

**Experiência: Pacto nacional pelo enfrentamento da violência contra as mulheres**

**Presidência da República**  
**Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**

**Responsável:** Aparecida Gonçalves, Subsecretária da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

**Equipe:** Aparecida Gonçalves, Ane Cruz, Kátia Guimarães, Tais Cerqueira, Ana Teresa Iamarino, Ana Paula Gonçalves, Pedro Ferreira

**Endereço:** Via N1 Leste s/n, Pavilhão das Metas, Praça dos Três Poderes – Zona Cívica Administrativa, Brasília-DF  
CEP: 70.150-908  
Telefone: (61) 3411-4211  
spmulheres@spmulheres.gov.br

**Data do início da implementação da iniciativa: Agosto de 2007**

## **RESUMO DA EXPERIÊNCIA**

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres visa descentralizar ações por meio de acordo federativo entre o governo federal e os governos dos estados e dos municípios brasileiros. Participam do pacto a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), organizações da sociedade civil, e outros parceiros do governo federal. Com o objetivo principal de reduzir os índices de violência contra as mulheres, o pacto é composto por quatro grandes eixos: Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento; Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Enfrentamento da Feminização da Aids; Combate à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes e ao Tráfico de Mulheres; e Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão. Desde 2008, os seguintes estados já aderiram ao Pacto: Acre, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins, Alagoas, Amapá, Paraíba e Sergipe.

### **Caracterização da situação anterior**

O fenômeno da violência doméstica e sexual praticado contra mulheres constitui uma das principais formas de violação dos direitos humanos, atingindo-as em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. A Constituição Federal, no artigo 226, parágrafo 8º, assegura “a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações”, assumindo, dessa forma, que o Estado brasileiro tem um papel a cumprir no enfrentamento a qualquer tipo de violência seja ela praticada contra homens ou mulheres, adultos ou crianças.

Faz-se necessário, portanto, que o Estado brasileiro adote políticas de caráter universal, acessíveis a todas as mulheres, que englobem as diferentes modalidades pelas quais elas se

expressam. Ainda que seja um fenômeno reconhecidamente presente na vida de milhões de brasileiras, não existem estatísticas sistemáticas e oficiais que apontem para a sua magnitude.

Alguns poucos estudos, realizados por institutos de pesquisa não governamentais, como a Fundação Perseu Abramo, apontam que aproximadamente 20% das mulheres já foram vítimas de algum tipo de violência doméstica. Outras pesquisas indicam, também, a maior vulnerabilidade de mulheres e meninas ao tráfico e à exploração sexual. Segundo a Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura –, uma em cada três ou quatro meninas é abusada sexualmente antes de completar 18 anos. Pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão e pelo Ibope, em maio de 2006, mostra que, para 33% da população brasileira com 16 anos ou mais, a violência contra as mulheres (dentro e fora de casa) é percebida como o problema que mais preocupa a população feminina na atualidade.

Diante da dimensão do problema da violência doméstica – tanto em termos do alto número de mulheres atingidas quanto das consequências psíquicas, sociais e econômicas – e em resposta às recomendações ao Estado brasileiro do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW/ONU) e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 2006, o Brasil passou a contar com uma lei específica para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha).

A partir dessa lei, todo caso de violência contra a mulher torna-se crime e deve passar por um inquérito policial, que será remetido ao Ministério Público. Os crimes deverão ser julgados nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, instrumentos criados a partir dessa legislação, ou, enquanto estes não existirem, nas Varas Criminais. Dentre outras conquistas importantes, a lei tipifica as formas de violência doméstica, que pode ser física, sexual, patrimonial, psicológica e moral; proíbe a aplicação de penas pecuniárias aos agressores e aumenta a pena a eles imputada – de até um ano para até três anos; e determina o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social.

### **Descrição da iniciativa**

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres parte do entendimento de que a violência constitui-se fenômeno de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social, como na educação, no mundo do trabalho, na saúde, na segurança pública, na assistência social, entre outras.

O pacto compreende, assim, não apenas o combate aos efeitos da violência contra as mulheres, mas também as dimensões da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, bem como o combate à impunidade dos agressores.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres tem seus fundamentos nos princípios e nas diretrizes consolidados nas duas conferências nacionais de políticas para mulheres, realizadas, respectivamente, em julho de 2004 e agosto de 2007, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Essas conferências resultaram na ratificação das diretrizes da Política Nacional para as Mulheres (PNM) e do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (II PNPM).

Enquanto a primeira tem caráter mais permanente e define as linhas gerais, princípios e diretrizes sobre os quais os planos e ações devem ser construídos (igualdade e respeito à

diversidade, equidade, autonomia das mulheres, laicidade do estado, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos, participação e controle social), o segundo reflete aspectos mais conjunturais, contendo eixos estratégicos, metas e prioridades que podem ser revistos periodicamente.

No intuito de fortalecer e potencializar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a SPM/PR propôs a implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.

O pacto foi lançado pelo presidente da República em agosto de 2007, como parte da Agenda Social do Governo Federal. Suas ações deverão ser executadas ao longo de quatro anos (2008 – 2011) pelos diferentes setores e atores comprometidos com a proposta.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O objetivo geral do pacto consiste em prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral desse fenômeno, por meio de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nos estados e municípios.

Como objetivos específicos, a política almeja: (a) reduzir os índices de violência contra as mulheres; (b) promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; e (c) garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

### **Público-alvo da iniciativa**

Mulheres em situação de violência, e um foco especial nas mulheres rurais, indígenas e negras.

### **Concepção e trabalho em equipe**

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres consiste num acordo federativo entre o governo federal – por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – e os governos dos estados e dos municípios brasileiros. O pacto federativo e as ações nele propostas apoiam-se em duas premissas: uma refere-se à transversalidade de gênero nas políticas públicas que, associada à intersectorialidade das ações, programas e políticas, visa garantir que um número cada vez maior de mulheres possam se beneficiar de seus resultados.

### **Ações e etapas da implementação**

O pacto nacional inclui ações de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios. Ao governo federal, cabe estabelecer as diretrizes e normas para a execução das ações e apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios, com as devidas contrapartidas. Os governos estaduais devem cuidar do monitoramento, da articulação e do desenvolvimento das ações do pacto, bem como da execução daquelas previstas nas áreas de justiça e segurança pública. Por fim, é de competência dos municípios a implementação de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Feita a articulação política e firmada uma agenda de compromissos entre as partes, a SPM reúne-se com governos estaduais e/ou municipais e promove o debate sobre o acordo federativo com os entes envolvidos. Participam da assinatura do pacto, os ministros e ministras envolvidos, governadores e demais autoridades.

### **Lições aprendidas**

A transversalidade da política pública é um marco em que um tema, como o das mulheres, aglutina e soma esforços de todos em razão da efetivação de uma mudança de comportamento e de cultura.

### **Recursos utilizados**

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres prevê recursos da ordem de R\$ 1 bilhão, a serem executados por diversos órgãos, incluindo os recursos da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A tabela a seguir apresenta preliminarmente os valores por órgão responsável para o período 2008-2011. Cabe ressaltar que estes valores e ações podem sofrer alterações conforme a evolução das pactuações, conjunturas e dotações orçamentárias.

**Tabela: Recursos previstos pelo Pacto Nacional para o período 2008-2011.**

Ministério da Educação	12.000.000
Ministério da Justiça	179.308.400
Ministério da Saúde*	478.900.919
Ministério das Cidades	A definir
Ministério do Desenvolvimento Agrário	800.000
Ministério do Desenvolvimento Social	113.032.400
Ministério do Trabalho e Emprego	38.502.637
Ministério do Turismo	14.800.800
Secretaria Especial de Direitos Humanos*	2.850.386
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**	148.480.000
Petrobrás, Eletrobrás, Furnas e Outros	16.000.000
<b>Total</b>	<b>1.004.674,742</b>
<i>* Recursos MS e SDH incompletos</i>	
<i>** R\$ 15 milhões são recursos da SPM de 2007 que serão descontinuidos</i>	

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.**

A Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher conta com uma equipe de 04 Gerentes, uma Diretora, três assessores técnicos e cinco pessoas no apoio, sob a coordenação da subsecretária de Políticas para as Mulheres. Além dessa equipe, a Central

de Atendimento à Mulher – Ligue 180 – fornece suporte técnico por meio das informações que as usuárias prestam ao ligar. É a central que subsidia toda a SPM com dados e informações sobre a violência contra as mulheres.

### **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?**

Porque quase 100% dos recursos foram executados em 2008, dando suporte na cobertura de todos os estados que elaboraram planejamento por meio dos projetos integrais básicos identificando as principais demandas e ações.

### **Caracterização da situação atual**

O pacto nacional é implementado por meio de uma série de ações em consonância com os seguintes eixos:

- 1) Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha;
- 2) Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids;
- 3) Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; e
- 4) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

No exercício de 2009, foram cadastrados mais de 1.000 projetos nessa área no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, o que dá a certeza de que a mobilização nas administrações dos municípios e dos estados funcionou na perspectiva de elaborar e implementar uma política para mulheres em situação de violência.

A Portaria nº 23, de 31 de março de 2009<sup>1</sup>, estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a implementação e execução das ações do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres:

*Art. 2º Para a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, os estados e municípios deverão:*

*I – Constituir as Câmaras Técnicas/Comitês Gestores Estadual e Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional;*

*II – Assinar o Acordo de Cooperação Federativa, que define as atribuições e responsabilidades de cada ente federativo;*

*III – Elaborar o Projeto Integral Básico, que consiste no diagnóstico da situação de violência contra as mulheres no estado, na definição dos municípios-pólo e no planejamento estadual de ações do pacto.*

Para a eficiência do cumprimento desse artigo, a equipe da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher organiza uma agenda positiva e visita os estados, cumprindo uma etapa importante de interlocução e adesão ao pacto pelos gestores estaduais e municipais.

Em agosto de 2009 haviam 17 estados pactuados e a meta até o final do mesmo ano é estar com todas as unidades da federação pactuadas.

---

<sup>1</sup> Essa portaria estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a implementação e execução das ações do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, no exercício de 2009.

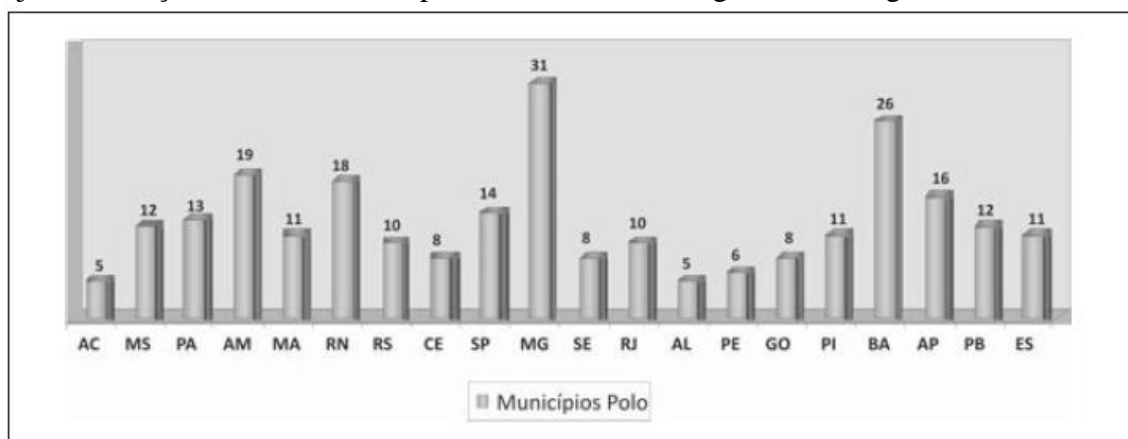
## **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

Para sua efetivação, o pacto necessitou do desenvolvimento de estratégias de implementação, de monitoramento e de avaliação das ações. Essas contribuíram para a construção de um corpus de conhecimento, auxiliando na tomada de decisões, e para a realização das mudanças e ajustes necessários ao alcance dos objetivos e metas propostas, de forma mais eficaz e completa. Para isso, tanto a Portaria nº 34, de 17 de junho de 2008, que instituiu a Câmara Técnica, quanto a Portaria nº 23, de março de 2009, contribuíram para o monitoramento das ações e do envolvimento de todos os entes.

A Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento acompanha a implementação das ações e o cumprimento das metas estabelecidas, além de definir as estratégias e avaliar os resultados alcançados.

## **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

De 2007 a 2009, 17 estados brasileiros firmaram o Acordo Federativo. Outros 10 estavam em implementação, no ano de 2009. Atualmente, temos um total de 254 municípios polo, cuja distribuição entre os estados pode ser observada no gráfico em seguida.



Total de municípios: 254

**Gráfico: Distribuição dos municípios polo no país**

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Ao analisar o processo de construção e consolidação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, é preciso ter um olhar para além dos orçamentos e dados. É importante analisar a conjuntura local e o processo alcançado, nos dois anos de pacto nacional, nos estados considerados prioritários e dentro do próprio governo federal.

O desafio das articulações institucionais internas, o estabelecimento de políticas de confiança e articulação, foram passos demorados, imprecisos, difíceis e muitas vezes incompletos, seja por medo, insegurança, ou relações de poder. Foram necessários muitos esforços para efetivar o processo de transversalidade ou intersetorialidade, mas esta situação foi superada por meio da institucionalização da Câmara Técnica, conforme Portaria nº 34, de 17 de junho de 2008.

### **Fatores críticos de sucesso**

O pacto nacional propõe reestruturar processos de trabalho convencionais ao estabelecer políticas intersetoriais e articulá-las através de mecanismos, como a Câmara Técnica de Gestão. É importante salientar que mesmo em um governo democrático ainda é real o processo de institucionalização da prática setorial e fragmentada, enraizada num estado burocratizado.

A adesão ao pacto implica promoção de ações intersetoriais, articuladas horizontal e verticalmente nos diferentes setores (ministérios, secretarias etc.) e níveis de governo (federal, estadual e municipal), em torno das quatro áreas estruturantes e das três dimensões de enfrentamento. Pode-se afirmar seguramente que o envolvimento com os demais ministérios e secretarias especiais, no âmbito do governo federal, são fatores fundamentais no sucesso da implementação de uma política pública voltada fundamentalmente para as mulheres e suas famílias em situação de violência. Por fim, é preciso ressaltar que os organismos de políticas para as mulheres, em todos os estados que aderiram ao pacto, contribuem integralmente para a efetivação dessa política.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Porque as únicas políticas que existiam antes de 2003 voltadas para as mulheres eram as casas abrigos e as delegacias especializadas de atendimento às mulheres. Hoje, com o advento da Lei Maria da Penha e a institucionalização de uma Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres na Presidência da República, as mulheres brasileiras contam com ações que efetivamente inverteram as prioridades colocando esse assunto na agenda do governo federal, nos governos estaduais e municipais e da sociedade.