

A Implementação de Políticas Públicas no Combate à Violência Contra as Mulheres no Pará (2015-2018)

La Implementación de Políticas Públicas en la Lucha Contra la Violencia Contra las Mujeres en Pará (2015-2018)

The Implementation of Public Policies in the Fight Against Violence Against Women in Pará (2015-2018)

Carla Ramirez

Raquel Serruya Elmescany

Resumo: A Lei Maria da Penha institui a obrigatoriedade dos Estados em implementar políticas públicas voltadas a combater a violência de gênero, como a criação de serviços especializados. No entanto, observa-se desafios na implementação destes serviços, como restrições orçamentárias e descontinuidade das políticas, em especial na região Amazônica. Analisa-se o processo de implementação das políticas públicas de gênero no Estado do Pará a partir dos recursos alocados pelo governo estadual nos últimos 4 anos no programa Pro Paz Mulher. Os procedimentos metodológicos desta pesquisa são descritivos e exploratórios, com base em dados secundários e bibliográficos. Os resultados mostram que, apesar dos avanços na estruturação legal e administrativa, há limitações na expansão da rede, ausência de integralidade dos serviços e que, apesar dos crescentes investimentos financeiros, foram atendidas menos pessoas a cada ano, com aumento da taxa anual de homicídios de mulheres no Estado, indicando a ineficiência do Programa.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha. Políticas Públicas. Violência contra as Mulheres.

Resumen: La Ley Maria da Penha establece la obligación de los Estados de implementar políticas públicas encaminadas a combatir la violencia de género, como la creación de servicios especializados. Sin embargo, hay desafíos en la implementación de estos servicios, como las restricciones presupuestarias y la discontinuidad de las políticas, especialmente en la región amazónica. Analiza el proceso de implementación de las políticas públicas de género en el Estado de Pará, por intermedio de los recursos asignados por el gobierno estatal en los últimos 4 años en el programa Pro Paz Mulher. Los procedimientos metodológicos de esta investigación son descriptivos y exploratorios, basados en datos secundarios y bibliográficos. Los resultados muestran que a pesar de los avances en la estructuración legal y administrativa, existen limitaciones en la expansión de la red, falta de integralidad de los servicios y que, a pesar de las crecientes inversiones financieras, cada año se atendía a menos personas, con un aumento en la tasa anual de homicidios de mujeres en el Estado, lo que indica la ineficiencia del Programa.

Palabras clave: Ley Maria da Penha. Políticas Públicas. Violencia contra la Mujer.

Abstract: The Maria da Penha Law establishes the obligation of states to implement public policies aimed at combating gender-based violence, such as the creation of specialized services. However, there are challenges in the implementation of these services, such as budgetary constraints and discontinuity of policies, especially in the Amazon region. This article analyzes the process of implementation of gender public policies in the State of Pará, from the resources allocated by the state government in the last 4 years in the Pro Paz Mulher program. The methodological procedures of this research are descriptive and exploratory, based on secondary and bibliographic data. The results show that despite advances in legal and administrative structuring, there are limitations in the expansion of the network, lack of integrality of services and that, despite the increasing financial investments, fewer people were attended each year, with an increase in the annual rate of homicides of women in the State, indicating the inefficiency of the Program.

Keywords: Maria da Penha Law. Public Policies. Violence Against Women.

Carla Ramirez – Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará. Membro do Grupo de Pesquisa SIGMA - Sistemas, Interdisciplinaridade e Gestão na Amazônia, coordenado pelo Prof. Dr. Josep Pont Vidal (UFPA). Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: ramirecarla@gmail.com

Raquel S. Elmescany – Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará. Membro do Grupo de Pesquisa SIGMA - Sistemas, Interdisciplinaridade e Gestão na Amazônia e do grupo GOPPCA - Governança, Organizações, Políticas Públicas e Contabilidade na Amazônia, ambos coordenados pelo Prof. Dr. Josep Pont Vidal (UFPA). Mestre em Gestão Pública (PPGGP/NAEA/UFPA). Especialista em Administração Pública, Planejamento e Orçamento (FGV). Graduada em Ciências Contábeis (UFPA). Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará. E-mail: rse@ufpa.br

INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres é um fenômeno social ainda persistente que aflige a vida de mulheres e meninas, manifestando-se em situações de submissão e intimidação da mulher, seja pelo uso da força física ou simbólica (BANDEIRA, 2014). Trata-se, também, de uma questão de saúde pública global (HEISE; PITANGUY; GERMAIN, 1994; GARCIA-MORENO *et al*, 2015; RUIZ-PEREZ, CASTAÑO; CASES-VIVES, 2007) que requer ação tanto dos governos quanto da sociedade para a erradicação.

A experiência da violência doméstica afeta a saúde física, psicológica e mental das mulheres, gerando consequências, tais como: lesões/hematomas, dores crônicas, transtornos de estresse pós-traumático, depressão, maior exposição a contrair doenças sexualmente transmissíveis (HIV, clamídia e gonorreia) e abuso de substâncias ilícitas e álcool (WORLD..., 2013; GARCÍA-MORENO *et al*, 2015). A violência também repercute nas gerações futuras, visto que mulheres que experienciam agressões durante a gestação aumentam os riscos de abortos espontâneos, partos prematuros com nascimento de bebês abaixo do peso e interrupção precoce do aleitamento materno (MEZZAVILLA *et al*, 2018; SARKAR, 2008; SUGG, 2015).

No Brasil, a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) tornou-se o principal instrumento legal para coibir e punir a violência doméstica e familiar praticada contra mulheres. Difere-se por ser uma norma de caráter repressivo, mas, sobretudo, preventivo e assistencial (BASTOS, 2016) que prevê a criação de uma rede de serviços especializados (Juizados, Defensorias Públicas, Centros de Referência) que atuem de maneira sistêmica com os serviços já existentes, como as Delegacias Especializadas e Casas Abrigo.

No entanto, no que se refere à implementação desta rede de serviços especializados, as ações previstas na lei ainda esbarram em diversas fragilidades, tais como: oferta de serviços insuficientes e concentrado nas capitais dos Estados, falta de orçamento específico e carência de profissionais atuando nestes serviços (CAMPOS, 2015; BRASIL, 2013, OBSERVE, 2011).

O presente artigo tem por objetivo investigar a implementação do Programa Pro Paz Mulher, a política pública adotada no Estado do Pará, a partir da análise dos recursos orçamentários alocados pelo governo estadual através da Fundação Pro Paz entre os anos de 2015 a 2018, por intermédio de seus indicadores de insumo, produto e resultado (JANNUZZI, 2002, 2004, 2005). A avaliação deste programa é importante, pois se trata de uma experiência pioneira na Região Amazônica no enfrentamento à violência contra a mulher e recebeu reconhecimento internacional da ONU em 2015¹, porém ainda carece de investigações mais aprofundadas sobre a atuação no Estado do Pará sob o viés orçamentário.

Desta maneira, o presente trabalho organiza-se nas seguintes seções: esta introdução; uma breve explanação sobre a Lei Maria da Penha e sua importância como política pública; detalhamento do Programa Pro Paz Mulher, realizado em Belém; a análise dos indicadores Pro Paz com a política de combate à violência doméstica; as considerações finais sobre o tema; e as referências utilizadas no estudo.

1. Metodologia

Neste artigo, desenvolveu-se uma pesquisa de caráter descritivo, exploratório e qualitativo, com base em dados secundários. Como técnica de pesquisa, realizou-se, em um primeiro momento,

¹Fonte: PRO PAZ MULHER (2019)

um levantamento bibliográfico e análise documental (CELLARD, 2008) de materiais já publicados sobre o tema da implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher a partir da Lei Maria da Penha em 2006, bem como sobre o Programa Pro Paz Mulher, com o intuito de estabelecer um panorama ao leitor.

Em um segundo momento, buscou-se a apuração de indicadores relativos ao Programa Pro Paz Mulher, executado pela Fundação Pro Paz. Foram coletados como documentação base: os Plano Plurianuais do período (2012-2015 e 2016-2019) no site da atual Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará – SEPLAD (seplad.pa.gov.br), e as Leis Orçamentárias referentes aos anos de 2015 a 2018.

Em seguida, foi aplicada a metodologia proposta por Januzzi (2002, 2004, 2005), categorizando os indicadores disponíveis como de insumo (financeiros), de produto e de resultado, buscando os respectivos dados nos sistemas correspondentes.

Os indicadores de insumo foram obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, que consolida os dados orçamentários, financeiros e contábeis do Estado do Pará. Foram buscados os dados da dotação inicial, dotação atualizada e despesa realizada do Programa estudado, ao que foram extraídos e consolidados em planilha Excel para análise e síntese. Da mesma forma, buscou-se os dados financeiros por município no Sistema Gestão de Programas do Estado do Pará (GP Pará), disponível em portal da internet (gp.pa.gov.br). Estas informações foram conferidas com as publicadas nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais e dados de despesa disponíveis no portal da transparência do Estado (<http://www.transparencia.pa.gov.br/>).

Os indicadores de produto foram obtidos a partir dos dados coletados nos Relatórios de Avaliação de Programas 2015-2018 (SEPLAN, 2016, 2017, 2018, 2019), disponibilizados no site da atual Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará – SEPLAD (seplad.pa.gov.br).

Por fim, os indicadores de resultado foram obtidos no Atlas da Violência 2019, disponibilizado pelo IPEA, a taxa de homicídios de mulheres por unidade federativa, de 2007 a 2017 (IPEA, 2019), diante da limitação da disponibilidade desses dados segregados em sistemas estaduais.

2. A Lei Maria da Penha como Política Pública

A Lei Maria da Penha (LMP) é o resultado da ação bem-sucedida de “*advocacy* feminista”, tornando-se um marco no enfrentamento à violência doméstica e na defesa das mulheres no Brasil (BARSTED, 2011). No que tange às inovações, a LMP tipifica as formas de violência (a física, psicológica, sexual, patrimonial e moral), unifica os procedimentos judiciais, cria as Varas e Juizados Exclusivos em Violência Doméstica, proíbe a aplicação de penas pecuniárias, prevê a concessão de medidas protetivas de urgência, amplia a participação de outros setores no atendimento à mulher, tais como assistência social e saúde, e estimula as políticas educacionais na prevenção da violência e mudança cultural (CAMPOS, 2015; PASINATO, 2015).

No campo de construção das políticas públicas de enfrentamento à violência, dois aspectos interconectados são importantes de serem analisados: o primeiro é que a LMP prevê ações articuladas dos setores de Justiça, Segurança Pública, Saúde, Assistência Social e Educação em colaboração com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário². Fica sob a responsabilidade dos

² Conforme previsto nos artigos 9º, 29º e 35º da LMP.

Estados e Municípios a criação de serviços especializados de redes³ articuladas intersetorialmente de atendimento à mulher em situação de violência (BUGNI, 2016).

O segundo aspecto diz respeito à criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) em 2003, com o status de Ministério, que funcionou como a espinha dorsal de implementação da Lei Maria da Penha (PASINATO, 2015). Dentre as principais funções da SPM, destaca-se a formulação da Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, implantação das Normas Técnicas e Diretrizes de Uniformização dos serviços oferecidos pela Rede de Atendimento e a apresentação orçamentária de atividades de enfrentamento à violência contra as mulheres⁴.

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, o vice-presidente Michel Temer implementou a Reforma Ministerial que extingue os ministérios da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, vinculando-os ao Ministério da Justiça e Cidadania. Em junho de 2018, ocorreu uma nova mudança institucional com a criação do Ministério dos Direitos Humanos com leque amplo de áreas de atuação, como: igualdade racial, pessoa idosa, crianças e adolescentes, pessoa com deficiência, políticas para Mulheres, LGBT e educação em direitos humanos.

Com a vitória eleitoral de Jair Messias Bolsonaro em 2018, por meio da Medida Provisória nº 870, o governo federal realizou mudanças significativas na estruturação dos Ministérios, com a extinção de pastas do Esporte, Cultura, Planejamento, Fazenda, Indústria e Comércio, Trabalho e Segurança Pública e a criação do Ministério da Economia e da Cidadania. No que tange às políticas das mulheres, a pasta do Ministério de Direitos Humanos muda para Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, abrangendo a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Secretaria Nacional da Juventude (SNP).

É importante salientar que a perda de status ministerial da SPM nos últimos quatro anos acarretou, do ponto de vista orçamentário, em cortes nas políticas públicas de promoção da autonomia e enfrentamento à violência do Governo Federal. De acordo com os dados disponíveis no Portal SIGA BRASIL⁵ apontam que, em 2015, foram destinados R\$ 127,1 milhões de reais reservados do Orçamento para a SPM e, em 2018, o valor caiu para 42,9 milhões (valores corrigidos pelo IPCA).

3. O Programa Pro Paz Mulher no Pará

O Pro Paz Integrado (PPI) é um serviço especializado no atendimento às crianças e adolescentes em situação de violência no Pará, administrado pela Fundação Pro Paz⁶, órgão da admi-

³ O conceito de rede é definido como “atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção”. A Rede de Enfrentamento inclui os órgãos (hospitais, serviços de atenção básica à saúde, Centro de Referência de Assistência) responsáveis pela gestão e controle social das políticas de gênero e dos serviços de atendimento e a Rede de Atendimento (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Casas Abrigo, DEAM, Juizados de Violência Doméstica e Familiar) que englobam os serviços especializados no atendimento à violência contra as mulheres (BRASIL, 2011).

⁴ De acordo com o Relatório da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (2016), a SPM foi responsável por gerir quatro programas no âmbito do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA) 2008-2011: Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, Gestão da Transversalidade de Gênero das Políticas Públicas, Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho, Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres.

⁵ O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre o orçamento público federal que permite o acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

⁶ A institucionalização da Fundação Pro Paz ocorreu em dois momentos distintos: a primeira em 2013, com a Lei Estadual n. 7.773/2013, e a segunda com a Lei Estadual n. 8.097/2015.

nistração indireta, dotado de autonomia financeira e vinculação ao Gabinete do Governador. Em 2014, é criado o Pro Paz Mulher (PPM), constituindo-se em um desdobramento do modelo de política pública no atendimento das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Nesse sentido, o Pro Paz Mulher (PPM) visa integrar os serviços especializados como assistência social, psicologia, policial, pericial e judicial em um mesmo espaço, oferecendo atendimento humanizado e integral às usuárias. Assemelha-se parcialmente com a metodologia de atendimento oferecida pela Casa da Mulher Brasileira (CMB), presente em 5 Estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Ceará, Maranhão e Distrito Federal)⁷.

As políticas de enfrentamento à violência contra a mulher não se restringiram ao Pro Paz Mulher. Na gestão da governadora Ana Julia Carepa (2007-2010), o Pará aderiu ao Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e sancionou o I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres (I PEPM)⁸. Em 2008, foi criado o Centro de Referência Maria do Pará (CRMP) com o objetivo de suprir as exigências da LMP, oferecendo serviços de assistência à mulher em situação de violência com uma abordagem transversal de gênero e de direitos humanos, composta por uma equipe multidisciplinar de profissionais (REIS, 2010).

Atualmente, o Pro Paz Mulher possui oito núcleos espalhados pelo Estado do Pará, sendo que, nos municípios de Belém e Tucuruí, a estrutura física do CRMP foi incorporada pelo PPM, enquanto outros municípios, como Capanema e Abaetetuba, tornaram-se Centro de Referência no Atendimento à Mulher (CRAM) (SOUZA, 2016).

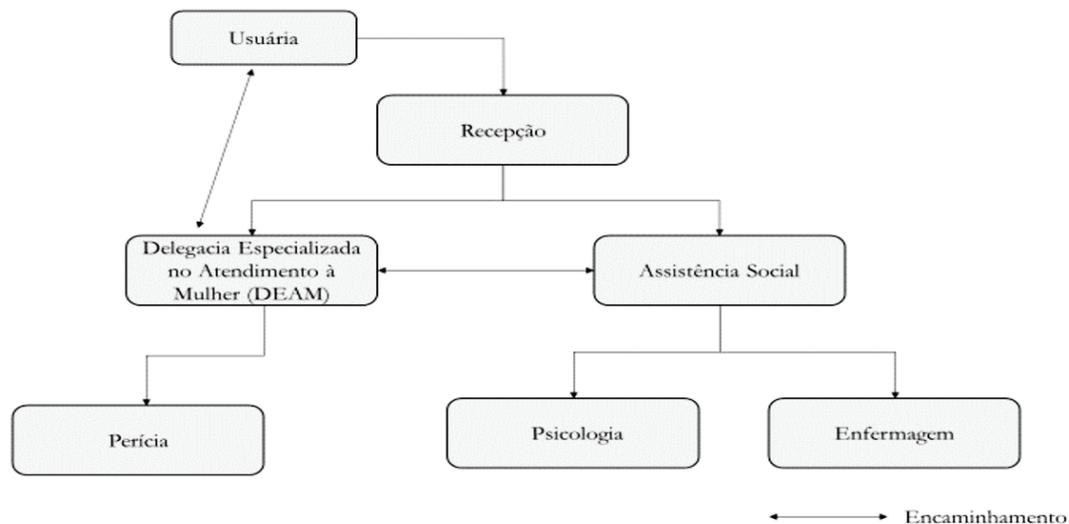
O atendimento subdivide-se nas etapas presentes na Figura 1: na primeira, o acolhimento/orientação da usuária é realizado pela recepção, que faz os encaminhamentos para a assistência social ou para a delegacia. Na assistência social, realiza-se a escuta da usuária, o preenchimento do instrumento técnico, o acompanhamento do caso, a avaliação da necessidade de abrigo e o encaminhamento para os outros serviços da Rede Especializada, como o caso do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) mais próximo da residência da mulher em situação de violência.

Posteriormente, o atendimento na Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM) consiste no registro do boletim de ocorrência, instauração do inquérito policial, encaminhamento do processo à justiça, solicitação de exames periciais e expedição de medidas protetivas de urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas. No setor pericial, são realizados os exames de lesões e a coleta de material biológico para encaminhamento à análise no laboratório. No setor de psicologia são realizados os acompanhamentos das usuárias, podendo ocorrer a emissão do laudo psicológico e a participação em audiência tanto do perito quanto do psicólogo quando convocados.

⁷ Os serviços disponíveis na CMB são: atendimento psicossocial; alojamento de passagem; orientação e direcionamento para programas que visam a autonomia econômica da mulher, integração com os serviços de saúde e socioassistencial e a presença de órgãos da Rede de Atendimento.

⁸ É criada a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH) que, através da Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher, tinha a função de acompanhar a gestão e execução do I PEPM.

Figura 1 – Fluxo de Atendimento do Pro Paz Mulher/DEAM.



Fonte: Elaborado pelas autoras da pesquisa a partir do Relatório cedido pela Fundação Pro Paz (2018).

Não obstante, a implementação destes serviços oferecidos em Belém apresenta diversos entraves, como: o atendimento da assistência social limita-se ao acolhimento inicial às mulheres, não prevendo uma etapa de diagnóstico mais aprofundado e monitoramento; a ausência de integralidade dos serviços oferecidos como o jurídico e pericial com funcionamento restrito (SOUZA; VELOSO; PINHEIRO, 2018); e a carência de dados consolidados referentes ao número de atendimentos e perfil socioeconômico das mulheres atendidas disponibilizados ao público das unidades do programa⁹.

4. Análise dos Indicadores da Política de Combate à Violência Doméstica do Pro Paz

Inicialmente, o Programa Pro Paz era realizado por intermédio de vários órgãos da administração estadual, como o Centro de Perícia Renato Chaves, a Fundação Santa Casa de Misericórdia, a Secretaria de Estado de Saúde Pública, a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, a Secretaria de Estado de Assistência Social, e órgãos da segurança pública.

Com o estabelecimento da Lei Estadual n. 8.097/2015, o programa constituiu a Fundação Pro Paz, dotada de autonomia administrativa e financeira, passando a fazer parte da administração indireta do Poder Executivo Estadual do Pará. Os gastos, antes pulverizados em órgãos distintos, passaram a constar em detalhamento próprio da Fundação nos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais do Estado¹⁰.

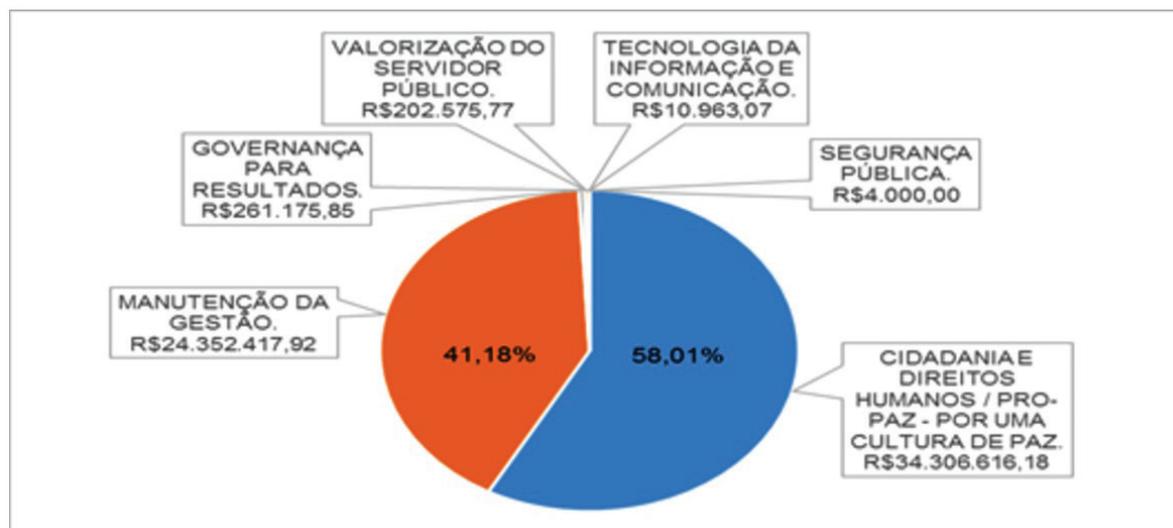
De 2015 a 2018, a Fundação executou despesas no valor de R\$59,1 milhões (SIAFEM, 2020). Deste total, R\$34,3 milhões foram gastos com a atividade fim da fundação, por meio do Programa “Pro-Paz – Por uma Cultura de Paz”, criado em 2015 e posteriormente incorporado

⁹ Parte das observações sobre o Programa Pro Paz Mulher provém da participação da autora como bolsista voluntária no projeto de pesquisa “Efetividade e superação dos entraves dos Serviços de Atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar do Estado do Pará 2007-2014” (Chamada Universal MCTI/CNPq n°1 /2016) escrito, apresentado e coordenado pela Doutora Maria Luzia Miranda Álvares, coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Eneida de Moraes (GPEM), da Universidade Federal do Pará.

¹⁰ Para os fins deste artigo, não se consideraram as despesas realizadas pelos demais órgãos executores, que realizaram dispêndios de 2013 a 2015 com o programa, fazendo-se a opção por um recorte apenas da Fundação Pro Paz.

ao Programa “Cidadania e Direitos Humanos”, parte do Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Pará, como se vê no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Despesas da Fundação Pro Paz, por Programa Orçamentário (em R\$)



Fonte: Elaborado pelas autoras da pesquisa a partir de dados extraídos do SIAFEM (2015 a 2018).

Isso significa que pouco mais da metade das despesas da Fundação se destinam à atividade fim (58,01%), enquanto o restante dos gastos se dá com a manutenção da gestão (41,18%) e outros programas de apoio ao funcionamento da fundação (0,81%).

De acordo com os Planos Plurianuais e respectivas leis orçamentárias, o Programa “Cidadania e Direitos Humanos” (doravante, entendendo-se incluído neste o programa de 2015 Pro-Paz – Por uma Cultura de Paz), no que compete à Fundação, possui como desmembramento as seguintes ações orçamentárias: ProPaz nos bairros; ProPaz Juventude; ProPaz Integrado; Implantação de espaços ProPaz Integrado; ProPaz Cidadania; Mover – Sistema de Garantia de Direitos; ProPaz Arte e Cultura; e ProPaz Escola. Os dispêndios no período de 2015 a 2018 estão sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Despesas por ação do Programa Cidadania e Direitos Humanos (em R\$)

Ação orçamentária	Despesa Realizada	%
PROPAZ NOS BAIRROS	14.729.532,41	42,93%
PROPAZ JUVENTUDE	10.852.387,67	31,63%
PROPAZ INTEGRADO	4.533.549,00	13,21%
IMPLANTAÇÃO DE ESPAÇOS PROPAZ INTEGRADO	671.930,00	1,96%
PROPAZ CIDADANIA	1.755.939,46	5,12%
MOVER - SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	1.002.954,89	2,92%
PROPAZ ARTE E CULTURA	479.747,06	1,40%
PROPAZ ESCOLA	280.575,69	0,82%
Total do Programa Cidadania e Direitos Humanos / Pro-Paz - Por uma Cultura de Paz (2015 a 2018)	34.306.616,18	100,00%

Nota: Eventuais alterações na nomenclatura das ações, ocorridas de um ano para o outro, foram consolidadas para simplificar a análise.

Fonte: Elaborado pelas autoras da pesquisa a partir de dados extraídos do SIAFEM 2015 a 2018 (SIAFEM, 2020).

É possível perceber que não há no planejamento orçamentário uma ação detalhada para cadastro das despesas voltadas especificamente ao combate à violência contra a mulher, sendo os registros realizados na ação “Pro-Paz Integrado”, que engloba custos tanto com o atendimento às mulheres como de crianças e adolescentes em situação de violência – e que registra R\$4,5 milhões de despesas no período.

Logo, no escopo do orçamento não existe uma diferenciação para o “Programa Pro-Paz Mulher”, e sim uma ação orçamentária que trata de todos estes casos. Assim, percebe-se que o controle social e o acompanhamento das despesas do Pro-Paz Mulher é prejudicado pelo tratamento desta política pública como ação orçamentária integrada a outros atendimentos.

Considerando que a forma como o orçamento foi constituído impõe esta limitação na análise, optou-se por avaliar os indicadores do Pro Paz Integrado, conforme a metodologia sugerida por Jannuzzi (2002, 2004, 2005), avaliando os indicadores de insumo (financeiros), de processo e de resultado¹¹.

O Pro Paz Integrado teve dispêndios na ordem de R\$4,5 milhões de 2015 a 2018, representando 13,21% do total das despesas com o programa, e gastos para a implantação dos espaços na quantia de R\$671,9 mil, com obras, instalações e outras despesas. O detalhamento anual da execução financeira desta ação está disposto na Tabela 2.

Tabela 2 – Execução financeira da ação “Propaz Integrado”, 2015-2018 (em R\$)

Ano	Execução Financeira			
	Orçamento Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesa Realizada (c)	% (c/b)
2015	-	17.274,50	16.399,50	94,93%
2016	610.000,00	478.799,50	462.868,31	96,67%
2017	809.760,00	1.103.937,00	948.209,31	85,89%
2018	351.616,00	3.106.186,82	3.106.071,88	100,00%
Total	1.771.376,00	4.706.197,82	4.533.549,00	96,33%

Nota: o primeiro ano apresenta valor menor que a média, por ter sido o ano inicial da fundação.

Fonte: Elaborado pelas autoras da pesquisa a partir de dados extraídos do SIAFEM 2015 a 2018 (SIAFEM, 2020).

Observa-se que o Governo do Estado, por intermédio de seu orçamento anual e suplementos orçamentários durante a gestão, vem valorizando esta ação, aumentando de forma significativa os investimentos: de R\$462,8 mil gastos em 2016, a Fundação passou a investir R\$948,2 mil em 2017, praticamente dobrando o valor, e mais ainda em 2018, quando gastou R\$3,1 milhão com a ação. Considerando a localidade, tem-se a seguinte distribuição de despesas por município, como demonstra-se na Tabela 3:

¹¹ Os indicadores podem ser classificados de acordo com a natureza do que se indica: se recurso, classifica-se como indicador-insumo; se processo, como indicador-processo; se realidade empírica, como indicador-produto, conforme Jannuzzi (2002). Os indicadores-insumo (*input indicator*) correspondem às medidas associadas à alocação de recursos financeiros ou de equipamentos, para a consecução de um programa. Já os indicadores-processo (*throughput indicator*) são indicadores que traduzem o esforço operacional de alocação dos insumos. Por sua vez, os indicadores-produto (*output indicator*), ou de resultado, referem-se à realidade empírica, sendo medidas representativas dos avanços ou retrocessos das políticas formuladas.

Tabela 3 – Execução financeira da ação “Propaz Integrado”, 2015-2018

Município	2015	2016	2017	2018	Despesas Totais	%
Belém	13.262,00	446.531,70	911.824,77	1.347.341,30	2.718.959,77	59,97%
Outros mun.	3.137,50	16.336,61	36.384,54	1.758.730,58	1.814.589,23	40,03%
Total	16.399,50	462.868,31	948.209,31	3.106.071,88	4.533.549,00	100%

Fonte: Elaborado pelas autoras da pesquisa a partir de dados extraídos do GP PARÁ 2015 a 2018 (GP PARÁ, 2019).

Nota-se uma concentração anual de dispêndios na capital do Estado, Belém, exceto pelo ano de 2018, que concentrou mais gastos no interior. Há de se verificar, entretanto, se estes gastos corresponderam de fato a um esforço da Fundação em cumprir sua finalidade, motivo pelo qual se deve verificar o cumprimento das metas físicas planejadas para esta ação, no mesmo período, conforme se demonstra na Tabela 4.

Tabela 4 – Execução física da ação “Propaz Integrado”, 2015-2018

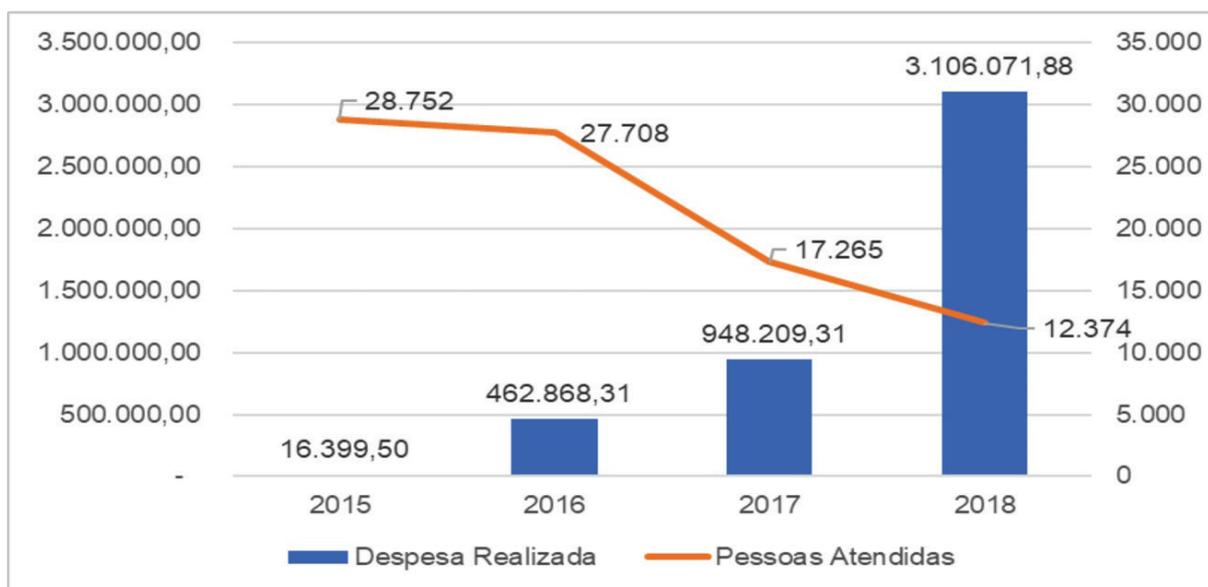
Ano	Execução Física (em unidades)				%
	Produto	Un	Meta Prevista	Meta Realizada	
2015	Pessoa Atendida	Un	48.220	28.752	60
2016	Pessoa Atendida	Un	17.765	27.708	156
2017	Pessoa Atendida	Un	21.045	17.265	82
2018	Pessoa Atendida	Un	21.184	12.374	58
Total	Pessoa Atendida	Un	59.994	57.347	96

Fonte: Elaborado pelas autoras da pesquisa a partir dos dados coletados nos Relatórios de Avaliação de Programas 2015-2018 (PARÁ, 2016, 2017, 2018, 2019).

Novamente, há de se ressaltar que, pela forma que a ação orçamentária foi concebida, integrando atendimento de mulheres, crianças e adolescentes, o indicador selecionado para monitorar o processo também é de natureza agregada: “Pessoa atendida”. Dessa forma, não é possível conhecer de forma segregada quantas mulheres foram atendidas, com base nas fontes consultadas.

Apesar da limitação, a execução física indica que, a despeito dos gastos dispendidos pela Fundação, a ação tem alcançado cada vez menos resultados. Em 2015, foi estipulada uma meta de atendimento de 48 mil pessoas, tendo sido atendidas 28 mil, 60% do previsto. Em 2016, foram atendidas 27 mil pessoas pelo PROPAZ, a título desta ação de governo – que conseguiu superar a meta prevista, cumprindo 156% do que fora planejado no orçamento. Em 2017, por sua vez, há uma brusca redução do quantitativo de atendimentos, alcançando 17 mil pessoas, cumprindo 82% daquilo que foi estabelecido inicialmente. No entanto, tal percentual de execução física é razoavelmente compatível com a execução financeira deste ano, que somou 86% do planejado. Já em 2018, verifica-se que foram atendidas 12 mil pessoas, correspondendo a apenas 58% do que foi planejado inicialmente – sendo que 100% do orçamento previsto no ano foi gasto, e que no ano de 2018 representou o maior investimento do Governo nesta ação até então. O Gráfico 2, a seguir, demonstra esta desproporção:

Gráfico 2 – Comparativo da Execução Financeira e Execução Física da Ação – 2015 a 2018



Fonte: Elaborado pelas autoras da pesquisa a partir dos dados coletados no SIAFEM 2015-2018 (SIAFEM, 2020) e Relatórios de Avaliação de Programas 2015-2018 (PARÁ, 2016, 2017, 2018, 2019).

Isso explicita que, apesar da Fundação ProPaz estar investindo cada vez mais recursos na ação de atendimento integrado às crianças, adolescentes e mulheres em situação de violência, menos pessoas estão sendo atendidas pela ação a cada ano.

Diante do exposto, resta conhecer a efetividade da política pública mensurada por meio de indicadores de resultado. Buscando por informações, foram consultados os Relatórios de Avaliação de Programas, elaborados pela Secretaria de Planejamento do Estado do Pará (SEPLAN), de 2015 a 2018. Em 2015, não se monitorou nenhum indicador de resultado específico quanto à efetividade do combate à violência contra a mulher, por não ter sido estabelecido nenhum parâmetro deste tipo no Plano Plurianual 2012-2015. Já em 2016, o Plano Plurianual estabeleceu como indicador de resultado a Taxa de Violência contra a mulher a cada 100 mil habitantes, estipulando uma meta a ser alcançada em 2019, segregada por regiões geográficas do Estado. No entanto, como a metodologia de mensuração estipulada pela SEPLAN estabelece a mensuração apenas ao final do período, não se acompanhou a evolução indicador a ano a ano, sendo divulgado como resultado da política pública desempenhada apenas em 2020, o que limita o acompanhamento e controle social da ação.

Buscando-se por outras fontes de informação, consultou-se o Portal da Transparência da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Pará, de onde foi possível baixar dados de criminalidade de 2012 a 2019 (SEGUP, 2019). No entanto, os dados disponibilizados ao público não apresentam classificação específica discriminando a incidência de crimes pela Lei Maria da Penha, impossibilitando o uso dos dados neste estudo. Também se consultou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, que apresentou a mesma lacuna informativa no que diz respeito aos dados disponibilizados ao público geral (SINESP, 2019).

Em consulta a dados secundários, verificou-se no Atlas da Violência 2019, disponibilizado pelo IPEA, a taxa de homicídios de mulheres por unidade federativa, de 2007 a 2017 (IPEA, 2019). Os dados do Pará disponíveis para o período estudado foram sintetizados na Tabela 5.

Tabela 5 – Homicídios de mulheres no Pará 2015-2017

Ano	Taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes no Pará
2015	6,4
2016	7,2
2017	7,5

Fonte: Atlas da Violência 2019 (IPEA, 2019).

É possível observar que o número de homicídios de mulheres no período cresceu, de 6,4 a 7,5 em 2017, valor considerado acima da média nacional para o mesmo período, o qual foi de 4,4 a 4,7 em 2017. No entanto, ressalta-se que a taxa de homicídio de mulheres sinaliza o aumento da violência letal¹², mas não abrange os outros crimes previstos pela Lei Maria da Penha, como a Lesão Corporal, a Ameaça e o Estupro, o que fragmenta a compreensão do número total de mulheres atingidas pela violência doméstica e familiar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Maria da Penha institui mecanismos no combate à violência contra a mulher de forma integral que estão pautados no tripé da repressão, assistência e prevenção. Além disso, a Lei ampliou o debate público sobre o tema, tirando-o da invisibilidade. Buscou-se, com o presente artigo, analisar a política pública adotada no Pará no enfrentamento à violência contra a mulher entre os anos de 2015 a 2018.

Dentre os avanços, observa-se melhoria na infraestrutura da DEAM de Belém, ofertando um atendimento 24 horas, nos 7 dias da semana, e a estruturação do atendimento psicossocial oferecidos pelo Pro Paz Mulher para as mulheres em situação de violência.

Porém, obstáculos ainda persistem, como: a limitação da expansão da rede de enfrentamento na cidade e a ausência de integralidade de todos os serviços ofertados pelo Pro Paz Mulher. Das fontes públicas consultadas sobre o orçamento, observa-se que, apesar dos crescentes investimentos realizados pelo Estado, não reverberou em melhorias no atendimento, com menos pessoas atendidas a cada ano e o aumento da taxa anual de homicídio de mulheres, o que desperta para novos questionamentos em futuras pesquisas.

Ademais, a ausência de dados atualizados torna o controle social deficitário, não permitindo que haja um acompanhamento eficiente da política pública de enfrentamento à violência. A ausência de um painel de monitoramento mais detalhado sobre a política, bem como sua agregação orçamentária a outros tipos de atendimento, limitou a análise, representando uma necessidade de melhoria na transparência das informações disponíveis ao público.

¹²De acordo com o Atlas da Violência (2019), há indícios significativos, baseados na literatura internacional, de que uma significativa parcela das mortes violentas de mulheres ocorre dentro das residências e é praticada por conhecidos das vítimas.

Para a prospecção de futuros estudos, considera-se importante aprofundar as análises do orçamento público por programas voltados ao combate à violência doméstica e familiar, além de avaliar a qualidade do gasto público nesses programas. Conforme afirma Santos *et al* (2017), o orçamento público é um instrumento multidimensional de gestão e implementação de políticas públicas que exterioriza o planejamento e execução da administração pública em diversos setores sociais. Desta forma, seria relevante observar em que finalidade estes gastos têm sido empregados, para identificar medidas que possam promover mais eficiência, eficácia e efetividade das políticas para as mulheres, resultando em impactos sociais mais significativos àquelas que precisam, na busca do ideal da erradicação deste tipo de violência.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, L. M. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 29, n. 2, p. 449-69, maio/ago. 2014.
- BARSTED, L. L. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 13-42.
- BASTOS, A. M. *Violência doméstica e familiar contra a mulher e a atuação da Defensoria Pública do Pará: a defesa e assistência interdisciplinar ao “homem agressor” pelo NEAH- simbólico ou política pública de prevenção de delitos*. 2016. 185 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.
- BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Senado Federal. *Relatório Final*. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.
- BRASIL. *Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113341.htm. Acesso em: 24 abr. 2019.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 870, de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>. Acesso em: 5 jun. 2019.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2011.

BUGNI, R. P. *Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: uma análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal*. 2016. 216 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CAMPOS, C. H. A CPMI da Violência contra a Mulher e a Implementação da Lei Maria da Penha. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-531, 2015.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

GARCÍA-MORENO, C. et al. Addressing violence against women: a call to action. *The Lancet*. [s. l.], v. 385, n. 9978, p. 1685-1695, 2015.

GP PARÁ. *Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará - Consulta à ação "Propaz Integrado" 2015-2018*. Belém, 2019. Disponível em: <http://www.gp.pa.gov.br/acesso.asp>. Acesso em: 10 nov. 2019.

HEISE, L.; PITANGUY, J.; GERMAIN, A. *Violence against women: the hidden health burden*. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.

IPEA. *Atlas da Violência 2019*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 2019.

JANNUZZI, P. M. D. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1 p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. D. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas: elaboração de estudos socioeconômicos*. 3. ed. Campinas: Alínea, 2004.

JANNUZZI, P. M. D. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

MEZZAVILLA, R. S. et al. Intimate partner violence and breastfeeding practices: a systematic review of observational studies. *Jornal de Pediatria*, Rio de Janeiro, v. 94, p. 226-237, 2018.

OBSERVE: Observatório pela aplicação da Lei Maria da Penha. *Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais*. [S. l.]: Projeto Observe/UNIFEM. 2011.

PARÁ. *Lei ordinária nº 7.773, de 23 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre a organização do Programa PROPAZ – PRESENÇA VIVA, por uma Cultura de Paz, e dá outras providências. Belém: Governo do Estado, 2013. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/708>. Acesso em: 5 jun. 2019.

PARÁ. *Lei ordinária nº 8.097, de 1 de janeiro de 2015*. Institui a Fundação PROPAZ no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Belém: Governo do Estado, 2015. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/1328>. Acesso em: 5 jun. 2019.

- PARÁ. *Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2012-2015: Exercício 2015*. Belém: Secretaria de Planejamento, 2016.
- PARÁ. *Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2016-2019: Exercício 2016*. Belém: Secretaria de Planejamento, 2017.
- PARÁ. *Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2016-2019: Exercício 2017*. Belém: Secretaria de Planejamento, 2018.
- PARÁ. *Relatório de Avaliação dos Programas do Plano Plurianual 2016-2019: Exercício 2018*. Belém: Secretaria de Planejamento, 2019.
- PASINATO, W. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, 2015.
- PRO PAZ MULHER - atendimento humanizado à mulher em situação de violência doméstica, familiar e sexual no Pará. Belém, 2019. Disponível em: <http://www.propaz.pa.gov.br/pt-br/content/pro-paz-mulher-atendimento-humanizado-%C3%A0-mulher-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-viol%C3%A2ncia-dom%C3%A9stica-familiar-e>. Acesso em: 23 abr. 2019.
- REIS, A. A. O Atendimento psicológico às mulheres em situação de violência no Centro de Referência Maria do Pará: um balanço após dois anos de funcionamento. *Revista Nufem*, São Paulo, ano 2, n. 1, p. 134-139, jan./jun. 2010.
- RUIZ-PÉREZ, I.; CASTAÑO, J. P.; CASES-VIVES, C. Methodological issues in the study of violence against women. *Journal of Epidemiology & Community Health*, [s. l.], v. 61, p. 26-31, 2007.
- SANTOS, F. R. et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.
- SARKAR, N. N. The impact of intimate partner violence on women's reproductive health and pregnancy outcome. *Journal of Obstetrics and Gynaecology*, [s. l.], v. 28, n. 3, p. 266-271, 2008.
- SEGUP. *Portal da Transparência*. 2019. Disponível em: <http://transparencia.segup.pa.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- SIAFEM. *Programa "Propaz Integrado" 2015-2018*. Belém: Secretaria da Fazenda do Estado do Pará, 2020.
- SINESP. *Portal do Sistema Nacional de Segurança Pública*. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1>. Acesso em: 10 nov 2019.
- SUGG, N. Intimate Partner Violence: prevalence, health consequences and intervention. *Medical Clinics of North America*, [s. l.], v. 99, p. 629-649, 2015.
- SOUZA, L. T. *Da expectativa à realidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- SOUZA, L. T.; VELOSO, M. M. X.; PINHEIRO, I. Os Centros Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência e a experiência do Pro Paz Mulher (Belém- Pará). *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 128-145, ago. 2018.
- WORLD Health Organization. *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. [S. l.], 2013. Disponível em: <http://www.who.int/iris/handle/10665/85239>. Acesso em: 10 de dezembro de 2019.