



Perspectivas das Políticas para  
as Mulheres no PPA 2008-2011



**CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria**

SCS Quadra 02 · Bloco C · Ed. Goiás · Salas 602/604

Brasília DF · 70.317-900 · TEL/FAX. (61) 3224-1791

[www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)

**Elaboração e Revisão:**

Célia Vieira

Suzana Cavenaghi

Gilda Cabral

Guacira César de Oliveira.

**Capa, projeto gráfico e diagramação:**

Isabela Araújo

**Impressão:**

Gráfica Athalaia

**Tiragem:**

3.000 exemplares

**Apoio:**

Fundação Ford

Instituto Heinrich-Boll

OXFAM

Fundação Avina

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/ AECI – Agência Espanhola  
da de Cooperação Internacional

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

©2007 by CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria.

O conteúdo desta publicação pode ser reproduzido e difundido desde que citada a fonte.



## Perspectivas das Políticas para as Mulheres no PPA 2008-2011

# Sumário

5	<b>Apresentação</b>
6	<b>O que é o PPA e qual sua Importância</b>
6	<b>A Participação Social na Construção do PPA</b>
9	<b>Elaboração do Plano no Âmbito do Poder Executivo</b>
10	<b>Orientações Estratégicas do Plano Plurianual 2008-2011</b>
12	<b>Construção dos Programas e Ações no PPA 2004-2007</b>
14	<b>Previsão Orçamentária no PPA</b>
15	<b>Monitoramento do PPA 2004-2007</b>
16	<b>Controle Social das Políticas Públicas: Indicadores de Gênero e de Raça no PPA 2008-2011</b>
18	<b>O que é Monitorar e o que é Avaliar um Programa?</b>
19	<b>Como se dá o Monitoramento e a Avaliação no PPA?</b>
20	<b>Qual o Caminho a Seguir?</b>
21	<b>Dois Exemplos de Monitoramento e Avaliação no PPA</b>
21	<b>Programa de Transferência de Renda com Condiçionali- dades – Bolsa Família</b>
22	<b>Sugestão de Indicadores para o Bolsa Família</b>
24	<b>Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres</b>
28	<b>Sugestão de Indicadores Programa Combate à Violência</b>
31	<b>Comentários Finais</b>
32	<b>Orçamento Mulher – Programas Selecionados no PPA 2004-2007</b>



## APRESENTAÇÃO

"Perspectivas das Políticas para as Mulheres no PPA 2008-2011" foi produzido com o objetivo de fortalecer a participação e o controle social dos movimentos de mulheres sobre as políticas e os recursos públicos. Ao mesmo tempo, pretende também ser um subsídio para os Conselhos e organismos governamentais de promoção dos direitos das mulheres e da igualdade racial no que se refere à elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas e dos recursos públicos na perspectiva do combate às desigualdades.

A iniciativa dessa publicação está diretamente relacionada à discussão que está em curso, tanto em nível federal quanto dos estados, sobre o Plano Plurianual 2008-2011. Esta é uma peça fundamental dentro do Ciclo Orçamentário, que é composto por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Todas elas são elaboradas pelo Poder Executivo (federal, estadual e municipal) e depois submetidas à apreciação e aprovação do Legislativo. São essas leis que autorizam o gasto governamental.

Assim a participação social quando da elaboração do PPA é fundamental pois é no PPA que os governantes apresentam a estratégia de desenvolvimento, suas diretrizes e concepções, expressando o norte político que pretendem adotar na formulação e implementação das políticas públicas nos quatro anos de mandato.

Nas páginas que se seguem, leitor vai poder compreender melhor qual é a importância do PPA e saber um pouco mais sobre as iniciativas de participação e controle social que foram desencadeadas a partir de 2003 e os limites e possibilidades que estão postos agora para o PPA 2008-2011.

Dedicamos uma parte substantiva da publicação à discussão sobre os instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas públicas na perspectiva do combate às desigualdades de gênero e raça, sem o quê, limitam-se sobremaneira as possibilidades dos movimentos de mulheres realizarem um efetivo controle social sobre as políticas públicas. E não somente os movimentos de mulheres, mas também a própria gestão pública, que ao não enxergar a reprodução das desigualdades de gênero e raça nas políticas públicas, também não define os caminhos certos para interromper este ciclo vicioso. Concretamente, apresentamos uma pequena provocação para mostrar que apesar de complexo, é possível definir indicadores que permitam monitorar e avaliar as políticas públicas a partir da perspectiva de gênero e da igualdade racial, tomando como referência os programas Bolsa Família e Combate à Violência contra a Mulher.

Como comentários finais, face aos diferentes espaços políticos onde o debate sobre o PPA 2008-2011 estará em pauta, sugerimos alguns pontos que consideramos essenciais para que a garantia dos direitos das mulheres tenha resposta efetiva nas políticas públicas. Por isso defendemos maior transparência na divulgação de dados, fortalecimento do controle social e que os governos invistam mais e melhor no monitoramento e na avaliação de suas ações e programas.

Na expectativa de que essa publicação possa contribuir para ação dos movimentos feminista e de mulheres na luta por políticas públicas para a promoção da igualdade e justiça social, desejamos-lhe uma boa leitura.

## O QUE É O PPA E QUAL SUA IMPORTÂNCIA

O governo Lula deve encaminhar para o Congresso Nacional até 30 de agosto de 2007 o projeto de lei do Plano Plurianual – PPA para o período 2008–2011, cumprindo uma das etapas mais importantes do processo orçamentário, que expressa o planejamento governamental de médio prazo.

É neste Plano que o governante apresenta as orientações estratégicas de seu mandato, definindo qual o norte político que pretende adotar na formulação e implementação das políticas públicas.

**No PPA estão apresentados os programas que serão desenvolvidos nos próximos quatro anos e suas principais características.** A partir do diagnóstico do problema a ser enfrentado, são definidos os objetivos do programa, a quem pretende atingir (público alvo), o que se pretende alcançar neste horizonte de tempo (metas), como serão monitorados (indicadores), quais as ações que serão desenvolvidas e seus produtos e quanto deverá ser destinado para cada política pública. O PPA é a materialização do programa de governo e as leis orçamentárias anuais devem ser compatíveis com tal Plano.

Por tais razões este é um momento fundamental para se garantir as conquistas já alcançadas e avançar na construção das políticas públicas que atuem na perspectiva da igualdade social, de raça e de gênero.



Este é um momento fundamental para se garantir as conquistas já alcançadas e avançar na construção das políticas públicas que atuem na perspectiva da igualdade social, de raça e de gênero.

## A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO PPA

**Em 2004, o governo federal em parceria com a Inter-Redes<sup>1</sup>**, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – Abong e de Comitês Estaduais envolvendo vários segmentos do movimento social, promoveu um processo participativo em todos os estados brasileiros, realizando audiências públicas com representantes do governo federal, governos estaduais e sociedade civil, para debater o Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão, que seria a base para a discussão pública do Plano Plurianual 2004–2007.

Tal processo apresentou vários resultados positivos. Segundo Moroni<sup>2</sup>.

“O primeiro resultado foi o de chamar a atenção para o fato de que o PPA existe. Até aquele momento, o PPA era do domínio da burocracia estatal e a sociedade nada conhecia. **Aquele processo alertou a sociedade sobre a importância de intervir no processo orçamentário, do qual o PPA é peça fundamental.** Este é um ganho que podemos chamar de político-pedagógico.”

1 A Inter-Redes: Direitos e Política é um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam para o fortalecimento da esfera pública, a promoção de direitos e a proposição de políticas.

2 A ABONG E O GT PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL Entrevista com José Antônio Moroni, integrante da diretoria executiva colegiada da Abong

A partir daí as várias entidades da sociedade civil renovaram seus esforços na busca de uma melhor compreensão e domínio sobre o Ciclo Orçamentário, visando a intervenção nesse processo que é eminentemente político.

Outro resultado importante foi a criação de seis novos desafios a serem enfrentados pelo governo de 2004 a 2007<sup>3</sup>. Estudo realizado pela Inter-Redes mostrou que as propostas mais consensuais na sociedade foram as mais incorporadas pelo governo. Quanto menos consenso na sociedade, menor a incorporação<sup>4</sup>.

Entre os desafios incorporados ao PPA a partir deste processo participativo, das pressões dos movimentos de mulheres e feminista, da própria Secretaria Especial e Política para as Mulheres e da Bancada Feminina no Congresso Nacional está o desafio de "PROMOVER A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO, COM ÊNFASE NA VALORIZAÇÃO DAS DIFERENTES IDENTIDADES".

Mas, apesar dessas conquistas, tal processo apresentou vários aspectos insatisfatórios, como o "insuficiente feedback do Governo em relação à materialização das contribuições das consultas nos programas do PPA 2004-2007; e a descontinuidade no processo da participação social nas etapas posteriores de implementação do PPA 2004-2007"<sup>5</sup>. Segundo a Inter-Redes e ABONG o governo federal não cumpriu o acordo inicialmente firmado nos seguintes termos<sup>6</sup>:

- Formação grupo de trabalho paritário entre governo e sociedade civil para acompanhar o monitoramento do PPA 2004-2007;
- Construção, em parceria com a sociedade civil, dos mecanismos e da metodologia de participação, nos processos de revisão anual e no monitoramento do PPA;
- O acesso às informações sobre a execução física e financeira do PPA, especificamente, a disponibilidade on-line para qualquer cidadão do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e do SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento);
- Elaboração de indicadores desagregados por gênero, raça, etnia, rural, urbano, etc, permitindo assim um acompanhamento mais qualitativo por parte da sociedade civil do impacto real das políticas públicas.

**Só em 1º de março de 2007 o governo baixou decreto instituindo Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade definir a forma e o escopo da participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA; constituir fórum permanente de acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA, com sugestões acerca de sua atribuição, composição, vinculação, funcionamento e eleição dos representantes da sociedade civil; e propor forma de procedimento para o acesso da sociedade civil ao SIAFI e ao Sigplan. A instalação do Grupo de Trabalho, entretanto, só ocorreu quatro meses depois, em julho.** Representantes da As-

3 Manual de Elaboração do PPA 2008-2011

4 A ABONG E O GT PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CICLO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL Entrevista com José Antônio Moroni, integrante da diretoria executiva colegiada da Abong

5 Manual de Elaboração : plano plurianual 2008-2011

6 Comunicado Inter-redes e ABONG- agosto/2004

sociação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG, Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB, o DIEESE e o GIFFE compõem a parte da sociedade civil no Grupo de Trabalho. Do lado governamental estão representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência da República.

**O GT deverá apresentar relatório final no prazo de 90 dias. Após a aprovação desse relatório pelos Ministros, o Grupo de Trabalho terá então o prazo de sessenta dias para coordenar a primeira eleição dos representantes da sociedade civil que vão compor o Fórum permanente de acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA.**

Quanto à elaboração do PPA 2008-2011, não houve um processo específico para a participação da sociedade civil. "O Governo Federal instituiu como diretrizes para o processo de elaboração do PPA 2008-2011 a valorização dos canais de participação social existentes e das propostas já construídas nesses espaços (conselhos, conferências, fóruns, etc.) e a construção conjunta de prioridades entre Ministérios e Conselhos" A partir da realização das 39 conferências, envolvendo cerca de 2 milhões de pessoas, o argumento utilizado foi que a qualidade da participação havia sido muito ampliada. A metodologia adotada previa ainda a consulta aos conselhos setoriais, o que a princípio já apresenta limitações, pois não permite avaliação geral do Plano. Além disso, há vários relatos que indicam que os debates nos conselhos, quando ocorreram, foram muito limitados. Está prevista ainda a realização de uma reunião com todos os conselhos setoriais em agosto, para apresentação dos resultados pelo governo a representantes dos Conselhos, evidenciando o que foi absorvido no PPA.

Mas, para as entidades representantes dos movimentos sociais, a partir do reconhecimento da legitimidade de tais espaços, tal forma é insuficiente. O principal questionamento é saber quais as propostas das Conferências foram absorvidas no PPA e como. Como o governo resolveu questões conflituosas entre as várias conferências, como foram tratados os temas transversais como o combate às desigualdades de gênero e raça que dizem respeito ao conjunto das políticas públicas. Ou seja, é no PPA onde as diretrizes aprovadas nas diversas conferências são materializadas em programas e ações. É na proposição de programas e em seus desenhos e na definição das prioridades de execução que a sociedade quer contribuir.

A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi realizada em julho de 2004 e foram aprovadas 86 diretrizes que tiveram como consequência a construção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, contendo 199 ações, organizadas em 5 capítulos<sup>7</sup>, a serem realizadas até 2007. A II Conferência será realizada em agosto de 2007, quase que ao mesmo

**É fundamental assegurar que os processos revisão e avaliação do PPA sejam transparentes, democráticos e participativos, ressaltando a necessidade do PPA e suas revisões guardarem coerência com os processos de participação social regulares como os conselhos e as conferências.**



7 Os 5 capítulos que integram o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres são os seguintes: 1) Autonomia, igualdade no mundo Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; 2) Educação inclusiva e não-sexista; 3) Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4) Enfrentamento da Violência contra as mulheres; 5) Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

tempo em que o projeto de lei do PPA 2008-2011 será encaminhado ao Congresso Nacional. Este será um espaço importante de avaliação das ações e políticas propostas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, sua execução e impacto e de definição de novos desafios para a construção da igualdade. Seus resultados só poderão ser incorporados ao planejamento governamental a partir da discussão do projeto de lei no Congresso Nacional ou na 1ª revisão do PPA. Neste caso, a ausência de processo participativo voltado diretamente à construção do PPA certamente trará prejuízos às políticas dirigidas a construção da igualdade de gênero no conjunto das políticas públicas.

É fundamental assegurar que os processos revisão e avaliação do PPA sejam transparentes, democráticos e participativos, ressaltando a necessidade do PPA e suas revisões guardarem coerência com os processos de participação social regulares como os conselhos e as conferências.

Foi com essa mesma convicção que a Plataforma dos Movimentos Sociais para a Reforma do Sistema Político Brasileiro levantou a questão da democratização do Ciclo Orçamentário. Reafirmando a importância da representação política e, ao mesmo tempo, a necessidade de democratizá-la, os inúmeros movimentos e organizações da sociedade civil afirmam que o controle social, a participação cidadã no Ciclo Orçamentário, além das outras formas não institucionais de exercício político, são elementos fundamentais à prevalência dos princípios da justiça social e da igualdade no Orçamento da União e nas finanças públicas de um modo geral.

## ELABORAÇÃO DO PLANO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

Uma das reivindicações apresentadas pelo movimento social ainda no governo de transição, em 2002, era a necessidade das SPM e SEPPIR participassem da coordenação do processo de construção do PPA de forma a garantir que as questões relativas a gênero, raça e etnia, transversais a todas as políticas públicas, fossem incorporados desde o primeiro momento através dos manuais, treinamentos e sensibilização dos gerentes. Mas isso não aconteceu nem no processo de formulação do PPA 2004-2007, nem no PPA 2008-2011, ainda em construção. No manual de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 não consta nenhuma orientação a este respeito e também não se promoveu uma ampla sensibilização dos dirigentes, gestores e gerentes de programas e projetos para tais temas.

Apesar de que, no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2004-2007 – Ano Base 2005, foi apontada a necessidade de se assegurar uma atuação dirigida à sensibilização e capacitação dos gestores públicos para que a incorporação da transversalidade de gênero e raça se concretizasse, conforme apontaram a Secretaria de Promoção e Políticas para Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:

**SEPPIR** – “Falta de conhecimento da questão racial – Dificuldade persistente em função da falta de compreensão quanto ao significado das políticas de ações afirmativas pelos gestores nos diferentes níveis da Administração.”

**SPM** – “Falta de uma cultura de planejamento pautada pela dimensão de gênero – Permanece a pouca sensibilidade dos gestores públicos com relação à perspectiva de gênero no planejamento e implementação das políticas públicas.”



Já na concepção do novo PPA 2008-2011, essas Secretarias poderiam ter tido um papel fundamental no grande desafio que representa a "des-setorialização" das políticas de promoção da igualdade para as mulheres e étnico-racial, que definitivamente não deveriam ficar restritas a um ou outro órgão governamental, ou a um ou outro programa, mas que precisariam perpassar todas as políticas públicas, de modo a enfrentar o caráter estrutural das desigualdades de gênero e raça no nosso país.

A contribuição dessas Secretarias, entretanto, só foi solicitada mais tarde, no mesmo momento em que os Ministérios setoriais foram convocados a apresentar as prioridades do órgão para o período do Plano e as principais políticas e programas a serem desenvolvidos, com base na Orientações Estratégicas de Governo.

Mesmo tendo de atuar como se fosse um organismo setorial, a SPM com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, conseguiu propor mudanças substantivas nas próprias Orientações Estratégicas de Governo, redefinindo a proposta original do Objetivo de Governo de número 4, que agora está colocado nos seguintes termos: Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humano.

O manual de elaboração do PPA 2008-2011 prevê ainda a fase de proposição de objetivos setoriais. Nesta fase a SPM enviou ofício aos ministérios sugerindo a incorporação de objetivos setoriais.

## **ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DO PLANO PLURIANUAL 2008-2011**

A definição das Orientações Estratégicas de Governo foi o primeiro momento da elaboração do PPA no âmbito do Poder Executivo. Segundo o Manual de Elaboração do PPA 2008-2011:

"Essa etapa se inicia com uma reflexão que coteja o programa de governo do candidato eleito, a estratégia de desenvolvimento em curso, pois se trata de um presidente reeleito, e os meios que dispõe o Estado para incrementar o conjunto final de compromissos que pretende assumir com a sociedade."

Neste contexto foram definidos 10 objetivos de Governo<sup>8</sup>:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
2. Promover o crescimento com sustentabilidade, geração de empregos e distribuição de renda;
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
5. Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do território brasileiro;
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional;

8 Orientação Estratégica de Governo - OEG Plano Plurianual 2008-2011: plano plurianual 2008-2011/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007

7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
10. Promover o acesso com qualidade a serviços e benefícios sociais, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se seu caráter democrático e descentralizado.

Vale lembrar que na apresentação feita às Secretarias Executivas dos Ministérios sobre o processo de elaboração do PPA 2008-2011, disponibilizada em 01/06/07, as referências à igualdade de gênero, raça e etnia e valorização da diversidade não estavam presentes. Espera-se que tais mudanças, fruto certamente do debate interno, tenham sido amplamente divulgadas a tempo entre os gestores públicos responsáveis pela formulação das orientações estratégicas de cada ministério e dos programas e ações, interferindo efetivamente neste processo. Tais mudanças são fundamentais para expressar as diretrizes aprovadas na I CNPM e no programa de governo eleito:

"O segundo governo Lula aprofundará e expandirá o alcance das políticas voltadas para a afirmação definitiva dos direitos das mulheres na sociedade brasileira"

Destaque ainda para o objetivo governamental nº 3 e nº 10 que estabelecem a promoção do acesso a serviços e benefícios sociais e a educação, sob a perspectiva da equidade, garantindo assim a manifestação e respeito às diferenças de gênero, raça, etnia, geracional, orientação sexual entre outras<sup>9</sup>.

É preciso que o movimento de mulheres e feminista esteja atento no sentido de evitar retrocessos em relação ao PPA atual, que incorporou em suas orientações estratégicas a severidade das desigualdades manifestadas nas dimensões raciais, de gênero, regionais e entre o campo e a cidade, rompendo com a visão adotada no PPA anterior<sup>10</sup>. De forma a ressaltar de maneira inequívoca tais dimensões, o relator do projeto de Lei do PPA 2004-2007 introduziu importante complementação:

" 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. A questão de etnia, raça e gênero portanto, deve ser eixo estruturante do Megaobjetivo I."



É preciso que o movimento de mulheres e feminista esteja atento no sentido de evitar retrocessos em relação ao PPA atual, que incorporou em suas orientações estratégicas a severidade das desigualdades manifestadas nas dimensões raciais, de gênero, regionais e entre o campo e a cidade.

9 "A equidade pressupõe a consideração de características específicas das pessoas, que as tornam diferentes entre si. A consideração dessas diferenças é que permite definir as formas de atendimento de necessidades diferentes, para não permitir que as diferenças coloquem uns acima (ou abaixo) dos outros." Uma análise de acessibilidade sob a ótica da equidade - o caso da Região Metropolitana de Belém, Brasil Massa Goto 1, A.N.R. Silva e José F.G. Mendes

10 ORÇAMENTO MULHER: COMENTÁRIOS A RESPEITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VINCULADAS A MULHER E A GÊNERO NO PPA 2004-2007 -Celia Vieira

No sentido de efetivar tal orientação foi incluída nos três Megaobjetivos que orientaram o PPA 2004-2007, sinalizando que tais dimensões dizem respeito ao conjunto das políticas públicas, a seguinte diretriz geral:

"Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas."

## CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS E AÇÕES NO PPA 2004-2007

**Apesar dos avanços conquistados no contexto das orientações estratégicas, estes não se refletiram em grande medida nos desenhos dos programas do PPA 2004-2007.**

Na última revisão do PPA 2004-2007, observam-se alguns grupos de programas que evidenciam tal afirmação. Ver quadro no final.

No primeiro grupo encontram-se os programas que expressam de forma visível no PPA às orientações estratégicas. **Apenas 13 programas, em um universo de 361, explicitam o atendimento à mulher ou apresentam recorte de gênero. Destes, 5 explicitam ainda atendimento a população negra, quilombola, indígena ou apresentam recorte de raça.**

- 1216 – ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAÚDE
- 1312 – ATENÇÃO À SAÚDE DE POPULAÇÕES ESTRATÉGICAS EM SITUAÇÕES ESPECIAIS DE AGRAVOS
- 0156 – COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES
- 1215 – ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL
- 1384 – PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA \*\*\*
- 0139 – GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
- 1068 – GESTÃO DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
- 0083 – PREVIDÊNCIA SOCIAL BÁSICA\*\*\*
- 1355 – IDENTIDADE E DIVERSIDADE CULTURAL- BRASIL PLURAL
- 1377 – EDUCAÇÃO PARA A DIVERSIDADE E CIDADANIA
- 0101 – QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL
- 0150 – IDENTIDADE ÉTNICA E PATRIMÔNIO CULTURAL DOS POVOS INDÍGENAS
- 1087 – IGUALDADE DE GÊNERO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

No segundo grupo encontram-se 07 programas que apesar de não evidenciarem o atendimento a mulher no desenho do programa no PPA, tem como público-alvo majoritário, em seu conjunto ou em alguma ação específica, a mulher. São eles:

- 0099 – INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA\*\*\*
- 1079 – EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA
- 0068 – ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL
- 0073 – COMBATE AO ABUSO E À EXPLORACAO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

- 0662 - COMBATE À CRIMINALIDADE\*\*\*
- 1385 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL
- 1060 - BRASIL ALFABETIZADO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

No terceiro grupo encontram-se 04 programas cuja legislação define o atendimento a mulher ou recorte de gênero, mas que não apresentam visibilidade no desenho do programa no PPA. São eles:

- 1128 - URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS
- 9991 - HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
- 1335 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES
- 0102 - REDE DE PROTEÇÃO AO TRABALHO

O quarto grupo conta com 25 programas com ações vinculadas ao atendimento à mulher ou recorte de gênero expressos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e em outros planos setoriais ou temáticos, mas que não apresentam visibilidade no PPA. São eles:

- 1306 - VIGILÂNCIA, PREVENÇÃO E ATENÇÃO EM HIV/AIDS E OUTRAS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS
- 0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF
- 0135 - ASSENTAMENTOS SUSTENTÁVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS
- 0137 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA REFORMA AGRÁRIA
- 1334 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS
- 1116 - CRÉDITO FUNDIÁRIO
- 0154 - DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS\*\*\*
- 1329 - PRIMEIRO EMPREGO
- 1214 - ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE
- 1293 - ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS
- 1303 - ATENÇÃO À SAÚDE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA E OUTRAS CAUSAS
- 1127 - SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA\*\*\*
- 1049 - ACESSO À ALIMENTAÇÃO
- 1152 - GESTÃO DA POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL\*\*\*
- 1336 BRASIL QUILOMBOLA
- 0106 - GESTÃO DA POLÍTICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA
- 0155 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS
- 1065 - DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
- 1133 - ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO
- 0122 - SANEAMENTO AMBIENTAL URBANO
- 0273 - LUZ PARA TODOS
- 1138 - DRENAGEM URBANA SUSTENTÁVEL\*\*\*
- 8007 - RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS
- 6001 - APOIO AO DESENVOLVIMENTO URBANO DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

O quinto grupo não apresenta qualquer sinalização de transversalidade ou de atendimento a mulher no PPA e potencialmente seria o restante dos programas não citados, ou seja, 312 programas. Destaque para 10 programas acompanhados pelo Orçamento Mulher por terem relevância na alteração do cotidiano da mulher ou que contribuam para seu empoderamento:

- 0103 - DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA
- 0419 - DESENVOLVIMENTO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE
- 1008 - INCLUSÃO DIGITAL
- 1015 - ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS
- 1016 - ARTESANATO BRASILEIRO
- 8009 - ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRONAGER
- 1287 - SANEAMENTO RURAL
- 0699 - ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA
- 1006 - GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
- 8034 - NACIONAL DE JUVENTUDE

**Mesmo considerando todas as nuances relatadas, observa-se que apenas 49 programas dos 361 presentes na última revisão do PPA 2004-2007, representando 13,6%, apresentam algum tipo de ação dirigida ao enfrentamento e a superação das desigualdades de gênero e raça.**

Para garantir a efetiva incorporação da perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas, especialmente na etapa de construção do PPA 2008-2011 é preciso que os movimentos de mulheres e feminista promovam intervenção diferenciada para cada grupo junto ao Poder Público.

Garantir a visibilidade no atendimento à mulher ou do recorte de gênero é fundamental no PPA 2008-2011, pois além de possibilitar o monitoramento do programa, colabora na consolidação da transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas frente à população e aos gestores públicos, elevando o nível de institucionalização do combate às desigualdades de gênero e raça.

**A tarefa mais árdua a ser enfrentada será no processo de sensibilização da grande maioria das/os dirigentes governamentais e gestores/as dos programas** que não apresentam recorte transversal de gênero e gênero/raça ou atendimento à mulher e no Poder Legislativo, de parlamentares no sentido de incorporá-los.



## PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA NO PPA

Uma das medidas de prioridade é o volume de recursos aportado para cada política, que está vinculado à meta que se pretende atingir. **No PPA em vigor as metas dos programas vinculados mais diretamente ao atendimento à mulher muitas vezes são tímidas, e em alguns casos pouco relevantes, ou a relação da previsão financeira não guarda referência direta com a previsão física.** No PPA os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias

são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais. No entanto, sinalizam a importância relativa de tal política no conjunto das políticas públicas.

É preciso garantir coerência entre esses processos e mais que isso, é preciso garantir que esses programas incorporem de fato o enfrentamento do problema a que se propõem, o que significa ampliar a dimensão das metas e recursos previstos.

## MONITORAMENTO DO PPA 2004-2007

**Apesar dos esforços empreendidos o monitoramento do PPA é ainda muito frágil, a começar pela questão dos indicadores que é uma das grandes deficiências do PPA 2004-2007.**

Dos 13 programas elencados no primeiro grupo, apenas 6 dispõem de indicadores que explicitam o atendimento à mulher ou apresentam recorte de gênero, destacando-se ainda a ausência de indicadores de gênero e raça. São eles:

- 1) 1312 - ATENÇÃO À SAÚDE DE POPULAÇÕES ESTRATÉGICAS E EM SITUAÇÕES ESPECIAIS DE AGRAVOS.
  - Coeficiente de Letalidade Materna Hospitalar no SUS - 1/100.000.
  
- 2) 0156 - COMBATE À VIOLENCIA CONTRA AS MULHERES.
  - Evolução do Número de Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres - percentagem.
  - Média Anual de Ocorrências de Delito Registradas por Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres - Ocorrência de delito.
  
- 3) 1384 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA \*\*\*
  - Percentual de Indígenas em Situação de Vulnerabilidade Atendidas pelos Serviços de Proteção Social Básica - percentagem.
  - Percentual de Mulheres em Situação de Vulnerabilidade Atendidas pelos Serviços de Proteção Social Básica - percentagem.
  - Percentual de Pessoas Afro-descendentes em Situação de Vulnerabilidade Atendidas pelos Serviços de Proteção Social Básica - percentagem.
  - Percentual de Pessoas Idosas em Situação de Vulnerabilidade Atendidas pelos Serviços de Proteção Social Básica - percentagem.
  
- 4) 1377 - EDUCAÇÃO PARA A DIVERSIDADE E CIDADANIA.
  - Índice de Igualdade da Educação Escolar Indígena.

- Índice de Igualdade das Ações Educativas Complementares.
  - Índice de Igualdade das Diversidades Étnico-Raciais.
  - Índice de Igualdade de Gênero.
- 5) 0101 - QUALIFICACAO SOCIAL E PROFISSIONAL.
- Número Índice de Cobertura Relativa da População de Mulheres.
  - Número Índice de Cobertura Relativa da População de Não Brancos.
- 6) 1087 - IGUALDADE DE GENERO NAS RELACOES DE TRABALHO.
- Participação das Mulheres no Total de Microcrédito Concedido pelas Instituições.

Alguns programas certamente dispõem em suas bases de dados de indicadores que explicitam o atendimento a mulher ou o recorte de gênero e raça, mas de forma dispersa, com modalidades de acesso efetivamente pouco disponíveis ao conjunto da população.

**A inserção do tema indicadores no debate de construção do PPA 2008-2011 é fundamental pois "A inclusão social e a sustentabilidade das políticas necessitam de aferição, com base em indicadores sólidos, a fim de corrigir eventuais distorções."**<sup>11</sup>

## CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: INDICADORES DE GÊNERO E DE RAÇA NO PPA 2008-2011

É fundamental que se avance no sentido de entender que o monitoramento e a avaliação têm propósitos de tornar as ações e intervenções mais eficazes, eficientes e efetivas e não cancelar ou interromper ações, menos ainda punir gestores e executores.



O monitoramento e a avaliação são componentes essenciais nos programas, projetos ou intervenções para possibilitar a obtenção de melhores resultados. **As ações que têm um enfoque específico para diminuir ou**

**erradicar desigualdades, requerem, ainda mais, um monitoramento e avaliação criteriosos dos processos como um todo**, desde o seu início, e nos vários aspectos, financeiros, gerenciais e nos resultados obtidos. Contudo, esta não é uma prática muito comum na implementação de políticas públicas, principalmente as políticas sociais, sendo bastante incipiente em algumas áreas, apesar do crescente e visível interesse pelo tema.

É fundamental que se avance no sentido de entender que o monitoramento e a avaliação têm propósitos de tornar as ações e intervenções mais eficazes, eficientes e efetivas e não cancelar ou interromper ações, menos ainda punir gestores e executores. Sem este entendimento, se torna inviável a implementação de bons sistemas de monitoramento ou realização de pesquisas de avaliação que tenham seus resultados realmente aproveitados, servindo de insumo para melhorias e ajustes nas ações monitoradas e avaliadas.

Para o adequado monitoramento ou avaliação de programas é essencial a utilização de bons indicadores. No Brasil temos a ampla prática de utilizar indicadores e coletar muitos e muitos dados, gerenciais, administrativos e levantamentos estatísticos domiciliares amostrais e censitários. Se bem estes dados são essenciais para a etapa anterior, que é a formulação e implementação de programas e ações voltadas para melhorar as condições de vida da população, tais dados não são, na maioria das vezes, adequados para monitorar a evolução de um programa ou ação. **A indisponibilidade de dados e instrumentos adequados praticamente legitima e institucionaliza o uso inadequado das informações, que conseqüentemente irá informar inadequadamente as mudanças ou permanências nos rumos das políticas públicas.**

O Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) vem, nos últimos anos, advogando junto às esferas governamentais a importância de se incluir indicadores no Plano Plurianual (PPA), principalmente, introduzindo o recorte de gênero e raça nestes indicadores, para mensurar eventuais mudanças nas condições de vida da população feminina e da população negra brasileira, que sabidamente apresentam desvantagens profundas na maioria dos indicadores sócio-econômicos, comparadas à seus pares. Deve-se ressaltar que a inclusão dos recortes de gênero e, principalmente raça, inclusive na sua dimensão composta (de gênero e raça ao mesmo tempo), nos indicadores de monitoramento do PPA tem o objetivo de destacar desigualdades existentes, e a forma como elas podem estar se reproduzindo nas políticas públicas, de maneira a interromper ciclo vicioso da desigualdade e promover o ciclo virtuoso da igualdade. **Conhecer estas desigualdades existentes e monitorar estatísticas que possam indicar a diminuição ou erradicação destas desigualdades provocadas por injustiças sociais é a questão importante** e o propósito principal na proposta que o CFEMEA vem desenvolvendo para inclusão de indicadores de gênero e raça no monitoramento dos programas do PPA.

Ademais, os indicadores de desigualdade são um instrumento fundamental à participação e ao controle social sobre as políticas públicas e, portanto, à democratização do processo de desenvolvimento e avaliação das ações governamentais. Indicador é informação sintetizada. Informação é poder. E se ela é pública, ela pode democratizar o poder. **Os indicadores também oferecem informações essenciais à definição de diretrizes, à promoção de ações e à correção de rumos visando romper o ciclo de reprodução das desigualdades nas políticas públicas.**

O CFEMEA quer mostrar que a inclusão de indicadores de gênero e raça nos programas do PPA, é exeqüível no plano teórico e prático.



Em 2006, o CFEMEA propôs e a Bancada Feminina apresentou e conseguiu que fosse aprovado pelo Congresso Nacional, um dispositivo na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007, que determina a publicação anual de relatórios sobre o impacto do desenvolvimento de programas e ações governamentais e das operações de crédito das agências oficiais

de fomento (BNDES, CEF, BB) sobre as desigualdades. Também, conseguiu que alguns parlamentares apresentassem emendas alocando mais recursos, em 2007, para a elaboração desse

relatório governamental pelo IPEA (R\$300 mil). **Acredita-se que estes relatórios anuais de impacto podem ser um dos caminhos para abrir espaço no debate sobre indicadores de gênero e raça no PPA dentro do Executivo, mas não é a única e suficiente ação capaz de mudar a situação atual.**

O CFEMEA quer mostrar que a inclusão de indicadores de gênero e raça nos programas do PPA, é exequível no plano teórico e prático. Vale destacar, que não se está advogando aqui pela inclusão indiscriminada de indicadores de gênero e raça em todos os programas do PPA. O argumento é que naqueles programas em que a diminuição das desigualdades sociais passa necessariamente por uma diminuição ou erradicação de diferenciais persistentes devido às relações desiguais de gênero e por questões raciais, os indicadores de monitoramento do programa e eventuais projetos de avaliação deveriam pelo menos levar em consideração estes recortes e, ao mesmo tempo, deveria se colocar esforços para um planejamento adequado para a obtenção dos dados básicos necessários para o cálculo destes indicadores.

Assim, **foram selecionados sete programas para análise pelo CFEMEA e estes estudos estarão concluídos até dezembro de 2007<sup>12</sup>:**

- 1) 1335- Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades;
- 2) 1214 - Atenção Básica em Saúde – Programa de Saúde da Família;
- 3) 0101 - Qualificação Social e Profissional;
- 4) 0156 - Combate a Violência Contra as Mulheres;
- 5) 0351 - Agricultura Familiar – Pronaf;
- 6) 9991 - Habitação de Interesse Social; e
- 7) 1065 - Desenvolvimento da Educação Infantil – Creche.

## O QUE É MONITORAR E O QUE É AVALIAR UM PROGRAMA?

**O monitoramento está voltado para medir quão bem uma atividade, ação ou intervenção está sendo realizada**, a partir do desenho inicial programado ou das mudanças impostas ao longo do período de execução. O monitoramento, ao longo do tempo, deve responder às questões como: 1) O programa está implementado a contento (a partir do desenho delineado)?; 2) Há diferenças na implementação do programas em diferentes localidades?; 3) O programa beneficiou o público-alvo definido?; 4) A que custo a implementação e o atendimento do público-alvo foram alcançados (os custos de implementação compensam)?

**A avaliação de programa**, por outro lado, se diferencia do monitoramento, pois esta **requer análise dos impactos causados na população-alvo** na presença do programa ou ação, tendo sido controlados os efeitos de outros possíveis impactos.

## COMO SE DÁ O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO NO PPA?

O monitoramento e a avaliação, assim como a definição dos programas e ações, incluídos no PPA, previstos em lei, são feitos utilizando-se o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), coordenado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mas realizado como uma ação conjunta com as Secretarias de Planejamento e Orçamento de cada Ministério.



Para que um indicador possa ser bem pensado, definido e calculado, os objetivos dos programas, o público-alvo e as metas precisam estar bem claros.

A leitura do "Relatório de Avaliação, Plano Plurianual 2004-2007" dos anos de 2004, 2005 e 2006, mostra claramente se tratar mais de um relatório de acompanhamento (monitoramento) do que propriamente uma avaliação dos programas contidos no PPA. Na verdade, este é somente um instrumento gerencial, não chegando mesmo a ser um relatório de monitoramento dos programas, ou mais estritamente, pode-se afirmar que para a grande maioria dos programas incluídos no PPA este relatório é de fato um acompanhamento orçamentário dos programas. **Adicionalmente, estes relatórios do PPA mostram claramente as falhas no desenho dos programas com relação à previsão de indicadores de monitoramento**, onde na grande maioria das vezes nem foi definido e, nas poucas vezes onde foi, mostra a inadequação na definição e/ou na fórmula adotada, ou falha no planejamento de coleta dos dados necessários para a estimação dos indicadores propostos.

Para que um indicador possa ser bem pensado, definido e calculado, os objetivos dos programas, o público-alvo e as metas precisam estar bem claros. Com relação aos objetivos, para um bom delineamento de programas, projetos ou intervenções na área de políticas sociais é essencial que estes objetivos estejam muito bem definidos. **As recomendações internacionais sugerem que o objetivo de um programa deve ser: específico, mensurável, apropriado, realístico e ter prazo determinado de execução.** Um objetivo específico é aquele que o resultado esperado é claramente explicitado sem dubiedade; mensurável se o resultado esperado pode ser medido ou se o dado pode ser coletado no tempo necessário; apropriado se está dentro do marco e das prioridades das políticas governamentais; realístico se pode ser alcançado (não ser utópico) e, finalmente, o prazo para alcance dos objetivos não pode ser indefinido ou infinito. Na forma como definidos no PPA, os objetivos não têm a maioria das propriedades requeridas, não têm portanto indicadores bem definidos e as metas, baseadas nos indicadores são praticamente inexistentes.

Diante do quadro atual, **o desafio não é somente incluir indicadores de gênero e raça/cor nos programas do PPA, mas definir indicadores capazes de monitorar os programas e já pensá-los com os recortes de gênero e raça quando o objetivo do programa tem implícita ou explicitamente o propósito de redução das iniquidades sociais.**

## QUAL O CAMINHO A SEGUIR?

Para que se possa definir programas com as características desejadas, já no delineamento dos seus objetivos e garantir que os indicadores de monitoramento possam ter pelo menos as propriedades mais essenciais, se requer um compromisso muito grande entre tod@s os envolvid@s nesse processo. Em geral, estas questões são complexas e de difícil solução, portanto, devem ser construídas ao longo do tempo e em diálogo entre as instituições públicas e suas unidades gerenciais por um lado, com a cidadania, comunidade científica, os movimentos sociais e organizações da sociedade civil de outro lado.

Afinal de contas, **apesar do "vocabulário do planejamento" usar o conceito de público-alvo, para nós, tratam-se de cidadãos e cidadãs, plen@s de direitos e poder, ativ@s e não alvos passivos da ação governamental.** São a um só tempo sujeit@s e beneficiári@s das políticas públicas. São pessoas, são organizações da cidadania na relação com o poder público, que aliás, não é demais destacar, é instituído pela própria cidadania.

O processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, portanto faz-se em diálogo com a cidadania, em parceria com a sociedade civil organizada, viabilizando a construção de redes, além de outros mecanismos de participação e controle social, bem como mecanismos gerenciais mais responsáveis e eficientes.

**Um aspecto vital que deve ser levado em consideração,** para que as questões mencionadas acima sejam viáveis, **é a institucionalização de mecanismos de financiamento das ações necessárias à implementação de sistemas ou procedimentos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.** Não existe uma norma específica para determinar o montante de verba especificamente destinada ao monitoramento e avaliação de programas, mas existem algumas propostas que este montante deveria ficar ao redor de 5 a 10% do valor total destinado ao programa. Desde o desenho e planejamento inicial do programa, deveria se planejar as ações que permitissem o monitoramento e avaliação como parte do próprio programa e com verba para o monitoramento e avaliação destinada e garantida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

### Passo a passo na definição dos objetivos e indicadores dos programas do PPA

1. Definir os objetivos dos programas de forma adequada;
2. Identificar claramente o "público-alvo" de cada ação;
3. Incluir os seguimentos populacionais específicos em ações que buscam diminuir as desigualdades sociais, como iniquidades de gênero e raça;
4. Definir claramente indicadores de monitoramento;
5. Definir os instrumentos de levantamento e gerenciamento dos dados para o monitoramento;
6. Designar recursos financeiros para o levantamento e gerenciamento dos dados necessários ao monitoramento;
7. Definir mecanismos rápidos de ajustes nos programas a partir da identificação de problemas durante o monitoramento;
8. Definir instrumentos de avaliação de resultados das ações e mecanismos de financiamento;
9. Definir mecanismos de atualização, correções e mudanças nas ações, a partir dos resultados das avaliações;
10. Garantir a participação e o controle social da sociedade civil e de corpo técnico-científico especializado em todas as etapas do processo de formulação do plano.

## DOIS EXEMPLOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO PPA

De forma ilustrativa mostramos abaixo uma síntese da análise de dois programas do PPA e apresentamos uma proposta inicial, com exemplo de indicadores de monitoramento que deveriam ser estimados para o acompanhamento destes programas no PPA, para os quais suas estimativas deveriam ser periodicamente fornecidas para a sociedade.

### PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES – BOLSA FAMILIA

Uma solução seria definir objetivos específicos, recortes populacionais melhor delimitados e metas específicas por objetivo.



O programa bolsa família, apesar de não ter explícito em seu objetivo ou no seu público-alvo as questões de gênero e raça, entende-se que por ser o programa carro-chefe do mega-objetivo de inclusão social no PPA 2004-2007, deveria estar considerando estes aspectos explicitamente, já que os diferenciais sociais e econômicos enormes para as mulheres e para a popu-

lação negra são tão conhecidos e tão bem diagnosticados em todas as pesquisas.

**O programa bolsa família é um dos bons exemplos onde o monitoramento e avaliações são feitos por uma secretaria criada para este fim (SAGI, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação), vinculada ao Ministério responsável pelo programa.** O trabalho da secretaria tem apresentado bons resultados e avançado muito nas questões teóricas e metodológicas sobre monitoramento e avaliação. As questões de gênero são apresentadas como preocupação em algumas das avaliações realizadas, mas os indicadores definidos para monitoramento não consideram este recorte. Com relação às **questões raciais**, estas **não aparecem em nenhuma proposta de indicadores de monitoramento e tampouco em avaliações específicas do programa.** O trabalho da secretaria ainda não refletiu como fator positivo na definição dos indicadores do PPA, portanto, um trabalho intersetorial no Ministério do Desenvolvimento Social seria importante para garantir que no próximo Plano Plurianual fossem incluídos os avanços obtidos nos trabalhos desenvolvidos na SAGI.

**Para que os indicadores de monitoramento do Bolsa Família pudessem ser melhor definidos, seria importante ter os objetivos do programa definidos de forma mais específicas com metas delineadas e com prazos de cumprimento explicitados**, como já mencionado anteriormente. Como é um programa muito abrangente e destinado a uma população alvo muito grande, uma solução seria definir objetivos específicos, recortes populacionais melhor delimitados e metas específicas por objetivo. Após esta redefinição é que se deveria explicitar quais são os indicadores necessários ao monitoramento e, no caso de inexistência do dado, **o próprio PPA deveria prever ação que possibilitasse a coleta ou registro das informações necessárias.** É praticamente impossível se pensar que um programa que está destinado a atender ao redor de 11 milhões de famílias, mais de 40 milhões de pessoas, possa ser monitorado

a partir de procedimento único e que estudos ou pesquisas de avaliação possam ser pensados e executados de forma eficiente, isolando claramente os impactos do programa na vida das famílias beneficiadas.

Mesmo sem redefinir o objetivo do programa explicitado no PPA, já que está é uma tarefa multidisciplinar, **apresentamos aqui um exemplo de indicadores que poderiam de imediato ser incluídos como indicadores mínimos de acompanhamento do PPA, com recorte de gênero e raça, e que deveriam fazer parte do relatório anual de execução do Plano.** Não se exclui assim, a necessidade de que outras formas e conjuntos de indicadores de monitoramento façam parte do programa como um todo.

## SUGESTÃO DE INDICADORES PARA O BOLSA FAMILIA

1. **Percentual de mulheres responsáveis legais pelo benefício por grupos de cor/raça segundo grandes regiões.**
  - a. Cálculo: Número de mulheres no grupo de raça/cor específico que declararam ser as responsáveis legais pelo benefício entre todos os beneficiários legais do programa, no local e período de referência (por cem).
  - b. Conceito: Mede se o programa está atendendo a população feminina, na mesma proporção que está representada no público-alvo.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Parâmetro de referência: Percentual de população feminina por cor/raça que se declarou chefe ou cônjuge na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
2. **Percentual de mulheres que são responsáveis legais pelo benefício e sem cônjuge/companheiro por grupos de raça/cor segundo grandes regiões.**
  - a. Cálculo: Número de mulheres sem cônjuge ou companheiro que declararam ser as responsáveis legais por grupos de raça/cor pelo benefício entre todos os beneficiários legais do programa, no local e período de referência (por cem).
  - b. Conceito: Mede o grau de cobertura do programa para mulheres em situação de vulnerabilidade.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Parâmetro de referência: Percentual de população feminina sem cônjuge ou companheiro por grupos de raça/cor na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
3. **Percentual de mulheres responsáveis legais pelo benefício com cônjuges/companheiros sem emprego (ou renda igual a zero) por grupos de cor/raça segundo grandes regiões.**
  - a. Cálculo: Número de mulheres responsáveis legais pelo benefício por grupos de raça/cor cujo cônjuge ou companheiro não têm emprego entre todos os beneficiários legais do programa, no local e período de referência (por cem).
  - b. Conceito: Mede o grau de cobertura do programa para mulheres em situação de vulnerabilidade, mas com maiores possibilidades teóricas de sair da situação de

- pobreza que aquelas do indicador anterior (2).
- c. Periodicidade: anual.
  - d. Parâmetro de referência: Percentual de população feminina por grupos de cor/raça cujo cônjuge ou companheiro estava sem emprego na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
- 4. Percentual de mulheres responsáveis legais pelo benefício sem emprego (ou com renda zero) por grupos de cor/raça segundo grandes regiões.**
- a. Cálculo: Número de mulheres responsáveis legais pelo benefício por grupos de cor/raça que não têm emprego entre todos os beneficiários legais do programa, no local e período de referência (por cem).
  - b. Conceito: Mede o grau de cobertura do programa para mulheres em situação de vulnerabilidade, e ao longo do tempo indica mudanças nas possibilidades de sair da situação de pobreza.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Parâmetro de referência: Percentual de população feminina por grupos de cor/raça que estava sem emprego na população que cobre o público-alvo (famílias pobres e extremamente pobres).
- 5. Percentual de gestantes morando em distrito de saúde sem adesão ao PHPN e sem Sisprenatal implementado.**
- a. Cálculo: Número de gestantes na população beneficiária que moravam em distrito de saúde sem adesão ao PHPN e sem Sisprenatal implementado sobre o total de gestantes beneficiárias do programa (por cem).
  - b. Conceito: Mede grau de possibilidade de cumprimento das condicionalidades para as gestantes.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Parâmetro de referência: O parâmetro ideal é que 100% das gestantes tivessem disponível no seu distrito os serviços de pré-natal humanizado.
- 6. Percentual de nutrizes morando em distrito de saúde sem disponibilidade de atenção básica nutricional.**
- a. Cálculo: Número de nutrizes na população beneficiária que moravam em distrito de saúde sem disponibilidade de atenção básica nutricional sobre o total de nutrizes beneficiárias do programa (por cem).
  - b. Conceito: Mede grau de possibilidade de cumprimento das condicionalidades para as nutrizes.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Parâmetro de referência: O parâmetro ideal é que 100% das nutrizes tivessem disponível no seu distrito os serviços de atenção básica nutricional.

Os indicadores acima são propostos para o PPA com recorte regional, pois dadas as desigualdades regionais existentes no Brasil, acompanhar os gastos no programa em nível regional, acompanhados da evolução dos indicadores de monitoramento é muito importante. No entanto, para o monitoramento local dos programas, estes indicadores podem ser calculados em nível municipal. Neste caso, no entanto, os parâmetros de comparação a partir de dados de cober-

tura nacional não poderão ser utilizados, assim, outros parâmetros de comparação podem ser utilizados para o monitoramento, como a própria evolução temporal, como dados do Estado ou regiões com características sócio-econômicas similares.

Os indicadores sobre as condicionalidades do programa somente são pertinentes enquanto existirem estas condicionalidades, pois se sabe que no momento atual os benefícios não são cancelados pelo não cumprimento das condicionalidades de saúde. Ressalta-se, no entanto, que esta decisão de não cancelamento deve-se muito mais ao fato de dificuldades em se acompanhar (ou fiscalizar) estas condicionalidades do que pela dupla penalidade colocada sobre as mulheres pobres que não podem cumprir as condicionalidades por falta de acesso aos serviços de saúde adequados. No evento de exclusão destas condicionalidades, os indicadores perdem sentido no contexto do programa Bolsa Família, porém, poderiam ser utilizados como bons indicadores de acesso à atenção básica à saúde.

## PROGRAMA DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

A violência contra as mulheres não se encerra nos espaços domésticos, a violência sexual e a institucional também se mostram presentes em todas as esferas, mas ainda conhecemos pouco sobre elas.



É inegável a conquista social das mulheres brasileiras nos últimos séculos e a diminuição de algumas desigualdades de gênero, principalmente na área de educação e mercado de trabalho. No entanto, **a violência contra as mulheres ainda é uma questão social grave** e com conseqüências diretas na saúde sexual e reprodutiva. No

Brasil, como em vários outros países Latino-americanos, a violência não é somente praticada, como muitas vezes reconhecida e legitimada por parte da sociedade. A forma mais comum de violência contra as mulheres é o abuso por parte do companheiro, que envolve desde agressão psicológica, física até relação sexual forçada. O cenário mais real da violência doméstica ainda não é conhecido, pois na maioria das vezes a agressão não é denunciada às autoridades e a mulher busca ajuda com amigas ou dentro da família, quando não se silencia totalmente. **Adicionalmente**, a violência contra as mulheres não se encerra nos espaços domésticos, a violência sexual e a institucional também se mostram presentes em todas as esferas, mas ainda conhecemos pouco sobre elas.

A análise do Programa Combate à Violência Contra as Mulheres no PPA deixa patente que é muito difícil falar sobre o monitoramento e avaliação do programa no Brasil, não somente devido à dificuldade em avaliar os resultados concretos de ações efetivas no combate a esta violência, mas muito mais além, temos o desafio em conseguir a informação básica prévia necessária ao diagnóstico adequado da situação e, portanto, o enorme dificuldade em se planejar as ações nesta área. **A inexistência de dados adequados é devida não somente à dificuldade de se coletar estas informações, dada sua natureza, mas principalmente, devido a pouca atenção, no nível das políticas públicas, que se tem dado ao diagnóstico deste problema.**

Os indicadores previstos no Programa de 2000-2003, que estavam sob a responsabilidade do Ministério da Justiça e coordenado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, eram a Taxa de Mulheres Vítimas de Agressão Física no Âmbito Familiar, incluída desde o início do período, e a Taxa de Mulheres Vítimas de Violência Sexual incluída após o primeiro ano de execução. Os valores para estes indicadores não foram aferidos em nenhum dos relatórios de avaliação disponível. Vale mencionar que já nos relatórios daquele período se mencionava a necessidade de melhor avaliação dos programas, mas nenhuma avaliação foi realizada de forma ampla e sistemática mesmo no período seguinte.

Houve uma mudança fundamental nos indicadores pensados para o PPA 2004-2007, já sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Passa-se de dois para seis indicadores: 1-Grau de Evolução do Atendimento Prestado pela Rede de Apoio a Mulheres Vítimas e/ou em Situação de Violência; 2-Grau de Evolução de Violência contra as Mulheres e outros três estão mais vinculados à cobertura e atendimento de algumas ações; 3- Coeficiente de Delegacias Especializadas no Atendimento da Mulher; e 4-Taxa de Estados Brasileiros com Conselhos de Promoção dos Direitos da Mulher. No entanto, nenhum destes indicadores foi estimado nos relatórios anuais da avaliação do programa. Alguns deles foram sendo substituídos ao longo da execução do PPA por outros, mas de novo, nenhum deles foi calculado e, como era de se esperar, pela falta de dado ou porque a definição do indicador ainda em desenvolvimento.

**Além do planejamento da coleta dos dados necessários ao cálculo dos indicadores de monitoramento, o que mais atrapalha a escolha dos indicadores: objetivos, público-alvo e metas mal definidas.** Um objetivo bem definido implica que deve ser específico, mensurável, apropriado, realístico e com tempo determinado para execução. Vamos tentar responder a estas perguntas, com relação ao objetivo explicitado no programa de Combate à Violência contra as mulheres:

- 1) É específico? Não. Em primeiro lugar observa-se duplo objetivo, ou seja, a prevenção e o combate à violência. As ações voltadas para prevenir não são necessariamente são aquelas mais apropriadas para combater a violência existente. Uma está mais voltada para mudanças em hábitos culturais e outra mais voltada à punição. Da mesma forma, os tipos de violência que se quer prevenir ou combater têm características muito distintas, que dificilmente se obterá resultados positivos com as mesmas ações. Finalmente, o mais grave, o objetivo prevê dar suporte às mulheres em situação de violência ou risco, que deve ter ações muito específicas que pouco guarda em comum com o objetivo de combater ou prevenir a violência.
- 2) É mensurável? Não. A falta de especificidade do objetivo torna as ações de difícil mensuração. Alguns objetivos mais específicos, apesar da dificuldade de coleta dos dados, poderiam ser mensuráveis.
- 3) É apropriado? Sim. O objetivo está vinculado a promover e garantir os direitos humanos, portanto, está dentro do marco e das prioridades das políticas governamentais declaradas nas diretrizes do plano plurianual.
- 4) É realístico? Sim. Apesar de diferentes contextos e conjunturas dificultarem o alcance do objetivo proposto, devemos acreditar, que se não é possível eliminar a violência, pelo menos temos que propor ações para diminuí-la. No entanto, seria possível me-

lhorar a especificação do objetivo com a inclusão de um termo fazendo referência aos graus de prevenção e combate, tornando o objetivo mais realístico, já que dificilmente se conseguirá prevenir e combater ou dar suporte a 100% dos casos.

- 5) Tem tempo determinado para execução? Não. A temporalidade de alcance do objetivo não é sequer mencionada. O tempo de execução, no entanto, fica implícito pelo tempo de planejamento das ações, podendo chegar a quatro anos (período de execução do plano).

Como o objetivo é muito amplo, o público-alvo inclui mulheres potencialmente ou em situação de violência. É fácil observar que se a ação estiver vinculada a dar apoio às mulheres em situação de violência, o público alvo não deveria incluir aquelas potencialmente em situação de violência, já que isto ampliaria sobremaneira o público alvo e, possivelmente, os recursos alocados para esta ação. Outra questão de difícil solução, mas que deve ser pensada, é sobre recorte etário, pois nem todas as mulheres (entendendo estas de todas as idades) estariam sujeitas às ações deste tipo de programa, se pensarmos principalmente que se sobreporiam com outros programas. Da mesma forma, os tipos de violência não têm o mesmo público alvo, já que conhecemos por resultados de pesquisas, ainda que parciais, que temos diferenciais importantes de classe com relação ao tipo de violência. Sabe-se que as mulheres nas camadas sociais menos favorecidas são aquelas mais sujeitas à violência física e com menores possibilidades de saída desta situação, dada suas características sócio-econômicas e autonomia.

Não se advoga aqui que a compartimentação do programa é a melhor solução, mas sim, que a melhor especificação do objetivo geral, possivelmente criando-se objetivos específicos e, cada um deles, por sua vez com seu público-alvo melhor identificado é essencial para se garantir a execução de ações que sejam eficazes (resultados próximos do esperado) e efetivas (recursos financeiros bem aplicados). Por outro lado, este procedimento é primordial para o monitoramento das ações e a devida definição de indicadores capazes de acompanhar os processos, tanto de implementação das ações como de inferência sobre os resultados e impactos do programa.



Os indicadores propostos não foram pensados de forma coerente com os objetivos do programa e diga-se, em grande parte, este fato deve-se à definição inadequada do próprio objetivo e falta de metas claras.

Da breve exposição de fatos anteriores se depreende duas constatações. A primeira é que os indicadores propostos não foram pensados de forma coerente com os objetivos do programa e diga-se, em grande parte, este fato deve-se à definição inadequada do próprio objetivo e falta de metas claras. A segunda constatação é que os indicadores de monitoramento são pensados de forma desarticulada com o levantamento ou coleta das informações necessárias para o seu cálculo. **Ao se planejar os programas não se desenham ou articula procedimentos de coleta das informações necessárias, ou mesmo de forma mais abrangente, não se planeja o monitoramento das ações previstas.**

Ao contrário do programa Bolsa Família, para o de Combate à Violência Contrás as Mulheres, até agora, não existe nenhuma pesquisa de avaliação de impacto ou de resultado do

A inclusão de recortes de cor/raça nas análises da evolução da violência ou no atendimento às mulheres vítimas de violência é uma questão essencial para a realização de ações eficientes.



programa. Algumas ações podem não requerer avaliações para definir impactos e medir efetividade do programa, pois são ações de garantia dos direitos humanos, no entanto, ações como a capacitação ao atendimento das mulheres em situação de violência deveria ser foco de preocupação. Da mesma

forma, a implementação e regulação das leis promulgadas seriam matérias quase naturais para uma pesquisa de avaliação de impacto. **A avaliação de implementação e de impacto da Lei Maria da Penha é mais do que urgente.** Nesse ano foi criado o Observatório da Lei Maria da Penha e, para o próximo ano, espera-se que esta lacuna já esteja, em alguma medida sendo suprida.

**Vale lembrar que a coleta de informação em nível nacional para o diagnóstico da dimensão do problema e que possibilite traçar um panorama mais fidedigno da situação de violência doméstica no Brasil, identificando tipos de agressão, perfil do agressor e da vítima dentre outras informações deveria ser prioridade do programa, assim como o incentivo a desenvolvimento de projetos de avaliação das ações programadas.**

Interessante observar que na avaliação do exercício de 2002 se mencionou que no ano de 2003 seria realizada uma pesquisa nacional sobre vitimização que seria realizada pelo IBGE "para identificar as vítimas de violência, os tipos de violência mais freqüentes e a incidência de casos de violência doméstica. Será identificado também o nível de conhecimento das mulheres sobre as políticas voltadas para o enfrentamento da violência contra elas" (Brasil, 2003, p. 773). Na mudança de governo e na finalização do PPA em 2003 esta pesquisa não foi realizada, sendo que somente em 2007 esta pesquisa está sendo planejada para ir a campo em 2008. Ou seja, mais de cinco anos se passaram até que a realização de uma pesquisa planejada em um programa de governo pudesse ser viabilizada, sendo que se for efetivamente a campo, os resultados provavelmente estarão disponíveis somente a partir de 2009.

Apesar de se tratar de um programa que tem como recorte questões de gênero, as ações do programa de combate à violência contra as mulheres não têm indicadores que busquem identificar como as iniquidades de gênero estão relacionadas com a existência deste evento. A violência contra as mulheres na sua grande maioria está vinculada ao fato de que a vítima é do sexo feminino e está envolvida em uma relação de dominação. Adicionalmente, se reconhece na literatura e nas poucas pesquisas realizadas que os agressores são em sua grande maioria pessoas envolvidas em relação de conjugalidade ou amorosa com a vítima. O monitoramento de uma ação que vise prevenir a ocorrência de violência contra as mulheres deveria buscar acompanhar mudanças nestas relações de gênero que permitissem a diminuição da violência.

Somando-se ao recorte de gênero, apesar da questão da violência contra as mulheres acontecer em todas as classes sociais e grupos, existem matizes importantes na ocorrência da violência associadas às classes sociais a que as mulheres e seus agressores pertencem. As ações adequadas do combate a todos os tipos de violência (agressão física, moral, simbólica, sexual, etc) deveriam, portanto, ter presente as análises que apontem para possíveis desigualdades de classe.

A questão racial é um outro elemento importante a ser considerado. Afinal, como é sabido, a coerência entre os termos das dominações racial e de gênero facilitam a articulação e o potencial de exclusão que ambas têm. Da violação sexual das mulheres africanas e indígenas – o estupro colonial registrado na nossa história – hoje temos o assédio sexual sobre as trabalhadoras domésticas e a prostituição forçada de mulheres negras para citar apenas 2 exemplos. Ambos demonstram a necessidade de se produzir indicadores que articulem as dimensões de gênero e raça, de modo a mensurar como essa discriminação composta se exprime em termos de violência contra as mulheres. A inclusão de recortes de cor/raça nas análises da evolução da violência ou no atendimento às mulheres vítimas de violência é uma questão essencial para a realização de ações eficientes.

O primeiro passo na proposição de indicadores passa pela redefinição do objetivo do programa e seu público-alvo. Dividindo-se o objetivo do programa, três partes: 1) Prevenir as diferentes formas de violência contra as mulheres; 2) Combater as diferentes formas de violência contra as mulheres; 3) Dar suporte àquelas mulheres em situação de violência ou risco, poderia se pensar em atividades, projetos ou operações especiais e daí alguns indicadores de monitoramento. As prioridades definidas no Capítulo 4 do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e listadas abaixo, podem nos dar algumas sugestões de quais seriam estas atividades e posteriormente alguns indicadores de monitoramento destas atividades:

1. Promover ações preventivas em relação à violência doméstica e sexual.
2. Revisar e implementar a legislação nacional e garantir a aplicação dos tratados internacionais ratificados visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres.
3. Capacitar os profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial na temática da violência de gênero.
4. Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência.
5. Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica e sexual.
6. Ampliar o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita.
7. Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres.

## **SUGESTÃO DE INDICADORES PROGRAMA COMBATE À VIOLÊNCIA:**

1. **Número de ações preventivas realizadas segundo o tipo de ação e por região (ou município).**
  - a. Cálculo: Somatório de todas as ações classificadas por tipo de ação.
  - b. Conceito: Serve como indicador-sentinela sobre a prática de ações preventivas nas várias regiões do país.
  - c. Periodicidade: anual.
2. **Porcentagem de profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial capacitados na temática da violência de gênero segundo o sexo, por região (ou município).**



Adicionalmente, seria necessário se coletar dados periódicos sobre a implementação da Lei Maria da Penha. Alguns destes dados já estão disponíveis nos registros dos boletins de ocorrência de agravos. No entanto, deveria ser desenvolvida ação para padronização e disponibilização dos dados em âmbito nacional.

- a. Cálculo: Número de profissionais das delegacias de atendimento às denúncias de violência contra as mulheres capacitados em cursos de gênero e raça dividido pelo total de profissionais destas delegacias, multiplicado por 100.
  - b. Conceito: O indicador medirá se as ações de capacitação estão voltadas somente para as profissionais mulheres ou para ambos os sexos. Deve ter como parâmetro de referência a porcentagem de profissionais do sexo masculino e feminino. A comparação regional fornece informação sobre disparidades regionais.
  - c. Periodicidade: anual.
- 3. Número de delegacias de atendimento às mulheres por 20 mil habitantes, por região (ou município).**
- a. Cálculo: Número de delegacias de atendimento à mulher dividido pela estimativa populacional na região específica de interesse e multiplicado por 20 mil.
  - b. Conceito: Mede a capacidade do Estado em prover atendimento às mulheres em situação de violência.
  - c. Periodicidade: anual.
- 4. Número de centros de saúde com serviços de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual por 20 mil habitantes, por região (ou município).**
- a. Cálculo: Número de centros de saúde com serviços de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual dividido pela estimativa populacional na região específica de interesse e multiplicado por 20 mil.
  - b. Conceito: Mede a capacidade do Estado em prover atendimento às mulheres em situação de violência.
  - c. Periodicidade: anual.
- 5. Porcentagem de casos de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sexual com assistência jurídica gratuita no total de casos denunciados segundo a cor/raça da denunciante, por região (ou município).**
- a. Cálculo: Número de casos de mulheres em situação de violência doméstica e sexual com assistência jurídica gratuita atendidas no total de casos denunciados multiplicado por 100, para cada grupo de cor/raça.
  - b. Conceito: Mede a capacidade do Estado em prover atendimento às mulheres em situação de violência.
  - c. Periodicidade: anual.

Adicionalmente, seria necessário se coletar dados periódicos sobre a implementação da Lei Maria da Penha. Alguns destes dados já estão disponíveis nos registros dos boletins de ocorrência de agravos. No entanto, deveria ser desenvolvida ação para padronização e disponibilização dos dados em âmbito nacional. Ressalta-se que estes indicadores não são suficientes para dar uma idéia da magnitude da violência ou mapeamento da implementação da Lei Maria da Penha, estes têm o objetivo de serem indicadores sentinela, que caso mostrem resultados inconsistentes ou incoerentes, apontaria para outras informações sobre a lei que deveriam ser coletadas para proposição de ajustes nas ações previstas na lei.

- 1. Razão entre o total de casos denunciados com renúncia em relação aos casos denunciados encerrados segundo região (ou município).**
  - a. Cálculo: Número de casos denunciados com renúncia da denúncia perante o juiz, dividido pelo total de casos denunciados, multiplicado por 100.
  - b. Conceito: Mede de maneira relacional o número de casos em que a denunciante desistiu da denúncia em relação ao total de casos denunciados.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Fonte: Registro de Boletim de Ocorrências Secretaria Nacional de Segurança Pública
- 2. Porcentagem de casos denunciados onde o agressor era companheiro/marido/namorado segundo a cor/raça da denunciante por região (ou município).**
  - a. Cálculo: Número de casos denunciados onde o agressor era o companheiro/marido/namorado, dividido pelo total de casos denunciados, multiplicado por 100.
  - b. Conceito: Mede de forma relacional quão prevalente é a ocorrência de agressões por parte do companheiro, marido ou namorado.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Fonte: Registro de Boletim de Ocorrências Secretaria Nacional de Segurança Pública
- 3. Porcentagem de casos de agressão física denunciados onde o agressor era companheiro/marido/namorado segundo a cor/raça da denunciante por região (ou município).**
  - a. Cálculo: Número de casos de denuncia por agressão física onde o agressor era o companheiro/marido/namorado, dividido pelo total de casos denunciados, multiplicado por 100.
  - b. Conceito: Mede de forma relacional quão prevalente é a ocorrência de agressões físicas por parte do companheiro, marido ou namorado.
  - c. Periodicidade: anual.
  - d. Fonte: Registro de Boletim de Ocorrências Secretaria Nacional de Segurança Pública.

## COMENTÁRIOS FINAIS

Com a ausência de participação social direta no processo de construção do PPA 2008-2011, a ausência de sensibilização dos gestores públicos, a inclusão tardia da referência explícita ao combate as desigualdades de gênero e raça, as dificuldades enfrentadas pelas Secretarias transversais para desempenharem seu papel de articulação intragovernamental, as perspectivas não são alentadoras.

**Este cenário indica que o projeto de lei do PPA 2008-2011 deverá manter o quadro atual, trazendo poucos avanços na incorporação do recorte de gênero e raça nas políticas públicas.**

Por isso é muito importante que os movimentos de mulheres e feminista atue nas fases subseqüentes da discussão do PPA 2008-2011, tais como na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, na proposta do Grupo de Trabalho sobre a Participação Social no Ciclo Orçamentário/MPOG e no processo de debate que ocorrerá no Congresso Nacional, a partir de 30 de agosto, no sentido de:

1. Garantir o estabelecimento de mecanismos de participação e controle social sobre as políticas e os recursos públicos, seja na revisão do PPA 2008-2011 e nas demais peças orçamentárias: Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA;
2. Garantir a inclusão de objetivos setoriais na perspectiva da redução das desigualdades de gênero, raça e etnias;
3. Garantir a transparência das informações públicas, possibilitando o acesso aos sistemas gerenciais governamentais;
4. Garantir a publicação anual de relatório de impacto dos programas governamentais no combate às desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional e pessoas com deficiência e das operações de crédito das agências oficiais de fomento (BB, CEF, BNDES, BNB e outras);
5. Garantir a inclusão de indicadores que explicitam o atendimento a mulher, não branc@s, afro-descendentes, indígenas, negros e recorte de gênero e raça, além de indicadores cruzados de gênero e raça;
6. Garantir a visibilidade no PPA do atendimento à mulher e/ou recorte de gênero e raça nos programas cuja legislação específica ou que apresentam sinalização de transversalidade de gênero/raça na sua execução;
7. Ampliar o número de programas e ações que incorporem a transversalidade de gênero e raça;
8. Ampliar as metas e valores previstos nos programas, destacando recursos específicos para monitoramento e avaliação dos programas do PPA.

## ORÇAMENTO MULHER - PROGRAMAS SELECIONADOS NO PPA 2004-2007

Programa (Cod/Desc)		Objetivo	Público Alvo	Indicadores	Ações	Produto	Caracterização do Programa
PRIMEIRO GRUPO							
01	1216 - Atenção Especializada em Saúde				X		Explicita Atendimento à Mulher e Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo do Útero e de Mama - Viva Mulher - PNPM
02	1312 - Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos			X	X	X	Explicita Atendimento à Mulher e à População Negra - PNPM
03	0156 - Combate à Violência Contra as Mulheres	X	X	X	X	X	Explicita Atendimento à Mulher - PNPM
04	1215 - Alimentação Saudável		X				Explicita atendimento à mulher gestante, comunidades indígenas e quilombolas
05	1384 - Proteção Social Básica ***	X	X	X			Explicita recorte gênero, raça e etnia, pessoas idosas
06	0139 - Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário				X		Explicita recorte gênero, raça e etnia - PNPM
07	1068 - Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	X			X		Explicita recorte gênero - PNPM
08	0083 - Previdência Social Básica***				X		Salário Maternidade
09	1355 - Identidade e Diversidade Cultural - Brasil Plural	X					Explicita recorte gênero e étnico
10	1377 - Educação para a Diversidade e Cidadania	X		X			Explicita recorte gênero, raça e etnia
11	0101 - Qualificação Social e Profissional			X			Explicita atendimento à mulher e não brancos - (Resolução 333) do CODEFAT - PNPM
12	0150 - Identidade Etnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas				X		Mulheres indígenas - PNPM
13	1087 - Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho	X	X	X	X	X	Explicita Atendimento à Mulher - PNPM
SEGUNDO GRUPO							
01	0099 - Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda***						Empregados domésticos - PNPM
02	1079 - Educação Previdenciária						Empregados domésticos
03	0068 - Erradicação do Trabalho Infantil						Atendimento a crianças e adolescentes em situação de exploração sexual e trabalho doméstico - PNPM
04	0073 - Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes						Atendimento a crianças e adolescentes em situação de exploração sexual - PNPM
05	0662 - Combate a Criminalidade***						Combate ao Tráfico de Pessoas - PNPM
06	1385 - Proteção Social Especial						Explicita atendimento a pessoa idosa(maioria mulher)
07	1060 - Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos						Mulheres são maioria na população não alfabetizada com mais de 15 anos - PNPM
TERCEIRO GRUPO							
01	1128 Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários						Lei nº 11.124/2005 estabelecer mecanismos de quotas para famílias chefiadas por mulheres - PNPM
02	9991 - Habitação de Interesse Social						Lei nº 11.124/2005 estabelecer mecanismos de quotas para famílias chefiadas por mulheres
03	1335 - Transferência de Renda com Condiionalidades						Lei 10.836/04 - explicita gestantes e nutrizas como destinatárias do programa, na preferência do pagamento do benefício à mulher e na condicionalidade do recebimento do benefício ao exame pré-natal e ao acompanhamento nutricional.
04	0102 - Rede de Proteção ao Trabalho						Convenção nº 111 da OIT

QUARTO GRUPO						
01	1306 - Vigilância, Prevenção e Atenção em Hiv/aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis					Plano Nacional de Enfrentamento da Feminização do HIV/Aids/ Boletim Epidemiológico AIDS DST - PNPM
02	0351 - Agricultura Familiar - Pronaf					Plano Safra 2006/2007 - Pronaf Mulher - PNPM
03	0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais					II Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA
04	0137 - Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária					II Plano Nacional de Reforma Agrária - PNPM
05	1334 - Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais					II Plano Nacional de Reforma Agrária - PNPM
06	1116 - Crédito Fundiário					II PNRA - Programa Nacional de Crédito Fundiário
07	0154 - Direitos Humanos, Direitos de Todos***					II PNRA - Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural - PNPM
08	1329 - Primeiro Emprego					Preferência de concessão de auxílio financeiro a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego - PNPM
09	1214 - Atenção Básica em Saúde					Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal - Sistema de Informação da Atenção Básica - SIAB - PNPM
10	1293 - Assistência Farmaceutica e Insumos Estratégicos					PHPN e Saúde da Família - PNPM
11	1303 - Atenção à Saúde da População em Situações de Violência e Outras Causas					Apoio a organização de serviço móvel de urgência pronto atendimento das urgências maternas - PNPM
12	1127 - Sistema Único de Segurança Pública***					Sistema Nacional de Estatística, Segurança Pública e Justiça Criminal - PNPM
13	1049 - Acesso à Alimentação					Explicita atendimento a remanescentes de quilombos e comunidades indígenas - PNPM
14	1152 - Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial***					Explicita recorte raça, atendimento a quilombolas e afro-descendentes - PNPM
15	1336 - Brasil Quilombola					Explicita atendimento a quilombolas - PNPM
16	0106 - Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda					PNPM
17	0155 - Gestão da Política de Direitos Humanos					PNPM
18	1065 - Desenvolvimento da Educação Infantil					PNPM
19	1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento					PNPM
20	0122 - Saneamento Ambiental Urbano					PNPM
21	0273 - Luz para Todos					PNPM
22	1138 - Drenagem Urbana Sustentável***					PNPM
23	8007 - Resíduos Sólidos Urbanos					PNPM
24	6001 - Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte					PNPM
QUINTO GRUPO						
01	0699 - Assistência Jurídica Integral e Gratuita					
02	1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate a Fome					
03	8034 - Nacional de Juventude					
04	0103 - Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda					
05	0419- Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte					
06	1008 - Inclusão Digital					
07	1015 - Arranjos Produtivos Locais					
08	1016 - Artesanato Brasileiro					
09	8009 - Organização Produtiva de Comunidades Pobres - Pronager					
10	1287 - Saneamento Rural					

\*\*\* Ações Selecionadas



**Centro Feminista de Estudos e Assessoria**





**Centro Feminista de Estudos e Assessoria**

SCS, quadra 2, bloco C, sala 602 - Ed. Goiás - 70317-900 - Brasília DF  
Telefax: 55 (61) 3224.1791 - [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)