



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES
Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**

**METODOLOGIA PARA IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO
PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES**

Metodologia revisada e testada

Produto 5

Carmen Hein de Campos (Rio Grande do Sul)

Carolina Marra Simões Coelho (Minas Gerais)

Flávia Melo da Cunha (Amazonas e Pará)

Suely Oliveira (Ceará)

Wânia Pasinato (São Paulo)

Brasília/DF

2009

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1 - OBJETIVOS	6
1.1. Objetivo Geral	6
1.2. Objetivos específicos.....	6
2 - PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES....	7
2.1. Antecedentes, princípios e metas da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	7
2.2. Eixos estruturantes do Pacto e ações desenvolvidas.....	9
2.2.1. <i>Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as mulheres e Implementação da Lei Maria da Penha</i>	9
2.2.2. <i>Proteção dos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da AIDS</i>	10
2.2.3. <i>Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres</i>	11
2.2.4. <i>Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão</i>	11
2.3. Dimensões de enfrentamento no Pacto e as ações desenvolvidas.....	12
2.4. O processo de implementação do Pacto e a adesão dos governos estaduais e municipais.....	13
2.4.1. <i>Atribuições de Competência do Pacto entre as Unidades Federativas</i>	14
3 - METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO “Manual passo-a-passo”	17
3.1. Etapas de Implementação do Pacto.....	18
4- METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO PACTO	25
4.1. Discutindo a possibilidade da construção de uma metodologia com perspectiva de gênero	25
4.2. Conceituando monitoramento, avaliação e indicadores	28
4.2.1. <i>O que é monitoramento</i>	28
4.2.2. <i>O que é avaliação</i>	29
4.2.3. <i>O que são indicadores</i>	30
5 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, INDICADORES E INSTRUMENTOS.....	34
5.1. Indicadores para Avaliação e Monitoramento	37
Referências Bibliográficas	53

INTRODUÇÃO

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (doravante, *Pacto*) refere-se às ações previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2003) e no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008), buscando descentralizá-las por meio de acordo federativo entre o governo federal – através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) – e os governos dos estados e dos municípios brasileiros, com a participação da sociedade civil. Seu objetivo é promover um plano de ações articuladas, intersetoriais e transversais para o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres. No que se refere à concepção abrangente de violência que norteia a política nacional, convém mencionar a definição reiterada no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008):

o próprio conceito definido na Convenção de Belém do Pará (1994) aponta para esta amplitude, definindo violência contra as mulheres como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (Art. 1º). Tal definição é, portanto, bastante abrangente e abarca diferentes formas de violência, tais como: a violência doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou tenha convivido no mesmo domicílio que a mulher; ii) a violência ocorrida na comunidade e que seja perpetrada por qualquer pessoa, compreendendo, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual; iii) a violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (violência institucional). (BRASIL, 2008, p. 95)

Com efeito, o acordo federativo e as ações nele propostas apóiam-se em duas premissas: uma refere-se à **transversalidade de gênero** nas políticas públicas que, associada à intersetorialidade das ações, programas e políticas, visa garantir um número crescente de mulheres beneficiadas. A intersetorialidade, por sua vez, compreende ações em duas dimensões: uma horizontal, envolvendo parcerias entre diferentes organismos e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.); e outra vertical, o que implica numa maior articulação entre

políticas nacionais, estaduais e municipais. Desta articulação decorre a segunda premissa: a **capilaridade** destas ações, programas e políticas, levando a proposta de execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres aos níveis locais de governo. Desta forma, a SPM/PR pretende executar uma política articulada que otimiza recursos e esforços, para assegurar às mulheres brasileiras o exercício do direito a uma vida sem violência.

Dada a amplitude da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a complexidade das articulações que estruturam o Pacto, o principal desafio da SPM/PR é ampliar o nível de intervenção do Pacto, tornando-o compatível com a magnitude do problema que se propõe a enfrentar.

Lançado pelo Presidente da República em agosto de 2007, como parte da Agenda Social do Governo Federal, o Pacto prevê a execução de suas ações ao longo de quatro anos (2008 – 2011) pelos diferentes setores e atores comprometidos com sua proposta. No primeiro ano de sua implementação, em 2008, foi priorizada a atuação em 11 estados da federação selecionados por critérios tais como: tamanho da população feminina no estado e número de serviços especializados no atendimento a mulheres em situação de violência. Foram eles: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Tocantins. Posteriormente, às unidades federativas priorizadas, foram incorporados os estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, totalizando 13 estados prioritários nesta primeira fase.

A efetivação do Pacto requer o desenvolvimento de estratégias de implementação, de monitoramento e de avaliação das ações, e a construção de um *corpus* de conhecimento que auxilie na tomada de decisões e na realização de mudanças e ajustes necessários para alcançar, de forma mais eficaz e completa, os objetivos e metas propostas.

Sabendo dos desafios a serem enfrentados, em 2008 a SPM lançou o projeto “Apoio à Implementação do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres”. O projeto teve como objetivo a elaboração de uma metodologia de implementação, monitoramento e avaliação das ações do Pacto nos estados. Para tanto, previu a contratação de

consultoras para atuar como articuladoras regionais nos estados/regiões prioritários: Minas Gerais, Ceará, Norte (Amazonas e Pará), Rio Grande do Sul e São Paulo¹. Entre as atribuições das consultoras estão a elaboração dessa metodologia de avaliação e monitoramento, o acompanhamento das ações do Pacto nos estados e o desenvolvimento de programas de capacitação para a formulação de projetos. Com este projeto a SPM pretende levar a cabo as atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação de ações planejadas e implementadas no âmbito do Pacto, criando um modelo de ação que poderá ser replicado em outras unidades da federação.

Este documento tem como objetivo apresentar esta metodologia. Desta forma, acredita-se possível conciliar a observação das atividades em andamento na implementação do Pacto, a definição de indicadores que sejam ao mesmo tempo adequados ao monitoramento e a avaliação das situações locais passíveis de mensuração, no que diz respeito ao acesso às informações e dados existentes. Consequentemente, a metodologia proposta ancora-se em uma perspectiva analítica de gênero e preocupa-se com os impactos que a execução da política nacional pode ter na vida das mulheres brasileiras.

¹ Atualmente, a SPM realiza processo seletivo para contratação de novas consultoras para os estados de Amapá, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Maranhão, Piauí, Santa Catarina, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Tocantins, Alagoas, Bahia, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte.

- 1 -

OBJETIVOS

1.1. Objetivo Geral

Monitorar e avaliar o processo de implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

1.2. Objetivos específicos

- ❖ Elaborar manual com diretrizes para a implementação do *Pacto* nos estados e municípios brasileiros;
- ❖ Elaborar indicadores para nortear o monitoramento e avaliação do Pacto;
- ❖ Analisar o processo de implementação do Pacto nas unidades federativas e municípios-polo brasileiros;
- ❖ Monitorar a execução das ações realizadas através de convênios do Governo Federal com governos estaduais e/ou municipais e com entidades não governamentais no âmbito do *Pacto*;
- ❖ Avaliar o impacto das ações desenvolvidas para a garantia do direito das mulheres a uma vida sem violência.

- 2 -

PACTO NACIONAL PELO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

2.1. Antecedentes, princípios e metas da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres está fundamentada nos princípios e diretrizes consolidados ao longo do processo de construção das duas conferências nacionais de políticas para as mulheres, realizadas, respectivamente, em julho de 2004 e agosto de 2007. Deste processo, resultou a ratificação das diretrizes da Política Nacional para as Mulheres (PNM) e a elaboração do II Plano Nacional de Políticas para as 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.

Ademais, dos eixos definidos desde a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (garantia dos direitos sexuais e direitos reprodutivos, enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, inclusão e autonomia no mundo do trabalho e educação não-sexista), o II PNPM inclui como eixos estratégicos temas correlatos à participação política das mulheres, desenvolvimento sustentável, segurança alimentar, direito à moradia e combate à discriminação e às desigualdades geracionais (BRASIL, 2008, p.28-31). É notório o propósito de construir uma política ampla e articulada com alcance e repercussão nos diferentes contextos sociais dos quais as mulheres brasileiras participam.

O enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres tem sido uma preocupação permanente desde o início desse processo, no qual o Governo Federal,

através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), vem construindo e implementando a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Para consolidar essa Política busca-se articular os diversos setores e níveis de governo, transversalizando a questão dentro do governo. Neste sentido, foram desenvolvidas diversas ações, dentre as quais, importa destacar, a implementação do Ligue 180 - Central de Atendimento à Mulher e a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), além de outras iniciativas realizadas em parceria com os governos estaduais e municipais.

No intuito de fortalecer e potencializar essa Política construiu-se o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Em consonância com as diretrizes da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), o objetivo geral do Pacto consiste em prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral deste fenômeno.

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.

O Pacto tem como suas principais metas: a construção, a reforma e o reaparelhamento de inúmeros serviços de atendimento a mulheres; a capacitação de profissionais de diversas áreas; a ampliação do atendimento da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180; a realização de projetos inovadores nas áreas de geração de renda, educação, cultura e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes; a realização de campanhas nacionais de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres, implantar o Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a violência contra as mulheres; a implantação do Observatório da Lei Maria da Penha; a implementação da Notificação Compulsória em todos os serviços de saúde do

território nacional; e o atendimento às mulheres vítimas do tráfico de pessoas. (BRASIL, 2007, p.31)

2.2. Eixos estruturantes do Pacto e ações desenvolvidas

Para alcançar os objetivos e as metas descritas acima, o Pacto foi organizado em quatro áreas estruturantes, que retomaremos brevemente.

2.2.1. Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento

A violência contra as mulheres é um problema de saúde pública e de violação de direitos humanos que atinge milhares de mulheres no Brasil e no mundo. Essa violência se expressa de diversas formas (física, psicológica, sexual, patrimonial e moral) e atinge mulheres independente de orientação sexual, classe social, raça, etnia, religião etc. Com efeito, esta questão de extrema importância deve ser incorporada na agenda política de estados e municípios através da construção, ampliação e consolidação de políticas públicas. Nesse contexto, o Pacto torna-se uma estratégia fundamental, assegurando recursos e promovendo a transversalidade de gênero nos diversos setores do Governo Federal, nos estados e nos municípios.

Para tanto, o Pacto tem como metas: (a) fortalecer a Rede de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência, através da construção, reforma e reaparelhamento das Delegacias Especializadas, Centros de Referência, Defensorias Públicas, Casas Abrigo e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; (b) incorporar os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) na Rede; (c) capacitar profissionais e agentes públicos para o atendimento a mulheres em situação de violência (Brasil, 2007, p.16).

Essas metas também estão relacionadas à implementação da Lei Maria da Penha (11.340/06) - um avanço conquistado recentemente – e que exige, para seu cumprimento, ações articuladas entre todas as instituições responsáveis e a conscientização das mulheres e da população sobre seus direitos. Para isso, o Pacto apóia ações de prevenção, assistência e de combate à violência contra as mulheres.

2.2.2. Proteção dos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da AIDS

Com este eixo, o Pacto busca consolidar a política de atenção integral à saúde das mulheres, através de ações que promovam e protejam os direitos sexuais e reprodutivos. Consolidar políticas públicas de redução da mortalidade materna e neonatal, a atenção humanizada ao abortamento, notificação compulsória nos casos de violência, anticoncepção de emergência, respeitando as especificidades étnico-raciais e de orientação sexual, e enfrentamento à feminização da AIDS, são ações destacadas no Pacto.

O sistema de saúde atua como uma das principais portas de entrada de mulheres em situação de violência (sexual, doméstica e familiar), por isso, sua articulação com a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres torna-se fundamental.

O Pacto tem como meta colaborar na implementação do Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização da AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis. As mulheres, bem como jovens e pessoas vivendo em situação de pobreza, são mais vulneráveis a estas infecções. Estudos epidemiológicos revelam uma relação estatisticamente significativa entre o não uso de preservativos e variáveis indicadoras de violência. As mulheres expostas à violência doméstica e sexual encontram-se entre as mais vulneráveis. (Ruzany *et al.*, 2003; Taquette *et al.*, 2003b).

Assim, para prevenir e enfrentar a epidemia de HIV/AIDS é também necessário enfrentar a violência contra as mulheres e promover a igualdade entre mulheres e homens, reduzindo sua vulnerabilidade à infecção. O Pacto incorpora esta percepção e

prevê ações que contribuam para a eficácia destas medidas de prevenção e combate, dentre as quais: (a) ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis e da contracepção de emergência; (b) implementação da Notificação Compulsória nos serviços de saúde; (c) garantia do abortamento legal; (d) implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DST; (d) implementação das normas, diretrizes, fluxos para o atendimento de mulheres em situação de violência sexual e doméstica.

2.2.3. Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres

A grande maioria das vítimas de exploração sexual e tráfico de pessoas, são mulheres (na infância, adolescência e vida adulta). Apesar de ser um problema sério e uma grave violação dos direitos humanos fundamentais, as ações de combate e prevenção ainda não tem sido suficientes. Por isso, as ações do Pacto objetivam implementar a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, incentivar o atendimento das mulheres vítimas nos centros de referência e apoiar projetos inovadores no campo da prevenção e do combate ao tráfico de mulheres. Busca construir políticas públicas eficazes com perspectiva de gênero, considerando a desigualdade entre mulheres e homens como um componente central deste problema. Estreitar as articulações entre os diversos setores e organismos envolvidos, potencializando os serviços existentes e criando ações específicas, é, portanto, uma ação necessária.

Iniciativas tais como (a) implantação de projeto piloto de atendimento às vítimas do tráfico de pessoas; (b) negociação com países membros do MERCOSUL para instalação de centros de acolhimento às vítimas do tráfico nas fronteiras; e (c) projetos e negociações bilaterais com Espanha, Portugal e Suriname, estão em curso para atingir às metas deste eixo.

2.2.4. Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão

O último eixo do Pacto ilumina um problema quase invisível em nossa sociedade: as condições nas quais vivem as mulheres privadas de liberdade. Face ao alto grau de vulnerabilidade, na prisão a discriminação contra as mulheres adquire novos contornos e a violação a seus direitos se acentua. O Pacto pretende promover ações para garantir o direito ao acesso à justiça, à saúde, e proteger os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres aprisionadas. As ações são voltadas tanto para as/os profissionais que atuam diretamente com essas mulheres, através de capacitações, e na adequação dos espaços físicos, quanto às próprias mulheres em situação de prisão, garantindo-lhes acesso à saúde, à justiça, à cultura, ao lazer, à maternidade, à educação e à geração de renda.

Dentre as ações neste âmbito do Pacto previu a publicação de relatório do GTI do Sistema Prisional Feminino (Parceria MJ/ DEPEND/SDH); mutirões nacionais de Revisão Processual nos estabelecimentos penais femininos; e uma *Cartilha de Direitos* para as mulheres em situação de prisão.

Observa-se que o Pacto resulta de um esforço conjunto e articulado entre várias ações do Governo Federal, buscando consolidar políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres em sua complexidade, sendo, portanto, norteador pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, pela Lei Maria da Penha, pelos tratados internacionais de direitos humanos, pelo Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização da AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis, pela Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, dentre outros documentos.

2.3. Dimensões de enfrentamento à violência no Pacto e as ações desenvolvidas

A concepção de enfrentamento à violência norteadora das ações do Pacto compreende três dimensões: combate, prevenção e assistência. A primeira dimensão diz respeito a ações para estabelecer e/ou cumprir normas para garantir a punição e a

responsabilização dos agressores/autores da violência. Por ações de prevenção, compreendem-se aquelas de cunho educativo e cultural que disseminem valores igualitários e atitudes éticas e promovam a equidade de gênero e de raça/etnia. Finalmente, as ações destinadas ao atendimento das mulheres em situação de violência enquadram-se na dimensão da assistência.

Portanto, a adesão ao Pacto implica na promoção de ações intersetoriais, articuladas horizontal e verticalmente nos diferentes setores (ministérios, secretarias, etc.) e níveis do governo (federal, estadual e municipal), em torno das quatro áreas estruturantes e das três dimensões de enfrentamento.

2.4. O processo de implementação do Pacto e a adesão dos governos estaduais e municipais

O Pacto é coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/PR) em articulação com a Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento do Pacto, composta por representantes de todos os órgãos federais. Os estados e municípios são os responsáveis por viabilizar as ações em seus territórios.

Segundo a diretriz adotada pela SPM/PR, a implementação do Pacto nos estados da federação implica no cumprimento de quatro exigências básicas para sua efetivação: (a) adesão formal do governo estadual através de Acordo Federativo; (b) elaboração do Projeto Básico Integral e conveniamento de ações entre governo federal e governo estadual e/ou municipal; (c) constituição da Câmara Técnica responsável pela gestão do Pacto no Estado e nos municípios-polos; e (d) articulação em rede dos serviços e ações existentes para atendimento e enfrentamento à violência contra a mulher.

Embora o Pacto seja uma política do governo federal, compete à SPM/PR fomentar a adesão das unidades federativas, avaliar, aprovar e firmar convênios nas três esferas da federação. Contudo, é imprescindível o protagonismo de estados e municípios na condução desse processo com autonomia e gerência, garantindo a sua efetivação nas

esferas de sua competência, responsabilizando-se por articular e desenvolver as ações previstas no Pacto em seu território e respeitando as diferentes realidades locais.

Ao Governo Federal cabe estabelecer as diretrizes e normas para a execução das ações e financiá-las com a devida contrapartida dos estados e municípios. O estado tem a função de monitorar e executar (nos casos que envolverem as áreas da Justiça e Segurança Pública) e os municípios de implementar ações nas áreas da educação, saúde e assistência social (Brasil, 2007, p.32).

Os organismos de Políticas para as Mulheres são os responsáveis pela coordenação do Pacto nos estados, articuladamente com os diversos setores e com os municípios. Na ausência de um organismo desta natureza, o Conselho da Mulher poderá assumir inicialmente a coordenação e um dos primeiros objetivos do Pacto será a implementação de um organismo governamental de políticas para as mulheres, ligado ao poder executivo.

Análoga à organização federal, em cada Estado pactuado deve ser criada uma Câmara Técnica Estadual, composta por representantes dos órgãos estaduais e da sociedade civil com o objetivo de garantir a implementação, gestão e o monitoramento do Pacto no âmbito do estado. Estruturas semelhantes deverão ser criadas nos municípios-polo, reunindo representantes dos órgãos municipais e da sociedade civil para monitoramento e avaliação das ações implementadas no âmbito do município e das articulações regionais.

2.4.1. Atribuições de Competência do Pacto entre as Unidades Federativas

O Pacto estabelece responsabilidades e esferas de atuação para cada ente federativo. Nesse sentido, compete:

À Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:

- ❖ Assegurar o cumprimento das ações e o alcance dos objetivos estabelecidos no Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres;
- ❖ Coordenar a implementação das ações do Pacto junto aos diversos órgãos do Governo Federal que integram o Pacto Nacional;
- ❖ Elaborar, em conjunto com os estados, plano de trabalho, com detalhamento das ações do Pacto a serem implementadas e cronograma de execução;
- ❖ Monitorar, juntamente com as Câmaras Técnicas de Gestão Federal e Estadual, as ações do Pacto nos estados.

Ao Estado federado:

- ❖ Definir em conjunto com a SPM as micro-regiões e municípios-polo para implantação das ações do Pacto;
- ❖ Articular com os Municípios-polo para garantir a implementação das ações estabelecidas no Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e acordadas com a SPM;
- ❖ Prestar contas, junto à SPM e demais Ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições estaduais;
- ❖ Garantir a sustentabilidade dos projetos;
- ❖ Instituir a “Câmara Técnica Estadual de Gestão e Monitoramento do Pacto”, com a participação de representantes das 3 (três) esferas de governo, dos organismos de políticas para as mulheres, dos Conselhos de Direitos da Mulher, da sociedade civil, das universidades, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, cujas atribuições serão, dentre outras: elaborar plano de trabalho, com detalhamento das ações a serem implementadas e seu cronograma de execução; promover a execução, monitoramento e avaliação das ações do Pacto no estado; assim como, sugerir o aperfeiçoamento e divulgação dessas ações;

- ❖ Incentivar a constituição de consórcios públicos para o enfrentamento da violência contra a mulher.

Aos municípios:

- ❖ Prestar contas, junto à SPM e demais Ministérios envolvidos, dos convênios firmados pelas instituições municipais;
- ❖ Garantir a sustentabilidade dos projetos;
- ❖ Participar da Câmara Técnica de Gestão Estadual;
- ❖ Instituir a “Câmara Técnica Municipal de Gestão e Monitoramento do Pacto”, com a participação de representantes dos órgãos do executivo municipal, do Conselho Municipal das Mulheres e da sociedade civil. Suas atribuições serão, dentre outras: elaborar plano de trabalho, com detalhamento das ações a serem implementadas e seu cronograma de execução; promover a execução, monitoramento e avaliação das ações do Pacto no município e através das articulações regionais; assim como, sugerir o aperfeiçoamento e divulgação dessas ações;
- ❖ Promover a constituição e o fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência, no âmbito municipal e/ou regional, por meio de consórcios públicos (quando couber).

- 3 -

METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

“Manual passo-a-passo”

No ano de 2007, a SPM/PR lançou o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e iniciou sua implementação no ano seguinte, trabalhando prioritariamente em treze estados brasileiros e ampliando suas ações para todos os Estados da Federação a partir de 2009.

Para garantir a efetivação das metas e cumprimento dos objetivos da política, a implementação do Pacto é etapa essencial, razão pela qual é importante oferecer diretrizes para orientar o processo de implementação do Pacto nos Estados e municípios-polo. Essas diretrizes foram construídas a partir dos procedimentos, critérios e prioridades publicados pela SPM/PR na Portaria nº 23 (de 31 de março de 2009) e das experiências de implementação nos Estados do Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Não se trata de estipular um único caminho possível, pois o processo de implementação do Pacto deve considerar as realidades locais e adequar-se ao contexto e conjuntura particulares. Além da descrição de cada uma das etapas necessárias para efetivar a implementação da política nos estados e municípios-polo, a título de ilustração, são apresentados exemplos da efetivação das diferentes etapas nos estados acompanhados pelas consultoras.

ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO

➡ Criação e/ou fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios

A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM/PR) entende que os organismos de políticas para mulheres são fundamentais para o fortalecimento de políticas de gênero nos estados e municípios. Assim, uma das diretrizes definida é de que estes organismos governamentais de políticas para mulheres integrem o primeiro escalão do Executivo estadual ou municipal, seja com a estrutura de secretaria ou como coordenadorias subordinadas diretamente aos gabinetes de governadores e prefeitos, com orçamento próprio e um quadro exclusivo de funcionários. Com esta diretriz espera-se contribuir para que suas representantes possam participar das decisões políticas que afetam a vida das mulheres em seus estados e municípios, favorecendo as articulações institucionais na perspectiva da transversalidade de gênero nas políticas públicas.

Visando contribuir para a expansão e fortalecimento destes organismos no país, a gestão do Pacto nos estados e municípios deverá ser realizada pelos organismos de políticas para as mulheres. Torna-se, poranto, necessário que o poder executivo os crie e/ou os fortaleça. Estes organismos governamentais têm como responsabilidade elaborar, coordenar, articular e executar políticas públicas que atendam as necessidades específicas das mulheres e combatam as diversas formas de discriminação e desigualdade baseadas no gênero, considerando suas inter-relações com classe, raça/etnia, orientação sexual e geração etc. Desta forma, as especificidades das mulheres são incorporadas nas políticas públicas e em todos os setores e esferas de governo.

*A Secretaria Especial da Mulher do Governo de **Pernambuco**² foi criada em janeiro de 2007, para promover os direitos da mulher em todo o estado, para formular, promover, articular, apoiar e monitorar políticas para promover as condições de vida das mulheres em Pernambuco. Foi nomeada para ocupar a pasta, a feminista Cristina Buarque, economista, ex-presidente da Casa da Mulher do Nordeste e pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco. A criação da Secretaria atende a uma reivindicação histórica do movimento de mulheres e feminista do estado e representa uma conquista fundamental para a atuação do Fórum de Mulheres de Pernambuco.*

*No Estado do **Pará** é a Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher (CPDM) da Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos que coordena o Pacto e protagoniza sua articulação junto às secretarias estaduais e municípios. Até a criação da Câmara Técnica Estadual, em maio de 2009, foi de responsabilidade da CPDM a elaboração do Projeto Integral Básico e o planejamento das ações do Pacto, envolvendo diversas secretarias estaduais, conselho estadual dos direitos da mulher e movimento de mulheres. Atualmente, a CPDM preside a Câmara Técnica e teve papel fundamental na condução da política.*

*No estado de **São Paulo** não existe um organismo estadual de políticas para mulheres tendo sido criado o cargo de Gestão Executiva para Implementação do Pacto no estado de São Paulo. Este cargo subordina-se ao Gestor do Pacto Nacional atribuição vinculada à Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania. A Gestão Executiva tem as mesmas atribuições de um organismo de políticas para mulheres, sendo responsável pela elaboração do Projeto Integral Básico e o planejamento das ações do Pacto, envolvendo diversas secretarias estaduais, conselho estadual dos direitos da mulher e entidades da sociedade civil, além das articulações com os municípios. A Gestão Executiva também preside a Câmara Técnica Estadual.*

➤ Assinatura do Acordo de Cooperação Federativa (Pacto) entre o Governo Federal, através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, e o Estado

O primeiro passo para a implementação do Pacto é a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa entre o Governo do Estado e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo Federal, por meio do qual se formaliza a participação do Governo Estadual na execução do Pacto.

² Embora a consultora Suely de Oliveira tenha sido oficialmente apresentada ao estado de Pernambuco, o estado não foi acompanhado sistematicamente pela consultora, pois a SPM priorizou o acompanhamento ao estado do Ceará. Contudo, apresentaremos alguns exemplos da implementação do Pacto em Pernambuco, com base nas observações realizadas pela consultora.

*No dia 02 de setembro de 2008 foi assinado pela ministra Nilcéa Freire e pelo governador de **Pernambuco**, Eduardo Campos, o termo de cooperação e convênio para execução do Pacto Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. A cerimônia aconteceu no Palácio do Campo das Princesas e contou com a presença de várias autoridades do estado, prefeitas/os de vários municípios e entidades do Fórum de Mulheres de Pernambuco.*

*No **Ceará** a adesão ao Pacto aconteceu formalmente no dia 18 de dezembro de 2008, em Fortaleza com a presença da ministra Nilcéa Freire da SPM e do Governador Cid Gomes. Foi feita uma ampla articulação com prefeitas/os de todo o estado e todos os municípios-polo compareceram. Também estiveram presentes representantes dos Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos das Mulheres; de Secretarias de Estado envolvidas com a execução do Pacto - Justiça e Cidadania, Segurança Pública e Defesa Social, Cultura, Saúde, Trabalho e Desenvolvimento Social, Educação – representantes de Conselhos Estaduais dos Direitos da Pessoa com Deficiência; dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; da Assistência Social e Conselho Penitenciário do Estado do Ceará. Além de diversas entidades públicas e da sociedade civil.*

➤ Instalação do Comitê Gestor / Câmara Técnica Estadual e Municipal de Gestão e Monitoramento do Pacto

O Governo do estado deverá criar, por decreto, a Câmara Técnica/Comitê Gestor Estadual. A Câmara Técnica deve ser coordenada pelo Organismo de Políticas para as Mulheres do executivo estadual. A Câmara Técnica Estadual é composta por representantes das 3 (três) esferas de governo (União, Estado e Municípios), Secretarias Estaduais envolvidas no Pacto (entre as quais se destacam as secretarias das áreas de Segurança Pública, Saúde, Assistência Social, Planejamento, etc.), Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, universidades, Conselho da Mulher e sociedade civil.

Seguindo as mesmas diretrizes, caberá às/aos prefeitas/os a criação de Câmara Técnica Municipal. Sua composição contempla representantes das Secretarias Municipais envolvidas no Pacto, Conselho Municipal da Mulher e sociedade civil. As atribuições são semelhantes àquelas definidas para a União e Estados.

São objetivos e atribuições da Câmara Técnica/Comitê Gestor Estadual e Municipal: coordenar e articular a execução das ações do Pacto; elaborar plano de trabalho, com detalhamento das ações a serem implementadas e seu cronograma de execução; promover a execução, monitoramento e avaliação das ações do Pacto; definir estratégias e avaliar os resultados alcançados; sugerir o aperfeiçoamento e divulgação dessas ações (SPM, 2009).

A presidência e a coordenação dos trabalhos nas Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais são de responsabilidade dos organismos de políticas para mulheres.

➤ **Elaboração do Projeto Básico Integral**

O Projeto Básico Integral é o planejamento de todas as ações referentes a todos os eixos do Pacto, tanto de organismos governamentais do Estado, quanto de municípios, de instituições não governamentais e universidades. Com isso, objetiva-se articular as ações de forma a potencializá-las e fortalecê-las, favorecer a intersetorialidade evitando sobreposições e buscando atingir o maior número possível de mulheres, considerando fatores sócio-demográficos e de incidência de denúncias de violência contra as mulheres.

O Projeto Básico Integral é "o documento elaborado pelo Comitê Gestor/Câmara Técnica Estadual (sob coordenação do organismo estadual de políticas para as mulheres) e deverá conter os seguintes itens: 1) diagnóstico da situação geral da violência contra a mulher no estado; 2) indicação dos municípios-polo; 3) definição de ações de enfrentamento à violência contra as mulheres nos quatro eixos do Pacto Nacional; 4) definição de recursos financeiros para implementação da ação, com respectivos municípios beneficiados; 5) elaboração de cronograma de execução das ações para o período de 2009-2011; 6) elaboração de cronograma físico financeiro" (Roteiro para Elaboração do Projeto Básico Integral, SPM, 2009, p.2).

Articulação com Secretarias de Estado envolvidas no Pacto

Em Minas Gerais o processo de elaboração do Projeto Básico Integral envolveu: (a) Articulação com secretarias, subsecretarias e órgãos estaduais envolvidos no Pacto (para discutir e propor ações relativas a cada setor). (b)

Encaminhamentos com técnicos/as designados pelas secretarias, subsecretarias e órgãos estaduais responsáveis pela elaboração dos projetos de conveniamento.

*No **Rio Grande do Sul**, a elaboração do Projeto Básico Integral foi precedida de reunião do organismo estadual com os organismos municipais, organizações não governamentais de defesa e promoção dos direitos das mulheres e articulação com as Secretarias cujas ações estavam diretamente envolvidas com as do Pacto.*

*A elaboração do Projeto no estado do **Amazonas** foi realizada pela Coordenação de Serviços de Atenção à Mulher, setor do Departamento de Proteção Social Especial da Secretaria de Estado de Assistência Social. Muito embora não seja um organismo estadual de políticas para mulheres, essa coordenação desempenhou o papel de articular as condições necessárias para efetivação do Pacto que será assinado pelo Governo do Estado no mês de julho de 2009.*

Articulação com os/as prefeitos/as dos municípios-polo

*A articulação com as prefeituras municipais no estado de **Minas Gerais** se deu em três etapas: (1) Reunião na capital com prefeitos/as dos municípios-polo, com a presença de representante da SPM/PR; (2) Reunião com as representantes dos executivos municipais - preferencialmente ligadas ao organismo municipal de políticas para as mulheres - responsáveis pela gestão do Pacto nos municípios e pela elaboração dos projetos de para convênios; (3) visitas a alguns municípios-polo. As/os prefetas/os foram convidados a aderir formalmente ao Pacto, por meio de uma Carta de Adesão à Coordenadoria Estadual de Políticas para as Mulheres.*

*Em **São Paulo**, a articulação com os municípios ocorreu em duas etapas: (1) Reunião na capital entre a Gestora Executiva, representantes da SPM/PR e representantes dos organismos de políticas para mulheres dos municípios pólo, oportunidade em que o Pacto Nacional foi apresentado e discutido; (2) articulações entre a Gestão Executiva e prefeit@s daqueles municípios que poderiam ser indicados para ser pólo de desenvolvimento das ações do Pacto, mas que não possuíam organismos de políticas para mulheres, contribuindo para a sensibilização e a criação de novos organismos.*

Visitas a Municípios-Polo

*No **Rio Grande do Sul**, a consultora fez visitas a municípios-polo reunindo-se com os organismos de políticas para as mulheres e com prefeitos e/ou vice-prefeitos, esclarecendo e reforçando a importância da adesão e participação do município ao Pacto Nacional.*

Elaboração de projetos de convênio

A realização de uma oficina de trabalho com técnicos (as) e gestores (as) das principais secretarias estaduais envolvidas no enfrentamento à violência contra as mulheres e municípios-polo foi a estratégia adotada pela

*Consultora no **Pará** para orientar o processo de elaboração das propostas de convênio. Além de esclarecimento sobre as portarias e diretrizes dos programas e ações da SPM/PR para os convênios em 2009, e análise dos eixos estruturantes merecedores de maior atenção, houve ainda espaço dedicado à apresentação do SICONV que contou com a participação de técnicos do setor de planejamento do estado.*

➔ **Articulação do Conselho da Mulher e Movimentos de Mulheres e ONGs**

A articulação com as entidades não governamentais tem como objetivo discutir sua participação no Pacto, bem como orientar sobre a elaboração de projetos para convênio. A reunião deve ser convocada e coordenada pelo Organismo de políticas para as mulheres e pelo Conselho Estadual da Mulher. Essa reunião deve ser amplamente divulgada e envolver o maior número possível de organizações e movimentos.

*No **Rio Grande do Sul** foram realizadas três reuniões do organismo estadual com os organismos municipais: a primeira e a segunda contaram com a participação da SPM e da consultora e tiveram por objetivo informar sobre o Pacto Nacional, seus eixos e as prioridades de ações. Na terceira, a consultora esclareceu as dúvidas sobre a elaboração dos projetos municipais e seu cadastramento no SICONV.*

*Em **São Paulo**, a Gestora Executiva do Pacto organizou um encontro com a participação da consultora da SPM, representantes do Conselho Estadual da Condição Feminina e de diversas entidades civis, conselhos municipais e representantes dos movimentos de mulheres e feministas. Durante o encontro, além da apresentação do Pacto, foram apresentados o SICONV e orientações para formulação e encaminhamento dos projetos.*

➔ **Credenciamento e cadastramento no SICONV (Portal Nacional de Convênios)**

Para cadastro de propostas de convênios com a SPM/PR é necessário acessar a página do sistema na qual todas as pessoas interessadas encontram os procedimentos necessários para credenciamento no sistema e submissão de propostas. O acesso pode ser feito através do endereço eletrônico: <https://www.convenios.gov.br/portal/>

➤ **Aprovação das propostas e projetos pelos três níveis de governo no âmbito da Câmara Técnica Estadual e encaminhamento para a Câmara Técnica Federal**

Durante o processo de elaboração do Projeto Básico Integral, todos os projetos encaminhados devem ser analisados e avaliados pela Câmara Técnica Estadual. Com este procedimento, objetiva-se assegurar a adequação propostas aos eixos do Pacto e ações propostas, bem como fortalecer a discussão de projetos que contemplem a intersetorialidade na formulação das políticas.

No âmbito federal, a análise, aprovação e a liberação de recursos para a execução dos convênios será atribuição da Câmara Técnica Federal.

*Em **Minas Gerais** todos os projetos de convênio – estaduais, municipais e de entidades não governamentais – foram encaminhados à Câmara Técnica. A Câmara Técnica dividiu os projetos recebidos entre comissões responsáveis pela sua análise. Nas reuniões, cada comissão apresentou seu parecer de cada projeto, que foi discutido coletivamente e, se necessário, foram sugeridas adequações ao proponente.*

- 4 -

METODOLOGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DO PACTO

4.1. Discutindo a possibilidade da construção de uma metodologia com perspectiva de gênero

O Pacto é uma resposta política dialogada do governo federal com governos estaduais e municipais, a sociedade civil e movimentos de mulheres para enfrentar as diversas formas de violência contra as mulheres e promover a equidade de gênero, considerando as diversidades de gênero, raça/etnia, geração e orientação sexual. Por isso, a perspectiva analítica de gênero permeia a construção da metodologia de implementação, monitoramento e avaliação do Pacto.

Antes de apresentar a metodologia proposta, é necessário defini-la e a informar a perspectiva analítica adotada neste trabalho. As definições metodológicas são importantes para a avaliação das políticas públicas dirigidas a combater a violência contra as mulheres. Apenas para exemplificar: *incluir* ou não o tráfico de mulheres como uma violência endêmica tem implicações metodológicas distintas.

Para Skinner (2005, p.9) “metodologia não significa um ‘modo elegante’ de falar sobre método”. Não há nenhuma definição simples e unificada para o termo. Para Ramazanoglu (2002)³ metodologia é

(...) um processo político complexo preocupado em estabelecer as contestadas conexões entre epistemologia (questões sobre o que pode ser conhecido e as inter-relações entre conhecimento, experiência e realidade), teoria (idéias sobre como as coisas funcionam) e ontologia (categorização e classificação dessa idéias e como elas se relacionam), bem como reflexões sobre validade, ética

³ Apud Skinner, Tina et all.

e *accountability* (responsabilidade) do conhecimento que é produzido.⁴

No entanto, Ramazanoglu sugere que a interação do processo de investigação e das técnicas de produção de dados com a teoria, ontologia e epistemologia deveria ser definida como pesquisa e não como metodologia. Concordando em parte com Ramazanoglu, Skinner (2005) sustenta que a escolha do método é influenciada pela posição epistemológica e teórica de quem pesquisa, o que seria portanto, uma preocupação metodológica.

Harding (1987) conceitua *método* de pesquisa como uma técnica ou modo para reunir evidências e *metodologia* como a teoria e análise de como a pesquisa deveria prosseguir ou ser desenvolvida.

Barlett (1990, p.2), analisando a utilização de métodos na pesquisa jurídico-feminista, diz que os “métodos” são importantes porque organizam a apreensão da verdade, determinam o que é relevante para a prova e o que é considerado para a verificação. Por isso, uma visão crítica sobre métodos é necessária, já que eles podem levar a reafirmar as estruturas de poder que pretendem constestar. Para a autora, pensar sobre métodos é pensar sobre empoderamento, tanto de quem pesquisa quanto sobre o pesquisado (2005, p.3). Por exemplo, na perspectiva de quem pesquisa, o método permite pensar sobre o *que* e o *como* se pesquisa, contribuindo para reformular e melhorar o que está sendo feito. Na visão do pesquisado, a inclusão ou não da “questão das mulheres” (*the woman question*) ganha relevância na prática jurídica e social.

Frente às diversas definições de metodologia existentes, podemos propor aqui algumas características que garantam a incorporação de uma perspectiva de gênero à metodologia de implementação, monitoramento e avaliação do Pacto. Autoras como Tickner (2003) e Moser (2009), trazem contribuições neste sentido.

⁴ Skinner et all. Obra citada, p. 9-10.

Tickner (2003), quando analisa os elementos constitutivos de uma pesquisa feminista, aponta quatro pontos centrais: uma profunda preocupação com as questões formuladas (*the woman question*); a utilidade da pesquisa para as mulheres e os homens, buscando ser mais universal e menos tendenciosa do que as pesquisas convencionais; a centralidade de questões reflexivas e da subjetividade da pesquisadora; e o compromisso com o conhecimento emancipatório.

Moser (2007) argumenta que as metodologias de monitoramento e avaliação de políticas públicas devem ser sensíveis ao gênero quando se quer enfrentar seriamente as desigualdades de gênero. A metodologia ideal deve combinar abordagens quantitativas, qualitativas e incorporar técnicas participativas. Os métodos quantitativos permitem traçar um mapa do que se pretende medir, são mais objetivos e verificáveis, possibilitando mostrar mudanças ao longo do tempo. Os métodos qualitativos, por outro lado, permitem a realização de um exame mais profundo sobre as questões, captando percepções e experiências. O uso de técnicas participativas contribui para a decisão do que deve ser medido e de quais indicadores devem ser utilizados. A autora lembra que as metodologias qualitativas podem ser coletadas e analisadas com tanto rigor quanto formas quantitativas e que nenhuma delas sozinha é capaz de mostrar a complexidade das mudanças. Além disso, é relevante considerar as realidades locais, buscando analisar os contextos nos quais a política é desenvolvida. Para a autora, a decisão política de propor metodologias com essa perspectiva está relacionada com a construção de uma sociedade mais democrática.

Considerando-se essas características pode-se argumentar que, sendo o Pacto uma política direcionada às mulheres, sua metodologia de monitoramento e avaliação deve, portanto, considerar ou ser dirigida (como produto final) às mulheres.

A metodologia aqui proposta considera essas questões como centrais e tem como norte a igualdade entre mulheres e homens. Antes de discutir os componentes que permitirão o desenvolvimento e aplicação desta metodologia, tal como as fontes de dados, periodicidade, instrumentos e técnicas de coleta e análise das informações, considera-se necessário definir brevemente o que se entende por monitoramento, avaliação e indicadores.

4.2. Conceituando monitoramento, avaliação e indicadores

4.2.1. O que é monitoramento

Monitoramento é "um processo de acompanhamento da execução das ações do programa/projeto visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas" (UFMG, 2007, p.3). Para tanto é necessário analisar os documentos, acompanhar a realização das atividades e ações, avaliar a qualidade das atividades e ações, o uso de recursos, o impacto para o público beneficiário, enfim, os processos de gestão.

O monitoramento permite acompanhar como a implementação está sendo realizada, quais fatores favorecem e quais estão criando obstáculos para que os objetivos sejam atingidos, incluindo aspectos técnicos e políticos. Permitindo, assim, checar as relações entre o que foi planejado e o que está sendo realizado.

A coleta e sistematização das informações deve ser prevista desde o início do processo de implementação, definindo-se fontes e instrumentos de coleta de dados e construindo-se indicadores de processo. O monitoramento da implementação do Pacto envolve métodos quantitativos e qualitativos, conforme apresentado adiante neste documento.

A importância do monitoramento é que ele auxilia na tomada de decisões e possibilita que sejam feitas intervenções eficazes⁵ na solução de problemas garantindo maior eficiência⁶ nos resultados obtidos.

⁵ Eficácia diz respeito aos mecanismos e processos de implementação do programa e suas implicações para os resultados de curto prazo (produtos) atingidos. O objetivo da avaliação de eficácia é identificar os processos de implementação que levam à produção do maior número de produtos ou de produtos de melhor qualidade.

⁶ Eficiência refere-se à relação entre determinados insumos – tempo, recursos financeiros e técnica – e os resultados (produtos) obtidos.

4.2.2. O que é avaliação

A avaliação é descrita na literatura como uma atividade-parte das políticas públicas, ou seja, não se trata de uma atividade que se desenvolve de forma externa, ou posterior, mas guarda estreita relação com o processo que se desenvolve para a realização/implementação das políticas públicas. A avaliação pode ser realizada por avaliadoras/es externas/os ou por pessoal interno, como gerentes ou técnicas/os envolvidos nos processos de tomada de decisões.

É difícil estabelecer a existência de uma definição única para o processo de avaliação. Em primeiro lugar, esta dificuldade resulta, ao menos em parte, do caráter multidisciplinar deste processo, fazendo com que diferentes aspectos sejam valorizados de maneira diferenciada, de acordo com o prisma que se utiliza. Segundo, deve-se também considerar que os processos de avaliação variam conforme o programa ou política que está sendo analisado. Terceiro, há uma variação que está associada aos objetivos que se pretende alcançar com sua aplicação.

Cunha (s.d) afirma que uma definição consensual de avaliação seria a proposta pela UNICEF, segundo a qual um processo de avaliação:

(...) trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa. (Costa e Castanhar, 2003, p.972). (*apud* Cunha, sem data, p.6)

Para outro autor, Faria (2005), é possível identificar pelo menos dois tipos de visão sobre os processos de avaliação. Uma visão, que o autor classifica como “mais canônica” seria aquela adotada na maioria dos manuais de avaliação, segundo a qual a avaliação corresponderia à “última etapa” do chamado “ciclo das políticas”, definindo-a como:

(a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (Faria, 2005, p. 97).

A segunda visão seria mais normativa priorizando “aspectos mais técnicos da avaliação das políticas públicas, bem como uma ênfase em seu papel de instrumento gerencial” (idem, p.98) Assim, ainda segundo o mesmo autor, a primeira visão teria um caráter mais político (sobretudo pela possibilidade de responsabilização e *accountability*) e a segunda um caráter “tecnicista”, adequado às políticas de gestão governamental contemporâneas.

Skinner (2005), por outro lado, propõe que uma avaliação baseada na comparação procura identificar em que medida qualquer melhoria observada pode ser diretamente atribuída à intervenção utilizada.

A avaliação aqui proposta, pretende fazer um diagnóstico dos efeitos gerados com a implementação do Pacto nos estados, buscando analisar em que medida os objetivos foram cumpridos e as metas alcançadas, bem como o que dificultou e facilitou o processo. É importante ressaltar que a avaliação é um instrumento fundamental para se garantir a sustentabilidade dos resultados após o término do processo.

4.2.3. O que são indicadores

O processo de monitoramento e avaliação só pode ser realizado se houver indicadores capazes de medir as transformações ocorridas. Assim, há uma abordagem consensual que indicadores servem para “medir algo”. “Um indicador é uma medida que ajuda a responder à questão de quanto, ou se, progressos estão sendo feitos para atingir certos objetivos” (Vera Institute of Justice, 2003, p.5)⁷.

⁷ An indicator is a measure that helps ‘answer the question - of how much, or whether, progress is being made toward a certain objective’ (Vera Institute of Justice, 2003, p. 5).

Os indicadores são, segundo Lamas (s/d), "parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica".

A literatura também descreve algumas características que podem ser classificadas como elementares para a definição e seleção de indicadores. Dentre estas características destacam-se: devem ser significativos; devem ter objetividade e coerência; devem ser sensíveis às mudanças no tempo (sobretudo se for usado em avaliações longitudinais); devem ser de fácil mensuração, baseados em informações disponíveis e de baixo custo; devem ser centrados em aspectos práticos, de fácil compreensão, gerando resultados que sejam facilmente apropriados.

Com base nesta caracterização geral, acrescenta-se ainda que:

- é melhor ter um conjunto pequeno de indicadores do que trabalhar com uma lista grande e pouco objetiva;
- em cada etapa do processo (implementação; monitoramento e avaliação) são definidos indicadores especiais que ajudam a conhecer o cumprimento dos objetivos e o alcance dos resultados;
- os indicadores devem ser sensíveis a gênero.

Os indicadores precisam englobar as fases de implementação, monitoramento e avaliação. Para tanto, estes podem ser classificados como indicadores de linha de base, de processo e de resultado, cujas definições são apresentadas abaixo.

- Indicadores de Linha de Base: referem-se a informações quantitativas e qualitativas que servirão de referência para comparação posterior (ex: número de serviços e programas existentes; número de profissionais; média de atendimentos realizados entre outros que existiam no início do processo de implementação). Considerando-se a precariedade das informações acerca das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil, a construção destes indicadores deverá considerar outras variáveis co-relacionadas. A construção de indicadores de Linha de Base é fundamental para realizar monitoramento e a avaliação do Pacto,

uma vez que a partir deles será possível realizar avaliações do tipo longitudinal, mensurando os resultados obtidos no final do processo de implementação.

- **Indicadores de Processo:** estes indicadores possibilitarão monitorar de forma periódica a dinâmica das ações e atividades realizadas. Estes indicadores podem combinar informações quantitativas e qualitativas e devem contemplar informações sobre os recursos e insumos utilizados, a avaliação qualitativa das ações (ex: percepção das usuárias sobre os serviços; aproveitamento nas capacitações etc.), as parcerias (governamentais e não-governamentais) envolvidas no processo de implementação do Pacto, o controle social etc. Indicadores de processo estão relacionados ao monitoramento do Pacto.
- **Indicadores de Resultado:** medem o grau em que os objetivos e metas foram alcançados. Os produtos realizados (ex: número de serviços construídos; número de profissionais capacitadas/os etc.) e o impacto na população beneficiada. Estes indicadores estão relacionados com o processo de avaliação do Pacto.

Os indicadores construídos para monitorar e avaliar o Pacto incorporam a perspectiva de gênero e têm como objetivo acompanhar as mudanças sociais promovidas por esta política. Para tanto é necessária uma abordagem que use indicadores "multi-níveis", que permitam analisar dimensões políticas, econômicas, sócio-culturais e legais, que possam ser adaptados a contextos específicos, uma vez que no Brasil as diferenças territoriais e sócio-demográficas de uma região para outra são bastante significativas.

O desenvolvimento da metodologia de implementação, monitoramento e avaliação do Pacto tem como referência as concepções discutidas neste documento, mantendo clara articulação com os objetivos da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e busca garantir a transparência na execução das ações governamentais e no uso dos recursos públicos. Para sua aplicação foram formulados instrumentos (formulários, fontes, indicadores etc.) para cada uma das etapas acima

mencionadas, cuja aplicação ocorrerá a partir de um plano de ações referente a cada uma delas.

Cabe ressaltar que a aplicação da metodologia resulta de um processo de pesquisa participante, ou seja, as discussões aqui apresentadas (elaboração de instrumentos, descrição de processos, construção de indicadores, etc.) ocorrem de maneira concomitante com o trabalho que vem sendo realizado pelas consultoras do Pacto nos estados. Assim, o próprio trabalho das consultoras (através dos relatórios e pareceres críticos) servirá de fonte de informações sobre o andamento do Pacto nos estados, possibilitando uma contribuição qualitativa para os processos de monitoramento e avaliação.

O processo de construção da metodologia de monitoramento e avaliação do Pacto incorpora, portanto, uma dimensão participativa. Os atores sociais envolvidos no processo de implementação do Pacto – coordenadoras de políticas para as mulheres, representantes de conselhos dos direitos da mulher, integrantes das Câmaras Técnicas Estaduais, representantes dos movimentos sociais e dos setores governamentais – devem ser agentes neste processo, uma vez que, concordando com Moser (2007), estão no melhor lugar para analisar e avaliar sua própria situação. Além disso, a própria participação neste processo é ela mesma "*empoderadora*".

As informações coletadas no processo de monitoramento e avaliação do Pacto devem manter o mesmo rigor em sua análise. Assim, as análises dos resultados qualitativos e quantitativos devem ser cruzadas e analisadas conjuntamente, enriquecendo sua compreensão. A análise de dados deverá contemplar métodos estatísticos, que serão analisados a partir de uma matriz qualitativa de interpretação, promovendo a percepção de nuances analíticas e reduzindo a possibilidade de distorção das conclusões (Moser, 2007).

- 5 -

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS, INDICADORES E INSTRUMENTOS

A seguir são apresentados os procedimentos metodológicos para o monitoramento e avaliação do Pacto nos estados e municípios-polo. A proposta busca contribuir para a capilaridade e transversalização da Política Nacional e respeita a estrutura federativa do Estado brasileiro. Portanto, os indicadores e instrumentos desenvolvidos serão específicos para cada unidade federativa (estados e municípios), mas a análise de seus resultados será articulada.

Conforme a metodologia discutida neste documento, os procedimentos metodológicos organizam-se desde uma perspectiva de gênero e englobam dimensões quantitativas e qualitativas, incluindo técnicas participativas que abarquem os atores sociais envolvidos na implementação do Pacto (coordenadoras dos organismos governamentais de políticas para as mulheres dos estados e dos municípios-polo, as conselheiras dos direitos das mulheres, as/os integrantes das Câmaras Técnicas Estaduais e as mulheres beneficiárias da política). Assim, os instrumentos propostos dividem-se em três níveis:

1. Instrumento quantitativo simplificado

Este instrumento será aplicado a todos os estados e todos os municípios-polos. Nos estados será aplicado pelas consultoras da SPM/PR e nos municípios-polo o instrumento será preenchido pelas coordenadoras municipais de políticas para as mulheres ou, quando não houver, pela gestora local do Pacto. Os questionários serão enviados por meio eletrônico ou pelo correio.

2. Instrumento quantitativo completo

Este instrumento é uma versão mais detalhada e mais completa de coleta de dados, que será aplicado a uma amostra dos estados e municípios. Nos estados,

o questionário será aplicado pelas consultoras da SPM e nos municípios-polo será preenchido pelas coordenadoras municipais de políticas para as mulheres ou, quando não houver, pela gestora local do Pacto. Os questionários serão enviados por meio eletrônico ou pelo correio. A seleção da amostra será realizada posteriormente pela SPM/PR e pela Câmara Técnica Federal.

3. Instrumento qualitativo

Além dos instrumentos quantitativos, o monitoramento e a avaliação do Pacto serão realizados por meio de instrumentos qualitativos que incorporam a participação dos atores sociais envolvidos. Em alguns estados⁸, que serão selecionados posteriormente pela SPM/PR e pela Câmara Técnica Federal, será realizado um estudo de caso que envolverá diversos procedimentos metodológicos, tais como: entrevistas, observação, grupos focais, análise de documentos (projeto integral básico, as atas das Câmaras Técnicas, relatórios das consultoras, etc.). Os estudos de caso serão realizados por duplas consultoras⁹.

Com esta metodologia em três níveis pretende-se garantir a viabilidade e a qualidade do processo de monitoramento e avaliação do Pacto, considerando a magnitude e o alcance das ações do Pacto, bem como as diferentes realidades locais.

A seguir são apresentados os indicadores de monitoramento e avaliação do Pacto nos estados e municípios. Os indicadores compõem uma série de categorias que se dividem em dois títulos:

- Título I – Gestão e institucionalização do Pacto

Categoria 1 - Capilaridade dos Organismos Institucionais de Políticas Públicas e Controle Social

⁸ Sugere-se que este estudo de caso seja realizado entre três a cinco estados, garantindo a viabilidade.

⁹ No caso dos estudos de caso é recomendável que as consultoras responsáveis por sua execução não sejam as mesmas que acompanharam a implementação do Pacto naquela localidade. O intercâmbio das consultoras entre os estados propiciará maior fidedignidade aos resultados.

Categoria 2 - Autonomia dos Organismos Governamentais Estaduais de Políticas para Mulheres

Categoria 3 - Câmara Técnica

- TÍTULO II - Eixos Estruturantes do Pacto

Categoria 1 - Fortalecimento da Rede de Serviços de Atendimento e Implementação da Lei Maria da Penha

Categoria 2 - Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos – Abortamento Legal

Categoria 3 - Combate à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes e ao Tráfico de Mulheres

Categoria 4- Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão

Após a apresentação dos indicadores, seguem-se os instrumentos quantitativos de monitoramento e avaliação.

INDICADORES PARA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO

TÍTULO I. GESTÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO

A gestão do Pacto nos estados é um dos elementos centrais para que os objetivos sejam atingidos e as ações realizadas. Os organismos de políticas para as mulheres precisam ser empoderados de forma a garantir a transversalidade de gênero nos diversos setores, a construção e a consolidação de políticas públicas que atendam, de forma ampla, as necessidades das mulheres e, mais especificamente, à prevenção, ao combate e à assistência a mulheres em situação de violência.

É possível medir o "empoderamento"? Moser (2007) problematiza o conceito de empoderamento destacando duas concepções. A primeira diz respeito ao processo por meio do qual as mulheres ganham maior controle dos recursos materiais e intelectuais e mudam as ideologias patriarcais e as discriminações baseadas no gênero em todas as instituições e estruturas da sociedade. A segunda afirma que empoderamento está relacionado com *fazer escolhas*, ou seja, a expansão da habilidade de fazer escolhas estratégicas em contextos nos quais isso era negado a elas.

Métodos qualitativos podem ser mais úteis para medir o empoderamento, uma vez que permitem captar as nuances das relações de poder. Assim, Kabeer (apud Moser, 2007, p.26) propõe uma abordagem que envolve três dimensões interrelacionadas: (1) acesso a recursos (o que é uma pré-condição para o empoderamento); (2) gerenciamento (a habilidade de usar esses recursos para gerar novas oportunidades); (3) realizações (resultados).

Para avaliar a qualidade dos processos de gestão do Pacto é preciso considerar aspectos como a adesão do estado e dos municípios ao Pacto; as atribuições do Organismo de Políticas para as Mulheres (quando houver) nos estados e municípios, bem como sua estrutura organizacional, sua autonomia política, seu orçamento etc.; a instalação do Comitê Gestor Estadual do Pacto, considerando seus membros e a frequência das reuniões; a articulação com a sociedade civil e com os movimentos de mulheres; e quais as ações desenvolvidas no âmbito do Pacto.

CATEGORIA 1.1. Capilaridade dos Organismos Institucionais de Políticas Públicas e Controle Social

Por organismos governamentais de políticas para mulheres compreendem-se secretarias ou coordenadorias que integrem o primeiro escalão do Executivo estadual ou municipal, sejam como secretaria autônoma ou como coordenadorias subordinadas diretamente aos gabinetes de governadoras/es e prefeitas/os, com orçamento próprio e um quadro exclusivo de funcionários. Conhecer sua atuação nos estados e municípios permite monitorar o avanço da capilaridade das políticas de gênero bem como avaliar esta evolução a partir da implementação do Pacto.

Indicador 1.1.1. Número de organismos governamentais estaduais de políticas para mulheres criadas a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009

Indicador 1.1.2. Número de organismos governamentais municipais de políticas para mulheres criados a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009

Indicador 1.1.3. Número de conselhos estaduais de defesa dos direitos das mulheres criados a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009

Indicador 1.1.4. Número de conselhos municipais de defesa dos direitos das mulheres criados a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009

CATEGORIA 1. 2. Autonomia dos Organismos Governamentais Estaduais de Políticas para Mulheres

Por autonomia dos organismos governamentais de políticas para mulheres compreendem-se três dimensões, a saber: 1) autonomia política, definida pelo poder

de articulação e decisão; 2) autonomia administrativa, expressa pelo autogoverno ou capacidade de aferir recursos físicos e humanos; e 3) autonomia financeira que corresponde a ter orçamento próprio, previsto no PPA de estados e municípios, e gerenciar a aplicação destes recursos. Os indicadores permitem monitorar e avaliar o grau de autonomia destes organismos, conhecendo seu fortalecimento, institucionalização e a sustentabilidade da política. Para a construção dos indicadores, as dimensões foram tomadas isoladamente, mas quando de sua análise deverão ser consideradas em conjunto.

Indicador 1.2.1. Grau de autonomia política do organismo estadual governamental de políticas para mulheres

Indicador 1.2.2. Grau de autonomia administrativa do organismo estadual governamental de políticas para mulheres

Indicador 1.2.3. Desempenho dos organismos governamentais de políticas para mulheres.

CATEGORIA 1.3. Câmara Técnica Estadual/Municipal para Gestão do Pacto

A criação e instalação da Câmara Técnica nos estados e municípios constituem etapa essencial para a implementação do Pacto. Seu funcionamento, presidido pelo organismo de políticas para mulheres, através de reuniões regulares, deverá permitir a discussão dos projetos encaminhados, aprovados, conveniados e executados no âmbito dos estados e municípios, garantindo a execução integral do planejamento estadual e a correta aplicação dos recursos adquiridos pelos convênios. Sua atuação é essencial para a atividade de monitoramento, contribuindo também para a avaliação dos resultados alcançados. Os indicadores propostos permitem monitorar a criação das câmaras e a dinâmica de seu funcionamento, bem como avaliar o grau de institucionalização alcançada por estas Câmaras como forma de conhecer seu papel e atuação.

Indicador 1.3.1. Existência de Câmaras Técnicas Estaduais

Indicador 1.3.2. Existência Câmaras Técnicas Municipais

Indicador 1.3.3. Composição e coordenação da Câmara Técnica Estadual

Indicador 1.3.4. Funcionamento da Câmara Técnica

Indicador 1.3.5. Formas de controle social da implementação do Pacto

Indicador 1.3.6. Monitoramento e Avaliação do Pacto pela Câmara Técnica Estadual

TÍTULO II. EIXOS ESTRUTURANTES DO PACTO

CATEGORIA 2.1. Fortalecimento da Rede de Serviços de Atendimento e Implementação da Lei Maria da Penha

Pretende-se monitorar e avaliar a implementação do Eixo 1 do Pacto, considerando aspectos como a existência de serviços de atendimento, a articulação destes serviços em Rede e a capacitação de profissionais para o atendimento a mulheres em situação de violência.

Entende-se por rede de atendimento integral à mulher em situação de violência “uma pactuação para a atuação articulada entre instituições e serviços governamentais e não governamentais, visando a ampliação e melhoria da qualidade da prevenção, do acolhimento, atenção e encaminhamento adequado de casos existentes nas comunidades, bem como, o desenvolvimento de estratégias para a gestão compartilhada das ações” (Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização da Aids, 2007, p.15).

Os indicadores formulados permitem monitorar a criação dos serviços bem como a articulação entre os novos e aqueles já existentes. Permite também avaliar o grau de articulação e de qualificação dos serviços para o atendimento das mulheres.

Indicador 2.1.1. Existência e ampliação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar (delegacias, núcleos IML, juizados, serviços de abrigo, defensorias, e centros de referência, MP)

Indicador 2.1.2. Articulação da rede

Indicador 2.1.3. Capacitação dos profissionais

CATEGORIA 2. 2. Proteção dos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos

Entende-se por saúde reprodutiva o estado de bem-estar físico, mental e social, não apenas relativo à ausência de doenças ou enfermidades, mas em todas as matérias relacionadas com o sistema reprodutivo, suas funções e processo. A saúde reprodutiva implica, portanto, que as pessoas estejam aptas a ter uma vida sexual satisfatória e segura, que tenham a capacidade de reproduzir-se e a liberdade de decidir fazê-lo se, quando e quantas vezes desejarem (OMS).

Categoria 2.2. Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos – Abortamento Legal

Com essa categoria pretende-se auferir qual a repercussão do Pacto na garantia do abortamento legal. Priorizamos o abortamento legal em virtude de ser um grave problema de saúde pública (o que não exclui outros), mas a quase inexistência de serviços no país tem colocado em risco a vida de milhares de brasileiras. Entende-se por atenção humanizada às mulheres em processo de abortamento, espontâneo ou induzido, o acolhimento e o atendimento com dignidade, das mulheres, que procuram os serviços de saúde, em conformidade com os procedimentos estabelecidos na Norma Técnica - Atenção Humanizada ao Abortamento, do Ministério da Saúde. Inclui também a garantia do acesso à informação e orientação humana e solidária; ao abortamento previsto em lei; à atenção de qualidade em complicações derivadas de abortos; e ao planejamento reprodutivo pós-abortamento, para inclusive, evitar abortamentos repetidos.

Indicador 2.2.1. Existência de serviços de abortamento legal no município e/ou estado

Indicador 2.2.2. Verificação do cumprimento/aplicação da Norma Técnica - Atenção Humanizada ao Abortamento (2005)

Indicador 2.2.3. Registro do número de abortamentos realizados pelo serviço

Indicador 2.2.4. Acesso à informação sobre a existência de campanhas, programas de prevenção e orientação ao planejamento reprodutivo pós-abortamento e quantidade de projetos de capacitação para o atendimento ao abortamento humanizado e projetos de capacitação para profissionais que atendem nos serviços de saúde.

CATEGORIA 3. Combate à exploração Sexual de Meninas e Adolescentes e ao Tráfico de Mulheres

A categoria compreende as ações de proteção e prevenção às mulheres vítimas de tráfico e meninas e adolescentes vítimas de exploração sexual.

Os indicadores permitem monitorar a ampliação da oferta de serviços para atendimento especializado a mulheres e meninas vítimas de tráfico e de exploração sexual. Além da ampliação do número de serviços, considera-se igualmente importante monitorar: a) ampliação do número de atendimentos, avaliando-se a adequação entre oferta e procura pelos serviços e, b) a melhoria do atendimento, através da qualificação do pessoal e realização de campanhas de prevenção.

Indicador 2.3.1. Número de mulheres vítimas de tráfico atendidas pelo Centro de Referência

Indicador 2.3.2. Capacitação dos profissionais da rede de serviço para o atendimento de mulheres vítimas de tráfico

Indicador 2.3.3. Campanhas de prevenção às mulheres vítimas de tráfico

CATEGORIA 4. Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão

Entende-se por promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão ações na área da justiça, saúde, educação e geração de renda que beneficiem essa população. Os indicadores propostos visam monitorar a ampliação e melhoria de estabelecimentos prisionais e de instalações adequadas para o atendimento digno das mulheres em situação de prisão. Além de monitorar a melhoria das condições de vida das mulheres no cárcere, os indicadores permitem também monitorar a ampliação do acesso a direitos e a melhoria na qualificação dos profissionais que atuam nestes serviços. A avaliação permitirá conhecer o impacto provocado pelas ações do Pacto no desenvolvimento de políticas para esta população específica.

Indicador 2.4.1. Construção e reforma dos estabelecimentos penais femininos

Indicador 2.4.2. Garantia do exercício dos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, incluindo à saúde integral e proteção à maternidade.

Indicador 2.4.3. Acesso à educação em todos os níveis

Indicador 2.4.4. Capacitação dos profissionais do sistema prisional feminino

TÍTULO 1 - GESTÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PACTO

CATEGORIA 1 CAPILARIDADE DOS ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL				
Indicador	Número de organismos governamentais estaduais de políticas para mulheres criadas a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009	Número de organismos governamentais de políticas para mulheres criados nos municípios-polo a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009	Número de conselhos estaduais de defesa dos direitos das mulheres criados a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009	Número de conselhos de defesa dos direitos das mulheres criados nos municípios-polo a partir da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico até dezembro/2009
Descrição	Mede o crescimento do número de organismos governamentais estaduais de políticas para mulheres Mede a forma de criação/institucionalização Mede o tipo de Organismo de Políticas para Mulheres	Mede o crescimento do número de organismos governamentais municipais de políticas para mulheres Mede a forma de criação/institucionalização Mede o tipo de Organismo de Políticas para Mulheres	Mede o crescimento do número de conselhos estaduais de políticas para mulheres Mede a forma de criação/institucionalização	Mede o crescimento do número de conselhos municipais de políticas para mulheres Mede a forma de criação/institucionalização
Fonte	Governos estaduais	Governos municipais	Governos estaduais	Governos municipais
Periodicidade	Anual	Anual	Anual	Anual
Instrumento de coleta e registro	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo simplificado
Parâmetro	Número de organismos estaduais existentes antes da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico	Número de organismos municipais existentes antes da assinatura do Acordo Federativo ou elaboração do Projeto Integral Básico	Número de conselhos estaduais de defesa dos direitos das mulheres criados a partir do Pacto	Número de conselhos municipais de defesa dos direitos das mulheres criados a partir do Pacto
Resultados esperados	Um organismo criado por estado	Um organismo criado por município-polo	Um conselho criado por Estado	Um conselho por município-polo criado

CATEGORIA 2		AUTONOMIA DOS ORGANISMOS GOVERNAMENTAIS DE POLÍTICAS PARA MULHERES	
Indicador	Grau de autonomia política do organismo estadual governamental de políticas para mulheres	Grau de autonomia administrativa do organismo estadual governamental de políticas para mulheres	Desempenho
Descrição	Avalia o protagonismo na formulação e execução das políticas para mulheres Avalia o protagonismo na articulação e coordenação do Pacto Avalia o protagonismo na coordenação da Câmara Técnica Estadual	Quantifica a infra-estrutura existente (número de salas, linhas e/ou ramais telefônicos, computadores, Conexão com a internet); Quantifica os recursos humanos (servidores/as, contratados/as, comissionados/as); Identifica a existência de dotação orçamentária(PPA)	Identifica o número de projetos apresentados no âmbito do Pacto; Identifica o número de projetos conveniados no âmbito do Pacto; Identifica o número de projetos executados no âmbito do Pacto
Fonte	Organismos estaduais de políticas para mulheres, integrantes da Câmara Técnica, Conselhos Estaduais dos Direitos das Mulheres, municípios-polo, documentos.	Organismos estaduais de políticas para mulheres	Organismos estaduais de políticas para mulheres; projeto básico integral; SICONV.
Periodicidade	Anual	Anual	Anual
Instrumento de coleta e registro	Instrumento quantitativo completo; estudo de caso (grupos focais com os municípios-polo)	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo simplificado e completo
Parâmetro	(inexistência de parâmetro)	(inexistência de parâmetro)	Projeto Integral Básico
Resultados esperados	Organismos estaduais de políticas para mulheres autônomos	Infraestrutura e recursos humanos adequados	Projetos executados

CATEGORIA 3		CÂMARA TÉCNICA DE GESTÃO ESTADUAL E MUNICIPAL DO PACTO				
Indicador	Número de Câmaras Técnicas Estaduais	Número de Câmaras Técnicas Municipais	Composição e coordenação da Câmara Técnica Estadual	Funcionamento da Câmara Técnica Estadual	Controle Social da Implementação do Pacto	Monitoramento e Avaliação do Pacto pela Câmara Técnica Estadual
Descrição	Mede a existência de câmaras técnicas estaduais Mede a forma de criação/institucionalização	Mede a existência de câmaras técnicas municipais Mede a forma de criação/institucionalização	Identifica a coordenação Câmara Técnica Identifica as instituições que compõem a Câmara Técnica Estadual	Analisa o funcionamento da Câmara Técnica considerando a periodicidade das reuniões, frequência de participantes, representação de fato, coordenação de fato, número de reuniões realizadas e número de participantes	Identifica mecanismos de controle social do Pacto Identifica a participação do Conselho da Mulher e entidades não governamentais na Câmara Técnica Estadual Analisa a participação do Conselho da Mulher e das entidades não governamentais	Identifica os mecanismos de monitoramento e de avaliação das ações do Pacto no estado Analisa as estratégias de monitoramento e de avaliação das ações do Pacto no estado
Fonte	Organismo estadual de política para mulheres	Organismos municipais de política para mulheres	Decreto e organismo estadual de política para mulheres	Atas das reuniões; organismo estadual de políticas para mulheres e integrantes da Câmara Técnica	Atas das reuniões, Conselho, entidades não governamentais	Atas das reuniões; organismo estadual de políticas para mulheres e integrantes da Câmara Técnica
Periodicidade	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Instrumento de coleta e registro	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo completo	Instrumento quantitativo completo, estudo de caso	Estudo de caso	Estudo de caso
Parâmetro	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Decreto	Regimento interno
Resultados esperados	Câmara Técnica criada	Câmara Técnica criada	Câmara Técnica criada e funcionando	Câmara Técnica funcionando	Controle social efetivo	Monitoramento e avaliação realizados

TÍTULO II – EIXOS ESTRUTURANTES DO PACTO

CATEGORIA 1	FORTALECIMENTO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA				
Indicador	Existência e ampliação dos serviços de atendimento a violência doméstica e familiar contra a mulher (delegacias, núcleos IML, juizados, serviços de abrigo, defensorias, e centros de referência, MP)	Articulação da rede	Capacitação dos profissionais	Implementação da Lei Maria da Penha	Existência de ações de prevenção Elaboração de material educativo; Campanhas; Eventos (atos públicos, seminários, workshops,...) relacionados à Lei Maria da Penha.
Descrição	Mede o crescimento do número de serviços que integram a rede de serviços especializados	Mede o número de reuniões realizadas no período de 12 meses anteriores Identifica a existência de protocolos de atendimento Identifica a existência de fluxo de atendimento Identifica a composição da rede segundo os serviços que a integram	Mede o número total de serviços que receberam cursos de capacitação/oficinas de sensibilização Identifica os Serviços capacitados	Mede o crescimento do número de juizados especiais de violência doméstica e familiar Identifica a existência de equipe multidisciplinar instalada junto ao Juizado Identifica a composição da Equipe Multidisciplinar	Mede o total de ações de prevenção, elaboração de material educativo e a realização de campanhas e eventos Identifica e mede as ações realizadas segundo o tipo
Fonte	Projeto Básico /Câmaras Técnicas Estadual e municipal; Organismos estaduais e municipal de mulheres	Diversos serviços Organismos de Políticas para Mulheres/Câmara Técnica, Atas de reuniões da Rede protocolos e documentos	Projeto Básico Integral, Diversos serviços, Câmaras Técnicas Estadual e Municipais	Projeto Básico Integral; Tribunal de Justiça	Projeto Básico Integral, Diversos serviços, Câmaras Técnicas Estadual e Municipais
Periodicidade	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Instrumento de coleta e registro	Instrumento quantitativo completo e simplificado	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo completo	Instrumento quantitativo completo	Instrumento quantitativo completo e simplificado
Parâmetro	Projeto Integral Básico	Projeto Integral Básico	Convênios de capacitação	Projeto Integral Básico	Projetos Conveniados
Resultados esperados	Serviço criado e/ou ampliado	Rede funcionando articulada e periodicamente	Profissionais capacitados	Juizados Instalados	Ações realizadas

CATEGORIA 2		PROTEÇÃO DOS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS	
Indicador	Número de serviços existentes que realizam abortamento legal	Número de abortamentos realizados	Acesso à informação: divulgação dos serviços, campanhas e programas de prevenção Capacitação dos profissionais de saúde
Descrição	Mede o número de serviços existentes	Mede o número total de registros de abortamentos realizados	Mede o total de ações de prevenção, elaboração de material educativo e a realização de campanhas e eventos Mede o número de profissionais qualificados Identifica e mede as ações realizadas segundo o tipo
Fonte	Secretaria Municipal ou Estadual de Saúde/Área técnica Saúde Mulher; Organismo de políticas de mulheres	Secretaria Municipal/Estadual de Saúde/Área técnica Saúde Mulher	Secretaria Municipal ou Estadual de Saúde/Área técnica Saúde Mulher; Organismo de políticas de mulheres
Periodicidade	Anual	Anual	Anual
Instrumento de coleta e registro	Instrumento quantitativo simplificado	Instrumento quantitativo completo	Instrumento quantitativo simplificado
Parâmetro	Projeto Básico	Ficha médica/ documentos de administração hospitalar	Projeto Básico Integral, Secretarias de Saúde, Câmaras Técnicas Estadual e Municipais.
Resultados esperados	Serviço funcionando	Ampliação do acesso ao serviço de abortamento legal	Ações realizadas

CATEGORIA 3	COMBATE À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE MENINAS E ADOLESCENTES E AO TRÁFICO DE MULHERES		
Indicador	Identifica os serviços de atendimento e o número de mulheres atendidas	Capacitação dos profissionais da rede de serviço para o atendimento de mulheres vítimas de tráfico	Ações de prevenção às mulheres vítimas de tráfico
Descrição	Identifica os serviços que dão atendimento a mulheres em situação de tráfico e/ou exploração sexual Mede o crescimento no número de serviços Mede o número de mulheres atendidas no período de 12 meses	Mede o número total de serviços que receberam cursos de capacitação/oficinas de sensibilização. Identifica os Serviços capacitados Mede o número de capacitações e oficinas realizadas	Mede o total de de ações de prevenção, elaboração de material educativo e a realização de campanhas e eventos Identifica e mede as ações realizadas segundo o tipo
Fonte	Câmaras Técnicas Estadual e Municipais; Organismos de Políticas para Mulheres	Câmaras Técnicas Estadual e Municipais; Organismos de Políticas para Mulheres, serviços	Projeto Básico Integral, Diversos serviços, Câmaras Técnicas Estadual e Municipais.
Periodicidade	Anual	Anual	Anual
Instrumento de coleta e registro	Instrumento quantitativo Simplificado	Instrumento quantitativo completo	Instrumento quantitativo completo e simplificado
Parâmetro	Projeto Básico Integral; atas da Câmara Técnica; documentos dos serviços	Convênios de capacitação	Projetos Conveniados
Resultados esperados	Rede de atendimento ampliada e atendimentos realizados	Capacitação realizada	Ações realizadas

CATEGORIA 4		PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRISÃO		
Indicador	Construção e reforma dos estabelecimentos penais femininos	Garantia do exercício dos Direitos Sexuais e Reprodutivos das mulheres, incluindo à saúde integral e proteção à maternidade.	Acesso à qualificação profissional e à informação	Capacitação dos profissionais do sistema prisional feminino
Descrição	Mede o número total de estabelecimentos construídos e/ou reformados Identifica o tipo de estabelecimento	Identifica a existência de de creches, berçários e espaço de amamentação Mede a quantidade de creches, berçários e espaços para amamentação Identifica a existência de celas para visita íntima	Identifica projetos de qualificação profissional para as mulheres Identifica a realização de campanhas informativas para as mulheres	Identifica a existência de cursos capacitação
Fonte	Câmara Técnica Estadual/Depen	Organismo de políticas para mulheres/sistema prisional estadual	Sistema prisional	Sistema prisional
Periodicidade	Anual	Anual	Anual	Anual
Instrumento de coleta e registro	Instrumento Simplificado	Instrumento Simplificado	Instrumento Simplificado	Instrumento Simplificado
Parâmetro	Atas da Câmara Técnica e Convênios do Ministério da Justiça/Depen	Atas da Câmara Técnica e Convênios do Ministério da Justiça/Depen	Projeto Integral Básico	Projetos Conveniados
Resultados esperados	Estabelecimentos construídos e/ou reformados	Creches, berçários, áreas de amamentação e visita íntima existentes	Projetos existentes	Capacitação realizada

RECOMENDAÇÕES

Além das questões mencionadas neste documento e dos aspectos que a proposta metodológica elaborada pretende avaliar, elencamos algumas recomendações que consideramos importantes a ser consideradas pela SPM/PR no que se refere ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

1. Realizar pesquisa sobre a implementação da Norma Técnica Atenção Humanizada ao Abortamento que considere as seguintes questões:

- Há divulgação dos serviços? Como são divulgados (panfletos, cartazes, outros)?
- Como as mulheres tomam conhecimento do serviço?
- Existe campanha de prevenção ao abortamento inseguro?
- Como é feita a divulgação da contracepção de emergência?
- Há divulgação e/ou orientação sobre prevenção das doenças sexualmente transmissíveis?
- Existe parceria entre a comunidade e prestador de serviços para a prevenção da gravidez indesejada e do abortamento inseguro?
- Composição da equipe multidisciplinar
 - o Não existe equipe multidisciplinar
 - o Assistente Social
 - o Psicóloga/o
 - o Médica/o
 - o Enfermeira/o
 - o Outros: _____
- Capacitação
 - o Os profissionais são capacitados na perspectiva de gênero?
 - o De que forma? Acolhimento? Procedimentos técnicos?
 - o Há respeito ao sigilo profissional e ao princípio da confidencialidade?
 - o Periodicidade da capacitação
 - o Quem capacita
 - o Recursos financeiros destinados à capacitação anualmente
- Atenção Humanizada ao abortamento
 - o Quem faz o acolhimento?
 - o A mulher é informada sobre os procedimentos técnicos que serão utilizados no abortamento?
 - o A escolha do procedimento é tomada em conjunto com a mulher?
 - o Existe um roteiro de conversa com a mulher?
 - o Estão garantidas a privacidade e a confidencialidade das informações?
- Como se dá a orientação pós-abortamento?
 - a) Orientações clínicas
 - b) Escolha contraceptiva pós-abortamento
 - c) Cuidados para evitar complicações posteriores
 - d) O serviço faz acompanhamento pós-abortamento? Como?
- Como é feito esse registro?
- Quanto o serviço gasta por procedimento? E anualmente?
- Equipamentos
 - o Quais são os equipamentos existentes?
 - o Eles são suficientes?

- o Há medicamentos suficientes para todos os procedimentos?
 - o O serviço oferece insumos contraceptivos? Quais?
 - o O serviço dispõe da anticoncepção hormonal de emergência AHE?
 - o O serviço oferece profilaxia de sífilis, DST/Aids?
- Qual o método anticoncepcional mais utilizado? Em que proporção?
- Qual o procedimento adotado para o alívio da dor?
 - a) apoio verbal e analgésico
 - b) apoio verbal e sedação e/ou anestesia local
 - c) apoio verbal e analgésico e/ou sedação e/ou anestesia local
 - d) apoio verbal e anestesia geral

- 2. Realizar pesquisa sobre o atendimento de meninas, mulheres e adolescentes pelos centros de referência da mulher**
- 3. Realizar pesquisa sobre a garantia de direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres encarceradas**

Referências Bibliográficas

BARTLETT, Katharine. Feminist Legal Methods. *Feminist Legal Theory: readings in gender and law*. BARLETT, Katharine. KENNEDY, Rosanne (Editors). Colorado: Westview Press, 1991, p.370.

BRASIL. *Enfrentamento à violência contra a mulher - balanço de ações 2006-2007*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

BRASIL. Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização da AIDS e outras DSTs. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

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

CEPAL. *Indicadores de gênero para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las mujeres en America Latina y el Caribe, 1995-2001, y la Plataforma de Acción de Beijing*. Chile. CEPAL/ONU. Mayo 1999. 23 páginas.

CUNHA, Carla Giane Soares da. *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*. (sem data)

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Gênero e Políticas Públicas*. Estudos Feministas. Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril, 2004. pág. 47-71.

FARAH, Marta Ferreira Santos et all. *Gênero e Políticas Públicas*. Relatório de Pesquisa, nº 18. Escola de Administração Pública/FGV/Núcleo de Pesquisa e Publicações. 1998. 278 páginas.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A política de avaliação de políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.20. nº 59.out.2005. pág. 97-109

HARDING, Sandra. Is there a feminist method? Sandra Harding (Editor). *Feminism and Methodology*. Bloomington: Indiana University Press, 1987

LAMAS, Leandro Valarelli. Indicadores de Resultado de Projetos Sociais. In: ROCHA, Fábio. *Avaliação e indicadores de processos sociais*. s/d. Disponível em: http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacao_de_projeos_como_instrumento_de_gestao.pdf . Acesso em 25/05/2009.

Modelo de Leys y Políticas sobre Violência Intrafamiliar contra las mujeres. Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C. abril 2004. 41 páginas.

MOSER, Annalise. *Gender and indicators – Overview Report*. July 2007. Disponível em: <http://www.bridge.ids.ac.uk/cf/searchres.cfm> . Acesso em 25/05/2009.

Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. *Igualdade de gênero*. Nº 16. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Secretaria de Assuntos Estratégicos/Ministério Extraordinário de Assuntos Estratégicos/ Governo Federal. Novembro de 2008. Páginas 183-306. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> . Acesso em 19/01/2009.

"Projeto de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento de Sistema de Monitoramento da Política Estadual de Assistência Social", UFMG, 2007 (mimeo).

RUZANY, Maria Helena ; TAQUETTE, Stella Regina ; OLIVEIRA, Rebecca Guimarães ; MEIRELLES, Zilah Vieira ; RICARDO, Izabel Batulli. *A Violência nas Relações Afetivas Dificulta a Prevenção de DST / AIDS?* Jornal de Pediatria, v. 79, p. 349-354, 2003.

SKINNER, Tina. HESTER, Marianne. MALOS, Ellen. Methodology, feminism and gender violence. SKINNER, Tina. HESTER, Marianne. MALOS (Editors). *Researching Gender Violence: feminist methodology in action*. Willan Publishing, 2005.

TAQUETTE, Stella Regina; RUZANY, Maria Helena; MEIRELLES, Zilah Vieira; RICARDO, Izabel Batulli. *Relacionamento Violento na Adolescência e o Risco de DST / AIDS*. Cadernos de Saúde Pública (FIOCRUZ), v. 19, p. 1437-1444, 2003.

TICKNER, J. Ann. What is your research program? Some feminist answer's to IR's methodological questions. Paper, 2003.

United Nations, Division for the Advancement of Women. Good Practices in legislation on Violence against women. Report of the Expert group meeting, Vienna: 2008, p. 22.

Vera Institute of Justice. *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*. New York. Nov.2003. 76 pages. Disponível em www.vera.org/indicators. Acesso em 26/01/2009