

COLEÇÃO

Planejamento, gestão e controle social de
políticas públicas: por mais participação das mulheres

VOLUME 3

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DARLING SILVIA MAFFATO GENVIGIR
ELAINE GALVÃO
ROSANGELA PORTELLA TERUEL



EQUIPE TÉCNICA

Elaboração

Darling Silvia Maffato Genvigir
Elaine Galvão
Rosangela Portella Teruel

Editoria

Silvana Mariano
Beatriz Molari

Projeto Gráfico

Gráfica UEL

Ilustrações

Freepik

Realização

Grupo de Estudos Gênero,
Corporalidades, Direitos
Humanos e Políticas Públicas

Projeto de Extensão
Mulheres Construindo
Democracia

Apoio

Conselho Municipal dos
Direitos das Mulheres de
Londrina

Secretaria Municipal de
Políticas para as Mulheres de
Londrina

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Genvigir, Darling Silvia Maffato

Instrumentos de planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas [livro eletrônico] / Darling Silvia Maffato Genvigir, Elaine Galvão, Rosangela Portella Teruel. -- Londrina, PR : Ed. das Autoras, 2021. -- (Coleção planejamento, gestão e controle social de políticas públicas: por mais participação das mulheres ; v. 3) PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-00-36118-6

1. Administração pública 2. Administração pública - Planejamento - Brasil 3. Igualdade de gênero 4. Mulheres - Condições sociais 5. Políticas públicas 6. Políticas públicas - Planejamento I. Galvão, Elaine. II. Teruel, Rosangela Portella. III. Título. IV. Série.

21-93014

CDD-351.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Planejamento : Gestão : Políticas públicas : Administração pública 351.81

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

SUMÁRIO

- 4** Apresentações
- 11** Agradecimentos
- 13** Planejamento e gestão pública
- 18** Instrumentos de planejamento e gestão: as leis orçamentárias
- 32** Planos de políticas públicas
- 42** O Plano de Políticas para as Mulheres no âmbito dos Municípios
- 49** Monitoramento e avaliação das políticas públicas
- 52** Canais de comunicação entre os cidadãos e as cidadãs e a Administração Pública
- 56** Colocando em prática o conhecimento adquirido
- 58** Referências
- 61** Sobre as autoras

APRESENTAÇÕES

A COLEÇÃO

A coleção *Planejamento, gestão e controle social de políticas públicas: por mais participação das mulheres* é resultado de importantes trocas e reflexões que ocorreram durante a realização do Curso Planejamento, Gestão e Controle Social de Políticas Públicas, sendo essa uma das iniciativas do projeto de extensão universitária **Mulheres Construindo Democracia (MCD)**, do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Nesta iniciativa nossos esforços orientaram-se para oferecer formação para o **exercício do controle social em políticas públicas com perspectiva de gênero e interseccional**, dirigida a conselheiras, conselheiros e demais pessoas interessadas nas práticas da participação democrática e do controle social cidadão.

Cada um dos números que compõe a coleção foi elaborado a partir dos debates e construções que se desenvolveram ao longo do curso e que nos estimulou à produção deste material com o intuito de contribuir para sua replicabilidade.

Compreendemos que **a qualidade dos serviços públicos passa especialmente pela intensidade da participação cidadã**. Com esse entendimento, esta coleção foi elaborada na perspectiva de **formação de multiplicadoras e multiplicadores**. Trata-se de um material que oferece uma referência básica para realização de cursos correlatos em outros espaços e lugares pelo Brasil.

Com esta publicação, esperamos colaborar para que novas trocas sejam realizadas, permitindo que cada vez mais, cidadãs e cidadãos, especialmente as mulheres, participem da vida pública, exerçam o controle social das políticas públicas e colaborem para a construção democrática.

ESTE VOLUME

Os dois volumes desta Coleção reuniram conteúdos produzidos sobre interseccionalidade, a prática do controle social e do ativismo, assim como, a experiência acadêmica acerca do tema das políticas públicas e participação das mulheres. Foram abordados conteúdos que visam contribuir para a qualificação da participação social nos espaços de controle das ações estatais, dando destaque para o potencial da participação feminina nesses espaços.

Avançando na mesma direção, neste terceiro volume apresentamos os principais instrumentos de planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas. O objetivo é disseminar informações sobre as bases legais do processo de gestão no setor público e quais os meios que o cidadão e a cidadã dispõem para influenciar nesse processo, desde o planejamento das ações e alocação dos recursos públicos, até a avaliação dos seus impactos na vida da população.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS MULHERES

A partir de 1988, com a promulgação da *Constituição Cidadã*, o Brasil teve um grande avanço com a criação de mecanismos de controle e participação sociais através da instituição de conselhos de direitos e de políticas públicas. Os conselhos vêm se consolidando como importantes espaços de diálogo entre a sociedade civil e o Estado na apresentação e discussão de demandas da população. Os conselhos têm, ainda, a função de **monitorar a implementação das políticas públicas, avaliar o seu impacto e fiscalizar a aplicação dos recursos.**

Em Londrina, o *Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres (CMDM)* foi criado em 1998, tornando-se assim importante órgão colegiado de controle social, de caráter consultivo e deliberativo, visando ao assessoramento do Poder Público Municipal no estabelecimento de **ações voltadas à promoção dos direitos das mulheres.**

Desde então, o CMDM vem atuando na formulação e proposição de diretrizes para assegurar a inclusão da transversalidade de

gênero na gestão das demais políticas públicas, bem como na articulação com os demais conselhos, redes de atendimento e de enfrentamento à violência contra as mulheres e movimentos sociais, no âmbito municipal, estadual e nacional, para eliminação das desigualdades entre homens e mulheres.

Neste sentido, ressaltamos a importância de trabalhos como este desenvolvido pelo Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina (UEL), em parceria com a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres de Londrina (SMPM) e com o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres de Londrina, que oportuniza aos conselheiros e conselheiras e demais cidadãos e cidadãs, **a formação e o conhecimento necessários para que possam exercer, de forma plena e efetiva, o verdadeiro controle social, que busca influenciar e orientar as decisões, o planejamento e a execução das ações da Administração Pública** a partir das demandas e necessidades da sociedade, na perspectiva da interseccionalidade de gênero, étnico-racial, geracional, de orientação sexual e das mulheres com deficiência.

Rosalina Batista
Presidente CMDM

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DE LONDRINA

A Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, órgão da Prefeitura de Londrina, tem a competência de fixar diretrizes, coordenar, executar e fazer cumprir as políticas públicas direcionadas às mulheres neste município.

Em consonância com os princípios da participação e da transparência, as ações realizadas seguem as diretrizes e prioridades estabelecidas no **Plano Municipal de Políticas para as Mulheres**. Este documento é formulado em parceria com o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres que representa uma importante instância de controle social.

Com o objetivo de contribuir para o fortalecimento do controle das políticas públicas para as mulheres, o Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina implantou, neste ano de 2021, o projeto **Mulheres Construindo Democracia (MCD)**.

E esta cartilha é o resultado do curso *Planejamento, Gestão e Controle Social de Políticas Públicas*, a primeira ação deste projeto valioso

que teve o apoio da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres e do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres.

O curso, ao reunir mulheres de diversas regiões do país, com diferentes formas de inserção, trajetórias e expectativas, possibilitou a troca de experiências e importantes reflexões acerca dos **desafios à implementação de políticas públicas para as mulheres na perspectiva da transversalidade e da interseccionalidade de gênero, de classe, de raça e etnia.**

Ao registrar e compartilhar um pouco da experiência vivenciada no curso, esperamos que esta publicação se torne um estímulo para o desenvolvimento de projetos que visem a **disseminação de informações e estratégias para o fortalecimento do controle social** e o constante aprimoramento das políticas públicas para as mulheres.

Liange Hiroe Doy Fernandes
*Secretária Municipal de
Políticas para as Mulheres*

AGRADECIMENTOS

Assim como uma única andorinha não faz verão, sozinha não se constrói democracia, tampouco uma coleção como esta. Por isso, nossa publicação se concretiza pela construção de parcerias ao longo de todo o trabalho, desde as primeiras ideias para a elaboração do projeto, até a construção desse material.

Nossos agradecimentos ao Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres e à Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, ambos do município de Londrina, no estado do Paraná, que foram importantes instituições parceiras na efetivação do projeto e na construção e disseminação desse material.

Nossos agradecimentos às mulheres de diferentes formações, trajetórias profissionais, sociais e políticas que participaram da construção do curso ministrando os conteúdos e compartilhando saberes.

Especialmente, agradecemos às mulheres que cursaram esta formação e enriqueceram os debates e reflexões com suas experiências, inquietações e saberes.

**SOZINHA CADA
UMA DE NÓS
PODE ATÉ AN-
DAR BEM, MAS
JUNTAS AN-
DAMOS MUITO
MELHOR**

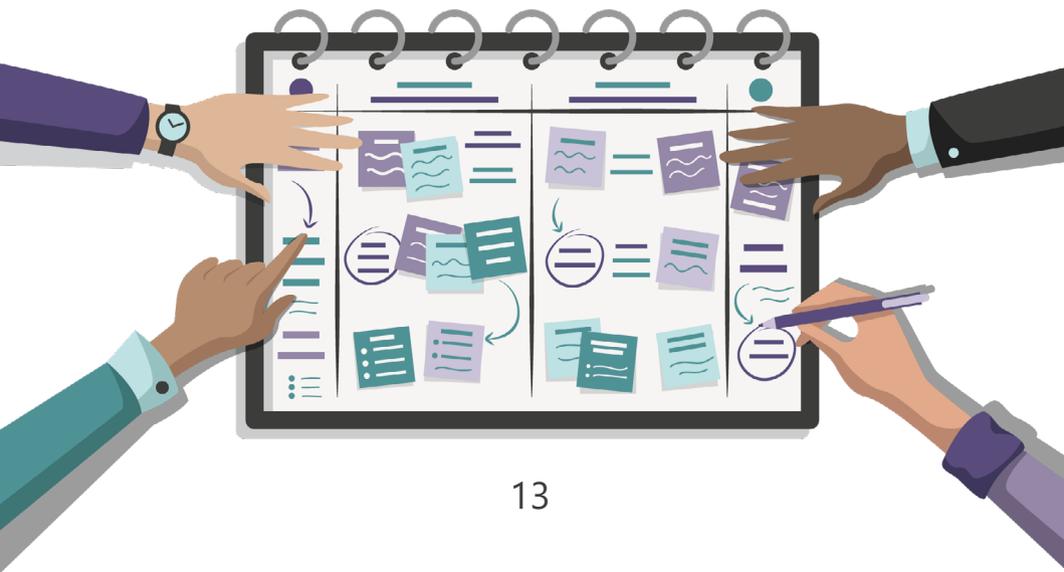


PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA

EM PRIMEIRO LUGAR PODEMOS NOS PERGUNTAR: POR QUE PLANEJAR?

Planejamento é uma atividade que pode ser aplicada em todas as esferas da nossa vida e tem como objetivo estabelecer a forma mais eficiente e eficaz para o alcance de determinados objetivos.

Na vida dos cidadãos e cidadãs, o planejamento visa à resolução de um problema (por exemplo, realizar um tratamento de saúde); a satisfação de uma necessidade básica (garantir estudo para filhos e filhas); ou a realização de um sonho (reformar a casa).



NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DEVEMOS PROCURAR RESPONDER A ALGUMAS PERGUNTAS:

- *Qual é o problema a ser enfrentado?*
- *Quais ações devemos empreender para resolver o problema?*
- *Como? Quando? E onde agir?*
- *Quais os recursos necessários para investir nas ações priorizadas?*
- *E quais resultados almejamos obter?*



Na Gestão Pública, o propósito do planejamento é o mesmo, mas o processo é bem mais complexo, dada a diversidade de demandas e grupos de interesses que se mobilizam na disputa por ideias e por recursos públicos. **Neste sentido, os princípios da transparência e da justiça social devem orientar todo o processo de tomada de decisões.** Para tanto, o Estado brasileiro instituiu regras e mecanismos que devem ser observados pelos gestores e gestoras nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Portanto, para o setor público, “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”¹.

1 BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Guia para construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres – n.1 (2010)** – Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

QUESTÕES IMPORTANTES PARA O PLANEJAMENTO DO SETOR PÚBLICO

Primeiramente, é preciso ter como preceito muito claro que nenhuma ação governamental pode ser realizada se não estiver expressamente **autorizada em lei**. Portanto, na esfera estatal, o planejamento se constitui em **obrigação** e deve seguir regras muito específicas.

Outro aspecto importante na gestão pública é que **planejamento e orçamento** são peças complementares e indissociáveis. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de instrumentos de planejamento que visam orientar os gestores e as gestoras na tomada de decisões quanto à alocação dos recursos públicos para a implementação das ações necessárias ao atendimento das demandas da população.



BASE LEGAL DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA GESTÃO PÚBLICA:

- Constituição Federal, de 1988 – **lei suprema do país**. Todas as demais leis estão subordinadas à Constituição Federal.
- Lei Federal nº 4.320, de 1964 - Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que **estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal** e dá outras providências; e
- Lei Orgânica do Município – considerada a **“Constituição” do município**. É norma própria de maior importância política.



INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A Constituição Federal, de 1988, instituiu seu Capítulo II – Seção II – Os Orçamentos, que trata dos principais instrumentos de planejamento e de gerenciamento orçamentário-financeiro: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA). São as chamadas “**Leis Orçamentárias**”.

VEJAMOS O QUE DIZ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL:



...

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

*§ 1º A lei que instituir o plano plurianual **estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.***

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 5º A lei orçamentária anual compreende-
rá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público² ”.

AS LEIS ORGÂNICAS DE CADA MUNICÍPIO TAMBÉM DISPÕEM SOBRE O PPA, A LDO E A LOA.

2 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 ago. 2021.

Vale destacar que o Art. 29, inciso XII, da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem incluir na respectiva Lei Orgânica, entre outros princípios, a obrigatoriedade da "**cooperação das associações representativas no planejamento municipal**".

Esta é a base legal para o chamado "Orçamento Participativo", onde os cidadãos e as cidadãs, beneficiários e beneficiárias finais dos serviços públicos, têm a **oportunidade de participar**, de forma direta, do processo em que são definidas as ações prioritárias a serem executadas pela Administração Pública e alocados os recursos orçamentários necessários à execução dessas ações.



É importante destacar que **o orçamento é o principal instrumento para a realização das políticas públicas**. Portanto, a participação social no processo de formulação das leis orçamentárias e no acompanhamento da sua execução é fundamental.

Conforme vimos no segundo volume desta coleção, esta participação pode se dar por meio dos chamados mecanismos de controle social, como por exemplo: as audiências públicas, as conferências e os conselhos gestores de políticas públicas.



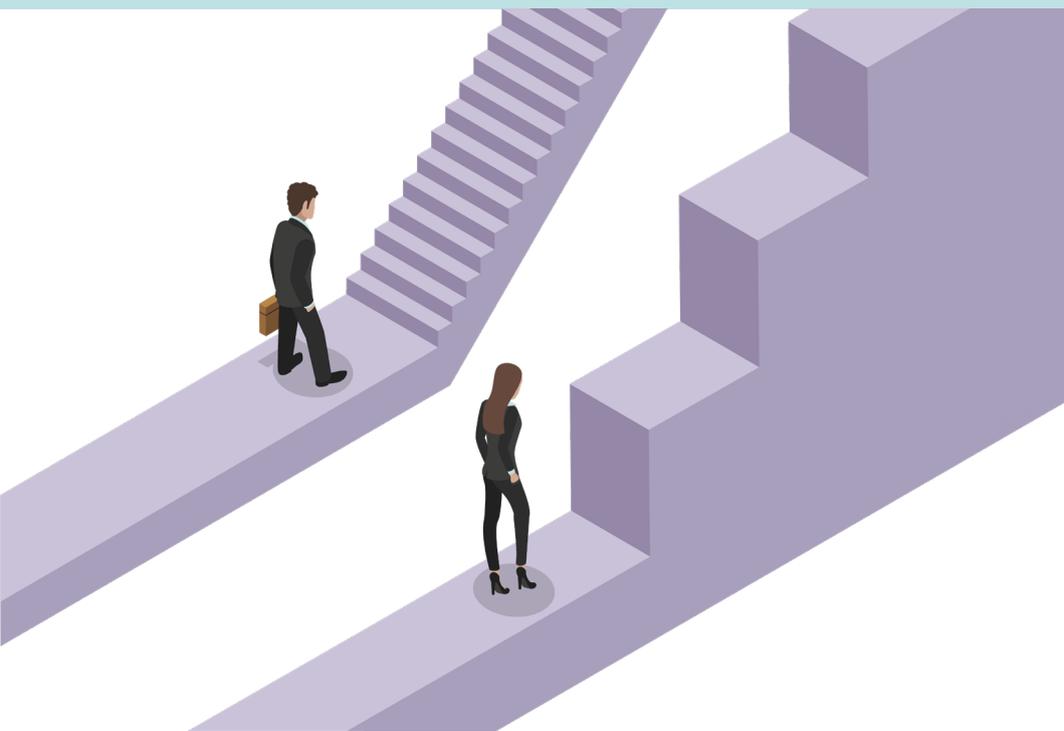
Nesses espaços acontecem a apresentação das demandas da população, a negociação de interesses entre diferentes grupos, a definição das prioridades para o investimento dos recursos públicos, a fiscalização das ações governamentais e a avaliação dos seus impactos na vida dos cidadãos e das cidadãs.

Vimos, também, que, na sociedade em que vivemos, **os recursos, as oportunidades e o poder são distribuídos de forma desigual entre homens e mulheres e entre as próprias mulheres.** Fatores como idade, classe social, escolaridade, local de moradia, raça e etnia, entre outras, condicionam o modo de vida das pessoas e o acesso aos bens e recursos socialmente produzidos.

Neste sentido, no exercício do controle social das políticas públicas, uma pergunta que devemos formular é: como, na prática, os orçamentos se convertem em ações capazes de promover mudanças concretas na vida das mulheres?



Em primeiro lugar é preciso reconhecer que **todo investimento público tem algum impacto na vida das pessoas**. Mas, quando pensamos a partir da perspectiva de gênero, devemos levar em conta que homens e mulheres desempenham papéis, assumem responsabilidades e desenvolvem habilidades diferenciadas, que foram socialmente construídas e que implicam em desvantagens para as mulheres. Desta forma, a depender do modo como as políticas públicas forem formuladas, o seu impacto será igualmente diferenciado para os gêneros.



Portanto, não basta alocar um montante de recurso para uma determinada secretaria ou ação. Um “orçamento sensível a gênero” deve **considerar essas iniquidades e adotar medidas para que os benefícios do investimento público possam ser usufruídos pelos diferentes grupos de homens e de mulheres**. A perspectiva de gênero no orçamento deve se dar de forma transversal, ou seja, deve perpassar todas as políticas públicas³.



AGORA QUE VIMOS A IMPORTÂNCIA DO “OLHAR DE GÊNERO” SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO, VAMOS CONHECER UM POUCO MAIS SOBRE AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS?

3 JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley. **Orçamentos sensíveis a gênero**: conceitos. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

O QUE É O PLANO PLURIANUAL (PPA)?

O Plano Plurianual (PPA) define os investimentos que serão realizados em 4 anos. Ele é elaborado sempre no primeiro ano de mandato do chefe ou da chefe do Poder Executivo. Isso garante a continuidade da realização dos investimentos e a prestação de serviços públicos à população, a exemplo de pavimentação asfáltica; construção ou melhorias de escolas, postos de saúde e estradas rurais; aquisição de ambulâncias; e tantos outros.

O PPA declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais do Governo. Além disso, organiza a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública.



Ao analisar o PPA do nosso município, considerando as demandas específicas das mulheres, podemos tentar responder às seguintes perguntas:

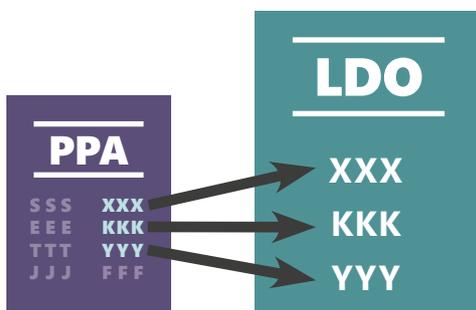
- As ações propostas no PPA contemplam as **demandas apresentadas pelas mulheres** nas conferências e audiências públicas?
- Existe **previsão orçamentária** para a implementação de políticas públicas dirigidas às mulheres?
- É possível identificar nos orçamentos das diversas secretarias previsão orçamentária para **ações que impactam diretamente na qualidade de vida das mulheres?**



O QUE É A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)?

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com base no que foi estabelecido no PPA, destacará o que é mais importante, ou seja, **as metas e as prioridades que serão realizadas no orçamento a cada ano.**

A LDO tem **vigência anual** e deve ser aprovada pelo Legislativo antes do recesso do meio do ano. Ela define o **conjunto de instruções para a concretização do Plano de Governo por um período determinado.** É um instrumento de planejamento, que orientará a elaboração e a execução do orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais.



A LDO estabelece a conexão entre o planejamento de médio prazo, representado pelo PPA, e as ações necessárias no dia a dia e

concretizadas no orçamento anual.

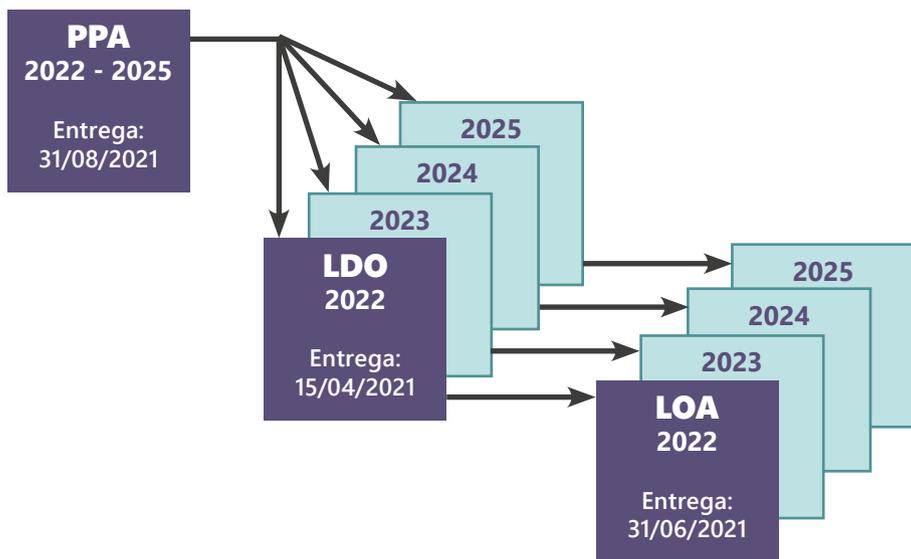
O QUE É A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)?

A Lei Orçamentária Anual (LOA), como o título já sugere, tem vigência anual e sua função é **estimar as receitas e programar as despesas**. Ou seja, para executar os investimentos previstos no Plano Plurianual e destacados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LOA deverá fazer a previsão do fluxo dos recursos - receitas e despesas - no respectivo ano de vigência.

A LOA define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no ano de sua execução para atendimento das demandas da sociedade, considerando, entre outras coisas, a escassez de recursos.



Em resumo, o PPA, a LDO e a LOA devem estar sempre em consonância, conforme exemplo esquematizado abaixo.



Acesse o link para saber mais sobre os conceitos básicos, funções, técnicas, princípios e marcos legais do [Orçamento Público](#).

É importante destacar que as leis do PPA, da LDO e da LOA devem incorporar as ações previstas no Plano de Ação e Investimentos do Plano Diretor, e devem, ainda, estar em consonância com o Plano de Governo e os Planos Setoriais de Políticas Públicas.

O QUE É UM PLANO DIRETOR

O Plano Diretor, um instrumento estabelecido na Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001), é parte integrante do processo de planejamento municipal. **É a ferramenta central do planejamento de cidades**, nas dimensões urbana e rural, e estabelece as prioridades e ações compatibilizadas com a capacidade de investimento do Município, devendo assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos e das cidadãs quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Neste contexto, assim como o PPA, a LDO e a LOA, o Plano Diretor também deve **incorporar as perspectivas das mulheres e interseccionais no planejamento das cidades**, adotando a transversalidade de gênero como estratégia central para a garantia de uma intervenção ampla e articulada entre as diversas políticas públicas, de forma a garantir o direito à cidade para todos e todas⁴.

4 LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres. **Plano Municipal de Políticas para as Mulheres 2020 - 2022**. Londrina: Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, 2019.

PLANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No volume anterior desta Coleção vimos que as políticas públicas visam responder às demandas da sociedade. Sendo resultado de disputas por ideias e por recursos públicos entre diferentes grupos de interesses, elas resultam em ação ou inação dos governos.

Assim, além dos instrumentos de planejamento e gestão anteriormente apresentados, o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas exige a construção de planejamento específico, considerando as diferentes áreas da gestão pública: são os chamados **planos setoriais de políticas públicas**.

Além de definir diretrizes e prioridades para a ação governamental, esses planos estabelecem **responsabilidades entre os diferentes agentes da gestão pública e metas a serem cumpridas**, constituindo-se, dessa forma, em importantes instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Vimos, também, que as políticas públicas nem sempre atendem igualmente aos problemas vivenciados por homens e mulheres. E mesmo entre as mulheres, considerando a diversidade de experiências, o alcance das ações, seus impactos e benefícios, podem reforçar desigualdades ao invés de combatê-las.

Neste sentido, o processo de controle social sobre as ações governamentais deve considerar, também, as diretrizes, as prioridades, os objetivos e as metas estabelecidos nos planos setoriais de políticas públicas, procurando **observar até que ponto a perspectiva de gênero tem sido incorporada nas diferentes áreas** (educação, trabalho, saúde, assistência social, habitação, transporte, segurança, cultura, esporte e lazer, entre outras).



POR QUE UM PLANO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES?

Você sabia que o Brasil ocupa o 93º lugar entre 156 países num ranking que analisa a igualdade entre homens e mulheres? O levantamento foi realizado pelo Fórum Econômico Mundial e os dados são do ano de 2020.

Desde 2006, o Brasil caiu 26 posições neste ranking. Situações como menor remuneração em relação aos homens, o grande número de mulheres desempregadas ou no trabalho informal e precarizado e a baixa participação política da população feminina são algumas situações que colocam o Brasil nesta posição⁵.

*É com o objetivo de promover ações amplas e articuladas, capazes de reduzir essa desigualdade, que o governo federal, os estados e os municípios devem formular seus **Planos de Políticas para as Mulheres**.*

5 ALVES, Isabela. Brasil cai 26 posições em ranking global de igualdade de gênero. **Observatório do Terceiro Setor**, São Paulo, 06 abr. 2021. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasil-cai-26-posicoes-em-ranking-global-de-igualdade-de-genero/>. Acesso em: 29 ago. 2021.

DAS RUAS À AGENDA GOVERNAMENTAL: UM POUCO DA HISTÓRIA

A inclusão da pauta da igualdade de gênero na agenda governamental expressa o reconhecimento de que **o Estado tem a responsabilidade de agir para eliminar as desigualdades históricas entre homens e mulheres.**

Este reconhecimento é resultado de um amplo processo de mobilização das mulheres que, há mais de quatro décadas, denunciam a violência, a discriminação e as injustiças sociais resultantes da estrutura patriarcal que as coloca num lugar de subalternidade.

Das ruas, onde as mulheres levantaram suas bandeiras, a pauta da igualdade de gênero chegou à academia, onde foram produzidos importantes estudos que trouxeram luz à discussão do tema, inclusive para as agências internacionais da ONU – Organização das Nações Unidas.

Desde que a ONU declarou o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher, foram realizadas diversas conferências internacionais que incorporaram as pautas das mulheres incluindo-as no debate dos direitos humanos. O resultado desse processo foi a criação de um consenso internacional na construção de princípios e diretrizes norteadoras das ações governamentais em prol da cidadania das mulheres e da promoção da equidade de gênero. Os documentos produzidos a partir dessas conferências são importantes referências na construção dos Planos de Políticas para as Mulheres. Entre esses, um dos principais é a **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher** (Pequim, 1995). Conheça o documento [AQUI](#).



VOCÊ SABE COMO SE DEU A CONSTRUÇÃO DO I PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES?

No ano de 2003, o Governo Federal criou a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM). Pautada no princípio da participação social, uma das primeiras ações da SPM foi convocar a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM) que foi realizada no ano seguinte em Brasília. O processo da I CNPM, que envolveu a realização de conferências estaduais e municipais, mobilizou mais de 120 mil brasileiras provenientes dos diversos estados e contemplou mulheres de diferentes idades, identidades, etnias, credos, orientações sexuais, entre outras características.

O resultado das discussões realizadas na I CNPM foi a construção do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, **documento que estabelece princípios, diretrizes e prioridades das políticas para as mulheres que devem ser implementadas nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.**

Acesse o conteúdo dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres:

I PNPM

II PNPM

III PNPM



PRINCÍPIOS NORTEADORES DOS PLANOS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES:



IGUALDADE E RESPEITO À DIVERSIDADE

Mulheres e homens são iguais em seus direitos e sobre este princípio se apoiam as políticas de Estado que se propõem a superar as desigualdades de gênero. A promoção da igualdade requer o respeito e a atenção à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, de situação econômica e regional, assim como aos diferentes momentos da vida. Demanda o combate às desigualdades de qualquer aspecto, por meio de políticas de ação afirmativa e consideração das experiências das mulheres na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

EQUIDADE

O acesso de todas as pessoas aos direitos universais deve ser garantido com ações de caráter universal, mas também por ações específicas e afirmativas voltadas aos grupos historicamente discriminados. Tratar desigualmente os desiguais, buscando-se a justiça

social, requer pleno reconhecimento das necessidades próprias dos diferentes grupos de mulheres.

AUTONOMIA DAS MULHERES

Deve ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e seus corpos, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e país; e de romper com o legado histórico, com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação que constroem suas vidas no plano pessoal, econômico, político e social.

LAICIDADE DO ESTADO

As políticas públicas de Estado devem ser formuladas e implementadas de maneira independente de princípios religiosos, de forma a assegurar efetivamente os direitos consagrados na Constituição Federal e nos diversos instrumentos internacionais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e meninas.

UNIVERSALIDADE DAS POLÍTICAS

As políticas devem ser cumpridas na sua integralidade e garantir o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e am-

bientais para todas as mulheres. O princípio da universalidade deve ser traduzido em políticas permanentes nas três esferas governamentais, caracterizadas pela indivisibilidade, integralidade e intersetorialidade dos direitos, e combinadas às políticas públicas de ações afirmativas, percebidas como transição necessária em busca da efetiva igualdade e equidade de gênero, de raça e de etnia.

JUSTIÇA SOCIAL

Implica no reconhecimento da necessidade de redistribuição dos recursos e riquezas produzidos pela sociedade e na busca de superação da desigualdade social que atinge de maneira significativa as mulheres.

TRANSPARÊNCIA DOS ATOS PÚBLICOS

Deve-se garantir o respeito aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com transparência nos atos públicos e controle social.

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Devem ser garantidos o debate e a participação das mulheres na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas.

O PLANO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS

O Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM) é um **instrumento de planejamento e gestão construído com base nos princípios da participação e da transparência**. É este documento que estabelece os princípios, as diretrizes, os objetivos e as metas que orientam o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas para as mulheres no município.

A partir de uma perspectiva transversal de gênero, o PMPM tem o objetivo de favorecer a implementação de ações articuladas entre as diversas políticas públicas capazes de promover mudanças concretas na vida das mulheres.

A responsabilidade de construir o PMPM é do organismo de políticas para as mulheres (OPM) do município, em articulação com o respectivo conselho municipal. No entanto, o documento implica a pactuação entre os diferentes órgãos do executivo municipal, compartilhando responsabilidades.

O município de Londrina, desde o ano de 1993, conta com um OPM. Inicialmente estruturado como uma Coordenadoria Especial, hoje o órgão está estruturado em uma Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres.

O seu município possui um OPM? Caso não, você pode se informar sobre como viabilizar a sua criação no Guia para Criação e Implementação de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres.

Acesse o [documento](#).



COMO ELABORAR O PLANO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES?

Inicialmente, é importante lembrar que o Plano de Políticas para as Mulheres é mais um documento, entre outros, que visa **orientar a gestão pública**. Neste sentido, a construção deste instrumento deve estar em consonância com outros documentos técnicos e a legislação vigentes no município, como, por exemplo: o Plano Diretor; os planos setoriais de políticas públicas; a Lei Orgânica do Município; o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); a Lei Orçamentária Anual (LOA); e, ainda, o Plano de Governo da respectiva gestão.

Ainda como referência, deve-se considerar os princípios e as diretrizes dos planos nacional e estadual de Políticas para as Mulheres; as recomendações dos Tratados e Convenções Internacionais ratificados pelo Estado brasileiro e a legislação vigente no âmbito dos direitos das mulheres.

Outra questão importante a se considerar na construção do Plano de Políticas para as Mulheres é que, dado o seu caráter transversal, é fundamental o envolvimento das diversas secretarias e órgãos municipais, bem como parcerias com outras esferas de governo, para que se possa viabilizar um plano de ação que atenda às demandas nas diferentes áreas de políticas públicas: saúde, educação, seguridade social, trabalho e renda, habitação, transporte, cultura e lazer.

E, como vimos nas discussões iniciais desta Coleção, **as mulheres devem participar de todas as etapas do ciclo de políticas públicas**, inclusive na formulação dos Planos de Políticas para as Mulheres. Os conselhos gestores e as conferências municipais são espaços privilegiados para essa participação. É importante que a sociedade exija que os gestores e gestoras criem condições para facilitar o acesso delas a esses espaços e que a participação seja representativa da diversidade de experiências das mulheres, considerando as especificidades de classe, idade, raça e etnia, orientação sexual, entre outras.

CRITÉRIOS E CONDIÇÕES A SEREM CONSIDERADOS NA CONSTRUÇÃO DE UM PLANO DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

- *Princípios e diretrizes aprovados em documentos internacionais e nacionais de defesa dos direitos humanos, com enfoque de gênero;*
- *CrITÉrios tÉcnicos e orçamentários;*
- *Compatibilização com a legislação nacional, estadual e municipal;*
- *Diálogo com a sociedade por meio dos mecanismos de controle social como audiências públicas, conselhos gestores e conferências de políticas públicas;*
- *Participação efetiva e plural das mulheres para que as diferentes visões de mundo, perspectivas e demandas possam ser consideradas.*

PROCESSOS A SEREM REALIZADOS

- *Leitura da realidade local: potencialidades e necessidades; políticas públicas e estrutura de serviços disponíveis no município; cenário político: articulação entre os diversos atores e atrizes;*
- *Discussão ampla com a comunidade por meio dos mecanismos de participação popular: conselhos, conferências, audiências públicas, consulta pública;*
- *Definição dos indicadores que serão acompanhados possibilitando avaliar o êxito na execução do Plano e o impacto das ações implementadas;*
- *Definição das parcerias (sociedade civil, gestores e gestoras das diversas áreas de políticas públicas) e pactuação das responsabilidades de forma a garantir a gestão transversal do Plano;*
- *Determinação do mecanismo de monitoramento e avaliação do Plano.*

Um passo a passo para a construção do Plano de Políticas para as Mulheres pode ser encontrado no Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres.

Acesse o [documento](#).



MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são um conjunto de atividades que busca, de forma permanente, articulada e sistêmica, o acompanhamento e a análise crítica dos programas, dos projetos, dos produtos e dos serviços ofertados à população, com a finalidade de ampliar a sua capacidade de implementação e subsidiar a tomada de decisão dos gestores e das gestoras visando ao aprimoramento da ação pública.

Através do monitoramento é realizada a verificação do cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Ação, e por meio da avaliação é realizada a análise dos resultados e a proposição de melhorias, intervenções, correções de distorções que possam ser verificadas e eventuais ajustes das estratégias para efetivação do Plano de Ação. Ou seja, o monitoramento e a avaliação fazem parte de um processo contínuo e de retroalimentação.

O monitoramento e a avaliação incluem a análise das capacidades organizacionais; dos fluxos e dos processos institucionais e da entrega de serviços à sociedade⁶. Vejamos o que integra cada item.

- Capacidades organizacionais: estrutura física e financeira, estrutura de recursos humanos, marcos legais, arranjo institucional etc.;
- Fluxos e processos institucionais: relação entre os poderes, relações intraexecutivo, interface Estado-sociedade, conexões em rede etc.;
- Entrega de serviços à sociedade: serviços, programas, projetos, ações e atividades efetivamente entregues às usuárias das políticas públicas para as mulheres e a sua relação com as agendas e políticas transversais.

No que tange às ações e metas constantes do PPA, da LDO e da LOA, o monitoramento é realizado anualmente pelo Tribunal de Contas, pela Câmara de Vereadores e pelo

6 CARDOSO JR, José Celso. **Monitoramento estratégico de políticas públicas:** requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. 2015.

próprio Executivo Municipal através das audiências de prestação de contas quadrimestrais e por meio de relatórios disponíveis no Portal da Transparência.

Quanto aos Planos de Políticas para as Mulheres, o monitoramento deve ser coordenado pelo Organismo de Política para as Mulheres (OPM), em parceria com o respectivo Conselho, e deve envolver os demais parceiros responsáveis pela execução do Plano. Nesta perspectiva, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres recomenda, aos estados e municípios, a criação de Comitês de Monitoramento do Plano, de forma a garantir que representantes das diversas áreas do governo e da sociedade civil participem desse processo.



CANAIS DE COMUNICAÇÃO ENTRE OS CIDADÃOS E AS CIDADÃS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No exercício do controle social, as pessoas precisam se relacionar com a Administração Pública para solicitar informações, apresentar denúncias, fazer críticas e sugestões. O órgão responsável pela interlocução entre os cidadãos e as cidadãs e a Administração Pública são as ouvidorias.



O QUE É UMA OUVIDORIA PÚBLICA?

As ouvidorias foram criadas a partir de determinação da Constituição Federal de 1988 que, em seu Art. 37, Parágrafo 3º, ordenou que a Administração Pública institísse serviços de atendimento às reclamações e sugestões dos cidadãos e das cidadãs, especialmente os usuários e as usuárias dos serviços públicos, garantindo espaços e instrumentos de participação e controle social.

Assim sendo, as ouvidorias são **canais de comunicação entre o cidadão e a cidadã e um órgão público**. Por meio deste serviço, é possível encaminhar questões relacionadas à prestação de serviços públicos não atendidos ou insatisfatórios, seja por reclamações, denúncias ou sugestões; e tecer elogios aos serviços que são considerados satisfatórios.

Desta forma, a existência de uma ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão e a cidadã fiscalizem e participem da gestão pública, realizando o controle social sobre as políticas, os

serviços e, mesmo que indiretamente, sobre os servidores públicos e as servidoras públicas.

Além disso, a ouvidoria pode ser utilizada para acesso a informações, conforme a Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (LAI).



O QUE É A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)?

A LAI assegura o **direito fundamental de acesso à informação**, à qual se subordinam os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público. Sua promulgação tornou como regra, na Administração Pública, a transparência das informações de interesse público, como os gastos públicos, por exemplo.

Destacamos que os dados pessoais devem ser tratados em conformidade com a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Acesse os links para conhecer esta legislação na íntegra: [LAI](#) e [LGPD](#)

Quer conhecer mais sobre o atendimento das ouvidorias públicas e a aplicação da lei de acesso à informação disponível? Conheça materiais para leitura [AQUI](#).

COLOCANDO EM PRÁTICA O CONHECIMENTO ADQUIRIDO

Você já conhece os instrumentos de planejamento, gestão e monitoramento de políticas públicas do seu município?

Sugerimos um passo a passo:

1. Caso o seu município tenha um Plano específico de Políticas para as Mulheres, verifique se os princípios e diretrizes do plano estão alinhados com os conteúdos apresentados neste volume;
2. Acesse o site da prefeitura. Acesse os Planos Setoriais do seu município. Considerando a transversalidade da política para as mulheres, você encontrará programas, projetos e atividades de interesse das mulheres em diferentes planos (Políticas para as Mulheres, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Habitação, Trabalho etc.);
3. Após identificar as prioridades elencadas nos Planos Setoriais do seu município, aces-

se novamente o site da prefeitura e localize o Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual vigente. Verifique os programas de governo de cada Secretaria e órgão da Administração Municipal e procure identificar as ações previstas nos planos setoriais e os valores alocados para sua execução;

4. Verifique como se deu o processo de participação popular na elaboração dos planos setoriais e das leis orçamentárias. Foram realizadas audiências públicas? Quais foram as formas de comunicação e interação entre o poder público e a população?

5. Não encontrou? Não entendeu? Entre em contato com a ouvidoria do município e solicite as informações desejadas.



REFERÊNCIAS

ALVES, Isabela. Brasil cai 26 posições em ranking global de igualdade de gênero. **Observatório do Terceiro Setor**. São Paulo. 06 abr. 2021. Disponível em <https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasil-cai-26-posicoes-em-ranking-global-de-igualdade-de-genero/>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

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

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013 - 2015**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: https://oig.cepal.org/sites/default/files/brasil_2013_pnpm.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Guia para construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres – n.1 (2010)**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. Disponível em https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/documentos-1/SPM_GUIA%20PARA%20CONSTR%20E%20IMPLE%20AGO_2011.pdf/view. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Guia para criação de Organismos de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2019. Disponível em https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/publicacoes-1/GUIA_PARA_CRIACAO_E_IMPLEMENTACAO_DE_ORGANISMOS_GOVERNAMENTAIS_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES__OPM.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

JÁCOME, Márcia Laranjeira; VILLELA, Shirley.
Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos.
Brasília: ONU Mulheres, 2012. Disponível em:
https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/orcamentos-conceitos.pdf.
Acesso em: 30 set. 2021.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres. **Plano Municipal de Políticas para as Mulheres 2020 - 2022.** Londrina: Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, 2019. Disponível em <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/conselho-direitos-da-mulher/legislacao-21/39124-pmpm-2020-2022-final-publicacao/file>. Acesso em: 30 jun. 2021.

LOPES, Eli Fernanda Brandão. Participação social e controle social dentro do contexto do Estado Democrático de Direito. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, maio 2021. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/participacao-social-e-controle-social-dentro-do-contexto-do-estado-democratico-de-direito/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

SOBRE AS AUTORAS

DARLING SILVIA MAFFATO GENVIGIR

Graduada em Ciências Contábeis, Especialista em Administração Financeira e Comércio Exterior; Administração Pública; e MBA em Gestão Pública e Gerenciamento de Cidades. É servidora pública municipal, atuando na Diretoria de Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia de Londrina.

ELAINE GALVÃO

Socióloga pela Universidade Estadual de Londrina, especialista em Saúde Coletiva e mestrada em Ciências Sociais pela mesma Universidade. É servidora pública municipal, atuando na Secretaria de Políticas para as Mulheres da Prefeitura de Londrina. Coordenadora da Rede Municipal de Enfrentamento à Violência Doméstica, Familiar e Sexual contra as Mulheres e membro do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres de Londrina.

ROSANGELA PORTELLA TERUEL

Graduada em Administração e em Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos. Especialista em Gestão de Projetos, Business Intelligence, Coaching e Liderança e Gestão Pública. É servidora pública municipal, atuando na Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres de Londrina e membro do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres de Londrina.

CONHEÇA OS DEMAIS VOLUMES DA COLEÇÃO:



Quer reproduzir as informações?

Autorizamos a reprodução desde que citada a fonte.

Precisa de ajuda para usar o material?

Solicite apoio ou orientações no uso deste material para fins formativos escrevendo para:

estudos_de_genero@uel.br



PREFEITURA DE
LONDRINA

Secretaria Municipal de
Políticas para as
Mulheres



Universidade
Estadual de Londrina