

Lei Maria da Penha

Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.



(Cena da Peça de Teatro “Marias do Brasil” que dá enfoque ao assédio que empregadas domésticas sofrem dentro seu trabalho).

A sanção da Lei Maria da Penha fez ampliar o enfoque sobre a necessidade de aparatos e instrumentos legais de proteção da mulher vítima de violência, coibindo a discriminação por gênero. Porém, ficam as questões de como tal Lei se reflete nas políticas públicas direcionadas à mulher e até que ponto ela é efetiva no combate à violência.

Com base nestas reflexões apresentaremos a execução orçamentária das ações voltadas para o público feminino do município e do estado do Rio de Janeiro. Abordaremos ainda o cumprimento das emendas legislativas nos dois níveis de governo voltadas para a política de gênero.

Como praxe, o FPO promoveu o debate “A Lei Maria da Penha é pra valer?” para esclarecer a aplicação da Lei n.º 11.340. O início do evento foi marcado pela apresentação de uma cena da peça “Marias do Brasil” promovida pelo Centro do Teatro do Oprimido. A mesa debatedora contou com a presença da atriz e sindicalista Virgínia Berriel, da delegada Márcia Noeli, da advogada Ana Paula Sciammarella e da economista Ruth Espínola Soriano de Mello como mediadora.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

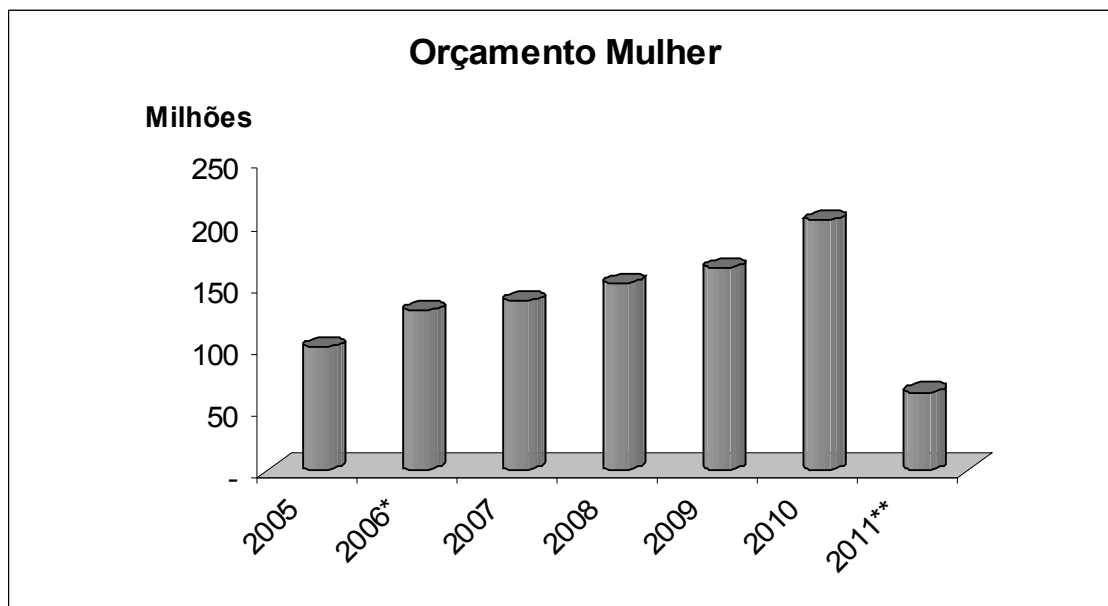
Orçamento Mulher

Para o cálculo do Orçamento Mulher, que em média corresponde a 1,19% do orçamento total da Prefeitura, foram selecionadas ações dispostas na Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual direcionadas à população feminina. Além de tais ações, foi adicionado ao cálculo o montante referente aos hospitais maternidade nas mãos do poder público municipal.

O Gráfico 1 apresenta o histórico do Orçamento Mulher nos últimos sete anos, onde tal despesa dobrou, passando de R\$ 99 milhões¹ em 2005 para R\$ 201 milhões em 2010. Para este ano, estão previstos no orçamento um gasto de R\$ 205 milhões e até maio foram executados 31% desse total.

¹ Todos os valores monetários estão deflacionados pelo IPCA de maio de 2011.

Gráfico 1



* Decretada a Lei Maria da Penha.

** Valores liquidados até maio/2011.

Fonte: Prestações de Contas 2005-2010 e FINCON Maio/2011.

Dentro do Orçamento Mulher destacamos duas ações. A primeira é a Ação desenvolvida pela Coordenadoria Especial da Promoção da Política para Igualdade de Gênero (CEPIG) que tem por objetivo promover a melhoria da qualidade de vida e garantir a igualdade de gênero rompendo com o ciclo de violência contra a mulher. Dados orçamentários dessa ação seguem na Tabela 1 que evidenciam contradição da ação governamental: aumento da previsão com baixa realização.

Tabela 1

Meta Física					
	2010	2011	2012	2013	Total
Atendimento Efetuado	800	800	800	800	3200
Evento Realizado	30	30	30	30	120
Execução Orçamentária (em R\$)					
	Previsto (A)	Liquidado (B)		(B)/(A)	
2010	725.066,73	69.404,83		9,6%	
2011	937.026,02	37.959,83		4,1%	

Fonte: PPA (2010-2013), Prestação de Contas 2010 e FINCON Maio/2011.

Já Ações de Atenção Integral aos Ciclos de Vida e Gênero tem por objetivo promover a saúde, prevenir e controlar agravos relacionados aos ciclos de vida e ao gênero. Como podemos observar na Tabela 2, o valor liquidado se encontra bem abaixo da dotação inicial. Em 2010, foi gasto um terço do que havia sido previsto. Para 2011, a meta física foi aumentada. Porém, de forma também paradoxal, a dotação foi reduzida em 70%.

Tabela 2

Meta Física					
	2010	2011	2012	2013	Total
Método contraceptivo fornecido	6.500.000	7.500.000	8.000.000	8.500.000	30.500.000
Gestante atendida nos pólos de risco	5.000	5.000	5.000	5.000	20.000
Execução Orçamentária (em R\$)					
	Previsto (A)	Liquidado (B)		(B)/(A)	
2010	9.304.916,62	3.218.779,28		34,6%	
2011	2.779.266,82	302.670,73		10,9%	

Fonte: PPA (2010-2013), Prestação de Contas 2010 e FINCON Maio/2011.

De todo o Orçamento Mulher foi encontrada apenas uma ação relativa à “mulher-em-si”- CEPIG - já que a maioria das ações promove o amparo às gestantes ou a manutenção de creches, ou seja, são projetos e atividades voltados para as “mulheres-mães”.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Para os dados estaduais não foi possível formular o Orçamento Mulher. Ações de saúde voltadas ao público feminino e da rede de creches não foram localizadas no orçamento estadual. Assim, poucas ações voltadas para as mulheres foram analisadas.

No período de 2003 a 2005 foram destinadas ações voltadas às atividades do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM) e do Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM). Os gastos realizados tiveram uma média de R\$ 144 mil. Em 2006, ano da criação da Lei Maria da Penha, e 2007 não houve ações direcionadas ao público feminino.

No Plano Plurianual 2008/2011 consta uma ação voltada exclusivamente às mulheres: Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher. Seu objetivo e as metas físicas estão apresentados na tabela 3. Apesar de no PPA esta atividade estar prevista para os quatro anos, ela não esteve presente na Lei Orçamentária Anual de 2009.

Tabela 3

Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher					
Produtos	2008	2009	2010	2011	Total PPA
Casa-abrigo estadual para mulheres vítimas de violência	2	2	2	2	8
Mulher atendida em Centro Integrado	12.000	12.000	12.000	12.000	48.000
Mulher capacitada	2.500	2.500	2.500	-	7.500
Implementação do sistema de atendimento à mulher	50%	30%	20%	-	100%
Execução Orçamentária (em R\$)					
	Previsto (A)	Liquidado (B)		(B)/(A)	
2008	3.171.222,41	549.738,68		17,3%	
2010	2.694.379,05	1.319.091,37		49,0%	
2011	4.268.090,65	224.993,75		5,3%	

Fonte: PPA 2008/2011 e Portal Transparência do Estado RJ/ Junho 2011.

Os dados orçamentários desta ação, além de mostrarem que as metas físicas provavelmente não foram atendidas, mostram uma incompatibilidade com o PPA,

pois a ação apresenta menos produtos em 2011 e a dotação inicial para o ano foi a maior desde o surgimento desta atividade.

Outra ação estadual localizada foi o Apoio ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, que é um programa de nível nacional financiado por recursos federais. Esta ação tem o objetivo de aprimorar os serviços jurídicos e apresenta como meta física o apoio aos juizados de violência doméstica contra a mulher. No entanto esta atividade só aparece nas versões revisadas da PPA nos anos de 2010 e 2011. Em 2010 foi prevista uma atividade de apoio aos juizados. Como dotação inicial a ação recebeu R\$ 605 mil e foram gastos R\$ 760 mil. Para 2011 a revisão do PPA prevê duas atividades de apoio aos juizados. A previsão de gasto é de R\$ 481 mil e até maio já foram gastos 94% deste montante, R\$ 454 mil, indicando que a ação deve novamente liquidar acima do previsto.

EMENDAS

A análise das emendas municipais e estaduais tem por objetivo explicitar como o poder legislativo trata das ações voltadas à mulher e o quanto foi disponibilizado para tais ações.

Emendas Estaduais

Do ano de 2008 até este ano vigente foram aprovadas vinte e oito emendas legislativas estaduais que pretendiam atender diretamente as mulheres fluminenses. Tais emendas estão focadas em acolhimentos de mulheres vítimas de violência e saúde da mulher.

Na Tabela 4 se pode observar as principais emendas e o montante disponível para ser gasto, no entanto nenhuma delas foi executada durante o exercício fiscal.

Tabela 4

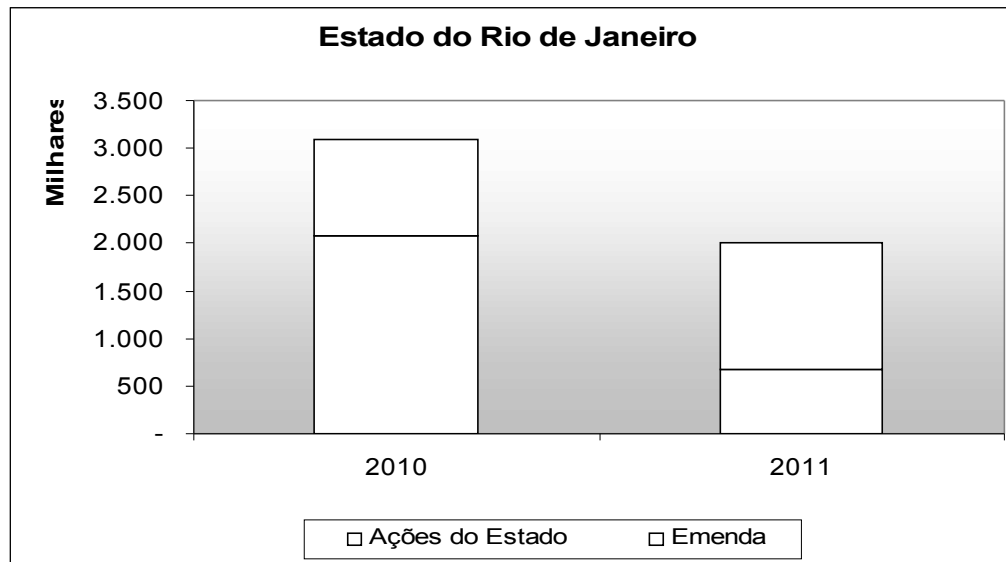
Emendas Estaduais

2008	Implantação, Capacitação de Pessoal e Manutenção de Programa de Atendimento à Mulher.	1.125.605,54
	Construção de Abrigo para Mulher Vítima de Violência Doméstica em São Gonçalo.	117.250,58
2009	Construção de Casa Abrigo de Mulheres Vítimas de Violência.	1.117.864,18
	Construção de Delegacia Legal de Atendimento à Mulher.	894.291,34
2010	Implantação de Plano Estadual de Políticas para Mulheres.	159.636,00
	Fortalecimento da Saúde da Mulher.	106.424,00
2011	Criação e Notificação Compulsória de Violência contra a Mulher	202.625,85
	Criação de Centros de Acolhimento e Atendimento para Mulheres da Rocinha.	101.312,93

Fonte: Portal Transparência Estado RJ/Junho 2011.

Para melhor entender a situação da mulher no orçamento e o que está sendo feito em seu favor explicitamos no Gráfico 2 um comparativo do montante realizado em 2010 e 2011 e o valor disponibilizado para as emendas que não foram gastos.

Gráfico 2



Fonte: Portal de Transparência Estado RJ/ Junho 2011.

Em 2010 os gastos com mulher no estado foram de R\$ 2 milhões, mas caso houvesse realização das emendas, os gastos passariam para R\$ 3 milhões. Em 2011 os gastos foram até o mês de junho R\$ 679 mil, caso essas emendas venham ser realizadas poderá ser gasto mais de R\$ 2 milhões.

Emendas Municipais

No período de 2007 a 2011 foram aprovadas nove emendas legislativas com ações direcionadas à proteção, ao acolhimento e à saúde da mulher, algumas destas emendas podem ser vistas na Tabela 5. Essas emendas não apresentaram realização de gastos em nenhum destes anos analisados.

Tabela 5

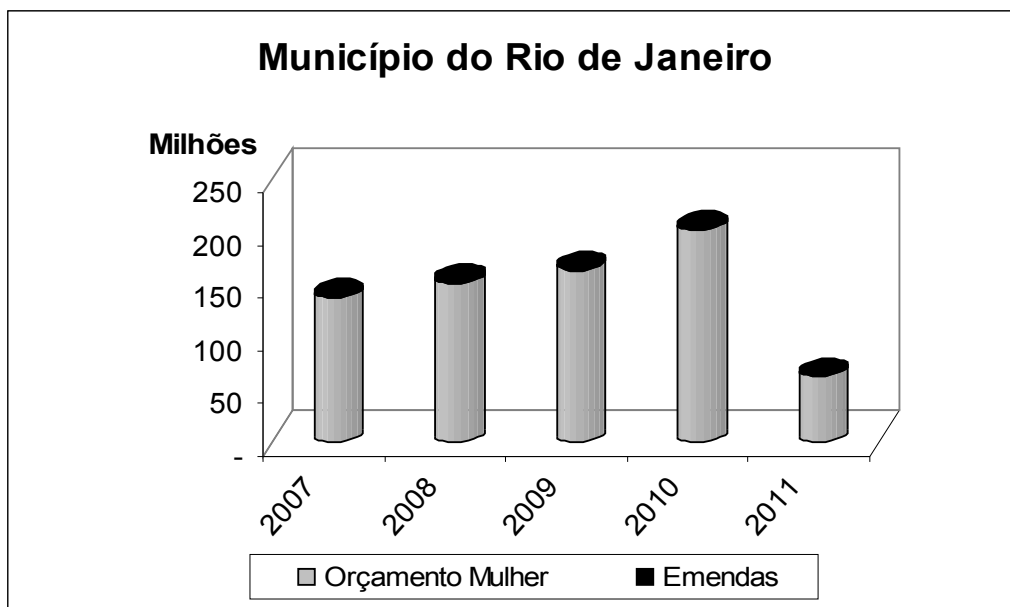
Emendas Municipais		
2007	Subvenção social a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher	61.954,38
	Subvenção social a Pro Matre	1.239.087,61
2008	Implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.	117.250,58
	Subvenção social a Pro Matre	1.172.505,77
2009	Subvenção social da casa da mulher trabalhadora	22.357,28
2010	Subvenção social a união das mulheres pro melhoramento da roupa suja	202.205,61
	Subvenção social da casa da mulher trabalhadora	23.413,28
2011	Subvenção à sociedade à União Beneficente da Mulher	50.656,46
	Subvenção social a sociedade Damas israelitas Froein Farain.	50.656,46

Fonte: Prestação de Contas 2007 a 2010 e LOA 2011.

O Gráfico 3 apresenta os gastos com Orçamento Mulher de 2007 a 2011 e o montante das emendas criadas que não foram realizadas.

Caso houvesse realização destas emendas o montante total de gasto com mulher seria acrescido em aproximadamente R\$ 1 milhão a cada ano.

Gráfico 3



Fonte: Prestação de Contas 2007 a 2010 e LOA 2011.

Tanto as emendas estaduais quanto as emendas municipais não apresentaram cumprimento nos exercícios analisado, ficando somente na intenção do que foi proposto pelo Poder Legislativo.

DEBATE

A principal reflexão do debate está no fato de a Lei Maria da Penha ser um ponto de partida para a construção de uma sociedade sem desigualdade de gênero, pois prevê não só amparo à mulher vítima de violência física, mas também à vítima de violência psicológica e moral, além de reintegrar a mulher na sociedade.

A sindicalista Virgínia Berriel apresentou o Rio de Janeiro como um estado machista. Tal fato pode ser evidenciado não só nas atitudes dos homens em geral, mas também dos políticos, como por exemplo, a atitude do governador Sérgio Cabral em não criar uma secretaria da mulher.

Além disto, Virgínia relatou alguns dados relevantes sobre a falta da ação do poder público no que tange a situação da mulher: o aumento da ocorrência de violência por estupro em 15%; a primeira colocação do Rio em casos de câncer de mama em comparação ao restante do país, devido à falta de prevenção e de atenção à

saúde da mulher; e também o descaso do governo do Rio de Janeiro em dar continuidade às ações implementadas pelo governo federal. Isto evidencia a necessidade de haver o fortalecimento de Conselho da Mulher para apoiar a realização das ações voltadas à mulher.

A delegada Márcia Noeli apresentou um breve histórico da prática policial com as mulheres. Essa história tem início nos anos 80, quando se começou a falar, ainda que timidamente, sobre a violência contra as mulheres e elas passaram a procurar a polícia para serem amparadas nos casos de violência. Contudo, tanto as mulheres que procuravam a polícia ou as que nela ingressavam eram tratadas de modo machista. Foram criadas, então as Delegacias de Atendimento à Mulher, havendo um crescimento no registro de ocorrências.

Anos depois, a violência doméstica entrou no âmbito de crimes de menor potencial ofensivo, o que não se mostrou efetivo, pois os agressores eram punidos com penas leves, levando as mulheres a deixarem de registrar as ocorrências.

Para a delegada, a Lei Maria da Penha foi um importante avanço na política de combate à violência contra a mulher. No entanto sua aplicação não depende somente da atuação policial, mas também de todo o mecanismo do Poder Judiciário, que muitas vezes se mostra ineficiente ou incapacitado de tratar com tal Lei devido à sua complexidade jurídica.

A perspectiva do Poder Judiciário foi tratada pela advogada Ana Paula Sciammarella, que vê a Lei Maria da Penha como um importante mecanismo legal da política judicial de gênero, pois provoca o poder público a discutir a raiz da violência contra a mulher que é a dominação machista na sociedade.

Ana Paula afirma que a operacionalização jurídica desta Lei não é fácil, porque além de integrar os poderes executivo e judiciário, tem caráter preventivo, punitivo e de amparo à mulher no trabalho. Assim, o poder judiciário se torna um “gargalo” da política de gênero por muitas vezes não estar capacitado para tratar essa questão.

Os dados orçamentários evidenciam que ainda há muito a ser feito nas políticas públicas de gênero. Praticamente a totalidade das ações municipais que atingem as mulheres é direcionada à “mulher-mãe”, sendo ações de saúde que amparam as

gestantes ou de educação por meio da rede de creches. Embora o volume gasto do Orçamento Mulher esteja crescendo, seu peso no orçamento total é praticamente estável. No estado, as ações localizadas, ainda que estejam no escopo do amparo às mulheres vítimas de violência, não são devidamente realizadas, não cumprindo as metas físicas previstas. Isso ocorre também com as emendas legislativas municipais e estaduais que, apesar de terem previsões de gasto baixas, são ignoradas.

O debate evidenciou que a Lei Maria da Penha não é uma solução para a violência contra as mulheres, pois é uma lei ampla e complexa, que para ser efetivamente cumprida depende da integração do poder executivo com o judiciário. Este último, muitas vezes se mostra incapacitado de lidar com esta lei. Embora a plena aplicação da Lei Maria da Penha seja complicada, sua maior contribuição é chamar a atenção para a discussão de políticas de gênero, representando um grande passo para se pensar nas questões sociais que envolvem o sexo feminino inserido em uma sociedade machista.

As matérias aqui publicadas são de responsabilidade do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro através da equipe de apoio do Corecon-RJ e de colaboradores. Nesta edição colaboraram: No debate: Virgínia Berriel, Márcia Noeli, Ana Paula Sciammarella e Ruth E. S. de Mello.
Teatro: Centro do Teatro do Oprimido.

FORUM POPULAR DO ORÇAMENTO – RJ
Coordenação: Cons. Renato Elman, Cons. Eduardo Kaplan, Econ. Ruth Espínola Soriano de Mello e Econ. Luiz Mario Behnken.
Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Est. Fabio Pontes, Est. Karine Vargas e Est. Talita Araujo.
fporiodejaneiro@gmail.com
2103-0121 e 2103-0120

A versão completa dos dados e análises tanto produzida pela equipe FPO quanto pelo debate realizado sobre este tema está disponível em www.corecon-rj.org.br/fporj.asp
Próximo tema a ser abordado: **Copa e Olimpíadas.**