
A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES: DESAFIOS POSTOS PARA A GESTÃO PÚBLICA

*PARTICIPATION AND SOCIAL ACCOUNTABILITY IN PUBLIC POLICIES
FOR WOMEN: CHALLENGES TO THE PUBLIC SECTOR*

Maria Elisa Almeida Brandt

Doutora em Sociologia pela USP (2004), mestre em Antropologia Social pela Unicamp (1998). Atuou como técnica na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECADI/MEC) na articulação interinstitucional em torno dos temas Gênero e Educação para os Direitos Humanos, entre 2004 e 2008. Atualmente é Especialista em Políticas Públicas do Governo do Estado de São Paulo.

Carla de Paiva Bezerra

Mestranda em Ciência Política pela USP e Bacharel em Direito pela UnB (2007). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal (EPPGG-MPOG).

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Inserção da Agenda de Gênero nas Políticas Públicas; 2 A Gestão da Política para as Mulheres no Contexto Geral das Estratégias de Planejamento e Gestão; 2.1 As Conferências e os Planos; 3 O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e a Questão da Transversalidade; 4 Transversalidade de

Gênero; 5 O Comitê: que Articulação é Possível? 6 Para Sair do Impasse: Espaços de Intervenção na Interface entre Gestão e Gênero; 7 O PPA 2012-2015: O “Começo de uma Nova História na Administração Pública Brasileira”? 8 Para Concluir; Referências.

RESUMO: Este artigo pretende discutir alguns aspectos que desafiam a participação e o controle social sobre as políticas públicas para as mulheres, sob a perspectiva da gestão. Endereçaremos as seguintes questões: De que maneira dinâmicas participativas como as conferências de políticas para as mulheres e a atuação do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres se inserem no cotidiano da gestão pública? Quais as características dos instrumentos de planejamento e gestão atuais e seu impacto na construção de políticas públicas para mulheres?

A decisão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) de destinar grande parte de seu esforço a práticas horizontais e participativas de gestão se explica, em parte, por mudanças de ênfase nos significados do conceito de transversalidade, entre pessoas envolvidas na implementação da “transversalidade de gênero” nas políticas públicas. Contudo, a escolha de um comitê multissetorial como estratégia central, se demonstrou insuficiente frente aos desafios da implementação de uma política transversal.

Nesse sentido, apontamos desafios a serem enfrentados para alterar as práticas de gestão da política para as mulheres no contexto das atitudes e mentalidades típicas na administração pública. Defendemos que medidas de gestão de pessoas nas organizações são prioritárias para a concretização de uma política antissexista.

ABSTRACT: This article aims at discussing challenges to participation and social control over public policies for women, from the perspective of public management. The following questions are addressed: How participative practices such as national conferences of policies for women and the Monitoring and Articulation Committee of the National Plan of Policies for Women relate to day-to-day public administration? Which are the features of planning and implementation instruments today, and their impact on the development of public policies for women?

Special Secretariat for Women's Policies decision of focusing efforts on horizontal and participative management practices is partially explained by a shift in the meaning of “transversalidade”, Brazilian version for gender mainstreaming, and its uses among actors involved

in public policies for women. However, the choice of a multi-sector committee as key strategy for the coordination of women's policies insufficient to overcome the limits for the implementation of a gender mainstreaming policy.

Management practices in the field of policies for women are analyzed in the context of public administration attitudes and mentalities. We suggest that measures on human resources development and culture change in organizations are most relevant for the concretization of an anti-sexist policy.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Mulheres. Participação. Controle Social. Gestão Pública. Transversalidade. Gênero.

KEYWORDS: Public policies. Women. Participation. Accountability. Public Administration. Gender mainstreaming. Gender.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir alguns dos desafios postos para a promoção da participação e do controle social sobre as políticas públicas para as mulheres, sob a perspectiva da gestão. Partimos de três afirmações. A primeira é a de que a sociedade brasileira é marcada por profundas desigualdades resultantes de discriminações associadas de gênero, raça/cor, classe e orientação sexual (sem, evidentemente, desconsiderar inúmeras outras), sendo que o “padrão dominante nas identidades de gênero de adultos envolve uma situação de subordinação e de dominação das mulheres, tanto na esfera pública como na privada”¹. A segunda é que o Estado, por meio da execução de políticas, tem papel fundamental a cumprir para a redução das desigualdades e enfrentamento das discriminações. Por fim, entendemos que discutir aspectos da gestão pública no contexto das políticas para as mulheres, entre gestoras e gestores públicos, é uma estratégia relevante de intervenção para quem busca aprimorar a ação estatal nesse campo.

Com esse intuito, tentaremos endereçar, entre outras, as seguintes questões: De que maneira as dinâmicas participativas como as conferências de políticas para as mulheres e a atuação do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres se inserem no cotidiano da gestão pública? Quais as características dos instrumentos de planejamento e gestão atuais, e

1 FARAH, M. F. S. *Gênero e políticas públicas. Estudos Feministas, Florianópolis*, 12 (1): 47-71, jan-abril 2004.

como eles impactam a construção de uma agenda de gênero nas políticas públicas? Que temas de gestão precisam ser debatidos quando buscamos explicação para a impermeabilidade das agendas dos órgãos setoriais às demandas advindas dos movimentos feminista e de mulheres?

Tentaremos mostrar que a decisão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) de destinar grande parte de seu esforço ao estabelecimento de práticas horizontais e participativas se explica, em parte, por mudanças de ênfase nos significados dados ao conceito de transversalidade pelas pessoas envolvidas no planejamento e implementação da chamada “transversalidade de gênero” nas políticas públicas. Contudo, a escolha de um comitê multissetorial como estratégia central, por mais justificada que fosse tanto pela teoria em gestão, quanto por sua coerência com os princípios democráticos que fundam essa política, se demonstrou insuficiente frente aos desafios da implementação de uma política transversal.

Por fim, avaliaremos as práticas de gestão da política para as mulheres no contexto das atitudes e mentalidades típicas na administração pública e das práticas organizacionais. Nosso objetivo é o de apontar as organizações, como arena de intervenção prioritária, no futuro próximo, para a concretização de uma política para as mulheres e, mais que isso, de uma política antissexista.

1 A INSERÇÃO DA AGENDA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de inserção de uma agenda de gênero nas políticas públicas começou lentamente a partir do final da década de 1970, com a redemocratização e a ampliação da participação social. Houve importantes marcos institucionais nos anos 80: a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, em 1983, e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985. Fruto da organização coletiva de mulheres na área da saúde, outro marco – este já referido a políticas públicas especificamente –, foi o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, em 1983.²

No mesmo período, a temática do enfrentamento à violência contra a mulher começa a se destacar dentro da pauta feminista. Após diversas experiências não institucionais de apoio à mulher vítima de violência, ainda em 1985, é criada a primeira Delegacia de Defesa da Mulher

2 Boas revisões desse processo podem ser encontradas em SAFFIOTTI, H. I. B.; MUÑOZVARGAS, M. (orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos-NIPAS/UNICEF, 1994. p. 151-187; MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO T. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. *Serie Mujer y Desarrollo*, 45. Santiago, Chile: jun 2003. e; FARAH, op. cit., 2004.

(DDM), no Estado de São Paulo³. Desde então, houve a criação de mais de 300 delegacias especializadas funcionando em todo o país. Ainda, o movimento feminista garantiu a inclusão, na Constituição, de dispositivo no qual o Estado Brasileiro se compromete com a criação de mecanismo para coibir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, §8). Neste mesmo período também surge a primeira casa abrigo estatal⁴.

Após esse primeiro momento, experiências em políticas com recorte de gênero ou voltadas para as mulheres em específico concentram-se no âmbito municipal. Ainda, a atuação de parcela significativa do movimento feminista é direcionada pela inserção da temática de gênero na agenda internacional, por meio da sua previsão em tratados e convenções, como forma de pressionar os governos nacionais. Destacam-se como instrumentos internacionais a CEDAW⁵, de 1979, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, de 1994. Cabe citar também movimento impulsionado a partir da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), em que os estados-partes passaram a ser instados a elaborar planos de ação para a proteção e promoção dos direitos humanos.

A institucionalização de um organismo executivo das políticas de gênero no interior do aparato estatal federal, já nos anos 2000, acelerou esse movimento.⁶ Em 2002 foi criada a Secretaria Nacional dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, que em 2003, já no governo Lula, foi transformada em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, passando a se vincular à Presidência da República. Na esteira desses acontecimentos, a primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) ocorreu em 2004, a segunda em 2007 e a terceira ocorrerá ainda este ano.⁷

3 IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero*. 2. ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2004.

4 CAVIEDES, E. G. Violencia contra las mujeres en America Latina y el Caribe Español 1990-2000: *Balance de una década*. Disponível em: <<http://www.isis.cl/temas/vi/balance/INFORME%20FINAL11.doc>>.

5 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. O primeiro relatório nacional brasileiro ao Comitê da CEDAW/ONU foi apresentado em 2002, e desde então já foram elaborados outros cinco.

6 Embora não haja espaço para tratar do CNDM, é fundamental lembrar do relevante papel que ele teve e tem nesse contexto. Principalmente no período anterior à criação da SPM, ele era a instância mais próxima do poder decisório, e tinha caráter deliberativo, que o tornava pioneiro (outros conselhos surgiram como consultivos MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO T. op.cit., jun 2003).

7 A Secretaria de Políticas para Mulheres publica em sua página na internet documentos que descrevem em detalhe esses processos: <<http://www.spm.gov.br>>. Ver também OLIVEIRA, G; BARROS, I; SOUZA, M. H. (orgs.). *Trilhas feministas na gestão pública*. Brasília: CFEMEA/Fundação Ford/MDG3 Fund, 2010.

Entre as duas conferências, ocorre a aprovação da Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha. Fruto de elaboração conjunta do Governo com diversas ONGs feministas, ela institui mecanismos jurídicos de proteção para as vítimas, bem como de maior punição para os agressores. A partir de então, a temática do enfrentamento à violência de gênero passa ser predominante na agenda da SPM.

Esses novos instrumentos e arranjos institucionais, tanto para fins de execução das políticas, quanto para participação e monitoramento, contribuíram de forma decisiva para a consolidação do tema na agenda governamental. Ainda, o conjunto de demandas sistematizadas pelas conferências permite vislumbrar um horizonte bastante amplo de políticas públicas com enfoque de gênero.

2 A GESTÃO DA POLÍTICA PARA AS MULHERES NO CONTEXTO GERAL DAS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

2.1 AS CONFERÊNCIAS E OS PLANOS

O Brasil tem sido um espaço de experiências inovadoras quanto a mecanismos de participação democrática dos cidadãos nas últimas décadas. Compreendidas dentro da denominação de democracia participativa, temos as diversas experiências de orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas e de conferências temáticas como alguns dos mecanismos mais difundidos de participação, representação e deliberação da sociedade, em sua maioria versando sobre temas sociais.

Os desenhos e arranjos institucionais variam significativamente em cada caso, conforme o tema, a abrangência federativa e, objetivos do mecanismo em questão. Como ponto em comum, temos a participação de atores governamentais, especialmente do poder executivo, e da sociedade civil, em sua maioria, atores coletivos⁸, debatendo de forma conjunta, em espaços que são simultaneamente de reivindicação, pactuação e deliberação.

As conferências nacionais de políticas públicas seguem dinâmica em certa medida articulada com os respectivos Conselhos temáticos (uma vez que são impulsionadas por estes). Contudo, é na última

8 Sobre os termos sociedade civil, atores coletivos e novos atores sociais, utiliza-se como referência a definição apresentada por GURZA LAVALLE, HOUTZANGER e ACHRYA (2004): “O termo ‘ator coletivo da sociedade civil’ é usado em sentido amplo para denotar um conjunto diverso de atores sociais – associações locais, ONGs, organizações de caridade, etc. – que não têm cargos públicos ou lucro como seus objetivos principais”. In: Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

década que elas ganham força e são ampliadas em quantidade e áreas de abrangência.⁹ Trata-se, portanto, de experiência cujo impacto é recente e ainda dispõe-se de pouca literatura especializada. Ainda, as conferências constituem o espaço, por excelência, de debate sobre a definição de diretrizes políticas, além de contarem com uma maior pluralidade e variabilidade de representantes da sociedade civil, bem como possuírem uma incidência sobre a agenda política em âmbito nacional.

Assim, a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (CNPM), realizada em 2004, envolveu mais de 120 mil pessoas nas plenárias municipais, em cerca de 2.000 municípios, e nas conferências estaduais em todas as unidades da federação, tendo em sua etapa nacional, em Brasília 1.787 delegadas governamentais e da sociedade civil. Como resultado final, foi aprovado um conjunto de resoluções¹⁰. Subseqüentemente, foi instituído um grupo de trabalho com representantes da sociedade civil e do governo, que se encarregou de elaborar, com base nessas diretrizes, um plano de ação, que se chamou Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).¹¹

Ao avaliarmos o caminho percorrido desde a primeira conferência até hoje, uma primeira constatação é de que as mulheres envolvidas, atuando na SPM, no IPEA, nos ministérios, as representantes da sociedade civil no Comitê de Monitoramento e Articulação do PNPM, todas estão aprendendo a fazer e gerir políticas públicas (inclusive pelo treinamento em gestão, monitoramento e a avaliação de políticas, construção de indicadores, etc.).

A construção do I PNPM se deu em um contexto inaugural em que, após a primeira conferência dessa natureza, se constituía um grupo de trabalho com a participação da sociedade civil para gerar um plano de ação governamental. É preciso ter em conta que, muito embora a Secretaria já existisse desde 2002, com a eleição de Lula seus quadros

9 Com efeito, conforme apontado por POGREBINSCHI (2010), 68,8% de todas as conferências nacionais já realizadas no Brasil - 55 de um total de 80 - ocorreram nos dois mandatos de Lula (2003-2010). POGREBINSCHI, T. *Relatório Final da Pesquisa "Entre Participação e Representação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro"*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

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

11 O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado por Decreto Presidencial em 15 de julho de 2004, era coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e composto por representantes de sete Ministérios – Saúde; Educação; Trabalho e Emprego; Justiça; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social; Planejamento, Orçamento e Gestão –; da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); do CNDM; e das Secretarias da Mulher do Estado do Acre e do Município de Campinas/SP. Uma das autoras participou do GTI que gerou o I PNPM e do Comitê de Articulação e Monitoramento do plano criado em seguida, até 2007.

foram amplamente renovados – era um outro conjunto de feministas e ativistas do movimento de mulheres que começava a aprender o *métier* (salvo raras exceções com experiência em gestão pública).

Contrastados os dois Planos, verifica-se aprimoramento consistente. No I PNPM, os enunciados das ações resultantes se aproximavam, em muitos casos, à forma em que haviam sido expressas as diretrizes da conferência, gerando por vezes a própria inviabilidade de execução da ação, ou de indicadores que permitissem seu monitoramento. Evidente que o compromisso com a demanda social expressa nas conferências precisa ser garantido, mas esse resultado pode ser melhor alcançado, se a escolha é por um plano de ações, pela definição clara de objetivos, sua correspondência com as prioridades e por ações corretamente enunciadas, de modo a permitir a definição de metas quantitativas e indicadores de monitoramento e avaliação.

O II PNPM (Decreto no 6.387/2008) avançou a esse respeito, e também pelo tratamento mais cuidadoso de indicadores e metas, acrescidas em número.¹² Ainda, o II PNPM associou suas ações a programas e ações do Plano Plurianual (PPA 2008–2011) cujo orçamento garante a possibilidade de sua execução. Tais aprimoramentos, em que pese poderem ser reputados em parte à ampliação do compromisso dos ministérios com essa pauta, em nossa avaliação devem-se fortemente ao esforço do órgão responsável, a SPM, em ampliar a transparência e a responsabilização (*accountability*)¹³.

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM), renovado a partir da segunda conferência, é “o” documento do Estado brasileiro a formalizar as diretrizes e prioridades de uma política para as

12 A título de exemplo, uma das prioridades estabelecidas para a Educação no I PNPM era “Promover a alfabetização e ampliar a oferta de ensino fundamental para mulheres adultas e idosas, especialmente negras e índias”, sendo que uma das ações nesse eixo era “Aparelhar e adequar as escolas para o atendimento das necessidades específicas de mulheres, especialmente negras, na educação de jovens e adultos”. A ação tinha como produto “escola adaptada e/ou aparelhada”. A demanda social, corretamente interpretada, seria por políticas que fossem desenhadas para garantir o acesso e permanência na educação de jovens e adultos às mulheres negras. Mas as mulheres negras não tem necessidades educacionais especiais que exijam adequação ou aparelhamento específico de escolas. Não havia, portanto, correspondência entre a demanda enunciada dessa forma e a política de fato realizada pelo Ministério da Educação, que permitisse o monitoramento da ação estatal e o controle social. Veja-se como no II PNPM a mesma demanda é traduzida em prioridade e ações melhor formuladas. A prioridade “Ampliar o acesso e a permanência na educação de grupos específicos de mulheres com baixa escolaridade” é desdobrada em várias ações, entre elas “Promover a alfabetização de mulheres jovens e adultas” (cujo produto é aluna atendida) e “Construir escolas em comunidades remanescentes de quilombos” (cujo produto é escola construída).

13 PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

mulheres, desdobrando-as em campos de ação e iniciativas específicas. Construído participativamente, comprometendo hoje vinte e dois órgãos da administração federal e sendo público, ele permite o controle social sobre esse compromisso genérico.

Embora se preste muito bem a expressar um pacto da sociedade brasileira, e principalmente do poder público nas três esferas, em torno dessa política, do ponto de vista da responsabilização de órgãos federais e do planejamento e monitoramento da execução de ações específicas sob sua responsabilidade ele é ainda muito insuficiente.¹⁴

Apesar de apresentar quase quatrocentas ações descritas em detalhe (enunciados, órgãos responsáveis, produtos, e alguma correspondência com programas e ações do PPA), ele não apresenta metas de execução física ou financeira das ações. Ademais, a responsabilização fica muito prejudicada ao serem listados vários órgãos como co-responsáveis por uma ação, além de “parceiros” como órgãos estaduais e municipais, ONGs e movimentos sociais. Por fim, diferentemente do orçamento público, ele é de caráter meramente consultivo – diferentemente das deliberações das Conferências de Saúde, por exemplo, que geram obrigações para o Executivo. Por conta disso, a avaliação de seus relatórios não é praxe junto a órgãos de controle, fragilizando sua relevância para o controle interno.

Desde o I PNPM, em 2005, o caráter do plano permaneceu indefinido entre as pessoas envolvidas, fossem gestoras da SPM, representantes da sociedade civil ou dos órgãos participantes desse esforço, como integrantes do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. Em parte, isso se explica por se tratar de um documento em construção: a intenção das coordenadoras da ação pela SPM sempre foi comprometer ao máximo os órgãos responsáveis e tornar públicas todas as informações disponíveis, o que não se efetivou devido à fragilidade do compromisso político. Mas essa não é toda a resposta. Havia e ainda há limitações técnicas que dizem respeito ao descaso generalizado com que são tratadas as ferramentas de gestão – metas, indicadores, descritores de ações e seus objetivos –, no principal instrumento disponível que é o PPA, e na prática da gestão pública federal.

14 Não teremos chance de discutir aqui o tema do federalismo, e das estratégias de pactuação da política para as mulheres que a SPM promove com estados e municípios. Basta, por ora, afirmar que o II PNPM é peça chave dessa estratégia, orientando também os movimentos feministas e de mulheres em sua ação junto ao poder público (ver ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Articulando a luta feminista nas políticas públicas*. Desafios para a ação do movimento na implementação das políticas. Brasília: AMB, 2009. E OLIVEIRA, G; BARROS, I; SOUZA, M. H. (orgs.). op.cit., 2010.

A insistência em apoiar o planejamento e o monitoramento das ações em um documento com diversas limitações partia de uma intenção de fortalecer, por seu intermédio, a estratégia de articulação multi-setorial, horizontal e participativa construída em torno dele: o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. No entanto, como veremos a seguir, o Comitê não funcionou como esperado e, enquanto isso, as imperfeições do plano traziam dificuldades para o monitoramento de sua execução e para a atuação das integrantes do Comitê como suas “articuladoras” no interior dos órgãos.

A questão central que as estratégias de participação e controle social colocam para a gestão é como proceder à melhor tradução possível das demandas da sociedade, expressas nos documentos finais das conferências – sejam eles relatórios, diretrizes, ou resoluções – em políticas concretas, ajustes e aprimoramentos dessas políticas. A escolha de estratégias, metodologias e instrumentos de gestão a serem utilizados em todo o ciclo da política (planejamento, implementação, monitoramento e avaliação) deve levar em conta argumentos de razoabilidade e eficiência gerencial ou técnica, que são compatíveis com os critérios democráticos de responsabilização dos agentes estatais (organizações e indivíduos), transparência e garantia de participação e controle social.

Nesse contexto, por mais meritórios que tenham sido os esforços mencionados acima, o II PNPM permaneceu falho como instrumento de gestão. Coordenadoras da ação e “articuladoras setoriais” depositaram grande energia no desenvolvimento de indicadores que em última instância não seriam eficazes (pela inexistência de coleta de dados primários para sua medição e monitoramento), ou no estabelecimento de instrumentos gerenciais que enfrentavam resistências culturais dos quadros da burocracia, apenas para citar dois exemplos.¹⁵ Essa energia poderia ter sido empregada na construção de estratégias mais diversificadas e específicas, que reunissem grupos menores de atores permitindo articulação mais ágil.

Assim, ainda que a ampliação recente das políticas para as mulheres seja inegável, e reconhecida pelas organizações de mulheres, a crítica deve ser feita para indicar avanços necessários.. Apesar de importantes esforços de articulação inter-setorial para a construção de uma política de gênero, que esteja explícita no orçamento federal, ainda não se pode afirmar sua existência enquanto “conjunto organizado, sistêmico e articulado de ações”.¹⁶

15 Caso do Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (SAPNPM).

16 Ver PINHEIRO, L. *Nota Técnica n.º. 8: Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: IPEA. Disponível em <<http://www.ipea.gov>>.

Na seção seguinte procuraremos refletir sobre esse estado de coisas, a partir do entendimento de como as políticas para mulheres se inserem no contexto geral da gestão federal e da cultura das organizações.

3 O COMITÊ DE ARTICULAÇÃO E MONITORAMENTO DO PNPM E A QUESTÃO DA TRANSVERSALIDADE

Concordamos com Pinheiro¹⁷, para quem o principal instrumento de coordenação da política para as mulheres é o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. A escolha do comitê inter-setorial como instrumento central de gestão do plano se sustenta na própria diretriz da *transversalidade*, afirmada no discurso da presidência,¹⁸ das Secretarias Especiais e nos documentos do Ministério do Planejamento¹⁹.

Diante da exigência democrática de se incorporar às políticas públicas o objetivo de redução das desigualdades e enfrentamento das discriminações, a escolha de planejamento e arranjo institucional consolidada a partir do PPA 2004-2007 foi equipar de maneira enxuta (em contraste com as máquinas ministeriais) as secretarias especiais, dotá-las de orçamento voltado mais à gestão e manutenção e menos a programas e ações, e responsabilizá-las por promover articulação institucional que generalizasse aquele objetivo nas políticas públicas. A responsabilidade última pela criação, por exemplo, de políticas educacionais antidiscriminatórias caberia ao Ministério da Educação, mas a co-responsabilidade caberia à SPM, na condição de coordenadora da política para as mulheres.

4 TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO

O conceito de transversalidade de gênero é a tradução nacional para a estratégia do *gender mainstreaming*, conceito surgido no contexto internacional de direitos humanos das mulheres e afirmado como

br/ portal/ index.php?option=com _content&view =article&id =8668&Itemid=9>. Acesso em: 8 jun 2011. para uma descrição crítica detalhada dos instrumentos de gestão das políticas para as mulheres. Técnica do IPEA atuando diretamente na SPM durante o processo de construção dos Planos, muito de sua avaliação representa, arriscamos afirmar, a visão institucional da secretaria sobre o tema.

17 Ibidem, 2011.

18 BRASIL. 2003. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília : MP, 2003, p. 36.

19 BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2008/2011: manual de avaliação*. Exercício de 2010, ano base 2009. Brasília, MP, 2010a; BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual técnico do orçamento 2011*. Brasília: MP, 2010.

estratégia central a partir de *Beijing* (2005).²⁰ Quando referido ao campo específico de políticas públicas, nos apoiaremos na definição de Bandeira, para quem transversalidade de gênero nas políticas consiste em “elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo.”²¹

Por este conceito, verifica-se que as estratégias para alcançar tal transversalidade não se limitam ao esforço de promover ferramentas horizontais de coordenação intersetorial. E, no entanto, em nossa avaliação, os esforços de gestão da política para mulheres se centraram quase que exclusivamente nessa estratégia, sem que as condições organizacionais estivessem dadas para uma verdadeira gestão transversal.

Os usos que o conceito de transversalidade tem recebido recentemente, na prática cotidiana da gestão das políticas para as mulheres, tomaram emprestado significados advindos de dois campos discursivos²² distintos: o primeiro foi descrito acima, e o segundo é o das pessoas (acadêmicos ou administradores) interessadas no campo da gestão pública. Evidentemente, há uma interface entre esses discursos, de modo que o próprio conceito se transforma no processo.

O primeiro desenvolvimento do conceito, já bastante diagnosticado²³, é seu esvaziamento, sua transformação em lugar-comum pelo uso excessivo, meramente retórico ou apenas pouco criterioso, por diversos atores envolvidos (mandatários políticos, planejadores, gerentes e executores de políticas). O segundo, discutido aqui, é o distanciamento

20 O termo *gender mainstreaming* se aproxima à idéia de generalizar ou tornar corriqueira a perspectiva de gênero, quer por ações específicas quer pela modelagem de ações gerais. Da maneira como definido em 1997 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, é “o processo de lidar com as implicações, para mulheres e homens, de qualquer ação planejada, incluindo legislação, políticas ou programas, em qualquer área e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar as preocupações e experiências de mulheres bem como de homens parte integral do desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, de maneira que mulheres e homens se beneficiem igualmente e que a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo último dessa generalização é atingir a igualdade de gênero.” (Organização Internacional do Trabalho, em: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>>, tradução nossa).

21 BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL/Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Brasília: CEPAL/SPM, 2005, p.5.

22 PÊCHEUX, M. *Discurso: estrutura ou acontecimento*. Trad. Eni Orlandi. Campinas: Pontes, 1990.

23 IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. v. 3. Brasília: IPEA, 2009.

de sua origem nos movimentos feministas e de mulheres e a aproximação ao discurso da gestão.

Texto contido em publicação do IPEA (2009) exemplifica bem as possibilidades de confusão semântica em torno da idéia de transversalidade:

[...] o hodierno jargão das políticas públicas o termo tem sido usado para designar tratamento de certos temas de forma oblíqua à divisão burocrático-departamental em ministérios, secretarias, institutos etc. Assim, o conceito de transversalidade, em sentido estrito, pressupõe atuação interdepartamental e criação de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão, em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia. [...] *A transversalidade envolve necessariamente o desafio de estabelecer redes entre gestores e órgãos públicos nas quais predominem relações de confiança e reciprocidade.*²⁴ (grifo nosso)

Se é verdade que a transversalidade de gênero pressupõe uma atuação interdepartamental, disso não decorre que isso seja feito, necessariamente, por meio de fóruns horizontais de diálogo e tomada de decisão. Muito embora desejável, não é imprescindível para a generalização da atenção a gênero em todos os campos de políticas (*gender mainstreaming*), a consolidação de uma cultura da reciprocidade e confiança no âmbito da administração pública federal.

5 O COMITÊ: QUE ARTICULAÇÃO É POSSÍVEL?

O desempenho do Comitê foi, até o momento, insuficiente para atingir seu propósito original. O comprometimento dos ministérios é muito variável, da mesma forma que a posição das integrantes na hierarquia decisória dos órgãos que representam. Dadas as características do funcionamento típico dos ministérios (discutidas mais tarde), isso gera grandes dificuldades para a comunicação e tomada de decisão interna aos ministérios exigidas pelas deliberações do comitê. A realização das atividades depende excessivamente da atuação individual da representante, e assim sua qualidade é determinada, em grande

24 IPEA. Ibid., 2009. ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, Koldo. *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*. In: VI Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina: nov 2001.

parte, pelo compromisso pessoal que se tenha com “a causa”.²⁵ Ainda que haja tal compromisso, disso não decorre que o órgão realize de fato políticas consistentes para as mulheres (ao contrário, o bom desempenho individual pode até mascarar a inação do órgão).

Diante da constatação de que o Plano não era respeitado como compromisso, a SPM tentou, em 2008, aprimorar o funcionamento do Comitê por meio de mudanças em seu regimento. Estas se caracterizaram, entre outros aspectos, por: 1) Explicitar novos deveres das integrantes, como o preenchimento de sistema de monitoramento *on line*; 2) Incluir órgãos da alta hierarquia decisória – a Casa Civil e a Secretaria de Comunicação da Presidência.

Isto é, a solução para comprometer as organizações foi trazer a Casa Civil para dentro do comitê, nos moldes da Agenda Social do Governo Federal. Nesse mesmo sentido, a criação, em 2007, do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, no âmbito da Agenda Social, pôde ser interpretada como uma tentativa de concretizar de outra forma a transversalidade que o PPA e o Comitê não garantiam, no campo do enfrentamento da violência de gênero. O que distinguiu as duas estratégias enquanto formas de coordenação inter-setorial de políticas, e fez a diferença nos resultados, foi a agência inicial da Presidência da República, na figura da Casa Civil, e sua participação constante monitorando o processo e responsabilizando os órgãos setoriais participantes.

O exemplo mais bem sucedido do Pacto parece confirmar o que diz a literatura: a agência da hierarquia superior é necessária para criar o compromisso com uma missão comum entre pares. E também ela pode se prestar a empoderar no processo um dos pares como coordenadores da ação e tomadores de decisão legítimos.²⁶

Contudo, as práticas de gestão das políticas para as mulheres esbarraram nas características conservadoras da prática cotidiana de servidores públicos e organizações. No estágio atual da cultura organizacional nos órgãos federais, a condição essencial para a cooperação

25 Esta avaliação é calculada na experiência de uma das autoras como integrante do Comitê em seu início (2005 a 2007). Desde então não temos informações de primeira mão, mas um bom indício é dado pelas atas das reuniões disponíveis no sítio da secretaria da Internet (mais um esforço de transparência digno de nota). A despeito de participarem 22 ministérios, a média de comparecimento às reuniões não chega a metade disso. Das duas últimas reuniões cujas atas estão disponíveis, 22 de junho e 07 de outubro de 2010, participaram apenas 4 ministérios setoriais.

26 Por ser a SPM a responsável pela Política Nacional de Enfrentamento, cabia a ela a coordenação da Câmara.

horizontal exigida por estratégias como o Comitê do PNPM, que é a percepção de objetivos compartilhados, não está dada, em absoluto.²⁷

Portanto, tais correções de rota foram ineficazes porque atuaram na responsabilização individual das integrantes, sem afetar as organizações. Não levaram em conta aspectos da cultura organizacional na administração pública que influenciam a atuação de servidores, refratária à lógica de coordenação horizontal, e que são mais determinantes de sua prática cotidiana do que serem ou não atentos à questão de gênero.

Para que o consenso em torno da relevância da pauta de gênero se dissemine verdadeiramente, de modo a permitir o bom funcionamento de instâncias de articulação inter-setorial como o Comitê, será necessário um esforço real da alta administração – presidência e MPOG – em promover a necessária inovação na gestão de organizações e pessoas.

6 PARA SAIR DO IMPASSE: ESPAÇOS DE INTERVENÇÃO NA INTERFACE ENTRE GESTÃO E GÊNERO

Uma das explicações dadas para a impermeabilidade dos órgãos setoriais às demandas de gênero é o entendimento, que talvez seja majoritário entre gestores, segundo o qual a política para as mulheres é de responsabilidade da SPM, e não uma responsabilidade compartilhada entre todos²⁸. Mas se inúmeros documentos oficiais e discursos de altos mandatários afirmam o contrário, quais são as bases de sustentação desse argumento?

A resposta, a nosso ver, precisa ser buscada nos mecanismos pelos quais os objetivos estratégicos dos órgãos – aqueles de fato, não necessariamente os apresentados nos textos do PPA – são construídos e disseminados internamente, e na maneira como os servidores criam e consolidam visões próprias sobre seu papel, o de sua unidade, secretaria ou ministério. Os ministérios, principalmente os mais antigos e pesados,

²⁷ Segundo ECHEBARRIA ARIZNABARRETA (2001), para funcionar, a transversalidade, ou a coordenação horizontal ou lateral em uma organização ou entre várias delas, depende da percepção comum de sua interdependência, fundada no “compartilhamento de um ambiente de trabalho”, quer porque atuem sobre a mesma realidade externa (um setor da população) ou porque compartilhem objetivos gerais, da organização ou do sistema de organizações ao qual pertencem (2001, p. 6, grifo nosso). ECHEBARRIA ARIZNABARRETA op.cit., 2001.

²⁸ BANDEIRA, L. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL/Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Brasília: CEPAL/SPM, 2005. E PINHEIRO, L. op.cit., 2011.

se movem por inércia²⁹; e as relações são fortemente hierárquicas, influenciadas pela cultura autoritária latinoamericana³⁰.

A diretriz da transversalidade de gênero continuará sendo mera peça de retórica, mesmo que se aprimorem os instrumentos de gestão, enquanto os objetivos referidos a gênero não impactarem as tomadas de decisão dos executores diretos da política. De nada adiantará, por exemplo, um Termo de Cooperação entre a SPM e o MEC para a execução do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, se o responsável do setor financeiro, no MEC, afirmar a impossibilidade da compra dos computadores destinados ao prêmio alegando que não há rubrica para tal despesa.³¹

7 O PPA 2012-2015: O “COMEÇO DE UMA NOVA HISTÓRIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA”?³²

Embora não o tenhamos analisado sistematicamente sob um olhar de gênero, uma simples vista d’olhos já bastou para notar mudanças consistentes no PPA 2012-2015. A criação de objetivo que vise explicitamente a redução da desigualdade de gênero, e mais ainda seu desdobramento em metas e iniciativas coerentes, é fato histórico, muito embora os indicadores de gênero e raça permaneçam tímidos.³³

A acentuação da transversalidade de raça e gênero foi apresentada como diretriz fundamental desde o início do processo, nas reuniões envolvendo os responsáveis pelo PPA em cada órgão, tendo a SPM sido mobilizada para participar em várias reuniões inter-setoriais.

Também do ponto de vista da gestão a mudança é grande: ele está mais enxuto, as associações entre ações e seus objetivos estão

29 RUFFNER, M. Governing for results. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal: out 2002. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043704.pdf>. Acesso em 10 abr. 2010.

30 PROULX, D.; MACHIAVELLI, F. La conception de la gestion par résultats en Amérique latine. *Telescope*, v. 12, no.3, outono 2005, Québec, Canada. 42-54. Disponível em: <http://www.enap.ca/OBSERVATOIRE/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv12n3_proulx_machiavelli.pdf>. Acesso em: 10 abr 2010.

31 O caso é verídico, mesmo que anedótico.

32 Palavras da Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Maria Lúcia Falcón, apresentando o novo PPA (<<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7450&cat=60&sec=10>>).

33 Um exemplo é o Objetivo 0759 - Promover a autonomia econômica das mulheres rurais por meio da sua inclusão na gestão econômica e no acesso aos recursos naturais e à renda, e da ampliação e qualificação das políticas públicas da agricultura familiar.” BRASIL. op.cit., 2011b.

mais evidentes; e o planejamento, mais genérico, se desvincula do orçamento. Ainda, elemento fundamental do programa “Democracia e Gestão Pública” é o fortalecimento de instrumentos de transparência e participação social.

Se o novo PPA inaugurará de fato uma nova abordagem, como se afirma³⁴, resta ver. Levando em consideração a rapidez do processo de sua construção, ele deve ser visto não como a consolidação de um processo prévio e gradual de debate no interior dos órgãos setoriais, mas como seu início. Não sabemos que medidas se concretizarão, de fato.

Bem formuladas, medidas destinadas a renovar o *modus operandi* de organizações e servidores públicos e a própria qualidade técnica de sua atuação terão grande impacto para a agenda de gênero, dentre as demais. Para o efetivo monitoramento e avaliação das políticas em geral, os gestores precisaram aprender a escrever enunciados claros para as ações, que permitam a compreensão de seus objetivos, a referência a públicos-alvo, bem como metas e indicadores consistentes³⁵.

Se a cultura organizacional é passível de gestão, os tomadores de decisão podem agir para promover um sistema de princípios e valores que orientem o comportamento dos servidores públicos nessa direção. Entre as sugestões feitas por ECHEBARRIA ARIZNABARRETA³⁶, vale destacar duas. A primeira é a necessidade de processos de gestão estratégica que gerem e fortaleçam o sentimento compartilhado da missão da organização (no nosso caso, do conjunto de organizações). É o chamado alinhamento. A segunda é a política de recompensas. Não basta, ao servidor, assistir a inúmeros eventos em que a organização afirma seu compromisso com a pauta de gênero se, em seu cotidiano de trabalho, ele for premiado e recompensado apenas pelo alcance das metas isoladas de sua área ou de objetivos exclusivamente setoriais.

34 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>. Acesso: 10 jul 2011.

35 Nesse contexto, há que se refinar o debate em torno de indicadores – quais suas qualidades necessárias e, principalmente, a associação estrita com a construção de dados estatísticos primários que os alimentem. A construção de indicadores que meçam o movimento de gradientes de raça/cor ou gênero nos diversos campos é complexa, mas não impossível. Depende essencialmente de investimento pesado na construção de estatísticas de cobertura nacional. Nesse campo, também precisam ser responsabilizados os órgãos públicos de estatística e estudos e pesquisas como o IBGE e o IPEA. JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001. CAVENAGHI, S. Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas. In: *Indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011*. Brasília: CFEMEA, 2008.

36 ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, op.cit., 2001.

Além disso, será preciso priorizar ministérios que, na avaliação da SPM, têm sido historicamente mais refratários. Organizações mais isoladas, com maior dificuldade de perceber as vinculações entre os seus objetivos e o de outras organizações, e ainda aquelas que, pelo tamanho e pela desarticulação interna não tem um forte compromisso com a coordenação horizontal, exigirão medidas extras.

Como reza a cartilha organizacional, os líderes e patrocinadores (*sponsors*) precisam estar envolvidos, na figura de representantes da Casa Civil ou da Presidência, em estratégias que ao mesmo tempo reforcem a “missão” e empoderem os coordenadores da agenda – a SPM.

A esse respeito, e em consonância com os comentários feitos aqui, a própria construção do novo PPA foi exemplo de concepção geral vinda da cúpula (Casa Civil e Planejamento), e disseminada entre os demais órgãos, que se reuniram em encontros multi-setoriais para a construção da transversalidade, inaugurando uma nova prática.

8 PARA CONCLUIR

Não é de hoje que as mulheres envolvidas na concretização de políticas de gênero sabem que a gestão pública é um campo relevante de atuação³⁷. No entanto, pouco tem sido dito acerca de medidas organizacionais específicas, nos moldes sugeridos pela literatura em administração relativa à processos de mudança cultural em organizações. A cooperação e a comunicação horizontal – exigências do fazer transversal – são atitudes que precisam ser incentivadas (e, o seu contrário, sancionado) pela organização.

O que é fundamental, e que muitas vezes é esquecido no dia-a-dia da gestão, é o significado último de *resultado* no contexto da administração pública. Aqui adotamos a visão de MOORE³⁸ segundo a qual o valor público se cria quando se realizam atividades capazes de proporcionar respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas:

1. Que sejam politicamente desejáveis como consequência de um processo de legitimação democrática;

37 MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO T. op.cit. jun 2003. p. 33

38 SERRA, A. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008. 140 p. Disponível em http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20/ Rio_Grande _do _Norte %20/ Livros/ modelo _aberto _de_gestao _para _resultados _no _setor _publico.pdf.> Acesso em: 10 abr. 2010. p. 30

2. Cuja propriedade seja coletiva, assim caracterizando sua natureza pública;
3. Que requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem certos aspectos do conjunto da sociedade, ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens públicos.

Portanto, para a concretização paralela das duas agendas – a incorporação da abordagem de gênero em todo o ciclo da política pública, e a melhora da eficiência da gestão pública (uma das tônicas do novo PPA) – será necessário um conjunto de medidas que constantemente lembre ao servidor/gestor que o valor de sua atividade é referido àqueles objetivos últimos associados a direitos, democracia e redução de desigualdades, e que sua atuação será avaliada e recompensada com base nesses resultados.

Tentamos, com esse artigo, contribuir para esse debate. A título de conclusão, reproduzimos o misto de prognóstico e conselho de Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy e Thereza Lobo quando a SPM foi alçada ao status de ministério, em 2003. Por ser ainda hoje extremamente pertinente, vê-se que há muito por fazer:

A governabilidade democrática requer tanto a representação das mulheres no jogo democrático como sua presença eficaz nos processos de harmonização com o poder real. A lógica da governabilidade é a do poder efetivo e o poder efetivo demanda um particular esforço sobre os mecanismos e instituições de gestão.³⁹

REFERÊNCIAS

ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, Koldo. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. In: *VI Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina: nov 2001.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. *Articulando a luta feminista nas políticas públicas*. Desafios para a ação do movimento na implementação das políticas. Brasília: AMB, 2009.

BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe –

39 MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO T. op.cit. jun 2003. p. 20

CEPAL/Secretaria Especial de Política para as Mulheres. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Brasília : MP, 2003.

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

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Anais da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2004b.

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

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

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual técnico do orçamento 2011. Brasília: MP, 2010. Disponível em: https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao_1.pdf. Acesso: 10 jul 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei*. Brasília: MP, 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012-2015: Anexo I. Brasília: MP, 2011b.

CAVENAGHI, Suzana. Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas. In: *Indicadores de gênero e de raça no PPA 2008-2011*. Brasília: CFEMEA, 2008.

CAVIEDES, Elizabeth Guerreiro. *Violencia contra las mujeres en America Latina y el Caribe Español 1990-2000: Balance de una decada*. Disponível em: <<http://www.isis.cl/temas/vi/balance/INFORME%20FINAL11.doc>>.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12 (1): 47-71, jan-abril 2004.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; ACHRYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. v. 3. Brasília: IPEA, 2009.

IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero*. 2. ed. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2004.

JANNUZZI, Paulo Martino. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.

MONTAÑO, Sônia; PITANGUY, Jacqueline; LOBO, Thereza. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. *Serie Mujer y Desarrollo*, 45. Santiago, Chile: jun 2003.

MOORE, Mark. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OLIVEIRA, Guacira Cesar de; BARROS, Ivônio; SOUZA, Maria Helena (orgs.). *Trilhas feministas na gestão pública*. Brasília: CFEMEA/Fundação Ford/MDG3 Fund, 2010.

PÊCHEUX, Michel. *Discurso: estrutura ou acontecimento*. Tradução de Eni Orlandi. Campinas: Pontes, 1990.

PINHEIRO, Luana. *Nota Técnica n. 8: Planejamento e financiamento das políticas para as mulheres: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8668&Itemid=9>. Acesso em: 8 jun. 2011.

POGREBINSCHI, Thammy. *Relatório Final da Pesquisa “Entre Participação e Representação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro”*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

PROULX, Denis.; MACHIAVELLI, Fabiana. La conception de la gestion par résultats en Amérique latine. *Telescope*, v. 12, no.3, outono 2005, Québec, Canada. 42-54. Disponível em: <http://www.enap.ca/OBSERVATOIRE/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv12n3_proulx_machiavelli.pdf>. Acesso em: 10 abr 2010.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RUFFNER, Michael. *Governing for results*. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal: out 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043704.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani, Muñoz-Vargas, Monica (orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos-NIPAS/ UNICEF, 1994. p. 151-187.

SERRA, Alberto. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. Tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Natal: SEARH/RN, 2008. 140 p. Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20/Rio_Grande_do_Norte%20/Livros/modelo_aberto_de_gestao_para_resultados_no_setor_publico.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.