



**PPA 2012-2015**

**Avanços e retrocessos**

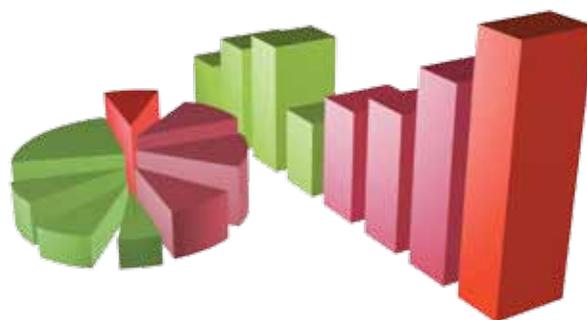
**no enfrentamento das desigualdades**

**vividas pelas mulheres**

# Avanços e recuos marcam o ciclo orçamentário 2012-2015

O Estado brasileiro vai começar um novo ciclo orçamentário. Sob o nosso ponto de vista feminista e antirracista, estão anunciadas várias mudanças e também confirmadas permanências. Há contradições ineludíveis: avanços e recuos em termos de enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres. O texto do projeto de lei do PPA enviado pelo governo ao Congresso não contempla diretrizes para a igualdade de gênero e de raça, nem para a justiça social, tampouco faz qualquer menção às mulheres, ao contrário dos dois PPA's anteriores (2004-2007 e 2008-2011). Por outro lado, o Anexo 1 desse mesmo PPA, responde a várias demandas da luta feminista por políticas públicas nos seus programas temáticos, iniciativas, objetivos. As formulações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004-2007 e 2008-2011) foram incorporadas e, em vários momentos, aperfeiçoadas e traduzidas em indicadores e metas no projeto do PPA 2012-2015. Para se ter um retrato bem rápido do que aconteceu, basta dizer que a palavra "mulher", que no PPA anterior aparecia 52 vezes, agora apresenta 287 ocorrências; negro que aparecia 12 vezes, agora tem 52 ocorrências.

Em relação ao orçamento das ações para o enfrentamento das múltiplas formas de desigualdade vividas pelas mulheres, ainda há muitas interrogações. Se o governo tornar transparente o gasto com cada um dos objetivos e metas dos 65 programas temáticos que integram o PPA, não resta dúvida que vamos saber melhor qual volume de recursos orçamentários vai ser investido nesse sentido e, então, vamos ter um avanço qualitativo. Mas por enquanto, estamos longe disso. Como não há correspondência direta entre objetivo-meta com o gasto orçamentário, ficou muito difícil analisar a adequação dos recursos para determinada ação e política do governo. O sistema acessível para monitoramento da execução orçamentária é o SIGA BRASIL e também lá não foi possível ainda adotar relatórios que façam este cruzamento que é essencial para viabilizar o monitoramento, a participação e o controle social nas políticas públicas.



Um sinal evidente e, lamentavelmente, preocupante em relação ao financiamento das políticas públicas para a igualdade é a redução do orçamento da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Promoção de Políticas para a Igualdade Racial. O Projeto de Lei Orçamentária para 2012 em comparação ao Orçamento de 2011, reduz em 31,3% os recursos para a SPM, e em 67% os recursos para a SE-PPIR!!! Para a Secretaria de Direitos Humanos, a redução é de 20,3%.

Prevê-se para 2012 que o orçamento chegue a R\$2,2 trilhões. Praticamente a metade desse montante vai para a dívida pública 46%; os 65 programas temáticos representam 32% (R\$706 bilhões), ficando os demais 22% dos recursos para o funcionamento e gestão dos órgãos públicos.

Essa edição do FÊMEA é dedicada a análise dos projetos do PPA e da LOA. Para conhecer na íntegra o conjunto de artigos que elaboramos e serviram de fonte para esse jornal, visite o nosso sítio eletrônico. O link é o seguinte:

[http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&id=210&Itemid=145](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=category&id=210&Itemid=145)

Boa leitura!



SCS, Quadra 2, Bloco C, Sala 602, Ed. Goiás  
CEP 70317-900 • Brasília-DF  
Telefax: 55+(61) 3224-1791

Endereço eletrônico:  
imprensa@cfemea.org.br  
Site: <http://www.cfemea.org.br>

Conselho Deliberativo:  
Eliana Graça, Gilda Cabral,  
Iáris Ramalho Cortês e Zuleide Araújo.

Conselho Fiscal:  
Ivônio Barros, Elaine Marinho Faria, Eneida Vinhaes Dutra,  
Mônica Ferreira Gaspar de Oliveira.

Colegiado de Gestão:  
Guacira César de Oliveira, Mirla de Oliveira Maciel  
e Natalia Mori Cruz.

Demais integrantes da equipe:  
Ana Cláudia Jaquetto Pereira, Francisco Rodrigues,  
Kauara Rodrigues Dias Ferreira, Leila Rebouças,  
Mirla de Oliveira Maciel, Priscilla Brito e Sarah de Freitas Reis.

Jornalista Responsável:  
Daniela Lima (DRT/DF 4926)

Parcerias: Fundação Heinrich Böll, Fundação Ford, Fundação Avina,  
Fundo MDG3, OXFAM, IWHC, Safe abortion action fund e  
Fundo de Igualdade de Gênero (ONU Mulheres)

Apoio: Fundo MDG3

Projeto gráfico: Faro Brasil  
Editoração: Ars Ventura Imagem & Comunicação

Impressão: Athalaia gráfica  
Tiragem: 13.000 exemplares

# Trabalho, emprego e renda: mais recursos não mudam o quadro de desigualdade

Conforme aborda o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, é no espaço do trabalho que as desigualdades étnico-raciais e de gênero são mais evidentes. Apesar disso, o programa de Trabalho, Emprego e Renda, um dos que contam com mais recursos no âmbito do PPA 2012-2015, ainda não está consolidado a partir de uma perspectiva de gênero e raça.

O programa tem entre seus objetivos a qualificação social e profissional; a garantia da expansão diversificada do crédito; o estímulo aos investimentos dos micro e pequenos empreendedores urbanos – inclusive os empreendimentos econômicos autogestionários e coletivos; e o incentivo à economia solidária. Além disso, pretende garantir o investimento em inovação tecnológica e em empreendimentos dos setores de turismo, exportação e agricultura familiar.

Dos indicadores propostos para o programa no PPA 2012-2015 apenas dois fazem referência à mulher, um à população de não brancos e um à população negra. Apenas três objetivos, dos dez existentes no programa, explicitam o atendimento a mulher e/ou a gênero raça/etnia, e mesmo assim, de forma muito limitada e aquém da dimensão exigida.

O trabalho doméstico está presente em três objetivos desse programa. No primeiro, as trabalhadoras domésticas são relacionadas na extensa lista de prioridades da meta de qualificação social e profissional. O segundo estabelece uma meta genérica de atuar para a melhoria das relações de trabalho e aperfeiçoamento da legislação sobre o trabalho doméstico. Na mesma direção, o terceiro objetivo estabelece como meta a articulação para assegurar às trabalhadoras domésticas os mesmos direitos previstos na CLT as/aos demais

trabalhador@s assalariad@s, além da meta de incentivar a formalização das relações de trabalho doméstico remunerado.

É prioridade para o movimento de mulheres a equiparação dos direitos trabalhistas e medidas efetivas que garantam a inclusão previdenciária das trabalhadoras domésticas remuneradas.

## Trabalho, emprego e renda para as mulheres

No programa Trabalho, Emprego e Renda, o movimento de mulheres elaborou emendas ao projeto de lei do Plano Plurianual 2012-2015 para inserir a perspectiva de gênero e raça no planejamento orçamentário do governo para os próximos quatro anos.

Em relação aos indicadores, foram elaboradas emendas para garantir a especificação de sexo, raça/cor nos indicadores vinculados ao microcrédito produtivo orientado, pois é fundamental que a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas sejam orientadas à igualdade de gênero, raça/etnia no mundo do trabalho.

Segundo a análise do CFEMEA, as mulheres são as principais beneficiárias do microcrédito produtivo. Portanto, também foi produzida uma emenda incluindo indicadores de sexo e raça/cor nos registros administrativos e nos bancos de dados dos órgãos da administração federal responsáveis por políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda e combate à pobreza. No entanto, além dos indicadores é preciso sistematizar essas informações, de forma a permitir o acompanhamento do perfil dos tomadores, e realização de estudos e avaliações fundamentais para o gerenciamento dessa política pelos gestores públicos e pela

sociedade, algo que demanda um comprometimento do poder público de um modo geral.

Vale lembrar que a luta do movimento feminista pela igualdade nas relações de trabalho inclui o reconhecimento das dificuldades de acesso efetivo à qualificação social e profissional, especialmente para as mulheres chefes de família, devido à ausência de suporte do Estado em tudo que circunda as necessidades do trabalho, como creches, brinquedotecas, transporte, alimentação, entre outras coisas.

## ORÇAMENTO PARA 2012

- Entre os programas temáticos, ele é o 4º colocado entre os que receberão mais recursos: estão destinados R\$ 248 bilhões para os próximos quatro anos, o que representa 5,51% do volume total de recursos;
- No Projeto de Lei Orçamentária de 2012, o montante previsto é de cerca de 40 bilhões de reais. Desse total, 98,3% é destinado ao pagamento do Seguro Desemprego e do Abono Salarial;
- A Subvenção Econômica em Operações do Microcrédito Produtivo responde por R\$ 362 milhões, ou seja 0,9% do programa;
- A ação sobre a Agenda Nacional do Trabalho Decente que em 2011 apresentou dotação de apenas R\$ 100 mil, no PLOA 2012 passa a contar com R\$ 3 milhões. Mas, mesmo esse valor irrisório não foi empenhado até 24 de outubro de 2011;
- Para as ações de qualificação social e profissional houve redução de cerca de 45% dos recursos em comparação ao previsto para 2011.

# Enfrentamento ao racismo é abordado de forma limitada

Considerando a relevância do racismo, pode-se dizer, que o governo traçou estratégias, definiu instrumentos e previu recursos muito limitados para enfrentar a condição injusta e desigual em que vivem as mulheres negras. Apesar de o PPA 2012-2015, se referenciar no Estatuto da Igualdade Racial (lei nº 12.288/2010), e alguns dispositivos do Estatuto fazerem referência às desigualdades de gênero e as políticas para as mulheres – vinculadas ao acesso ao crédito, contra a marginalização da mulher negra no trabalho artístico e cultural, na atenção as mulheres negras em situação de violência –, essa dimensão composta da discriminação (sexista e racista) ficou muito fora no Plano.

Mesmo assim, a promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo nesse PPA difere qualitativamente do seu anterior. Observa-se que as questões sobre raça estão distribuídas em diversas outras áreas temáticas do Plano e abordam o Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial de forma específica. Contudo, a substantiva redução do orçamento da SEPPIR prevista no PPA e proposta no Projeto de Lei Orçamentária para

2012 denuncia que os discursos do governo mudaram, incorporando outras perspectivas para promover a igualdade, mas os recursos para financiar a ação efetiva nesse sentido minguaram. Uma contradição insustentável para quem quer ver mudanças reais na vida de cada cidadã e cidadão.

A análise sobre o ciclo orçamentário feita pelo CFEMEA aponta que o valor global destinado para os quatro anos de vigência do Plano Plurianual é de R\$ 312,6 milhões para este programa, ocupando a 57ª lugar entre os 65 programas temáticos. O curioso é que 72,6% deste total, ou seja, R\$ 227 milhões, são destinados às despesas de capital, certamente vinculada à regularização fundiária das comunidades quilombolas.

O Enfrentamento ao Racismo e à Promoção da Igualdade Racial está, sob a responsabilidade da SEPPIR, organizado a partir de dez objetivos, sendo seis vinculados de forma mais ampliada ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade racial, três direcionados especificamente às comunidades quilombolas e um às comunidades tradicionais.

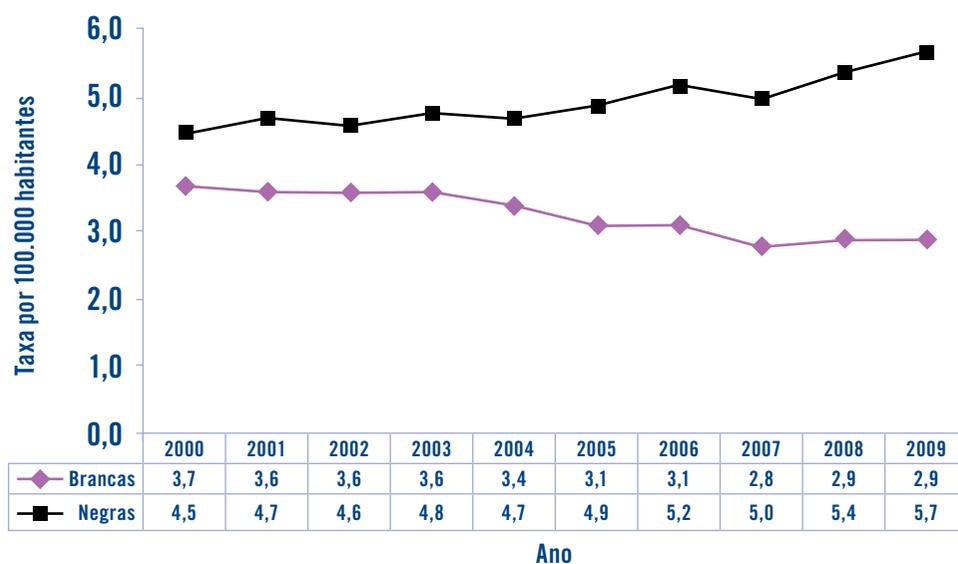
**“o governo traçou estratégias, definiu instrumentos e previu recursos muito limitados para enfrentar a condição injusta e desigual em que vivem as mulheres negras”.**

Em nenhuma das descrições dos dez objetivos deste programa explicita-se a incorporação da perspectiva de gênero, mas em cinco deles observam-se metas e/ou iniciativas que incorporam tal perspectiva, como é o caso da que propõe a inclusão e aperfeiçoamento de indicadores desagregados por raça/cor e sexo nos sistemas governamentais.

Um dos objetivos deste programa está vinculado à ação primordial para as chamadas políticas transversais que é a constante promoção de sua incorporação e implementação pelos demais órgãos federais, estaduais e municipais, e seu monitoramento e avaliação pelo órgão de referência da política, no caso a SEPPIR.

O problema é que nessa meta, como em outras, falta um compromisso mais consistente apontando onde se quer chegar. Não basta que o PPA aponte o sentido em que vai orientar a política, mas onde quer chegar, em que ritmo vai andar ano a ano para alcançar suas metas, e quanto vai investir para isso.

**Tendência de Taxa da Mortalidade por Homicídio no Sexo Feminino, segundo raça/cor, Brasil, 2000-2009**



# O orçamento de 2012 para enfrentar o racismo e promover a igualdade

Em 2012, a verba destinada para o programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial é de R\$ 73,1 milhões, distribuídos em nove ações orçamentárias. cerca de 76,6%, desse total, R\$ 56 milhões são destinados a duas ações vinculadas à regularização fundiária das comunidades quilombolas. E outros R\$ 8,7 milhões, cerca de 11,8% são direcionadas às comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais.

Restam ainda os simbólicos R\$ 8,5 milhões, 11,5% do total do programa para quatro ações vinculadas a políticas de igualdade racial, o que considerando a dimensão dos objetivos propostos e das metas a serem alcançadas é muito pouco.

A análise do CFEMEA aponta algumas ações destacadas relativas à LOA 2011. Segundo o documento, as dotações vinculadas à regularização fundiária apresentaram um crescimento de 85,4% passando de R\$ 30,2 milhões em 2011 para R\$ 56 milhões no PLOA 2012. O Apoio a Conselhos e Organismos Governamentais de Promoção da Igualdade Racial deverá ser uma prioridade, pois apresentou crescimento de mais de 800%, passando de R\$ 400 mil em 2011, para R\$ 3,65 milhões no PLOA 2012. Porém até o início de outubro nenhum centavo foi sequer empenhado nessa ação.

Um dos fatores decisivos para essa baixa execução orçamentária tem a ver com o contingenciamento da metade dos recursos do orçamento de 2011 da SEPPIR.

A observação segue para as demais ações selecionadas que apresentaram redução de verba. O destaque vai para a queda expressiva de 92% do recurso da ação destinada ao Apoio a Iniciativas para a Promoção da Igualdade Racial, principal redução em termos de volume de recursos – em 2011 estão previstos cerca de R\$ 57,2 milhões, e no PLOA 2012 apenas R\$ 4,35 milhões. “Essa ação foi objeto de emendas



Foto: Rede Social Feminista (Fich)

parlamentares, inclusive da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, no valor de R\$ 48,16 milhões. Até início de outubro apenas 1% da ação havia sido empenhado” diz a economista Célia Vieira.

Outra ação que apresentou forte queda nos recursos previstos foi *Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos e Outras Comunidades Tradicionais*. Esta ação apresentou uma redução de 72% no PLOA 2012, caindo de R\$ 19,1 milhões em 2011 para apenas R\$ 5,35 milhões. Até início de outubro foram empenhados 10% do valor previsto. Outras ações deixaram de constar da programação orçamentária, como

por exemplo, *Capacitação de Agentes Públicos em Temas Transversais* que dispõe de R\$ 1,1 milhão em 2011. A *Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação*, restrita apenas aos servidores públicos e o valor pouco expressivo de apenas R\$ 150 mil.

Deixam ainda de constar da programação orçamentária no âmbito desse programa as ações relativas a políticas setoriais na área de trabalho, onde se destacam as ações desenvolvidas *Plano Setorial de Qualificação Afrodescendente* e o *Plano Setorial de Qualificação de Trabalhadores Domésticos (PLANSEQ TDC)*, saúde e educação em comunidades quilombolas.



## Políticas para as Mulheres:

### Enfrentamento à violência e autonomia

***As mulheres querem o fim da violência cometida pelos homens. E para isso acontecer, é preciso que o Estado entenda que o combate à violência é primordial. E recursos suficientes a cada ano são fundamentais para o bom andamento das políticas públicas.***

As políticas de enfrentamento à violência, especialmente no âmbito doméstico, não conseguiram inverter a tendência crescente da violência contra as mulheres. O enfrentamento à violência deve ser política primordial dos governos. Os recursos previstos e sua execução a cada ano são fundamentais para o bom andamento das políticas públicas, pois uma vida sem violência é um direito de todas as mulheres.

Para este novo PPA 2012-2015, o governo propôs juntar em um único programa o enfrentamento à violência e a autonomia das mulheres. O CFEMEA em sua análise, explicou não fazer sentido juntar em um único programa temático do PPA o combate à violência com ações voltadas para a autonomia das mulheres. “O que explicaria tal fato seria apenas o projeto do governo de reduzir o número de programas no PPA 2012-2015, diz o documento”.

Outra análise contida no documento do CFEMEA, e esclarecida pela feminista Gilda

Cabral é que apesar de o novo modelo de elaboração do PPA estar organizado em iniciativas, objetivos e indicadores, e de atribuir metas quantitativas e qualitativas para acompanhar os avanços e retrocessos relativos às políticas públicas, em relação ao programa sob a responsabilidade da SPM ainda há muitas lacunas. “Infelizmente a maioria das metas desse programa não está quantificadas, o que chamamos de meta ‘falsa qualitativa’. E isso pode dificultar sobremaneira o monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas para o combate à discriminação às mulheres”. diz Gilda.

“Para exercer o controle social, além dos mecanismos de monitoramento e avaliação é fundamental que o planejamento das políticas e ações governamentais sejam definidas de forma a permitir seu monitoramento e avaliação, preferencialmente a partir da perspectiva de gênero e da igualdade racial”, afirma a feminista.

# Em 2012, recursos mais escassos para garantir os direitos das mulheres

Há décadas os movimentos feministas e de mulheres incidem politicamente no Legislativo, articulados com a Bancada Feminina no Congresso Nacional e com a Secretaria de Políticas para as Mulheres para que os recursos direcionados ao enfrentamento da violência contra as mulheres sejam ampliados a cada ano. Mas mesmo assim é crescente o assassinato de mulheres no Brasil por seus maridos, companheiros ou namorados.

Apesar da violência contra as mulheres não parar de crescer, o governo propôs no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) um corte brusco no orçamento para o ano de 2012. Segundo a análise do CFEMEA, o orçamento previsto é de R\$ 62.674.625,00, valor este que significa uma retirada de metade dos recursos autorizados em 2011 para os programas de Enfrentamento à Violência e de Direitos das Mulheres que, juntos, em 2011 têm verba autorizada na LOA de R\$ 118.537.142,00.

Outro dado que chama a atenção é que dos recursos direcionados à Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), 77% estão previstos para despesas correntes, ou seja cerca de R\$ 48 milhões, e apenas R\$ 14 milhões para investimentos.

## A baixa execução orçamentária deste ano

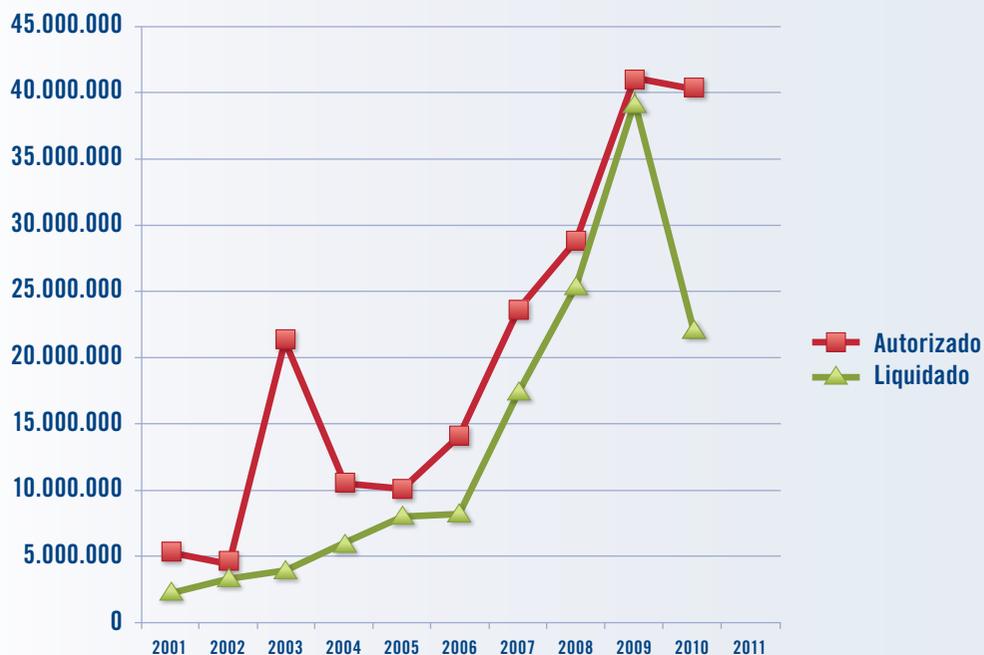
Praticamente a metade do orçamento da Secretaria de Políticas para as Mulheres está contingenciado, segundo explica Tatu Godinho, secretária de Planejamento da SPM, em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal. “Essa é uma das causas da baixa execução orçamentária da SPM”, afirma.

A análise do CFEMEA aponta que até o dia 26 de Outubro de 2011 menos da metade (47%) dos recursos estavam empenhados e apenas 19% liquidados no programa de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.

Igual tendência é observada em algumas ações do programa sobre Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres, também de responsabilidade da Secretaria de Políticas para as Mulheres, que até o dia 26 de outubro deste ano obteve empenho zero. O mais lamentável e agravante desse alto contingenciamento e baixa execução deste programa é o fato de 2011 ser o ano da realização da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. A Bancada Feminina no Congresso Nacional, a própria SPM, as articulações dos movimentos de mulheres e tantos outros aliados conseguiram dobrar essa verba quando discutiam o orçamento para 2011 (de R\$ 40 para 81 milhões). Todavia, a SPM só conseguiu empenhar R\$ 7 milhões e liquidar R\$ 4 milhões até outubro deste ano!

Nos últimos anos o CFEMEA tem desenvolvido inúmeros esforços no sentido de aprimorar a definição de indicadores de gênero e raça/etnia para as políticas públicas. Analisando o conjunto dos 17 indicadores propostos no PPA para o Programa de Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia, não se consegue deduzir qual a prioridade governamental para essa política e o que efetivamente o governo pretende para combater as desigualdades ainda existentes por razões de sexo. Resta aguardar como o governo divulgará as informações e dados relativos a essas agendas e suas metas, de forma a viabilizar o monitoramento e avaliação por parte dos movimentos sociais

## Evolução dos recursos para o programa Prevenção e Enfrentamento à violência contra as Mulheres de 2001 a 2010



Nos últimos dez anos, a incidência política do movimento de mulheres em articulação com a Bancada Feminina no Congresso Nacional e com o apoio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, quase sempre conseguiu aumentar os recursos que os governos pretendiam alocar para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Mas como o que fica autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA), não é obrigatório para ser gasto (autorizar não é obrigar), invariavelmente a execução orçamentária do programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres ao longo da última década ficou abaixo do montante autorizado pelo Congresso. O contingenciamento de recursos orçamentários ditado pela política econômica do governo, além de entraves para a realização de convênios, é um dos principais elementos que explica a execução sempre abaixo do autorizado.

# Atenção Integral à Saúde da Mulher ficou fragilizada

Serão quase R\$ 9,4 bilhões do orçamento do Ministério da Saúde para investimentos até 2014 na implantação da Rede Cegonha. De acordo com a presidenta Dilma, estes recursos serão aplicados na construção de uma rede de cuidados primários à mulher e à criança.

Priorizar a redução da mortalidade materna é necessário e urgente. Por isso a importância desta decisão do atual governo. Entretanto, o documento do CFEMEA observa em sua análise que no programa de Aperfeiçoamento do SUS, o PLOA tem previstos para 2012 R\$ 67,8 bilhões. O valor para a Rede Cegonha é 0,4% desse programa, ou seja R\$ 268,7 milhões, dos quais R\$ 115 milhões são para despesas de capital e o restante dos recursos para despesas correntes. “Não se sabe quanto dos R\$ 9,4 bilhões prometidos pela presidenta deveriam constar no orçamento para 2012 e não se tem como identificar as ações orçamentárias ou itens do PPA que levem a essa soma”, aponta a análise.

No Brasil as mulheres morrem quando têm filho e morrem quando não querem ter filhos e fazem aborto. Mais de 1.500 mulheres morreram durante a gravidez, em decorrência de aborto, no parto ou puerpério no Brasil. 92% dessas mortes seriam evitáveis se tivessem um atendimento adequado à saúde – por isso a urgência na redução da mortalidade materna. A análise do CFEMEA propõe, inclusive que a Rede Cegonha amplie suas atividades e passe a orientar as mulheres para que possam livre e conscientemente controlar a própria fecundidade. “Há um conjunto de medidas que a saúde pública deve tomar nesse sentido. Entre elas, a distribuição da pílula do dia seguinte, inclusive na rede de Farmácia Popular, para evitar emergencialmente gravidezes indesejadas”, diz o documento.

## O orçamento da saúde para 2012

Uma breve análise do orçamento do Ministério da Saúde mostra que para o próximo ano não é proposto nenhuma mudança significativa em seus recursos, apenas uma pequena

correção (10,14%) do valor atual do Fundo Nacional de Saúde, responsável pelos recursos para a política de saúde e funcionamento do SUS. Tal fato indica que não haverá para a área de saúde, em 2012, mudanças significativas e nem o volume proposto de recurso indica uma prioridade governamental, pois praticamente os valores se repetem e quatro órgãos têm inclusive suas verbas reduzidas em 2012 se comparadas com os valores autorizados em 2011.

## Saúde da Mulher tem baixa execução orçamentária em 2011

Em 2011, o orçamento do Ministério da Saúde é de R\$ 78,6 bilhões autorizados, dos quais já empenhou R\$ 60,8 bilhões e R\$ 53,7 foram liquidados, ou seja, considerado boa execução com 77,40% de seus recursos empenhados e 68,34 liquidados. Mas segundo a feminista Gilda Cabral, as ações voltadas para saúde da mulher e a população negra, estão com vida vegetativa no que tange a execução de suas verbas. E com data de morte em 31 de dezembro de 2011, quando a LOA 2011 expira.

A ação *Atenção à Saúde das Populações Quilombolas*, do programa Brasil Quilombola, que tinha previsto R\$ 1,2 milhão, registrou empenho zero, até o dia 26 de outubro. O programa *Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde* já empenhou 38% de seus recursos autorizados. No caso da ação *Implantação e Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher*, o Ministério só empenhou R\$ 10.000,00 dos R\$ 11.750.000,00 autorizados na LOA 2011 para assistência hospitalar e ambulatorial, o que representa 0,08% da verba autorizada – uma das mais baixas taxas de execução observadas nesse programa e no Ministério.

A luta feminista sustenta com muito vigor as demandas por Atenção Integral à Saúde da Mulher que, nesse PPA, ficaram mais fragilizadas. Defende também o direito de todas à saúde e o dever do Estado em assegurá-lo. “Queremos uma resposta concreta em termos de garantia desses direitos, pois quem cobre as falhas e lacunas no atendimento do sistema de saúde e de assistência do Estado são as mulheres, afirma a feminista Gilda Cabral.



Foto: Karol Kaiser (Flickr)

# O potencial da assistência social na defesa dos direitos das mulheres

O Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto deste ano traz importantes avanços em relação à ampliação e qualificação dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um dos principais desafios para superar a questão da vulnerabilidade social no Brasil.

Na Mensagem Presidencial, Dilma Rousseff apresentou um conjunto de dados demonstrando que ainda há um número considerável de pessoas em risco social e apontando como desafio a ampliação do nível de cobertura deste grupo da população, e a qualificação dos serviços.

Além dos desafios apresentados pela Presidência, também é importante observar a necessidade de estruturação da vigilância social, para ampliar a capacidade de planejamento e monitoramento do SUAS; a operacionalização do Protocolo de Gestão Integrada, que articula a concessão de benefícios aos serviços; a qualificação dos recursos humanos dentro do Sistema; o efetivo reordenamento da rede prestadora de serviços de alta complexidade, especialmente os serviços de acolhimento.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é uma rede que integra 99,5% dos municípios brasileiros e que tem um enorme potencial, a ser desenvolvido de forma mais ampla e estruturada, na defesa dos direitos das mulheres, seja na prevenção de situações de vulnerabilidade e risco; seja para fazer o encaminhamento para outros serviços da rede e para outras políticas públicas, através dos Serviços de Proteção Social Básica, como nas situações de violação de direitos decorrentes de discriminações e situações de violência experimentadas pelas mulheres, particularmente violência doméstica, abuso e exploração sexual, através dos Serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Segundo a economista Célia Vieira, a nova versão do PPA 2012-2015 traz o programa sobre o Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) —, que apresenta um conjunto muito mais amplo e diversificado de indicadores que contribuirão para aprimorar o acompanhamento de sua execução. “São indicadores para monitorar a ampliação da cobertura da prestação de vários serviços, com destaque para o indicador Percentual de CREAS com atendimento para mulheres em situação de violência”, explica a economista.

Para os quatro anos, a previsão de recursos para este programa totaliza R\$ 152,9 bilhões, sendo a maioria destinada ao pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) a pessoas com deficiência e a pessoas idosas.

O projeto do PPA apresenta ainda outros avanços nessa área, estabelecidos a partir deste programa. Contudo, diz Célia, alguns desafios ainda não foram contemplados, especialmente em relação à promoção de avanços na incorporação das dimensões de gênero e étnico-raciais nas políticas implementadas no âmbito do SUAS:

- **Gênero e Família** – visibilizar as relações conflitivas e hierárquicas que organizam a esfera doméstica, aprofundar o questionamento dos papéis tradicionais de gênero e desnaturalizá-los, inclusive para evitar o confinamento das mulheres ao espaço doméstico. Consequentemente, criticar e impedir o desenho de políticas que transfiram responsabilidades dos serviços públicos para as mulheres no âmbito familiar, porque assim se aumenta a jornada de trabalho não remunerado das mulheres e se reduz as suas chances de buscar autonomia econômica, em nome de uma suposta eficiência econômica do Estado.

- **Orientação de políticas públicas pró-igualdade de gênero aos homens** – Fazer intervenções com mensagens alternativas de gênero voltadas para meninos, jovens e

---

**“Alguns desafios ainda não foram contemplados, especialmente em relação à promoção de avanços na incorporação das dimensões de gênero e étnico-raciais nas políticas implementadas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”**

homens. Revisar as políticas públicas atuais, analisando a influência das mesmas sobre a manutenção de comportamentos masculinos no exercício da paternidade; e a criação de mecanismos de apoio às funções sociais da maternidade e da paternidade. Evoluir no processo de capacitação continuada de gestores e agentes públicos nos níveis federal, estadual e municipal, na perspectiva de enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia. Aumentar a cobertura e a estrutura dos equipamentos públicos da Assistência Social – CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) – e integração efetiva na rede de atendimento às mulheres em situação de violência. Ampliar a ação intersetorial no campo das ações de natureza emancipatória no meio rural e urbano. Avançar de forma mais consistente no enfrentamento ao trabalho infantil doméstico, através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

# Educação infantil

## a responsabilidade do Estado com o cuidado

A falta de creches e a responsabilidade quase exclusiva das mulheres pelos cuidados com a família são os motivos principais do crescimento e da participação feminina no mercado de trabalho. Entre 2005 e 2009, as matrículas em creches cresceram 34% em todo o país – o total de crianças de 0 a 3 anos com acesso à educação passou de 1,4 milhão para 1,8 milhão. De olho nessa carência, a presidenta Dilma Rousseff assumiu, durante sua campanha presidencial, o compromisso de construir 6 mil creches, e incluiu esta meta no PPA 2012-2015, que trata do atendimento escolar básico para crianças e adultos.

Apesar deste déficit, são poucos os recursos governamentais para o “cuidado social”, especialmente para as pessoas que necessitam de atenção especial como é o caso das crianças, idosos e doentes. De acordo com o Censo de 2010, o Brasil tem 190.755.799 habitantes e praticamente 25% dessa população, encontra-se abaixo da idade de nove anos e acima de 60 anos, necessitando de políticas públicas específicas de atenção e cuidados, para desonerar o trabalho não-remunerado das mulheres.

Para o período do PPA 2012-2015 o programa de Educação Básica tem previstos recursos de R\$ 125,8 bilhões, desse total R\$ 26 bilhões estão previstos para o orçamento do ano que vem, dos quais 21% serão destinados a investimentos (construção de creches, compra de equipamentos permanentes etc), em sua maioria através de transferências para estados (R\$ 721 milhões) e municípios (R\$ 4,540 bilhões), antes federados responsáveis pela educação básica (creche, pré-escola e ensino fundamental). Os restantes 79% (R\$ 21 bilhões) dos recursos previstos no PLOA 2012 são para as chamadas despesas

correntes, que incluem pagamento de professor@s, servidor@s da educação, merenda escolar etc.

A proposta do Executivo para o orçamento de 2012, especifica a transferência para os estados no valor de R\$ 1 bilhão e 782 milhões para investimento na ação *Implantação de Escolas para Educação Infantil* e para despesas correntes, o valor de R\$ 300 milhões para a ação *Apoio à Manutenção da Educação Infantil*. Gilda Cabral faz referência aos dados disponibilizados, e afirma que não se tem como identificar exatamente quanto desses valores se destinam à construção de creches.

Poucos recursos para o ano de 2012, e uma baixa execução das ações orçamentárias voltadas para educação infantil retratam 2011. A análise do CFEMEA indica essa baixa execução. Segundo o documento, no PPA 2008-2011, o programa que trata da educação infantil é o *Qualidade na Escola* que em 2011 tem autorizados R\$ 3.606.256.816,00, mas até o dia 13 de outubro deste ano, só liquidou 17,90% de seus recursos, apesar de já ter empenhado quase 60% dos mesmos. Igual acontece com a ação destinada a apoiar a aquisição de equipamentos para rede pública de educação infantil, que teve um aumento de 46% em seus recursos, mas não empenhou ainda nem 1% desses recursos e só liquidou e pagou a quantia ínfima de R\$ 90 mil reais, dos 65 bilhões autorizados (0,14%) para este ano.

O CFEMEA em sua análise priorizou dois indicadores do programa Educação Básica relacionados diretamente à educação infantil (0 a 6 anos de idade): a Taxa de Frequência à Escola/Creche – população de 0 a 3 anos e a Taxa de Frequência à Escola – população de 4 e 5 anos. Segundo a análise para o monitoramento mais efetivo desse direito, falta, sem dúvida um indicador que permita saber, em que medida, ano a ano, o governo vem investindo e conseguindo ampliar o número de creches existentes, em cada grande região, nos estados e nos municípios, e em que período funcionam (se em horário integral ou em turnos matutino e vespertino).

Gilda Cabral, integrante do CFEMEA ressalta que a maioria dos indicadores previstos nesse programa de Educação Básica, não traz informação desagregada por sexo, idade nem por raça/etnia. Afirma ainda que as bases de dados do MEC e do IBGE têm informação sobre isso. Portanto, seria muito simples e recomendável que os indicadores de educação fossem divulgados informando em que medida essa política pública está conseguindo enfrentar as desigualdades regionais, de gênero, étnicas, raciais e etárias no acesso à educação, viabilizando uma melhor avaliação do programa em relação à educação básica. “Os indicadores das políticas públicas têm que ser um instrumento tanto para o próprio governo quanto para a participação social das mulheres”, afirma Gilda.



Foto: Fabio Rodrigues Pozzebom/ABR

# O PRONAF e as mulheres no PPA e no orçamento 2012

A importância da agricultura familiar no Brasil é imensurável. Ela é responsável pelo emprego no campo e gera mais oportunidade de trabalho que o agronegócio. É de reconhecimento nacional a força da luta das camponesas e também da mobilização social da Marcha das Margaridas na conquista dos direitos das mulheres rurais.

O retrato da força desta mobilização incidu no PPA 2012-2015. O projeto em discussão manteve e aperfeiçoou o desenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Essa nova versão do PRONAF destaca a atenção às mulheres, às populações quilombolas e tradicionais e define cotas para as mulheres rurais em muitas de suas metas.

De um lado o Plano mostra este cenário de aperfeiçoamento, mas de outro o PPA continua planejando gastar muito mais recursos do orçamento público com o agronegócio do que com a produção familiar. É o que aponta a feminista Gilda Cabral em sua análise. “No PLOA 2012 a previsão para o PRONAF é de quase R\$ 4 bilhões. Esta verba parece ser um recurso significativo, até que se compare com o programa para o agronegócio que para o próximo ano tem previstos R\$ 8.483.175.281,00, mais que o dobro do orçamento destinado à agricultura familiar”, explica Gilda.

Apesar da importância do PRONAF para a agricultura familiar, observa-se, em determinado ano, uma execução orçamentária baixa. A série histórica elaborada pelo CFEMEA mostra que a execução orçamentária do PRONAF em 2011 (até agosto) foi de apenas 35,3%. Considerando o período entre 2004 e 2010, constatamos que em três anos: 2005, 2008 e 2010 foi baixa a liquidação dos recursos autorizados para o PRONAF. E nos demais anos (2004, 2006, 2007 e 2009), a execução orçamentária pode ser considerada boa, sendo excelente no ano de 2004, quando liquidou 95% dos recursos autorizados e tendo essa dotação, durante o ano de 2004, aumentado em 42% do previsto inicialmente na LOA 2004.

“Observa-se nos objetivos e metas previstos no PPA 2012-2015, um significativo avanço na proposta atual do planejamento do governo federal, que detalha, define e quantifica as metas do PRONAF, colocando inclusive cota de 30 e 35% para as mulheres rurais em algumas das metas especificadas no PPA. Entretanto, os indicadores do programa não possibilitam o monitoramento a partir da perspectiva de gênero, daí as nossas sugestões de emendas parlamentares ao projeto de lei (ver documento no site do CFEMEA). É entretanto no aspecto de quantificar e especificar melhor a meta, a estratégia de atuação e as pessoas a serem beneficiadas com a ação, que o PPA 2012-2015 avança”, afirma a feminista.

O Programa da Agricultura Familiar apresenta como metas garantir condições de acesso ao crédito do PRONAF para famílias da agricultura familiar; prestar serviços de ATER – Assessoria Técnica em Extensão Rural qualificada e continuada para famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais; apoiar organizações da agricultura familiar para a diversificação e organização econômica, inserção no mercado privado, comercialização, agroindustrialização e desenvolvimento de atividades não agrícolas e aumentar a participação dos produtos orgânicos e de base ecológica no mercado. Destaca-se ainda o compromisso de ampliar a participação das mulheres rurais com as políticas de crédito, assistência técnica e comercialização, entre outras.

*Mensagem Presidencial que enviou ao Congresso Nacional o PPA 2012-2015*

O documento feito pelo CFEMEA ressalta que será preciso enfrentar o desafio da organização da agricultura familiar para a comercialização, especialmente nos mercados convencionais e diferenciados. Avalia ainda a necessidade de aprimorar sua capacidade de gestão, reforçar a ATER como política estruturante e articuladora das demais ações públicas, qualificar a produção e os investimentos da agricultura familiar e aproveitar a experiência de comercialização para os mercados institucionais. “É preciso enfrentar a desigualdade de gênero, buscando valorizar o protagonismo das mulheres no desenvolvimento sustentável, considerando-as como sujeito ativo do desenvolvimento rural. É imprescindível, também, reverter a migração da juventude rural, tornando o campo mais atrativo e profissionalizado, gerando conhecimento e contribuindo na valorização do papel destes atores. No caso dos povos e comunidades tradicionais, ainda é desafiador aprimorar os instrumentos no sentido de agilizar o acesso dessas comunidades às políticas agrícolas”, destaca a análise.

# Bolsa Família

## não leva em conta a autonomia das mulheres

**D**ilma Rousseff afirmou, no dia 7 de março deste ano, durante o programa de rádio “Café com a presidenta” que o reajuste médio de 19,4% para o Bolsa Família abriu as comemorações do Dia Internacional da Mulher. Contudo, o Bolsa Família, na forma como esteve e vai continuar sendo desenvolvido, não contempla as mulheres em seu objetivo. É um programa executado pelas mulheres, em grande parte. Mas ainda não é um programa para as mulheres.

O movimento feminista apresenta uma avaliação crítica no processo de instrumentalização das mulheres no contexto das políticas de enfrentamento à pobreza e especialmente nas políticas de transferência de renda condicionadas. A especialista em psicologia social, Simone da Silva Ribeiro Gomes, ressalta que as condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência social, geram para as mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza, responsabilidades ou sobrecarga de obrigações relacionadas à reprodução social, impactando o tempo e o trabalho das mulheres. Ou seja, o programa atua através de mecanismos que reforçam a papel da mulher na esfera reprodutiva. Dessa forma, o programa Bolsa Família em função da sua dimensão e importância contribui para a manutenção de padrões de relações de gênero desiguais.

A socióloga Silvana Aparecida Mariano, e a assistente social Cássia Maria Carloto afirmam que o programa Bolsa Família teria mais contribuições a oferecer na luta pela redução das desigualdades se viesse a incorporar concepções mais críticas acerca dos papéis de gênero.

É preciso que o Estado atue no sentido da corresponsabilidade dos homens em programas como o Bolsa Família e forte ampliação nos investimentos que visem a autonomia econômica das mulheres e seu bem estar. É prioridade estratégica do movimento de mulheres que o Estado cumpra seu papel no oferecimento de infraestrutura social, particularmente da infraestrutura para o cuidado (com crianças, idosos, pessoas com deficiência e outras necessidades especiais de cuidado).

Para que o Bolsa Família fosse “feito para as mulheres”, como disse a presidenta, o objetivo do programa deveria expressar essa orientação, o que não ocorre. Da mesma maneira, o monitoramento do programa deveria ter instrumentos para avaliar em que medida se está favorecendo condições às próprias mulheres para avançarem no sentido da autonomia social e econômica. Não é o que acontece: no desenho do programa apenas um dos indicadores e uma das metas se vincula a mulher, e apenas como gestante. Chamam à atenção também os valores de referência para o indicador *Taxa de*

*Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde das Gestantes*, que em janeiro deste ano era de apenas 34,50%, muito abaixo das *Taxas de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação e Saúde* que se situam em 88,55% e 69,82% respectivamente.

Ainda no que se refere a articulação do Bolsa Família com as ações na área da saúde, fica evidente que a abordagem é exclusivamente de saúde materno-infantil, sem nenhuma perspectiva da saúde reprodutiva e, muito menos, de atenção integral à saúde da mulher.

### O movimento feminista apresenta uma avaliação crítica no processo de instrumentalização das mulheres no contexto das políticas de enfrentamento à pobreza e especialmente nas políticas de transferência de renda condicionadas

#### RECURSOS

O programa Bolsa Família deverá dispor de R\$ 84,260 bilhões para os quatro anos de vigência do PPA, o que representa 1,87% do total dos recursos alocados para os programas temáticos, ocupando o 14º lugar em maior volume de recursos entre os 65 programas.

Para 2012 a previsão é de crescimento de 37,7% nas dotações relativamente a LOA 2011, passando de R\$ 14 bilhões para R\$ 19,3 bilhões, maior taxa de crescimento verificada desde sua criação em 2004, demonstrando a prioridade que a presidenta Dilma confere ao programa.