

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA GRANDE NATAL

Aracely Xavier da Cruz

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFRN

O presente artigo baseia-se em estudos realizados nos serviços prestados as mulheres vítimas de violência: Delegacias Especializadas no Atendimento as Mulheres, Centro de Referência e Casa Abrigo. O objetivo da pesquisa foi Monitorar e avaliar qualitativamente, o atendimento realizado no que se refere à eficácia, eficiência e efetividade, assim como os recursos orçamentários alocados pelas Secretarias. A metodologia utilizada na pesquisa orientou-se por observação participante; questionários, entrevistas; três grupos focais e três rotas críticas para coleta das informações. Os resultados da análise dos recursos orçamentários, alocados pelas secretarias e órgãos para as políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres, após verificação demonstram serem insuficientes. Desta forma, recomenda-se a criação de espaços efetivos para a participação e o controle social sobre as políticas públicas, monitorando e avaliando com instrumentos específicos as ações e os recursos investidos; participando e acompanhando a elaboração, execução e avaliação do orçamento público; é imprescindível adotar procedimentos e instrumentos metodológicos operacionais que forneçam informações sobre as dotações de interesse público das políticas para as mulheres, identificá-las nas peças orçamentárias e gerar indicadores qualitativos e quantitativos de monitoramento; é preciso vigiar cotidianamente todos os meios de divulgação utilizados pelo poder público, desde o convencional Diário Oficial até os modernos meios eletrônicos, para não correr o risco de permitir a perpetuação das situações que são reveladas nos números desta pesquisa; Por fim, é urgente implementar ações para consolidação das parcerias entre os órgãos de atendimento às mulheres vítimas de violência, devendo a “rede de serviços” alcançar a institucionalidade, como condição necessária para o fortalecimento e qualificação efetiva da prevenção e combate à violência contra as mulheres.

Palavras-chave: Monitoramento, Mulheres, Políticas Públicas, Violência.

Introdução

O presente artigo pretende refletir sobre o estudo¹ realizado nos municípios de Natal e Parnamirim no Rio Grande do Norte (RN), apresentando um breve panorama da situação enfrentada pelas mulheres vítimas de violência que necessitam dos serviços de atendimento nas Delegacias de Atendimento à Mulher, nos Centros de Referência e nas Casas Abrigo.

A pesquisa mostra um pouco mais sobre a realidade já conhecida, porém carente de confirmação: de que os recursos financeiros incluídos nos orçamentos demonstram a falta de prioridade dada à questão no planejamento dos gastos públicos; de que a ação pública carece de seriedade para que seja indutora de mudanças, pelo menos nos níveis em que se deseja; de que as ações de fachada, já que sem respaldo financeiro, desestimulam e fazem regredir algumas iniciativas; de que os valores orçados além de não poderem ser instrumento de transformação, acresce que muitas vezes não são exclusivos para as políticas direcionadas às mulheres, sendo divididos com outros segmentos; de que alguns valores pequenos não são liberados, restando a dúvida se foram desviados para outras finalidades.

Atualmente o quadro de serviço encontra-se organizado da seguinte forma: a) são 02 delegacias localizadas em Natal, e 01 em Parnamirim b) 01 Centro de Referência e c) 01 casa Abrigo² em funcionamento com capacidade para no máximo 20 pessoas. A insuficiência dos recursos, nem sempre aplicados, reflete na infra-estrutura insuficiente e sobrecarga de horário para algumas atividades, somando-se a isso, a limitação do atendimento à circunscrição³ das DEAMS, CR e CA comprometendo a qualidade dos serviços.

Diante dos dados levantados pela pesquisa, percebe-se que a idéia de uma rede de serviços integrada não é satisfatória, uma vez que há falta de comunicação entre os profissionais e dificuldades financeira nos próprios órgãos. O que pode ser constatado a partir das tabelas com as dotações orçamentárias destinadas aos municípios, embora alguns não tenham executado suas finanças de forma desejada.

1 A Organização Não Governamental Coletivo Leila Diniz(RN), realizou um diagnóstico dos serviços de atendimento as mulheres vítimas de violência nos anos de 2005 e 2006, o que serviu como inspiração para elaboração deste artigo.

2 A Casa Abrigo exige que haja sigilo, e há dificuldades em obter prédios com segurança e descrição segundo a Coordenadora do programa. Como também, com espaço físico adequado aos critérios da lei.

3 O atendimento às mulheres vítimas é feito somente no município onde elas residem.

A Política Pública: implementar, avaliar e monitorar

De acordo com o relatório de implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005 PNPM, apresentado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM, o governo federal estimulou a pactuação de compromissos entre os governos estaduais e municipais e a SPM para o desenvolvimento do Plano. Até maio de 2005, haviam sido efetivados 218 pactos com municípios e 22 com estados. Entretanto, nenhum dos municípios do Rio Grande do Norte e nem o próprio Estado firmaram tal compromisso.

O PNPM definiu algumas prioridades e destas foram analisadas pelo estudo, as seguintes:

- Ampliar e aperfeiçoar a rede de prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência; que se desdobra em 10 ações específicas;
- Promover ações preventivas e educativas em relação à violência doméstica e sexual;
- Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres.

No que tange a primeira linha do PNPM, nota-se que a formação de uma rede de serviços institucionalizada ainda não ocorreu entre os municípios citados anteriormente, e nem localmente entre as instituições de atendimento em Natal. Atinente a esse tipo de atividade observa-se maior empenho no Centro de Referência. Já a última linha, infelizmente, não sendo desenvolvida da forma esperada, visto que um dos dados mais alarmantes é falta de computadores para armazenamento de informações sobre as vítimas de violência. As DEAM's ainda elaboram os boletins de ocorrência (BO) em forma manuscrita, pois não possuem equipamento de informática suficientes para tal serviço.

Ao longo da análise, é notória a dificuldade de acesso aos serviços que deveriam proteger, auxiliar no combate à violência e na sua prevenção, bem como o abrigo das mulheres que estão em situação de vulnerabilidade.

Sobre o atendimento, observa-se que alguns pontos se destacam e compõem os pontos de estrangulamento do serviço nas Delegacias de Atendimento a Mulher (DEAM), no Centro de Referência (CR) e na Casa Abrigo (CA), tais como:

- a) **Horário de atendimento:** o funcionamento não corresponde às 24 horas e não atende nos finais de semana e feriados, o que obriga as mulheres a procurarem as delegacias comuns; No caso do CR, há um agravante pois, a instituição não atende no horário de almoço, o que limita este atendimento.
- b) **Espaço físico:** as DEAM's não oferecem condições de funcionamento satisfatório. Os espaços são reduzidos, insalubres e não oferecem qualidade adequadas de trabalho. Nesse quesito o CR tem seu aspecto positivo, pois disponibiliza uma boa estrutura física tanto aos funcionários quanto as mulheres que necessitam serem atendidas.

- c) **Atendimento restrito a circunscrição** - o atendimento realizado não se estende a todas as mulheres vítimas de violência, limitando-se a atendê-las na circunscrição da DEAM ou do CR. Incluindo a Casa Abrigo, que recebia apenas as mulheres de Parnamirim e Natal, pois na época havia um convênio firmado entre as prefeituras.
- d) **Infra-estrutura (equipamentos) para funcionamento das DEAMs**- o número de equipamentos de informática não atendem as necessidades inerentes ao serviço, não apresentam capacidade para armazenamento dos dados dos BOs e TCOs dificultando o fornecimento de informações em nível interno e externo para monitorar a prestação da contra referência, para confirmação dos encaminhamentos feitos. A DEAM de Parnamirim é a que se encontra em situação mais precária. Os BOs ainda são manuscritos por não dispõem de
- e) computador. As viaturas não são suficientes para a demanda de *queixas-criminis* que aumenta dia a dia. Cada DEAM'S dispõem de duas viaturas e Parnamirim uma, sendo utilizada para atender toda a demanda. Quanto a este aspecto, a DEAM da Zona Norte contava com viaturas emprestadas da Delegacia de Roubos e Furtos. Na época da pesquisa, os carros encontravam-se quebrados. Constatou-se que não há carro descaracterizado para fazer as investigações dos casos, o que é sem dúvida, um entrave quanto a eficiência e efetividade do serviço.
- f) **Atendimento:** a falta de uma capacitação em violência e gênero, um requisito necessário para quem trabalha no atendimento as mulheres vítimas de violência tem dificultado aos policiais, homens e mulheres, principalmente os homens, em fazer a escuta de maneira que ambas as partes não se sintam constrangidas. Há inquietações nas falas dos mesmos em realizarem a escuta dos relatos para proceder aos BOs, posto que as mulheres demonstram-se envergonhadas e constrangidas em terem que detalhar o fato e sua intimidade.
- g) **Comunicação entre os órgãos** – Não há comunicação em rede entre as delegacias e os órgãos que prestam serviço de atendimento as mulheres vítimas de violência e nem um funcionamento efetivo da prática de contra referência, ou seja, da certificação de que a vítima foi realmente atendida por parte do órgão que fez o encaminhamento. O que existe é uma comunicação informal entre as delegacias e CR, CA e o CIAM de Parnamirim.
- h) **Objetivação dos dados** – Os dados do atendimento não são informatizados. Não existe nenhum projeto de *software* a ser implantado nas DEAMs que possa viabilizar um banco de dados com registros dos casos. Concretamente o que funciona hoje é o arquivamento das fichas, registros em pastas e fichários que ficam guardados nos armários.

Esta é a situação que se encontram os serviços de proteção de combate à violência contra as mulheres, nos municípios de Natal e Parnamirim no Rio Grande do Norte. Uma hipótese para que as políticas públicas não funcionem como deveriam é a

falta de recurso ou a má execução destes. Dessa forma iremos apresentar os dados obtidos, a partir de pesquisa nos sites das esferas: federal, estadual e municipal.

Os recursos orçamentários

Em relação a parte orçamentária, tanto no município quanto no Estado há uma resistência de quem está à frente do organismo responsável pelo planejamento e orçamento público, em repassar as informações. De uma maneira geral, procuram dificultar o máximo, seja pela falta de autorização do superior, seja pela má vontade; desconfiança pelo que está sendo solicitado, ou mesmo pela falta de uma cultura de monitoramento social em fiscalizar das finanças públicas. Órgãos como o TCE que deveriam dar transparência às informações, disponibilizar dados sobre as finanças públicas dos municípios exercem um frágil controle dos gastos públicos ao monitorar apenas as contas das prefeituras que caem na amostragem deste órgão.

Os dados sobre os recursos da União, transferidos mediante convênios municipais de Natal e Parnamirim e ao Estado do Rio Grande do Norte, foram obtidas no sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres⁴ (2005 e 2006) e o seu Relatório de Implementação 2005⁵ bem como nos relatórios sobre a aplicação dos recursos os recursos (2004, 2005, 2006) e sobre os convênios realizados, disponibilizados no site da SPM⁶. Ademais há informações detalhadas e públicas sobre o Orçamento Anual da União em 2004 e 2005, inclusive dos programas que compõem o Orçamento Mulher no SIGABRASIL⁷ (Portal do Senado). Observa-se que além dos recursos destinados aos programas de combate e prevenção à violência serem escassos, estes ainda possuem baixa execução. Como mostra a tabela abaixo:

TABELA: RELAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO AUTORIZADO/PAGO

Ano/

Prog

Programa Prevenção Combate Violência contra as Mulheres

Programa de Gestão da Transversalidade de Gênero

4 -Disponível na internet: <http://www2.planalto.gov.br/sapnpm/web/indexexterno.php>

5 -BRASIL, Presidência da República, Secretaria Especial de Política para as mulheres. Plano Nacional de Políticas para as mulheres, Relatório de Implementação 2005,2006,116p.

6 - Disponível na Internet: <http://www.planalto.gov.br/spmulheres/>

7 - Disponível na Internet: <https://siga.senado.gov.br>

Programa Combate Criminalidade

ação 2328

Totais pagos

2004

R\$5.690.757

R\$ 3.539.805

R\$15.067

R\$9.235.629

Relação autorizado/pago

76%

73%

11%

2005

R\$7.894.480

R\$ 3.090.849

R\$33.999

R\$11.019.328

Relação autorizado/pago

48%

60%

39,1%

Totais

Pagos

R\$13.585.237

R\$6.620.654

R\$49.066

R\$20.254.957

Fonte: SIAFI

Ainda comentando acerca dos recursos, outros programas dispõem de orçamento onde há possibilidades de se desenvolverem linhas de proteção as mulheres, como o Programa “Direitos Humanos e Defesa das Minorias” que em 2004, teve recursos autorizados no valor de R\$ 62.000,00; e em 2005, de R\$ 510.000,00.

Sob a responsabilidade da Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUC, citamos outro denominado “Direito da mulher/perspectiva de gênero” que, em 2004, teve autorizados pelo OGE a quantia irrisória de R\$ 21.000,00, valor que foi elevado para R\$ 40.000,00 em 2005. A outra ação, chamada “Atendimento à Mulher”, teve autorizados R\$ 9.000,00, no ano de 2004; e R\$ 70.000,00 em 2005. Entretanto, é importante ressaltar que, segundo a prestação de contas, destes R\$ 70.000,00 previstos

para 2005, o projeto “Atendimento à mulher”, realizou gastos no valor de R\$ 37.566,00, pouco mais da metade do autorizado. Não há informações sobre a execução orçamentária relativa ao ano de 2004 do programa “Atendimento à mulher”.

O município da capital do Estado executou em 2004 um orçamento geral – OGM, com receitas estimadas e despesas previstas de R\$ 594.345.000,00; e para o exercício de 2005, de R\$ 621.209.000,00.

Os recursos para o enfrentamento da violência contra as mulheres, em nível municipal, estão inseridos na função “assistência social” e alocados na Secretaria Municipal de Trabalho de Assistência Social – SEMTAS. Nesta Secretaria encontramos três atividades, sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher:

- Casa da Mulher Vítima de Violência, que teve autorizados R\$ 198.000,00 no ano de 2004; e R\$ 215.000,00 no ano de 2005. No ano de 2004 a atividade da casa da mulher vítima de violência teve uma situação positiva já que dos R\$ 198.000,00 previstos foram realizados R\$ 301.447,00, mas em 2005 a situação inverte-se, pois dos R\$ 215.000,00 previstos foram efetuados R\$ 128.000,00.
- Manutenção e funcionamento, com recursos no valor de R\$ 85.000,00 autorizados para 2004, dos quais foram efetivamente gastos apenas R\$ 205,00 (duzentos e cinco reais). Em 2005, esta atividade teve autorizados R\$ 90.000,00 e realizou tão somente R\$ 9.012,00.
- Eventos de promoção da Mulher com R\$ 35.000,00 autorizados para 2004, e R\$ 41.000,00 para 2005; realizou apenas R\$ 6.177, 00 em 2004, e R\$ 14.024,00 em 2005”.

No caso de Parnamirim, Orçamento Geral Municipal para o exercício de 2004, o total previsto era de R\$ 72.605.000, cabendo à Secretaria de Assistência Social R\$ 7.219.000, com participação de 9,9% na divisão entre os órgãos. Para 2005 o OGM vai a R\$ 91.000.000, crescendo assim 25,3%, ficando a secretaria com R\$ 7.110.000 caindo sua participação para 7,8%, com redução em termos absolutos de R\$ 109.099.

TABELA: ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM

Orçamento Geral Municipal – Parnamirim - 2005

Total

72.605.000,00

Secretaria Assistência Social

7.219.000,00

Participação

9,9%

Total

91.000.000,00

Secretaria Assistência Social

7.110.000,00

Participação

7,8%

Fonte: Elaboração própria baseado em dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Finanças

No OGM 2005 as atividades listadas recuam para R\$ 720.501 com redução de 31,7%, e dentre elas surge o Centro Integrado de Apoio à Mulher. A situação do que foi orçado e autorizado sofre uma melhora em relação a 2004, com 82,1% no total, porém em contrapartida o realizado/autorizado despenca para 6,0%. Com relação ao Centro acima mencionado, sua dotação não sofreu anulações, contudo dos R\$ 173.5001 para aplicação tivemos R\$ 35.573 realizados, mostrando um percentual de 20,5%, ou por outro lado quase 80% deixaram de ser efetivamente gastos.

Considerações Finais

Em face aos dados apresentados nota-se um descompromisso com a efetividade das Políticas Públicas de Enfrentamento e Combate a violência nos municípios analisados, haja vista que os poucos recursos destinados aos programas obtiveram baixa execução, por falta de um planejamento estratégico prévio e que este pudesse ter sido utilizado na melhoria das instituições estudadas.

Ainda, acerca da questão orçamentária é importante ressaltar que há possibilidades de aumento de verbas, desde que se peça suplementação, como foi o caso do programa Casa da Mulher Vítima de Violência em 2004, que conseguiu ampliar seus recursos.

Encerra-se por hora essa discussão, cabendo a nós uma reflexão sobre como estão sendo geridos nossos recursos e quem são os executores das nossas Políticas Públicas nas esferas federal, estadual e municipal.

Bibliografia:

ARRETCHE, Marta T.S- Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais.

BARSTED, Leila Linhares. “Metade Vítimas, Metade Cúmplices? A Violência nas Relações conjugais”. In: **Feminino masculino: Igualdade e Diferença na Justiça**. Org. Denise Dourado. Porto Alegre, Sulina, 1997, pp. 73-84.

_____. Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas. Cadernos do Cepia, Rio de Janeiro, v. 1, 1994.

BRANDÃO, Elaine Reis. **Nos corredores de uma Delegacia da Mulher: Um estudo etnográfico sobre as mulheres e a violência conjugal**. Dissertação de mestrado, Instituto de Medicina Social, UERJ, 1996, Orientadora: Maria Luíza Heilborn.

GATTI, Bernadete Angeli. **Grupo Focal da Pesquisa em Ciências Sociais e Humanas**. Brasília, DF, 2005. Ed. LIBER- Livro Editora Ltda.

GROSSI, Miriam Pillar. Rimando amor e dor: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo conjugal. In: PEDRO, Joana e GROSSI, Miriam Pillar (Orgs.). **Masculino, Feminino, Plural**. Florianópolis: Ed. Mulheres, 1998.

_____. Novas/Velhas Violências contra as mulheres no Brasil. **Revistas Estudos Feministas**, ano 2. p. 473-483, 1994.

HÖFLING, Eloísa de Matos. **Estado e Políticas(Públicas) Sociais**. In: Cadernos CEDES (Ano XXI –Nº 55) 2001, p.30-41.

HEILBORN, Maria Luiza. Corpo, Sexualidade e Gênero. In: DORA, Denise (org). **Feminino e Masculino: Igualdade e Diferença na Justiça**. Porto Alegre: Sulina, 1997.

JANUZZI, Paulo de Matino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas – SP: Alínea, 2001.

LOBO, Tereza. Avaliação de Processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: Elizabeth Melo Rico (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 2. Ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

MELO, Keilla Cristiane da Silva. **Políticas Públicas de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência de Gênero em Natal/RN: Da Idealização à Execução.**

Dissertação de mestrado, UFRN, 2004, Orientadora Neusa de Farias Araújo.

OLIVEIRA, Guacira César. **Desigualdade de gênero e Raça no Desenvolvimento Brasileiro.** HEGOA/ UNIVERSIDADE DEL PAÍS VASCO. SET/2003.

PASSOS, Rubens de Souza. **Monitoramento e avaliação das Políticas de Prevenção e Combate à Violência contra a mulher na Grande Natal: Uma visão sobre a questão orçamentária.** Natal/RN, 2006.

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. Relatório de Implementação 2005. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.**

VIEIRA, Célia Maria Farias; Eliana Magalhães Graça. **Orçamento Mulher: análise de Programas do PLOA para 2005 e da sua Execução em 2004.** CFEMEA. 2004.