



Câmara dos Deputados

Estudo Técnico nº 16/2020

Execução Orçamentária de Ações de Combate à Violência contra as Mulheres

Área Temática XVI – Direitos Humanos, Mulher e Família
Júlia Marinho Rodrigues - Consultora

Brasília, junho/2020

© 2020 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira



Sumário

1	Introdução.....	3
2	Principais informações apresentadas pelo INESC	3
3	Programas e Ações de Combate à violência contra as mulheres	4
3.1	O Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres nos PPAs	4
3.2	Ações de Combate à Violência Contra as Mulheres	6
4	Considerações finais	14

1 INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico decorre da solicitação de trabalho nº 493/2020 à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, efetuada pela Comissão Externa de Direitos Humanos e Minorias.

De acordo com a Comissão, o Estudo tem por objetivo “subsidiar resposta da CDHM à “Relatoria especial das Nações Unidas sobre a violência contra a mulher, suas causas e consequências”, solicitamos verificação dos dados divulgados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), e outras informações adicionais a respeito da destinação e execução orçamentária para a prevenção e o combate à violência contra a mulher.”

2 PRINCIPAIS INFORMAÇÕES APRESENTADAS PELO INESC

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) tem monitorado a alocação de recursos para políticas públicas de prevenção e combate à violência doméstica desde o início do período de austeridade fiscal, intensificado com a Emenda Constitucional 95.

Segundo o Inesc, o novo Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 não contemplou o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), construído por meio de quatro conferências nacionais, com participação de mais de 2 mil mulheres em cada edição. O novo PPA excluiu o “Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento a Violência”, que era destinado somente às mulheres, e criou o “Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos”, que é um guarda-chuva para execução de políticas do Ministério, destinadas às mulheres, aos idosos, e pessoas com deficiência estabelece como objetivo o foco no fortalecimento da família.

Em relação aos recursos, de acordo com o Instituto, dos R\$96 milhões autorizados em 2020 para políticas voltadas às mulheres, “quase R\$25 milhões estão carimbados para Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência; mais de R\$71 milhões são para a Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres em Fronteira Seca; e mais de R\$ 35 milhões para os dois



canais de atendimento. Estas três ações somam cerca de R\$132 milhões em recursos”. Porém, esses recursos ainda não foram executados.

Em 2019, dos quase R\$ 20 milhões autorizados para a construção das casas da mulher brasileira, nenhum recurso foi gasto; tampouco houve recurso autorizado para o Disque 180 e o Disque 100. A LOA 2020 autoriza recurso no valor de R\$41 milhões para proteção do direito à vida – no entanto, não há nenhum documento, até o presente momento, que apresente o desenho desta ação, ou seja, como será implementada.

3 PROGRAMAS E AÇÕES DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

3.1 O Programa de Combate à Violência Contra as Mulheres nos PPAs

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei elaborada a cada quatro anos e, de acordo com a Constituição Federal de 1988, estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Até 2019 esteve em vigor o PPA 2016-2019 (Lei 13.249/2015), que especificamente em relação ao tema das mulheres trazia o programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência. Eram apresentados 5 objetivos para o Programa:

- 0931 - Promover a autonomia econômica, social, sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e especificidades.
- 0934 - Fortalecer o processo de participação política, democrática e igualitária das mulheres, nas instâncias de poder e decisão, considerando sua diversidade e especificidades.
- 0935 - Promover a transversalidade intra e intergovernamental das políticas para as mulheres e de igualdade de gênero, observando as diretrizes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
- 0936 - Ampliar e fortalecer o diálogo com a sociedade civil e com os movimentos sociais, em especial com os movimentos feministas e de

mulheres, mulheres com deficiência, LBTs, urbanas, rurais, do campo, da floresta, das águas, de povos e comunidades tradicionais, de povos indígenas e dos distintos grupos étnico-raciais e geracionais.

- 0998 - Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades.

Verificava-se tanto a menção explícita ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, quanto um objetivo específico para o enfrentamento à violência. O Programa contava ainda com 22 metas e 73 iniciativas.

Atualmente, vigora o PPA 2020-23 (Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019) e o Poder executivo optou pela simplificação do Plano. Dessa forma, foram propostos 66 Programas, sendo que cada um possui apenas 1 objetivo 1 meta. Especificamente para as políticas públicas voltadas às mulheres, não foi aprovado nenhum Programa.

No âmbito do Programa 5034 - Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos, o objetivo 1179 diz: “*Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da **mulher**, da família e dos direitos humanos para todos*” (grifo nosso). Trata-se da única menção que os programas do PPA 2020-23 fazem em relação às políticas públicas para as mulheres.

Há, contudo, no corpo da Lei do PPA 2020-23 (art. 22), comando para que as políticas públicas constantes dos programas de atendimento e de amparo às mulheres, tenham como instrumento de referência o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

“Art. 22. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional promoverão o alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento sob sua responsabilidade, com vistas ao fortalecimento da governança pública.

*§ 1º Para as políticas públicas constantes dos programas de atendimento em educação e de amparo às mulheres, são instrumentos de referência, respectivamente, o Plano Nacional de Educação e o **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.**”*

3.2 Ações de Combate à Violência Contra as Mulheres

Pesquisa realizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2020 identificou, no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MDH), duas ações específicas para o combate à violência contra as mulheres, assim como cinco Planos Orçamentário (PO). São as ações:

- 218B - Políticas de Igualdade Enfrentamento à Violência contra as Mulheres;
- 14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca

E os seguintes Planos Orçamentários:

- PO 0003 - Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher – Disque 100/Ligue 180
- PO 000F - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres
- PO 000G - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência
- PO 000H - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres
- PO 0008 - Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Todas as ações e POs pertencem ao Programa 5034 - Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos.

Cabe que para a LOA 2020 houve uma grande readequação das ações orçamentárias do Ministério dos Direitos Humanos. As ações específicas que buscavam contemplar as mulheres, as pessoas com deficiência, o combate ao racismo, dentre outras, foram unificadas na ação 21AR – Direitos Humanos para Todos.

No entanto, a partir de uma mobilização da bancada feminina no Congresso Nacional foi possível a recriação da ação 218B, que visa o apoio técnico e financeiro para a criação e o fortalecimento de organismos institucionais de políticas para as mulheres nos Estados e municípios visando o incentivo aos mecanismos de gênero



nos Órgãos Públicos Federais, o fomento às iniciativas voltadas ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres e a consolidação dos serviços da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, bem como a promoção da autonomia econômica, social, sexual e a garantia de direitos, considerando as mulheres em sua diversidade e especificidades e atendimento nacional e internacional às mulheres em situação de vulnerabilidade.

Considerando esse rearranjo das ações, para uma comparação mais precisa entre os recursos alocados em 2019 e 2020, buscou-se identificar qual política cada uma das ações e POs buscavam financiar. Como pode ser verificado na tabela abaixo, elencou-se 4 grandes blocos:

- 1) Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres;
- 2) Casa da Mulher Brasileira
- 3) Disque 180
- 4) Funcionamento do Conselho de Direitos da Mulher



Câmara dos Deputados

Política	Ação	PO	2019				Ação	PO	2020			
			PLOA	Autorizado	Empenhado	Pago			PLOA	Autorizado	Empenhado	Pago
Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0000 - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - Despesas Diversas	-	100.000	100.000	-			-	-	-	-
	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0001 - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres	778.900	763.000	763.000	596.428	21AR - Promoção e Defesa de Direitos para Todos	000F - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres	558.154	-	-	-
	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0002 - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	413.000	118.902	104.700	-	21AR - Promoção e Defesa de Direitos para Todos	000G - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	425.600	-	-	-
	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0004 - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres	575.200	475.200	466.144	381.009	21AR - Promoção e Defesa de Direitos para Todos	000H - Incentivo a Políticas de Autonomia das Mulheres	425.600	-	-	-



							218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0000 - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	-	24.900.000	1.568.743	-
Total			1.767.100	1.457.102	1.433.844	977.437			1.409.354	24.900.000	1.568.743	-
Casa da Mulher Brasileira	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0006 - Equipagem da Casa da Mulher Brasileira e de Órgãos de Enfrentamento da Violência contra a Mulher	-	270.353	270.353	-						
	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0003 - Programa Mulher: Viver sem Violência - Manutenção da Casa da Mulher Brasileira	1.300.000	600.000	593.782	61.316						



Execução Orçamentária de Ações de Combate à Violência
contra as Mulheres

Estudo
Técnico nº
16/2020

14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca	0000 - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca - Despesas Diversas	1.932.900	7.725.379	7.723.741	-	14XS - Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres	0000 - Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres - Despesas Diversas	1.592.000	65.184.927	177.423	-
14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca	EBPM - Emenda de Bancada - Anexo Prioridades e Metas	-	10.000.000	10.000.000	-						



Execução Orçamentária de Ações de Combate à Violência
contra as Mulheres

Estudo
Técnico nº
16/2020

	14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca	ECOM - Emenda de Comissão	-	6.083	-	-						
	14XS - Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca	EIND - Emenda Individual	-	1.500.000	1.500.000	-	14XS - Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres	EBES - Emenda de Bancada do Estado do Espírito Santo	-	100.614	-	-
							14XS - Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres	EBSE - Emenda de Bancada do Estado de Sergipe	-	383.028	-	-
Total			3.232.900	20.101.815	20.087.876	61.316	-	-	1.592.000	65.668.569	177.423	-



Execução Orçamentária de Ações de Combate à Violência
contra as Mulheres

Estudo
Técnico nº
16/2020

Central de Atendimento	218B - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	0005 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180	22.000.000	30.150.894	30.150.894	26.461.423	21AU - Operacionalização e Aperfeiçoamento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos - SINDH	0003 - Central de Atendimento de Direitos Humanos e à Mulher – Disque 100/Ligue 180	21.904.000	35.733.859	20.536.556	5.569.480
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher							21AT - Funcionamento dos Conselhos e Comissões de Direitos	0008 - Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	23.680	22.746	-	-
Total Geral			27.000.000	51.709.811	51.672.613	27.500.176	-	-	24.929.034	126.325.174	22.282.722	5.569.480

Fonte: SIOP. Elaboração Própria.



Câmara dos Deputados

Em relação às políticas de Igualdade Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, verifica-se que os valores propostos pelo Poder Executivo em 2020, foram muito baixo – R\$ 1,4 milhões nos POs 000F, 000G e 000H na ação 21AR. Somente há um expressivo crescimento desses valores com a recriação da ação 218B e a alocação de R\$ 24,9 milhões pelo Congresso Nacional.

Na ação 14XS – Casa da Mulher Brasileira, a proposta do Ministério dos Direitos Humanos contemplou para 2020 apenas R\$ 1,6 milhões, novamente, os parlamentares demonstrando comprometimento com essas políticas públicas, acresceram R\$ 63,6 milhões.

No tocante ao Disque 180/100, também houve ampliação dos valores originalmente inscritos na PLOA 2020. Na ação relativa ao Conselho dos Direitos das Mulheres, não foi possível aferir o valor alocado em 2019, para assim comparar com o de 2020.

Por fim quando, se compara o total de recursos autorizados nas Leis Orçamentárias de 2019 e 2020, verifica-se um crescimento de R\$ 51,7 milhões para R\$ 126,4 milhões, ou seja, 144%. Essa expansão foi inteiramente proporcionada pela atuação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal durante o processo de emendamento da lei orçamentária, uma vez na proposta do Poder Executivo houve, em realidade, um decréscimo de R\$ 2,1 milhões.

Quanto à execução orçamentária, em 2020, o MDH empenhou, até 05 de junho, o montante de R\$ 22,3 milhões e realizou o pagamento de R\$ 5,6 milhões – não estão computados os demais pagamentos de anos anteriores (restos a pagar).

Também não foi considerada nessa análise os recursos disponibilizados ao Ministério para o combate ao coronavírus – Medida Provisória 942/2020, pois não há detalhamento sobre como esses recursos serão utilizados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luz dos dados apresentados, serão apresentados alguns comentários em relação às afirmações do Inesc:

- 1) *“O novo Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 não contemplou o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), construído por meio de quatro conferências nacionais, com participação de mais de 2 mil mulheres em cada edição”.*

Comentários: Não há nos programas dos PPA 2020-23 menção ao PNPM, todavia, há, no corpo da lei, a exigência de que os órgãos, ao elaborar os respectivos planejamentos considerem no atendimento às mulheres o PNPM.

- 2) *“O novo PPA excluiu o “Programa 2016: Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento a Violência”, que era destinado somente às mulheres, e criou o “Programa 5034: Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos”, que é um guarda-chuva para execução de políticas do Ministério, destinadas às mulheres, aos idosos, e pessoas com deficiência estabelece como objetivo o foco no fortalecimento da família”.*

Comentários: Sim, ocorreu a fusão dos programas. O que pode dificultar o acompanhamento dessas políticas públicas e levar a uma redução da transparência.

- 3) *“Dos R\$96 milhões autorizados em 2020 para políticas voltadas às mulheres, “quase R\$25 milhões estão carimbados para Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência; mais de R\$71 milhões são para a Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres em Fronteira Seca; e mais de R\$ 35 milhões para os dois canais de atendimento. Estas três ações somam cerca de R\$132 milhões em recursos”. Porém, esses recursos ainda não foram executados”.*

Comentários: De acordo com a pesquisa realizada na LOA 2020, estão autorizados R\$ 126, 3 milhões para as políticas públicas para as mulheres,



sendo R\$ 24,9 milhões na ação 218B; R\$ 65,7 na ação 14XS; R\$ 35,7 para o Disque 180/100 e R\$ 22,6 mil na ação 21AT. Quanto à execução orçamentária da LOA 2020, foram empenhados R\$ 22,3 milhões e pagos R\$ 5,6 milhões.

4) *Em 2019, dos quase R\$ 20 milhões autorizados para a construção das casas da mulher brasileira, nenhum recurso foi gasto; tampouco houve recurso autorizado para o Disque 180 e o Disque 100.*

Comentários: Na LOA 2020, foram autorizados R\$ 20,1 milhões em atividades relativas à Casa da Mulher Brasileira, dos quais R\$ 20,1 foram empenhados. Não houve nenhum pagamento em 2019. De acordo com o Ministério, os contratos foram assinados apenas no final daquele ano e os recursos começarão a serem pagos em 2020.

Quanto ao Disque 180/100, em 2019 foram autorizados e empenhados R\$ 30,1 milhões; e, foram pagos R\$ 26,5 milhões. Para 2020, foram autorizados R\$ 35,7 milhões, empenhados R\$ 20,5 milhões e pagos R\$ 5,6 milhões.

Brasília, 08 de junho de 2020.

Júlia Marinho Rodrigues
Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira