

DESCASO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO

- Março/2008; por Ruth Espínola Soriano de Mello*-

Sabe-se que as políticas públicas não são neutras em relação a gênero; como também não o são os seus orçamentos – instrumentos legais da administração pública que refletem prioridades sociais e econômicas. Mesmo que haja uma aparente neutralidade na tecnicidade dos conceitos, instrumentos e métodos em torno do orçamento público, ele é permeado de representações e estereótipos sociais. Não reconhecer as relações entre gêneros e a particularidade das condições culturais – especialmente as sociais e econômicas, implica descuidar dos impactos diferenciados sobre homens e mulheres.

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

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

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

Neste ensejo do mês das mulheres, o Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, em parceria com o Instituto Equitⁱⁱ, analisa as políticas de gênero que vêm sendo implementadas pelos municípios do Rio e Niterói e pelo governo estadual.

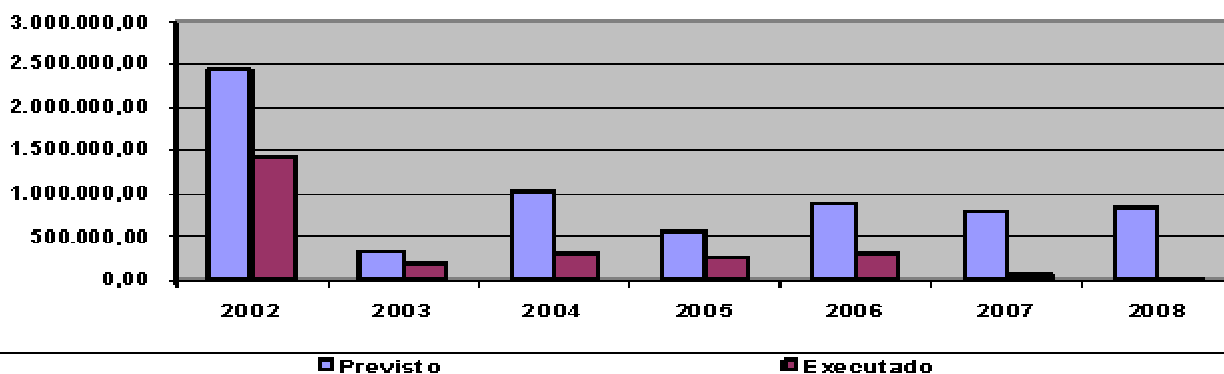
Município do Rio

Em 2001, o governo municipal – 18% do atual secretariado municipal é constituído por mulheres – assumiu o compromisso político de “acatar as recomendações da Rede Mercocidades, tratados, convenções e acordos internacionais que promovem os direitos da mulher, marco referencial e filosófico para a eliminação de todas as formas de discriminação e desigualdades contra as mulheres”ⁱⁱⁱ. Para tanto, criou o Projeto Rio Mulher^{iv}, que não tem *status* de Secretaria, mas se encontra vinculado ao Gabinete do Prefeito. Tal projeto detém a coordenação intersetorial do “Comitê Gênero e Município”, criado^v com o objetivo de ampliar a eficácia e efetividade das ações de tal projeto na articulação política de gênero na Prefeitura”.

Não obstante, a existência de um projeto com tal magnitude de atuação é na execução orçamentária que se revela o grau de prioridade dado à política de gênero. Pode-se observar no quadro abaixo que seus escassos recursos sofrem severas discrepâncias entre o planejado pelo Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, em relação ao efetivamente gasto ao longo dos anos. Ressalte-se que, no ano dos Jogos Pan-Americanos, dos quase R\$ 800 mil previstos apenas R\$ 69 Mil (9%) foram efetivamente gastos, como também que os recursos aprovados do Rio Mulher para 2008 correspondem a 0,01% (R\$ 843 milhões) do total do orçamento do município carioca (R\$ 10,9 Bilhões).

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

(valores corrigidos para Dez/2007, exceto para 2008).



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

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

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

- Garantia do atendimento nos serviços públicos de saúde às mulheres, sem alarde e constrangimentos para os casos em que elas desejem interromper sua gravidez, quando esta for consequência de estupro ou represente risco de vida para ela (casos permitidos pelo Código Penal de 1.940);
- Definir como critério da Prefeitura a equidade de gênero e a etnocracia em seus quadros de gestão, bem como em suas autarquias e empresas públicas;
- Garantir a implementação da Lei Federal nº. 10.639 de 2003, que dispõe sobre a obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileira e africana na rede educacional;
- Oferecer formação específica aos médicos da rede municipal de saúde, qualificação no diagnóstico de doenças específicas das mulheres negras, tais como a anemia falciforme;
- Implementar políticas públicas que garantam acolhida segura no período noturno aos/às filhos/as de alunos/as que frequentam a modalidade de ensino noturno; e
- Criar programas de habitação para mulheres em situação de violência, especialmente às que estão em abrigo ou saindo dos mesmos.

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

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

Percebemos, então, uma política no mínimo contraditória em relação à superação da desigualdade em gênero. Mantém representação permanente em fóruns internacionais, mas não implementa as ações

recomendadas. O principal programa de trabalho tem atuação abrangente, mas com baixa execução orçamentária.

Destacamos a existência de sete unidades de saúde especializadas^{ix} para o atendimento de mães e da Casa Abrigo Haydée Pizarro que, desde 1997, atende mulheres e os seus filhos vítimas de violência.

Tem-se que o abrigo foi concebido por três técnicas da então Secretaria de Desenvolvimento Social. Em 2002, uma vez reconhecida nacionalmente por sua qualidade metodológica, passou a ser incorporada à coordenação do Rio Mulher. De 2002 a 2007, o Rio Mulher informa ter atendido 975 mulheres e 1.923 crianças, o que corresponderia a 7.116 atendimentos nas áreas social, psicológica, pedagógica e jurídica, somados a 4.576 encaminhamentos para múltiplas áreas^x.

Infelizmente, não é possível fazer uma análise aprofundada da Casa Abrigo, com 11 anos de atuação, por não estar claro a qual unidade orçamentária ela está atrelada, como também não há identificação explícita dos gastos, metas e registro histórico das atividades da Casa. Temos informações contraditórias, fornecidas tanto pelo atual gestor da Secretaria de Assistência Social (SMAS) quanto pela própria Prefeitura.

Município de Niterói

Em 2003, foi criada a Coordenação dos Direitos das Mulheres de Niterói (CODIM)^{xi}, vinculada ao Gabinete do Prefeito e cujo *status* é de secretaria. Sua gestão vem sendo marcada pelo apoio formal do Poder Executivo aos Planos de Políticas para as Mulheres, resultantes do processo nacional trienal de conferências municipais, que culminam nas estaduais e na nacional.

No entanto, Niterói somente implementou o Conselho Municipal da Mulher no primeiro trimestre do corrente^{xii}.

Quanto ao equilíbrio na gestão maior do Poder Executivo, dos 18 secretários seis são mulheres, o que corresponde a 30%, sendo que vale destacar que não há nenhuma mulher na atual composição da Câmara Municipal de Niterói.

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

O município não dispõe de casa abrigo para mulheres vítimas de violência, os casos notificados são encaminhados para a Casa da Cidadania Florestan Fernandes (SMAS), criada para atender população de rua. A CODIM relata que em quatro anos houve cerca de 2.690 atendimentos, 80% dos quais configuram casos de mulheres que retornam para completar ciclo de tratamento/atendimento da política implementada^{xiii}.

Embora a Coordenação dos Direitos das Mulheres seja uma unidade orçamentária própria, a análise de sua execução orçamentária se mostra um tanto prejudicada pela falta de publicização de alguns instrumentos.

Como exemplo da debilidade da disponibilização dos documentos públicos, não é possível obter os dados de Prestação de Contas dos anos de 2005 e 2006^{xiv}. O primeiro caso acontece porque quando a Secretaria da Fazenda publicou^{xv} a Lei Orçamentária e a de Diretrizes Orçamentárias de 2008, apagou o histórico daquelas informações. No caso de 2006, o Poder Legislativo até o presente momento não apreciou esta matéria.

Mesmo assim, podemos identificar algumas ações previstas do CODIM, a partir das Leis Orçamentárias aprovadas desde 2006 e através de informações do Plano Plurianual de Niterói, em vigência (2006-2009). Tem-se que as ações sob a gestão do CODIM para 2008 correspondem a 0,05% (R\$ 397 mil) do orçamento total aprovado pelo Legislativo niteroiense, que é da ordem de R\$ 755 milhões. Dentre tais ações identificadas destaca-se a ênfase na “Assistência jurídica gratuita à mulher”, “Atendimento às vítimas de violência” e “Saúde da mulher”.

Estado do Rio de Janeiro

O Estado conta, desde 1987, com o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM)^{xvi}, que tem sido importante ator no cenário político das lutas das mulheres no Rio de Janeiro, em especial, por buscar “assessorar, formular, monitorar e implementar as políticas de gênero voltadas para a valorização e a promoção da população feminina”.

Enquanto órgão de assessoramento na implementação de políticas públicas, atualmente o CEDIM está vinculado à Subsecretaria de Defesa e Promoção de Direitos Humanos (SUDIM), da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, que está sob a gestão de uma mulher que integra os 21% do atual secretariado do governo estadual.

No entanto, apesar deste cenário, não tem havido monitoramento sistemático das políticas dirigidas às mulheres ou de outras ações setoriais por razão da falta de clareza da gestão pública. Os instrumentos disponíveis não estão sendo implementados.

Isto acontece porque a maioria dos programas sociais do estado não tem Programas de Trabalho próprios e, quando existe, sua execução orçamentária não se dá através deles. Estes são os casos do Programa Bolsa Família, Restaurante Popular, assim como das ações que respondem pela política de gênero. Tem-se, por exemplo, que não é possível identificar os gastos específicos dos hospitais, das maternidades, das delegacias legais, como também das Casas Abrigo onde o estado acolhe as mulheres e seus filhos que são vítimas de violência doméstica e intrafamiliar.

i Como exemplo, temos a *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW*, documento adotado em 1979 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1999, foi criado o Protocolo Facultativo à CEDAW, com o intuito de melhorar o monitoramento e refletindo a reivindicação do movimento de mulheres. Ele veio garantir às mulheres o acesso à justiça internacional, de forma mais direta e eficaz, nos momentos em que o sistema nacional se mostrar falho ou omissivo na proteção de seus direitos humanos. No marco das conferências mundiais sobre mulheres, inauguradas em 1975, no México, e das conferências mundiais sobre temas globais, realizadas pelas Nações Unidas na década de 1990, a Assembleia-Geral da ONU determinou a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada, em Beijing/China, em 1995.

ii Mais informações sobre esta entidade feminista em www.equit.org.br

iii Documento de esclarecimento do Poder Executivo Municipal do RJ em relação ao requerimento de informações n. 1.232 e 1233 de 2007 solicitado pela Vereadora Andrea Gouveia em atendimento de pedido da Articulação de Mulheres Brasileiras – AMB/RJ.

iv Decreto de nº. 19.438 de 01/01/2001.

v Decreto de nº. 24.435 de 23/07/2004.

vi Denúncia do FPO e Equit em www.corecon-rj.org.br/pdf/je_abril_2007_internet.pdf

vii De autoria da Vereadora Andrea Gouveia. Outros parlamentares que abordados, que apresentaram emendas das feministas e as apoiaram foram: Aspásia Camargo, Cristiane Brasil, Eliomar Coelho, Pedro Porfírio.

viii Ação que integrou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município do Rio, em 2003.

ix Instituto Municipal Fernando Magalhães/ São Cristovão; Hospital Maternidade Alexandre Fleming/Mal. Hermes; Unidade Integrada de Saúde Herculano Pinheiro/Madureira; Hospital Maternidade Carmela Dutra/Lins; Hospital Maternidade Oswaldo Nazareth/Praça XV; Unidade materno-infantil Leila Diniz/Hospital Lourenço Jorge/Barra da Tijuca; Casa de Parto David Capistrano/Realengo.

x Resposta da CODIM, de 5 de março de 2008, atendendo a questões produzidas pelo Instituto Equit.

xi Decreto de Lei nº. 8951/2003 Diário Oficial de 08.03.2003

xii As conselheiras tomaram posse em 29/02/2008.

xiii Idem ao item x.

xiv A prestação de contas de 2007 deve obter parecer técnico do Tribunal de Contas do Estado em abril, devendo ser apreciado pela Câmara Municipal em seguida.

xv Vale informar que tais documentos só se tornaram públicos a partir de atuação do Ministério Público, em atendimento ao pedido do Fórum Popular de Niterói.

xvi O CEDIM foi criado pelo Decreto de n. 9.906 de 6/5/1987 como órgão de assessoramento na implementação de políticas públicas, então vinculado à Subsecretaria de Defesa e Promoção de Direitos Humanos, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Posteriormente, pela Lei Estadual nº. 2.837 de 19/01/97, com a atribuição de assessorar, formular, monitorar e implementar as políticas de gênero voltadas para a valorização e a promoção da população feminina.

* Economista do Instituto Equit; especialista em Políticas Públicas e Governo pelo IUPERJ/UCAM; mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ; extensão em “Elaboração de Orçamento Público pela Escola Legislativa

Fluminense/ALERJ; conselheira do Conselho Regional de Economia - CORECON/RJ até 2010; coordenadora executiva do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro – FPO/RJ desde 2004. ruth@equit.org.br

Versão compacta de estudos do Fórum Popular do Orçamento do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Equit. Artigo publicado em março de 2008 no Jornal dos Economistas do Estado do RJ (www.corecon-rj.org.br/jornal.asp), tendo obtido contribuição de Paula Mota - do Gabinete da Liderança do PT na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, de econ. Thiago Marques - assessor do Dep. Marcelo Freixo (PSOL)-, e da equipe técnica e consultiva do Fórum Popular do Orçamento do Estado do Rio de Janeiro e do Fórum Popular do Orçamento do Município de Niterói/RJ.