

## Trilha 4: Os planos de políticas para as mulheres

---

***“(...) planejar a política pública implica radicalizar a ideia de universalidade com respeito à diversidade, enfrentando o desafio de construir políticas capazes de enfrentar o conjunto das desigualdades que envolvem as mulheres, superar os programas pontuais, focalizados, fragmentados.”***

Articulação de Mulheres Brasileiras – 2009

Como dissemos na Trilha 3, ter um plano de políticas para as mulheres constitui uma ação estratégica para as gestoras e militantes feministas, pois além de facilitar o diálogo com outras esferas dos governos e com as organizações e movimentos de mulheres e feministas, propicia também o controle social das políticas planejadas e/ou executadas. Por isso, nesta Trilha nosso olhar se voltará para os planos de políticas para mulheres, tendo como referência o **III PNPM – Plano Nacional de Políticas para Mulheres 2013-2015**.

Nossa reflexão aqui será sobre a importância, frente à conjuntura brasileira atual, de desmonte das políticas públicas sociais e das políticas para as mulheres, de nos organizarmos para avançar e/ou resistir onde for possível, especialmente no âmbito local. Diante do contexto político, de crise institucional e de fragilidades dos espaços no campo da democracia participativa, a ideia é refletir sobre os desafios postos frente à implementação dos planos locais de política para mulheres, reforçando o caráter de resistências dos movimentos de mulheres e feministas para impulsionar um processo de discussão no campo da garantia e ampliação de direitos.

### Novo contexto: novos e velhos desafios

Antes de nos determos nos planos de políticas para mulheres, vamos falar um pouco do contexto no qual estamos fazendo esta leitura, posto que o país vivencia um estado de exceção, com o impedimento – através de um golpe parlamentar, jurídico e midiático – da presidenta democraticamente eleita. O atual presidente, mesmo ainda quando interino, tratou de modificar imediatamente a estrutura administrativa e ao assumir efetivamente vem reformulando políticas, alterando a destinação das receitas e do orçamento previsto para o período 2016-2019. Como parte das medidas de ajustes encontra-se em votação a PEC 241/16 que, se aprovada, congela os investimentos sociais, especialmente no âmbito das políticas de saúde e educação e com impacto nos benefícios das políticas de Assistência Social, Previdência Social e no salário mínimo.

Essas medidas regressivas no campo dos direitos certamente terá forte impacto negativo na vida das mulheres, de todas as mulheres, mas, sobretudo, na vida das mulheres pobres, das negras, das indígenas, das ribeirinhas, das quilombolas e de todas aquelas que vivem do trabalho. Isto nos coloca diante de algumas indefinições e muitos riscos para a continuidade dos programas e ações para mulheres, previstos anteriormente, que já eram muito menores do que as lutas feministas reivindicavam para a garantia de direitos.

Por reivindicação dos movimentos de mulheres e feministas, o primeiro mandato do presidente Lula, iniciado em 2003, instituiu dentro da máquina pública federal uma estrutura tríplice, composta de um organismo de gestão (no primeiro escalão do governo), um conselho de controle social e

conferências de políticas para as mulheres para a interlocução dos organismos de gestão pública com as mulheres e movimentos sociais, como forma não só de consulta à sociedade civil organizada, como também de deliberação sobre os princípios, diretrizes, prioridades e ações que devem compor os Planos de Políticas para as Mulheres.

Todo esse processo de construção não passou isento a resistências e confrontos, que significaram idas e vindas, avanços e recuos. Muitas vezes, as expectativas dos movimentos em relação ao alcance da conquista institucional se viram frustradas. Apesar dos limites e obstáculos dessa institucionalidade, não se nega a importância de contar com essa arquitetura tríplice – organismos de gestão, conselhos e conferências – dentro das estruturas do poder governamental. Assim como o reconhecimento de que ela contribuiu para fortalecer e ampliar o debate sobre políticas para o enfrentamento das múltiplas formas de desigualdade vividas pelas mulheres dentro dos ministérios públicos e estimulou a criação de estruturas similares nos estados e municípios, garantindo com isso a transferência de recursos do orçamento da União para o financiamento de ações locais.

Nesta conjuntura política, de 12 anos de aprovação do primeiro Plano Nacional de Política para Mulheres e suas atualizações nos processos de conferência realizados nos anos de 2004, 2007 e 2011, trouxe-se para o cenário público governamental o desafio de implementar, numa perspectiva horizontal – entre os Ministérios – e transversal – entre as esferas administrativas: União, Estados e Municípios – uma política pública integral para promoção da igualdade de gênero. Integralidade que só é possível se assumida pelos organismos (secretarias, coordenadorias), em diálogo com os conselhos e organizações da sociedade civil, de forma a se conectar com a realidade e a demanda das mulheres a partir da sua inserção local/territorial. Tal perspectiva encontra-se profundamente fragilizada pela ordem vigente e o rompimento dos processos democráticos em seus campos representativo e participativo.

---

*Apesar dos limites e obstáculos dessa institucionalidade, não se nega a importância de contar com essa arquitetura tríplice – organismos de gestão, conselhos e conferências – dentro das estruturas do poder governamental.*

---

Para muitas de nós é evidente como as relações de gênero, assim como as de classe social e de raça, perpassam todas as instituições, normas sociais e relações humanas. Por isto mesmo, soa absurdo que um Estado dito democrático se omita ou abdique de mecanismos para enfrentar a violência e superar as injustiças mantidas e reproduzidas por essas relações de opressão-dominância-subordinação. Contudo, assistimos (e resistimos) ao crescimento e radicalização das forças conservadoras presentes na sociedade e suprerrepresentadas no sistema político (espaços de poder e decisão no Executivo, Legislativo, Judiciário). As oligarquias reafirmam e atualizam as formas de dominação e exploração que secularmente sedimentaram mecanismos de opressão e exclusão de gênero, classe e raça, os quais combatemos.

O conservadorismo religioso, mais visível na sua contraposição aos direitos humanos, ainda mais aos das mulheres e população LGBTTs, atua em aliança com outras forças reacionárias, conservadoras e antidireitos, para desmontar a perspectiva feminista de enfrentamento às desigualdades de gênero, ao machismo, à misoginia, ao racismo, à lesbo-transfobia. A denominada bancada “BBB” (Bíblia+Bala+Boi) é uma expressão contundente do contra-ataque ao feminismo em todas as instâncias do Poder Legislativo, numa movimentação contrária a quaisquer formas de democratização da vida.

Por outro lado, vivencia-se também um novo momento de reorganização de manifestações à esquerda na sociedade, todas elas com uma presença majoritária de jovens: mulheres que saem às ruas contra todas as formas de violência, a ocupação das escolas por estudantes que defendem a educação pública, as manifestações permanentes contra o golpe, contra a corrupção e a favor da democratização da democracia etc. Esta movimentação social nos aponta, de forma otimista, para a reorganização do campo de esquerda nas ações de resistência contra a implementação da perspectiva liberal na economia e na política. É importante lembrar que o liberalismo atinge de forma avassaladora os direitos das mulheres, uma vez que junto à regressão de direitos, se estabelece a forte presença do pensamento fundamentalista de cunho religioso, expresso na retirada do tema de gênero dos planos de educação e da perspectiva do Projeto de Lei “Escola sem partido”. Não se pode perder de vista que esse retrocesso afeta a implementação da transversalidade de gênero, como estratégia do PNPM, pelos estados e municípios.

*A relação entre patriarcado e ultraliberalismo econômico se mostra vigorosa no contexto atual. Acrescenta-se a essa relação o fundamentalismo religioso, e teremos a conformação do caráter das forças políticas que engendram a crise política, que por sua vez afeta negativamente a economia do país (...).*

Maria Betânia Ávila – 2016<sup>1</sup>

Nesse contexto de crise, tanto as instituições como os direitos, o orçamento e as políticas para as mulheres estão perpassadas pelo jogo político-partidário-governamental que, respondendo à ofensiva conservadora, se desenvolve subtraindo instituições, direitos, orçamentos, políticas para as mulheres, dentre outras. Assim, neste tabuleiro, o avanço no enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres sempre se dá contra o conservadorismo e o autoritarismo e vice-versa.

A questão da legalização do aborto no Brasil é um bom exemplo dessa dinâmica política que estamos apontando. Se, na década de 1990, a luta feminista alcançou incluir a necessidade da revisão da legislação punitiva ao aborto em plataformas internacionais, pactuadas no âmbito da Organização das Nações Unidas, em 2004, a proposta da legalização aprovada na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, foi acatada pelo então novo governo de Lula. A resposta se explicitou em compromisso firmado posteriormente no I PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O governo instituiu para isto uma Comissão Tripartite, formada por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil organizada, com o objetivo de estudar e apresentar uma proposta que se consolidou num Projeto de Lei que previa, entre outras questões, a legalização do aborto até a 12ª semana de gestação. Este documento deveria ser entregue ao Congresso Nacional, responsável pela tramitação e aprovação de projetos desta natureza.

Porém, foi neste momento que estourou o primeiro escândalo sobre formas de obtenção de apoio governamental através da compra de votos de parlamentares e do financiamento de campanhas, que ficou conhecido como “mensalão”. O enfrentamento da crise, naquele momento, forçou a redistribuição de cargos entre os partidos, inclusive os de ministros de pastas estratégicas como a da saúde. Todo esse processo fragilizou sobremaneira o governo que, diante das negociações/concessões necessárias à sua manutenção, ao que tudo indica, avaliou e decidiu ceder à ofensiva antidireitos e evitar se expor ao debate os conflitos inevitáveis que a proposta da

<sup>1</sup> **Um golpe patriarcal.** Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/politica/um-golpe-patriarcal>. Acesso em: 23, jun, 2016.

legalização do aborto provocaria com os seus aliados conservadores religiosos. Podemos afirmar que, de certa forma, os movimentos feministas foram abandonados com a proposta nas mãos.

No âmbito estadual e municipal, assim como em nível nacional, essa dinâmica de recuo na defesa de direitos sexuais e dos direitos reprodutivos e avanço do campo conservador antiaborto se reproduziu inúmeras vezes. Em nome deste não enfrentamento e do necessário estabelecimento de alianças, muitos foram os retrocessos no campo dos direitos, das políticas e dos serviços públicos para a efetivação dos direitos sexuais e direitos reprodutivos de modo geral, e mais especificamente em relação ao abortamento legal e seguro.

Esse é apenas um dos exemplos para demonstrar como o contexto pode interferir nesta tríplice estrutura, ao mesmo tempo que convida a não esquecer como ela pode demandar uma reconfiguração das táticas e estratégias, **dentro e/ou fora** de um governo. Nos serve também para recordar que os canais institucionais abertos exigem esforços e vigilância constante na sua manutenção e que a organização social – movimentos sociais, ONGs, fóruns, redes etc. – que existe fora destes aparatos é, muitas vezes, fundamental para garantir conquistas e alimentar avanços, sempre que possíveis. Nestes tempos de exceção, o que foi instituído também pode e deve ser o lugar da resistência e, quem sabe, até da novidade e do avanço. Entendemos que uma nova onda democratizadora tem possibilidades de emergir a partir dos territórios, das lutas feministas e antirracistas em que as mulheres se organizam e agem contra a ofensiva conservadora, de baixo para cima, de dentro para fora, do local para o nacional ou global, inclusive instituindo outros poderes, outras formas de governar. Estamos desafiadas!

## A importância das políticas para as mulheres

Pode-se dizer que as **políticas para as mulheres** são algo recente, com menos de três décadas. Por conta disso esbarram em obstáculos e desafios tanto nacionalmente, quanto nos estados e municípios.

Historicamente as políticas públicas colocaram as mulheres em um lugar de subordinação, para desempenhar o papel de cuidadoras. Não as reconheciam como sujeito de direito e, muito menos, promoviam sua autonomia econômica. As mulheres eram (e ainda são) vistas e utilizadas mais como peça de engrenagem para desenvolver políticas marcadas pelo clientelismo e assistencialismo. Nessa perspectiva, a participação das mulheres barateia os custos das políticas, já que elas se realizam utilizando o trabalho doméstico ou de cuidado, não remunerado ou remunerado com valores abaixo dos que predominam no mercado de trabalho. Esta ainda é uma situação muito frequente e sua superação é um desafio, especialmente para quem assume cargos de gestão ou mandatos de conselheira para o controle social das políticas públicas em qualquer esfera da administração.

Como bem descrito pela Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), a política para as mulheres parte da análise de que nossa realidade se estrutura a partir da exploração de uma classe sobre a outra, do racismo e da dominação das mulheres. Reconhecer e dar prioridade também estrutural a essa diversidade na elaboração e execução dos planos e programas, com a consciência de que nunca são neutras as ações do Estado, é condição indispensável para que as políticas para as mulheres se

Sabemos todas, mas precisamos recordar sempre, que “políticas para mulheres” foi a forma que encontramos para dar nome à proposta feminista de criação de políticas que sejam favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres (...).

Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009.

realizem de fato como políticas para a igualdade, tendo como consequência a transformação das estruturas de dominação e exploração no sentido da promoção da autonomia das mulheres e da justiça social.<sup>2</sup>

Neste sentido, tem suma importância os **princípios** e **diretrizes** da política nacional para as mulheres, sendo cruciais para orientar a elaboração das políticas nacionais, estaduais e municipais. Cada um deles subverte a ordem de dominação acima descrita.

#### DIRETRIZES

Em planejamento, **diretrizes** significam um conjunto de prioridades, critérios, princípios e valores que orientam a seleção do que deve e não deve ser feito pelos governos no enfrentamento dos problemas eleitos como prioritários. As diretrizes servem de baliza para a ação prática do governo e o modo de implantação e funcionamento dos serviços, projetos e ações que compõem um plano.

A diretriz que orienta a *integração* das políticas públicas, por exemplo, enfrenta os “feudos” da setorialização. A grosso modo, a política setorial é aquela que se desenvolve separadamente: saúde sem educação; educação sem trabalho; trabalho sem justiça; desenvolvimento industrial sem meio ambiente saudável. E tudo isso sem estratégias para superar as injustiças decorrentes das relações desiguais entre mulheres e homens, entre pessoas brancas e negras, entre capital e trabalho.

Outro exemplo importante de como as diretrizes da política nacional para as mulheres mudam o sentido das políticas públicas está na sua orientação para a promoção da igualdade, não só entre mulheres e homens, mas entre as próprias mulheres, considerando as diferenças de origem racial e étnica, as da vida urbana e rural, reconhecendo a diversidade, visibilizando as desigualdades, definindo estratégias para superá-las e criando mecanismos para dar transparência e prestar contas à cidadania sobre os resultados desses esforços.

## Os PRINCÍPIOS da Política Nacional para as Mulheres

Os princípios que orientam a Política Nacional para as Mulheres foram discutidos e deliberados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e validados a partir das definições do I Plano, tendo sido ampliados e revistos, ou reafirmados, a cada novo plano. Entretanto, como dito anteriormente, vivemos uma conjuntura de desmonte destes princípios, assim como das estruturas e orçamentos relativos às políticas para as mulheres nos níveis federal, estaduais e municipais. Tem sido muitos os fatores que contribuem para este processo – passando pela reforma ministerial ainda no governo Dilma, a desestruturação quase que completa pelo governo Temer, bem como as fusões ou extinção de organismos de políticas para mulheres em estados e municípios.

Porém, o PNPM ainda existe. Embora no âmbito nacional o governo federal intente fazer dele letra morta, em alguns lugares é possível e preciso fazê-lo avançar e/ou resistir. Neste sentido, faz-se necessário resgatarmos não só as proposições gerais do Plano, como os princípios e diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, que ainda se constituem em uma referência central para nossas ações dentro institucionalidade e na luta feminista por sua garantia.

É importante termos em mente que, ao estabelecer princípios e diretrizes para as políticas públicas para as mulheres, o PNPM reafirmou um rol de fundamentos que orientam a elaboração e a execução de ações e programas para se constituírem, verdadeiramente, numa política para as mulheres. Colocar isso em prática não é tarefa fácil, pois a ordem que oprime e discrimina as mulheres, historicamente constituída, é a cada dia renovada. Mas é necessário confrontá-la.

<sup>2</sup> Articulando a luta feminista nas políticas públicas. Secretaria Executiva da AMB. Recife: 2009.



## PRINCÍPIOS DA POLÍTICA NACIONAL PARA MULHERES

- **Autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida** – deve ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e corpos, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e País, e de romper com o legado histórico, com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação que constroem suas vidas no plano pessoal, econômico, político e social.
- **Busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos;**
- **Respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação** – o acesso de todas as pessoas aos direitos universais deve ser garantido com ações de caráter universal, mas também por ações específicas e afirmativas voltadas aos grupos historicamente discriminados. Tratar desigualmente os desiguais, buscando-se a justiça social, requer pleno reconhecimento das necessidades próprias dos diferentes grupos de mulheres.
- **Caráter laico do Estado** – as políticas públicas do Estado devem ser formuladas e implementadas de maneira independente de princípios religiosos, de forma a assegurar efetivamente os direitos consagrados na Constituição Federal e nos diversos instrumentos internacionais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro, como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e meninas.
- **Universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado** – as políticas devem ser cumpridas na sua integralidade e garantir o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres. O princípio da universalidade deve ser traduzido em políticas permanentes nas três esferas governamentais, caracterizadas pela indivisibilidade, integralidade e intersetorialidade dos direitos, e combinadas às políticas públicas de ações afirmativas, percebidas como transição necessária em busca da efetiva igualdade e equidade de gênero, raça e etnia.
- **Participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas** – devem ser garantidos o debate e a participação das mulheres na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas.
- **Transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas.** O que pressupõe que o PNPM deve ser implementado horizontalmente (entre os ministérios) e verticalmente (nos níveis estadual, distrital, municipal).

***Na elaboração de todas as políticas públicas, em todas as suas fases, deve ser perguntado: como é possível contribuir para sedimentar a igualdade de gênero?***

III Plano Nacional de Políticas para Mulheres – 2013-2015

## As DIRETRIZES da Política Nacional para as Mulheres

As **Diretrizes da Política Nacional para as Mulheres** estão em consonância com esses princípios e devem orientar a concepção e o desenvolvimento das políticas públicas (nacional, estadual e municipal) para a promoção da igualdade de direitos entre mulheres e homens.

### DIRETRIZES

- Garantir a implementação de políticas públicas integradas para construção e promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
- Garantir o desenvolvimento democrático e sustentável levando considerando as diversidades regionais, com justiça social, e assegurando que as políticas de desenvolvimento promovidas pelo Estado brasileiro sejam direcionadas à superação das desigualdades econômicas e culturais. Isso implica a realização de ações de caráter distributivo e desconcentrador de renda e riquezas.
- Garantir o cumprimento dos tratados, acordos e convenções internacionais firmados e ratificados pelo Estado brasileiro relativos aos direitos humanos das mulheres.
- Fomentar e implementar políticas de ações afirmativas como instrumento necessário ao pleno exercício de todos os direitos e liberdades fundamentais para distintos grupos de mulheres.
- Promover o equilíbrio de poder entre mulheres e homens, em termos de recursos econômicos, direitos legais, participação política e relações interpessoais.
- Combater as distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres, como a exploração sexual, o tráfico e o consumo de imagens estereotipadas da mulher.
- Reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e precisa ser tratada como questão de segurança, justiça e saúde pública.
- Reconhecer a responsabilidade do Estado na implementação de políticas que incidam na divisão social e sexual do trabalho; a importância social do trabalho tradicionalmente delegado às mulheres para as relações humanas e produção do viver; a importância dos equipamentos sociais e serviços correlatos, em especial de atendimento e cuidado com crianças e idosos.
- Contribuir com a educação pública na construção social de valores que enfatizem a importância do trabalho historicamente realizado pelas mulheres e viabilizar novas formas para sua efetivação.
- Garantir a inclusão das questões de gênero, raça e etnia nos currículos, reconhecer e buscar formas de alterar as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal, a cultura e a comunicação discriminatórias.
- Garantir a alocação e execução de recursos nos PPAs, LDOs e LOAs para implementação das políticas públicas para as mulheres.
- Elaborar, adotar e divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais, sobre a população afrodescendente e indígena, como subsídios para a formulação e implantação articulada de políticas públicas de saúde, previdência social, trabalho, educação e cultura, levando em consideração a realidade e especificidade urbana e rural. Dar especial atenção à implantação do quesito cor nos formulários e registros nas diferentes áreas.
- Formar e capacitar servidoras/es públicas/os em gênero, raça, etnia e direitos humanos, de forma a garantir a implementação de políticas públicas voltadas para a igualdade.
- Garantir a participação e o controle social na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, disponibilizando dados e indicadores relacionados aos atos públicos e garantindo a transparência das ações.
- Criar, fortalecer e ampliar os organismos específicos de direitos e de políticas para as mulheres no primeiro escalão de governo, nas esferas federal, estadual e municipal.

## Analizando os Planos de Políticas Públicas para Mulheres

O Plano que vamos abordar nesta Trilha será o PNPM 2013-2015. A IV Conferência Nacional de Política para Mulheres, inicialmente prevista para acontecer em 2015, foi realizada em Brasília no período de 10 a 13 de maio de 2016. Ao seu final, havia sido extinta a Secretaria de Política Mulheres na sua estrutura vigente no segundo Governo Dilma. A nova SPM, instituída pelo então governo interino, passou a estar subordinada ao Ministério da Justiça e foi anunciada uma nova Secretária, bem abaixo do primeiro escalão do governo. Esta secretária é a ex-deputada Fátima Pelaes, integrante da Bancada Evangélica, apoiadora do ex-presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha e atuante na mobilização religiosa para a criminalização do aborto em todas as hipóteses, inclusive nos casos de estupro e risco de vida da mulher. Sua indicação foi apoiada pela parcela mais conservadora da bancada feminina do PMDB no Congresso Nacional.

No momento da produção deste texto, desconhecíamos a continuidade a ser dada para as propostas da IV CNPM, que teve como eixo principal a criação de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e a consequente defesa da ampliação dos organismos existentes. Compreende-se que, formalmente, até que outro Plano seja apresentado, o Plano 2013-2015 seguirá vigente. Levamos em consideração também que o PPA 2016-2019 está referenciado neste PNPM e no Programa Mulher Viver sem Violência, sem, contudo, desconhecer que o PPA autoriza, mas não obriga o governo a desenvolver as iniciativas planejadas. Muito menos o PNPM ou o Programa Mulher Viver sem Violência tem força institucional que imponha aos governos a obrigação de executá-los.

Pelas declarações do presidente Michel Temer à mídia, o enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e classe vividas pelas mulheres não passa pela “ponte para o futuro”, conforme foi designado o programa do atual governo. Considerando o rebaixamento a que foi submetida a SPM e, ainda, o currículo da indicada para coordenar essa secretaria de terceiro escalão, é certo que as perspectivas não são boas. Temer afirmou, porém, que vai manter o repasse para ações de enfrentamento à violência contra as mulheres aos estados e municípios.

### No que consiste o III PNPM

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015 foi aprovado pelo Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013. É fruto de um amplo debate entre governo e sociedade civil que mobilizou cerca de 200 mil mulheres, durante as conferências municipais, estaduais, distrital e nacional realizadas em 2011.

A definição do PNPM 2013-2015 se referenciou nas deliberações da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Um grupo de trabalho interno à SPM reviu eixos do II PNPM à luz do que fora definido para o PPA e para o planejamento estratégico da Secretaria, elaborando uma primeira minuta para atender a uma das determinações do decreto, que previa que os ministérios responsáveis por ações desenvolvidas no PNPM deveriam ser consultados, mais que isto, pactuar previamente sobre o conteúdo, já que seriam corresponsáveis. Na sequência o debate foi feito com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e depois em um encontro que reuniu esta instância e o **Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM**. Somente após todas estas etapas o documento final foi sistematizado.

Como aponta o texto-base da IV CNPM, “Os PNPM representam o resultado de lutas dos movimentos de mulheres e feministas, cujas mobilizações fazem parte da história de resistência contra todas as situações de opressão e de discriminação, pelo direito ao voto, exigindo a ampliação de seus direitos civis e políticos, seja por iniciativa individual, seja por meio dos grupos de mulheres”.



## Comitê de Monitoramento do PNPM

Sua missão é acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidas no Plano; e promover a articulação entre os diferentes órgãos de governo responsáveis pela implementação do PNPM. Estava constituído, no período em que foi elaborado o PNPM 2013-2015, por representantes de 32 órgãos governamentais: ministérios e secretarias; governo federal; FUNAI; IPEA; IBGE; Caixa Econômica; três representantes do CNDM; duas de órgãos estaduais de políticas para as mulheres e duas de órgãos municipais e, na condição de convidadas/os permanentes, um/a representante de cada subsecretaria da SPM, da ONU Mulheres e da OIT-Organização Internacional do Trabalho.

### O PNPM 2013-2015 está organizado em 10 grandes áreas de atuação

O III PNPM está organizado em 10 grandes áreas de atuação (ou eixo ou capítulo), fruto das demandas das mulheres apresentadas na Conferência. Veja do que trata cada um deles:

- I. *Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza e na garantia da participação das mulheres no desenvolvimento do país;*
- II. *Educação para igualdade e cidadania, contribuindo para promover o acesso, a permanência e o sucesso de meninas, jovens e mulheres à educação de qualidade, com ênfase em grupos de baixa escolaridade;*
- III. *Saúde integral das mulheres, os direitos sexuais e os direitos reprodutivos, visando promover a melhoria das condições de vida e de saúde das mulheres em todas as fases do ciclo vital;*
- IV. *Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;*
- V. *Fomentar e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão;*
- VI. *Desenvolvimento sustentável, com igualdade econômica e social, para democratizar o acesso aos bens da natureza e aos equipamentos sociais e serviços públicos;*
- VII. *Fortalecimento econômico e o direito à vida de qualidade das mulheres do meio rural, respeitando as especificidades das mulheres do campo e da floresta e comunidades tradicionais, com garantia de acesso à terra, bens, equipamentos e serviços públicos;*
- VIII. *Construção de uma cultura igualitária, democrática e não reprodutora de estereótipos de gênero;*
- IX. *Enfrentamento ao racismo, sexismo, lesbofobia, para combater o preconceito e a discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero;*
- X. *Promoção da igualdade para mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência, para a garantia do protagonismo destas mulheres nas políticas públicas, bem como o seu acesso a equipamentos e serviços públicos.*

Além destas áreas de atuação, há um capítulo dedicado à *Gestão e Monitoramento do Plano*, também presente nos Planos anteriores.

Os 10 **capítulos** do PNPM 2013-2015 estão compostos de **objetivos gerais e específicos** (61), **metas** (103), **ações e linhas de ação** (70) que, juntas, somam 412 ações que possuem correspondência

(rebatimento) com as ações previstas no Orçamento Público da União, nos Planos Plurianuais de 2013-2015 e de 2016-2019 e com a Agenda Social de alguns Ministérios – à exceção de algumas ações não orçamentárias. Os temas Saúde e Violência, talvez por serem as áreas de maior atuação na luta das mulheres, são os que têm mais especificadas suas metas e prioridades a serem cumpridas.

A seguir, apresentamos alguns dados sobre a composição do II PNPM e do Plano 2013-2015. É importante destacar que nem sempre a quantidade das ações correspondentes a cada tema é, em si, um indicador de expansão das políticas. Apenas uma leitura comparativa dos planos, que inclua o que foi destinado a cada meta no orçamento, o que foi realizado em todas as esferas governamentais, ou como contribuiu com a vida das mulheres, pode apresentar uma avaliação mais abrangente do que significam os avanços na implementação das políticas para mulheres. É interessante verificar, no entanto, como o plano vai se ampliando, se comparamos os dois na quantidade de compromissos definidos, conforme você poderá conferir abaixo.

O rebatimento possibilita verificar os Ministérios envolvidos, qual seu empenho na execução das ações e se esse empenho corresponde ao nível de compromisso assumido e desejado. Permite ainda acompanhar a implementação das atividades do Plano por meio do monitoramento da execução orçamentária. Outra vantagem é que as gestoras e conselheiras de organismos estaduais e municipais podem localizar onde está aportado recurso federal para financiar as ações prioritárias (para o Plano estadual e municipal) e, assim, buscar acessá-los.

### Quadro Comparativo: compromissos referentes aos II PNPM e Plano 2013/15

| Cap.               | Meta   | Obj. Específicos |           | Metas     |            | Prioridades/Linhas de Ação |           | Ações      |            |
|--------------------|--|------------------|-----------|-----------|------------|----------------------------|-----------|------------|------------|
|                    |  | II               | 2013/15   | II        | 2013/15    | II                         | 2013/15   | II         | 2013/15    |
| 1                  | Autonomia Econômica e Trabalho                           | 5                | 5         | 12        | 14         | 8                          | 7         | 72         | 46         |
| 2                  | Educação   | 6                | 6         | 11        | 11         | 6                          | 6         | 37         | 28         |
| 3                  | Saúde das Mulheres, DS e DR                              | 3                | 5         | 12        | 20         | 10                         | 13        | 63         | 81         |
| 4                  | Enfrentamento à Violência                                | 7                | 8         | 12        | 5          | 6                          | 5         | 69         | 79         |
| 5                  | Participação nos Espaços de Poder                        | 7                | 5         | 10        | 8          | 4                          | 5         | 29         | 34         |
| 6                  | Desenv. Sustentável e Justiça Ambiental                  | 5                | 5         | 3         | 3          | 5                          | 3         | 25         | 18         |
| 7                  | Terra, moradia, Mulheres do Campo, Floresta, Quilombolas | 4                | 4         | 2         | 9          | 4                          | 7         | 20         | 23         |
| 8                  | Cultura, Comunicação e Mídia                             | 4                | 6         | 5         | 7          | 3                          | 11        | 29         | 43         |
| 9                  | Enfrentamento ao Racismo, Sexismo e Lesbofobia           | 3                | 5         | 13        | 11         | 3                          | 5         | 0          | 12         |
| 10                 | Desigualdades Geracionais e Mulheres com Deficiência     | 6                | 6         | 7         | 10         | 3                          | 4         | 0          | 16         |
| 11                 | Gestão e Monitoramento do Plano                          | 4                | 6         | 7         | 5          | 4                          | 4         | 44         | 32         |
| <b>Total Geral</b> |  | <b>54</b>        | <b>61</b> | <b>94</b> | <b>103</b> | <b>56</b>                  | <b>70</b> | <b>388</b> | <b>412</b> |

Pode se observar que os eixos **Enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia** e **Enfrentamento às desigualdades geracionais**, que atingem de modo mais direto as mulheres negras, lésbicas, bissexuais, jovens e idosas, não tinham definidas ações específicas para o seu desenvolvimento no II PNPM. O Plano informava apenas que elas encontravam-se distribuídas pelos outros capítulos. A SPM constituiu grupos de trabalho específicos para aprofundar a discussão sobre cada um desses eixos, visando dar consequência aos objetivos e metas estabelecidos.

O resultado pode ser observado no Plano 2013-2015, com algumas ações estabelecidas para esses segmentos, bem como a incorporação de mulheres com deficiência. A nova conformação das metas reflete a ação e demanda de novos sujeitos políticos, presentes nas conferências, que reivindicaram reconhecimento aos seus direitos.

Um aspecto interessante do III PNPM foi sua vinculação e articulação de modo horizontal ao Plano Plurianual (2013-2015), de forma a trabalhar os elementos da transversalidade como questão estratégica para enfrentar as desigualdades de gênero, mas também sua relação com as desigualdades raciais e de classe, junto a ação dos Ministérios. Essa perspectiva se assenta na ideia de que a ação do Estado, enquanto ente responsável pela realização de um conjunto de ações, deve combater as desigualdades geradas pela sociedade patriarcal, capitalista e racista.

Esta vinculação entre o PNPM e o PPA foi uma das reivindicações do movimento de mulheres, desde o I Plano. A medida favoreceria a participação e o controle social, pois as organizações dos movimentos de mulheres e a sociedade em geral saberiam em que ações do Orçamento Público da União estão alocados os recursos para o financiamento dos PNPMs, além de poderem monitorar a execução orçamentária<sup>3</sup>. Mas é importante observar que a desarticulação das agendas entre a realização das conferências, a elaboração dos planos e a elaboração do PPA podem colocar limites para esta identificação ou acompanhamento.

Mesmo não atendendo a todas as demandas dos movimentos de mulheres e feministas, o PNPM é um importante marco da política pública para as mulheres e um orientador para a elaboração de Planos Estaduais e Municipais capazes, de promover igualdade formal e material entre homens e mulheres. As metas, algumas ainda tímidas, e as prioridades propostas constituem um passo nesse sentido. Fica como lição de casa para o poder público, executá-lo e aperfeiçoá-lo. Para as organizações e movimentos de mulheres e feministas, que participaram do rico processo de discussão e elaboração, ficam os desafios de monitorar e exigir que as propostas sejam cumpridas e favoreçam, de fato, a melhoria das condições de vida e a superação das desigualdades, além de colaborar com a execução.

## **Temos um Plano Nacional! Mas como ficam os estados, os municípios e o DF?**

A Secretaria de Política para as Mulheres desempenhava o importante papel de coordenar o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Uma das ações do PNPM, sob a responsabilidade da SPM, visa exatamente a apoiar iniciativas locais para a elaboração dos planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres. Com o desmantelamento da SPM, a partir da mudança na orientação política governamental em relação às políticas para as mulheres, fragiliza-se sobremaneira todo o desenho traçado para articular o Plano Nacional com os planos estaduais e municipais.

Os planos de políticas para mulheres – e seus respectivos princípios, ações, metas e orçamento – é um compromisso de Estado que, para se efetivar, precisa ser exigido e acompanhado pelos conselhos de direitos e pelos movimentos de mulheres e feministas. Trata-se de um importante instrumento, à medida que concretiza o compromisso de cada governo e não apenas de um órgão específico (a coordenadoria ou secretaria da mulher), com o objetivo de promover a igualdade e garantir os direitos das mulheres. Por isso, é de fundamental importância que estados e municípios

<sup>3</sup> Sobre a questão orçamentária, é importante percebermos que é esse elemento de extrema importância para concretização das definições e metas estabelecidas no Plano Nacional de Política para Mulheres. Trataremos desta questão na Trilha 5.

continuem aderindo ao PNPM, bem como exigindo sua efetivação em âmbito nacional, de modo a fortalecer e subsidiar os planos locais.

Embora alguns estados e municípios já tenham elaborado e estejam desenvolvendo seus próprios planos de políticas para mulheres, o que se observa é que, de modo geral, a maioria não conta com planos e, quando há, boa parte deles resumem-se a ações isoladas. Para a elaboração de um plano, é importante tomar algumas providências e considerar alguns elementos relevantes.

## Elaborando o plano de Políticas para as Mulheres

- À medida das possibilidades de cada organismo, seria interessante constituir formalmente uma comissão (mesmo que pequena) em diálogo ou em conjunto com o Conselho de Direitos das Mulheres. O ideal é que ela contemple também: representações das organizações e movimentos feministas e de mulheres capazes de expressar a sua diversidade e pluralidade; as áreas governamentais estratégicas para o desenvolvimento das políticas para as mulheres e buscar também a participação de núcleos de estudos e pesquisas sobre a mulher (onde eles existirem).
- Antes de se dedicar ao Plano, é fundamental levantar **dados e indicadores** sobre a situação das mulheres no seu estado ou município. Hoje existe a possibilidade de fazer este levantamento em várias bases existentes, inclusive com acesso via internet: no IBGE, os censos e a PNAD já possuem dados separados por sexo, cor ou raça por cidade; o DATASUS também é uma base a ser visitada. Os dados sobre violência podem ser consultados a partir do Disque 180, das delegacias locais, lembrando que estas informações ainda carecem de uma uniformidade nacional. Existem também pesquisas feitas nas universidades que, mesmo quando qualitativas, podem contribuir com a maior compreensão da realidade na qual se vai atuar.
- Na elaboração do Plano local, é importante ter atenção para as **diretrizes e princípios do PNPM** em vigência e toma-los como referência. Eles são o fundamento comum para União, estados e municípios e orientam o planejamento das políticas públicas e a alocação de recursos dos orçamentos dos estados e municípios, para que as várias secretarias e outros órgãos da administração pública desenvolvam ações intersetoriais, multisetoriais e transversais, incorporando a perspectiva de gênero às políticas públicas.
- Há também que eleger **ações prioritárias** e de acordo com a realidade e demanda da população feminina, bem como utilizar as **deliberações das Conferências de Mulheres** (e/ou de outras consultas) realizadas no estado ou município durante o processo da CNPM.
- É imprescindível que o Plano esteja em consonância com o **PPA**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** e a **Lei Orçamentária Anual**, com previsões de recursos orçamentários e um sistema de acompanhamento e divulgação das informações de sua implementação. Um plano sem recursos, sem compromisso de outras áreas do governo já começa sem força e demonstra a falta de compromisso do governo com as políticas para as mulheres. Isso porque **não existe política pública sem recurso orçamentário**.

A elaboração de planos e programas advindos das conferências, em sua grande maioria, não consideram todas as deliberações dos encontros. Isto pode ocorrer porque muitas conferências são realizadas após a elaboração do Plano Plurianual, mas também (e principalmente) porque o plano ou programa tem por base apenas o planejamento do governo, isto é, o que já está previsto no PPA. Isto acontece, entre outras razões, porque os governos não querem se comprometer para além do previsto em seu planejamento, ou porque algumas das deliberações conflitam com interesses políticos ou econômicos do governo ou de seus grupos aliados.

- A exemplo dos planos nacionais, é ideal que os planos estaduais e municipais contemham um capítulo dedicado à **gestão da sua implementação, avaliação e monitoramento**. A criação de um *Comitê de Monitoramento*, coordenado pelo organismo de políticas para as mulheres, é importante. O Comitê pode ser eleito a partir das integrantes do Conselho, além de contar com representantes dos outros órgãos governamentais responsáveis pela implementação do Plano e dos movimentos de mulheres. Isto pode favorecer o acompanhamento, a avaliação periódica e a correção de rumos necessárias ao alcance dos objetivos do Plano.
- Deve-se considerar o **caráter transversal das políticas** e, quando possível, construir indicadores que permitam medir sua aproximação com os objetivos traçados e os de outras áreas de governo para, se necessário, redirecionar as ações. Assim, trabalha-se para superar a cultura tradicional da máquina pública, marcada pela setorialidade e fragmentação das ações.
- A **participação ampliada** na condução do Plano é importante, por isso há que se abrir espaços, criar oportunidades para que isso aconteça. Isto é, o processo de elaboração do Plano precisa ser divulgado e seu acompanhamento e controle social facilitados. Uma estratégia é noticiar o processo na página eletrônica da prefeitura ou governo do estado e em outros meios de comunicação existentes. O lançamento em ato público, com ampla participação das mulheres e suas organizações, convocado pela administração do município ou estado e com a participação da equipe de governo fortalece compromissos e estimula o exercício ativo da cidadania.

Ter um plano constitui uma ação estratégica para as gestoras feministas que poderão contar com uma agenda de compromissos, facilitando o diálogo do organismo com as organizações de mulheres, bem como proporcionando o controle social. No entanto, não pode deixar de ser ressaltado que, na maioria dos estados e municípios, os obstáculos não são pequenos. Os instrumentos de planejamento governamental muitas vezes sequer têm programas e ações específicos para promoção da igualdade de gênero e, quando têm, geralmente muito pouco é alocado. Já os organismos de políticas para as mulheres, quando existem, são ainda muito frágeis. Raramente estão no primeiro escalão, tem poucos recursos humanos e orçamentários, o que dificulta a construção de políticas específicas, multissetoriais ou estruturantes. A distância entre o organismo e os gabinetes das/os governantes e das secretarias de planejamento, administração e finanças – centrais na definição do planejamento governamental – é enorme. Também são raros os conselhos com caráter deliberativo. E, somando-se a isso, tem o fato de que tanto gestoras quanto militantes e conselheiras pouco conhecem e se apropriam dos PNPMs.

---

*É a democratização do poder que produz igualdade e justiça.*

---

Ter um Plano de Políticas para Mulheres é um passo importante para a efetivação das políticas de promoção da igualdade e garantia dos direitos das mulheres, mas ele não é o bastante. A implementação de um Plano exige compromisso político do poder público e também de um olhar atento do movimento de mulheres para acompanhar sua execução.

Por outro lado, efetivar um Plano é **tarefa que exige poder**. E a exclusão das mulheres dos espaços de poder é um problema enorme. Por isso, a democratização radical dos processos que envolvem o debate e a decisão sobre as políticas para as mulheres é um elemento fundamental. É a participação das mulheres no exercício ativo da sua cidadania, dos movimentos de mulheres, que pode criar uma correlação de forças mais favorável à incidência sobre o planejamento das políticas e dos recursos públicos, de modo que elas assumam uma perspectiva de gênero justa e igualitária.



## Referências

ARTICULAÇÕES DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). **Articulando a luta feminista nas políticas públicas**. Secretaria Executiva da AMB. Recife: 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008. 236 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p. : il.

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria. **Trilhas Feministas na Gestão Pública**. Org: Guacira Cesar Oliveira, Ivônio Barros e Maria Helena Sousa. Brasília: CFEMEA, 2010.