desde que constituídas por empreendedoras de pequenos negócios com geração de trabalho e renda.

1 www.districtaisdopt.org.br



Ampliação da Participação nas Políticas Públicas de Enfrentamento da Violência contra Mulheres: Sistematizando a Experiência

Lisandra Arantes de Carvalho

Introdução

O Projeto *Participação das Mulheres no Acompanhamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres a partir do II PNPM (Ano I)*, é uma iniciativa de CRIOLA e CFEMEA com o apoio da Fundação AVINA, cujo objetivo visou contribuir para a ampliação da participação de mulheres no monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Como um dos resultados do Projeto, foi prevista a sistematização da experiência como um mecanismo de socialização das lições aprendidas no processo, bem como divulgação dos esforços promovidos por diversas organizações do Rio de Janeiro e do Distrito Federal na ampliação da participação das mulheres no acompanhamento das políticas públicas.

A experiência sistematizada poderá ainda permitir o aperfeiçoamento da metodologia empregada e a sua replicação por diferentes grupos interessados no tema.

1 • As Organizações CRIOLA e CFEMEA

A experiência sistematizada nesse estudo é resultado de uma parceria entre organizações CFEMEA e CRIOLA que trabalham na defesa e garantia dos direitos das mulheres.

O CFEMEA¹ – Centro Feminista de Estudos e Assessoria, foi criado em julho de 1989

1 www.cfemea.org.br

com o objetivo de lutar pela plena cidadania das mulheres, por relações de gênero eqüitativas e solidárias e por uma sociedade e Estado justos e democráticos. É uma organização da sociedade civil, não-governamental, feminista e anti-racista, de caráter público e sem fins lucrativos. Tem sede em Brasília e é dirigido por um colegiado de mulheres.

Ao longo de 21 anos de trabalho, o Centro tem como traço característico o trabalho junto ao Poder Legislativo, onde atua de forma democrática, suprapartidária, autônoma e comprometida com o movimento de mulheres e perante o Poder Executivo ao fazer o acompanhamento da execução do Orçamento Federal. Sua missão é a defesa e ampliação da democracia, a busca da superação das desigualdades e discriminações de gênero e raça/etnia e a afirmação da diversidade, liberdade, solidariedade e autonomia como valores centrais da sociedade.

Os objetivos do CFEMEA são: defender e promover a igualdade de direitos e a equidade de gênero na legislação, bem como no planejamento e implementação de políticas públicas, considerando as desigualdades geradas pela intersecção das discriminações sexistas e racistas e incidindo sobre o processo orçamentário com vistas a sua democratização e transparência, bem como a incorporação da perspectiva de gênero e de raça/etnia nos gastos públicos. Busca, também, contribuir para fortalecer os movimentos de mulheres e feministas participando das articulações, subsidiando diálogos com outros movimentos sociais, bem como a interlocução com os poderes constituídos promover a presença das mulheres e as pautas feministas nos espaços e processos de participação e de representação política e desenvolver instrumentos de comunicação política para ampliar a esfera pública de debate sobre as pautas feministas, tornando possível a articulação em torno da agenda política para a equidade de gênero.

O CFEMEA é reconhecido por sua experiência no acompanhamento do Orçamento Federal e pela construção do Orçamento Mulher, bem como por sua ação de defesa dos direitos das mulheres e no enfrentamento à violência contra as mulheres por ter participado das diversas conquistas legais nessa temática, especialmente da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006). Uma das prioridades para os próximos anos consiste no desafio de implementar a legislação aprovada nessas áreas e difundir seu conhecimento e metodologia do Orçamento Mulher para ser replicado e implementado no nível local.

O CRIOLA² é uma organização de mulheres negras. Atua desde a fundação, em 1992, no desenvolvimento de ações capazes de estimular, subsidiar e articular diferentes

setores sociais, especialmente os setores dedicados ao confronto ao racismo patriarcal e eurocêntrico. Esta atuação tem se destacado por privilegiar a perspectiva e os interesses das mulheres negras, como pontos de partida e de chegada a constituição de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Neste sentido, os últimos anos têm demandado da atuação institucional um privilegiamento do campo das políticas públicas em diferentes níveis e áreas, tanto na contribuição para seu desenho, quanto seu monitoramento. Isto, sem prejuízo para continuidade de ações empreendidas ao longo dos anos e de forte penetração entre as mulheres negras, como o desenvolvimento de oficinas, cursos, micro-empresendimentos e publicações voltadas para a sensibilização e capacitação de mulheres negras. Além da participação em temas emergentes e de forte potencial racista ou eugenista, como é o caso das biopolíticas.

Assim, o fomento, monitoramento e avaliação de políticas públicas de saúde, direitos humanos (na perspectiva DHESCA), segurança pública, saúde, promoção da igualdade racial, igualdade de gênero e orientação sexual, assim como trabalho e renda, têm sido áreas prioritárias de atuação, tanto nacionalmente como no nível regional e local. Esta atuação parte do reconhecimento do papel que o racismo tem na produção dos indicadores negativos que a população negra apresenta nestes campos, com forte marca de gênero. E apóia-se no forte impacto que transformações nestes campos podem produzir sobre a vida da maioria da população negra e das mulheres negras.

Para a abordagem das políticas públicas, Criola desenvolveu três formas de atuação principais: **(a)** interlocução direta junto a gestores, formuladores e legisladores; **(b)** privilegiamento do trabalho em redes de advocacy e **(c)** eleição de espaços e políticas públicas setoriais ou específicas prioritárias diante de seu potencial mobilizador ou transformador mais amplo.

Tais iniciativas são potencializadas a partir do estímulo a criação e participação em redes e articulações diversas e a participação em conselhos de gestão de políticas públicas, comitês e câmaras técnicas e comissões diferenciadas. Pela produção de estudos e publicações dirigidas a estes temas, tanto para gestores quanto para ativistas. Pela organização de oficinas e cursos que contemplem tanto a gestão quanto o monitoramento destas políticas. E pela atuação em fóruns da sociedade civil, de modo a fomentar e participar de debates, mobilizações, construção de plataformas comuns e de mobilização continuada.

² www.criola.org.br

CRIOLA e CFEMEA têm um longo caminho percorrido de debates políticos, de desenvolvimento de ações articuladas, inclusive participam de diferentes redes e iniciativas. As duas organizações, nos últimos quatro anos, intensificaram a discussão, entre elas e com o movimento feminista, sobre a importância da construção do orçamento público como instrumento de combate as desigualdades de gênero e raça, bem como sobre o enfrentamento da violência contra as mulheres em todos os âmbitos. Destaca-se a participação nos debates para elaboração e aprovação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e para sua implementação, ao reivindicar prioridade e mais recursos financeiros para a política de enfrentamento à violência contra as mulheres.

CRIOLA e CFEMEA fazem parte de uma gama variada de redes e articulações. O CFEMEA é parte das coordenações nacionais da Articulação de Mulheres Brasileiras³ (AMB), do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos⁴ (FENDH) e do Fórum Brasil do Orçamento⁵. Compõe a coordenação da Articulación Feminista Marcosur⁶ (AFM), integra a Plataforma DHESCA Brasil⁷ e a Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos⁸. CRIOLA, por sua vez, integra as seguintes redes: **Red de Mujeres** Afrolatinoamericanas, **Afrocaribeñas y de la Diáspora**⁹, a Rede Nacional de Controle Social em Saúde da População Negra¹⁰, o FENDH, a Plataforma DHESCA Brasil, a Rede Lai Lai Apejo de Mulheres Negras na Luta contra a Aids. Além dessas, faz parte da coordenação e é da secretaria executiva da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras¹¹ (AMNB), coordena o Fórum Estadual de Saúde da População Negra e a Iyá Agbá – Rede de Mulheres Negras contra a Violência.

Ambas as organizações compõem o Grupo de Referência do Observatório da Cidadania (*Social Watch Brasil*) e fazem parte da coordenação dos “Diálogos contra o Racismo”¹².

3 www.articulacao.org.br

4 www.direitos.org.br

5 www.forumfbo.org.br/

6 <http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy>

7 www.dhescabrasil.org.br/

8 www.redesaude.org.br

9 www.mujeresafro.org

10 redesaudedapopulacaonegra.blogspot.com

11 www.amnb.org.br

12 www.dialogoscontraoracismo.org.br

2 • O Projeto: Perfil, Ações Desenvolvidas, Articulações e Mecanismos de Gestão e Monitoramento

Antecedentes

A ação do movimento de mulheres em relação à violência contra mulher impulsionou no final da década de 1970 e durante a década de 1980 uma forte mudança em relação a compreensão deste fenômeno. A violência tornou-se uma violação dos direitos humanos das mulheres e passou a fazer parte do debate também no campo da saúde pública, segurança pública, justiça, assistência social.

A violência contra a mulher é enfrentada pelo movimento feminista como uma das mais fortes expressões das desigualdades entre homens e mulheres e do poder patriarcal exercido sobre as mulheres. Durante três décadas, diversas estratégias de enfrentamento sobre este problema vieram sendo construídas. Foi somente em 2006, com a Lei Maria da Penha, que uma legislação passou a considerar a violência contra a mulher no espaço doméstico como violação dos direitos humanos e com medidas no campo penal.

De toda forma, ainda estão bem preservadas na sociedade as estruturas do poder patriarcal. A agenda política feminista pela igualdade enfrenta muitas resistências e as mulheres ainda estão fora do poder. As conquistas obtidas ainda não são vividas pelo conjunto das mulheres, que continuam majoritárias entre as populações excluídas dos direitos humanos elementares. Daí a necessidade de se trabalhar pela igualdade de gênero, percebida como condição indispensável para a superação da pobreza e das desigualdades sociais.

Ao longo dos anos de intensa movimentação das organizações e militâncias feministas, foram criadas políticas e serviços de caráter específico e intersetorial, dinamizando a relação entre sociedade e Estado, por meio da experiência do movimento de mulheres e de organizações não-governamentais no trato contra a violência. A criação de delegacias, serviços de saúde e assistenciais, são exemplos de ação política vitoriosa em um Estado refratário a este tipo de discussão.

Apesar dos avanços em termos de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos das mulheres, recrudescem no seio de nossa sociedade os processos de violência contra elas, em suas mais diferentes formas. Estima-se que na última década,

dez mulheres foram assassinadas por dia no Brasil, conforme aponta o estudo *Mapa da Violência no Brasil 2010*¹³, realizado pelo Instituto Sangari com base no banco de dados do Sistema Único de Saúde (DataSUS). O estudo aponta que a taxa de mortalidade de mulheres por homicídios no País é de 4,2 assassinatos por 100 mil habitantes, num total de 41.532 vítimas. Geralmente os homicídios acontecem em casa por motivos torpes e fúteis, como recusa a manter relações sexuais, ciúmes, entre outras razões.

A impunidade ainda é um dos maiores obstáculos para enfrentamento da violência. Mudanças no campo da legislação e das políticas públicas trouxeram uma nova configuração para o enfrentamento da violência, bem como para a proteção da mulher. No tocante a legislação, foi aprovada em 2006 a Lei nº 11.340/2006, que *“Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências”*. Essa lei é denominada como “Lei Maria da Penha”.

A Lei Maria da Penha é considerada uma das grandes conquistas do movimento de mulheres, tendo em vista a sua contribuição para a visibilidade desse grave problema e por estabelecer mecanismos de prevenção, assistência e punição. O novo instrumento, não só reforçou as ações e serviços existentes como criou novos, a exemplo dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, equipe de atendimento multidisciplinar e dos centros de atendimento aos homens agressores. No total são 11 serviços elencados pela lei que demandam a cooperação dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública de todos os entes federativos, bem como da sociedade.

No âmbito do Poder Executivo, em agosto de 2007 foram anunciadas a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)¹⁴, e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres¹⁵ (Pacto), divulgado na

13 www.institutosangari.org.br/mapadaviolencia

14 portal.mj.gov.br/pronasci

15 www.ess.ufrj.br/prevencaoviolencaisexual/download/026pacto.pdf

abertura da etapa Nacional da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres¹⁶ (II CNPM). Juntos formam as duas grandes políticas do Governo Federal para a área de segurança pública.

O PRONASCI tem por objetivo promover a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade. Busca atuar nas raízes sócio-culturais e articular ações de segurança pública com políticas sociais nos três âmbitos da Federação, quais sejam, municípios, estados e União. O programa é coordenado pelo Ministério da Justiça e abrange 94 ações que envolvem a União, estados, municípios e as comunidades. Para desenvolver as 94 ações do programa serão destinados 6,7 bilhões de reais até o fim de 2011. Nele estão previstas várias atividades para a implementação da Lei Maria da Penha e para o enfrentamento do tráfico de mulheres e meninas para fins de exploração sexual, além do projeto “Mães da Paz” (hoje intitulado Mulheres da Paz).

Já o pacto é coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres¹⁷ (SPM) e envolve ações e projetos de 10 ministérios, com previsão de recursos na ordem de R\$1 bilhão para desenvolver suas ações no período de quatro anos (2008-2011). No primeiro momento, o pacto foi previsto para ser executado em 11 Estados, dentre eles o Distrito Federal e o Rio de Janeiro. Posteriormente a sua execução vem sendo estendida para outros estados.

Além de estar prevista nesses dois programas, a Política de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres também faz parte do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres¹⁸ (II PNPM). Revisto e atualizado na II CNPM, o capítulo que trata dessa política elenca 73 ações, as quais foram distribuídas em um conjunto de seis prioridades:

- Ampliação e aperfeiçoamento da Rede de Atendimento as mulheres em situação de violência.
- Garantia da implementação da Lei Maria da Penha e outras normas nacionais e internacionais.
- Promoção de ações de prevenção.
- Promoção da atenção a saúde das mulheres vítimas de violência.

16 http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/iicnpm/cnpm.htm

17 www.sepm.gov.br/

18 http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto_Mulher.pdf

- Garantia do enfrentamento da violência contra as mulheres em seus diferentes contextos e especificidades.
- Promoção dos direitos humanos das mulheres encarceradas.

O próprio II PNPM ressalta a preocupação de que haja uma correspondência entre as ações que prevêem e as ações do Orçamento previstas no Plano Plurianual¹⁹. Em seu Capítulo 11, que trata da Gestão e Monitoramento do II PNPM, há importantes compromissos neste sentido, assegurando que:

“Para cada programa e cada ação dispostas no planejamento plurianual de governo são definidos recursos específicos para sua efetivação. Isto significa dizer que se as ações previstas no Plano encontram rebatimento direto naquelas dispostas no PPA, assegura-se, dessa forma, o direcionamento de orçamento específico e reduz-se a sua vulnerabilidade a situações de restrições orçamentárias ou mudanças na linha de ação do órgão. Trabalhar para que os orçamentos setoriais explicitem as dimensões de gênero e raça/etnia, de modo a garantir recursos que viabilizem a estratégia de transversalidade, impedindo que se torne mera retórica das instâncias político-governamentais, é o desafio que se coloca para a efetiva implementação do II PNPM. Desafio que envolve não apenas gestores comprometidos com a temática, mas toda a sociedade [...] (p. 185).

Configura-se, por isso, um cenário que apresenta novos desafios ao movimento na sua reivindicação por políticas públicas.

É fato que os recursos financeiros incluídos nos orçamentos não escondem a falta de prioridade dada a essas questões no planejamento dos gastos públicos. É preciso conhecer e acompanhar a execução dessas propostas para que elas não se percam nos processos de disputa dos diferentes setores da sociedade na definição das prioridades sociais e da aplicação dos recursos. No entanto, as organizações de mulheres têm dificuldades em acompanhar sistematicamente o orçamento público²⁰, seja pela

19 Plano Plurianual: O Plano Plurianual, no Brasil, – previsto no artigo 165 da [Constituição Federal](#), e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 – estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo [Governo Federal](#) ao longo de um período de quatro anos.

20 Orçamento Público: é um instrumento de planejamento e execução das [Finanças públicas](#). O orçamento contém estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta pelo período que coincide com um ano civil.

ausência de uma cultura democrática de participação cidadã, pela falta de conhecimento do ciclo orçamentário²¹ ou pela insuficiência e fragilidade dos mecanismos de participação e transparência das informações do poder público.

Por outro lado, o delineamento e a implementação das políticas não levam em consideração os diferentes eixos de produção das desigualdades que interferem no acesso aos direitos, a exemplo das dimensões de gênero, raça, orientação sexual, idade e geração, bem como territorialidade, regionalidade e classe. Acrescente-se, ainda, a necessidade do enfrentamento da violência institucional e a relação, como já foi mencionado, entre violência contra as mulheres e segurança pública.

Superar tais limites requer do movimento maior incidência para que essa política constitua uma prioridade para o Estado, em suas diferentes esferas, com recursos necessários para o seu funcionamento, considerando as disparidades regionais e as diferentes situações de vulnerabilidade das mulheres.

A presença de mulheres e da agenda feminista na definição das políticas públicas é nova e ainda insuficiente para fazer frente a tamanha desigualdade. Por isso são necessárias novas formas de construir cidadania, de garantir o direito das mulheres, de influenciar o Estado e desenvolver políticas públicas de resistência do patriarcado e à todas as formas de dominação, exploração e violência contra as mulheres.

Neste contexto, de violação de direitos, de violência nas suas diversas formas, de desamparo frente ao estado, de dominação patriarcal, de desigualdade e de racismo as experiências de CRIOLA e a do CFEMEA têm apontado para a necessidade de articular diferentes estratégias na incidência política a favor dos direitos das mulheres.

CRIOLA tem oferecido a diferentes públicos, e ao movimento de mulheres em particular, subsídios para o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça através de políticas públicas, em cursos, seminários e publicações. Bem como, promovido intervenções em diferentes experiências que se colocam a disposição para o enfrentamento do racismo patriarcal. De outro lado, o CFEMEA tem mobilizado as organizações de mulheres, oferecendo informação e formação sobre o ciclo orçamentário e o monitoramento de políticas. E monitorado a execução dessas políticas voltadas para

21 Ciclo Orçamentário: corresponde a um período de quatro anos, que tem início com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e termina com a prestação de contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. É um processo dinâmico e contínuo, com várias etapas articuladas entre si, por meio das quais sucessivos orçamentos são discutidos, elaborados, aprovados, executados, avaliados e julgados.

as mulheres na esfera federal, mediante o Orçamento Mulher²²; produzindo também informes, notas técnicas, boletins, audiências públicas e parcerias com outras organizações.

Para um acompanhamento efetivo das políticas públicas²³, identificou-se a necessidade de ampliar o conhecimento do movimento de mulheres em relação ao funcionamento das políticas, bem como contribuir para o monitoramento, a partir da construção de mecanismos de incidência política apropriados ao movimento de mulheres.

É no contexto dessas novas demandas e da necessidade cada vez maior de compartilhamento das experiências das organizações na luta por uma distribuição mais justa e equitativa de recursos públicos que o presente projeto se insere, a partir de duas estratégias, a saber: (a) a preparação das mulheres através de cursos de formação sobre o impacto das desigualdades e da violência e o funcionamento do ciclo orçamentário; e (b) a constituição de estratégia de incidência política.

Tomando como ponto de partida a capilaridade da mobilização dos movimentos de mulheres em favor de recursos públicos para as políticas de promoção da igualdade, e a crescente demanda de formação e informação, as organizações CFEMEA e Criola se uniram a fim de organizar cursos de formação nessa área, visando a troca de experiências, a reflexão, o aprofundamento da discussão e ampliação da capacidade das mulheres organizadas no movimento social de incidirem sobre o orçamento como um instrumento efetivo para a realização de direitos.

O objetivo geral do Projeto “Participação das Mulheres no Acompanhamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres a partir do II PNPM” foi contribuir para ampliar a participação de mulheres no monitoramento da Política

22 Orçamento Mulher: é o conjunto das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual que atendem direta ou indiretamente as necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e de raça. Esse foi um conceito definido pelo CFEMEA com o objetivo de consolidar tal conjunto de despesas em um instrumento específico, cuja formulação e implementação possam ser acompanhadas, fiscalizadas e monitoradas pelo movimento de mulheres, subsidiando sua intervenção junto ao Poder Público. Para a sua construção foram utilizados os instrumentos de planejamento e orçamento definidos na Constituição Federal e em outras leis.

23 Política Pública: é o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, nas esferas federal, estadual e municipal, com vistas ao bem coletivo. As políticas públicas podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, como se verifica mais recentemente, com a iniciativa privada.

Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a partir do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Na medida em que são fortalecidos os espaços de participação e controle social e que cresce a participação e incidência do movimento de mulheres em termos de mobilização e pressão social, constroem-se novas possibilidades para outras formas de gestão, que partem do olhar feminista para a transformação social. Um processo de transformação como este não pode prescindir de dinâmicas coletivas de reflexão e aprendizado diante dos desafios a serem enfrentados.

A partir dessas diretrizes é que foi traçado, então, todo o caminho que deveria ser percorrido, o processo a ser executado, os objetivos específicos que deveriam ser alcançados para atingir a finalidade principal do projeto. Os objetivos específicos foram os seguintes: **(a)** produzir análise crítica sobre a situação da violência contra as mulheres em diferentes contextos (intrafamiliar e urbano), bem como sobre os mecanismos para assegurar o desenvolvimento das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres; **(b)** realizar formação para organizações parceiras sobre orçamento, segurança pública, violência contra as mulheres e a política de enfrentamento deste tipo de violência, com perspectiva de gênero, raça e direitos humanos; **(c)** definir metodologia piloto que permita o monitoramento do II PNPM; **(d)** desenvolver ações de advocacy e monitorar a implementação das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres previstas no II PNPM, considerando o âmbito federal, estadual e municipal (Rio de Janeiro e Distrito Federal); e, **(e)** desenvolver ações de comunicação sobre o monitoramento da política.

O projeto foi executado a partir de um processo de permanente troca, alimentado por reuniões e diálogos que permitiram a construção de caminhos comuns a partir da contribuição do CFEMEA e do CRIOLA.

Diante dos objetivos e das atividades a serem desenvolvidas, foram discutidas, em diversas reuniões, a metodologia a ser utilizada e o modo de operacionalização de cada etapa. Isto permitiu a repartição das responsabilidades por cada fase, a adequação destas diante dos obstáculos e dificuldades e a avaliação permanente do projeto.

A gestão do projeto se realizou com um constante diálogo entre CFEMEA e CRIOLA em relação as dificuldades encontradas e com respeito ao caráter processual da formação, implicando no balizamento dos conteúdos metodológicos conforme as necessidades apontadas no processo.

Com relação as dificuldades, o momento político, a resposta das parceiras e participantes e as agendas de cada organização produziram atrasos imprevistos na execução do projeto, o que obrigou a adequação das estratégias de implementação e do cronograma de desenvolvimento. Essas adequações exigiram mais tempo e novos esforços, além dos inicialmente planejados.

A peculiaridade das regiões escolhidas bem como o perfil das participantes engajadas nas atividades, também teve influência direta na escolha das dinâmicas de formação e incidência, dando características diversas aos processos experimentados nos dois centros urbanos aonde o projeto foi executado: Distrito Federal e Rio de Janeiro. Interesses específicos formados a partir do pertencimento a um grupo ou outro, direcionam e influenciam nas dinâmicas e atividades propostas, dando a elas novo desenho, criado a partir de uma construção coletiva.

Para uma experiência exitosa, o trabalho desenvolvido se balizou nas seguintes perspectivas:

- Comunicação permanente entre as equipes.
- Intercâmbio com as informações sobre os avanços e dificuldades de cada grupo.
- Apoio mútuo entre as equipes das organizações diante dos entraves.
- Parcerias locais para dar sustentação aos limites do projeto que proporcionaram consultorias pró Bono, estrutura física com locais para a formação, entre outros apoios.

O Projeto atuou em dois grandes centros, Distrito Federal e Rio de Janeiro, articulando ações das esferas federal, estadual e municipal. Nos dois locais há uma forte incidência de violações aos direitos das mulheres, especialmente no que diz respeito à violência urbana e intrafamiliar.

No Rio de Janeiro, a violência urbana causa forte impacto nas áreas das favelas, nos bairros periféricos e nas cidades da Baixada Fluminense. As zonas de maior concentração de riquezas contam com maior proteção de políticas de segurança pública, enquanto as outras áreas são mais atingidas pela violência. No que se refere a violência intrafamiliar, em que pese os níveis de renda e escolaridade, está melhor distribuída pela região, gerando maior agravo nas áreas mais empobrecidas.

No Distrito Federal há uma espécie de “Ilha de Segurança”, criada pelos limites do Plano Piloto²⁴ que abriga, quase que exclusivamente, a população de alta renda,

marginalizando e excluindo a população mais pobre, que vive nas chamadas cidades satélites, localizadas nas periferias.

Essa semelhança, foi determinante na escolha das localidades, assim como a capacidade de articulação local das duas organizações executoras. Nesse sentido, o Projeto considerou parte da região metropolitana do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, São João de Meriti, São Gonçalo, Nova Iguaçu e Magé) e toda a região do Plano Piloto e entorno (Taguatinga, Ceilândia, São Sebastião, Santa Maria, Gama, Samambaia, Sobradinho, Guará, Candangolândia, Núcleo Bandeirante), como o locus privilegiado desta intervenção.

Este quadro também foi determinante para a definição do campo de atuação. No Rio de Janeiro, optou-se em atuar com o orçamento estadual interrelacionando-o com o federal, tendo em vista focar especialmente as políticas voltadas para o enfrentamento direto na violência, gerenciadas nesta esfera de poder. No mesmo sentido, no Distrito Federal optou-se pela atuação perante o orçamento distrital, interrelacionando-o com o federal.

Para o desenho das oficinas, foi necessário estabelecer alguns critérios para a participação, que permitissem a seleção das inscritas e a formação de um grupo onde houvesse diversidade e fosse possível criar elos de ligação a partir de interesses comuns.

Os critérios para a participação das oficinas foram pensados de forma a garantir e contemplar todas as formas de atuação das mulheres que integram o movimento feminista e de mulheres, suas linguagens e os tipos de incidência que realizam nos diferentes espaços. As condições estabelecidas para a viabilização da participação nas oficinas foram: participar do movimento de mulheres, ter ao menos o ensino fundamental completo e declarar o compromisso de participar de todas as oficinas de formação.

A partir das informações prestadas nas fichas de inscrição preenchidas pelas interessadas nas oficinas de formação, foi possível estabelecer o perfil das mulheres em cada uma das localidades onde o projeto foi executado. Para este fim, foram consideradas todas as inscrições contempladas.

No Rio de Janeiro, a maior variação no perfil das participantes observada foi com relação a idade: 0,5% era menor de 20 anos, 31% estava entre 21 e 30 anos, 13%

24 Plano Piloto: região central da área metropolitana de Brasília, Distrito Federal.

entre 31 a 40 anos, 34,5 % entre 41 a 50 anos, 15 % entre 51 a 60 anos e 6% eram maiores de 60 anos. Dessas mulheres, a maioria, 52,7%, não tinham filhos. Quanto a escolaridade, 64% possuíam ensino superior completo, 29% ensino médio e 7% ensino fundamental. Um traço característico das mulheres que participaram das oficinas no Rio de Janeiro é que 76% declararam já ter participação da vida política por meio de relações com movimentos sociais.

No Distrito Federal, cerca de 40% das mulheres tinham entre 21 e 30 anos, 21% entre 31 e 40 anos, 24% entre 41 e 50 anos e 15 % entre 51 e 60 anos. Quanto ao grau de escolaridade, 3% possuíam ensino fundamental, 34,5% ensino médio e 62,5% já haviam concluído curso superior. Por fim, 68% declararam já ter envolvimento com movimentos sociais e participação ativa na vida política.

A diversidade no perfil, assim como as experiências particulares de cada participante foi um elemento qualificador da formação aplicada, agregando elementos para o desenho da participação coletiva, mais incidente e efetiva a partir da construção de um sentimento comum de pertencimento e do destaque das possibilidades de participação política e incidência nas políticas públicas.

Para a implantação do projeto, suas ações foram divididas em duas fases: **(1)** preparação do instrumento de monitoramento, que consistiu em atividades voltadas para as análises sobre a violência e as políticas de enfrentamento da violência, oficinas de formação sobre o ciclo orçamentário, construção de uma metodologia-piloto de monitoramento da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, sistematização e divulgação da experiência e **(2)** voltada para a aplicação da metodologia-piloto no Rio de Janeiro e Distrito Federal e divulgação dos resultados e do debate sobre a política por meio de boletins e de outros instrumentos do CRIOLA e CFEMEA.

A primeira fase foi aquela relacionada ao planejamento das ações, elaboração de termos de referência, discussão sobre o perfil profissional e definição da equipe de trabalho, bem como a de discussão das parcerias a serem estabelecidas. Ocupou-se da preparação das análises sobre a violência contra a mulher, considerando as dimensões de raça, gênero, orientação sexual e as diferentes situações de vulnerabilidade e sobre a política de enfrentamento da violência contra a mulher, com ênfase nos mecanismos e instrumentos de enfrentamento à violência contra a mulher, previstos no II Plano Nacional de Políticas para a Mulher e outros documentos legislativos.

Ainda na primeira fase foram desenvolvidas ações voltadas para a preparação e aplicação da metodologia de formação das mulheres e da construção de mecanismos para o monitoramento do orçamento público. Para a realização das oficinas de formação foi necessária uma articulação prévia e ampla divulgação para as mulheres interessadas procederem suas inscrições. Para essa mobilização, cada uma das organizações, CFEMEA e CRIOLA, utilizaram-se de suas redes divulgando ampla e livremente e, a partir daí, efetivaram as inscrições.

No Rio de Janeiro a mobilização foi feita especialmente pela rede de mulheres já envolvidas em outras atividades da organização CRIOLA, em sua maioria mulheres negras, já integradas a um processo de mobilização e a um trabalho de articulação com recorte de raça e gênero. Além desta mobilização, foram enviados convites para inscrições as diferentes redes e organizações de mulheres, reuniões de apresentação do projeto e anúncios em sites de organizações parceiras e de CRIOLA.

No Distrito Federal o esforço para a mobilização partiu do zero, sendo necessárias várias frentes de articulação. As oficinas foram amplamente divulgadas pelo CFEMEA, por meio dos mais diversos instrumentos de comunicação e/ou articulação, tais como: rádio comunitária na cidade satélite da estrutural, curso de formação e Fórum de Promotoras Legais Populares do Distrito Federal, na cidade satélite de Ceilândia, Fórum de Mulheres do DF, sites de organizações de mulheres e do CFEMEA, além da distribuição de cartazes especialmente na Universidade de Brasília e nas cidades satélites do DF.

As diferentes formas de mobilização deram características diversas aos grupos formados, o que influenciou diretamente na metodologia adotada nas oficinas realizadas em cada uma das localidades.

A segunda fase tratou da aplicação da metodologia-piloto de monitoramento em cada região. Nesta fase foram desenhadas estratégias específicas para o monitoramento das políticas públicas e do orçamento público local (Distrito Federal e Rio de Janeiro). A partir dos instrumentos construídos na primeira fase, inclusive na formação, cada um dos grupos realizou atividades de incidência de acordo com os interesses comuns e particularidades locais. Aqui, se observou uma grande influência da composição dos grupos e dos diferentes interesses das participantes, que fizeram com que as ações de monitoramento realizadas fossem desenhadas de formas diversas, desdobrando-se em atividades e resultados diferentes.

No Rio de Janeiro, onde a formação foi dirigida a mulheres que já atuavam em rede e acumulavam experiência na participação política, especialmente nas temáticas de gênero e raça, o monitoramento das políticas se deu por meio de audiências (agendadas com o apoio da organização CRIOLA) e realizadas diretamente com autoridades locais, na tentativa de influenciar nas políticas públicas e no orçamento.

No Distrito Federal, como a maior parte do grupo ainda não tinha esse acúmulo de coletivo de incidência em políticas públicas, nessa segunda fase de monitoramento as participantes se engajaram em atividades de mobilização e manifestação social, de reivindicação e de fortalecimento do movimento de mulheres local, especialmente pela aproximação do Fórum de Mulheres do DF. Todas as atividades foram articuladas com o apoio da organização CFEMEA.

Ainda nesta fase foram preparadas pautas para a elaboração de boletins, que foram divulgados amplamente para a rede de mulheres e organizações articuladas por CRIOLA e CFEMEA. Também foram elaboradas notas técnicas e outros instrumentos pelo CFEMEA.

Procedimentos Metodológicos e Estratégias Adotadas

A metodologia do projeto foi construída ao longo de todo o processo de preparação e execução das oficinas de formação e das incidências, de maneira participativa e tentando contemplar todas as formas de atuação das mulheres, suas experiências, as linguagens e os tipos de incidência possíveis como elementos facilitadores das ações a serem desenvolvidas. As opções metodológicas foram tomadas considerando o caráter processual e permanente da formação política para o movimento de mulheres, de modo a potencializar a oportunidade pontual que o desenvolvimento desse projeto ofereceu.

Vale reafirmar a importância de todo o processo ter sido pautado por uma prática educativa feminista, na relação de troca a partir da realidade e da leitura que se faz da realidade de cada mulher participante, estabelecendo um diálogo entre a construção do conhecimento na própria experiência das mulheres.

Desta forma, a metodologia não poderia estar pronta e concluída antes das oficinas, mas teria de ser definida durante o processo. As organizações parceiras levaram

algumas propostas para definição com os grupos durante cada etapa do processo de formação, decidindo coletivamente as formas e métodos de atuação.

Foram realizadas também quatro reuniões com as organizações parceiras CFEMEA e CRIOLA para a construção de uma metodologia-piloto de monitoramento da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, em Brasília e no Rio de Janeiro.

Com base nas no levantamento de informações sobre os contextos de violências contra as mulheres, tanto do Distrito Federal quanto no Rio de Janeiro (mencionados anteriormente), a metodologia começou a ser definida, assim como diversas dinâmicas para desenvolvê-la, sempre com o objetivo de incentivar a participação, facilitando o processo de aprendizado e assimilação dos conteúdos.

No Distrito Federal, foram viabilizados recursos para uma ajuda de custo para transporte e refeições (almoço e lanches). Vale observar que, tanto no Rio de Janeiro quanto no Distrito Federal, as participantes relataram dificuldades de deslocamento para chegar aos locais em que a formação foi realizada. A exclusão econômica produz exclusão política. A garantia desta ajuda de custo é, portanto, um fator potencializador da participação, o que viabilizou a presença de um maior número de mulheres que, sem este apoio, não teria a possibilidade de comparecer as oficinas.

A definição da metodologia passou por algumas fases de elaboração, primeiro foi definida a estrutura, formato e logística das oficinas. A partir daí, pensou-se no conteúdo, conceitos e dinâmicas.

a) Definição da estrutura, formato e logística das oficinas

As oficinas foram pensadas em três módulos, com duração de dois dias para cada um dos módulos. Inicialmente seriam realizadas de forma descentralizada, nas cidades satélites, mas por fim, optou-se por uma localização mais central e que viabilizasse o acesso de todas as participantes, por isso, as oficinas foram realizadas no Plano Piloto.

A fim de permitir uma melhor estrutura logística e de proporcionar um melhor aproveitamento da formação, o número máximo de participações ou inscrições pensadas foi de 40 pessoas, no entanto, foram efetivadas de fato cerca de 80 inscrições. O alto número de interessadas e inscritas, não prejudicou, porém, o aproveitamento das oficinas, tendo em vista que nem todas as inscritas estiveram de fato presentes nas oficinas que contaram, em média, com 50 participantes.

b) Definição dos conteúdos e dinâmicas

Os conteúdos das oficinas também foram pensados a fim de promover a reflexão privilegiando a percepção das mulheres, especialmente aquelas lideranças que atuam nos movimentos de mulheres e feminista. Foram evidenciados elementos que oferecessem maior percepção sobre a situação da violência contra a mulher e o impacto das ações do Estado e de participação política da sociedade sobre este fenômeno. Para isso, foram destacados os elementos conceituais considerados importantes para incentivar o debate e reflexão com o enfoque das políticas públicas de enfrentamento a violência contra as mulheres. Chamou-se a atenção ainda sobre as formas e dinâmicas de funcionamento da sociedade com vistas a instrumentalizar para a incidência junto ao Estado/Poder Pública.

Destacou-se ainda a intenção de, a partir das oficinas, promover o debate sobre a violência contra as mulheres nos diversos contextos, para além do contexto doméstico-familiar, mas também no contexto urbano de pobreza e exclusão, considerando as relações desiguais de gênero, de raça e de classe.

Os conceitos trabalhados nas oficinas, visando atender ao perfil variado das participantes, objetivaram construir uma identidade coletiva, uma visão comum sobre a realidade a ser percebida a partir dos diferentes pertencimentos: mulheres negras, mulheres indígenas, trabalhadoras rurais, mulheres lésbicas, pesquisadores e estudantes.

As dinâmicas utilizadas nas oficinas foram pensadas a fim de proporcionar as participantes algumas oportunidades para intercambiarem informações a respeito das questões e áreas de atuação de cada uma delas, promovendo a descontração e integração do grupo com o objetivo de exercitar a percepção, incentivar a participação e promover a movimentação do corpo.

Orientação básica para a programação das oficinas:

A partir da aplicação da experiência de formação por meio das oficinas, foram observadas algumas orientações que se mostraram essenciais para o alcance dos objetivos de formação e estímulo à participação política, considerando sempre uma formação qualificada e interativa:

1• A escolha das dinâmicas, bem como do material didático, deve sempre priorizar o debate coletivo, estimulando que o grupo trabalhe também como agente formador e não apenas como receptor.

2• Os artigos e textos acadêmicos longos ou de difícil leitura devem ser evitados. Na escolha deste tipo de material devem ser priorizados aqueles de linguagem mais comum e acessível também as participantes com menor grau de instrução.

3• Grandes e longas falas devem ser evitadas, assim como aquelas que exigem alto grau de concentração e disciplina convencional de sala de aula, tendo em vista que tornam o processo de formação pouco interessante e estimulante para participantes que não tem uma formação acadêmica. A alternativa é identificar jogos e dinâmicas que possam, de forma mais lúdica, facilitar as mulheres a fala pública, o debate e a reflexão.

4• Discussões em pequenos grupos devem ser estimuladas, possibilitando a participação de todas e viabilizando a fala de integrantes mais tímidas que tem dificuldade de se expressar diante de muitas pessoas. É importante que a equipe de formação conte com, ao menos, quatro pessoas preparadas para a tarefa de facilitar e incentivar as falas e discussões.

5• Deve se incentivar a formação de grupos de referência por local de moradia ou área de atuação, considerando que assim as estratégias de articulação podem ser melhores desenvolvidas.

6• Organizar visitas aos serviços e casas legislativas no decorrer das oficinas ou no intervalo delas, estabelecendo contatos e permitindo as participantes um maior domínio dos espaços e processos para a incidência no ciclo orçamentário e elaboração das políticas públicas e, ao mesmo tempo, o seu reconhecimento como ator político nesses espaços.

Ações Desenvolvidas

Para o desenvolvimento do projeto, as equipes envolvidas reuniram-se para planejar as ações educativas, definir a equipe de trabalho, identificar e articular parcerias, preparar metodologia de formação sobre o ciclo orçamentário, bem como desenhar estratégias de adesão das organizações do movimento ao Projeto.

No que se refere a apresentação da proposta para as organizações parceiras, se estabeleceu um processo de divulgação através de informes eletrônicos e de reuniões temáticas para organizações comunitárias, feministas, do movimento negro e de mulheres negras e outras relacionadas a direitos humanos. Durante as reuniões, foi

possível conhecer o nível de entendimento e participação no processo orçamentário por parte das organizações, bem como perceber as dificuldades que se apresentaram no decorrer do processo. São elas: dificuldade de acesso a documentação relacionada ao ciclo orçamentário e de obtenção de informações por outros meios sem serem aquelas intermediadas por parlamentares progressistas, desconhecimento do ciclo orçamentário, crença na incapacidade de lidar com este processo devido ao tipo de conhecimento necessário para o entendimento das dimensões contábil, financeira e de administração pública.

Em relação as análises sobre a situação da violência contra as mulheres em diferentes contextos (intrafamiliar e urbano), bem como sobre os mecanismos para assegurar o desenvolvimento das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres preconizadas no II PNPM e sobre os instrumentos de controle social previstos neste plano e em outros instrumentos legislativos (Federal, Estadual e Municipal), foi definida uma metodologia que privilegiasse a percepção das mulheres, especialmente aquelas lideranças que atuam nos movimentos de mulheres e feminista. Com isso, buscou-se evidenciar os elementos que pudessem oferecer maior percepção sobre a situação da violência contra a mulher e o impacto das medidas tanto do Estado como da sociedade, sobre este fenômeno. Para isso, foi proposta a construção de um documento que pudesse ser fruto da análise político-conceitual e da experiência vivida pelas mulheres.

Neste sentido, a atuação se deu em dois níveis articulados envolvendo ativistas na produção das informações. Para a coleta de informações junto as ativistas, foi elaborado um roteiro de questões que buscou levantar a percepção sobre a situação da violência contra as mulheres, **inclusive em relação as políticas e serviços públicos para enfrentá-la, que pudesse subsidiar a construção da análise.**

O roteiro pontuava as seguintes informações: principais formas de violência vivenciadas/sofridas pelas mulheres (doméstica, sexual, criminalização do aborto, racista, homofóbica, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, policial ou outras formas de violência estrutural etc.), contextos onde elas acontecem, conhecimento sobre serviços, organizações comunitárias, espaços de reflexão sobre o tema e envolvimento dos movimentos sociais com o tema, outras iniciativas públicas ou privadas, ação do legislativo, executivo e do judiciário, implantação dos pactos e políticas para o enfrentamento da violência contra a mulher no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, avaliação dos serviços voltados para as mulheres, elementos culturais relevantes na produção da violência e os espaços para a incidência política do movimento para enfrentar a violência.

No Rio de Janeiro, foram escolhidas duas lideranças, de diferentes idades e inserção política com maior participação em duas áreas da cidade. Estas lideranças estão envolvidas diretamente no enfrentamento da violência, quer através do acompanhamento de mulheres em situação de violência, quer no enfrentamento da violência comunitária, no sentido de responder este roteiro da forma mais abrangente possível. Cada liderança produziu informações e manteve diálogo permanente com a consultora de CRIOLA, responsável pela análise.

No Distrito Federal, as análises sobre a violência e sobre a execução do Orçamento Mulher no Distrito Federal foram realizadas a partir do trabalho já realizado pelo CFEMEA, que foi sistematizado por consultoras. Para tanto, CFEMEA fez uma primeira reunião com a consultora que faria o estudo, apresentando as demandas e expectativas em relação a análise a ser produzida. Paralelamente, as assessoras do CFEMEA contataram uma ativista do movimento de mulheres e feminista do Distrito Federal para a realização de uma pesquisa de campo que auxiliaria a consultora na elaboração de sua análise, sugerindo um roteiro orientador para a pesquisa.

Além disso, o CFEMEA realizou um estudo sobre o Orçamento Mulher do DF, identificando e analisando um conjunto de programas orçamentários que atendem direta ou indiretamente as necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e de raça. Este estudo é parte dessa publicação e foi elaborado e divulgado no site do CFEMEA, além de ter sido apresentado e debatido em uma Comissão Geral sobre a Implementação da Lei Maria da Penha no DF, realizada na Câmara Distrital em agosto, quando Guacira Oliveira debateu com as mulheres e a Deputada Erika Kokay (PT-DF).

Como previsto inicialmente, tanto no Rio de Janeiro quanto no Distrito Federal, a primeira versão da análise sobre a violência contra as mulheres foi apresentada durante o primeiro módulo, a partir de aula expositiva. A atividade consistiu na apresentação de um resumo do documento, seguido de um exercício de complementação das informações acerca da situação da violência, considerando a experiência das participantes sobre o tema.

As oficinas de formação foram organizadas em conjunto e adaptadas as condições locais. Várias reuniões foram realizadas para encontrar o tom metodológico deste processo, considerando a aridez do tema e a dificuldade de mobilização das mulheres para um trabalho sistemático de monitoramento de políticas públicas.

O processo de formação foi executado visando resgatar a prática feminista nas oficinas de reflexão coletiva, intercambiar experiências e permitir a apropriação e

aprofundamento do debate político feminista estabelecendo-se uma relação direta entre esse processo pedagógico e a construção do movimento de mulheres e feminista.

De modo geral, se partiu do contexto das diferentes violências a que estão submetidas as mulheres. Inter-relacionando as dimensões de gênero, raça, classe, orientação sexual e identidade de gênero, apresentamos os diferentes instrumentos, legais e de políticas públicas, relacionados ao enfrentamento da violência, com destaque ao ciclo orçamentário, incluindo ainda, instrumentos de advocacy²⁵.

As oficinas foram organizadas em três módulos, a saber:

Primeiro Módulo

- Contextos e situação da violência contra as mulheres.
- Políticas para as mulheres, gestão pública, participação e controle social de políticas públicas, referenciada na política nacional de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Segundo Módulo

- Conhecimento sobre o ciclo orçamentário e suas peças. Visão do orçamento público do Estado do Rio de Janeiro, do ciclo orçamentário e as possibilidades de incidência política das organizações de defesa de direitos das mulheres sobre os debates e decisões relacionadas aos recursos públicos: nós críticos da relação entre os movimentos de mulheres e o poder público no que se refere a política de enfrentamento da violência contra as mulheres na Região Metropolitana do Rio.

Terceiro Módulo

- Obstáculos e estratégias para a implementação de políticas públicas para o enfrentamento da violência no Estado do Rio de Janeiro e no Distrito Federal.

Sobre a construção de uma metodologia piloto de monitoramento da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres no Distrito Federal o CFEMEA construiu a metodologia desde os primeiros encontros de formação até

25 Advocacy: ação coletiva e política, de articulação e pressão embasada em valores e racionalidades, que emerge no âmbito da sociedade civil organizada para pensar ações de formulação de legislação e de políticas públicas além do acompanhamento e fiscalização de sua implementação. O termo inglês ainda não conquistou uma tradução própria na língua portuguesa. Diz respeito a uma ação de advocacia e defesa em um sentido público e relacionado ao controle social.

chegar a um formato adequado as condições do movimento, considerando aspectos como a territorialidade, abrangência, permanência entre outros. Já no Rio de Janeiro, CRIOLA, optou por uma oficina para a definição e planejamento das ações.

Durante a discussão as participantes reforçaram a relação intrínseca entre os diversos tipos de violência com aquela baseada em gênero, destacando a violência simbólica. Problematizaram questões sobre as mulheres em situação de encarceramento, a violência no ambiente de trabalho, a situação das meninas e das jovens, bem como a relação entre mulheres para a ampliação da análise.

Outro tema debatido foi a dimensão institucionalizada da violência simbólica, vivenciada pelas mulheres nos momentos em que recorrerem aos serviços públicos, especialmente quando estão em situação de violência.

Para a segunda fase do projeto, objetivando a aplicação dos instrumentos de monitoramento foram desenvolvidas as seguintes atividades:

1 • Aplicação da metodologia piloto no Rio de Janeiro e Distrito Federal, que consistiu em ações de advocacy e acompanhamento do orçamento e da implementação dos mecanismos (ações e serviços) de enfrentamento à violência contra as mulheres.

2 • Divulgação dos resultados e do debate sobre a política por meio dos boletins e de outros instrumentos do CRIOLA e CFEMEA.

No Rio de Janeiro as atividades de incidência realizadas foram: **1** • participação de audiências promovidas pela Comissão da Mulher da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) sobre a violência contra a mulher e orçamento-mulher; **2** • audiências sistemáticas realizadas com a Superintendência da Mulher e Conselho Estadual da Mulher da Secretaria de Estado de Ação Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (SEASDH). Houveram também audiências previstas e não realizadas: Superintendência da Igualdade Racial e Superintendência dos Direitos Coletivos e Difusos ambas da SEASDH-RJ e **3** • Mesa de Diálogos sobre Políticas Públicas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

No Distrito Federal, as atividades de incidência foram: **1** • Participação na Comissão Geral na Câmara Legislativa do DF, sobre a implementação da Lei Maria da Penha; **2** • Participação no lançamento do estudo “Análise e Execução do Orçamento Mulher no DF”; **3** • Mobilização pelo fim da corrupção, realizada na Câmara Legislativa do

Distrito Federal; **4•** Mobilização pela manutenção da Casa de Parto de São Sebastião (DF) e denúncia de baixa execução orçamentária das Políticas Públicas para as Mulheres no Distrito Federal; **5•** Mobilização em defesa da Casa Abrigo (DF).

O diálogo permanente entre as organizações parceiras, especialmente nesse caso de ações executadas em espaços geográficos diferentes, é a garantia de que os caminhos percorridos, ao final, tenham objetivos comuns e não se distanciem da finalidade primeira desta experiência, que é ampliar a participação política das mulheres no monitoramento das políticas e orçamento públicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

Para o desenvolvimento das atividades de comunicação, foram traçadas duas estratégias. A primeira delas, de acompanhamento das ações em torno do ciclo orçamentário desenvolvidas pelo Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro e das Casas Legislativas. Esta atividade, entretanto, teve problemas para ser desenvolvida, por causa das dificuldades de acesso às informações nas casas legislativas e também pelo quadro reduzido de pessoal de Criola para acompanhar o Fórum. A segunda atividade, voltada à comunicação e divulgação às organizações e lideranças comunitárias, foi bem sucedida.

Em relação à disseminação e divulgação do tema através de publicações, Criola publicou duas edições do Boletim Toques. A primeira com pauta voltada para o quadro de violência contra a mulher, a partir da entrevista com a líder comunitária, Sra. Anazir de Oliveira, mais conhecida como Dona Zica, que coordena uma ação coletiva contra a violência no bairro carioca Vila Aliança, Zona Oeste da cidade, além de estar engajada em ações de promoção à saúde e dos direitos humanos das mulheres e adolescentes. O boletim apresenta também a política e os programas contra a violência em âmbito nacional e local. Já o segundo boletim contou com matérias voltadas para o ciclo orçamentário, explicando as leis, o funcionamento, assim como o que tem sido previsto em termos de orçamento para 2010 e 2011.

Ainda com relação à disseminação e divulgação, O CFEMEA divulgou, através de seu jornal Fêmea (nº 159 e nº 161) e dos boletins eletrônicos “CFEMEA Informa”, a realização das oficinas. No mês de setembro, o Boletim trouxe a notícia do lançamento do Orçamento Mulher do DF, que também foi matéria da capa do site do CFEMEA. Além disso, a equipe do CFEMEA concedeu entrevistas para divulgar as ações do projeto.

Articulações Institucionais e Fontes de Financiamento

Para o desenvolvimento do Projeto, Criola e CFEMEA articularam diferentes fontes de recursos para apoio financeiro, político e pedagógico. O principal apoio financeiro foi oferecido pela Fundação AVINA, parceira das duas organizações há mais de 10 anos, que consistiu em suporte para promover as duas etapas de trabalho do Projeto.

Outras organizações contribuíram oferecendo infraestrutura – espaço e equipamentos – para o desenvolvimento das ações. Criola estabeleceu parceria como o Sindicato dos Petroleiros (SINDSPETRO) e com a Escola de Nutrição da Universidade UNIRIO, bem como com a Associação Brasileira de Pavimentação (ABPV). Além das organizações e núcleos comunitários parceiras de Criola são elas: Casa Lilás, Casa da Cultura, Ilê Ala Koro Wo de São João de Meriti, Núcleo de Lideranças de Bangu - Vila Aliança, Ilê Axé Bori Messã, Ilê Axé Oloroqüê-Encontro das Águas e a Rede de Religiões Afro-brasileiras e Saúde.

Algumas parcerias foram estimuladas, mas não se desdobraram durante a realização do Projeto: Programa de Saúde da Mulher da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil, Rio Como Vamos e Fórum de Contra a Violência da Vila Aliança/Bangu. Para executar este projeto, o CFEMEA fez um levantamento de todas as organizações de mulheres e feministas com atuação no Distrito Federal, tanto as que compunham o Fórum de Mulheres do DF, quanto aquelas que foram identificadas como possíveis parceiras, estabelecendo as seguintes parcerias: Fórum de Mulheres do DF, Fórum de Promotoras Legais Populares do DF, Centro Dandara de PLPs, OAB/DF, entre outras.

Foi realizada uma primeira reunião com o grupo de parceiras do Distrito Federal, onde foram colocadas duas questões para orientar a discussão: **1•** Como cada uma via o problema da violência no DF. **2•** O que pode ser feito com relação a isso? Após um amplo debate onde foram relatadas as dificuldades de implementação da Lei Maria da Penha, os altos índices de violência doméstica e sexual, além da desarticulação e desconhecimento dos serviços de atendimento nesses casos. As participantes se comprometeram a fazer uma maior divulgação e inclusão de outras organizações, pessoas e movimentos.

Ainda em fase de preparação, foi ressaltada a importância de se ter maiores informações de como vem sendo combatida a violência contra a mulher nos outros estados brasileiros e como discutir e compartilhar as informações sobre a situação no DF.

Num segundo encontro, com uma presença de um número maior de organizações, foi necessário retomar o debate para que todas as participantes presentes ficassem cientes do processo e se integrassem ao grupo. Somente numa terceira reunião é que foram desenhadas algumas estratégias construídas coletivamente que influenciaram diretamente na definição da metodologia aplicada na experiência sistematizada.

Criola organizou duas reuniões com a rede de parceiras apresentando os objetivos, estratégias, recursos, metodologias e parceria para a realização do projeto. Além disso, também convidou as diferentes redes e articulações presentes na região para atuação conjunta, a exemplo do Fórum de Mulheres Negras, Articulação de Mulheres Brasileiras, outras redes locais e convidaram para a construção da análise sobre a violência, duas mulheres, uma jovem com segundo grau completo e outra com mais de 60 anos com formação de nível superior, residentes na cidade do Rio de Janeiro na favela da Maré, em Bonsucesso, e no conjunto habitacional Vila Aliança em Bangu.

A parceria entre CFEMEA e Criola foi firmada especialmente com o objetivo de unir as experiências particulares de cada uma das organizações para construir um processo que permitisse maior incidência política para a superação das desigualdades de gênero e raça e ao mesmo tempo, possibilitasse maior participação das mulheres no processo de monitoramento e controle social do Orçamento Público como um mecanismo importante na efetivação dos direitos.

Criola agregou ao projeto sua experiência de formação para os grupos de mulheres ativistas, líderes de religiões de matriz africana, trabalhadoras, adolescentes e jovens, direcionada para a luta contra o racismo patriarcal e a violência contra a mulher em diferentes contextos.

O CFEMEA, por sua vez, a partir de todo o percurso de trabalho na promoção da presença das mulheres e das pautas feministas nos espaços e processos de participação e de representação política, agregou sua experiência acumulada especialmente em ações tanto educativas quanto de incidência política sobre o processo orçamentário, bem como no controle, planejamento e implementação de políticas públicas, com vistas a superar as desigualdades geradas pela intersecção das discriminações sexistas e racistas.

O desenvolvimento da parceria entre essas organizações nesse projeto resultou em maior aproximação e aprendizado entre as organizações, contribuindo para fortalecer o intercâmbio de experiências e a elaboração de metodologias comuns a partir do acúmulo de cada uma das organizações.

4 • Análise da Participação no Projeto

Destacamos a seguir a avaliação feita pelas participantes, sobre as oficinas e seus resultados, tanto no Rio de Janeiro como no Distrito Federal.

No Rio de Janeiro, os temas lembrados pelas participantes como os mais enriquecedores durante as oficinas foram: Orçamento Público, Políticas Públicas, LDO, LOA e PPA. Diversas participantes enalteceram a parceria firmada pela organização Criola com o Cfemea como sendo um ponto de destaque no projeto.

Quando questionadas sobre a mensagem que levariam à comunidade após o processo de formação, diversas mulheres salientaram a importância do combate aos processos de dominação enraizados na sociedade, além da consciência dos limites e possibilidades de interferir diretamente nas políticas públicas por meio do controle do orçamento público, incentivando o fundamental papel da sociedade no controle social. Algumas dinâmicas e a metodologia adotadas também renderam elogios das participantes.

No Distrito Federal, a avaliação das participantes apresentou um clima de otimismo, de ânimos revigorados para o fortalecimento da rede de mulheres, houve a indicação da necessidade de intercâmbio periódico entre mulheres das várias regiões do DF (cidades satélites), por meio de encontros que dêem continuidade à experiência. Para além disso, as participantes salientaram que saíram do processo de formação fortalecidas e resgataram seus lugares e pertencimentos, criando uma unidade.

5 • Análise da Práxis Desenvolvida

O projeto alcançou os resultados previstos produzindo: duas análises conceituais sobre situação da violência e execução do II PNPM; Duas metodologia-piloto de monitoramento; Dois boletins elaborados, divulgados e distribuídos para as organizações parceiras, redes, articulações, mídia, organismos governamentais, parlamentares entre outros, e uma inserção em mídia alternativa dos resultados obtidos neste processo.

Outros resultados alcançados foram: a formação da equipe e parceiras para promoverem o monitoramento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e maior proximidade das organizações envolvidas para o exercício do controle social.

O principal desafio do Projeto era o de constituir uma estratégia que permitisse ao movimento de mulheres incidir sobre essas políticas públicas, tomando o monitoramento do orçamento público como área de atuação política.

Os resultados apresentados espelharam os esforços de Criola e Cfemea em responder ao desafio, mas não nos permite dar por encerrado o processo. A aplicação da metodologia desenhada por cada grupo, ainda exige novos esforços diante das mudanças políticas em curso.

A incidência no ciclo orçamentário municipal, como no caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, evidenciou a pouca capilaridade que as lideranças e organizações de mulheres tinham para promover alianças em torno das reivindicações no orçamento municipal. Por outro lado, em relação ao orçamento estadual, elas enfrentam outras dificuldades para a participação em redes e fóruns já organizados em torno do orçamento. O acompanhamento da política de enfrentamento da violência, através do orçamento público, ainda se constitui como um grande desafio.

No Rio de Janeiro, das 40 alunas somente uma mulher ampliou a sua participação no acompanhamento do orçamento público após o cursos de capacitação. Além de dar seguimento no nível municipal (São Gonçalo), ampliou também a sua incidência no nível estadual tendo como mote a Educação. Das restantes, oito incluíram na pauta de trabalho o acompanhamento da política de enfrentamento da violência, participando de atividades voltadas para a reflexão e o debate sobre a política de enfrentamento da violência. Outras quinze participaram da mobilização e da organização de audiências públicas sobre o orçamento voltado para as mulheres de modo geral.

No Distrito Federal, desde o princípio, o foco era aproximar as mulheres do Fórum de Mulheres do DF para, a partir daí, fazer deste ator importante espaço de participação das mulheres e de incidência nas políticas públicas. Houve um fortalecimento desse espaço e as mulheres que participaram do processo de formação se mostraram mais estimuladas para participarem da elaboração, articulação e realização das atividades de incidência. No entanto, durante a execução do projeto, a conjuntura política do Distrito federal não permitiu que as ações de incidência se desenvolvessem conforme planejadas. Uma forte crise política gerada por denúncias de corrupção levou a queda do governo e a substituição deste por outro sem qualquer legitimidade. Esses fatores prejudicaram a ação perante essa esfera de poder, diante da instabilidade política instaurada.

Ainda assim, as participantes do processo de formação se envolveram em diversas mobilizações sociais, valendo destacar a ação em defesa da manutenção da Casa Abrigo, que por uma ação arbitrária e injusta foi fechada em agosto de 2010. Após a pressão política, especialmente protagonizada por mulheres mobilizadas para este fim, a Casa Abrigo foi reinstalada em outro local, mais adequado as necessidades e proteção das mulheres.

6 • Conclusões

- Para ampliar a incidência política do movimento de mulheres sobre as políticas públicas, em um Estado marcadamente elitista, patriarcal e racista, a metodologia adotada rechaçou a noção de que as mulheres precisam ser capacitadas ou, dito de outra forma, que lhes falta capacidade, ou que é necessário transferir-lhes conhecimentos ou mostrar-lhes quais são os problemas.
- Assim, a experiência partiu da convicção de que o problema não está na falta de capacidade das mulheres, mas sim na exclusão das mulheres dos espaços de decisão sobre as políticas públicas.
- É importante frisar que a experiência sistematizada recorta uma ação pontual de formação, num período determinado e curto, e que o processo de formação de uma pessoa é algo que se desenvolve no decorrer de toda a sua vida. A incidência do movimento de mulheres nas políticas públicas para o enfrentamento tem pelo menos 35 anos e esta é mais uma ação que faz parte desta luta.
- Partindo desse ponto, mais do que ênfase nos resultados finais da incidência sobre essa política e seu orçamento, a metodologia adotada buscou fomentar a reflexão e a ação para gerar o crescimento das potencialidades individuais e coletivas das mulheres para assim produzir novas mudanças no processo de participação social sobre as políticas públicas e na construção da ação articulada do movimento de mulheres.
- A opção por processos e dinâmicas que proporcionam e incentivam a reflexão, a construção de estratégias de incidência política e a ação coletiva como movimento de mulheres, objetivaram produzir pressão no sentido da democratização da esfera pública, desmistificando esses espaços e indicando os caminhos para deles participar.

■ A apropriação dos conteúdos coletivamente construídos, assim como a definição de estratégias pelo próprio grupo de mulheres, confirmou-se como uma prática política transformadora. Essa experiência implica em alicerçar o processo pedagógico a partir da capacidade que as mulheres têm de pensar, organizar e conduzir processos de maneira autônoma (não dependente) e cooperativa.

■ No projeto, buscou-se estimular a ação em rede do movimento de mulheres sobre as políticas e o orçamento públicos, que fortalece o movimento de mulheres e gera novas oportunidades de articulação e maiores possibilidades de mobilização, indispensáveis as disputas políticas sobre a ação do poder público para enfrentar a violência contra as mulheres.

■ O desenvolvimento de ações, como parte das atividades previstas no projeto, mais que proporcionar o controle social das políticas públicas, também têm o objetivo de desmitificar determinados espaços de poder, ultrapassar, pela ação política, os limites elitistas e excludentes da linguagem tecnicistas, acessível exclusivamente aos *experts*, criando novos caminhos e possibilidades de influenciar diretamente no cotidiano do enfrentamento da violência contra a mulher.

■ Por fim, a expectativa com a sistematização dessa experiência é contribuir para aprimorar a prática de formação, a partir de uma metodologia feminista que possa subsidiar outras ações de formação análogas, incentivando e fortalecendo o movimento e a participação política das mulheres.

7 • Bibliografia

ÁVILA, Maria Betânia. A Participação das Mulheres e a Reforma Política. <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/a-participacao-das-mulheres-na-reforma-politica>, capturado em outubro de 2009.

BRITO, Maria Noemi Castilho. Gênero e cidadania: Referenciais Analíticos. Estudos Feministas ano 9, 1/ 2001; pág. 291-298.

Cadernos de Textos n 6; Violência contra as Mulheres: Velhos contextos, novas questões – 2009 – autoria coletiva – por AMB

CARNEIRO, Fernanda. *Pedagogia Feminista*. CRIOLA: Rio de Janeiro, outubro de 1996.

Construindo a Equidade: Estratégia para Implementação de Políticas Públicas para a Superação das Desigualdades de Gênero e Raça para as Mulheres Negras. AMNB. RJ: 2007.

CORTÊS, Iáris Ramalho; MATOS, Myllena Calasans de. Lei Maria da Penha: do papel para a vida – Comentários a Lei 11.340/2006 e sua inclusão no Ciclo Orçamentário. – 2ª edição – 2009 – por CFEMEA.

COSTA, Alexandre Araújo. *Democracia e Participação*.

<http://www.arcos.org.br/cursos/politica-e-direito/artigo/democracia-e-participacao>, capturado em outubro de 2010.

Mulheres Negras: um olhar sobre as lutas sociais e as políticas públicas. Organização Jurema Werneck. Criola, RJ 2008.

OLIVEIRA, Guacira César; BARROS, Ivonio; SOUZA, Maria Helana. *Trilhas Feministas na Gestão Pública*, 2010, por CFEMEA.

SANCHES, Isabele; Barreto, Vanda Sá; Rei Vilma. Sistematização da Proposta Pedagógica para a Reconstrução de Identidade Racial e de Gênero voltada para Adolescentes Trabalhadoras Domésticas. In: *Sistematizando Caminhos. Transposição de Obstáculos e Ocupação de espaços no Mundo do Trabalho*. Fundo para Igualdade de Gênero (FIG)/Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA). Brasília, julho de 2003.

Pedagogia Feminista e Fortalecimento do Movimento de Mulheres – Oficina de Intercâmbio e Articulação – 2009 – por SOS Corpo.

Relatórios Parciais e Projeto “Participação das Mulheres no Acompanhamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres a partir do II PNPM”; Executoras: Cfemea e Criola; Apoio Fundação AVINA; período de Dezembro de 2008 a outubro de 2010.

Autoras

Ana Claudia Jaquetto Pereira

Consultora do CFEMEA para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

Célia Vieira

Economista e colaborada do CFEMEA.

Jurema Pinto Werneck

Doutora em Comunicação e Cultura pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007). É Conselheira Nacional de Saúde representando a AMNB; sócia e coordenadora de Criola, organização de mulheres negras. Rio de Janeiro.

Lisandra Arantes de Carvalho

Graduada em Direito pela Universidade FMU/SP em 1999 e inscrita na OAB/SP desde 2000. Coordenadora Regional do Centro Dandara de Promotoras Legais Populares (DF) desde 2005. É sócia e consultora do CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria.

Sobre o uso do símbolo @ no conteúdo desta publicação:

“Neste texto, ..., quando queremos reforçar que determinada informação ou dado se refere a mulheres e a homens, utilizamos o recurso do sinal @ para designar esse conjunto, não incluindo as mulheres no masculino, como é comum se fazer na Língua Portuguesa. Por exemplo, ao escrevermos candidatos para nos referirmos as mulheres e aos homens (...), grafamos a palavra dessa forma, candidat@s, utilizando o sinal @ para designar os universos que incluem mulheres e homens. Assim, deixamos de usar o masculino como sinônimo de humano. (...) Muitas vezes a utilização da @ pode causar estranheza, ou mesmo incômodo. Mas entendemos que essa estranheza é positiva, pois nos tira do lugar comum e nos induz a pensar e, talvez, adotar outras posturas”.

MIGUEL, Sônia (2000). A Política de Cotas por Sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo Brasileiro. CFEMEA, Brasília.

