

## DESCASO COM POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO.

Sabe-se que as políticas públicas não são neutras em relação à gênero; como também não o são os seus orçamentos \_ instrumentos legais da administração pública que refletem prioridades sociais e econômicas

Mesmo que haja uma aparente neutralidade na tecnicidade dos conceitos, instrumentos e métodos em torno do orçamento público, ele é permeado de representações e estereótipos sociais. Não reconhecer as relações entre gêneros e a particularidade das condições culturais - especialmente as sociais e econômicas, implica descuidar dos impactos diferenciados sobre homens e mulheres ou brancos e negros.

Esta temática não se relaciona apenas com a questão da eficiência e eficácia das políticas, também responde pela agenda de equidade cuja legitimidade pode ser observada nos compromissos assumidos no âmbito internacional dos Direitos Humanos, em particular das mulheres<sup>i</sup> sendo inclusive relevante no debate e reformas implementadas em torno da chamada "boa governança".

O Brasil, apesar de avanços pontuais, ainda está longe de oferecer políticas não-sexistas, e quando governos instauram setores institucionalizados para tratar desta temática, terminam por identificá-las como órgãos que tratam apenas de "políticas de minorias".

Neste cenário, fica a questão sobre como efetivamente minimizar o "déficit democrático" via implementação de políticas públicas que reconheçam e enfrentem o racismo, o preconceito, a falta de autonomia dos corpos das mulheres; a invisibilidade do trabalho das mulheres, brancas e negras, nos lares e nas comunidades; o desequilíbrio de gênero, raça e etnia nos postos de decisão sobre os recursos públicos etc.

Neste ensejo do mês das mulheres, o Fórum em parceria com o Instituto Equit<sup>ii</sup> analisa as políticas de gênero que vêm sendo implementadas pelo Município do RJ, por Niterói e pelo Governo do Estado do RJ \_ entes federativos que atualmente compõem o escopo de atuação do FPO.

### **Município do RJ**

O Projeto Rio Mulher surgiu por Decreto<sup>iii</sup> em 2001 a partir do compromisso político assumido pelo governo municipal "em acatar as recomendações da Rede Mercocidades, tratados, convenções e acordos internacionais que promovem os direitos da mulher, marco referencial e filosófico para a eliminação de todas as formas de descriminalização e desigualdades contra as mulheres"<sup>iv</sup>.

Não obstante, contradição é a palavra que melhor expressa a gestão municipal no que tange suas políticas de gênero desde então, fato que pode ser observado a partir de diferentes enfoques analíticos.

A coordenadora do Rio Mulher, Maria Edith "Eider" Dantas, desde 2002 tem que dividir sua atenção também com a direção do Centro de Artes Caloustre Gulbenkian.

**O projeto Rio Mulher está (tirar o está???) não tem *status*** de secretaria, mas se encontra vinculado ao Gabinete do Prefeito. Apenas 18% do atual secretariado municipal é constituído por mulheres, apesar de tal projeto deter a coordenação intersetorial do "Comitê Gênero e Município" criado<sup>v</sup> com o objetivo de ampliar a eficácia e efetividade das ações de tal projeto na articulação política de gênero na Prefeitura".

Muito embora detenha um mecanismo institucionalizado de gênero, o Município não tem aderido aos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres fato que inviabiliza convênios com a União e com o Estado do RJ, assim como uma possível articulação das políticas entre estes entes federativos.

Vale também lembrar de que o mesmo poder executivo convocou e co-promoveu a I Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres em 2004, mas se recusou e atrasou o processo organizativo da II Conferência de 2007 que terminou sendo convocado pelos movimentos feministas e de mulheres contando com o apoio inédito nacionalmente do Poder Legislativo Municipal<sup>vi</sup>.

Uma vez argüida sobre o descaso da prefeitura com a II Conferência, a Sra. Dantas informou que, como a data do mesmo coincidia com sua intervenção cirúrgica, que o prefeito sugeriu que não convocassem a mesma<sup>vii</sup>.

Para ilustrar as demandas do movimento feminista e de mulheres da Cidade do RJ vale apresentar alguns trechos do Relatório da II Conferência Municipal:

- Garantia do atendimento nos serviços públicos de saúde às mulheres sem alarde e constrangimentos para os casos em que elas desejem interromper sua gravidez quando esta for consequência de um estupro ou represente risco de vida para ela (casos permitidos pelo Código Penal de 1940);
- Definir como critério da Prefeitura a equidade de gênero e a etnocracia, em seus quadros de gestão, bem como em suas autarquias e empresas públicas;
- Garantir a implementação da Lei Federal nº. 10.639 de 2003 que dispõe sobre a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e africana na rede educacional;
- Oferecer formação específica aos médicos da rede municipal de saúde qualificação no diagnóstico de doenças específicas das mulheres negras tais como a anemia falciforme;
- Implementar políticas públicas que garantam acolhida segura no período noturno aos/às filhos/as de alunos/as que freqüentam a modalidade de ensino noturno; e
- Criar programas de habitação para mulheres em situação de violência, especialmente as que estão em abrigo ou saindo dos mesmos.

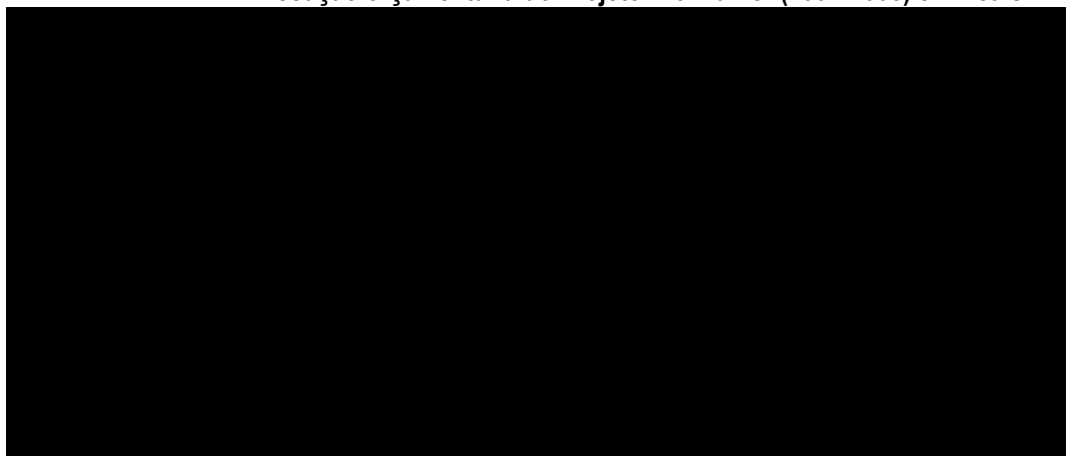
Desafortunadamente, nenhuma destas ações foi incorporada pelo Poder Executivo Municipal ao seu Projeto de Lei Orçamentária para o corrente ano. Não obstante, a Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB prontamente se articulou com outros setores e produziram emendas que foram apresentadas e aprovadas por vereadores sensíveis à questão de gênero na Câmara Municipal. No dia 25 de janeiro todas elas tiveram seus recursos cancelados e redirecionados à Cidade da Música, com exceção da ação que trata da ação “Criação de Programas na MultiRio de acordo com a Lei Federal nº. 10.639/2003”<sup>viii</sup>.

Mesmo aprovada como ação prioritária na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003 e de ter sido demanda das duas conferências municipais supracitadas, a criação do Conselho Municipal de Direitos da Mulher que teria a finalidade “auxiliar o Poder Executivo na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas, programas e projetos da administração municipal, na questão de gênero, objetivando a plena igualdade política, econômica, social, cultural e jurídica” até o presente momento não foi implantada<sup>ix</sup>.

Não obstante, é fácil entender o porquê dos fatos supracitados ao sermos apresentados à concepção do alcaide carioca sobre os mecanismos constitucionais de democracia participativa: “...criam conselhos e conferência [...] para tudo e nas conferências nacionais se reúnem com pompas circunstâncias [...]. É a democracia direta deles, que prescinde do legislativo. democratismo manipulado. aí estão conselhos e conferências nacionais das cidades, da mulher, da saúde... de tudo.”<sup>x</sup>

Quanto aos dispêndios do “Rio Mulher”, pode-se observar no quadro abaixo que seus escassos recursos sofrem severas discrepâncias entre o planejado pelo Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo em relação ao efetivamente gasto ao longo dos anos. Note que os valores foram corrigidos monetariamente para preços de dezembro de 2007, exceto para os de 2008.

#### Execução orçamentária do Projeto Rio Mulher (2002-2008) em Reais.



Embora criado em 2001, o Rio Mulher foi inserido na Lei Orçamentária Municipal apenas em 2002, exercício no qual houve um efetivo dispêndio de R\$

1.424,020,91 valor que corresponde a 58% do valor inicialmente proposto pelo Executivo e aprovado pela Câmara. Mesmo assim, este foi o ano em que tal projeto teve mais recursos até os dias atuais.

Em 2003, houve uma significativa redução do valor previsto se comparada ao anterior. Houve autorização para gastar R\$ 334.093,00, tendo sido efetivamente liquidado R\$ 170.345,81; corresponde a 51% daquele valor.

No ano seguinte, o programa apresentou uma execução ainda mais irrisória comparada à dotação inicial aprovada que era de R\$ 1.040.673,87. Ao final do ano de 2004 apenas 29% deste valor, R\$ 304.475,29, havia sido liquidado.

Em 2005, o Rio Mulher tinha uma despesa autorizada de R\$ 565.282,26, valor inferior em quase 46% em relação ao previsto em 2004. Mesmo assim, naquele ano a execução foi da ordem de apenas R\$ 262.492,86.

2006 apresentou um ligeiro crescimento com respeito à previsão de gasto com o Rio Mulher anterior. Foi aprovado R\$ 882.339,68 e gasto apenas R\$ 293.684,36.

No ano dos Jogos do Pan-Americano, o Rio Mulher também foi uma política governamental que sofreu drasticamente com cortes de suas despesas aprovadas pelo Legislativo. O gasto estimado foi de R\$ 789.755,52 e apenas 9% deste valor foi gasto, equivalente a R\$ 69.562,81. Este fato faz de 2007 o ano de menor gasto com o programa de gênero do Município do Rio de Janeiro.

Para 2008, está autorizado o gasto de R\$ 844.728,00, até 3 de março sua execução foi de apenas 2% deste valor embora este mês represente 25% do período do ano.

Esta análise não poderia deixar de citar a existência das sete unidades de saúde especializadas<sup>xi</sup> para o atendimento de mães, tampouco da Casa Abrigo Haydée Pizarro que, desde 1997, atende mulheres e seus filhos de vítimas de violência.

Tem-se que o abrigo foi concebido por três técnicas da então Secretaria de Desenvolvimento Social. Em 2002, uma vez reconhecida nacionalmente por sua qualidade metodológica passou a ser incorporada à coordenação do Rio Mulher. De 2002 a 2007 o Rio Mulher afirma ter atendido 975 mulheres e 1923 crianças que corresponderiam a 7116 atendimentos nas áreas social, psicológica, pedagógica e jurídica, somadas à 4576 encaminhamentos para múltiplas áreas<sup>xii</sup>.

Infelizmente, não é possível fazer uma análise aprofundada da Casa Abrigo por não estar claro a qual unidade orçamentária ela está atrelada, como também não há identificação explícita dos gastos, metas e registro histórico das atividades da Casa

Em 2007, o atual gestor da Secretaria de Assistência Social – SMAS respondeu a esta questão formulada pelo Instituto Equit informando que ele coordena exclusivamente as ações dirigidas a idosos, jovens, crianças e adolescentes, estando às mulheres está sob a gestão do projeto Rio Mulher<sup>xiii</sup>. Apesar disto, o Rio Mulher informou em 2008<sup>xiv</sup> que àquela Secretaria firmara

um convênio com a Obra de Promoção de Jovens – OPJ para a Co-gestão da Casa Abrigo. Mesmo assim, contraditoriamente o Rio Mulher reafirma que os recursos da Casa advêm de seus próprios recursos, e não da SMAS.

Adicionalmente, embora seja um instrumento de extrema importância e reconhecida pela população envolvida nestes 11 anos de atuação, não é possível obter dados públicos que possibilitem analisar a gestão da Casa Abrigo municipal.

É lamentável concluir que a política voltada às mulheres promovidas no Município do Rio de Janeiro sugere ser mais para “inglês ver” já que mantém representação permanente nos fóruns internacionais, ao passo que pouco **de (se)** observa com os escassos instrumentos analíticos disponíveis. Mesmo assim, observa-se uma substancial diferença entre o planejado a cada ano pelo Poder Executivo para o Rio Mulher - que tem sempre o aval do Poder legislativo - em relação ao efetivamente implementado por esta.

Vale salientar também de que o Poder Legislativo tem sua parcela de culpa já que autoriza o gasto de uma ação que não vem correspondendo ao real gasto do Executivo ao longo da história. Com isto, o valor total do orçamento público - que fixa a receita e determina a despesa de todas as ações governamentais para o ano seguinte - acaba ficando superestimado. Além do mais, é sobre este valor inflado que o Legislativo dá autorização antecipada ao Executivo para que este o remaneje com muita liberdade, já que se trata normalmente de um percentual que tem superado em muito o valor os investimentos anuais do município.

### **Município de Niterói/RJ**

Em 2003, foi criada a Coordenação dos Direitos das Mulheres de Niterói/CODIM<sup>xv</sup> vinculada ao Gabinete do Prefeito cujo *status* é de secretaria.

Sua gestão vem sendo marcada pelo apoio formal do Poder Executivo aos Planos de Políticas para as Mulheres que são resultantes do processo nacional trienal de conferências municipais, que culminam nas estaduais, e na nacional.

No entanto, Niterói só obteve autorização para criação de seu Conselho Municipal da Mulher em 2007<sup>xvi</sup>, tendo sido efetivamente no corrente ano<sup>xvii</sup>, às vésperas do dia das mulheres, que o mesmo foi implantado.

Quanto ao equilíbrio na gestão maior do Poder Executivo, dos 18 secretários, 6 são mulheres o que corresponde a 33,3 %. Não obstante, vale destacar que a atual composição da Câmara Municipal de Niterói é de homens em sua totalidade.

Na cidade, desde 2004 há uma unidade de saúde exclusiva para gestantes (Maternidade Municipal Alzira Reis) que tem baixa complexidade, não tem CTI/UTI/Neonatal e abriga apenas 22 leitos. No entanto, as munícipes podem dispor de mais 48 leitos no Hospital Estadual Azevedo Lima que atende pacientes de média e alta complexidade, dispendo inclusive de um Grupo Técnico de acompanhamento para gestantes vítimas de violência, assim como dispõem de mais 16 leitos no Hospital Universitário Federal Antônio Pedro/UFF que atende pacientes com alta complexidade.

O Município não dispõe de Casa Abrigo para mulheres vítimas de violência, os casos notificados são encaminhados para a Casa da Cidadania Florestan

Fernandes/SMAS criada para atender população de rua. A CODIM relata que 4 anos, houve cerca de 2.690 atendimentos, 80% dos quais configuram casos de mulheres que retornam para completar ciclo de tratamento/atendimento da política implementada<sup>xviii</sup>.

Embora a Coordenação dos Direitos das Mulheres seja uma unidade orçamentária própria, a análise de sua execução orçamentária se mostra um tanto prejudicada pela falta de publicização de alguns instrumentos. Tal fato que chama a atenção de estudiosos já que se trata de um governo de tem o histórico de implantação de orçamento participativo que, em tese, prima por transparência e participação popular na esfera pública.

Como exemplo da debilidade da disponibilização dos documentos públicos, não é possível obter os dados de prestação de contas **de 2006<sup>xix</sup> pois nos parece que o Poder Legislativo até o presente momento não apreciou esta matéria, assim como seus vereadores – cujas funções são legislar e fiscalizar a atuação do Poder Executivo, não detêm até o presente momento um sistema on-line de acompanhamento da execução orçamentária. Ocorre também o fato de que ao publicar em seu sítio a Lei Orçamentária e a de Diretrizes Orçamentárias de 2008 a Secretaria da Fazenda apagou o histórico das informações dos anos de 2005 e anteriores, dificultando ainda mais o acesso aos dados.**

Mesmo assim, podemos identificar algumas **possíveis** (não sabemos se foram mesmo realizadas) ações do CODIM, a partir das Leis Orçamentárias aprovadas desde 2006, e através de informações do Plano Plurianual de Niterói em vigência (2006-2009).

O orçamento do CODIM para 2008 corresponde a 3.8% (R\$ 397.000,00) do aprovado pelo Legislativo que totalizou R\$ 10.456.429,00.

Dentre as 19 ações sob a gestão do CODIM identificadas destaca-se a ênfase na "Assistência Jurídica Gratuita à Mulher", "Atendimento às vítimas de violência" e "Saúde da Mulher".

Segundo informações da CODIM, em 2004 foi implantado o Centro de Referência de Atendimento à Mulher de Niterói – CERAM-NIT que funciona nas dependências da CODIM. Trata-se de um canal de atendimento para mulheres em situação de violência doméstica e intra-familiar, visando o fortalecimento da rede de atenção, que possibilite a superação da situação de agressão e, por extensão, a melhoria da qualidade de vida das mulheres deste município, através da conquista definitiva de sua cidadania e de sua dignidade social. O CERAM implantou o Ligue Mulher, para receber **de(tirar de)** denúncias de casos de violência contra a mulher; com a criação e abastecimento de um banco de dados sobre a dinâmica das agressões, o perfil das mulheres em situação de violência, bem como da trajetória processual dos casos encaminhados à justiça.

## **Estado do RJ**

O Estado do Rio de Janeiro detém desde 1987, o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher – CEDIM/RJ<sup>xx</sup> que tem sido um importante ator no cenário político das lutas das mulheres no Estado do RJ, em especial por buscar "assessorar, formular, monitorar e implementar as políticas de gênero voltadas para a valorização e a promoção da população feminina".

Enquanto órgão de assessoramento na implementação de políticas públicas, atualmente o CEDIM está vinculado à Subsecretaria de Defesa e Promoção de Direitos Humanos - SUDIM, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

No entanto, apesar deste cenário, não tem havido um monitoramento sistemático das políticas dirigidas às mulheres ou outros setores marginalizados por razão da falta de clareza da gestão pública.

Tem-se que o Governo atual detém 21% de seu secretariado composto por mulheres, assim como é conhecida a existência de programas dirigidos exclusivamente para as mulheres. Seria interessante poder analisá-los. No entanto, os instrumentos disponíveis não respondem pelo que de fato deve estar sendo implementado.

Isto acontece porque a maioria dos programas sociais do Estado não têm Programas de Trabalho próprios, e quando os têm, sua execução orçamentária não se dá através deles. Este é o caso do Programa Bolsa Família, Saúde da família e a Farmácia Popular.

No caso das ações com perspectiva de gênero, tem-se que não é possível identificar separadamente os hospitais, as delegacias legais, como também não se pode analisar as várias Casas Abrigo que o Estado oferece para mulheres e seus filhos que são vítimas de violência doméstica e intra-familiar.

- <sup>i</sup> Como exemplo, temos a “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - CEDAW documento adotado em 1979 pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU. Em 1999, foi criado o Protocolo Facultativo à CEDAW com o intuito de melhorar o monitoramento e refletindo a reivindicação do movimento de mulheres. Ele veio a garantir às mulheres o acesso à justiça internacional, de forma mais direta e eficaz, nos momentos em que o sistema nacional se mostrar falho ou omissivo na proteção de seus direitos humanos. No marco das conferências mundiais sobre mulheres, inaugurada, em 1975, no México, e a das conferências mundiais sobre temas globais realizadas pelas Nações Unidas na década de 1990, a Assembléia-Geral da ONU determinou a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada, em Beijing/China, em 1995.
- <sup>ii</sup> Mais informações sobre esta entidade feminista em [www.equit.org.br](http://www.equit.org.br)
- <sup>iii</sup> Decreto n. 19.438 de 01/01/2001.
- <sup>iv</sup> Documento de esclarecimento do Poder Executivo Municipal do RJ em relação ao requerimento de informações n°s 1.232 e 1233 de 2007 solicitado pela Vereadora Andrea Gouveia em atendimento de pedido da Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB/RJ.
- <sup>v</sup> Decreto n. 24.435 de 23/07/2004.
- <sup>vi</sup> Denúncia do FPO e Equit em [www.corecon-rj.org.br/pdf/je\\_abril\\_2007\\_internet.pdf](http://www.corecon-rj.org.br/pdf/je_abril_2007_internet.pdf)
- <sup>vii</sup> Exposição em debate da Sra. Dantas com integrante do Instituto Equit durante evento promovido pelo CEDIM/OAB Mulher ocorrido em de 08/11/2007.
- <sup>viii</sup> De autoria da Vereadora Andrea Gouveia. Outros parlamentares que abordados, que apresentaram emendas das feministas e as apoiaram foram: Aspásia Camargo, Cristiane Brasil, Eliomar Coelho, Pedro Porfirio.
- <sup>ix</sup> Ação que integrou a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do Município do RJ em 2003.
- <sup>x</sup> Ex-blog do Cesar Maia publicado em 23/11/2007.
- <sup>xi</sup> Instituto Municipal Fernando Magalhães/ São Cristovão;Hospital Maternidade Alexandre Fleming/Mal. Hermes;Unidade Integrada de Saúde Herculano Pinheiro/Madureira;Hospital Maternidade Carmela Dutra/Lins;Hospital Maternidade Oswaldo Nazareth/Pça XV;Unidade materno infantil Leila Diniz/Hosp. Lourenço Jorge/Barra da Tijuca;Casa de parto David Capistrano/Realengo.
- <sup>xii</sup> Idem ao item .
- <sup>xiii</sup> Audiência Pública da Câmara Municipal do RJ com o Secretário Municipal de Assistência Social (SMAS) no tema do Orçamento para 2008, realizada em 07/11/2007.
- <sup>xiv</sup> Idem ao item .
- <sup>xv</sup> Decreto de Lei n°. 8951/2003 Diário Oficial de 08.03.2003
- <sup>xvi</sup> Lei 2.464, publicado no Diário Oficial de 27/07/2007.
- <sup>xvii</sup> As conselheiras tomaram posse em 29/02/2008.
- <sup>xviii</sup> Resposta da CODIM de 5 de março de 2008 atendendo a questões produzidas pelo Instituto Equit.
- <sup>xix</sup> A prestação de contas de 2007 deve obter parecer técnico do Tribunal de Contas do Estado em abril, devendo ser apreciado pela Câmara Municipal em seguida.
- <sup>xx</sup> O CEDIM foi criado pelo Decreto de n. 9.906 de 6/5/1987 como órgão de assessoramento na implementação de políticas públicas, então vinculado à Subsecretaria de Defesa e Promoção de Direitos Humanos, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Posteriormente, pela Lei Estadual n°. 2.837 de 19/01/97 com a atribuição de assessorar, formular, monitorar e implementar as políticas de gênero voltadas para a valorização e a promoção da população feminina.