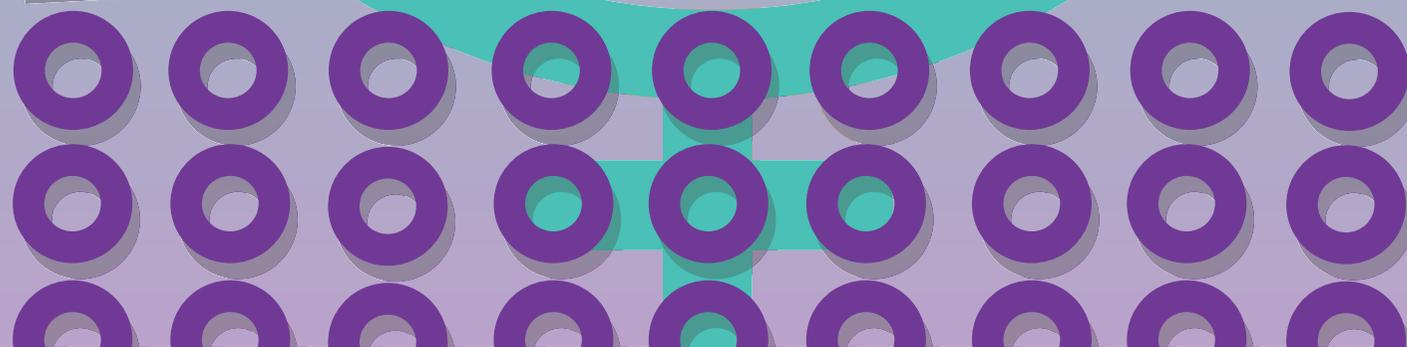


# Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres





Guia para a construção e implementação  
de planos estaduais e municipais de  
políticas para as mulheres

Brasília, 2012

© 2012. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres

Uma primeira versão desta publicação, elaborada, em 2010/2011. com o apoio de:



e foi elaborada pela Equipe técnica :

Mariana Marcondes Mazzinni, Ana Maria Gomes Mesquita, Cristina Monteiro de Queiroz, Gabriela Parente Prado Bastos, Masra de Abreu de Andrade e Sérgio Túlio Júnior.

Versão atualizada e editada em 2012 pela equipe da SPM.

Esta é uma publicação técnica da  
Secretaria de Políticas para as Mulheres  
Via N1 Leste S/nº, Pavilhão das Metas, Praça dos 3 Poderes Zona Cívico-Administrativa - CEP 70150-908  
Brasília DF Telefone: (61) 3411.4265 - Fax:(61) 3327.7464  
E-mail: [spmulheres@spmulheres.gov.br](mailto:spmulheres@spmulheres.gov.br)  
Site: <http://www.mulheres.gov.br/>

## GOVERNO FEDERAL

Dilma Rousseff  
Presidenta da República

Eleonora Menicucci  
Ministra da Secretaria de Políticas para as  
Mulheres

Lourdes Maria Bandeira  
Secretária Executiva

Vera Lúcia Lemos Soares  
Secretária de Articulação Institucional e Ações  
Temáticas

Aparecida Gonçalves  
Secretária de Enfrentamento à Violência  
contra as Mulheres

Tatau Godinho  
Secretária de Avaliação de Políticas e  
Autonomia Econômica das Mulheres

Linda Goulart  
Chefe de Gabinete

Sônia Malheiros Miguel  
Assessora Especial

Raimunda Celestina de Mascena  
Assessora Especial



## APRESENTAÇÃO

Para construirmos um país com igualdade de gênero, é preciso o engajamento dos municípios e estados brasileiros. Este Guia fornece uma ferramenta simples, acessível e prática para construção e implementação de um Plano de Políticas para as Mulheres.

Ter um Plano possibilita às diversas administrações públicas do país garantir a milhões de brasileiras a integralidade dos seus direitos.

É primordial que as políticas públicas busquem atingir a igualdade de gênero em cada município brasileiro, para que seja possível promover alterações palpáveis e favoráveis na vida de mulheres e homens.

De todos os mais de cinco mil municípios brasileiros, menos de duzentos possuem Plano de Políticas para as Mulheres, incluindo aí as grandes cidades. É preciso ampliar o número de municípios com Plano de Políticas para as Mulheres, porque o plano organiza as ações governamentais em prol da igualdade de gênero e dá força às políticas públicas que contribuem para a construção de um país mais igualitário.

Este Guia surge da experiência adquirida pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e também pelos diversos estados e municípios que já construíram e implementaram seus próprios planos. Apresentamos, nas próximas páginas, orientações e conceitos úteis para a construção de Planos Municipais ou Estaduais de Políticas para Mulheres.

Eleonora Menicucci

Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres



## SUMÁRIO

Como Usar este Guia .....	11
Siglas .....	12
<b>1. Objetivos do Guia .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Elaborando um Plano de Políticas para as Mulheres.....</b>	<b>15</b>
<b>3. Temos um Plano .....</b>	<b>62</b>
<b>4. Condensando as etapas .....</b>	<b>82</b>
<b>5. A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).....</b>	<b>86</b>
<b>6. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher .....</b>	<b>88</b>

## COMO USAR ESTE GUIA

A parte dessa publicação dedicada às orientações propriamente ditas foi idealizada para se adaptar às necessidades do/a leitor/leitora, facilitando a utilização por pessoas dos mais diversos horizontes e experiências.

Dentro das flechas brancas, o/a leitor/leitora encontrará diretivas simples que lhe comunicarão passo-a-passo o processo de construção de uma política para mulheres.

O/A leitor/leitora menos familiarizado com os conceitos utilizados nas diretivas encontrará explicações, exemplos e desenvolvimentos em caixas de texto ao redor das flechas brancas.

## SIGLAS

**CAGED:** Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
**CEF:** Caixa Econômica Federal  
**CNDM:** Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
**DEAM:** Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher  
**Funai:** Fundação Nacional do Índio  
**IBAM:** Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
**IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**Ipea:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**LDO:** Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LOA:** Lei Orçamentária Anual  
**MAPA:** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
**Mcid:** Ministério das Cidades  
**MDA:** Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**MDS:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**MEC:** Ministério da Educação  
**MinC:** Ministério da Cultura  
**MJ:** Ministério da Justiça  
**MMA:** Ministério do Meio Ambiente  
**MME:** Ministério de Minas e Energia  
**MPOG:** Ministério do Planejamento e Gestão Governamental  
**MS:** Ministério da Saúde  
**MTE:** Ministério do Trabalho e Emprego  
**MUNIC:** Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
**OIT:** Organização Internacional do Trabalho  
**ONU-Mulheres:** Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres  
**PNAD:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
**PNM:** Política Nacional para as Mulheres  
**PNPM:** Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
**PPA:** Plano Plurianual  
**Secom/PR:** Secretaria de Comunicação da Presidência da República  
**SDH/PR:** Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República  
**SEPPIR:** Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República  
**SPM/PR:** Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República  
**UNICEF:** Fundo das Nações Unidas para a Infância

# 1. Objetivos do Guia

Este guia foi elaborado para auxiliar gestores e gestoras, de governos estaduais e municipais, a elaborarem e implementarem os seus planos locais de políticas para as mulheres, tendo como grande referência o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Desde 2004, quando o I Plano foi lançado, conquistamos muitos avanços e estamos construindo uma nova realidade para as mulheres brasileiras. As conquistas obtidas a partir do Plano Nacional, porém, só se consolidarão e se fortalecerão com a existência de parcerias com estados e municípios e o desenvolvimento de políticas e programas para as mulheres que se adequem à realidade local e estejam conectados às diretrizes nacionais do PNPM.

Nesse contexto, o/a gestor/a encontra, aqui, os princípios e diretrizes do PNPM, bem como os caminhos que podem ser seguidos para a construção de Planos Estaduais e Municipais de Políticas para as Mulheres. São discutidas ações como a realização de diagnósticos das realidades locais ou regionais (para conhecer as situações específicas do estado ou município em que o plano está sendo elaborado); a construção de parcerias e articulações; a criação ou fortalecimento de Secretarias de Políticas para as Mulheres em níveis municipais e estaduais; o planejamento e alinhamento do orçamento; as etapas principais para sua validação junto à sociedade; seu lançamento e o posterior monitoramento e gestão das ações e políticas ali pautadas. São também apresentados e discutidos os principais avanços e dificuldades na importante iniciativa de municipalização do PNPM.



**O que é o Plano?** O Plano é o instrumento que ajudará na atividade de planejar toda a política para mulheres do estado e/ou município. Para que possa ser uma ferramenta útil para a implementação das políticas para as mulheres, o Plano deve trazer uma estratégia de atuação, apresentando a soma das ações que, de modo ordenado, procuram atingir os objetivos comuns (gerais e específicos), indicando a relação das ações com o tempo, o espaço, os recursos e os resultados que se pretende alcançar. Deve, contudo, ser dinâmico e permitir o diálogo com a realidade e, especialmente, com a sociedade. Quando se pensa em planejamento, devem-se pensar nas ações a serem planejadas.

## 2. Elaborando um Plano de Políticas para as Mulheres

**O que é Planejar?** Planejar é tomar decisões políticas, avaliando cada possibilidade de ação, de modo sistemático e com método, sempre considerando a mediação de diversos interesses e as informações disponíveis. Planejar não é apenas “elaborar planos”, mas construir, de forma ordenada, os caminhos para o futuro de nossas ações, pactuando com diversos atores o alcance de um objetivo, ou seja, de uma mudança para uma situação futura.

No caso do Plano de Políticas para as Mulheres, a atividade de planejar significa dialogar com a sociedade, entender suas necessidades, pactuar com os atores interessados (órgãos de governo, sociedade civil organizada) os objetivos a serem alcançados (o “o quê”) e as ações que levarão a esses objetivos (o “como”). O rumo que a atividade de planejar deve indicar é, portanto, a promoção da igualdade entre homens e mulheres

**Para que serve?** O planejamento serve para evitar a decisão baseada apenas na intuição, trazendo critérios, metas, objetivos etc. Isso significa que o Plano não conseguirá determinar o futuro, mas preverá um pacto de diversos atores em torno das possibilidades de ações para alcançar um objetivo.

Assim, a etapa do planejamento auxilia para que os planos municipais e estaduais de políticas para mulheres sejam elaborados e construídos de forma eficaz, garantindo a melhor utilização dos recursos disponíveis e levando em conta as realidades específicas de cada estado ou município

O Plano deve ser elaborado por organismos de políticas para as mulheres que serão **responsáveis pela Política para as Mulheres do município ou estado.**

Estes organismos devem apresentar natureza executiva, como, por exemplo, uma Secretaria Municipal ou Estadual de Políticas para as Mulheres.

O planejamento pode seguir por diversos caminhos, não havendo certo e errado.

O que é e o que não é planejar :

Planejar é:	Planejar não é:
Lidar com diversos atores sociais, com interesses diferentes (governos federal, estadual e municipal, órgãos de governo, sociedade civil etc).	Um monopólio de determinado setor.
Fazer um cálculo. É prever possibilidades e estratégias, de forma dinâmica.	Conseguir prever tudo o que poderá acontecer, sem dialogar com as mudanças e com a realidade.
Alimentar-se da aprendizagem, ligando o passado ao futuro.	Engessar a ação. Nem determinar o futuro.
Uma ação política e significa escolhas e prioridades. O conhecimento técnico serve para ajudar a tomar decisões.	Uma opção neutra. Tampouco existe uma forma certa ou errada que será revelada pelo conhecimento técnico.

### Passo a Passo do Planejamento:

1. **Diagnóstico:** levantamento e/ou organização de dados, os mais completos possíveis, sobre determinado tema, assunto ou situação.
2. Estratégias e planos de ação
3. Sistema de gestão

Há, contudo, alguns **momentos-chave** para o processo de planejar:

O que é o Diagnóstico? É o “momento explicativo”, ou seja, é quando se identificam os problemas, as oportunidades e os riscos, retratando a situação atual de determinada realidade específica. O diagnóstico é importante porque orienta o planejamento, embasa a capacitação dos/as gestores/as estaduais/municipais e outros/as técnicos/as, e facilita a etapa de mobilização local.

O primeiro passo é o **diagnóstico**, momento em que se deve identificar os problemas do público-alvo, ou seja, das **mulheres** de seu município ou estado.

O Brasil é um país que abriga uma imensa diversidade de climas, paisagens e também de culturas. Essa pluralidade também é encontrada entre as mulheres: temos mulheres indígenas, quilombolas, nordestinas, sulistas, ribeirinhas, ciganas e muitas outras. As mulheres também são diferentes de acordo com sua idade, raça/cor, orientação sexual, profissão e, assim, falamos também de mulheres negras, brancas, lésbicas, jovens, heterossexuais, idosas, que trabalham na construção civil ou em casa, podem ser médicas, advogadas e até presidentas!

Por isso, quando falamos de mulheres, no plural, estamos falando de diversidade. Assim, quando a gestora ou gestor público pensar, elaborar e implementar uma política voltada para as mulheres, deve identificar a pluralidade no seu estado ou município, ou seja, se fazer perguntas tais como: eu conheço as mulheres para as quais estou desenhando esta ação? Quais são as necessidades das mulheres do meu estado/município? Só assim será possível realmente atingir o público esperado e caminhar para a superação das desigualdades.

Se um município possui penitenciária, deve ter um olhar atento para direcionar ações para mulheres em situação de prisão. Já se é um município da região amazônica, deve considerar a realidade das mulheres do campo e da floresta.

Isso quer dizer que violências como o racismo, o sexismo e a lesbofobia acontecem muitas vezes ao mesmo tempo, produzindo situações de desigualdades e exclusão profundas para determinados grupos sociais. Assim, recorrentemente, discriminações como estas se somam a outras, como a discriminações pela pobreza, pelo local e/ou condições de moradia, pela idade e por deficiência, entre várias outras.

Dados como os do quadro ao lado mostram a importância de se visibilizar e nomear esses tipos de violências, trabalhando especificamente no combate ao sexismo, ao racismo e à lesbofobia, como aponta o capítulo 9 do PNPM 2012-2015.

Nesse momento, quando se faz um retrato da situação, vale refletir um pouco sobre a existência simultânea, na vida das pessoas, de diferentes fatores, os chamados **eixos de subordinação**, que incluem diversos tipos de vulnerabilidade, violências e discriminações.

**EXEMPLOS de EIXOS de SUBORDINAÇÃO:**  
raça, etnia, idade, gênero etc

As mulheres negras possuem, de maneira geral, menor renda, maior dificuldade de acesso aos serviços de saúde, menor escolaridade e maior desemprego em comparação com o resto da população (PNAD, 2011).

Para elaborar diagnósticos podemos utilizar estudos e dados que nos permitam conhecer melhor os problemas a serem enfrentados, sejam eles estudos já existentes ou pesquisas para coletar novos dados. Podemos, ainda, contar com espaços participativos em que a sociedade e o governo se encontrem para apresentar a sua leitura do problema.

Para que se possa diagnosticar um problema é necessário, antes, responder a questão: quais são as maneiras de se conhecer uma realidade? **Estudos e pesquisas** são uma forma, assim como a garantia de espaços democráticos, como **conferências e consultas** através dos quais a própria sociedade e os governos possam discutir e indicar seu diagnóstico do problema.

Para que o plano local seja desenvolvido de forma a atender as demandas das mulheres de determinado estado ou município, é importante que os/as gestores/as tenham acesso a **dados** que traduzam a realidade da população alvo. Eles devem ser levados em consideração na escolha dos eixos a serem priorizados nos planos estaduais e municipais. Esses dados serão também trabalhados na confecção de indicadores, essenciais para o diagnóstico mas também para fases ulteriores de desenvolvimento e utilização do Plano.

#### Passo a passo do Diagnóstico:

1. Levantar os dados oficiais existentes
2. Produzir novos dados (quantitativos ou qualitativos)
3. Ouvir as demandas da população (realização das conferências e consultas.)

Ou seja, a etapa do planejamento é bastante ampla e nela já deve estar prevista de que maneira será feito o diagnóstico da realidade local das mulheres: se será necessário produzir novos dados, ou se os dados oficiais existentes são suficientes para captar a realidade local e estabelecer a maneira como será realizado esse diagnóstico.

Além das estatísticas do próprio município ou estado, órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) contam com pesquisas periódicas sobre diversos assuntos, que podem ser consultadas em seus sites ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) e [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)). Além disso, a SPM coloca à disposição, por meio de seu site ([www.mulheres.gov.br](http://www.mulheres.gov.br)), sistemas de dados, pesquisas e estudos sobre questões referentes a políticas e direitos das mulheres realizadas pela instituição e outros organismos. Também é possível ter acesso a dados coletados pelos próprios governos municipais/estaduais. Como por exemplo, quantas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) existem no município ou no estado, quantas denúncias foram realizadas no último ano, quantas mortes decorrentes de violências dessa espécie foram registradas no período.

## 2.1. DADOS:

É possível, hoje, acessar facilmente um amplo conjunto de dados e estatísticas oficiais.

onde	o que encontrar	Pesquisas e publicações de referência	site
IBGE	Os mais variados dados: demográficos, saúde, trabalho, emprego, rendimento, educação, migração etc	Síntese dos Indicadores Sociais, Censo Populacional, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Pesquisa Mensal de Empregos (PME), Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), entre outras.	<a href="http://www.ibge.gov.br">www.ibge.gov.br</a>
IPEA	Dados econômicos e financeiros; dados geográficos e demográficos para estados e municípios; dados e indicadores sociais como distribuição de renda, pobreza, educação, saúde, previdência social e segurança pública.	Boletins de Políticas Sociais, Textos para Discussão, Comunicados do IPEA, Comunicados da Presidência, entre outros	<a href="http://www.ipea.gov.br">www.ipea.gov.br</a>

(Continuação: acesso a dados e estatísticas oficiais.)

onde	o que encontrar	Pesquisas e publicações de referência	site
MS	Estatísticas de saúde, de violência contra as mulheres, mortalidade, morbidade, atendimentos, vacinações, cobertura de serviços, incidência do HIV, entre outros.	Indicadores Básicos para a Saúde e DATASUS, Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA).	<a href="http://www.datasus.gov.br">www.datasus.gov.br</a>
MTE	Estatísticas do emprego, cadastro de empresas	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).	<a href="http://www.mte.gov.br">www.mte.gov.br</a> <a href="http://www.rais.gov.br">www.rais.gov.br</a>
MEC	Dados educacionais, informações sobre desempenho escolar, docentes e equipamentos.	Censo Escolar, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, entre outros.	<a href="http://www.inep.gov.br">www.inep.gov.br</a>
MDS	Indicadores de pobreza e indigência e informações sobre condições de saneamento e habitação	Matriz de informação social, rede nacional de monitoramento da assistência social, entre outros.	<a href="http://www.mds.gov.br">www.mds.gov.br</a>
SPM	Pesquisas e publicações sobre o direito das mulheres, desenvolvidas pela SPM em parceria com instituições de estudos, pesquisas e fomento como a Onu-Mulheres, o IBAM e o DFID.	Artigos, dados e publicações no Observatório Brasil Igualdade de Gênero.	<a href="http://www.mulheres.gov.br">www.mulheres.gov.br</a>

Contudo, se da análise dos dados e estudos existentes os/as gestores/as entenderem que não é possível ter um bom diagnóstico do problema, pode-se complementar o conjunto de informações levantadas por meio de **dados novos**, que sejam específicos da realidade do estado ou município. Para isso, devem ser construídos instrumentos que respondam as principais perguntas dos/das gestores/as sobre as questões a serem tratadas no âmbito do plano.

O Guia Metodológico de Indicadores de Programa do Ministério do Planejamento tem uma extensa lista de fontes que disseminam estatísticas, índices e outros tipos de indicadores. O guia pode ser acessado pelo site:  
[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

**Como obter novos dados ?** Podem ser realizadas parcerias com universidades e institutos de pesquisa para a construção de questionários, a serem aplicados a uma amostra representativa da população do município ou do estado. Uma possibilidade para diagnosticar o contexto e a demanda é realizar consultas à população, por meio

de cartas, concursos, audiências públicas, internet ou eventos. Outra alternativa é utilizar pesquisa qualitativa, isto é, entrevistas, grupos de discussão e grupos focais para ter acesso às falas e opiniões da população alvo das políticas e programas. Diante de recursos muito limitados, pode-se focar somente na questão mais relevante, ou na questão sobre a qual se tem menos informações disponíveis no estado ou município.

## Conhecendo o problema por meio da participação da sociedade

O diagnóstico pode ser feito, ainda, pela criação de espaços de participação em que a sociedade **debate com o governo** e indica quais são seus **problemas e prioridades**.

As Conferências municipais e estaduais são, nesse sentido, momentos cruciais para que sociedade civil organizada, em diálogo com o governo pautar as principais necessidades da população em termos de políticas públicas.

Uma boa idéia é apresentar o diagnóstico feito pelo governo para a sociedade civil nas conferências e, a partir daí, identificar e construir coletivamente os eixos de um Plano, assim como suas principais linhas de ação, por meio da constituição de um bom documento de subsídios.

As conferências e o diagnóstico não são mutuamente excludentes. Pelo contrário, o ideal é que sejam utilizados os dois. É importante que o município e o estado realizem o diagnóstico por intermédio da coleta de dados e/ou o uso de estatísticas oficiais e também realize as conferências para ouvir a população. O município realiza conferências por bairro ou regiões administrativas e o estado realiza conferências por municípios ou por municípios-pólo, agregando municípios vizinhos. Há também a possibilidade de realização de conferências temáticas livres.

Interlocutores: Os conselhos estadual e municipal dos direitos da mulher podem ser bons interlocutores para a preparação das conferências. Eles podem se responsabilizar – conjuntamente com o governo do estado ou do município – pela divulgação da(s) conferência(s) e pela mobilização da participação da sociedade civil.

A divulgação da(s) conferência(s) é um ponto importante. Ela precisa ser planejada e feita com um mínimo de antecedência para que as pessoas tomem conhecimento de sua realização e possam se programar para participar.

Para realizar conferências municipais e estaduais, é preciso formalizá-las por meio de um decreto ou uma lei. É essa a forma pela qual o estado ou o município garante seu compromisso com a temática.

#### Para saber mais:

BRASIL. Anuário do Fórum de Segurança Pública 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. PNAD 2011. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL de ESTATÍSTICA e ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS - DIEESE. Anuário das Mulheres Brasileiras. São Paulo, 2011. 300p.

INSTITUTO de PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. Brasília, 2011. 39p.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas e Resultado da Eleição: Cargo/ Sexo. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/>>. Acesso em: 07 nov 2012.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo, Instituto Sangari, 2011.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Gender Gap Report 2012. Geneve, 371 p. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GenderGap\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2012.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2012.

### O que são?

Indicadores são valores usados para medir e acompanhar a evolução de um determinado fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. Ou seja, os indicadores são os instrumentos que permitem apontar, indicar, aproximar e traduzir uma dimensão da realidade.

## 2.2. INDICADORES

Os diversos tipos de dados serão trabalhados na confecção de Indicadores essenciais para o Diagnóstico mas também para **fases posteriores** de desenvolvimento e utilização do Plano.

### E para que servem indicadores?

Seu principal objetivo é traduzir, de forma que se possa medir, determinado aspecto de uma realidade ou de uma ação de governo, de maneira que se possa observá-la. Assim, é muito difícil pensar o planejamento e a elaboração de planos e políticas públicas sem indicadores.

Em cada fase os indicadores têm finalidades diferentes.

### Por exemplo:

- (1) **diagnóstico**: os indicadores permitem “retratar” a realidade social.
- (2) **na definição dos eixos estratégicos e do plano de ação**: os indicadores orientam a decisão.
- (3) **no monitoramento da implementação e execução**: os indicadores permitem acompanhar todo o processo e ajudar a tomar novas decisões.
- (4) **avaliação**: os indicadores permitem refletir sobre o que foi feito, ajudando a pensar como valorar a execução.

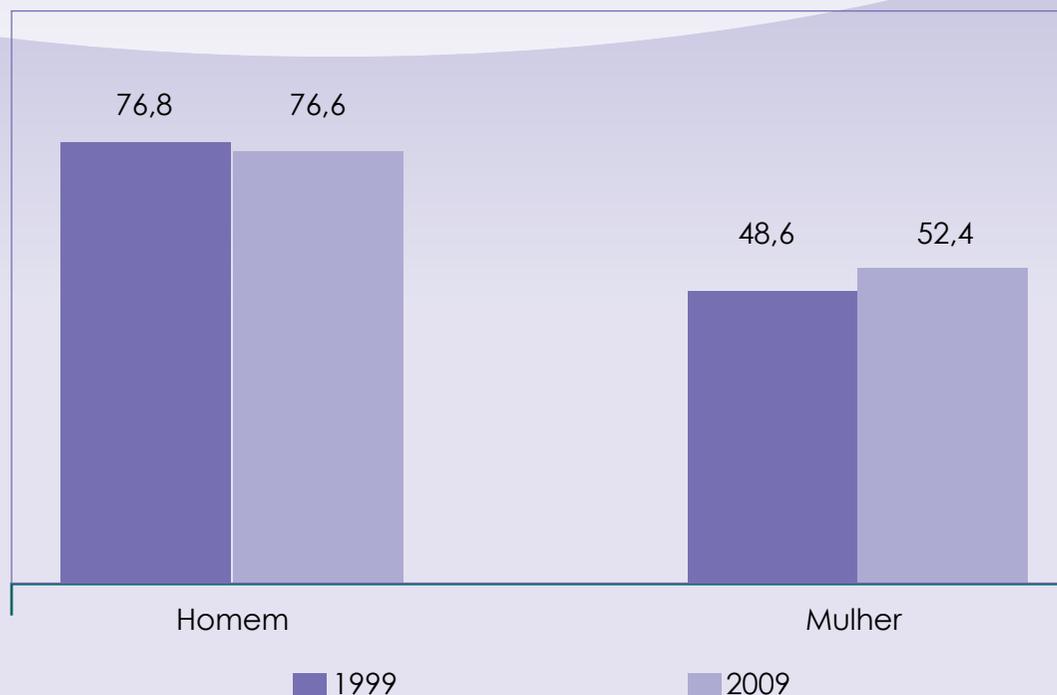
Os indicadores não devem ser confundidos com os dados em si.

## Indicador X dado

O indicador é a ferramenta que permitirá selecionar, dentre todas as informações existentes, quais são os dados mais importantes para conhecer uma realidade.

Por exemplo, a taxa de ocupação das pessoas de 16 anos ou mais por sexo é um indicador para conhecer mais a inserção das mulheres no trabalho produtivo. O valor de 48,6% para as mulheres brasileiras acima de 16 anos em 2009 é o dado coletado com base no indicador. Assim, o indicador não varia com o passar dos anos, mas os dados que descobrimos com ele, sim, podem variar. Veja o exemplo na figura ao lado, em que comparamos os dados de 1999 e 2009, para o mesmo indicador:

Taxa de ocupação de pessoas de 16 anos ou mais por sexo - Brasil- 1999/2009



Fonte: IBGE, PNAD

## Os Indicadores e o Plano.

É importante que seja previsto, na elaboração do plano, um conjunto de indicadores para serem acompanhados, servindo como ferramenta de análise do êxito da execução do plano e como as ações estão incidindo sobre a realidade. Os indicadores servirão como importantes instrumentos para as **atividades de monitoramento e avaliação**.

O ideal é que os indicadores selecionados sejam acompanhados ao longo de toda a implementação do Plano. Neste sentido, seguem abaixo os principais momentos nos quais os indicadores devem ser medidos:

**i. Antes da implementação da ação:** O intuito de sua utilização é ter uma linha de base, ou seja, uma foto da realidade antes da ação governamental, para depois ser possível acompanhar sua mudança. Por exemplo: antes da implementação de ações que visem diminuir o analfabetismo entre as mulheres, verifica-se que 9,64% do total das mulheres no município X no ano de 2012 são analfabetas.

**ii. Ao longo da implementação da ação:** importantes para as ações de acompanhamento e monitoramento. Por exemplo: em uma ação de diminuição do analfabetismo prevista até 2015, medir o índice de analfabetismo entre as mulheres no final de 2013 e 2014.

**iii. Ao final da ação:** utiliza-se o indicador selecionado ao final de uma determinada etapa do programa para conhecer as ações, o alcance dos objetivos e os efeitos sobre a mudança na realidade dos/as beneficiários/as. Por exemplo: a porcentagem de mulheres analfabetas no município ao final previsto da ação, por exemplo, no ano de 2015. Essa medição é muito importante, pois com esse número o/a gestor/a pode saber se a meta prevista inicialmente foi atingida, e se a ação foi eficaz, eficiente e efetiva.

**Exemplos de indicadores:** Taxas de analfabetismo feminino, rendimento médio do trabalho de homens e mulheres, taxas de desemprego de mulheres, índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) dentre outros.

Dessa forma, os indicadores servirão como parâmetros, ou seja, “índices de referência”, que constituem a linha de base (ou seja, o ponto de partida) para, depois, ser possível avaliar como se evoluiu.

Caso os **indicadores existentes** não atendam todas as necessidades do/a gestor/a, novos indicadores podem ser criados. O primeiro passo, nesse sentido, é decidir quais serão os indicadores a serem utilizados que ainda não estão disponíveis.

Muitos dos indicadores já existem, e podem ser acessados pelo site das instituições, sendo que, em muitos casos, é possível acessar os dados dos indicadores para municípios e estados.

Para construir indicadores, o primeiro passo é buscar **dados administrativos** (programas ou cadastros oficiais) e **estatísticas públicas** (produzidas pelo IBGE e outras instituições), dentre outras. Essas informações, reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo de valores absolutos, transformam-se em indicadores.

#### Para saber mais:

BRASIL. Síntese de indicadores sociais 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

BRASIL. PNAD 2011. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

BRASIL. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. In: Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação do MDS: Bolsa Família, Assistência Social e PBF. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: 2007.

BRASIL. Indicadores de Programas: Guia metodológico. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Os diagnósticos, especialmente os resultados das conferências e consultas públicas, significam matéria-prima para a definição da estratégia e do plano de ação.

## 2.3. Definindo parcerias, a estratégia e o plano de ação

O **segundo passo** é definir as **Estratégias, as Parcerias** e o **Plano de Ação**, ou seja, é o momento de definir os objetivos, gerais e específicos, as prioridades e, sobretudo, delimitar concretamente o conjunto de ações que enfrentará o problema, os órgãos responsáveis por cada uma delas e seus parceiros, o **orçamento** que será utilizado, o prazo em que elas devem ser finalizadas e os produtos que devem resultar de cada uma das ações.

para maiores detalhes sobre o tema, ver item **“orçamento”**.

Significa que políticas públicas das diversas áreas (saúde, trabalho, educação, justiça, assistência social etc) devem assimilar as necessidades e particularidades das mulheres. Não só o órgão que coordena a política é responsável por seu sucesso, mas todos os órgãos de governo, assim como todos os membros do pacto federativo (União, estados e municípios). Pensar política transversal é, portanto, pensar parcerias.

Antes, contudo, é necessário definir a metodologia a ser seguida para o planejamento dessa etapa. As atividades serão realizadas apenas pelo órgão responsável pela política para as mulheres? Outros órgãos participarão? Será criado um grupo de trabalho? Quantos participantes integrarão?

Considerando que a política para as mulheres é transversal e que, portanto, sua execução dependerá de um certo número de órgãos, é recomendável que todos sejam envolvidos desde o momento de pactuação de estratégias e plano de ação.

### Um pouco mais sobre transversalidade e políticas para as Mulheres

Enquanto estratégia para concretização da igualdade de gênero, a transversalidade reorienta as competências políticas, institucionais e administrativas, assim como a responsabilização de agentes públicos, permitindo uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

### Parcerias podem:

1. Ser realizadas em diversas etapas do Planejamento
2. Ser feitas entre:
  - a. secretarias dentro do governo municipal ou estadual
  - b. governo municipal, estadual e federal
  - c. governo e sociedade civil

## Parcerias e a transversalidade da Política de Gênero

Tendo a temática “**política para as mulheres**” caráter transversal, é necessária a **participação** dos vários segmentos da sociedade civil, bem como o envolvimento das diversas esferas do governo do estado para que os Planos Estaduais e Municipais sejam legítimos, factíveis e democráticos.

Articulação não-hierárquica, na qual não há um participante detentor de poder sobre os outros, ou prerrogativa de decisão que deva ser cumprida pelos demais. O que se dá, então, é um acordo entre iguais. No caso, o órgão responsável pela política para as mulheres deve assim negociar e harmonizar as ações dos diferentes atores.

Isso demanda **articulação horizontal** do órgão responsável pela política para as mulheres, gerando responsabilidade compartilhada para vários órgãos dos governos estaduais e municipais. Nesse desenho, a coordenação de trabalho envolve mais organização de agendas, acompanhamento das tarefas e relatórios de processos, do que relações de mando e subordinação.

Assim, é crucial pensar em articulações e parcerias tanto:

(1) dentro do governo municipal ou estadual;

(2) entre as diversas esferas de governo (entre municípios, entre município e estado, entre estados e entre municípios ou estados e o governo federal); e

(3) fora do âmbito governamental, isto é, com agências e organismos internacionais, com a sociedade civil e em especial com os movimentos feministas e de mulheres.

## Conhecendo as competências da União, estados e municípios na Constituição Federal

As **competências exclusivas** da União estão previstas no art. 21, CF. Pensando em serviços públicos, um exemplo é o serviço de energia elétrica e uso da água, bem como o transporte aéreo e ferroviário, que podem ser explorados diretamente, ou por autorização, concessão ou permissão. A competência dos municípios está ligada aos "assuntos de interesse local", sendo um exemplo o transporte público (art. 29). As competências dos estados são aquelas subsidiárias, ou seja, aquelas que não sejam expressamente mencionadas como de outros entes (art. 25, § 1º).

O art. 23 da CF trata das **competências comuns** à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, o que significa que devem cooperar uns com os outros para atender à população nessas questões. São exemplos de serviços comuns: cuidar da saúde e da assistência pública; o acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio-ambiente; combater a pobreza; e outros.

Uma coisa é certa: quanto mais órgãos e entidades envolvidas, mais oportunidades existem de conseguir orçamento, de pensar em políticas e programas que atendam às necessidades das mulheres do estado ou do município e de conseguir implementá-las.

### Parcerias dentro do governo

Como dito anteriormente, a transversalidade da política para as mulheres significa a necessidade de todos os órgãos do governo trabalharem juntos. As parcerias, portanto, podem ser feitas tanto para a elaboração do plano como para sua execução posterior, já que os planos estaduais e municipais visam à execução de ações, eventos e programas.

E como as políticas para as mulheres são **políticas transversais**, várias ações que estarão no Plano deverão ser também executadas pelos parceiros! Afinal, o papel da equipe responsável pela elaboração do Plano e pelas políticas públicas para as mulheres do estado ou do município é muito mais de articulação e coordenação do que de execução.

**VOCÊ SABIA?** Em um município pequeno, a prefeitura pode buscar articular-se com outras prefeituras vizinhas para montar um consórcio municipal; ou seja, um grupo de servidores dos governos municipais e de representantes da sociedade civil para discutir as ações voltadas para as mulheres em seus territórios! Outra estratégia para construir o plano coletivamente é identificar os parceiros e criar uma comissão.

**Quando fazer Parcerias?** Na verdade, não existe um momento único ou certo para se fazer parcerias. Tudo vai depender da organização e da infraestrutura do município e/ou do estado. Entretanto, para se ter um plano de política para as mulheres é necessário ter uma Secretaria (municipal ou estadual) de políticas para as mulheres. É esse organismo que irá coordenar e articular a elaboração e, posteriormente, a implementação de políticas para as mulheres. Dessa forma, para se ter um plano de políticas para as mulheres é necessário que o município ou o estado tenha algum organismo institucionalizado em sua estrutura administrativa.

Para pensar a estratégia e o plano de ação é especialmente importante pensar em parcerias dentro do governo. Como pactuar objetivos e ações que serão implementadas por todos os órgãos? É importante pensar uma metodologia para o trabalho.

**Quem deve participar do GT?** Não existe um número certo de participantes, nem uma pré-definição sobre quais secretarias devem ter representantes neste GT, o que irá variar de acordo com a realidade de cada estado ou município. Entretanto, é importante que também sejam convidadas aquelas pastas que trabalham com políticas diversas como: trabalho, saúde, cidades, previdência, meio ambiente, entre outros.

Uma solução interessante é criar um **grupo de trabalho – GT**, no qual participem os órgãos que serão responsáveis pelas ações.

**Como deve ser a estrutura do GT?** O ideal é que o organismo executivo de políticas para as mulheres coordene o grupo de trabalho e que o GT seja amplo o suficiente para abarcar pontos de vistas diversos, mas ágil e dinâmico para tomar as decisões no tempo e no momento necessários.

O plano, em seu aspecto estratégico, compreende os objetivos mais amplos que se pretende alcançar, os quais devem dialogar com os problemas identificados. É em relação a esses objetivos que devem ser delimitadas grandes áreas de resultados, sejam elas temáticas (exemplo: educação e saúde) ou de gestão do plano (exemplo: monitoramento ou orçamento).

## A definição dos eixos estratégicos do Plano de Ação

Após definir-se qual será a metodologia para essa etapa, é necessário debruçar-se sobre a etapa propositiva do plano, ou seja, que definirá o que deve ser a política para as mulheres nos estados e municípios. Essa etapa compreende a definição dos eixos estratégicos e do plano de ação.

que abarque, por exemplo, o enfrentamento do racismo, do sexismo, da lesbofobia e das desigualdades geracionais

A definição dos eixos estratégicos deve atender as peculiaridades do estado ou do município, no sentido de apontar o diagnóstico realizado. Assim, alguns estados optam por condensar dois ou três eixos do plano nacional em apenas **um** enquanto outros desdobram um eixo em **vários**, tendo em vista a visibilidade do tema em sua realidade regional específica.

desdobrando, por exemplo, o eixo de autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social, em dois: um voltado ao trabalho no campo e outro voltado à autonomia econômica no mundo urbano

A definição dos eixos estratégicos, assim como todas estas decisões quanto ao plano de ação devem ser orientadas pela análise de Indicadores.

Definidos os eixos estratégicos, o próximo ponto é organizar os respectivos planos de ação. Nestes, devem ser estabelecidos os objetivos específicos, as prioridades e, sobretudo, **quais são as ações** a serem realizadas em cada eixo, assim como:

- **quem realizará cada uma;**
- **com que orçamento;**
- **dentro de quanto tempo;**
- **qual é a meta que se quer atingir; e**
- **quais serão seus produtos.**

É importante destacar que a transversalidade se torna realidade quando as ações a serem implementadas são atribuídas aos órgãos responsáveis ou parceiros. Ou seja, quando define-se publicamente o compromisso de cada um com a política para as mulheres. Pensar o plano de ação é pensar essas parcerias, mas é pensar também a definição de objetivos, metas, e produtos.

**Para saber mais:**

BRASIL. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

É a situação que se pretende chegar no final do período de duração do plano, através de ação planejada e da aplicação dos recursos previstos. Dentro de um plano, os objetivos geralmente são identificados por eixos estratégicos.

## 2.4. Definindo Objetivos, Metas, Produtos e Resultados

### A- Objetivos

Os **objetivos** podem ser **gerais** ou **específicos**. Os primeiros são mais **amplos** e é mais difícil pensar formas de executá-los. Para chegar a esses objetivos mais abrangentes e ambiciosos, contudo, é necessário pensar em **objetivos específicos**, que existem justamente para operacionalizar os objetivos gerais, tornando-os mais concretos.

No exemplo do PNPM no capítulo sobre educação, um dos objetivos gerais é “Consolidar na política educacional as perspectivas de gênero, raça, etnia, orientação sexual, geracional, das pessoas com deficiência e o respeito à diversidade em todas as suas formas, de modo a garantir uma educação igualitária e cidadã”.

É o que se pretende fazer. Para o objetivo geral de “consolidar ... perspectivas de gênero...” um exemplo de objetivo específico é “Eliminar conteúdos sexistas e discriminatórios e promover a inserção de temas voltados para a igualdade de gênero e valorização das diversidades nos currículos, materiais didáticos e paradidáticos da educação básica”.

No PNPM 2012-2015, uma das 103 metas é: “Ampliar a cobertura previdenciária das mulheres, de 64,5% em 2009, para 75% até 2015”. O objetivo se traduz em meta na medida em que está qualificado (ou seja, “o quê”; ampliar cobertura previdenciária), quantificado (ou seja, “o quanto”; 75% de cobertura) e com prazo (ou seja, “em quanto tempo”; até 2015). Ou meta, no capítulo de educação, é: “Formar até 140 mil profissionais da rede pública de educação nas temáticas de gênero, étnicas, raciais e de orientação sexual por meio do Programa Gênero e Diversidade na Escola”.

## B- Metas

As **Metas** são objetivos específicos “transformados”, ou seja, para os quais se definem limites no tempo, no espaço e quanto à quantidade a produzir.

Para que as metas sejam atingidas, é necessário definir as ações que serão realizadas, para melhor usar os recursos e prazos. Assim, é importante, dentro da definição do plano de ação determinar:

- quais ações serão necessárias para atingir determinada meta,
- quem executará tais ações,
- em quanto tempo e
- com quanto dinheiro.

Exemplos de ações: “Promover o acesso à educação no campo, capacitando professores/as e oferecendo qualificação profissional para jovens agricultores/as familiares, com instalações adequadas (Pronacampo)” e “Ampliar e acompanhar o acesso e a permanência na educação básica e superior de meninas, jovens e mulheres com deficiência, identificando barreiras no acesso (ProJovem Urbano)”.

## C- Produtos

A partir das metas, são definidas as ações para alcançá-las e os produtos esperados de cada ação. Os **produtos** são os resultados concretos de ações realizadas, podendo ser um bem ou um serviço.

### Atenção

É importante lembrar que os produtos podem se relacionar diretamente aos benefícios para o público-alvo (ex: mulheres alfabetizadas) ou indiretamente (ex: capacitação de gestores/as na temática de gênero para que sejam pensadas políticas públicas com esse recorte na definição das ações de alfabetização).

## Exemplo: plano de ação do PNPM 2012-2015, com ação, órgão responsável, parceiros e localização no plano plurianual.

(O número de cada ação indica o capítulo no PNPM. Nos exemplos abaixo, são ações dos capítulos 1, 2 e 3)

Ação	Órgão Resp.	Parceiro	PPA
1.7.1. Estimular e fortalecer as iniciativas relativas à emissão do Registro Civil de Nascimento e documentação básica, com vistas ao atendimento das mulheres urbanas.	SDH	SPM	0254/00RM
1.7.3. Execução de mutirões itinerantes para emissão gratuita de documentação civil básica, realização de atendimento previdenciário e serviços de apoio à formalização, bem como execução de ações educativas, visando assegurar às trabalhadoras rurais o pleno exercício dos seus direitos sociais, econômicos e sua cidadania.	MDA	SPM	0981/046E 0254/00RK
2.5.9. Fortalecer a participação das mulheres nos programas e iniciativas de capacitação profissional, voltados especialmente para o ensino técnico-profissionalizante (Pro-natec).	MEC MTE	SPM	0582/02A5
3.2.2. Promover a atenção à saúde integral das mulheres do campo e da floresta através da ampliação do acesso e melhoria da qualidade do cuidado (Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta e PNAISM).	MS	SPM	0724/02S6 0715/02QS

Fonte: BRASIL. Plano Nacional de Políticas para Mulheres, 2012.

No exemplo ao lado, optou-se por, em vez de colocar o valor do orçamento destinado a ação, indicar somente sua localização no PPA (objetivo/meta ou iniciativa). Essa é uma estratégia válida quando os órgãos não conseguem indicar exatamente o valor a ser destinado na ação. Mas, ao indicar o PPA, este órgão já está sinalizando o seu comprometimento com a política.

## Conclusão:

Um bom plano de ação deve indicar para cada ação:

1. Objetivo
2. Meta
3. Produto
4. Resultado
5. Prazo
6. Responsáveis
7. Recursos

### Para saber mais:

BRASIL. Síntese de indicadores sociais 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

BRASIL. PNAD 2011. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

BRASIL. O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. In: Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação do MDS: Bolsa Família, Assistência Social e PBF. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: 2007.

BRASIL. Indicadores de Programas: Guia metodológico. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

BRASIL. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Presidência da República/ Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012.

Além das Revistas do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, disponíveis no endereço: [www.mulheres.gov.br](http://www.mulheres.gov.br)

Em vários pontos desse guia o orçamento público foi abordado e sua importância para a elaboração de um plano de políticas para as mulheres, ressaltada. De fato, para que os hospitais sejam construídos, os funcionários públicos sejam remunerados, as escolas sejam erguidas, é necessária a previsão detalhada do que será feito e do quanto será gasto.

## 2.5. Orçamento

Vale ressaltar que uma das etapas mais importantes do Planejamento é pensar no orçamento, ou seja, pensar que recurso será gasto:

- quanto,
- como,
- ao longo de que período e
- proveniente de onde entre outras questões.

### Atenção

No caso do Orçamento Público, além do que está previsto na Constituição, é necessário que sigam o que dispõe a Lei n. 4.320/1964, a Lei Complementar n. 101/2000 (a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de cada ano.

Pensar em orçamento é planejar planos e políticas como ações em si, pensando sua elaboração como uma etapa com começo, meio e fim, estabelecendo **responsabilidades e prazos** para sua finalização.

O Orçamento Público é o compromisso do governante com a sociedade no que se refere à execução das políticas públicas. Por meio dele, todos os cidadãos poderão visualizar onde, como, quando e por qual valor será realizada determinada obra ou serviço.

Normalmente, o orçamento público está ligado a uma pasta. Ou seja, cada secretaria estadual ou municipal tem um orçamento próprio. Por isso é fundamental que estados e municípios criem organismos de políticas para as mulheres.

Organismos de políticas para as mulheres são estruturas da administração pública responsáveis por coordenar e articular a política de gênero em determinada localidade (o ideal é que seja uma Secretaria de Políticas para as Mulheres, mas podem assumir também a forma de um departamento, uma superintendência, uma diretoria, uma coordenação, uma assessoria vinculada ao gabinete do prefeito...).

## Orçamento público e Secretarias de Políticas para as Mulheres

A institucionalização de secretarias específicas ou ao menos organismos executivos voltados para as mulheres é uma importante sinalização dos municípios e dos estados de seu compromisso para com as mulheres, mas, sobretudo, uma **ação estratégica** para a elaboração e implementação de um plano de políticas para as mulheres.

É esse organismo que será o responsável por coordenar e articular toda a rede de parceiros para a consecução da igualdade entre homens e mulheres, seja no estado ou no município.

### Você sabia?

O primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres no governo federal foi elaborado em 2003, para o período até 2007. O II PNPM cobriu o período 2008-2011. Sua implementação contou com o apoio de um comitê onde representantes de vários ministérios se reuniam para discutir as ações do plano. Para o PNPM 2012-2015, esse comitê, de monitoramento e articulação do plano, foi ampliado para 32 órgãos governamentais, abarcando quase todos os ministérios do governo federal, refletindo assim a importância da gestão transversal para a implementação do plano.

A questão a ser enfrentada em matéria de orçamento e políticas para as mulheres será sempre: como trabalhar o orçamento de uma política pública transversal?

Isso porque muitas das ações em prol das mulheres não são executadas diretamente pelo organismo, mas sim pelos seus parceiros, em especial os governamentais. Consequentemente, os recursos orçamentários do organismo de políticas para as mulheres provavelmente não serão suficientes para a implementação de todas as políticas públicas previstas. Seus parceiros deverão se responsabilizar pelas políticas que eles executam, no todo ou em parte.

Os recursos devem ser identificados e pactuados com as demais secretarias que se relacionam com a política de gênero.

O organismo de políticas para as mulheres deve mobilizar as demais secretarias para a importância de se ter orçamentos previstos para políticas para as mulheres. Afinal, quando as desigualdades entre homens e mulheres não estão previstas em uma política pública, sua chance de sucesso é bastante reduzida.

Dessa forma, os orçamentos se tornam sensíveis ao gênero. Ou seja, as chamadas políticas universais passam a ter um olhar para a especificidade das mulheres.

Por exemplo, o recurso pode estar alocado em secretarias nomeadas como “finalísticas”, ou seja, aquelas que executam diretamente as ações: saúde, educação, trabalho e emprego,

De todo modo, havendo ou não dotação orçamentária exclusiva, é crucial que o Plano Estadual ou Municipal de Políticas para Mulheres esteja previsto como ação no PPA.

### PPA (a cada 4 anos) e LDO e LOA (anuais).

Em sua essência, o Plano Plurianual (PPA) corresponde ao principal instrumento de planejamento existente em todos os entes da Federação. O PPA define o planejamento global das ações de governo em cada uma das unidades da federação, por um período de quatro anos. Nesse processo, como dito anteriormente, cada unidade da federação é obrigada a elaborar seu próprio PPA. Tem-se, portanto, um PPA para a União, um PPA para cada um dos estados federados e um PPA para cada um dos municípios brasileiros. O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do governante eleito para ser executado nos quatro anos seguintes, ou seja, cada governante, em seu primeiro mandato, executa um ano do PPA anterior e três anos de seu próprio PPA. Dessa forma, reduz-se a possibilidade de, a cada nova posse, as obras e serviços iniciados no governo anterior serem interrompidas ou até mesmo desfeitas.

Além do PPA, o orçamento é também regido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro, orienta a execução do orçamento e faz alterações na legislação tributária.

A LOA, por sua vez, estima as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do ano e fixa os gastos a serem realizados com esses recursos ao longo desse período, de acordo com as prioridades contidas no PPA e na LDO, detalhando quanto será gasto em cada ação e programa.

Nesse sentido, os planos municipais ou estaduais são complementados pela LOA. Assim, é possível visualizar, ano a ano no orçamento, quais ações serão priorizadas, prazos de execução, metas etc., definidas no PPA. Os eixos do Plano de políticas para as mulheres podem orientar as ações do PPA, com recursos distribuídos em diversas secretarias de estado ou municipais.

Ao construir o orçamento destinado ao plano estadual ou municipal de políticas para mulheres, é preciso, a partir do planejamento inicial das ações a serem realizadas, pactuar:

1. Quais serão os recursos globais destinados a cada uma das ações?
2. Quais serão os recursos destinados por cada órgão governamental a cada uma das ações?
3. Como encontrar soluções para as dificuldades encontradas na definição de orçamento?

Assim, por exemplo, as Secretarias de Segurança Pública estão diretamente envolvidas nas ações para o enfrentamento de todas as formas de violência contra a mulher. Mesmo quando esse nível de detalhamento não conseguir ser atingido, cada órgão envolvido deve explicitar a quantia total a ser destinada para o plano estadual ou municipal de políticas para mulheres e indicar no PPA e na LOA de onde este recurso deverá sair.

#### Para saber mais:

**- Site do Senado Federal:**

<http://www.senado.gov.br>

**- Site do Ministério do Planejamento:**

<http://www.planejamento.gov.br>

**- PPA, LDO e LOA**

<http://www.planejamento.gov.br>

<http://www.fazenda.gov.br>

Nesse sentido, um caminho de planejamento orçamentário envolve a destinação de recursos específicos, por parte das secretarias envolvidas, para as ações do Plano que têm interseção com suas missões.

### Exemplo 1 : GOVERNO DO ESTADO

1. **Eixo:** Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.
2. **Programa ou ação:** Construção de Casa Abrigo
3. **Descrição:** equipamento público para mulheres vítimas de violência doméstica
4. **Meta:** abrigamento de 70% das mulheres em situação de violência doméstica no Estado e de seus filhos que não puderam permanecer em suas casas por motivo de risco de morte por ameaças do agressor ao final de 4 anos
5. **Indicadores:** evolução do número de mulheres atendidas em relação ao total de demanda por atendimento.
6. **Ação do PPA:** Atendimento às mulheres em situação de violência.
7. **Órgão Responsável:** Secretaria de Segurança Pública e Secretaria de políticas para as Mulheres.
8. **Recurso:** 4.000.000,00 (1 milhão de reais/ano)/Secretaria de Segurança Pública.
9. **Fonte:** recursos próprios do Governo do Estado.
10. **O que pode ser feito:** Aluguel de imóvel; Reforma de imóvel; Compra de materiais permanentes; Compra de materiais de consumo; Contratação de equipe básica: coordenador(a); psicólogo(a), assistente social, segurança, cozinheiro(a), serviços gerais.

## Exemplo 2 : GOVERNO de MUNICÍPIO com 400 mil habitantes

1. **Eixo:** Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social.
2. **Programa ou ação:** Programa Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil
3. **Descrição:** capacitar profissionalmente mulheres, desenvolvendo habilidades, aptidões e saberes técnicos e práticos da área da construção civil.
4. **Meta:** 200 jovens capacitados/ano.
5. **Indicadores:** porcentagem de mulheres atendidas (em relação ao total de demanda) / número mulheres empregadas na construção civil antes e depois do curso
6. **Ação do PPA:** Capacitação profissional – Secretaria Municipal do Trabalho.
7. **Órgão Responsável:** Secretaria de Trabalho e Secretaria de Mulheres.
8. **Recurso:** 10 mil reais/ano.
9. **O que pode ser feito:**
  - Contratação de professor(a) especialista no tema;
  - Divulgação;
  - Execução do curso;
  - Monitoramento dos resultados e impactos.

A redação da proposta do plano deve contemplar o que foi discutido com a sociedade e os parceiros, bem como aquilo que foi identificado no diagnóstico. Caso tenha sido criada uma comissão ou grupo de trabalho composta por parceiros para discutir e elaborar o plano, é fundamental que ela acompanhe também sua redação.

## 2.6. Elaboração e Redação da Proposta do Plano

Os itens básicos que devem constar no plano estadual ou municipal de políticas para mulheres são:

- Introdução
- Diagnóstico
- Eixos prioritários
- Ações a serem desenvolvidas por meio de programas e projetos, por área institucional
- Recurso do orçamento
- Forma de monitoramento

### Atenção

O Plano deve ser pactuado com os órgãos co-responsáveis por sua implementação. Como dito anteriormente, desde o planejamento e elaboração do plano de ação, passando pela construção de metas e chegando ao monitoramento, é indispensável e crucial a participação dos órgãos governamentais parceiros nas decisões logísticas e orçamentárias, assim como é de extrema importância a participação da sociedade civil.

O lançamento do Plano Estadual ou Municipal de Políticas para as Mulheres é o momento de apresentar à sociedade o resultado de sua construção coletiva. É, igualmente, o momento de assumir o compromisso formal de que a política para as mulheres está sendo implantada por meio de ações reais.

## 3. Temos um Plano

### 3.1. Lançamento

Lançar o Plano é torná-lo público e formal: passa-se de intenções e ações isoladas para a consolidação de uma política localizada de atenção aos direitos das mulheres. Isso é feito por meio de **lei estadual ou municipal; decreto ou portaria**.

O executivo referencia e instaura definitivamente, assim, o que foi fruto de mobilização e articulação das diversas esferas do governo e da sociedade civil.

Pois é essencial que a população tenha acesso aos seus conteúdos, para que possa contribuir ativamente na sua implementação e acompanhamento.

Recomenda-se que seu conteúdo seja disponibilizado também na internet, o que democratiza o acesso da população ao documento, além de permitir que gestores/as de outros municípios e estados tenham acesso a ele, contribuindo para a discussão e o debate entre regiões e dentro de uma mesma região.

É importante que estados e municípios transformem o Plano em uma **publicação** a ser distribuída e disponibilizada aos mais variados setores da sociedade e das esferas de governo.

### Atenção

Pode ser também bastante interessante proceder a uma cerimônia de lançamento do Plano, na qual estejam presentes não apenas as autoridades governamentais por ele responsáveis, como também representantes dos vários setores do governo e, principalmente, de organizações da sociedade civil. Assim, o Plano é lançado e torna-se conhecido pelo governo, pela imprensa e pela população, o que contribui para seu desenvolvimento e implementação.

O planejamento não está presente apenas no momento de pensar o plano. Na verdade, o planejamento passa por todas as fases do plano; pela implementação (execução das ações), pelo monitoramento e pela avaliação. Isso porque não se toma decisões apenas quando se formula um plano e depois apenas se aplica o que foi decidido. Muitas decisões também são tomadas durante a execução das ações.

## 3.2. A Gestão do Plano

Teremos um Plano lançado então, mas **o Planejamento não acabou**. O **terceiro passo** é definir o **sistema de gestão**, ou seja, quais instrumentos serão usados para permitir a articulação constante das ações, seu monitoramento e avaliação.

A preocupação com o monitoramento e a avaliação da execução é essencial. Estes temas, em conjunto com os indicadores, a criação de Comitês, os mecanismos de gênero e os sistemas informatizados de suporte, formam o que se poderia chamar o sistema de gestão do plano.

Há dois conceitos centrais para esse momento das políticas públicas: Efeito e Impacto.

### A- Efeitos

Os **efeitos** (resultados) são uma consequência, desencadeada pela ação do produto final, sendo que alguns são previstos como objetivo da ação e outros não são esperados. Estes últimos podem ser positivos ou negativos.

#### EXEMPLO de EFEITO:

No caso de uma ação de formação de gestores/as, em gênero e raça, um exemplo de efeito esperado seria que os/as gestores/as formados/as aplicassem os conhecimentos adquiridos em suas atividades profissionais, ou ainda, na formulação de políticas públicas para a educação com a perspectiva de gênero e raça. Um exemplo de um efeito não esperado e positivo seria os/as mesmos/as liderarem uma iniciativa de discussão em seus órgãos sobre a participação das mulheres em cargos de chefia. Um efeito não esperado e negativo seria os/as gestores/as formados/as assumirem posição contrária ao tema, barrando discussões sobre essas políticas públicas.

## B- Impactos

Já o **impacto**, algumas vezes utilizado erroneamente como sinônimo de efeito, é, na verdade, um resultado desse, significando um forte abalo na realidade, causado por um efeito. Em geral, os impactos apenas aparecem no médio e longo prazo.

### EXEMPLO de IMPACTO:

Um exemplo de impacto seria a temática de gênero e raça ter mais receptividade no espaço de trabalho do/a gestor/a formado/a. Outro exemplo da relação entre ação-produto-efeito-impacto: a alfabetização de 30 mil mulheres (ação), geraria 30 mil mulheres alfabetizadas (produto) que reduziria a taxa de analfabetismo das mulheres (efeito previsto como meta no PNPM). Poderia, ainda, haver a maior inserção no mercado de trabalho dessas mulheres (efeito não previsto, mas positivo), além da melhor distribuição de renda entre essas mulheres e seus parceiros homens (impacto).

O que é? Monitoramento significa o acompanhamento contínuo e cotidiano dos programas e políticas durante a sua execução, em relação aos seus objetivos e metas, analisando eficácia, eficiência e efetividade. É mais do que acompanhar, porque o objetivo é analisar informações para compartilhar e para melhorar o trabalho dos órgãos e instituições.

### 3.2.1. Monitoramento

Estados e municípios devem criar uma estratégia de monitoramento dos planos desde sua concepção e apontar esta estratégia no próprio plano, mesmo que depois ela seja aperfeiçoada.

Para o monitoramento, os indicadores criados e/ou sistematizados na fase do diagnóstico são de extrema importância. São eles, quando acompanhados periodicamente, que dão aos/as gestores/as informações sobre se os objetivos e metas estão sendo alcançados, assim como a eficácia, eficiência e efetividade das ações.

Qual é a diferença entre eficácia, eficiência e efetividade?

Eficácia	Eficiência	Efetividade
Análise das ações em relação às metas e aos objetivos	Análise do produto com seus custos (financeiros, humanos e tempo).	Análise dos produtos com seus efeitos na realidade que se quer transformar, nas consequências.
Quanto se alcançou do que se pretendia?	Qual foi a relação custo/ benefício do que se alcançou?	Qual foi a relação entre os produtos e os objetivos?

### Exemplo: Eficácia / Eficiência / Efetividade

Uma ação prevê como meta formar 120 mil profissionais da educação básica nas temáticas de gênero, em 4 anos, com orçamento estimado de R\$ 1.000.000,00. Supomos que o resultado, nos dois primeiros anos de implementação, seja de 80 mil gestores, com gasto de R\$ 30.000,00 reais. Após a realização da capacitação foi criada, com participação ativa de profissionais formados/as, uma política nacional para consolidação da perspectiva de gênero, com olhar sobre as diversas desigualdades.

Poderíamos concluir que a seguinte situação foi pouco ou muito eficaz? E eficiente? E efetiva?

O **monitoramento** deve verificar se as atividades estão sendo realizadas de acordo com o programa, se estão se desenvolvendo dentro do tempo planejado e se o orçamento está sendo empregado conforme previsto. A partir daí, pode-se inferir se são necessárias mudanças nas maneiras de implementação das ações e se é necessário ou possível alterar o plano de trabalho original.

**Para que serve ?** Em termos gerais, o objetivo do monitoramento é verificar ou conhecer a execução do Plano para identificar obstáculos e dificuldades e corrigi-los a tempo. O que se pretende é interferir no curso da execução das ações aperfeiçoando-as ao longo de seu desenvolvimento, para alcançar as metas inicialmente pretendidas, gerando aprendizagem para os/as gestores/as e para os órgãos parceiros. O monitoramento serve, portanto, para garantir que os resultados alcancem o que se pretendia alcançar com o plano.

## Quem Realiza o Monitoramento?

O monitoramento pode ser realizado pelo órgão responsável pela temática de gênero nos estados e municípios isoladamente, ou por toda a rede de parceiros que são responsáveis pela execução do plano, coordenados pelo órgão gestor da política para as mulheres.

A secretaria ou o organismo que trata das políticas para as mulheres (estadual ou municipal) deve coordenar o monitoramento. Uma boa estratégia para sua realização é envolver todos os órgãos parceiros, com a criação de um **Comitê de Monitoramento do Plano**.

A constituição de um comitê garante a participação das diversas áreas do governo (estadual ou municipal) na implementação de políticas para as mulheres. Pode contar também com a participação de organizações da sociedade civil e/ou de representantes do Conselho dos Direitos da Mulher.

Para dar suporte às atividades do Comitê, outra sugestão interessante é criar um **sistema informatizado para o preenchimento das informações sobre as ações executadas**. A SPM, por exemplo, conta com um **Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**, por meio do qual os/as integrantes do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM informam o que seus respectivos ministérios têm implementado das ações previstas no PNPM.

O relatório, além de agregar todas as informações sobre o Plano em um só lugar e permitir o monitoramento das ações, é um importante instrumento de transparência para a sociedade civil. Dessa forma, a sociedade tem acesso a informações que facilitam o seu próprio monitoramento do Plano.

O responsável pela realização do monitoramento deve produzir um **relatório** regular (semestral ou anual) sobre o andamento do Plano, contendo informações como:

- ação realizada,
  - produto,
  - órgão responsável,
  - resultados alcançados,
  - valor liquidado,
- entre outros.

**Para que serve?** A avaliação faz parte do processo de planejamento da política, permitindo melhorar ações, processo decisório e aprendizagem, bem como garantir a participação e controle social. A avaliação pode ajudar tanto a melhorar a execução de uma ação, quanto a decidir se uma ação deve ou não continuar a ser executada, em novos ciclos da política, ou, ainda, se para além do prazo previsto, ela merece ser executada, com ajustes. Ainda que possa ser empregada em todo o ciclo do planejamento, seu uso mais comum é para aprofundar o conhecimento sobre os resultados da execução, seus efeitos e impactos (curto, médio e longo prazo).

### 3.2.2. Avaliação

A avaliação é uma comparação entre um padrão (metas) e a realidade (o efetivamente executado, e seus efeitos e impactos), de modo que se possa concluir se as ações do plano foram eficazes, eficientes e efetivas.

No caso de um plano a avaliação pode ser feita **durante** a sua implementação, para ajudar a pensar se os caminhos escolhidos são os corretos, mas, especialmente, deve feita no fim do prazo de duração do plano, para ajudar a pensar o próximo plano, e apresentar bons materiais para os debates das Conferências.

**Quando deve ser feita?** Uma Avaliação pode ser realizada antes, durante ou depois da execução do que se propõe avaliar mas deve, sempre, ser orientada por critérios e procedimentos estabelecidos previamente, para permitir explorar com profundidade os aspectos avaliados.

A SPM, por exemplo, fez avaliações da execução do I e do II PNPMs. São Relatórios de Implementação do I e do II PNPM, que estão disponíveis no site ([www.mulheres.gov.br](http://www.mulheres.gov.br))

## Quem realiza a avaliação?

A avaliação pode ser realizada isoladamente pelo órgão responsável pelas políticas para as mulheres nos estados e municípios, ou pode ser levada adiante por toda a rede de parceiros que são responsáveis pela execução do plano, e ser coordenada pelo órgão gestor da política. Nesse caso, teríamos uma **avaliação interna, ou auto-avaliação**.

A avaliação pode ainda ser realizada por pessoas e instituições externas, que trazem um olhar de fora sobre a execução das ações. Nesse caso, teríamos uma **avaliação externa**.

Um exemplo seria contratar uma equipe especializada que, além de avaliar a implementação das ações, discutisse com a sociedade e com as beneficiárias como as ações ocorreram na realidade.

Qual é a melhor das duas? A resposta é: as duas combinadas. Isso porque cada uma tem vantagens e desvantagens. A avaliação interna tem a vantagem de ser feita por quem conhece todo o processo, desde a pactuação até a execução, mas também tem a desvantagem de ser feita por quem é "juiz" e "interessado". Já a avaliação externa tem a vantagem de trazer um olhar de fora, que pode ajudar a ver outros pontos, mas também pode deixar quem vai ser avaliado na "defensiva", ou chegar a conclusões precipitadas por não conhecer todo o processo.

É importante destacar que a avaliação pode ser feita do plano no total ou de algumas ações que se entendam **prioritárias**, conforme as necessidades locais.

Independentemente de como seja feita a avaliação, o ideal é que ela seja coordenada pelo órgão específico de políticas para as mulheres, e seja conduzida junto com os parceiros. A atividade pode ser feita por um Comitê, e contar com o suporte das informações de um sistema informatizado.

**Por exemplo:** um município que tenha a presença de comunidades quilombolas pode optar por avaliar as ações de educação e acesso à terra para essas comunidades. Outro exemplo é um município que tem alto índice de mortalidade materna, preferir optar por uma avaliação das ações desse tema.

#### Para saber mais:

Relatórios públicos de implementação do PNPM:  
[www.mulheres.gov.br](http://www.mulheres.gov.br)

### 3.3. -

## **Definição de estratégias para o funcionamento do sistema de gestão do plano: criação de Comitês, mecanismos de gênero e sistemas informatizados.**

Como dissemos anteriormente, o Plano de Políticas para as Mulheres é diferente do planejamento de outras políticas pois sua gestão é transversal. Isto demanda articulação horizontal (não hierárquica) do órgão responsável pela política para as mulheres, gerando responsabilidade compartilhada com vários órgãos dos governos estaduais e municipais. Nesse desenho, a coordenação de trabalho envolve mais organização de agendas, acompanhamento das tarefas e relatórios de processos, do que relações de mando e subordinação.

É um novo jeito de fazer política. E um novo jeito de fazer política implica novos instrumentos, diferentes daqueles que estávamos acostumados/as até então.

No caso da SPM, há o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM (com 32 órgãos do gov. federal), essencial para sua implementação.

## A- Comitês:

Como já foi dito, um instrumento que pode ser bastante útil para fazer essa política é um Comitê, que tenha como atribuição articular e monitorar as ações do Plano, e conte com a participação de todos os órgãos responsáveis.

### Dificuldade em constituir um Comitê?

O ideal é que o Comitê seja criado e os órgãos integrantes nomeados pelo Prefeito ou Governador por intermédio de uma portaria, em Diário Oficial.

É provável que seu estado ou município já conte com uma Câmara Técnica Estadual ou Municipal de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Afinal, o Pacto já está presente em quase todos os estados.

A Câmara Técnica do Pacto é coordenada pelo organismo de políticas para as mulheres e é composta por vários dos possíveis parceiros que constituirão o Comitê do Plano. Como o Plano de Políticas para as Mulheres provavelmente conterà ações de combate à violência, é recomendável estabelecer um canal de comunicação entre esses dois espaços.

A indicação é normalmente feita pela/o responsável pela política de gênero do estado ou do município, pode ser o/a secretário/a da pasta, o/a prefeito/a ou mesmo o/a governador/a.

## Como o Comitê pode realizar a articulação e o monitoramento?

Para iniciar as atividades de articulação e monitoramento é necessário que os integrantes do Comitê de Monitoramento sejam **indicados**.

Normalmente uma das primeiras ações do Comitê é decidir quais serão as **primeiras ações a serem implementadas**.

Muitas vezes, os Planos indicam somente que as ações devem ser executadas até uma data limite, por exemplo, o ano de 2013. Cabe ao Comitê decidir quais ações serão implementadas no primeiro ano, ou até mesmo decidir que o 1º ano terá como foco ações na área de poder, por exemplo, enquanto o 2º será focado em atividade para as mulheres rurais etc.

Ou seja, uma vez que se decida quais ações serão executadas, definir quais são as estratégias para garantir o sucesso da execução destas ações e verificar o andamento e a implementação das atividades de execução. Durante as atividades do comitê é importante que se identifiquem as ações que não estão tendo os resultados esperados, bem como repensar como se deve fazer para garantir bons resultados.

O segundo passo seria propriamente as atividades de articulação e monitoramento.

### Exemplo

Suponhamos que uma das ações contempladas no Plano seja capacitar 200 jovens, ao longo do ano, em temáticas relacionadas a direitos sexuais e reprodutivos, por meio de cursos ministrados em programas de atendimento a adolescentes em postos de saúde do município. Para tanto, na fase de planejamento, terá sido montado um plano de ação, especificando quais serão os órgãos responsáveis (neste caso, a secretaria de política para as mulheres e a secretaria de saúde) e parceiros (a secretaria de educação), bem como o orçamento a ser utilizado (R\$ 10.00,00) e o produto final esperado (200 jovens capacitados).

Caberá ao comitê de articulação e monitoramento, nesse caso, verificar como a ação está se desenvolvendo: há número suficiente de jovens matriculados? Caso não haja, está havendo a divulgação necessária? Os horários estão adequados para combinar com o horário escolar? É possível alterá-los? Quais são os índices de evasão do curso? Se estão altos, o que está motivando tal evasão? É possível realizar uma pesquisa qualitativa rápida com alguns/mas beneficiários/as? É possível estabelecer diálogo com as instâncias da sociedade civil envolvidas com a temática?

A partir das respostas a estas perguntas, é necessário, então, pensar em como fazer com que as ações sejam implementadas da maneira mais efetiva possível, a fim de atingir as metas inicialmente propostas. É também possível que as metas precisem ser reelaboradas, a partir da análise concreta da situação.

A idéia de um comitê composto pelos diversos integrantes dos órgãos responsáveis pelas ações e a sociedade civil representa o comprometimento conjunto pela execução do Plano e, ao mesmo tempo, a cobrança coletiva – com o apoio dos representantes da sociedade civil, pela efetivação das atividades.

Algumas vezes, quando o tema é muito específico para ser abordado pelo Comitê todo, podem ser instituídos **grupos de trabalho** que envolvam alguns integrantes do Comitê – os que têm mais conhecimento sobre o tema –, assim como podem ser convidadas pessoas de fora do Comitê.

Para garantir uma ampla participação no Comitê de Articulação e Monitoramento é recomendável que as reuniões dos comitês (municipais e estaduais) de monitoramento ocorram mensalmente ou no máximo bimestralmente, para que dificuldades sejam identificadas logo no início e possam ser resolvidas rápido, para atingir as metas previstas.

## B- Mecanismos de Gênero

Para que a participação das diversas secretarias nas ações do Plano e no comitê de articulação e monitoramento se dê de forma constante e efetiva, é importante que se incentive a institucionalização de **mecanismos de gênero** em cada uma dessas secretarias.

**O que é?** Mecanismo de gênero é um nome genérico para designar a instituição de áreas responsáveis por políticas para as mulheres, assim como pelo acompanhamento das ações que envolvam as mulheres dentro de Ministérios, Secretarias etc. Por exemplo, o Ministério da Saúde possui a área técnica de saúde da mulher, já o Ministério do Desenvolvimento Agrário possui toda uma diretoria para tratar dessa temática. Mesmo uma assessoria especializada em gênero já é um bom começo.

Esses mecanismos são importantes porque facilitam o acesso e a sistematização de todas as informações referentes a políticas de gênero naquela pasta. Dessa forma, o/a integrante do Comitê não está sozinho/a e possui uma rede articulada dentro de sua própria secretaria.

Isso porque os mecanismos de gênero (comitês, coordenações, diretorias etc) devem garantir um nível mínimo de institucionalidade para a temática de gênero em cada órgão.

O ideal é que a criação dos mecanismos de gênero seja **formalizada** por instrumento normativo adequado (decreto, portaria etc), que ela esteja vinculada ao gabinete do/a secretário/a, e que tenha **recursos próprios (humanos, físicos e orçamentários)**. Além disso, é recomendável que garanta a participação social e a intersecção com as temáticas de raça, etnia, orientação sexual e geração.

Assim, dentro da Secretaria de Saúde, é interessante que haja um departamento ou coordenação especificamente voltada para ações relacionadas à saúde das mulheres. Também é importante que haja gestores/as especificamente designados para fazer parte dos comitês de monitoramento, e que esta seja uma ação prevista no planejamento interno de cada órgão governamental.

A SPM optou por essa escolha, desenvolvendo o Sistema de Acompanhamento do PNPM. Nele, os órgãos atualizam periodicamente os andamentos e é possível gerar relatórios de acesso público. O acesso ao sistema está disponível no sítio da SPM ([www.mulheres.gov.br](http://www.mulheres.gov.br)).

Por intermédio dele, é possível gerar relatórios que permitem ver tanto as ações executadas por cada capítulo do Plano quanto o rol de ações implementados por cada Ministério. Dessa forma, facilita o monitoramento e é um instrumento útil para a gestão do Plano.

Da mesma forma, os relatórios estimulam a participação social e funcionam como um meio para a prestação de contas do governo para a sociedade civil.

## C- Sistemas Informatizados para articulação e monitoramento das ações.

Para facilitar a atividade de acompanhamento das ações, que permitirão a articulação, o monitoramento e a avaliação, um aliado importante pode ser um sistema informatizado, em que os órgãos responsáveis pela execução das ações do plano possam atualizar os andamentos.

Depois de criado e constituído o Comitê é a hora de fazer com que as ações do Plano saiam do papel e se tornem realidade.

**Um bom trabalho!**

## 4. Condensando as etapas



A imagem na página anterior apresenta as etapas mais importantes para a elaboração de um plano. Esse diagrama tem o propósito de facilitar o entendimento, assim como a visualização de todo o processo que envolve a elaboração de um Plano de Políticas para as Mulheres. Por ser um modelo, não significa que deve ser seguido fielmente, mas adaptado à realidade local.

No quadro das próximas páginas, cada etapa de implementação do Plano é associada a uma rápida explicação sobre a sua relevância, possíveis dificuldades e estratégias de superação para a efetiva construção do Plano de Políticas para as Mulheres.

As dificuldades variam de acordo com a realidade local de cada estado e município. O intuito não é esgotar todas as possibilidades, mas simplesmente indicar práticas consideradas exitosas, assim como apontar os problemas mais comuns na estratégia de implementação de um Plano de Políticas para as Mulheres.

Existem algumas ações que, apesar de estarem situadas num ponto específico do diagrama, na verdade podem estar presentes em várias etapas do planejamento e da implementação do Plano de Políticas para as Mulheres. As parcerias, por exemplo, podem acontecer antes mesmo do diagnóstico, na realização das conferências e até mesmo no lançamento do plano, tudo vai depender de como o município ou o estado se organizar. De forma análoga, a escolha dos indicadores deve acontecer inicialmente no diagnóstico, mas a sua mensuração e acompanhamento é uma etapa importantíssima do monitoramento e da avaliação do Plano.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres está a sua disposição para ajudar nesta importante etapa de construção de políticas públicas para as mulheres. Nossos telefones e contatos se encontram no anexo. Em caso de dúvidas, não hesite em nos contatar.

Etapa	Importância	Possíveis Dificuldades	Estratégia
1. Criação de Secretaria de Políticas para as Mulheres (ou Grupo de Trabalho - GT)	Planejamento e articulação de diversos órgãos para a construção do Plano	Baixa participação e engajamento no GT	Ter a participação de um/a representante do gabinete do/a prefeito/a ou governador/a para contar com respaldo político
2. Parcerias	Permitem alcançar objetivos e resultados que de outra forma não poderiam ser alcançados. Podem ser feitas em várias etapas da elaboração do Plano	Desarticulação e dificuldade de estabelecer consenso para a execução das atividades	Estabelecer um acordo de cooperação com cada parceiro com todas as atribuições, responsabilidades e prazos detalhados
3. Diagnóstico	Permite conhecer de forma mais profunda a realidade das mulheres do estado ou município	Falta de dados específicos ou recursos para contratação de um estudo	Utilizar dados e indicadores de institutos de pesquisas oficiais como o IBGE. Parceria com universidades e centros de pesquisa; Consórcio entre municípios para contratar uma empresa para fazer diagnóstico de uma região;
4. Realização de Conferências	É o momento no qual o governo apresenta o diagnóstico feito e ouve as principais demandas da população, assim como discute as principais estratégias a serem implementadas pelo Plano	Baixa participação da sociedade civil; Dificuldade de realização de conferências em todos os municípios do estado	Ampla divulgação, por meio de TV, panfletos e rádio; Realização de conferências em municípios-pólo, que agregam a população de mais de um município; e Realização de conferências livres e utilização de espaços colaborativos na Internet.

5. Definição de objetivos, metas, resultados.	Sistematiza as contribuições e as demandas recebidas na conferência em ações do Plano	Dificuldade na criação de linhas de base para as ações;	Utilizar dados e indicadores de institutos de pesquisas oficiais como o IBGE. Parcerias com universidades, centros de pesquisas ou organizações sociais com mandato sobre o tema. Contratar estudos específicos.
6. Pactuação com os demais órgãos	Permite verificar se as ações são viáveis, bem como definir um compromisso sobre o orçamento	Verificação de ações que ultrapassam o período da atual gestão; Dificuldade dos órgãos indicarem o montante específico de recursos a serem utilizados em cada ação.	O Plano não precisa ter a mesma duração que a atual na gestão. Na verdade é interessante que o Plano abarque o primeiro ano da gestão seguinte, pois dessa forma garante o compromisso com as políticas públicas para as mulheres; Uma alternativa, caso os órgãos não consigam indicar o orçamento por ação, é indicarem o programa/ação do PPA de onde sairá o recurso.
7. Redação do Plano de Políticas para as Mulheres	Sistematiza e organiza num só documento toda a política para as mulheres do estado ou município	Dificuldade na organização do Plano	A exemplo do PNPM, o Plano pode-se organizar pela apresentação do diagnóstico e cada capítulo posterior se dedicar a um eixo específico e suas respectivas ações
8. Lançamento do Plano	Dar visibilidade à Política para as Mulheres do Estado ou Município	Falta de recursos para fazer uma publicação do Plano para disponibilizá-lo à população	Disponibilizar o plano na internet e realizar seminários para divulgá-lo
9. Criação do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano	O Comitê pode ser essencial para o Plano sair efetivamente do papel	Baixa mobilização e participação dos participantes do Comitê	Incentivar a criação de mecanismos de gênero (diretorias, coordenações, comitês etc) em cada Secretaria do Estado ou Município
10. Execução e Monitoramento do Plano	É fazer com que as ações do Plano se tornem realidade	Dificuldade no acompanhamento das ações em execução	O Comitê pode instituir um relatório semestral ou anual que deve ser preenchido por todos os órgãos-membro.

## 5. A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)

A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 2003, foi uma grande conquista das mulheres no país, fruto da luta de diversos setores da sociedade em torno dos direitos dessa população. Sua criação representou um novo momento na história das políticas para mulheres, revelando a importância que essa temática vem tomando na agenda governamental. Pela primeira vez, as brasileiras contam com um órgão federal que trabalha com elas, para elas e por elas, o que representa uma nova forma de enxergá-las como cidadãs plenas e com demandas específicas.

A SPM tem a missão de pautar as políticas com recortes para as mulheres nos órgãos do Governo Federal e estimular a consolidação destas políticas nos estados e municípios, visando à igualdade de **gênero**. Em sua estrutura, estabelecida pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, conta com o Gabinete da Ministra, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, a Secretaria Executiva e **três Secretarias em temáticas específicas (enfrentamento à violência, autonomia da mulher e articulação institucional)**. A SPM tem como objetivos:

- Formular, coordenar e articular políticas para mulheres;
- Elaborar o planejamento de gênero para contribuir na ação do governo federal e outras esferas do governo, visando à igualdade;
- Elaborar e implementar campanhas educativas e não discriminatórias de caráter nacional;
- Articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres;
- Promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

## O que é gênero?

Enquanto o sexo se refere às características físicas de uma pessoa, definindo uma diferenciação biológica entre homens e mulheres, o gênero diz respeito à dimensão cultural vinculada àquele sexo biológico. É o gênero que nos informa sobre as performances, os comportamentos e as expectativas sociais e culturais associadas às pessoas de determinado sexo biológico. É chamada de categoria relacional porque um gênero se define sempre em relação a outro.

As políticas para as mulheres podem ser realizadas por diversas áreas (saúde, educação, trabalho, justiça, assistência social etc), e podem ser de responsabilidade do governo federal, estadual ou municipal. Para que elas se tornem uma realidade no Brasil, é fundamental que os estados e os municípios também participem da elaboração e implementação dessas políticas. Por isso, a Secretaria procura estimular estados e municípios a construírem seus planos de ação para efetivar as políticas nacionais voltadas para mulheres, sendo a elaboração deste Guia uma das ações neste sentido.

Nas seguintes seções será apresentado um pouco mais sobre o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e seu processo de elaboração. Ele foi construído coletivamente por milhares de brasileiras para ser um instrumento de trabalho de todos/as os/as envolvidos/as no enfrentamento às desigualdades de gênero no Brasil (governos federal, estaduais, municipais e movimentos sociais).

## 6. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Uma das primeiras experiências do Estado Brasileiro em matéria de implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres foi a criação, em 1985, do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM). Vinculado ao Ministério da Justiça, o órgão foi criado para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país.

Os Conselhos são importantes instâncias de participação da sociedade civil nos processos democráticos de governo, inclusive no que se refere às políticas públicas. O CNDM representa o espaço privilegiado de articulação com os movimentos de mulheres, conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher e outros conselhos setoriais, e conta com representantes do governo e da sociedade civil, o que amplia o processo de participação e o monitoramento sobre as políticas públicas para as mulheres.

Além do conselho nacional, é importante que os estados e municípios tenham um conselho de direitos das mulheres. Os conselhos – nacional, estaduais e municipais – são espaços de **participação social** e devem ser plenamente envolvidos na discussão de elaboração dos planos de políticas para as mulheres.

### O que é participação social?

A participação social garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas e organizações não governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade.

Por exemplo, parte importante deste processo de participação da sociedade civil são as Conferências municipais, estaduais e nacional de Políticas para as Mulheres: nelas, governo e sociedade civil têm espaço de fala e de voto garantidos nas esferas de formulação e confirmação de princípios e diretrizes de políticas públicas.

### **Você sabe o que é sexismo?**

Construção social e ideológica na qual o gênero masculino é representado de forma superior ao gênero feminino, resultando na submissão da mulher em todos os níveis (sexual, procriativo, trabalhista e afetivo). Expressa-se por meio de normas, atitudes e representações culturais, que incorporam preconceitos, discriminações e estereotipações com base em critérios de gênero.

### **Você sabe o que é homofobia e lesbofobia?**

Construção social que consiste em atribuir valor negativo à identidade de mulheres que se relacionam afetiva e sexualmente com mulheres e a homens que se relacionam afetiva e sexualmente com homens. Expressa-se por meio de normas, atitudes e representações culturais, que incorporam preconceitos, discriminações e estereotipações com base na identidade sexual lésbica e homossexual.

Para saber mais: Programa Brasil sem Homofobia ([www.direitoshumanos.gov.br](http://www.direitoshumanos.gov.br))

### **Você sabe o que é racismo?**

Construção social e ideológica que consiste em considerar que as características intelectuais e morais de um dado grupo são consequências diretas de suas características físicas ou biológicas. Expressa-se por meio de normas, atitudes e representações culturais, que incorporam preconceitos, discriminações e estereotipações com base em critério de cor ou raça.

Para saber mais: entre na página <http://www.portaldaigualdade.gov.br>

### **Você sabe o que são direitos sexuais e direitos reprodutivos?**

São os direitos à saúde sexual, a segurança nas questões reprodutivas e a liberdade para vivenciar a sexualidade.

Para saber mais: acesse a Cartilha de Direitos Sexuais e Reprodutivos do Ministério da Saúde: <http://www.saude.gov.br>



Secretaria de Políticas para as Mulheres

