



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

As ações de enfrentamento à violência contra a mulher são amplas e envolvem iniciativas coercitivas, preventivas, de acolhimento/assistência às vítimas e que garantam os direitos das mulheres. Essas ações são intersetoriais, de responsabilidade do poder judiciário e de diversos ministérios e secretarias das três esferas de governo. No âmbito federal, o órgão responsável pela coordenação da política é a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM), vinculada ao Ministério da Justiça.

Identificar de forma precisa o volume de recursos direcionado exclusivamente para as atividades de enfrentamento à violência contra a mulher não é simples. Como dito acima, tais ações são transversais, ou seja, de responsabilidade de diversos ministérios e secretarias do governo federal. Os Planos Nacionais de Política para as Mulheres (PNPM), em suas versões I, II e agora PNPM 2013-2015¹ (instituído pelo Decreto 7.959, de 13 de março de 2013), mais especificamente em seu Capítulo 4 – “Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres”, trazem uma compilação de diversas ações relacionadas aos objetivos, às iniciativas e às metas do PPA. Porém, o PNPM não discriminou o volume de recursos para cada ação nem o total disponível para cada área temática ou capítulo. Ademais, o PNPM foi concebido com o recorte de gênero, direcionando suas ações para as mulheres, porém, o PPA é universal, ou seja, a grande maioria de seus programas não é concebida levando-se em consideração tal especificidade. Dessa forma, a quantificação dos recursos destinados exclusivamente ao enfrentamento da violência contra as mulheres torna-se complexa e, para ser viável, necessita da cooperação de diversos órgãos envolvidos com o tema.

O Tribunal de Contas da União – TCU realizou em 2012 auditoria operacional sobre as “Ações de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres”². No item 2.5, o relatório ressalta a dificuldade de mensuração de valores associados ao tema, além

¹ Disponível em <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf> (Acesso em 18/7/2016).

² Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9282CC455A60> (Acesso em 18/7/2016).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de destacar uma ação fora do âmbito da SEPM como importante instrumento de financiamento das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres:

38. Além do programa gerenciado pela SPM, outra importante fonte de recursos para implantar a Lei Maria da Penha é o Programa 1453 – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), sob responsabilidade do Ministério da Justiça. Parte dos recursos do Pronasci é utilizada pela Senasp em projetos de instalação ou reaparelhamento de unidades policiais e pela SRJ em projetos destinados para a implantação ou modernização de Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar, de núcleos especializados de defesa da mulher na Defensoria Pública e de núcleos ou promotorias especializadas no Ministério Público. Evidencia-se que o papel da Senasp e da SRJ é o de fomentar a instalação dos serviços, competindo a cada órgão estadual/municipal, após o término do convênio, assegurar a sustentabilidade desses equipamentos públicos. **[Na LOA 2016 não existe mais o Programa 1453, tendo sido abarcado pelo programa mais abrangente “2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública”.]**

Em face disso, procurou-se identificar as ações específicas (item 2.1), bem como levantar ações gerais e indiretas (item 2.2) que possam ser mais detalhadas pelos órgãos de origem.

2.1 Ações orçamentárias diretamente relacionadas com a implementação de Políticas de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres nos Orçamentos de 2008 a 2016

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) tem como principal objetivo promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente. Para cumprir tais objetivos institucionais, a SEPM foi responsável, no âmbito do PPA 2008-2011, pelo programa “0156 – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres” e, posteriormente, em relação aos PPAs seguintes, pelo programa “2016 - Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência”. Esses programas contêm as ações orçamentárias diretamente relacionadas com a implementação de Políticas de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres nos Orçamentos de 2008 a 2016.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Conforme explicado no item 7 do Relatório de Políticas adotadas pelo Poder Executivo relacionadas a medidas de enfrentamento à violência contra a mulher³ (2015) da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH – do Senado Federal e na Nota Técnica 176/2015-Conorf, as formatações e conteúdos dos planos plurianuais, bem como dos orçamentos anuais, sofreram alterações significativas ao longo dos exercícios.

Em síntese, como não é escopo desta nota técnica diferenciar os diversos PPAs, as ações específicas, que tratam do enfrentamento à violência contra a mulher, consideradas para o período de 2008-2016, no âmbito dos programas “0156 – Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres” e “2016 - Política para as mulheres: promoção da autonomia e enfrentamento à violência”, foram as onze a seguir:

- 0911 - Apoio a Serviços Especializados no Atendimento às Mulheres em Situação de Violência;
- 10UJ – Implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a violência contra a mulher;
- 14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira;
- 210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência;
- 2C52 - Ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência;
- 4641 - Publicidade de Utilidade Pública;
- 6245 - Produção e Divulgação de Informações, Estudos e Pesquisas sobre as Mulheres;
- 6812 - Capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência;

³ Disponível em <http://www19.senado.gov.br/sdleg-getter/public/getDocument?docverid=0058dd92-bb00-4ddd-aed1-979fe8001434;1.1> (Acesso em 18/7/2016).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 8831 - Central de atendimento à mulher - ligue 180;
- 8833 - Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão;
- 8932 - Apoio a iniciativas de prevenção à violência contra as mulheres.

2.2 Outras ações orçamentárias relacionadas à implementação de Políticas de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres

A violência contra as mulheres se manifesta de diversas formas. De fato, o próprio conceito definido na Convenção de Belém do Pará (1994) aponta para esta amplitude, definindo violência contra as mulheres como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (Art. 1º). Além das violações aos direitos das mulheres e a sua integridade física e psicológica, a violência impacta também no desenvolvimento social e econômico de um país.⁴

Assim como essa violência é manifestada de diversas formas, a atuação do Estado deve ocorrer sob diversas perspectivas, que não apenas a repressão, mas com ações vinculadas às dimensões da prevenção, assistência, proteção às vítimas, punição dos agressores e promoção do direito das mulheres a uma vida sem violência, com foco nas situações de violência doméstica, exploração sexual e tráfico de mulheres.

Dessa forma, e como dito anteriormente, as ações de enfrentamento à violência contra a mulher são transversais e não se resumem às ações orçamentárias que ostentam especificamente esse título. Para tanto, buscamos outras programações orçamentárias que impactem no atingimento dos objetivos desse enfrentamento.

⁴ <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/areas-tematicas/violencia>



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Na LOA 2016, levantamos a seguinte programação como correlacionada ao tema em questão:

Programa: 2080 – Educação de qualidade para todos

Ação: 213M – Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão

Descrição: Apoio técnico, pedagógico e financeiro a projetos que abordem as temáticas da cidadania, dos direitos humanos, da educação inclusiva, da proteção de crianças e adolescentes, da diversidade em suas múltiplas dimensões, e do enfrentamento da violência e de todas as formas de discriminação. Apoio a iniciativas de educação do campo, educação para as relações étnico-raciais, educação escolar indígena, educação escolar quilombola, educação em direitos humanos, educação ambiental, educação no sistema prisional, educação no sistema socioeducativo, educação para os ciganos e populações em situação de itinerância e educação especial na perspectiva inclusiva. Apoio a iniciativas relacionadas a prevenção ao uso de drogas e enfrentamento das vulnerabilidades sociais e a ações educativas de apoio pedagógico e de integração entre os estudantes, professores, famílias e a comunidade.

Programa: 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública

Ação: 20UD Prevenção à Violência e à Criminalidade

Descrição: Apoio à implementação de projetos de prevenção à violência, no âmbito do Pacto Nacional para a Redução de Homicídios, articulados com estados e municípios dentro da filosofia de segurança cidadã, visando o fortalecimento da integração das instituições de segurança pública e a comunidade em territórios com elevados índices de vulnerabilidade à violência e à criminalidade. Fortalecer a filosofia de atuação preventiva, com base



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

comunitária, junto aos órgãos de segurança pública estaduais e municipais. Estruturação de Gabinetes de Gestão Integrada no âmbito Estadual e Municipal e de outras estruturas de gestão participativa de segurança pública em âmbito local. Difusão de tecnologias de menor potencial ofensivo. Realização de Campanha Nacional de Desarmamento, publicação de material informativo nas diversas mídias; pagamento de indenizações de arma de fogo entregue voluntariamente pela população nos postos de coleta credenciados, aperfeiçoamento do sistema de controle de armas e munições.

Ação: 8124 – Manutenção do Sistema Integrado de Prevenção da Violência e Criminalidade

Descrição: Articulação e apoio a projetos multissetoriais e interdisciplinares de prevenção à violência e criminalidade, especialmente voltados a grupos em situação de vulnerabilidade. Fortalecer a filosofia de atuação preventiva, com base comunitária, junto aos órgãos de segurança pública estaduais e municipais. Apoio à implantação de Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública. Apoio ao desenvolvimento de projetos de gestão participativa de segurança pública em âmbito local.

Programa: 2016 – Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência

Ação: 210A – Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres

Descrição: Apoio técnico e financeiro para a criação e o fortalecimento de Organismos de Políticas para as Mulheres nos Estados e municípios, incentivo aos mecanismos de gênero nos Órgãos Públicos Federais e fortalecimento dos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

conselhos de direitos das mulheres, em consonância com os eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM

Ação: 8843 – Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres

Descrição: Apoio a iniciativas de promoção da autonomia econômica, social, sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e, visando promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres

Ressaltamos que se trata de um levantamento inicial de possíveis programações orçamentárias relacionadas ao tema do enfrentamento da violência contra a mulher, porém, carece de maior aprofundamento e diligências junto aos órgãos gestores para detalhamento da efetiva alocação dos recursos públicos.

2.3 Outras metodologias

Com o objetivo de melhor atender ao que se propõe o Senado Federal, entendemos ser relevante o contato com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA⁵. O CFEMEA, em parceria com esta Consultoria de Orçamentos – Conorf, criou uma consulta temática ao orçamento público sob a perspectiva da Mulher. Apesar de mais abrangente, tratou do tema da violência contra a mulher, como se pode verificar no Portal do Orçamento (<http://www12.senado.leg.br/orcamento/tematicomulher>).

Ademais, o CFEMEA publicou seus critérios de seleção da programação orçamentária, que também podem ser acessados no Portal do Orçamento (<http://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicomulher/2014/execucao/metodologia-orcamento-mulheratender>).

Apesar de desatualizado no presente momento, o referido centro está em tratativas junto à administração do Senado Federal para retomar esse convênio com a Conorf.

⁵ <http://www.cfemea.org.br/>



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3 Execução Orçamentária

Conforme solicitado pelo Observatório, encaminhamos anexas consultas prontas para publicação no sítio do Senado Federal. De todo modo, apresentamos uma síntese dos resultados obtidos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Tabela 1 - Ações Orçamentárias de Enfrentamento à violência contra a Mulher (2008 a 1015)

		(Em R\$ milhares)		
Ação Orçamentária		Autorizado	Empenhado	Pago + RP Pago
0911	APOIO A SERVIÇOS ESPECIALIZADOS NO ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	0,0	0,0	47,5
10UJ	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	1.490,0	1.125,9	918,3
14XS	CONSTRUÇÃO DA CASA DA MULHER BRASILEIRA E DE CENTROS DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES NAS REGIÕES DE FRONTEIRA SECA	106.600,0	65.906,6	34.764,3
210B	ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	299.221,1	171.324,8	126.432,7
2C52	SERVIÇOS ESPECIALIZADOS NO ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	143.713,1	126.971,9	109.519,8
4641	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	31.500,0	28.998,4	22.508,7
6245	PRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES, ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE AS MULHERES	2.450,0	1.250,0	1.195,0
6812	CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA ATENDIMENTO A MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	12.063,6	9.566,2	7.396,0
8831	CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER - LIGUE 180	54.848,1	49.600,6	48.831,7
8833	APOIO A INICIATIVAS DE FORTALECIMENTO DOS DIREITOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRISÃO	2.730,0	1.993,4	1.676,5
8932	APOIO A INICIATIVAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	18.660,5	17.484,8	15.200,8
Total Geral		673.276,3	474.222,6	368.491,2

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do Siga/Brasil (atualização dos dados 7/7/2016)

Obs: Valores nominais

Tabela 2 - Ações Orçamentárias de Enfrentamento à violência contra a Mulher por exercício (2008 a 2016*)

(Em R\$ milhares)			
Ano	Autorizado	Empenhado	Pago + RP Pago
2008	28.833,5	25.378,9	20.232,2
2009	40.909,0	39.150,2	14.581,7
2010	41.250,0	35.293,6	47.516,1
2011	36.916,1	36.807,3	24.187,9
2012	62.474,8	45.494,9	30.318,0
2013	139.820,0	99.382,7	41.651,9
2014	160.302,7	83.512,3	107.309,7
2015	162.770,2	109.202,7	82.693,6
2016	103.642,5	27.441,5	45.602,5
Total	776.918,8	501.664,1	414.093,7

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do Siga/Brasil (atualização dos dados 7/7/2016)

Obs: Valores Nominiais



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

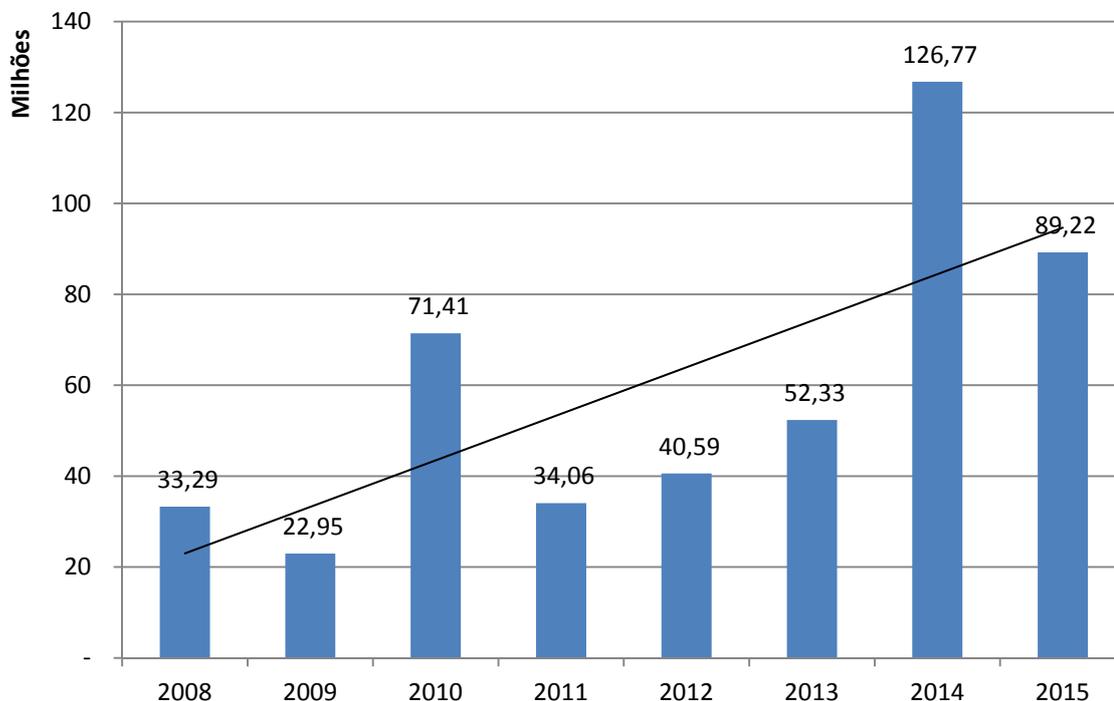
Tabela 3 - Total pago por exercício atualizado pelo IPCA

Ano	Total
2008	R\$ 33.285.089,68
2009	R\$ 22.952.939,84
2010	R\$ 71.414.373,53
2011	R\$ 34.057.802,01
2012	R\$ 40.587.061,65
2013	R\$ 52.334.892,69
2014	R\$ 126.773.101,84
2015	R\$ 89.223.773,53
2016*	R\$ 46.210.140,09
Total	R\$ 516.839.174,86

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do Siga/Brasil (atualização dos dados 7/7/2016)

Obs: Valores de junho de 2016, atualizados pelo IPCA Obs*: Exercício de 2016 incompleto

Gráfico 1 - Gráfico da Tabela 3 (Total pago por exercício atualizado pelo IPCA), sem o exercício de 2016



Como se observa das tabelas e gráfico acima, o volume de recursos aplicados nas ações de enfrentamento à violência contra a mulher tem sido ascendente, mesmo em 2015,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

quando houve grande frustração de receitas e conseqüente contingenciamento das despesas orçamentárias.

Flávio Diogo Luz

Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos