

Orientações para a Constituição de Secretarias de Políticas para as Mulheres



1. Introdução

Este manual é dirigido aos/às gestores/as públicos/as de todo o país, em especial aos/às prefeitos/as, vice-prefeitos/as e governadores/as que têm interesse em promover políticas para as mulheres, integradas e articuladas em seus estados e municípios. Um dos principais instrumentos para a efetivação das políticas para as mulheres é a constituição de Secretarias de Políticas para as Mulheres, responsáveis pela elaboração, articulação, coordenação e execução das políticas de todo o governo, visando à promoção da igualdade e autonomia das mulheres.

No governo federal, a criação em 2003 da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) foi fundamental para dar um grande salto na qualidade e efetividade das políticas para as mulheres. Aos poucos, o tema da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero foi se consolidando como uma prioridade e responsabilidade de todo o governo. Isso se reflete, por exemplo, no fato de que o Plano Plurianual do governo federal para o período de 2012-2015 estabelece como sua primeira diretriz a “garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero”, tornando todos os órgãos e programas de governo corresponsáveis pela implementação de políticas para as mulheres.

Com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), ganham novos contornos e importância: a institucionalização das políticas para as mulheres no Brasil, os desafios da gestão na implementação das políticas para as mulheres, as responsabilidades compartilhadas entre os diferentes níveis da federação e o papel das secretarias de políticas para mulheres estaduais e municipais na coordenação, articulação e execução das políticas para as mulheres, além das interfaces que são necessárias com todos os demais setores do governo. Justifica-se assim a importância de algumas orientações a respeito das condições mínimas necessárias para a implementação e funcionamento destas instâncias de governo.

2. As políticas públicas para as mulheres e a construção da igualdade

As políticas públicas são formas de exercício do poder político, que transformam diretrizes e princípios norteadores em ações, regras e procedimentos, com o objetivo de incidir sobre a realidade e modificá-la. Criam mediações entre Estado e sociedade, uma vez que buscam responder às demandas sociais, passando por um processo de interpretação pelos atores políticos e técnicos, que dão unidade de sentido a um fim perseguido, sistematizando diversos elementos (exemplo: recursos, pessoal, estratégias etc). Este manual trata das políticas para as mulheres, na perspectiva da construção da igualdade e autonomia das mulheres. Não basta que as políticas tenham como beneficiárias as mulheres, se sua proposição não contempla a alteração dos padrões de desigualdades vividos pelas mulheres. Muitas vezes, o termo políticas para as mulheres será substituído por políticas de igualdade de gênero, o que nos permite tratar e identificar as relações de desigualdade entre homens e mulheres e também identificar a diversidade entre as mulheres, que são advindas das condições socioeconômica, raciais, geracionais, étnicas, religiosas, regionais, de orientação sexual, dentre outras.

a) Por que políticas para as mulheres?

Na última década, as políticas públicas brasileiras vêm promovendo grandes avanços no combate às desigualdades sociais e discriminações. O combate às desigualdades de gênero e raça, especialmente, se consolidou como prioridade de governo, sendo uma responsabilidade compartilhada de todos os órgãos e ministérios.

É essencial considerar as questões de gênero e raça nas políticas públicas, pois elas constituem dimensões sociais estruturantes da realidade brasileira. Embora as mulheres sejam a maioria da população brasileira, os indicadores ainda mostram uma série de desigualdades em relação aos homens, como renda, emprego e moradia. A construção de atribuições sociais distintas para homens e mulheres e as representações sociais a respeito de suas diferentes características formam a base a partir da qual se estabeleceram relações de desigualdade entre os sexos, que impactam negativamente a vida da população feminina, até hoje.

A necessidade do enfoque igualdade de gênero nas políticas públicas é confirmada pela constatação de que as políticas universais – como educação e saúde – não foram capazes de assegurar o acesso e qualidade no atendimento a todos os grupos populacionais, pela sua incapacidade de considerá-los em suas especificidades e de levar em conta os tipos de desigualdades e discriminações que sofrem.

No caso das mulheres, as políticas universais não foram capazes de combater, por exemplo, a reprodução de conteúdos sexistas no espaço escolar, a discriminação das mulheres no espaço de trabalho e

a violência contra as mulheres no espaço doméstico. Para isso, são necessárias políticas públicas que incorporem as necessidades das mulheres e levem em conta as desigualdades a que estão submetidas, articuladas às outras formas de discriminação e preconceito a que estão sujeitas (como as relativas à raça e etnia, orientação sexual e identidade de gênero, idade, religião, geracional, às mulheres com deficiência, do campo e da floresta, entre outras).

b) As desigualdades são multidimensionais

Devido a seu caráter estruturante da realidade sócio-econômica e cultural, as desigualdades de gênero constituem um fenômeno complexo e multidimensional. Exigem políticas que tenham por finalidade assegurar a mulheres e homens as mesmas condições para viverem plenamente, exercerem seus direitos e de participar em todos os espaços da sociedade. Para isto, é preciso eliminar as barreiras sociais, econômicas, políticas, jurídicas e culturais, de maneira a assegurar as mesmas possibilidades e os mesmos direitos a todos, independente de sexo, raça/etnia, idade ou orientação sexual.

As desigualdades entre mulheres e homens não são um dado da natureza, mas são construídas na sociedade, reafirmadas e reproduzidas em distintas instituições. São alicerçadas na divisão sexual e desigual do trabalho, no controle do corpo e da sexualidade das mulheres, na violência sexual e doméstica, na exclusão das mulheres dos espaços de poder e de decisão e na responsabilidade do trabalho doméstico e cuidado dos filhos e da família como tarefa exclusiva das mulheres.

As políticas públicas destinadas a combater essas desigualdades devem, portanto, atuar de forma integrada e articulada. Para sua implementação, exigem um lugar no governo capaz de agir para alterar esses padrões de desigualdade e, portanto, atuar no sentido da promoção da igualdade. As políticas implementadas por órgãos setoriais – como educação e saúde – não dão conta isoladamente desta realidade complexa. Isto implica em uma nova maneira de formular e implementar políticas públicas, que vá além da simples soma de ações isoladas e promova novas sinergias entre os órgãos setoriais.

Para combater e enfrentar as desigualdades de gênero, as políticas para as mulheres adotam a estratégia da transversalidade na construção das políticas públicas. Em linhas gerais, esta nova perspectiva na gestão consiste na reorganização das ações e das políticas públicas, sejam elas federais, estaduais ou municipais, a fim de incorporar a igualdade e autonomia das mulheres como princípios que orientam as políticas públicas.

c) Transversalidade como estratégia para as políticas públicas

Como estratégia para a concretização da igualdade para as mulheres, o conceito da transversalidade contribui para reorientar 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.

Para implementar políticas de forma integrada, é preciso recorrer à noção da gestão da transversalidade que, por sua vez, implica a articulação horizontal e não hierárquica com objetivo de influenciar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, sob responsabilidade compartilhada dos vários órgãos do governo. Busca-se, assim, superar a inadequação da organização departamental da administração pública e garantir o tratamento eficaz de temas que perpassam um amplo leque de programas e órgãos.

Na perspectiva das políticas para as mulheres, a gestão da transversalidade orienta-se, por um lado, para a integração de programas setoriais, de modo a potencializar os resultados das ações, e, por outro, para o avanço na internalização da perspectiva da igualdade de gênero em todas as políticas, para concretizar a igualdade entre homens e mulheres. Logo, tanto na formulação quanto na implementação ou na avaliação, todas as políticas públicas devem, sem exceção, responder à questão: como contribuir para a igualdade entre homens e mulheres?

d) As políticas para as mulheres e sua implementação

Embora todos os órgãos executivos devam assumir o compromisso pela implementação de políticas para as mulheres, é indispensável a existência de um órgão responsável pela articulação, elaboração e coordenação das políticas, garantindo sua complementaridade e convergência, e que assuma a execução direta de políticas específicas. No governo federal, este papel é desempenhado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR).

A coordenação de um programa de ação - que enfrente as desigualdades e estabeleça uma gestão transversal das políticas - envolve o estabelecimento de redes que articulem: (i) a intergovernalidade (o pacto federativo, ou seja, a definição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo); (ii) a intersetorialidade (articulação entre os diferentes órgãos setoriais do Poder Executivo) e (iii) a participação social (por intermédio da construção de canais permanentes de intervenção e colaboração da sociedade civil organizada).

No âmbito do governo federal, as primeiras experiências de gestão baseadas na transversalidade tiveram início em 2003, a partir de dois eventos relevantes: (i) a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e (ii) a formulação do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

A próxima seção irá analisar detalhadamente a criação da SPM-PR e as estratégias que vem sendo implementadas para consolidar as políticas para as mulheres no âmbito federal, incorporando um novo modelo de gestão que tem nos princípios da autonomia, da igualdade e do exercício pleno da cidadania das mulheres o seu tripé de sustentação. O objetivo deste material é contribuir para que estados e municípios executem e implementem políticas para as mulheres.

3. A institucionalização da política para as mulheres no governo federal: Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR)

Alguns fatores de destaque para a compreensão da conjuntura que levou à criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) são: i) o compromisso político do governo federal com a construção da igualdade entre mulheres e homens; ii) a produção científica de qualidade sobre as dinâmicas das relações de gênero, que possibilitaram ampliar o conhecimento acumulado; iii) a visibilidade e a legitimidade do movimento feminista, que exerceu pressão política importante para o desenvolvimento de políticas de gênero; iv) as pressões internacionais oriundas de instâncias como Comitê Cedaw/ONU, Comissão sobre a Situação da Mulher/ONU e Comissão Interamericana de Mulheres/OEA e dos acordos oriundos das convenções, como a IV Conferência Mundial das Mulheres de Beijing (1995); v) o questionamento de paradigmas e valores existentes que fundamentam as desigualdades entre homens e mulheres e os diferentes papéis que cada um assume na sociedade (II PNPM, 2008).

Dar materialidade para a implementação de programas e ações para a igualdade significou, também, criar caminhos novos, cujos acertos nas escolhas determinaram o próprio sucesso das políticas para as mulheres. A SPM-PR definiu como sua âncora, nessa trajetória, o compromisso de elaborar um Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) que sistematizasse e integrasse suas ações.

Esse plano deveria atender alguns requisitos: i) gozar de ampla legitimidade social, contemplando um processo participativo na sua elaboração, integrando tanto a sociedade civil organizada quanto o pacto federativo que define as responsabilidades na execução das políticas públicas dos diferentes níveis do Poder Executivo (federal, estadual e municipal); ii) definir responsabilidades objetivas para os órgãos do governo federal, contando com a participação desses, tanto na sua elaboração, como na implementação; e iii) institucionalizar um mecanismo de governo que se viabilizasse como espaço privilegiado para a coordenação e articulação horizontal e não-hierárquica.

É com base nesse diagnóstico que se iniciaria a trajetória do PNPM e de seu Comitê de Articulação e Monitoramento. Sustentado por um processo construído com a união de “muitas vozes”, por meio do diálogo entre governo e sociedade civil, por meio das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, e com intensa participação dos órgãos de governo e representações dos entes federativos e da sociedade civil organizada.

Foram realizadas três edições da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), em 2004, 2007 e 2011, com a participação de centenas de milhares de mulheres em todo o país, precedidas por suas etapas municipais e estaduais. Cada conferência debateu e definiu diretrizes para os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM).

O I PNPM foi lançado em 2005, e continha cinco capítulos: Autonomia e Igualdade no Mundo do Trabalho; Educação Inclusiva e Não-Sexista; Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Reprodutivos; Enfrentamento à Vio-

lência contra as Mulheres e Gestão e Monitoramento. Em 2008, após a decisão da 2ª CNPM de ampliar o escopo de atuação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o II PNPM foi publicado, incorporando temas como o acesso das mulheres aos espaços de poder e decisão, o enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia, o enfrentamento das desigualdades geracionais, a promoção de uma cultura não estereotipada e não discriminatória e o acesso aos meios de comunicação e mídia, ampliando os temas contidos no Plano.

A 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres ocorreu em dezembro de 2011, com 200 mil participantes em todo país e 2.125 delegadas na etapa nacional. As resoluções da 3ª CNPM reafirmaram os diagnósticos presentes no II PNPM e confirmaram sua atualidade. Assim, decidiu-se pela atualização das suas ações e estratégias, em função da conjuntura e dos programas do governo da presidenta Dilma Rousseff para o período de 2012 a 2015. Hoje, o PNPM apresenta 11 capítulos, e a negociação para a construção e pactuação, junto aos ministérios e órgãos do governo federal, torna-se mais eficaz, uma vez que a titular da Secretaria de Políticas para Mulheres tem status de Ministra Chefe e pode, assim, estabelecer diálogo direto e horizontal entre seus pares.

No mandato da presidenta Dilma Rousseff, primeira mulher a presidir o Brasil, o Plano Nacional de Política para as Mulheres torna-se um instrumento ainda mais importante, tendo em vista que, em seu governo, a SPM assume maior protagonismo e liderança. Em sua fala, durante a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a presidenta Dilma destacou: “Eu tenho o compromisso inabalável – e reafirmo aqui – de aprofundar as políticas de igualdade de gênero no nosso país” (ANAIS 3ª CNPM).

Já em agosto de 2010, com a edição da Lei nº 12.314, a titular da pasta da SPM-PR tornou-se Ministra de Estado Chefe.

A elaboração dos PNPMs atende, portanto, ao objetivo de operacionalizar as atribuições da SPM de formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, por meio da sistematização e integração das ações do governo federal para a igualdade de gênero, de forma que sejam viabilizados a implementação, o monitoramento e a avaliação, bem como o controle social e as pactuações federativas. O PNPM cumpre, também, a função de definir o compartilhamento de responsabilidades dos órgãos, considerando as ações pactuadas e inscritas no “Plano de Ação” de cada tema. Os órgãos são responsáveis, ainda, pelo preenchimento do Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Política para as Mulheres (SIGSPM), sistema informatizado de acesso público, e pela pactuação e monitoramento da execução orçamentária das ações.

A estratégia da elaboração de um plano, como instrumento para concretizar a transversalidade, provou ser o caminho correto a ser seguido. Outro elemento, contudo, contribui para o sucesso da estratégia: o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, que definiu a institucionalidade da rede, competindo-lhe apoiar a gestão da transversalidade, enquanto coordenação horizontal e não-hierárquica atribuída à SPM.

O Comitê de Articulação e Monitoramento foi instituído quando da edição do marco normativo que aprova o Plano, o Decreto nº 5.390/2005. Coordenado pela SPM e integrado pelos órgãos de Governo que implemen-

tam as ações do Plano, tem “a função de acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos pelo PNPM” (Art.3o, Decreto 5.390/2005).

Competências do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM (art. 5o, Decreto nº 5390/2005).

- i) estabelecer a metodologia de acompanhamento do PNPM;**
- ii) apoiar, incentivar e subsidiar tecnicamente a implementação do Plano nos estados e municípios;**
- iii) acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM;**
- iv) promover a difusão do Plano;**
- v) efetuar ajustes de metas, prioridades e ações do Plano;**
- vi) elaborar relatório anual de acompanhamento;**
- vii) encaminhar o relatório ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e à Câmara de Políticas Sociais.**

O Comitê tornou-se, assim, o espaço de articulação, acompanhamento e disseminação de conhecimento relativo às políticas para as mulheres e à construção da igualdade de gênero, viabilizando à SPM a execução de sua responsabilidade de coordenadora horizontal (ou transversal) da política de gênero no governo federal. Além disso, o desenho do Comitê concorreu para evitar possíveis equívocos interpretativos de que a existência de um órgão específico desobrigaria os demais órgãos em relação à política para as mulheres.

O Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano passou por reformulações e atualmente é composto por membros efetivos de 32 órgãos governamentais, além de três representações do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Conta ainda com convidados eventuais, integrados pela ONU Mulheres, Organização Internacional do Trabalho (OIT) e representações dos organismos de políticas para as mulheres dos estados e municípios.

As conferências, o PNPM e o Comitê de Monitoramento do PNPM se consolidaram como estratégias e instrumentos de gestão, exitosos na promoção de políticas para as mulheres no governo federal, na integração entre os diversos órgãos de governo e possibilitando maior acompanhamento e monitoramento da sociedade civil e dos diferentes espaços de controle social instituídos.

A participação e o controle social são princípios que norteiam a elaboração, implementação e avaliação das políticas para as mulheres. São o meio pelo qual se garantem a adesão das propostas à realidade das mulheres, sua legitimidade e adequação. E as secretarias de Políticas para as Mulheres devem contribuir para a instauração de mecanismos e espaços permanentes de participação e controle social. Uma importante estratégia

adotada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres é a realização das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. As etapas municipais e estaduais devem orientar as políticas para as mulheres no nível local, estabelecendo as diretrizes para a formulação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres.

As secretarias de Políticas para as Mulheres devem orientar a formulação de planos locais de políticas para as mulheres, que articulem as ações e programas dos diferentes setores do governo e fortaleçam o compromisso político com suas metas. Os estados e municípios podem adotar também os comitês de articulação e monitoramento para monitorar a implementação das políticas para as mulheres, de acordo com os compromissos estabelecidos nos planos.

Importante destacar o Plano Plurianual (PPA 2012/2015), outro instrumento que integra a estratégia de ação. Nele, estão contidas as ações específicas de políticas para as mulheres, que orientam o conjunto de governo na execução e implementação de suas ações. Na elaboração de seus PPAs, os governos estaduais e municipais definem os seus respectivos compromissos, ações e políticas para as mulheres, a serem desenvolvidas durante as suas gestões.

As secretarias também devem apoiar a criação de mecanismos de participação e controle social, como os Conselhos dos Direitos das Mulheres, nos locais onde ainda não existam. Os conselhos devem ter caráter independente e atuar de forma articulada junto às secretarias. Contudo, eles não têm o papel de substituí-las, na medida em que não são órgãos executivos de políticas públicas, mas de controle social.

d) As políticas públicas nos governos federal, estaduais e municipais

O Brasil é um país federativo, composto pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Isso significa que a implementação das políticas públicas é uma responsabilidade compartilhada entre as diferentes esferas governamentais. O sucesso das políticas públicas para as mulheres depende do comprometimento do governo, em todos os níveis. A existência de organismos de políticas para as mulheres, em todos os níveis federativos, é condição indispensável para garantir a efetividade dessas políticas.

A disseminação desses organismos de políticas para as mulheres reflete um compromisso cada vez mais amplo voltado à promoção da igualdade entre homens e mulheres, com a implementação de políticas públicas específicas. Esse compromisso está presente em todo o país, nas mais diversas regiões, e é assumido por gestores/as dos mais diferentes governos e partidos políticos. Assim, as políticas para as mulheres vêm se constituindo como uma política de Estado, essenciais para a promoção da cidadania, da igualdade e dos direitos das mulheres.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) é responsável pela articulação, coordenação, elaboração e execução das políticas para as mulheres em todo o país. Também apóia a criação de organismos de políticas para as mulheres (secretárias, coordenadorias, superintendências, etc.) pelas

demais esferas de governo. Em 2012, havia no país cerca de 500 organismos implementados pelos municípios e 25, pelos estados.

4. As secretarias de Políticas para as Mulheres e sua institucionalização

Ao decidir pela criação de um organismo de políticas para as mulheres, os estados e municípios precisam observar alguns requisitos básicos para seu funcionamento. É importante que o órgão seja instituído por lei (e não por decreto ou portaria), para torná-lo mais estável e menos vulnerável a mudanças políticas. A criação da secretaria por lei lhe confere o estatuto de um órgão responsável por uma política de Estado, para o qual deve haver uma estrutura permanente.

Além disso, para que possa exercer seu papel na elaboração, coordenação e articulação das políticas implementadas por todo o governo, o ideal é que o organismo seja constituído como: “Secretaria de Políticas para as Mulheres”. Com isso, ocupará uma posição equivalente aos demais órgãos responsáveis pela implementação das políticas setoriais, como saúde, educação, entre outros, além de dialogar em igualdade de condições sobre as prioridades das políticas públicas.

Quando o município não tem condições de criar uma secretaria, a SPM orienta que o organismo a ser criado (coordenadoria, gerência etc.) esteja vinculada ao Gabinete do/a Prefeito/a, permitindo assim cumprir o seu papel de articulação, elaboração e coordenação das políticas para as mulheres.

Para que a secretaria ou organismo de políticas para as mulheres possa realizar suas atribuições, é indispensável que tenha a sua disposição uma estrutura mínima de funcionamento, ou seja, espaço físico, equipamentos e, principalmente, uma equipe adequada. A secretaria também deve dispor de dotação orçamentária própria, prevista na lei orçamentária anual. O orçamento é necessário para custear despesas administrativas e relacionadas às atividades de coordenação e articulação e para a implementação de programas próprios, voltados especificamente para as mulheres.

Uma das atuações mais evidente da secretaria é a ação de enfrentamento à violência contra a mulher, que envolve a instalação e manutenção da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência e seus vários equipamentos.

Outras políticas, contudo, também podem ser lideradas pela secretaria, como, por exemplo, a realização de capacitação profissional para mulheres em profissões não tradicionalmente ocupadas por elas; formação de professores e profissionais da educação e de gestores/as e servidores/as públicos em gênero e políticas para as mulheres; promover oficinas sobre os temas: direitos sexuais e direitos reprodutivos, enfrentamento do

sexismo, racismo e lesbofobia, e coordenação de redes de atendimento, entre outros. O governo federal pode atuar como parceiro em muitos desses temas, porém, é necessário que a secretaria disponha de seu próprio orçamento para garantir a sustentabilidade das políticas.

Plano estadual e municipal de políticas para as mulheres

Um dos principais instrumentos e estratégias das políticas para as mulheres consiste na elaboração de planos municipais e estaduais. O processo de planejamento permite avaliar a realidade local, as demandas e necessidades das mulheres, definir objetivos e metas e estabelecer prioridades. O plano é fundamental para firmar e assegurar os compromissos entre os diferentes órgãos de governo e junto à sociedade. A coordenação do seu processo de elaboração deve estar a cargo da Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Com o objetivo de orientar estados e municípios na elaboração de um plano de políticas para as mulheres, a SPM-PR editou o “Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres”, também incluso nesse CD.



Secretaria de
Políticas para as Mulheres

