Nota Técnica

Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015

Luana Pinheiro

Nº 8

Brasília, maio de 2011

ipea Por um Brasil desenvolvido

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015

Luana Pinheiro*

A implementação de ações direcionadas especificamente às mulheres brasileiras constitui fenômeno recente no âmbito do governo federal. Apenas a partir de meados da década de 1980, quando foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), algumas iniciativas – ainda frágeis e desarticuladas – começaram a ser construídas, especialmente nas áreas de segurança pública e saúde. No entanto, as ações voltadas à promoção da autonomia feminina e da igualdade de gênero adquiriram feições de uma política nacional a partir de 2004, quando foi lançado o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e, mais especialmente, em 2008, quando foi lançado o II PNPM. A política , contudo, ainda não conta com um fluxo estável e permanente de recursos que a financiem.

O PNPM tem sido, desde o seu lançamento, um instrumento organizador do conjunto de ações implementadas em prol das mulheres no governo federal, constituindo-se em uma matriz de compromissos multissetorial, sob a coordenação da SPM. Nos planos está elencado um conjunto de ações definido, pelos ministérios e secretarias, como o rol de propostas que deveriam ser concretizadas ao longo de sua vigência. No II PNPM, cujo período de implementação vai de 2008 a 2011, estão definidas quase 400 ações, distribuídas por 11 eixos estratégicos e envolvendo 22 órgãos da administração federal. Nesta matriz, são apresentados os órgãos responsáveis pela condução de cada iniciativa, bem como os parceiros e os produtos que se espera alcançar. Não se tem, contudo, previsão de orçamento para cada ação.

Buscando criar mecanismos de coordenação desta política, foram instituídos três importantes instrumentos que, no entanto, ainda se mostram incapazes de garantir a efetivação dos compromissos dispostos no Plano. O primeiro deles é o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. Criado em 2005 pelo mesmo decreto que instituiu o I PNPM, o Comitê é o principal instrumento de gestão do plano e tem por objetivo "acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos no PNPM"[2]. Fazem parte do Comitê 22 órgãos do governo federal, responsáveis pela execução do plano, que se reúnem periodicamente sob a coordenação da SPM. A essa instância cabe – ou deveria caber – mobilizar e favorecer a articulação entre os diversos órgãos que a compõem, de modo a ampliar a penetração da perspectiva de gênero nas políticas setoriais e assegurar uma atuação articulada, fundamentada em princípios comuns, que viabilize a execução do plano e promova a igualdade entre homens e mulheres.

Como instrumento subsidiário de gestão, foi criado o Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (SAPNPM) cujo objetivo é estabelecer um fluxo de informações entre os executores da política, a instância coordenadora e a sociedade de forma geral que dê suporte ao acompanhamento da execução do plano, confira transparência às ações de governo e possibilite o controle social. Cada ministério ou secretaria deve preencher anualmente os resultados alcançados em cada uma das ações do

---

* Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA. A autora agradece a Natália de Oliveira Fontoura pela inestimável colaboração no processo de elaboração e revisão deste texto.

[2] Decreto n.5390/2005, art. 3.

PNPM sob sua responsabilidade, informando execução física e financeira. Preenchido integralmente de forma adequada, o Sistema permite identificar o montante de recursos investidos pelo governo federal em políticas para as mulheres, bem como o alcance das ações implementadas ao longo do ano[3].

Como terceiro instrumento de gestão, foi elaborado o orçamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que traz a previsão global de investimento de quase todos os órgãos executores do PNPM para os quatro anos de sua implementação[4]. Importante destacar que este orçamento: i) representa uma estimativa de recursos a serem investidos pelo órgão; ii) não permite identificar quanto seria gasto em cada ação sob responsabilidade do órgão no PNPM; iii) muitas vezes não permite identificar, no montante informado pelos órgãos, os valores especificamente direcionados para as ações do plano, sendo informados valores de natureza universal e abrangente ; iv) não contempla todos os órgãos, pois alguns não conseguiram realizar o exercício de estimar seus investimentos; e v) não garante a execução do orçamento previsto, pois se trata apenas de uma estimativa, não havendo qualquer instrumento que determine a efetivação do gasto.

Este processo de construção do Plano Nacional e de um primeiro esboço de orçamento de gênero foi fundamental para reafirmar a necessidade de um compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes órgãos governamentais na implementação de políticas de promoção da igualdade de gênero, bem como para evidenciar a necessidade de co-responsabilização pelo financiamento destas políticas. Diferentemente de políticas tradicionalmente entendidas como setoriais[5], o planejamento das ações voltadas às mulheres e a definição de prioridades e, mais ainda, de recursos a elas destinados não estão concentrados no órgão coordenador da política, mas, ao contrário, estão dispersos pelo grupo de instituições que integram uma determinada esfera governamental. Isso significa que o conjunto de políticas para as mulheres e/ou de políticas de gênero não se restringe, de forma alguma, às ações desenvolvidas pela SPM – e menos ainda ao seu orçamento –, mas deve abarcar ações e, consequentemente, recursos oriundos de todos aqueles espaços institucionais que podem contribuir no desenvolvimento de ações direcionadas a este público específico.

Neste cenário, no qual o órgão coordenador da política não detém o orçamento global para investimento e nem detém autoridade[6] – ou mesmo reconhecimento político – para forçar o desenvolvimento de ações e a distribuição de recursos, são vários os dilemas e desafios a ser enfrentados para a construção de uma "Política Nacional para as Mulheres/para a Promoção da Igualdade de Gênero" e de um "orçamento mulher/de gênero". Como comprometer os órgãos com a elaboração e execução de ações voltadas à igualdade de gênero? Como garantir a tradução deste compromisso político em

---

[3] Segundo as informações do SAPNPM, entre 2008 e 2009, foram investidos cerca de R$8,2 bilhões em ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, por um conjunto de 12 ministérios e secretarias. Parte destes recursos, porém, não é específica para as mulheres, tal como apresentado na sequência deste documento.

[4] Para mais informações, ver II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, capítulo 12.

[5] Tradicionalmente porque poderiam ser entendidas a partir de outro referencial, uma vez que atuam sobre uma realidade complexa e não-compartimentada. "Não há temas transversais a priori e sim práticas de transversalidade. Essas práticas podem ser aplicadas a qualquer campo – saúde, meio ambiente, educação, política pública, etc. – e de forma alguma devem ser restritas a determinadas áreas". (IPEA, 2009, p.790).

[6] A coordenação seria, assim, uma coordenação lateral, tal como definido, em Ipea (2009, p.780): "Como está explícito no conceito de transversalidade, sua aplicação implica desenho institucional que favoreça relações menos marcadas pela hierarquia, pela centralização e que sejam mais aderentes a modelos de gestão lateral, nos quais os atores reúnem-se com interesse de cooperar para alcance de objetivo comum".

investimentos financeiros e políticas concretas, na realidade local? Como coordenar este esforço multissetorial de forma eficiente, sem sobreposições, sem lacunas e garantindo o protagonismo de cada instituição envolvida?

O ano de 2011 abre algumas importantes oportunidades para que a política seja aprimorada e incorporada, de fato, à agenda do governo federal. A elaboração do novo PPA 2012-2015 – que se dará ao longo do primeiro semestre do ano – e a realização da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres – que, em dezembro, avaliará a execução do II PNPM – constituem-se em dois momentos oportunos para ampliar as reflexões sobre as necessidades e possibilidades das ações voltadas para as mulheres brasileiras junto a parceiros estratégicos. Esta nota procura levantar alguns aspectos que podem contribuir para a construção de uma nova relação entre as políticas para as mulheres, o Plano Nacional e o PPA,.

A neutralidade de gênero do Plano Plurianual do governo federal

Antes de iniciar esta discussão, é importante reiterar a pouca maturidade das ações desenvolvidas para as mulheres – e mais ainda das ações voltadas à promoção da igualdade de gênero[7] – enquanto um conjunto organizado, sistêmico e coordenado de iniciativas, consolidado no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Este modo transversal e intersetorial de desenvolver ações – que rompe com a estrutura fragmentada e setorial das administrações públicas – foi adotado pelo Governo Federal há pouco menos de uma década. Isso significa que a política se constrói enquanto é aplicada e que os desafios impostos à sua efetivação, apesar de, muitas vezes, mapeados pelos órgãos envolvidos, seguem gerando seus efeitos contraproducentes.

Neste cenário, as questões do financiamento das ações e da definição de estratégias para assegurar recursos nos diferentes ministérios e secretarias constituem-se em temas ainda menos trabalhados no âmbito do Governo Federal. Durante o processo de elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004, todas as tentativas de definição, junto aos órgãos federais, de recursos a serem destinados ao plano nos anos de sua vigência foram infrutíferas e o documento foi divulgado sem qualquer menção a valores orçamentários[8]. Já na elaboração do II PNPM, conseguiu-se avançar na construção de uma estimativa do valor global que cada ministério/secretaria investiria nas ações do plano, mas não foi possível desagregar quanto deste orçamento seria destinado a cada um dos compromissos assumidos pelo órgão nos planos de ação divulgados e tampouco assegurar que fosse, de fato, cumprido.

---

[7] Políticas de gênero são diferentes de políticas para mulheres. Segundo Bandeira (2004, p.10) as políticas de gênero "(...) consideram, inegavelmente, a diversidade dos processos de socialização para homens e mulheres, cujas conseqüências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva", ou seja, tais políticas têm como objetivo incidir diretamente nas desigualdades entre homens e mulheres. Diferentemente, as políticas para mulheres têm centralidade no feminino, ou seja, dizem respeito às necessidades da mulher enquanto indivíduo único. São políticas centradas na manutenção da vida das mulheres e não se preocupam em alterar sua condição desigual na sociedade. Tais políticas podem, muitas vezes, reforçar os papéis de gênero vigentes na sociedade, reafirmando "(...) a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de modo simples e inegável" (Bandeira, 2004, p.10). São exemplos dessa situação as políticas que enfatizam a responsabilidade feminina pela reprodução social ou pelos cuidados.

[8] O sistema de acompanhamento do I PNPM buscou avançar neste sentido, ao inserir um campo no qual pudessem ser informadas a previsão e a execução orçamentária de cada ação. No entanto, não houve preenchimento por parte dos órgãos executores do plano.

O grande dilema enfrentado pelos órgãos neste processo reside no fato de que os recursos a serem investidos em políticas para as mulheres estão, na quase totalidade das vezes, incorporados a rubricas mais amplas do orçamento. Ou seja, não existe no planejamento dos órgãos de governo – consolidado no PPA – ações ou programas específicos para a temática de gênero e/ou mulheres, ou mesmo outros artifícios que permitam identificar e monitorar – e, tampouco, planejar – no conjunto geral, aquilo que é orientado para as mulheres, ou que as alcança em alguma medida, salvo raras exceções[9]. Desta forma, os esforços setoriais ficam invisibilizados nas peças de planejamento e orçamento adotadas pelo governo federal e traduzem-se, quando muito, em projetos internos, em subações, de difícil identificação nos documentos oficiais e, portanto, com baixas possibilidades de acompanhamento, articulação, pressão e controle social.

De fato, o modelo de planejamento e orçamento hoje consolidado no PPA segue sendo pouco aberto à transversalização da perspectiva de gênero, pautando-se no paradigma setorial e fragmentado e constituindo-se em peça praticamente "neutra" a gênero. Ainda que a questão de gênero apareça nos marcos gerais do PPA, em suas diretrizes ou objetivos estratégicos[10], não há um movimento de incorporação, por parte dos órgãos setoriais, destas questões à suas programações. Isso significa que, no momento em que o planejamento setorial é elaborado, em que são definidas as prioridades e estratégias de ação de cada órgão para os quatro anos seguintes, não se pensa nas necessidades e especificidades de grupos sociais, como mulheres e negros. Se "... é no PPA que os/as governantes apresentam a estratégia de desenvolvimento, suas diretrizes e concepções, expressando o norte político que pretendem adotar na formulação e implementação das políticas públicas" (CFEMEA, 2007, p.5), o fato é que gênero e raça são muito pouco incorporados ao conjunto da programação do PPA[11].

A Secretaria de Políticas para as Mulheres, enquanto órgão coordenador da política, ainda não conseguiu elaborar estratégias que permitam mitigar os efeitos destas questões, apesar de ter desenvolvido algumas iniciativas pontuais. Foi por iniciativa da secretaria que

---

[9] É o caso, por exemplo, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério da Saúde que, no PPA 2008-2011, contavam com algumas ações específicas para as mulheres e/ou para a igualdade de gênero. São elas: Programa 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, ação 8332 – Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais; Programa 1433 – Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres, ação 8400 – Organização Produtiva de Trabalhadoras Rurais e ação 8402 – Documentação da Trabalhadora Rural; Programa 1312 – Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde, ação 7126 – Implantação de Serviços de Atenção à Saúde da Mulher Vítima de Violência e ação 6175 – Implantação e Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher.

[10] No PPA 2004-2007, a questão de gênero foi inserida nos marcos gerais, por meio do 9º desafio no Megaobjetivo I de "Inclusão Social e Redução da Desigualdade Social", a saber: "Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades". Já no PPA 2008-2011, a inserção da temática deu-se via inclusão de um Objetivo de Governo específico: "Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos".

[11] A despeito do discurso da transversalidade ter sido incorporado ao discurso de governo e ter feito parte dos processos coletivos de construção dos dois planos de políticas para as mulheres, o que o modelo de gestão do PNPM tem apontado é que ainda há um entendimento – talvez até majoritário – de que a política para as mulheres é de responsabilidade da SPM. Neste marco de pensamento, a atuação dos demais órgãos entra como uma ação complementar, que dá apoio à política desenvolvida pela Secretaria. Não há, assim, priorização do tema nas agendas internas e nem um comprometimento real com a execução do disposto no Plano Nacional. Tal percepção dificulta sobremaneira o processo de coordenação das políticas para as mulheres e, mais ainda, da vinculação de recursos para ações específicas, pois parte de uma premissa que invalida os pressupostos fundamentais da transversalidade e da intersetorialidade. Na realidade, este é apenas mais um dos vários dilemas enfrentados pelo órgão responsável pela coordenação das políticas para as mulheres, tal como aponta Ipea (2011, no prelo).

se incorporou, ao conjunto de objetivos estratégicos do PPA 2008-2011, o seguinte texto: "Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos". Foi também iniciativa da SPM realizar articulações junto a ministérios e secretarias, durante o processo de elaboração do PPA atualmente em curso, a partir da sugestão de incorporação de um objetivo específico para a temática de gênero, raça e etnia aos objetivos setoriais definidos por cada instituição. Poucos são, porém, os efeitos práticos, uma vez que os planejamentos setoriais e as distribuições de recursos entre ações/projetos/iniciativas seguem não considerando a questão de gênero como um ponto relevante para o alcance dos objetivos de cada um dos programas construídos por ministérios e secretarias. A questão de gênero se limita, assim, quase sempre ao plano da retórica[12].

Em um cenário no qual os órgãos ainda não se sentem co-responsáveis pelas políticas para as mulheres, algumas organizações não-governamentais vêm apontando – em consonância com aquilo que a própria SPM defende –, que é fundamental garantir, no processo de construção do Plano Plurianual, que as questões relativas a gênero – e raça/etnia – sejam incorporadas, por meio dos manuais, aos treinamentos e processos de sensibilização de gerentes, a cargo do Ministério do Planejamento. É importante também que a metodologia do PPA seja mais flexível para incorporar políticas que não se encaixam de maneira adequada nos moldes pensados para políticas de cunho setorial.

No PPA 2008-2011 "não consta nenhuma orientação a este respeito (no manual de elaboração) e também não se promoveu uma ampla sensibilização dos dirigentes, gestores e gerentes de programas e projetos para tais temas (...) [Ademais,] na apresentação feita às secretarias executivas dos ministérios sobre o processo de elaboração do PPA (...), as referências à igualdade de gênero, raça e etnia e valorização da diversidade não estavam presentes"; (CFEMEA, 2007, p.9; p.11). Vale destacar ainda que, entre 2004 e 2009, constava do processo de avaliação anual do PPA uma pergunta direcionada a todos os gerentes de programas do governo federal sobre a existência de enfoque de gênero, raça, etnia e geração nos programas desenvolvidos. A idéia era justamente tentar identificar, em grandes programas genéricos, a existência de um olhar voltado para determinados grupos da população. Tal pergunta, no entanto, foi excluída do processo de avaliação, simplificado a partir de 2010.

O resultado deste conjunto de "ausências" é a quase inexistência de menções à temática de gênero e raça nas programações dos órgãos no PPA (seja na denominação dos programas e ações, seja nos indicadores, no público-alvo ou até mesmo na descrição dos objetivos das ações) e a conseqüente ausência de ação pública e não-vinculação de recursos para políticas voltadas a estas populações, especialmente ao se considerar que o PPA tem se constituído em um orçamento plurianual. Frente a esta situação, buscando resolver os dilemas da política – ou criar condições mínimas para o seu desenvolvimento –, outros instrumentos de gestão vêm sendo criados pelos órgãos que integram o comitê do PNPM. Sem desconhecer os instrumentos de acompanhamento da ação pública desenvolvidos pelo Governo Federal, a gestão da política de gênero e das políticas para as mulheres se dá em um movimento paralelo, a partir da criação de estratégias próprias e adequadas às práticas de natureza transversal e multissetorial.

---

[12] De fato, o próprio conceito de transversalidade tem sido empregado, majoritariamente, apenas no plano da retórica. Este uso freqüente do termo, não acompanhado de ações concretas, acaba produzindo um efeito de esvaziamento do seu sentido, tornando-o ainda mais distante dos objetivos aos quais se destina.

A falta de instâncias comuns de gestão, ou de instâncias que, ao menos, estabeleçam um diálogo, constitui-se, no entanto, em um sério problema a ser enfrentando no campo das políticas para as mulheres. Neste contexto, a melhor estratégia é buscar explorar as potencialidades existentes no PPA, ainda não trabalhadas no Governo Federal, de modo a que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres seja incorporado ao PPA e que suas ações estejam asseguradas no instrumento que, hoje, define as prioridades políticas e os recursos financeiros para sua concretização. Isso não significa defender que cada ação do plano seja convertida em uma ação do PPA, mas que existem outras estratégias de visibilidade e incorporação da temática no principal instrumento de planejamento do Governo Federal que devem ser objeto de reflexão para o aprimoramento da política em curso. Evidente que a adoção de tais estratégias depende, fundamentalmente, das especificidades de cada órgão, de sua experiência em lidar com o tema de gênero, do reconhecimento político-institucional da importância desta temática e da maturidade com que esta vem sendo discutida na esfera pública.

Planejamento e orçamento a partir da perspectiva de gênero

Algumas estratégias para assegurar a incorporação da perspectiva de gênero nas ações setoriais e, como resultado, garantir recursos financeiros para a execução da política começaram a ser pensadas ao longo da experiência de dois planos nacionais que contaram com um financiamento instável e desarticulado.

A mais completa destas alternativas trata-se do "orçamento mulher" ou dos "orçamentos sensíveis a gênero". Tais proposições, criadas pelos movimentos de mulheres e feminista, com o objetivo de transformar o orçamento em um instrumento de promoção da igualdade, referem-se, na verdade, a propostas ambiciosas de construção de um processo orçamentário, que "... parte do pressuposto de que o gasto público tem impactos desiguais sobre homens e mulheres (...) Não se trata de fazer orçamentos separados para homens e mulheres, mas uma proposta de identificar e incluir as diferenças e desigualdades de gênero em todas as fases do ciclo orçamentário" (OLIVEIRA; BARROS; SOUZA, 2010, p.92). A adoção de tal metodologia possibilita que a perspectiva de gênero seja pensada desde o processo inicial de planejamento das ações, passando pela incorporação da temática ao PPA, garantindo recursos e prioridades para as ações nos orçamentos anuais e monitorando os resultados, inclusive a partir de indicadores especialmente desenvolvidos para este fim, que permitam avaliar os impactos diferenciados das políticas sobre homens e mulheres.

No caso brasileiro, duas experiências tentaram, de forma mais ou menos adequada, responder a esta nova construção. A primeira delas é a metodologia de orçamento-mulher desenvolvida pela organização feminista não-governamental Cfemea, em parceria com outras ONGs, que "consiste na seleção de programas e ações do orçamento que atendem direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e que impactam as relações de gênero e raça" (OLIVEIRA; BARROS; SOUZA, 2010, p.92). A segunda experiência refere-se ao orçamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, construído pela SPM, em parceria com os órgãos governamentais responsáveis pela sua execução[13]. As duas experiências são ainda muito incompletas e com possibilidades de

[13] Para mais informações, ver: www.cfemea.org.br e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, capítulo 12, disponível em http://www.sepm.gov.br/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf.

aprimoramento. A dificuldade para avançar na construção destes orçamentos passa, porém, pela inexistência de um planejamento com a perspectiva de gênero. Tanto as tentativas do movimento social, quanto do próprio governo, enfrentam o mesma problema em olhar o orçamento a partir da lente de gênero, uma vez que o planejamento não contou com este filtro.

A proposta de construção de um orçamento geral da União sensível a gênero é, ainda, um objetivo utópico devido à conjuntura atual e ao pouco tempo de maturação das políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero. No entanto, alguns avanços podem ser feitos em direção à construção de um modelo como este, como etapas intermediárias de um processo complexo e amplo. Estas etapas englobariam a incorporação da perspectiva de gênero nas eleições de prioridades políticas de cada setor (evidenciadas no PPA), na definição dos indicadores de monitoramento e avaliação da ação pública, nos instrumentos de gestão do Plano Plurianual e no orçamento propriamente dito[14].

1) Eleição de prioridades

Uma possibilidade passível de ser discutida já no processo de elaboração do PPA 2012-2015, e frequentemente levada ao debate pela SPM, refere-se à incorporação de ações e/ou programas especificamente voltados para a temática de gênero e/ou das mulheres nos planos plurianuais de cada órgão. Esta é uma questão particularmente importante em um cenário no qual há baixa institucionalização da temática nos órgãos e equivocada compreensão de que a política para mulheres é de responsabilidade única da SPM. Assim, a trajetória das políticas evidencia que quando não há ação ou programa direcionados exclusivamente às iniciativas desenvolvidas para mulheres no âmbito do PPA, há restritas possibilidades de previsão de um orçamento para o tema e de garantia de investimento, ficando os recursos vulneráveis às disputas políticas cotidianas[15]. A criação, na programação setorial, de ações e programas específicos para responder às necessidades de ações afirmativas, aparece como uma alternativa interessante e com potencial de impactar positivamente a execução da política.

Alguns argumentos técnicos, contudo, têm sido levantados como importantes contrapontos a esta possibilidade. Argumenta-se que incorporar, no PPA, ações específicas para mulheres – ou outros grupos para os quais se façam necessárias as políticas afirmativas – significa "engessar" e/ou fragmentar o orçamento, ou seja, tornar sua execução mais rígida, pois uma vez incorporada a ação, os recursos ali alocados só podem ser direcionados para atividades explicitamente desenvolvidas em benefício da igualdade de gênero, e/ou com pouca escala para impactar uma realidade tão complexa. Nesse sentido, tendo como preocupação a execução orçamentária e o alcance das iniciativas, seria mais adequado que os projetos e programas para mulheres fossem executados em ações maiores no escopo do PPA, destinadas à mesma finalidade, mas com um público-alvo mais amplo, o que tornaria a execução do orçamento mais flexível.

[14] Importante assinalar que, ainda que a metodologia do PPA seja alterada para o próximo ciclo, tal como vem sendo anunciado pelo Ministério do Planejamento, as propostas aqui apresentadas podem ser implementadas, uma vez que não estão associadas a um modelo específico de Plano, mas a etapas da construção de um processo de planejamento e orçamentação que independem do modelo adotado.

[15] Especialmente ao se considerar que, na atualidade, aquilo que está inserido no PPA é o que de fato conta com orçamento associado.

Há que se considerar, sem dúvida, que um orçamento engessado, com ações fragmentadas, não apenas é ruim para assegurar uma boa execução, mas também reflete um planejamento inadequado, em que as ações voltadas para as mulheres foram pensadas de forma isolada e sem diálogo com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Nesse sentido, a proposta aqui apresentada para discussão trata da incorporação de programas ou ações globais para o PNPM nas programações setoriais, que agreguem o conjunto de ações de cada órgão desenvolvidas em prol das mulheres e da igualdade de gênero em uma grande linha de ação, para a qual se possa, inclusive, associar recursos financeiros[16].

Nesse caso, o marco do PNPM possibilita a construção de programas e ações que, apesar de amplos, não se constituiriam nas tradicionais "ações guarda-chuva", cuja pretensão é, em muitos casos, ter um orçamento flexível e livre para execução de projetos não planejados e que acabam dificultando o exercício do monitoramento e do controle social. A definição, no PPA, de linhas de ação que façam referência ao que está disposto no PNPM, permite, ao mesmo tempo, a construção lógica e não fragmentada da programação no plano plurianual e um acompanhamento mais fino e detalhado a partir do plano de ações do PNPM[17].

Importante ressaltar que a criação de ações e programas globais que façam referência ao PNPM não esgotam o rol de iniciativas desenvolvidas em benefício das mulheres em cada instituição pública. Isso porque existem programas, projetos ou ações que, apesar de não terem sido pensadas a partir da matriz de gênero ou mesmo das políticas para as mulheres, alcançam este público e impactam decisivamente sua inserção na sociedade. É o caso, por exemplo, de programas como o Saúde da Família, Cisternas e Luz para Todos que, apesar de beneficiarem as mulheres, partem de uma construção que privilegia a família e não os indivíduos em seu interior, invisibilizando as mulheres, suas necessidades particulares e os impactos diferenciados que nelas produzem.

2) Indicadores específicos para monitoramento de programas

Na mesma linha de apresentação de estratégias que podem ser incorporadas a todos os programas do PPA – e que contribuem sobremaneira para aqueles que não têm um viés de gênero claro – vale destacar as potencialidades dos indicadores associados a cada programa setorial no plano. Tal alternativa, que já tem sido aventada nas discussões realizadas sobre o tema, diz respeito à elaboração de indicadores de gênero que permitam identificar como os programas têm ou não alcançado as mulheres. Tal como aponta o Cfemea (2007, p.17), "(...) a inclusão de recortes de gênero e, principalmente raça, inclusive na sua dimensão composta (de gênero e raça ao mesmo tempo), nos indicadores de monitoramento do PPA tem o objetivo de destacar as desigualdades existentes, e a forma como elas podem estar se reproduzindo nas políticas públicas, de maneira a interromper o ciclo vicioso da desigualdade e promover o ciclo virtuoso da igualdade". Estes indicadores permitem, ainda, avançar no conhecimento da realidade do programa em relação a gênero,

[16] Pode-se citar novamente, como exemplo, o caso do Ministério da Saúde, que incorporou em sua programação a ação 6175 – Implantação e Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher, no Programa 1312 – Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde.

[17] Vale lembrar que o II PNPM se encerra em 2011, ao passo que o novo PPA será elaborado para cobrir o período iniciado em 2012. No entanto, é preciso considerar que: i) a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser realizada em dezembro de 2011, irá avaliar o plano e retomá-lo a partir das revisões necessárias; e ii) as linhas de ação dispostas no II PNPM são amplas o suficientes para serem incorporadas ao PPA, mesmo que o Plano sofra algumas modificações para o período 2012-2015.

o que é especialmente importante para que possam ser pensadas estratégias de intervenção em áreas tradicionalmente menos abertas à temática e para que seja possível monitorar a necessidade de ações focalizadoras em programas setoriais.

Destaque-se que os instrumentos orientadores da elaboração e avaliação do PPA depositam grande importância na construção, coleta e acompanhamento dos indicadores de programa, ainda que na prática tal significância seja relativa, pois, de modo geral, os indicadores não são utilizados pelos órgãos como ferramentas de monitoramento e (re)orientação das políticas. Os indicadores são definidos como "Instrumentos capazes de medir o desempenho do programa. Devem ser passíveis de aferição e coerentes com o objetivo estabelecido, ser sensíveis à contribuição das principais ações e apuráveis em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa" (BRASIL, 2010, p.15).

Isso significa que, se a promoção da igualdade de gênero é um desafio assumido pelo governo e expresso, inclusive, em um dos objetivos estratégicos do PPA, a existência de indicadores de gênero em cada programa – ou na maioria deles – é uma possibilidade ímpar para se medir o quanto o programa tem se aproximado ou se afastado desse objetivo e o quanto poderia ser aprimorado nesse sentido. "O argumento é que naqueles programas em que a diminuição das desigualdades sociais passa necessariamente por uma diminuição ou erradicação de diferenciais persistentes devido às relações desiguais de gênero e por questões raciais, os indicadores de monitoramento do programa e eventuais projetos de avaliação deveriam pelo menos levar em consideração estes recortes e, ao mesmo tempo, deveria se colocar esforços para um planejamento adequado para a obtenção de dados básicos necessários para o cálculo destes indicadores" (Cfemea, 2007, p.18)

Certamente esta estratégia esbarra na cultura ainda presente na administração pública brasileira de não valorizar o processo de monitoramento e avaliação das políticas por meio dos indicadores. Não raro os indicadores são construídos sem qualquer possibilidade de que sejam coletados ou sem qualquer relevância para os propósitos do programa ao qual se vincula. Ademais, os órgãos não sofrem cobranças incisivas nem são penalizados pela inconsistência dos indicadores produzidos e pela impossibilidade de monitoramento da política por meio deste instrumental[18]. De fato, os órgãos de controle – a exemplo do Tribunal de Contas da União ou da Corregedoria Geral da União – e os órgãos coordenadores do próprio PPA, poderiam desempenhar papel relevante neste contexto, na medida em que a sua atuação se pautasse, em alguma medida, pela análise dos indicadores informados por cada órgão. Poder-se-ia pensar, neste caso, na elaboração de uma normativa que, ao mesmo tempo em que determinasse aos órgãos a incorporação de indicadores de gênero em seus programas, também legitimasse as cobranças sociais e dos órgãos de controle. Assim, haveria um constrangimento político e institucional para a elaboração de indicadores passíveis de monitoramento e que possibilitassem, em cada órgão, o acompanhamento das ações implementadas para as mulheres.

Uma interessante experiência neste sentido é a do Peru que, para o orçamento de 2011, aprovou um conjunto de mudanças "pró-gênero" na Lei 29.626 do Orçamento Nacional da República. São elas: 1) Sub-capítulo Qualidade do Gasto, art. 13, que trata das

[18] Apesar de tantas dificuldades, trabalhar pela construção de indicadores de gênero – mesmo os mais simples, que permitam, por exemplo, identificar a proporção de mulheres beneficiárias ou a cobertura da população feminina – revela-se tarefa de grande relevância na construção de uma política nacional para as mulheres.

Medidas em matéria de avaliação sobre o desenho, execução e impacto do gasto público: fica definido que "Na elaboração dos termos de referência a cargo do Ministério de Economia e Finanças, se inclua análises com perspectiva de gênero com metas e indicadores de política nacional e setorial"; 2) Disposições Complementares Finais, item 23: dispõe que "O Ministério da Economia e Finanças, no marco da implementação do orçamento por resultados, fomentará em suas diretrizes o uso de mecanismos para a incorporação do enfoque de gênero no planejamento, monitoramento e avaliação orçamentária anual, incluindo mensuração de indicadores e a preparação de análises com perspectiva de gênero"; e 3) Disposições Modificatórias: que determina que "o enfoque de gênero deve ser incorporado como critério de análise nas avaliações do Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP) nos temas de projetos produtivos e de promoção de acesso ao mercado, crédito, trabalho e a serviços sociais de educação, saúde e justiça"[19].

Ainda não se tem avaliações dos impactos que tais instrumentos causaram em termos de mudanças na estrutura de planejamento e orçamento do país, bem como na implementação das políticas desenvolvidas em benefício das mulheres. No entanto, a existência de normas e diretrizes que orientam a construção de tais peças a partir de um olhar de gênero significa o reconhecimento, por parte do Estado, de que planejamento e orçamentação não são processos neutros a gênero, bem como configura-se em instrumentos importantes para a disputa política existente no espaço público, conferindo mais legitimidade àqueles/as que demandam o fim da neutralidade em tais instâncias.

3) Instrumentos de gestão

Nos programas de natureza universal – e mais ainda daqueles que partem da lógica familista – a possibilidade de monitorar o impacto sobre as mulheres e a destinação de recursos financeiros passa a se dar por meio de estratégias alternativas. Nestes casos, a existência de outros instrumentos no PPA pode, inclusive, estimular a reflexão sobre a viabilidade de uma política pública de caráter puramente universal, em contraponto a uma política que se pretende universal e que, para tanto, procura desenvolver, simultaneamente, ações focalizadas que garantam o acesso de todos e todas. Isso significa, portanto, que incorporar estratégias de monitoramento da perspectiva de gênero para todos os programas incluídos no PPA pode fomentar a revisão destas iniciativas e a construção de outro processo de planejamento, mais amplo e inclusivo.

Uma alternativa interessante, adotada pelo Ministério do Planejamento nos processos de avaliação do PPA entre os anos de 2004 e 2009, trata-se da incorporação de quesitos nas fichas de monitoramento da execução dos programas, que permitam identificar a implementação de ações ou iniciativas voltadas para as mulheres ou outros grupos específicos. A partir de tais instrumentos, é possível, mesmo em programas que silenciam quanto à perspectiva de gênero, identificar a existência de alguma orientação para a temática. Segundo pesquisa desenvolvida pelo Ipea, 17,3% de todos os programas do PPA incorporavam, em 2007, a transversalidade de gênero em seu escopo, tal como

[19] Disponível em http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_noticias/peru_ley_presupuesto_2011.pdf. Acesso em 28/03/2011. Tradução própria.

informaram os gerentes responsáveis pelo preenchimento das informações no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan[20] (IPEA, 2009).

No entanto, a simples incorporação de um quesito, sem a necessária discussão dos conceitos relevantes junto aos gerentes de programas e coordenadores de ações – tais como transversalidade, políticas para mulheres, gênero, etc. –, acaba por produzir resultados pouco satisfatórios e que pouco informam acerca da real incorporação da perspectiva de gênero no plano plurianual. É isso o que se pode concluir a partir do mesmo estudo, que indica que: i) há uma grande incompreensão, por parte dos gestores, do que venha a ser uma atuação transversal: muitos associam transversalidade a ações voltadas à desigualdade ou ao combate à pobreza, outros a tratam quase como um sinônimo de ações direcionadas a públicos específicos, como mulheres, negros, etc.; e ii) grande parte das informações fornecidas pelos gestores, ao afirmarem desenvolver ações transversais a partir da perspectiva de gênero, se mostra irreal, pois corresponde em quase metade das vezes a uma incompreensão do conceito, a um discurso vago e frágil, que, em verdade, não tem a transversalidade de gênero como um fato concreto[21] (IPEA, 2009).

Assim, apesar de bastante relevante, o quesito que deveria permitir identificar a transversalização de gênero em todas as políticas do Governo Federal contribuiu muito menos do que poderia e acabou sendo excluído, pelo Ministério do Planejamento, dos processos de avaliação do plano a partir de 2010. Há que se considerar, porém, que iniciativas como estas são da maior relevância para que se consiga avançar em direção a um planejamento que considere a perspectiva de gênero. Tal como define o próprio manual de avaliação do PPA, "[a avaliação é uma] etapa do ciclo de gestão governamental e visa melhorar o desempenho dos programas, promover o aprendizado das equipes gerenciais, além de prestar contas ao Congresso Nacional e à sociedade" (BRASIL, 2010, p. 10). Se é assim, inserir questões, no processo de avaliação ou em outros instrumentos de gestão do PPA, que permitam identificar lacunas e potencialidades para a incorporação do tema nas ações setoriais é um grande avanço para a construção de um plano menos neutro e mais avançado em relação a gênero. Há que se evitar, porém, um processo vertical, no qual as questões sejam incorporadas por determinação superior, sem qualquer debate que amplie a compreensão sobre o que se deseja alcançar com tais temáticas e sobre a necessidade e a relevância política e social de se desenvolverem iniciativas com este enfoque.

4) Monitoramento da execução orçamentária

Por fim, outra possibilidade interessante de incorporação da dimensão de gênero ou das políticas para as mulheres ao processo de planejamento e orçamento diz respeito ao monitoramento da execução orçamentária a partir da perspectiva de gênero, ou o que se

[20] O SIGPlan é um sistema informatizado, disponível em www.sigplan.gov.br, que "organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA). (...) Constitui, portanto, uma importante ferramenta de apoio à gestão dos programas do PPA, sendo o elo fundamental entre o programa, o gerente e demais agentes envolvidos na execução das ações de Governo. Enquanto meio de comunicação e integração, o SIGPlan fornece aos gerentes, gerentes executivos e coordenadores de ação os meios necessários para articular, acompanhar e controlar a execução dos programas, propiciando uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas". (BRASIL, 2005, p. 2)

[21] Considerando que a transversalidade de gênero passa a ser um valor positivamente considerado no espaço público, tanto pelo próprio governo, quanto pelos movimentos sociais, há, sem dúvida, uma tendência de que os gestores procurem construir um discurso positivo neste sentido, mesmo que a análise atenta de suas práticas mostre que não há uma ação orientada para gênero de fato.

poderia chamar de "etiquetação de recursos". Este é um processo que, iniciando-se no planejamento e organização das ações a serem executadas, permitiria identificar, por meio de um classificador especial incorporado à classificação funcional programática[22] do orçamento, todos os gastos efetuados em atividades relacionadas a gênero ou direcionadas a mulheres.

As classificações orçamentárias permitem analisar os gastos efetuados a partir de um olhar que identifica quem efetuou o gasto, que tipo de gasto foi efetuado, para onde se orienta, qual a fonte de financiamento, entre outras questões. Neste sentido, a proposta de uma categoria específica para gênero na classificação orçamentária tem ganhado espaço no cenário internacional, na medida em que possibilitaria um acompanhamento detalhado da execução orçamentária, identificando-se claramente a magnitude do compromisso governamental com a promoção da autonomia das mulheres e da igualdade de gênero. Constitui-se, portanto, em uma ferramenta que permite avançar no monitoramento do discurso político do governo, em direção ao efetivamente realizado por cada órgão. Ademais, é uma estratégia que envolve diretamente os órgãos de planejamento e orçamento das administrações públicas, o que insere a discussão nos espaços estratégicos de definição de políticas, de recursos e de prioridades.

A funcional programática, tal como organizada atualmente, permite associar cada gasto a um conjunto de 28 funções, a saber: Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer e Encargos Especiais. A cada uma destas funções, são associadas subfunções, as quais, da mesma forma, também são neutras à questão de gênero. Interessante notar que, associadas à função *Assistência Social* estão as seguintes subfunções: Assistência ao Idoso, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente e Assistência Comunitária. A função *Direitos de Cidadania*, por sua vez, traz como subfunções: Custódia e Reintegração Social, Direitos Individuais, Coletivos e Difusos, e Assistência aos Povos Indígenas[23]. Há, portanto, uma ampla experiência no campo do orçamento público brasileiro em se trabalhar com a atribuição de funções/subfunções específicas a grupos sociais, razão pela qual a possibilidade de etiquetação de recursos para as políticas voltadas às mulheres torna-se ainda mais viável e legítima.

Uma importante experiência neste sentido, e que ilustra a proposta de etiquetação de recursos no campo da igualdade de gênero, pode ser observada no Equador, que, desde

---

[22] Entende-se por Classificação Funcional Programática o "Agrupamento das ações do governo em grandes áreas de sua atuação, para fins de planejamento, programação e orçamentação. Compreende as FUNÇÕES, representando o maior nível de agregação das ações do governo, desdobrando-se em PROGRAMAS, pelos quais se estabelecem produtos finais, que concorrem à solução dos problemas da sociedade. Podem desdobrar-se em SUBPROGRAMAS quando necessário para maior especificação dos produtos finais. Programas e/ou subprogramas desdobram-se em PROJETOS e ATIVIDADES, que possibilitam alcançar seus produtos e objetivos. Subprodutos e Subatividades constituem-se no menor nível de desagregação da ação do governo, com destinação de recursos na Lei Orçamentária". Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_c.asp. Acesso em 16/03/2011.

[23] Conforme apresentado no Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2011, disponível em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf.

2008, tem trabalhado com a inserção da chamada "Função K" em seu orçamento[24]. Tal Função é definida, nos documentos disponibilizados pelo Ministério das Finanças do país, como uma "... categoria do Catálogo Funcional que agrega os gastos associados às atividades direcionadas à equidade de gênero. (...) é uma ferramenta que permite acompanhar os esforços institucionais nesta direção. Esta categoria mostra, de forma desagregada, os objetivos da equidade de gênero e as atividades que foram implementadas para alcançá-los com destinação de recursos" (EQUADOR, s.d., p.1, tradução própria). Segundo o Ministério, a Função K equatoriana se aplica no nível das atividades, que é eminentemente operativo e reflete a forma como as instituições executam seus programas e projetos. Uma vez que a execução de programas e projetos setoriais demanda, usualmente, a definição de várias atividades, a incorporação desta função específica gera a necessidade de se identificar , entre estas atividades, aquelas que se relacionam com aspectos transversais, em particular com a equidade de gênero[25].

Mas não basta que se classifique cada ação apenas como direcionada à igualdade de gênero. A aplicação da Função K permite acompanhar a execução orçamentária destas ações em um nível de detalhamento bem mais profundo. De fato, a cada gasto efetuado para uma determinada atividade, está associado um complexo e completo conjunto de categorias e subcategorias da própria Função K[26]. Para cada uma das subcategorias são apresentadas as atividades respectivas, para as quais se associaria, na execução do gasto, os códigos respectivos. Torna-se possível, assim, por meio da análise da classificação orçamentária, saber exatamente a que tipo de atividade, no campo da igualdade de gênero, aquele recurso se destinou.

A experiência equatoriana é recente e ainda encontra-se em processo de consolidação e ajustes. No entanto, aponta para um importante movimento do governo na direção do aprofundamento da transversalização da perspectiva de gênero nas ações, do monitoramento da execução física e financeira de cada atividade e da transparência e controle social, especialmente da execução orçamentária. No processo de consolidação da Função K, importantes e decisivos passos foram dados, valendo mencionar:

a) A assinatura, pelo Presidente da República, do Decreto Executivo 107-A, o qual declara o Plano de Igualdade de Oportunidades (PIO)[27] uma política de Estado e determina que o mesmo seja adotado por todas as entidades da Administração Pública Central em seus planos operativos institucionais. "Assim, a

---

[24] A Guatemala também trabalhou, no ano de 2003, com um classificador orçamentário de gênero. Este, no entanto, não foi implementado de forma definitiva "(...) por problemas de desenho, uma vez que parte da dificuldade de implementação residia no fato de que a codificação proposta pela Secretaria Presidencial da Mulher conflitava com outros classificadores, bem como na impossibilidade das instituições indicarem, com um ano de antecedência – momento em que se formulam os anteprojetos de orçamento – os códigos que se referiam aos grupos de beneficiários. O classificador não foi validado pelas instituições". Disponível em http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&view=article&id=495:clasificador-presupuestario-de-genero&catid=64:iniciativas-guatemala&Itemid=400024. Acesso em 11/04/2011.

[25] Para tanto, os documentos do Ministério orientam que, no momento em que cada órgão passar à definição de sua estrutura programática, devam ser considerados os seguintes aspectos: grupos que serão beneficiados; problema que se busca resolver ou situação que se deseja modificar/melhorar; e se tais problemas ou situações estão relacionados com desigualdades/iniqüidades.

[26] A título de exemplo, pode-se citar a categoria K40, que se refere à "Geração de mecanismos de apoio aos provedores e provedoras de cuidados" e subdivide-se em duas categorias: i) Geração de mecanismos de apoio aos provedores e provedoras de cuidados (K41); e ii) Co-responsabilidade social do cuidado da família (K42). (EQUADOR, s.d.)

[27] O PIO equivale ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, no caso brasileiro.

incorporação das políticas do PIO ao orçamento do Estado se constitui em um avanço instrumental muito importante para o cumprimento deste mandato e para a apropriação do PIO como política de Estado" (UNIFEM, 2009, p.37);

b) A incorporação, ao Catálogo de Orientação do Gasto de 2008, do Plano de Igualdade de Oportunidades das Mulheres Equatorianas como elemento estruturador da execução do orçamento; e

c) A criação, no âmbito da Subsecretaria de Economia Social e Solidária, do Ministério das Finanças, da Unidade de Coordenação de Políticas para a Igualdade Econômica de Gênero com a seguinte missão: "Desenhar e avaliar políticas direcionadas à plena aplicação dos direitos econômicos das mulheres e da igualdade econômica de gênero, reconhecendo o aporte dos domicílios como unidades econômicas" (Unifem, 2009, p. 41).

Houve, portanto, uma relevante determinação política que definiu o aprimoramento dos instrumentos técnicos na direção da incorporação das temáticas relacionadas a gênero e mulheres nos processos de planejamento e orçamento. As dificuldades enfrentadas ao longo do processo de construção da Função K foram muitas e variadas – indo desde questões relacionadas à mudança das autoridades no âmbito do Ministério das Finanças, até a incompreensão do papel redistributivo da política fiscal –, mas os resultados simbólicos, políticos e técnicos desta construção foram, sem dúvida, ainda mais relevantes (UNIFEM, 2009).

A hora de avançar

A consolidação da política de gênero e/ou para mulheres passa, no Brasil, pela construção de estratégias que permitam fortalecer a ainda frágil e pouco sustentada transversalização da perspectiva de gênero em todo o Governo Federal. Os instrumentais hoje existentes para tanto, relacionados à gestão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, têm se mostrado insuficientes, ainda que, comparando-se este instrumental com o existente em outros órgãos de natureza semelhante seja forçoso reconhecer que a Secretaria de Políticas para as Mulheres tem buscado, de forma contínua, aprimorar e desenvolver mecanismos que possibilitem a coordenação da ação do Estado neste campo.

Dada esta insuficiência, porém, e considerando-se as possibilidades abertas para inserção da temática no planejamento plurianual de governo, o processo de elaboração do novo PPA 2012-2015 revela-se uma oportunidade única de avanço. Neste contexto, a articulação entre SPM, enquanto coordenadora das políticas desenvolvidas para mulheres e para igualdade de gênero, e Ministério do Planejamento, órgão coordenador do PPA, bem como a construção de entendimentos comuns em relação às possibilidades de avanços torna-se ainda mais importante.

Foi com o objetivo de contribuir para esta construção que esta nota trouxe algumas possibilidades de ação nos processos de planejamento e orçamento, organizados e estruturados por intermédio do PPA. Não se tem aqui a ilusão de que seja possível alterar, de forma significativa, tais processos em tão curto espaço de tempo. No entanto, é viável que algumas estratégias comecem a ser discutidas e preliminarmente – ou parcialmente – incorporadas neste novo plano a ser construído. A manter-se a atual metodologia de planejamento e orçamento, bem como o baixo peso político do tema no âmbito do

governo federal, são limitadas as possibilidades de estimar recursos a serem investidos, de comprometer publicamente os órgãos com metas e orçamentos e de assegurar a efetivação dos compromissos feitos no nível político.

Bibliografia

BANDEIRA, Lourdes. *Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: SPM/Cepal, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Operação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual* – SIGPlan. Versão 2005. Brasília: MP, 2005. Disponível em: <www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ManualSigplan.pdf >.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2008/2011*: manual de avaliação. Exercício de 2010- ano base 2009. Brasília: MP, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual Técnico do Orçamento 2011*. Brasília: MP, 2010. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf.

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

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria. *Perspectivas das políticas para as mulheres no PPA 2008-2011*. Brasília: Cfemea, 2007.

EQUADOR. Ministerio de Finanzas. *Funcion K "Equidad de Genero"* – Instructivo de Utilizacion. Quito: Ministerio de Finanzas, s.d. Disponível em: <http://finanzas.gob.ec/portal/page?_pageid=1965,249269&_dad=portal&_schema=PORTAL>.

IPEA. *Avanços e Desafios da Transversalidade nas Políticas Públicas Federais Voltadas para Minorias*. In: IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, v.3, 2009.

IPEA. *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n.19, 2011, no prelo.

OLIVEIRA, Guacira; BARROS, Ivônio; Souza, Maria Helena (orgs.). *Trilhas Feministas na Gestão Pública*. Brasília: Cfemea/Fundação Ford/MDG3 Fund, 2010.

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/Região Andina. *Los Primeros Pasos de la Experiencia Ecuatoriana en el Proceso de Incorporación de Género en el Presupuesto General del Estado.* Quito: Unifem, 2009. (En la Economia Contamos Todas y Todos. Cuaderno de Trabajo 8).