

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**OS PLANOS MUNICIPAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS NORTEADORES DA
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER PÚBLICO LOCAL**

PRISCILLA DE FÁTIMA SILVA BATISTA

JUIZ DE FORA
2016

PRISCILLA DE FÁTIMA SILVA BATISTA

OS PLANOS MUNICIPAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS NORTEADORES DA
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER PÚBLICO
LOCAL

Monografia apresentada pela acadêmica Priscilla de Fátima Silva Batista ao curso de Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Virgílio César da Silva e Oliveira

JUIZ DE FORA
FACC/UFJF
2016

AGRADECIMENTOS

Para mim, mais que uma preparação para o exercício profissional, a vivência universitária representou um período de aprimoramento pessoal, que este trabalho, em grande medida, buscou refletir.

À Deus, sem o qual nada seria possível, meu maior agradecimento.

Aos meus pais, Rosângela e Sérgio, minha gratidão eterna por todo apoio, preocupação, amor e esforços desmedidos; e aos meus irmãos, Junior e Rafaella, agradeço pelo carinho, pela amizade e cumplicidade. O apoio de vocês foi fundamental para que eu conseguisse concluir este trabalho.

Ao Virgílio, meu orientador, agradeço por toda a paciência e serenidade com que me conduziu durante todo esse processo.

Às amigas Carol e Kátia que estiveram presentes durante todo o desenvolvimento deste estudo e com as quais pude compartilhar as alegrias e angústias, agradeço o apoio e companheirismo.

Por fim, às conselheiras do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora, cujos discursos permitiram enriquecer este trabalho, agradeço por terem me recebido.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Termo de Declaração de Autenticidade de Autoria

Declaro, sob as penas da lei e para os devidos fins, junto à Universidade Federal de Juiz de Fora, que meu Trabalho de Conclusão de Curso é original, de minha única e exclusiva autoria e não se trata de cópia integral ou parcial de textos e trabalhos de autoria de outrem, seja em formato de papel, eletrônico, digital, audiovisual ou qualquer outro meio.

Declaro ainda ter total conhecimento e compreensão do que é considerado plágio, não apenas a cópia integral do trabalho, mas também parte dele, inclusive de artigos e/ou parágrafos, sem citação do autor ou de sua fonte. Declaro por fim, ter total conhecimento e compreensão das punições decorrentes da prática de plágio, através das sanções civis previstas na lei do direito autoral¹ e criminais previstas no Código Penal², além das cominações administrativas e acadêmicas que poderão resultar em reprovação no Trabalho de Conclusão de Curso.

Juiz de Fora, 03 de agosto de 2016.

Nome da discente

¹LEI Nº 9.610, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.

²Art. 184. Violar direitos de autor e os que lhe são conexos: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano ou multa.

LISTA DE ABREVIATURAS

Conselho Municipal de Direitos da Mulher	CMDM
Conselho Nacional de Direitos da Mulher	CNDM
Fundo Municipal de Direitos da Mulher	FMDM
Grupo de Trabalho	GT
Instituto Brasileiro de Geografia Estatística	IBGE
Plano Municipal de Políticas para as Mulheres	PMPM
Secretaria de Políticas para as Mulheres	SPM

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das principais etapas para elaboração de um plano estadual ou municipal.....	37
Quadro 2 – Entidades componentes do CMDM.....	68
Quadro 3 – Comparativo entre os principais requisitos à construção dos planos municipais e o modo como se estabeleceram no contexto do PMPM/JF.....	76

RESUMO

O estudo aqui realizado teve como objetivo compreender como se deu o processo de construção do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM) no município de Juiz de Fora. Para tanto, considerou-se o que a literatura pertinente aponta como requisitos indispensáveis para a condução de tal processo e realizou-se uma análise comparativa entre o proposto e o realizado neste contexto de análise. De modo a acessar as informações a partir dos atores mais envolvidos na construção do plano, foram realizadas entrevistas com cinco conselheiras atuantes no Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora, através de um roteiro de questionamento previamente estruturado. Não obstante a análise realizada por meio dos dados coletados nos tenha levado à indicação de que a construção do plano seguiu algumas das prescrições apontadas na literatura, permitiu, de igual maneira, que fossem observadas lacunas significativas no processo. No entanto, em linhas gerais, pôde-se perceber que, apesar da construção do PMPM/JF ter sido fortemente pautada no Plano Nacional de Política para as Mulheres, houve um esforço na direção de se adequar tal construção à realidade do município, o que deve ser valorizado, principalmente quando se considera o quadro bastante insatisfatório apontado pelas estatísticas destinadas a mensurar quantos municípios brasileiros são orientados por uma política municipal com foco às mulheres.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS.....	14
LISTA DE QUADROS	15
RESUMO	16
1 INTRODUÇÃO.....	10
2 O SEGMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES SEUS INSTRUMENTOS	13
2.1 Políticas públicas para as mulheres	13
2.2 Conselho, fundo e plano: instrumentos para operacionalização das políticas para as mulheres.....	18
2.2.1 Conselhos gestores	18
2.2.2 Fundos especiais.....	23
2.2.3 Planos de políticas públicas	25
2.3 O guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres.....	28
2.3.1 Elaborando um plano	29
2.3.1.1 Definindo parcerias, a estratégia e o plano de ação.....	31
2.3.1.2 Orçamento	33
2.3.1.3 Elaboração e redação da proposta do plano	34
2.3.2 Temos um plano.....	34
2.3.2.1 Lançamento	34
2.3.2.2 Gestão do plano	35
2.3.2.3 Definição das estratégias para o funcionamento do sistema de gestão de plano: criação dos comitês, mecanismos de gênero e sistemas informatizados	37
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
3.1 Natureza da pesquisa.....	41
3.2 Instrumentos de coleta de dados/ informações.....	42
3.3 Técnicas de análise de dados.....	44
4 PLANO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	47
4.1 O processo de construção do PMPM	47
4.2 Características do PMPM/JF.....	54
4.3 Análise do PMPM à luz do guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
6 REFERÊNCIAS	83

1 INTRODUÇÃO

A retomada histórica da configuração das políticas públicas instituídas no Brasil permite perceber que o Estado brasileiro, até a década de 1980, atuou no sentido de prover apenas políticas básicas, pois o foco era o desenvolvimento industrial do país e, portanto, não havia notável preocupação com a realidade social enfrentada pela população. Tais políticas, dessa forma, refletiam o caráter autoritário, centralizador e essencialmente desenvolvimentista do Estado. Foi a partir da Constituição de 1988, que impulsionou o diálogo entre Estado e sociedade por meio da ênfase na ação estatal orientada à participação e à descentralização (OLIVEIRA e KEINERT, 2015), que assistiu-se a uma reformulação da agenda governamental e as políticas públicas passaram a retratar essa nova postura do Estado com relação à sociedade civil.

Nesse sentido, percebeu-se uma disseminação cada vez mais crescente de instrumentos que, além de auxiliar o poder público na construção e implementação de políticas públicas, permitissem, de igual maneira, a participação da comunidade nesse processo.

Um dos instrumentos de maior representação nesse âmbito são os conselhos gestores municipais que foram essenciais ao inserir os municípios na dinâmica da gestão de políticas públicas. Os conselhos são instâncias que permitem que a sociedade interaja com o Estado definindo prioridades e formulando políticas que sejam capazes de atender às demandas da população, sendo, portanto, importantes formas de se exercer o controle social (VILELA, 2005). Nessa perspectiva, além de suscitar a reflexão acerca das problemáticas que interferem na vida dos cidadãos, esses canais de participação devem se empenhar para garantir que o esforço deliberativo que se faz se materialize na implementação de políticas públicas.

Sendo o conselho o órgão mais característico do modelo de democracia participativa deliberativa instituído no Brasil, normalmente cabe a esse mesmo órgão estabelecer uma orientação ao poder público com relação às políticas que devem ser implementadas de modo a proporcionar uma transformação da realidade vivenciada pela comunidade local. Os Planos de Políticas Públicas são a expressão máxima formal resultante desse esforço de orientação. Dessa forma, tem-se como tema desta investigação os planos municipais enquanto instrumentos norteadores da implementação de políticas públicas pelo poder público local.

Considerando, pois, que ainda hoje, a percepção que se tem a respeito do campo de políticas públicas é que a distribuição de recursos orçamentários não se dá de forma

igualitária a todos os segmentos e que são justamente aqueles que historicamente recebem menos atenção do poder público, que acabam sendo negligenciados na concretização de políticas públicas, fato que pode ser atestado a partir de Gomes e Oliveira (2015) que, tendo em vista dados apresentados pelo IBGE em 2009, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, demonstraram a desproporção numérica característica da instituição de conselhos gestores no país quando comparadas áreas como assistência social, saúde e educação com as áreas relativas aos direitos das mulheres, igualdade racial, direitos humanos e população LGBT, optou-se aqui por tomar como objeto de estudo o segmento de atenção às mulheres, sendo estas representantes de um grupo social minoritário em termos de representatividade política, direitos assegurados, privilégios e status social.

Na medida em que o plano representa um importante instrumento à disposição do conselho, por colocar-se como ferramenta de orientação do Estado para a implementação de políticas públicas, procura-se, a partir desse esforço de pesquisa, responder ao seguinte questionamento: como se deu a construção do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM) no município de Juiz de Fora, na perspectiva dos integrantes do Conselho Municipal de Direitos da Mulher (CMDM)?

Nesta proposta, a compreensão do processo de construção do plano está alinhada ao estabelecimento de critérios comparativos de análise, sendo preciso acessar as diretrizes consideradas necessárias à consolidação de tal projeto. Para tanto, utiliza-se o Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres fornecido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e define-se como objetivo geral do estudo compreender o processo de construção do PMPM e contrastá-lo com o guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais neste segmento de política pública, buscando analisar quanto aquele aderiu às boas práticas estabelecidas no referido documento.

Tal objetivo geral foi desmembrado em três objetivos específicos, a saber:

- a) Reconstruir o processo que deu origem ao PMPM do município de Juiz de Fora.
- b) Analisar o conteúdo do guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, reconhecendo princípios e boas práticas sugeridos pelo documento.
- c) Discutir em que medida o processo de construção do plano municipal seguiu as prescrições do guia, analisando os desdobramentos desse fato para o segmento de atenção aos direitos da mulher em Juiz de Fora.

Isto posto, cabe ressaltar que o estudo da construção deste plano municipal, à luz de referenciais normativos de nítida relevância e pertinência, é oportuno não só porque o plano representa um avanço para o município que o dispõe, na medida em que, uma vez normatizado, permite assegurar que o poder público direcione seus esforços ao cumprimento das políticas públicas ali estabelecidas, mas também porque serve de base para a obtenção de um diagnóstico do campo das políticas no segmento aludido, servindo assim, de parâmetro para possíveis melhorias.

Em observância ao que se propõe analisar com esta pesquisa, o presente trabalho estrutura-se em quatro seções, além desta primeira onde se introduz a proposta de pesquisa desenvolvida e seus aspectos gerais. A segunda seção se destina a pormenorizar o campo de políticas públicas para as mulheres e seus instrumentos, além de apresentar o Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres; a terceira seção traz os procedimentos metodológicos sobre os quais a pesquisa está apoiada; a quarta, busca, a partir dos depoimentos das conselheiras atuantes no CMDM/JF, reconstruir o processo que deu origem ao PMPM no município de Juiz de Fora, realizando, posteriormente, uma análise comparativa do conteúdo percebido no discurso dos integrantes do conselho com as diretrizes destacadas pelo guia e a última seção traz as considerações finais acerca do estudo.

20 SEGMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES SEUS INSTRUMENTOS

O presente tópico se debruça sobre a exposição do campo de políticas públicas para as mulheres, partindo de uma sucinta teorização do segmento de políticas públicas, culminando, posteriormente, em seus desdobramentos para a questão da mulher. Pretende-se ainda, apresentar os instrumentos de operacionalização dessas políticas, e de modo mais específico, apresentar o Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, enquanto documento de apoio ao poder público na criação dos planos municipais neste segmento, nosso principal objeto de estudo.

2.1 Políticas públicas para as mulheres

O estudo dos desdobramentos da área de políticas públicas demanda um entendimento preliminar do que são tais políticas e qual o tratamento facultado a elas frente ao poder público no contexto histórico brasileiro.

O conceito de política pública, conforme afirma Rodrigues (2011), apresenta abordagens múltiplas decorrentes do contexto e do enfoque teórico adotado, o que significa dizer que entender sua universalidade implica contextualizá-lo em âmbitos diversos.

Para Saravia (2006) a política pública, cujo objetivo último é consolidar o processo democrático, promover o bem-estar das pessoas e a igualdade entre as mesmas, pode ser delimitada como um conjunto de decisões públicas, destinadas a diversos fins e voltadas a manter o equilíbrio ou provocar alterações no tecido social. E assim sendo, deve guardar observância aos interesses e às necessidades dos grupos que participam de seu processo de construção.

De modo geral, a preocupação com a implementação de políticas públicas começa a pautar as ações do Estado, na medida em que, a partir das transformações históricas, se tem, além de sua organização burocratizada, o reconhecimento dos direitos do cidadão, propiciado pelo reordenamento das normas sociais (RODRIGUES, 2011). Sendo assim, trata-se de um movimento histórico que admitiu, no entanto, particularidades territoriais.

Nesse sentido, pode-se considerar que o contexto brasileiro é marcado por dois momentos onde se percebe posturas distintas do Estado quanto ao tratamento conferido às políticas públicas. Isso porque, antes da década de 1980, o que tipicamente caracterizava o Estado brasileiro “era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário.

Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade” (BACELAR, 2003, p.1). Apesar de ter sido construído a partir da influência do paradigma do Estado do bem-estar implementado nos países desenvolvidos, por meio do qual era atribuída ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos de qualidade, no Brasil, o modelo de proteção social não foi capaz de desenvolver políticas que abarcassem toda a população, ficando uma parcela expressiva à margem da inserção em programas sociais (FARAH, 2001).

Tal lógica excludente e autoritária, prevalecente no país até a década de 1980, caracterizava o arranjo político do campo de políticas públicas, cujos atributos principais, apresentados por Farah (2001), podem ser sumariamente elencados: (a) tomada de decisões e controle de recursos financeiros centrados na esfera federal, cabendo aos estados e municípios somente a execução das políticas já formuladas; (b) fragmentação institucional decorrente da ampliação da estrutura estatal que acabava por prejudicar a coordenação das políticas; (c) caráter setorial proveniente da distinção entre as áreas de provimento de serviços públicos (saúde, educação, habitação etc.), que além de permitir reconhecer as especificidades de cada área, acabou conferindo certa independência às mesmas, o que traduziu-se em uma dificuldade de coordenação dos esforços para o estabelecimento das políticas e (d) ausência da sociedade civil no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A respeito da situação da mulher nesse período, o que se percebe é que as políticas governamentais desenvolvidas à época traduzem as necessidades da mulher considerando seu papel social reduzido à esfera doméstica, já que nesse período pouco se observava a presença feminina em espaços políticos. Dessa forma, “a falta de participação efetiva em organizações autônomas (sindicais ou de mulheres) e nas tomadas de decisões as torna alvo de abordagens assistencialistas” (PRÁ e SCHINDLER, 2003, p. 7).

A partir do final dos anos 1970, estendendo-se à década de 1980 (em virtude do movimento pela redemocratização do país), no entanto, o cenário político observado até então começa a mudar. O modelo autoritário e centralizador do Estado dava sinais de desgaste e somando-se à insatisfação crescente da população, o debate acerca da relação entre Estado e sociedade civil ganha forças sob a égide das reformas na agenda governamental. Para Farah (2004) tal agenda de reformas reivindicava não apenas a ampliação do leque de atores políticos envolvidos nos processos decisórios, mas também a inclusão de novos segmentos da população até então desconsiderados enquanto beneficiários das políticas públicas.

Nesse cenário de esforço contestatório da postura do Estado frente à sociedade civil, constatou-se a presença de movimentos sociais, e neles, uma participação expressiva das

mulheres. Isso porque, conforme enunciado por Prá e Schindler (2003), o cenário de violações de direitos e participação escassa observado durante o período ditatorial não só permitiu situar as mulheres como alvos de políticas meramente assistencialistas, como também serviu para realçar sua capacidade de resistência e contestação quanto ao regime autoritário que se estabelecera. Sendo assim, “a história desses movimentos é também a da constituição das mulheres como sujeito coletivo, em que estas deixam a esfera privada e passam a atuar no espaço público, tornando públicos temas até então confinados à esfera privada” (FARAH, 2004, p. 50).

É nesse contexto que nota-se, portanto, a inserção da problemática de gênero nas reivindicações. Barsted (1994) afirma, nesse sentido, que o movimento de mulheres à época assume uma dupla identidade ao, de um lado, lutar pela redemocratização do país e de outro, apresentar-se como ator social no esforço pelo reconhecimento da questão de gênero enquanto problemática social. Para Farah (2004), é nesse momento, quando há uma aproximação desses movimentos de uma discussão mais abrangente sobre a mulher e seu posicionamento na sociedade, que se percebe, de igual maneira, uma convergência com o movimento feminista que, buscando superar as desigualdades entre homens e mulheres, contribuiu significativamente para a inserção da questão de gênero na agenda pública.

Como resultado, a atuação dos movimentos sociais, e principalmente, das mulheres no contexto da inserção da problemática de gênero como preocupação social, fomentou, nos primeiros anos da década de 1980, a implementação de algumas políticas com foco à perspectiva de gênero. Assim, em 1983 foi criado o Conselho Estadual da Condição Feminina em São Paulo e instituiu-se o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), e em 1985 criou-se a Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, também no estado de São Paulo e o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (FARAH, 2004, p. 51).

A efetiva reformulação da agenda política, no entanto, veio a se consolidar no fim da década de 1980 e sua emergência foi influenciada “pela crise do Estado e de sua capacidade de investimento, em um cenário marcado pela globalização e pela reestruturação produtiva” (FARAH, 2004, p. 52).

O Brasil foi atingido pela crise do Estado já no início da década de 1980. A escassez de recursos, fruto de tal crise, impedia o Estado de responder às demandas da população. Nesse cenário, a percepção de que a intervenção excessiva do Estado era responsável tanto a crise quanto pela incapacidade do mesmo de exercer suas funções, fez irromper o ideário neoliberal (FARAH, 2001). Nesses termos, portanto, ainda que não intencione o desmantelamento do Estado, a agenda traz uma preocupação aparente com temas como

eficácia, eficiência, efetividade e a qualidade dos serviços públicos, de modo que tais componentes assumem papel de orientadores das ações estatais (FARAH, 2001). Assim, nesse novo momento, a agenda governamental

se estrutura em torno dos seguintes eixos: a) descentralização, vista como uma estratégia de democratização, mas também como forma de garantir o uso mais eficiente de recursos públicos; b) estabelecimento de prioridades de ação (focalização ou seletividade), devido às urgentes demandas associadas à crise e ao processo de ajuste; c) novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, incluindo a democratização dos processos decisórios mas também a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado na provisão de serviços públicos; e d) novas formas de gestão das políticas públicas e instituições governamentais, de forma a garantir maior eficiência e efetividade à ação estatal (FARAH, 2004, p. 52).

A julgar pela leitura do fragmento supracitado, percebe-se que a democratização e os componentes de uma política neoliberal passam a incorporar a agenda estatal. Nesse sentido, ainda que tenha sido verificada uma mudança na agenda, verifica-se uma tensão constante quanto à ênfase dada a cada um dos dois polos (FARAH, 2004).

Ainda nesse período, assiste-se à promulgação da Constituição de 1988. Institucionalmente, a Constituição de 1988 representou o reconhecimento da legitimidade de demandas dos movimentos envolvidos nas reivindicações ocorridas até então, proporcionando amparo legal às mesmas. Ademais, favoreceu e estimulou uma nova postura do Estado com relação à sociedade civil, na medida em que priorizou a inserção de elementos fortalecedores da democracia participativa. Concorre nesse mesmo sentido o entendimento apresentado por Teixeira, Souza e Lima ao salientarem que

ao menos 30 artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a CF traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231) (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, p. 10).

Outro ponto importante a ser destacado com relação ao texto constitucional de 1988, é que a ênfase nas reivindicações por maior descentralização e participação popular permitiu o fortalecimento dos municípios que então, “ampliam significativamente sua ação no campo das políticas sociais, promovendo, ainda, programas voltados ao desenvolvimento local” (FARAH, 2001, p. 130).

Percebe-se aqui, o destaque da autora para o processo de municipalização das políticas, que permitiu aos governos locais o envolvimento no papel de formadores de políticas públicas, superando sua mera condição de executores de políticas já formuladas. Esse aspecto é primordial para o presente estudo, visto que aqui se focaliza o desenvolvimento de políticas voltadas à perspectiva das mulheres na esfera local do governo.

Nesse mesmo contexto, considerando, no entanto, o âmbito da perspectiva de gênero, a Constituição também reflete a mobilização das mulheres, pois as propostas apresentadas pelas mesmas ao Congresso Constituinte com o título de *Carta das Mulheres Brasileiras* foram aprovadas e grande parte incorporada ao texto constitucional (FARAH, 2004).

Já na década de 1990, as políticas voltadas à questão do gênero adquirem importância mundial em virtude da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada pelas Nações Unidas em 1995, na cidade de Pequim, na China. A Plataforma de Ação resultante da conferência representou o compromisso dos países pertencentes às Nações Unidas em focalizar suas ações nas áreas consideradas prioritárias para a situação das mulheres (PRÁ e SCHINDLER, 2003).

A agenda governamental brasileira acabou refletindo as diretrizes apontadas na Plataforma e, portanto, o campo de políticas públicas passou a apoiar-se nos seguintes eixos, conforme elucidado por Farah (2004): violência, saúde, meninas e adolescentes, geração de emprego e renda, educação, trabalho, infraestrutura urbana e habitação, questão agrária, incorporação da política de gênero por toda política pública e acesso ao poder político e *empowerment*. As ações pretendidas com o estabelecimento dessa nova agenda governamental em todos os eixos considerados apontam para uma abordagem integrada, representando assim, uma superação do modelo de políticas públicas empregado no Brasil em décadas anteriores, caracterizado, sobretudo, pelo caráter secundário e assistencialista das políticas de gênero.

Em suma, o entendimento histórico do campo de políticas públicas para as mulheres no Brasil é fundamental para que se compreenda as bases que o sustentam atualmente. De igual maneira, essa análise é necessária para o posterior estudo dos instrumentos que permitem a operacionalização dessas políticas, na medida em que torna possível a compreensão de que é indispensável a efetiva articulação entre União, estados e municípios para o desenvolvimento de ações prévias que sejam capazes de captar os interesses da sociedade civil e traduzi-los em políticas que atendam às suas necessidades mais urgentes.

2.2 Conselho, fundo e plano: instrumentos para operacionalização das políticas para as mulheres

A proposta de uma gestão de políticas públicas de cunho mais descentralizado contempla o estabelecimento de uma rede de organismos e instrumentos instituídos nos três níveis federativos, através dos quais o Estado passa a compartilhar a elaboração, a implementação e a coordenação das políticas, objetivando o fortalecimento e o êxito do processo. Dentre os elos dessa rede podemos destacar os conselhos gestores, os fundos e os planos de políticas públicas que atuam enquanto instrumentos orientadores das ações do Estado e auxiliam no desempenho de uma gestão pública mais democrática, reflexo, sobretudo, do contexto reivindicatório observado em décadas anteriores, onde as bandeiras por maior participação popular nos processos decisórios e mais direitos surgem como prioridades.

Considerando, portanto, tal contexto de atuação, cabe esmiuçar as particularidades de cada um dos componentes introduzidos acima, buscando expressar de que forma e em que medida os mesmos fornecem espaço para a consolidação de um processo de gestão mais participativo.

2.2.1 Conselhos gestores

Os conselhos gestores são a expressão mais nítida da tentativa de se estabelecer uma relação entre o Estado e a sociedade civil que esteja pautada pela ampliação da participação desta última nas tomadas de decisões que interfiram na implementação e na coordenação de políticas públicas. Para Gohn (2007) e Vilela (2005) a importância desses instrumentos reside no fato dos mesmos serem frutos da mobilização social e dos debates ocorridos anteriormente à Constituição de 1988. Nesse sentido, os conselhos figuram-se como

espaços participativos, que podem ser tanto consultivos quanto deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, p. 14).

A disseminação dos conselhos enquanto instrumentos da gestão pública não é uma novidade. No Brasil, os conselhos gestores foram se desenvolvendo ao longo dos anos e

modificando suas abordagens de alcance. Segundo Buvnich (2014), em um primeiro momento os conselhos surgiram na forma de assessorias consultivas especializadas, denominadas conselhos de notáveis, seguidamente transformando-se em conselhos populares, onde a bandeira da ampliação de direitos ocupava os espaços de discussão, culminando então, na lógica atual dos conselhos gestores de políticas e programas, cuja função primordial é intervir nas políticas setoriais por meio de amplo debate com os mais diversos segmentos da sociedade civil.

A literatura pertinente aponta para a Constituição de 1988 como o marco na instituição dos conselhos no Brasil. No entanto, há de se ressaltar que o texto constitucional, como apregoa Gohn (2007) e Buvnich (2014), inovou ao considerar como diretrizes fundamentais a cidadania e a participação social, não guardando, porém, nenhuma referência direta aos conselhos gestores, sendo estes, regulamentados através de Leis Orgânicas específicas, como parte de um sistema amplo de gestão integrada aos três níveis federativos. Prova disso é que alguns conselhos federais, como é o caso do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), foram regulamentados antes mesmo da Constituição.

Um outro ponto que merece destaque quando se analisa a questão dos conselhos no Brasil é a obrigatoriedade de sua criação. A análise da legislação pertinente permite admitir que em algumas áreas é obrigatória a utilização dos conselhos como forma de participação social (BUVINICH, 2014). A autora afirma, no entanto, que percebeu-se uma propagação desses instrumentos até mesmo em áreas onde não há essa obrigatoriedade. Soma-se a isso o fato da criação dos conselhos ter sido considerada condição legal para o repasse de recursos públicos no âmbito dos municípios por meio da legislação em vigor a partir de 1996 (BUVINICH, 2014; GOHN, 2007; VILELA, 2005).

Ao longo dos anos foi possível verificar não apenas uma ampliação quantitativa dos conselhos gestores como também uma expansão em âmbitos qualitativos, na medida em que nota-se uma maior diversidade dos conselhos se considerados seus escopos de atuação. Simplificadamente, significa afirmar que os conselhos anteriormente focados em áreas básicas como saúde, educação, assistência social, habitação, criança e adolescente e emprego passaram a atuar em segmentos associados a políticas urbanas, políticas agrícolas, cultura, questão racial, portadores de deficiências, idosos, meio ambiente, direitos das mulheres etc. (GOHN, 2007).

Feitas as devidas ressalvas, cabe agora indicar os pontos que permitem caracterizar os conselhos gestores. Apoiamo-nos aqui na caracterização fornecida por Draibe (1998) e por Teixeira, Souza e Lima (2012) e consideraremos, portanto, quatro pontos para a classificação

dos conselhos. São eles: a natureza da representação, da participação e da composição e o tipo de conselho a partir da consideração da finalidade da atuação.

A indicação e o recrutamento dos membros não-governamentais dos conselhos gestores não segue um padrão e, assim, a natureza da representação é uma forma de diferenciá-los. Draibe (1998) propõe quatro enquadramentos possíveis: (a) representação vinculada, onde organizações da sociedade civil indicam seus representantes, por critérios que variam conforme o tipo de conselho; (b) representação não vinculada, caracterizada pela indicação, por meio de convite do governo ou por “processos não vinculantes, nos quais são ouvidos os pares” (p. 6), de membros que possuem atuação expressiva em suas áreas; (c) na representação mista as duas formas de representação citadas acima coexistem no conselho e (d) representação vinculada funcional onde os membros passam a participar do conselho por ocuparem determinado cargo.

Quanto à natureza da participação “os conselhos opinam ou deliberam” (DRAIBE, 1998, p. 61), e nesse sentido podem ser consultivos, onde a participação assume caráter de assessoria aos poderes instituídos, podendo ou não ser levada em consideração, objetivando apenas conferir legitimidade às políticas públicas; ou podem ser deliberativos, sendo suas decisões frutos dos debates ocorridos por meio das reuniões do conselho.

A composição dos conselhos pode ser variada, combinando-se duas categorias: a paridade e a diversidade dos segmentos que participam dos processos decisórios. Sendo assim, Draibe (1998) elenca quatro composições: (a) bipartites e paritários, formados por representantes do governo e da sociedade civil em proporções iguais de membros; (b) bipartites e não paritários, onde a quantidade de membros da sociedade civil e do governo não é equivalente; (c) tripartites e paritários, conselhos onde “têm assento o governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços, sendo equivalente o número de membros de cada categoria” e (d) múltiplos e não paritários. Buvnich (2014) ainda adiciona outra categoria não mencionada por Draibe que são os conselhos tripartites não paritários, onde “há representantes do governo, dos trabalhadores e dos usuários” e não há equivalência de representação em termos numéricos.

De modo a tornar ainda mais ampla tal classificação, consideramos também a tipologia de conselho tetrapartite, composto por membros do “governo, prestadores de serviços, usuários e profissionais da área” (ALLEBRANDT, 2003, p.7), onde cada um dos grupos representados detém 25% do poder de decisão. A existência dos conselhos nomeados tetrapartites paritários também é indicada. Nesse caso, os quatro segmentos citados anteriormente são mantidos, mas os usuários representam metade dos membros do conselho,

o que segundo o mesmo autor “garante uma possibilidade de hegemonia mais significativa nas mãos dos usuários, consequentemente da sociedade civil, no processo de formulação e controle das políticas públicas” (ALLEBRANDT, 2003, p. 8).

Teixeira, Souza e Lima (2012) também utilizam uma categoria de classificação pertinente para a compreensão da dinâmica envolvida nos conselhos gestores. Assim, propõem uma classificação em três categorias: os conselhos de políticas que focalizam a formulação de políticas públicas em áreas básicas como “saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, desenvolvimento rural, entre outros” (p. 17); os conselhos de direitos que tratam dos direitos de grupos considerados, na maior parte das vezes, marginalizados e que necessitam de políticas específicas e, por fim, os conselhos de fundos que “tratam de recursos públicos direcionados a determinada política”(p. 17).

A transposição desta última lógica para os conselhos que tratam da questão da mulher permite situá-los no âmbito dos conselhos de direitos. Esse tipo de conselho objetiva, prioritariamente, a “coordenação, monitoramento e avaliação das políticas, [além da] promoção da participação e orientação de diferentes públicos” (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012, p. 22). O fato da atuação desses conselhos ser condicionada à promoção dos direitos de grupos politicamente sub-representados contribui para que esses conquistem visibilidade e sejam inseridos no contexto das esferas de discussão, onde suas demandas adquirem espaço e passam a constituir a pauta de debates.

Partindo agora para a identificação dos organismos responsáveis pela gestão das políticas com foco à questão de gênero nos três níveis federativos, destacamos no nível federal o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), regulamentado por meio da lei nº 7.353 do ano de 1985. O CNDM “surge sob o influxo das aspirações por obter a representação das mulheres na democracia no âmbito de processos de transição da ditadura, ao contrário de outros organismos que mais adiante surgiriam ao influxo a reforma do Estado e a busca de governabilidade” (MONTAÑO, 2003, p. 9). Tal órgão surge, dessa forma, no contexto já apresentado anteriormente, do esforço pelo reestabelecimento da ordem democrática no Brasil e tem grande expressividade, aparecendo como orientador das ações dos conselhos nas demais esferas governamentais.

Fazendo um recorte para o estado de Minas Gerais, temos o Conselho Estadual da Mulher, instituído por meio do decreto nº 22.971 de 1983, sendo, portanto, criado antes mesmo do CNDM. Destina-se, em linhas gerais, conforme consta na legislação pertinente, a atuar como promotor de melhores condições de vida para as mulheres, em todos os aspectos da vida comunitária (MINAS GERAIS, 1983)

A gestão municipal das políticas de gênero compete ao Conselho Municipal de Direitos da Mulher (CMDM). Em Juiz de Fora, foco da pesquisa aqui realizada, o conselho foi regulamentado por meio da lei nº 10.094 de 2001, alterada e substituída anos depois pela lei 11.348 de 2007. A proposta do CMDM está ancorada no prisma da transversalidade e, nesse sentido, preconiza o estabelecimento de ações de caráter integrado, comprometendo-se a “formular diretrizes, programas e políticas públicas relacionadas com a promoção da melhoria das condições de vida das mulheres e a eliminação de todas as formas de discriminação e violência contra as mesmas, de modo a assegurar-lhes plena participação e igualdade nos planos político, econômico, social, cultural e jurídico” (JUIZ DE FORA, 2007, art. 1º)

Considerando-se a finalidade da atuação do CMDM/JF, compete ao mesmo prestar assessoria ao Executivo Municipal quanto a questões relativas aos direitos das mulheres; proporcionar o debate, o apoio e o estudo da realidade vivenciada pelas mulheres no município de Juiz de Fora, de modo a combater as formas de violência e discriminação contra as mesmas; promover convênios com organismos em todos os níveis federativos, sejam eles públicos ou privados, de modo a executar programas que visem garantir os direitos das mulheres; atuar denunciando qualquer tipo de ato discriminatório envolvendo mulheres e encaminhando os casos aos órgãos competentes; fazer o acompanhamento de investigações que envolvam delitos contra mulheres e oferecer apoio tanto jurídico quanto psicológico e assistencial às vítimas de tais delitos por meio da parceria com organizações sociais; estimular e criar instrumentos e projetos que sejam capazes de permitir a participação das mulheres nos setores econômico, social e cultural; firmar convênios com órgãos que auxiliem na execução de projetos que atendam às questões femininas; assegurar o respeito, a proteção e a ampliação dos direitos das mulheres, fortalecendo a cidadania das mesmas; executar ações que estimulem a inserção da mulher na cultura e que valorizem seu o patrimônio cultural e histórico; atuar no sentido de assegurar o cumprimento da legislação que trata dos direitos da mulher; propor medidas normativas que sejam capazes de alterar tanto a legislação vigente quanto as práticas por meio das quais mulheres são discriminadas; realizar ações que visem a capacitação profissional das mulheres; propor alterações no regimento interno do conselho ao Executivo Municipal, quando necessário; propor a criação ou extinção das Câmaras Especializadas e estabelecer os critérios de aplicação dos recursos provenientes do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (JUIZ DE FORA, 2007).

Isto posto, convém, por fim, reforçar que os conselhos gestores apresentam papel relevante na condução de uma gestão pública democrática com foco na participação social,

sendo, portanto, “dotados de potencial de transformação política” (GOHN, 2007, p. 85). Assim, conselhos que permitam efetivamente a participação e fomentem o diálogo e o debate entre a sociedade civil e os órgãos governamentais, são considerados instrumentos potenciais para a construção e implementação de políticas que possam atuar como transformadoras da realidade vivenciada pela população brasileira.

2.2.2 Fundos especiais

Para compreender a dinâmica dos fundos públicos, devemos retomar algumas ideias já desenvolvidas anteriormente. Já se sabe que, a partir da promulgação da Constituição de 1988, as políticas sociais passaram a pautar-se pela lógica da descentralização e da participação (SILVA e SARMENTO, 2006) como forma de transformar a relação de distanciamento existente até então entre o Estado e a sociedade civil.

Nesse contexto, surge a municipalização como ferramenta para a obtenção de uma gestão mais democrática e descentralizada. Os municípios passam a ser corresponsabilizados pela gestão das políticas públicas, passando a integrá-la efetivamente, superando sua condição anterior de executor das decisões já referendadas pelos demais entes federativos. Essa lógica passa a permear também a questão dos gastos públicos e nesse sentido são destacados os fundos especiais.

Ainda que tenhamos iniciado nossa argumentação considerando a Constituição de 1988 no contexto de implementação dos fundos, cabe destacar que tais instrumentos foram normatizados antes mesmo da promulgação do texto constitucional. Portanto, à Constituição coube ratificar e sobrelevar a importância da lei que instituiu tais instrumentos, como lei complementar, a qual compete, entre outras disposições, “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (BRASIL, 1988, art. 165).

Nesses termos, o fundo especial, bem entendido como “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 1964, art. 71), foi regulamentado a partir da lei que dispõe sobre a organização e o controle de orçamentos e balanços (Lei 4.320), datada de 17 de março de 1964. Considerando que os fundos especiais constituem recursos reservados à realização de objetivos e serviços específicos, tal definição nos permite situá-los como instrumentos capazes de garantir que os recursos destinados a determinada política pública serão efetivamente utilizados para execução dessa política.

Claramente, a percepção apresentada aqui é simplista na medida em que oblitera os impasses e problemas relacionados aos fundos especiais e à gestão dos seus recursos. De acordo com Silva e Sarmiento (2006), por ser uma ferramenta de gestão pública, os fundos especiais apresentam fragilidades, e devido à dificuldade de se acoplar todas as necessidades públicas em um mesmo sistema, eles poderão deixar de atender a algumas políticas.

Em linhas gerais, portanto,

a implantação do fundo constitui, não só, um exemplo claro de iniciativa que visa estabelecer parâmetros mínimos para o gasto e o financiamento de uma política pública descentralizada. O fundo constitui um instrumento para redistribuição intergovernamental de parcela da receita tributária dentro de cada território estadual, baseado em critério explícito e pré-definido, e possibilita a manutenção de um nível mínimo de despesas anuais. E serve, também, como instrumento de delegação de competências, pois na administração desse fundo, a sociedade civil, através dos conselhos, delibera sobre os planos de trabalho dessas políticas municipalizadas (SILVA e SARMENTO, 2006, p. 4).

O fragmento supracitado evidencia os pontos fundamentais que regem o funcionamento dos fundos especiais, ampliando a concepção de que os mesmos representam uma forma de parametrizar os recursos que devem ser alocados a determinada política. Além disso, ressalta-se os fundos como responsáveis pela redistribuição dos recursos e também como instrumento de delegação de competências, uma vez que a sociedade civil, através dos conselhos gestores, pode deliberar sobre os critérios de destinação dos gastos públicos.

Sobre essa última atribuição, convém sublinhar a interação existente entre os fundos e os conselhos gestores. A esse respeito, Silva e Sarmiento (2006) destacam que a constituição do fundo denota sua vinculação a um conselho. E sendo uma das funções do conselho a alocação dos gastos públicos, o mesmo permite a aproximação da sociedade civil dos processos decisórios e da rotina pública, possibilitando maior eficiência na alocação dos recursos, na medida em que procura responder às necessidades da população local.

Isto posto, iremos indicar, agora, as particularidades do Fundo Municipal de Direitos da Mulher (FMDM) do município de Juiz de Fora. O fundo, vinculado ao Conselho Municipal de Direitos da Mulher, foi normatizado a partir da mesma lei de instituição do CMDM, alterada e substituída pela lei nº 11.348/2007. Segundo consta no art. 7º da referida lei, o objetivo principal do FMDM é “prover recursos para a implantação de programas, desenvolvimento e manutenção das atividades relacionadas aos direitos da mulher em Juiz de Fora” (JUIZ DE FORA, 2007).

Obedecendo aos critérios estabelecidos pelo CMDM, os recursos do FMDM devem ser aplicados em programas desenvolvidos pelo conselho, cujo foco seja a qualificação

profissional, o combate à violência doméstica e outros assuntos de interesse da política municipal de direitos da mulher; os recursos também se destinam ao apoio e favorecimento de eventos de cunho educacional e socioeconômico que guardem observância aos direitos da mulher e à concessão de financiamentos a micro e pequenas empresas que optem, preferencialmente, pela utilização de mão de obra feminina (JUIZ DE FORA, 2001).

As receitas que compõem a base de recursos do FMDM são as provenientes de aplicações financeiras, as receitas relativas ao resultado operacional próprio, à transferência de recursos mediante convênios com instituições e referentes a doações e contribuições recebidas por meio de pessoas físicas ou jurídicas (JUIZ DE FORA, 2001).

Destarte, assim como os outros instrumentos utilizados pela gestão pública, se bem implementados, os fundos podem contribuir para o desempenho de uma gestão descentralizada e democrática. Para além disso, podem ser eficientes ao proporcionar uma melhor distribuição dos recursos quando permitem que a população, beneficiária das políticas que dependem de recursos públicos para serem materializadas, participa do processo de destinação desses recursos, priorizando políticas que atendem às suas maiores necessidades.

2.2.3 Planos de políticas públicas

A pesquisa aqui estruturada objetiva particularmente reedificar o processo constitutivo do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres no município de Juiz de Fora, à luz do arcabouço teórico adequado e das percepções dos atores políticos que participaram de tal processo. Para tanto, compreender as particularidades de um plano de políticas públicas faz-se necessário e fundamental para que se reconheça a importância de sua inserção no contexto da gestão dessas políticas.

O plano de políticas para as mulheres é uma ferramenta que auxilia no planejamento de toda a política com foco à mulher no estado e/ou município (BRASIL, 2012).

O Decreto-lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e aponta no art. 6º para os princípios fundamentais que devem ser obedecidos na prática das atividades da Administração Pública, considera o planejamento como um desses princípios.

O planejamento, nos termos da significação contida no dicionário Aurélio, pode ser bem compreendido como o “processo que leva ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações (pelo governo, pela direção de uma empresa, etc.) visando à consecução de determinados objetivos” (FERREIRA, 2010, p. 1691). Como complemento, a SPM

considera que o planejamento extrapola a mera elaboração de planos, sendo responsável por construir caminhos futuros por meio da pactuação com diversos atores, buscando romper com a atual situação (BRASIL, 2012).

Assim, transpondo tal lógica para a gestão pública, como “o planejamento serve para evitar a decisão baseada apenas na intuição” (BRASIL, 2012, p. 15), o mesmo confere racionalidade ao estabelecimento das políticas, uma vez que, através de diálogos e debates, chega-se à suposição das diretrizes que, se efetivamente praticadas, garantem em grande medida o alcance dos objetivos finais. Por mais que, durante a concepção ou a implementação das políticas algo acabe por se distanciar do planejado, os gestores são capazes de reorientar o curso da ação, de modo que a orientação principal não seja preterida.

Assim, tendo em vista que a gestão pública inclui o gerenciamento de recursos e o alcance do bem comum, planejar as ações é tentar consolidá-las. Os gestores e gestoras públicos, ao atuarem como planejadores, acabam por mediar a relação existente entre o que a população necessita e quanto de seus anseios os recursos disponíveis são capazes de materializar.

O fragmento a seguir sintetiza claramente os aspectos discutidos até aqui. Segundo a Secretaria de Políticas para as Mulheres,

para que possa ser uma ferramenta útil para a implementação das políticas para as mulheres, o Plano deve trazer uma estratégia de atuação, apresentando a soma das ações que, de modo ordenado, procuram atingir os objetivos comuns (gerais e específicos), indicando a relação das ações com o tempo, o espaço, os recursos e os resultados que se pretende alcançar. Deve, contudo, ser dinâmico e permitir o diálogo com a realidade e, especialmente, com a sociedade (BRASIL, 2012, p.15).

Por mais que se comprove por meio do apresentado até aqui a importância do planejamento para o fortalecimento e execução das políticas públicas, o panorama geral apresentado pelos municípios brasileiros no contexto de manutenção de um plano municipal que abarque políticas para as mulheres, indica que a maior parte dos municípios não dispõe de uma política municipal.

Alguns dados apresentados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2013 corroboram para o fortalecimento desse panorama. O referido documento indica que o tamanho da população dos municípios influencia diretamente a existência de uma estrutura voltada à política de gênero, bem como a existência de um Plano Municipal de políticas para as Mulheres. Apenas 12,9% dos municípios com até 5.000 habitantes possuem estrutura que focaliza a política de gênero;

entre os municípios com mais de 500.000 habitantes o percentual salta para 97,5%. Com relação aos planos municipais, “nos municípios menos populosos, com até 20 000 habitantes, a proporção daqueles com Plano é inferior à média nacional, que é de 16,3%; por outro lado, nos mais populosos, com mais de 500 000 habitantes, esse percentual chega a 47,7%”.

O que se pode apreender por meio dos dados apresentados é que, por mais que se tenha verificado através dos anos uma ampliação das políticas com foco aos direitos da mulher, e ainda que a municipalização tenha priorizado e integrado os municípios à gestão das políticas públicas, a destinação de recursos à essa área não é igualitária, e assim sendo, muitos municípios acabam não compondo o quadro dos recursos públicos destinados à política para a mulher.

Nesse sentido, há a necessidade de se ampliar o número de municípios que se proponham a construir planos de políticas para as mulheres, pois o plano permite a organização das ações governamentais e favorece a igualdade de gênero por meio do estabelecimento de políticas públicas que visem a construção de um país mais igualitário (BRASIL, 2012).

No município de Juiz de Fora há uma política orientadora das ações do Executivo Municipal com relação à aplicação de políticas públicas no segmento de atenção às mulheres. Como mais adiante tal política será objeto do nosso estudo, apresenta-se aqui, sumariamente, os objetivos e as diretrizes sobre os quais o referido plano foi construído.

São diretrizes do PMPM: a igualdade e o respeito à diversidade, a equidade, a autonomia das mulheres, a laicidade do Estado, a universalidade das políticas, a justiça social, a transparência dos atos públicos e a participação e o controle social (JUIZ DE FORA, 2014).

A referida política municipal objetiva assegurar a elaboração de políticas que atendam às necessidades das mulheres, buscando desenvolver uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva sob todos os aspectos; além disso, procura implementar uma nova forma de se fazer política pública, endossando a transversalidade nas políticas de gênero; também tem como propósito assegurar os espaços de avaliação, monitoramento e controle social das políticas elaboradas e implementadas e procura garantir que os instrumentos responsáveis pela implementação das políticas sejam efetivos no atendimento às demandas apresentadas pela população (JUIZ DE FORA, 2014).

Em síntese, a construção de um plano de políticas para as mulheres não é uma tarefa fácil. Estabelecer diálogos com a sociedade civil e chegar a decisões que reflitam as necessidades de transformação da realidade social enfrentada pelas mulheres, principalmente no contexto dos municípios, é condição indispensável e é a base para a configuração de

planos e linhas de ação a serem adotadas tanto no processo de construção do referido documento quanto no monitoramento das medidas e políticas executadas. Pensando em todos esses impasses, a SPM inovou ao debruçar-se na construção de um guia que, à luz dos princípios dispostos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, dispõe sobre as bases e diretrizes que concorrem para a construção de um plano de políticas públicas, servindo assim, de orientação a estados e municípios que pretendem avançar em termos de uma gestão que se preocupe com a condição da mulher na sociedade e, principalmente, com a superação da desigualdade de gênero.

2.3 O guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres

Considerando a importância dos planos municipais para a implementação de políticas públicas que sejam capazes de atender às necessidades mais imediatas da população, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), órgão cuja missão é “pautar as políticas com recortes para as mulheres nos órgãos do Governo Federal e estimular a consolidação destas políticas nos estados e municípios, visando à igualdade de gênero” (BRASIL, 2012, p. 86), desenvolveu o Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, objetivando oferecer às gestoras e gestores públicos as bases e diretrizes necessárias à construção e implementação de um plano local de políticas públicas que, por meio de diálogo com a sociedade civil, possa representar da forma mais fidedigna quanto possível, a realidade vivenciada pelas mulheres, definindo planos e ações necessários para a enfrentamento dessa realidade.

No tocante à essa questão, a SPM afirma ser uma de suas ações estimular estados e municípios a construírem e implementarem planos voltados às mulheres, ao reconhecer que as políticas nesse segmento apresentam desdobramentos em diversas áreas e podem ser desenvolvidas em qualquer das esferas governamentais, e assim sendo, para que elas se tornem parte da realidade brasileira, é necessária uma articulação entre federação, estado e município (BRASIL, 2012). Com essa forma de condução, a Secretaria acaba estimulando a participação dessas duas últimas instâncias e focalizando um processo de gestão mais descentralizado.

Sendo, portanto, nosso objetivo principal no presente tópico, compreender as bases indicadas pelo guia para posteriormente analisar se o processo de construção do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres do município de Juiz de Fora guarda alguma

referência e observância ao referido documento, pretende-se aqui discutir seus principais aspectos.

À título de melhor clareza conceitual, optamos por seguir o mesmo caminho apontado pelo guia. Procuramos até mesmo manter a maior parte dos títulos e subtítulos utilizados no referido documento como forma de conferir maior transparência às diretrizes apresentadas. A forma como as informações são expostas tem como finalidade facilitar o entendimento do processo que pode, em virtude de suas diversas possibilidades de condução, prefigurar-se complexo.

2.3.1 Elaborando um plano

As disposições gerais acerca dos planos de políticas públicas e do planejamento já foram introduzidas no tópico dedicado ao conhecimento do plano enquanto instrumento representativo do exercício de uma gestão mais participativa e democrática. Pretende-se aqui, portanto, pormenorizar a função planejamento, indicando os momentos-chave de sua execução.

Antes, porém, conferimos destaque ao que a Secretaria de Políticas para as Mulheres dispõe sobre a construção do plano.

A SPM, por meio do guia, assinala que o plano deve ser elaborado por um organismo responsável pela política para as mulheres no estado ou no município. Tal órgão seria responsabilizado por coordenar a elaboração do plano.

Dentre os organismos que podem assumir a responsabilidade de coordenação do processo de construção do plano estão as secretarias de políticas públicas, órgãos de atuação relevante no contexto da política de gênero, que “contribuem para um novo modelo de gestão e trazem na sua concepção a defesa da autonomia e da igualdade como pressupostos e princípios de suas ações e políticas” (BRASIL, 2013, p. 52).

Retomamos agora a função planejamento e buscamos, nos próximos parágrafos, esgotar os principais aspectos da fase de diagnóstico.

Já atentamos anteriormente para a importância de se conhecer as necessidades e os problemas enfrentados pelas mulheres cotidianamente para o estabelecimento de políticas públicas. Essa é a única forma de se construir um plano que reproduza as transformações necessárias para o avanço na questão da política de gênero. Sendo o diagnóstico o momento que permite o reconhecimento dos problemas a serem enfrentados, o mesmo é importante porque “orienta o planejamento, embasa a capacitação dos/as gestores/as estaduais/municipais

e outros/as técnicos/as, e facilita a etapa de mobilização local” (BRASIL, 2012, p. 19). Assim, o diagnóstico deve ser executado cuidadosamente, de forma a garantir que os dados aqui coletados se aproximem da realidade e expressem as necessidades mais urgentes da população feminina.

As informações sobre a realidade local podem ser reunidas por meio de diversas bases. A SPM aponta que tanto estudos e pesquisas podem servir como fonte de dados, quanto as consultas e audiências públicas. A opção por utilizar dados já disponíveis ou gerar novos dados cabe a cada estado ou município individualmente. Caso se perceba que os dados disponíveis em estudos realizados anteriormente são capazes de refletir a realidade vivenciada pelas mulheres, pode-se optar por utilizá-los. Caso os mesmos não sejam suficientes, deve-se gerar novos dados, seja por meio do desenvolvimento de pesquisas, seja por meio da participação da sociedade através das consultas e audiências públicas (BRASIL, 2012).

Os dados já existentes podem ser acessados por meio de bases de dados oficiais como, por exemplo, os obtidos através da plataforma eletrônica do IBGE ou pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (BRASIL, 2012). A área de política para as mulheres ainda conta com uma base de dados específica que é a própria SPM. Por meio de sua plataforma, pode-se acessar diversas publicações, pesquisas e estudos, realizados tanto pela SPM quanto por outros organismos, e que fazem referência direta a diversos assuntos ligados à questão da mulher. Além disso, os governos estaduais e municipais também podem ser importantes meios para a obtenção de dados (BRASIL, 2012).

Já a geração de dados novos demanda uma inclinação maior dos gestores e gestoras. A SPM aponta que deve-se desenvolver um instrumento de coleta de dados que seja eficaz ao responder as principais indagações gerenciais no contexto do plano. Sendo assim, apresenta como alternativas o estabelecimento de parcerias com universidades ou institutos de pesquisa que possam auxiliar na construção de questionários a serem aplicados, a realização de consultas à população através de diversos meios como cartas, audiências públicas e internet, e ainda a utilização da pesquisa qualitativa, utilizando-se além de entrevistas, os grupos focais e grupos de discussão que permitem acessar as opiniões daqueles que serão beneficiados pelo estabelecimento das políticas públicas contidas no plano (BRASIL, 2012).

Os dados coletados, quando trabalhados, “reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo de valores absolutos” (BRASIL, 2012, p. 33), passam a configurar-se como indicadores. Esses indicadores, enquanto expressões quantitativas da realidade, são essenciais para o monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, visto que

permitem que os resultados obtidos por meio deles sejam comparados ao longo tempo e possam assim, fornecer panoramas atualizados da realidade observada.

2.3.1.1 Definindo parcerias, a estratégia e o plano de ação

Nesse ponto são tomadas decisões fundamentais para o planejamento. Define-se os objetivos e as prioridades do plano, as ações que serão executadas para enfrentamento do problema diagnosticado, quais os órgãos assumirão a responsabilidade de execução de cada uma delas, qual o orçamento a ser utilizado, o prazo de cumprimento das ações e qual o produto esperado a partir de sua implementação (BRASIL, 2012). Nesse sentido, algumas considerações são importantes e contribuem para a definição de tais critérios.

Diferentemente de do planejamento de outras políticas, a consecução de políticas de gênero que permitam avançar no processo democrático e sejam capazes de combater a desigualdade, requer a interação entre organismos do poder público que atuem no sentido de fomentar debates e promover transformações. Essa lógica geral pode ser inserida no contexto de construção dos Planos de Políticas Públicas para as Mulheres, o que significa dizer que “quanto mais órgãos e entidades envolvidas, mais oportunidades existem de conseguir orçamento, de pensar em políticas e programas que atendam às necessidades das mulheres do estado ou do município e de conseguir implementá-las” (BRASIL, 2012, p. 39). Dessa forma, o envolvimento de tais órgãos e entidades deve estar apoiado no desenvolvimento de parcerias, visando o fortalecimento de suas ações e, conseqüentemente, o fortalecimento do campo de políticas para as mulheres.

A instituição de parcerias inaugura um novo vínculo entre as diferentes esferas do governo, denotando um afastamento do caráter clientelista observado anteriormente nas políticas públicas e da condição dos municípios antes considerados meros executores dessas políticas. Nesse novo vínculo, por mais que os papéis desempenhados pelos organismos participantes possa ser diferenciado ao longo do processo de implementação das políticas, todos são corresponsabilizados por sua gestão (FARAH, 2001).

Sendo assim, pode-se admitir a necessidade da busca pelo apoio de organismos nas mais diversas áreas que possam colaborar para o estabelecimento de um plano que contenha ações e programas factíveis e que respondam aos anseios da população a qual são destinados e que, dessa forma, possam compartilhar a responsabilidade pela prática das ações então planejadas.

Ainda nesse sentido, corrobora para o fortalecimento de tal perspectiva, o fato das políticas para as mulheres serem consideradas transversais, o que indica que, para a criação de Planos Estaduais e Municipais “legítimos, factíveis e democráticos” (BRASIL, 2012, p. 36), torna-se necessária a participação de diversos setores da sociedade e o comprometimento das esferas do governo do estado (BRASIL, 2012).

Isso ocorre porque pensar a questão da mulher na sociedade e, para além disso, pensar políticas públicas de gênero indica, em primeira instância, uma tentativa de superar a desigualdade existente entre homens e mulheres, desigualdade esta que, por sua vez, apresenta reflexos nas diversas esferas da vida social. Assim,

enquanto estratégia para concretização da igualdade de gênero, a transversalidade reorienta as competências políticas, institucionais e administrativas, assim como a responsabilização de agentes públicos, permitindo uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (BRASIL, 2012, p. 35).

Em resumo, portanto, o conceito central da transversalidade das políticas é integração. Desenvolver políticas de gênero requer a pactuação dos mais diversos órgãos em todos os níveis federativos. Sendo assim, pensar políticas transversais é pensar a constituição de parcerias (BRASIL, 2012).

Um fato merece destaque aqui. Assim como um maior número de entidades envolvidas na gestão da política com foco à questão de gênero contribui para o estabelecimento das mesmas, conferindo dinamicidade e facilitando sua implementação, também indica maior complexidade na definição da metodologia de trabalho a ser adotada. Assim, ao se definir a estratégia e os planos de ação, todos os órgãos envolvidos na política devem ser efetivamente corresponsabilizados pela sua execução.

Uma alternativa interessante para a designação das ações que serão executadas e por quem serão executadas é a criação dos grupos de trabalho (GT's). Ao permitirem a participação dos atores envolvidos na execução do trabalho, que apresentam pontos de vistas distintos em relação a diversos assuntos, os GT's conferem dinamicidade e agilidade ao processo de tomada de decisão (BRASIL, 2012).

O próximo passo é definir os eixos estratégicos a serem considerados no plano e o plano de ação adotado.

Os eixos estratégicos devem estar ancorados às particularidades do estado ou do município (BRASIL, 2012), retratando a realidade e as necessidades das mulheres. Os planos

de ação, por sua vez, devem elencar as prioridades, os objetivos específicos, as ações que serão executadas para o alcance de cada eixo estratégico, as definições de quem realizará cada ação, o orçamento disponível, o tempo a ser utilizado para seu cumprimento, a meta que se pretende atingir e quais os produtos esperados por meio de sua implementação (BRASIL, 2012). Percebe-se, portanto, que estabelecer planos de ação é trabalhar com a definição de objetivos, metas e produtos.

Entende-se por objetivo a situação a qual “se pretende chegar no final do período de duração do plano, através de ação planejada e da aplicação dos recursos previstos” (BRASIL, 2012, p. 47). Os objetivos subdividem-se em gerais e específicos. Como os objetivos gerais são amplos e é mais difícil estabelecer ações para sua execução, são definidos os objetivos específicos, que funcionam como fragmentos dos gerais. Dessa forma, os objetivos gerais são concretizados por meio do cumprimento dos objetivos específicos.

Quando se define para os objetivos específicos limites de tempo, espaço e quantidade a ser produzida, tem-se as metas (BRASIL, 2012). A SPM indica ainda que o alcance dessas metas está alinhado à definição das ações que serão realizadas e que permitam a melhor utilização dos recursos e dos prazos.

Quanto aos produtos, são bem entendidos como “os resultados concretos de ações realizadas, podendo ser um bem ou um serviço (BRASIL, 2012, p. 49).

2.3.1.2 Orçamento

As ações contidas na proposta do plano estadual ou municipal só podem ser efetivamente implementadas se o governo se comprometer a destinar parte de seus recursos. Por meio do orçamento público “todos os cidadãos poderão visualizar onde, como, quando e por qual valor será realizada determinada obra ou serviço” (BRASIL 2012, p. 53).

A questão do orçamento também deve ser tratada cuidadosamente no estabelecimento de políticas de gênero. Já ressaltamos nessa pesquisa que a política voltada às mulheres é transversal e requer a articulação e a pactuação entre diversos organismos.

Considerando assim, que as secretarias, enquanto órgãos geralmente responsáveis pela implementação das políticas para as mulheres no estado ou no município, são as receptoras dos recursos orçamentários, a SPM ressalta a importância da criação de organismos de políticas para as mulheres (BRASIL, 2012). Ou seja, manter organismos cuja ação esteja orientada diretamente à execução de políticas de gênero, não só fortalece o processo e confere

legitimidade ao mesmo, como garante o recebimento dos recursos necessários à implementação dos programas e ações indicados no plano.

De modo a garantir que todas as áreas recebam recursos para a execução das políticas públicas, é necessário mobilizar os órgãos parceiros, indicando a importância de se prever em seu orçamento uma determinada quantidade de recursos à execução de políticas com foco à perspectiva de gênero (BRASIL, 2012). Sendo assim, “as chamadas políticas universais passam a ter um olhar para a especificidade das mulheres” (BRASIL, 2012, p. 56). Significa dizer, portanto, que certa quantidade de recursos de áreas como, por exemplo, educação e saúde, deve ser implementada em políticas que atendam especificamente à questão da mulher em cada uma dessas áreas.

2.3.1.3 Elaboração e redação da proposta do plano

Definidos os pontos fundamentais que devem ser constitutivos do plano, já se tem os elementos necessários para a redação da proposta. Nesse ponto, tudo o que foi discutido com a sociedade civil e com os parceiros, além das informações levantadas por meio do diagnóstico, deve ser levado em consideração e introduzido à proposta do plano.

Sendo assim, o plano de políticas para as mulheres deve conter, segundo o que a SPM apregoa por meio do guia, introdução, diagnóstico, os eixos prioritários, as ações a serem desenvolvidas, os recursos destinados ao orçamento e a forma de monitoramento do plano (BRASIL, 2012).

2.3.2 Temos um plano

Depois da elaboração e da redação do plano, as ações posteriores devem focalizar a gestão do mesmo. Primeiramente, o plano deve ser lançado, de modo a garantir que toda a comunidade local seja levada ao conhecimento de tal instrumento.

Ademais, define-se o sistema de gestão a ser utilizado, por meio do qual são estabelecidas as bases para a realização do monitoramento e da avaliação do Plano e os instrumentos que vão permitir o desempenho de tais tarefas.

2.3.2.1 Lançamento

O lançamento é o momento de apresentação do plano à sociedade e formalização do mesmo por parte do governo que, através de “lei estadual ou municipal, decreto ou portaria” (BRASIL, 2012, p. 62) referenda e instaura tal instrumento.

A SPM ressalta que é por meio desta etapa que são apresentados à sociedade os resultados do esforço coletivo realizado e que, de igual maneira, este é o momento onde assume-se o compromisso de que a política para as mulheres está pautada no desenvolvimento de ações reais (BRASIL, 2012). Deste modo, é uma forma de não apenas conferir legitimidade ao plano e demonstrar o produto do trabalho desenvolvido entre o governo e a sociedade civil, como também de conquistar o apoio de toda a comunidade local.

Assim, é sumariamente importante que a população “tenha acesso aos seus conteúdos, para que possa contribuir ativamente na sua implementação e acompanhamento” (BRASIL, 2012, p. 63). Ou seja, a comunidade deve ser orientada sobre como as ações pretendidas pelo plano podem alterar a realidade vivenciada, além de ser chamada a atuar em parceria com os órgãos do governo, fortalecendo a execução das ações propostas e fiscalizando se o poder público local está facilitando e implementando as políticas públicas propostas pelo plano.

A forma como deve-se proceder com a publicação do plano é variada. A SPM indica que o documento pode ser transformado em uma publicação e assim ser distribuído e disponibilizado aos diversos setores da sociedade civil e do governo; preconiza, como forma de democratização do acesso, que o documento seja disponibilizado via *Internet*, o que permite também, de modo amplo, que gestores e gestoras de outros municípios e estados, tenham acesso a ele, contribuindo para o debate e as discussões acerca da política para as mulheres na região; de modo complementar, a SPM atenta que pode ser interessante realizar uma cerimônia para apresentação do plano, para que além do governo, toda a comunidade e também a imprensa tenham conhecimento de sua existência, contribuindo com seu desenvolvimento e implementação (BRASIL, 2012).

A partir desse momento, com a formalização do plano, os gestores públicos e a comunidade se comprometem com as ações propostas e passam a orientar seus esforços à execução das mesmas.

2.3.2.2 Gestão do plano

Passado o período de construção e posterior lançamento do plano, a preocupação passa a recair sobre o sistema de gestão a ser utilizado para monitorar a execução das ações propostas e avaliar seus resultados.

Em linhas gerais, e segundo o que aponta o guia, o sistema de gestão do plano é constituído pelas funções de monitoramento e avaliação, somadas aos indicadores, comitês, mecanismos de gênero e sistemas informatizados (BRASIL, 2012), que são os instrumentos que permitem a execução das referidas funções.

Neste tópico, nos limitamos a expor as funções de monitoramento e avaliação, para no tópico seguinte definir os instrumentos constitutivos do sistema de gestão.

Ao construir um plano, espera-se que os programas e ações propostos sejam executados da forma que mais se aproxime do padrão estabelecido. Além disso, no momento em que tais ações e programas são desenhados, são definidos os objetivos de sua implementação e as metas a serem alcançadas por meio de sua execução. O monitoramento, enquanto função por meio da qual é possível realizar o “acompanhamento contínuo e cotidiano dos programas e políticas durante a sua execução” (BRASIL, 2012, p. 67), atua no sentido de fornecer aos envolvidos na gestão do plano um panorama de sua implementação.

Sendo assim, o monitoramento pretende avaliar se as atividades em desenvolvimento estão em consonância com o estabelecido no programa, se estão seguindo os cronogramas de prazo e se os recursos orçamentários estão sendo utilizados para os fins pretendidos (BRASIL, 2012). Nesses termos, o monitoramento permite acompanhar a execução do plano, assegurando que as ações que estão sendo realizadas expressem o que foi anteriormente planejado e estabelecendo mudanças no percurso das ações, caso estas estejam em desacordo com a orientação fornecida pelo plano de políticas públicas.

Quem realiza o monitoramento do plano é o órgão que detém a responsabilidade pela questão de gênero no estado ou no município, ou a rede de parceiros responsável pela execução do plano (BRASIL, 2012). A SPM indica também que, ao responsável pelo monitoramento, caberá a produção de um relatório regular por meio do qual sejam apresentadas informações como, por exemplo, a ação realizada e seu produto, o órgão responsável por sua execução, os resultados alcançados e o valor liquidado da ação, por meio das quais têm-se conhecimento sobre o andamento do plano.

Com relação à avaliação, a mesma pode ser entendida como “uma comparação entre o padrão (metas) e a realidade (o efetivamente executado, e seus efeitos e impactos), de modo que se possa concluir se as ações do plano foram eficazes, eficientes e efetivas” (BRASIL, 2012, p. 71). Nesse sentido, a avaliação é capaz de indicar o impacto efetivo da implementação do plano e, modo mais abrangente, pode indicar a qualidade da atuação dos governos e da comunidade enquanto entes comprometidos com a execução das políticas pretendidas.

Apesar de poder ser executada durante todo o processo de planejamento, a avaliação é mais utilizada no fim do prazo de duração do plano como forma de se compreender melhor os resultados, os efeitos e os impactos da execução das ações propostas no referido documento (BRASIL, 2012).

A avaliação pode ser realizada considerando-se duas vertentes: a interna, que pode ser executada pelo órgão responsável pela política das mulheres no estado ou no município ou pela rede de parceiros responsáveis pela execução do plano; e a externa, realizada por pessoas e instituições que não estão diretamente envolvidos no processo de execução do plano, trazendo um olhar de fora para a análise a ser realizada (BRASIL, 2012). A SPM indica, nesse sentido, que o ideal é uma combinação das duas vertentes para que se possa extrair as vantagens potenciais de cada uma, aproveitando, dessa forma, o conhecimento daqueles que participaram do processo e a percepção daqueles que, apesar de não conhecerem significativamente o plano e sua execução, podem identificar aspectos até então despercebidos.

2.3.2.3 Definição das estratégias para o funcionamento do sistema de gestão de plano: criação dos comitês, mecanismos de gênero e sistemas informatizados

A criação de um plano de políticas para as mulheres distingue-se do planejamento de outras políticas pelo fato de sua gestão ter caráter transversal (BRASIL, 2012). Significa dizer, portanto, que a responsabilidade pela execução dos programas e políticas contidos em tal plano deve ser compartilhada entre diversos organismos governamentais. Nesses termos, a SPM indica no guia três instrumentos representativos dessa forma de planejamento de políticas públicas e procura assinalar como os mesmos podem auxiliar na realização das atividades de monitoramento e avaliação do plano.

Os comitês permitem uma articulação entre os diversos organismos envolvidos na política para as mulheres no estado ou no município. Primeiramente, o Comitê deve definir as ações a serem implementadas e depois definir as estratégias necessárias ao sucesso da execução dessas ações, monitorando seu desenvolvimento e identificando posteriormente se as ações estão gerando os resultados esperados inicialmente, e caso não estejam, deve repensar as linhas de ação adotadas (BRASIL, 2012).

Considera-se mecanismo de gênero, “a instituição de áreas responsáveis por políticas para as mulheres, assim como pelo acompanhamento das ações que envolvam as mulheres dentro de Ministérios, Secretarias etc.” (BRASIL, 2012, p. 79). Um exemplo desse tipo de

instrumento é a existência de uma coordenadoria ou departamento responsável especificamente pela saúde das mulheres no Ministério da Saúde.

A utilização de sistemas informatizados, por fim, facilita o acompanhamento das ações. Os órgãos participantes da política para as mulheres podem utilizar esses instrumentos para atualizar os andamentos das ações (BRASIL, 2012). O interessante aqui é que o sistema informatizado permite uma ação contínua e conjunta, uma vez que todos os organismos passam a ter acesso às informações compartilhadas, fortalecendo o monitoramento da gestão do plano.

Feitas as devidas considerações a respeito das diretrizes apontadas pelo guia, busca-se, por meio do quadro apresentado a seguir, sintetizar os principais aspectos abordados no referido documento:

Quadro 1 – Síntese das principais etapas para elaboração de um plano estadual ou municipal

Requisito indispensável à elaboração de planos de políticas para as mulheres	Descrição sumária
Responsabilização de um dos mecanismos responsáveis pela política das mulheres pela coordenação da construção do plano	Ao construir um plano de políticas para as mulheres existe a necessidade de se responsabilizar um dos organismos, cujo foco seja a articulação das políticas para as mulheres, pela coordenação do plano. O órgão de maior representatividade nesse âmbito é a secretaria de políticas para as mulheres, o que não significa que, na ausência deste órgão, outros não possam realizar sua função. O importante é que exista pelo menos um órgão orientado ao segmento de atenção à mulher.
Diagnóstico	É por meio desta etapa que se reconhece a realidade vivenciada pela população feminina local e os problemas enfrentados pela mesma. As informações encontradas aqui servem como base para a formulação das políticas e ações necessárias à transformação de tal realidade.
Definição de parcerias	As parcerias representam uma nova forma de se fazer política. São essenciais principalmente quando se trata de políticas, que assim como as com foco nas mulheres, têm como característica central a transversalidade. O objetivo do estabelecimento dessas parcerias é que elas sirvam de apoio a construção de um plano cujas ações respondam às necessidades da população, e que possam, de igual maneira, compartilhar a responsabilidade pela execução das ações planejadas.
Delimitação da estratégia	A definição da estratégia perpassa o estabelecimento dos eixos estratégicos sobre os quais o plano se apoia. Esses eixos são orientadores da política local na medida em que indicam as estratégias pretendidas, facilitando a definição das ações necessárias para alcançá-las.
Estabelecimento dos planos de	O plano de ação traz importantes informações a respeito

ação	do plano e das ações pretendidas por meio dele. Devem conter as prioridades, os objetivos específicos, as ações que serão executadas para o alcance de cada eixo estratégico, as definições de quem realizará cada ação, o orçamento disponível, o tempo a ser utilizado para seu cumprimento, a meta que se pretende atingir e quais os produtos esperados por meio de sua implementação.
Elaboração e redação do plano	A redação do plano é a etapa onde o esforço reflexivo realizado entre o governo, a sociedade civil e os parceiros para formular as políticas públicas é documentado na forma de uma proposta. Nessa proposta devem constar a introdução, o diagnóstico, os eixos prioritários, as ações a serem desenvolvidas, os recursos destinados ao orçamento e a forma de monitoramento do plano.
Lançamento do plano	Lançar o plano é torná-lo público, levá-lo ao conhecimento da sociedade civil para a mesma possa atuar auxiliando na implementação das políticas pretendidas e assegurando que o governo execute as ações da forma como são definidas no documento. É aqui também que o governo realiza a formalização do plano utilizando-se dos instrumentos legais cabíveis.
Definição do sistema de gestão	Depois de lançado o plano, cabe monitorar a execução das ações propostas e avaliar os resultados obtidos por meio da implementação das mesmas. O sistema de gestão é constituído por organismos que permitem realizar tais funções e devem se adequar às condições do estado ou município. Podem ser, por exemplo, criados comitês de monitoramento, instituídos mecanismos específicos com foco à questão de gênero ou utilizados sistemas informatizados.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de BRASIL, 2012.

Com esse tópico concluímos a discussão dos aspectos fundamentais para a compreensão da dinâmica envolvida no estabelecimento de políticas de gênero. Em linhas gerais, pensar tais políticas requer, antes de mais nada, o entendimento da realidade local vivenciada cotidianamente pelas mulheres e esse entendimento só é alcançado através do diálogo contínuo com a sociedade civil. Assim, cabe ao poder público estimular e fortalecer a participação social por meio das instâncias representativas capazes de fomentar o debate e por meio dele, instituir políticas públicas que permitam avançar na construção de uma sociedade mais igualitária.

Iniciamos nossa argumentação mostrando a luta das mulheres por maior representatividade nos espaços de decisão política e, chegamos a um panorama atual onde percebemos a materialização de diversos avanços. A municipalização, por exemplo, inaugurou uma nova forma de fazer política, inserindo os municípios no gerenciamento das políticas públicas. Tal fato foi decisivo ao permitir a aproximação da comunidade dos

processos decisórios, estimulando sua participação e abrindo caminhos para a consolidação de uma gestão pública mais democrática e participativa.

Claramente, percebemos que os avanços são menos perceptíveis à medida que nos distanciamos dos grandes centros urbanos, o que significa dizer, que para muitos municípios, pensar políticas públicas para as mulheres é uma realidade ainda muito distante e mais distante ainda é pensar a construção de um plano de políticas públicas para as mulheres. Considerando, no entanto, a importância de tal instrumento para o estabelecimento de políticas públicas que se proponham a combater a desigualdade de gênero, espera-se que os municípios sejam cada vez mais encorajados a participar dessa nova dinâmica política e assim contribuam para a melhoria da condição feminina na sociedade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, pretende-se evidenciar o aporte metodológico utilizado para o desenvolvimento do presente trabalho. De maneira a tornar sua compreensão mais clara, a mesma está dividida em três tópicos, por meio dos quais busca-se, respectivamente, indicar a natureza do estudo em questão, explicitar os meios empregados para a realização da coleta de dados e indicar as técnicas adotadas para análise dos dados coletados.

3.1 Natureza da pesquisa

Ao considerar que toda ação humana é dotada de significado que não pode ser apreendido somente a partir do ponto de vista quantitativo, a pesquisa qualitativa não objetiva o estabelecimento dos nexos causais de determinada situação, mas sim o entendimento de uma realidade particular em sua complexidade (FRASER E GODIM, 2004).

De modo complementar, Godoy sinaliza que a pesquisa qualitativa

envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (1995a, p. 58).

Significa dizer, portanto, que ao realizar uma pesquisa de cunho qualitativo, o pesquisador procura aproximar-se do fenômeno a ser estudado por meio do contato com os atores envolvidos e suas percepções e, dessa forma, entender a dinâmica envolvida na situação.

Sendo assim, tendo a investigação aqui realizada o propósito de compreender como se deu o processo de construção do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM), no município de Juiz de Fora, a partir da perspectiva dos membros do Conselho Municipal de Direitos da Mulher, percebe-se que a mesma apoia-se na abordagem qualitativa de pesquisa.

Mais ainda, se partirmos para uma classificação que leva em conta o objetivo geral que sustenta e orienta o desenvolvimento da pesquisa, e se considerarmos que a mesma objetiva, predominantemente, tornar inteligível ao pesquisador o processo que permitiu a estruturação do PMPM, esta pode também ser considerada exploratória. Gil (2010, p. 27) corrobora para o fortalecimento dessa categorização ao indicar que a pesquisa exploratória objetiva “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses”. Severino (2007) também contribui ao destacar que esse

tipo de pesquisa caracteriza-se pelo levantamento de informações a respeito de determinado objeto e pelo mapeamento das condições que permitem sua manifestação.

Especificada, portanto, a natureza da pesquisa aqui empreendida, cabe agora indicar e discorrer sobre os instrumentos utilizados para a realização da coleta de dados e informações necessários.

3.2 Instrumentos de coleta de dados/ informações

Ao considerar a pesquisa qualitativa uma abordagem apoiada, inicialmente, em questões amplas que ao longo da investigação vão se tornando mais concisas, Godoy (1995b) entende que a mesma pode ser conduzida por diversos caminhos. Tais caminhos acabam por delinear as particularidades dos dados coletados e ainda fornecem uma indicação das técnicas necessárias ao desenvolvimento de sua análise. Aqui, a coleta de dados realizada para dar suporte ao estudo envolveu a utilização de pesquisa documental e entrevistas.

Para Godoy (1995b), a pesquisa documental, caracterizada pela inclusão do estudo de documentos na investigação qualitativa, consiste no “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares” (GODOY, 1995b, p. 21).

Severino (2007) salienta que, ao realizar uma pesquisa documental, as fontes consideradas devem ser amplas, incluindo, nesse sentido, documentos como jornais, fotos, filmes, gravações e documentos legais. Ainda nessa direção, Gil (2010) destaca que, dentre os documentos mais utilizados em pesquisas, estão os institucionais, os pessoais, os materiais elaborados com vistas a divulgação, os documentos jurídicos, os iconográficos e os registros estatísticos.

Para o desenvolvimento do presente estudo, foram utilizados documentos legais, por meio dos quais foram obtidas informações relativas à normatização e às bases de funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Mulher em Juiz de Fora; documentos institucionais, que permitiram uma aproximação maior em relação ao objeto de estudo, além de registros estatísticos, que serviram de sustentação à discussão teórica apresentada.

Faz-se necessário aqui, apresentar as vantagens e limites do uso da pesquisa documental. Como vantagens, Godoy (1995b) evidencia que a pesquisa documental permite o estudo de pessoas com as quais não é possível o contato físico, além de ser isenta de alterações comportamentais dos sujeitos investigados e permitir a identificação de tendências

nos fenômenos estudados, pelo fato das informações documentadas resistem por períodos longos de tempo e serem frutos de um determinado contexto histórico.

As limitações de seu uso decorrem, segundo a mesma autora, do fato de muitos dos documentos utilizados não serem produzidos visando o fornecimento de informações à execução de pesquisas sociais, o que pode enviesá-las; soma-se a isso o fato de os documentos, em geral, reproduzirem discursos de pessoas com habilidades de leitura e escrita, ficando as pessoas desprovidas de tais habilidades, impossibilitadas de registrar suas experiências; Godoy acrescenta ainda, que na pesquisa documental não é possível ter acesso a comportamentos não-verbais, essenciais na análise do sentido de uma fala ou relato e que muitas vezes os documentos utilizados não representam amostras do fenômeno estudado, podendo gerar dados inválidos e pouco confiáveis.

Quanto às entrevistas, optou-se por seu uso como parte da coleta de informações pelo fato das mesmas permitirem o acesso às percepções pessoais dos entrevistados sobre os mais diversos aspectos da realidade. O argumento apresentado por Duarte (2004) dá sustentação a essa afirmação ao considerar que as entrevistas, quando bem realizadas, permitem ao pesquisador coletar evidências da forma como os sujeitos investigados percebem e significam sua realidade, permitindo que, por meio de tais evidências, o pesquisador possa descrever e compreender a relação que se estabelece no interior das relações sociais nas quais os sujeitos estão inseridos.

Nesse sentido, entrevistar membros do Conselho Municipal de Direitos da Mulher do município de Juiz de Fora, atuantes durante o processo de criação do PMPM no mesmo município, tem relevância pois, por meio do acesso às percepções desses sujeitos, pode-se delinear e compreender, ainda que parcialmente, a dinâmica envolvida na construção do referido documento.

As entrevistas podem ser classificadas segundo o nível de estruturação verificado nas mesmas. Geralmente, as entrevistas voltadas às pesquisas quantitativas apresentam um nível de estruturação maior, valendo-se de roteiros rigidamente estruturados, que fornecem pouco espaço para que o entrevistado se manifeste espontaneamente (FRASER e GODIM, 2004). Ainda segundo as autoras, de outro modo, na pesquisa de cunho qualitativo, utiliza-se, frequentemente, as entrevistas semiestruturadas e as não-estruturadas (FRASER e GODIM, 2004). Tais abordagens distinguem-se pelo nível de orientação fornecido pelo pesquisador, que pode variar desde a entrevista na qual o mesmo introduz o tema da pesquisa e o entrevistado tem plena liberdade de condução do discurso, fazendo o pesquisador apenas algumas intervenções pontuais, até um tipo de entrevista mais estruturada que utiliza-se de um

roteiro cuja configuração aponta para a construção de tópicos ou perguntas gerais com vistas a orientar o pesquisador na condução da pesquisa (BARTHOLOMEW, HENDERSON & MÁRCIA, 2000 apud FRASER e GODIM, 2004)³.

Optamos aqui, pela utilização dessa última abordagem. Assim, em observância aos objetivos da investigação e ao desenvolvimento teórico realizado, o roteiro foi construído de modo que, por meio de tópicos de questionamento e o posterior acesso ao discurso dos atores envolvidos na situação estudada, seja possível alcançar a compreensão do processo de construção do PMPM.

Ao se definir o tamanho da amostra e os informantes que dela farão parte, deve-se levar em conta que na pesquisa qualitativa “o critério mais importante a ser considerado [...] não é numérico, já que a finalidade não é apenas quantificar opiniões e sim explorar e compreender os diferentes pontos de vista que se encontram demarcados em um contexto” (FRASER e GODIM, 2004, p. 147).

Sendo assim, os entrevistados foram definidos por meio de um processo de amostragem não probabilística por julgamento, por meio do qual, o pesquisador “deliberadamente escolhe certos elementos para pertencer à amostra, por julgar tais elementos bem representativos da população” (COSTA NETO, 1977, p. 45). Adotando-se tal lógica, definiu-se que a amostra representativa desta pesquisa seria composta pelas conselheiras mais atuantes durante o período de deliberação e construção do PMPM no município de Juiz de Fora. Foram, portanto, realizadas cinco entrevistas entre os meses de maio a junho de 2016, cuja duração média foi de 50 minutos. A partir da gravação das mesmas foi possível realizar a transcrição para posterior análise do conteúdo, técnica que será pormenorizada a seguir.

3.3 Técnicas de análise de dados

Para a geração de informações que permitam a assimilação de conhecimentos a respeito do objeto de estudo de uma investigação deve-se proceder a análise do conteúdo obtido, bem entendida como um conjunto de “técnicas de pesquisa que permitem, de forma sistemática, a descrição das mensagens e das atitudes atreladas ao contexto da enunciação, bem como as inferências sobre os dados coletados” (CAVALCANTE, CALIXTO e PINHEIRO, 2014, p. 14). A metodologia empregada no desenvolvimento de tal técnica

³ BARTHOLOMEW, K., HENDERSON, A.J.Z. & MÁRCIA, J.E. Coding semistructured interviews in social psychology research. In: REIS, H. T. & CHARLES, M. J. (orgs.), **Handbook of research methods in social and personality psychology**, p.286-312. UK: Cambridge University Press, 2000.

orienta-se à classificação do material em temas ou categorias de análise que facilitam a compreensão dos aspectos subjetivos dos discursos (SILVA e FOSSÁ, 2013).

Ao discutir a organização da análise de conteúdo, Bardin (1977) indica que a referida técnica desdobra-se em três fases fundamentais: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Conforme enunciado por Bardin (1977), na fase da pré-análise objetiva-se uma sistematização inicial das ideias contidas no material. Procurando suprir tal objetivo, realiza-se a seleção dos documentos a serem analisados e, para além disso, formulam-se as hipóteses, objetivos e constroem-se os indicadores por meio dos quais a interpretação final das informações será possível.

No que tange à fase de exploração, a autora indica que por meio dela o analista tem como propósito principal a codificação do material. Por codificação entende-se o processo por meio do qual os dados brutos do texto sofrem transformação, “transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto [...]” (BARDIN, 1977, p. 103).

A última etapa da análise de conteúdo se destina a tornar os dados válidos e significativos. Para tal, são criados quadros onde os resultados são dispostos, diagramas, figuras e modelos que têm como objetivo condensar e conceder destaque às informações fornecidas (BARDIN, 1977).

A partir do sequenciamento proposto por Bardin para a aplicação da análise de conteúdo, foi possível delinear a configuração desta técnica quando do emprego da mesma no estudo aqui desenvolvido. Para tanto, de posse da gravação das entrevistas realizadas, efetuou-se a transcrição dos áudios e, posteriormente, a organização das falas por meio de um conjunto específico de categorias estruturadas a partir das principais prescrições abordadas no guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres.

Significa dizer, portanto, que sendo o objetivo da presente investigação realizar uma análise comparativa do que prescreve o guia e do que foi observado na realidade, a partir das percepções de atores que foram parte do processo de construção do PMPM em Juiz de Fora, os dados foram organizados levando-se em conta os principais requisitos necessários à elaboração de planos no segmento de política pública supracitado. Sendo assim, foi construído um quadro de resultados onde os requisitos apontados pelo guia foram transformados em categorias de análise e as percepções de cada entrevistado foram

sintetizadas de modo a fornecer uma percepção individual. Ao final, a percepção resultante permitiu discutir em que medida a construção do PMPM no município de Juiz de Fora seguiu as prescrições apontadas pelo guia.

4 PLANO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Nessa seção serão apresentados os resultados da investigação realizada, além de discutidas as temáticas que permitem estabelecer correlações entre tais resultados e a fundamentação teórica adotada anteriormente. Para tanto, o primeiro tópico objetiva descrever o processo de construção do PMPM de Juiz de Fora, a partir do acesso ao discurso de atores envolvidos no processo. Posteriormente, buscando aprofundar o conhecimento acerca da proposta original do plano, realiza-se uma descrição dos principais aspectos que o constituem. No último tópico da seção, faz-se um resgate do guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, com vistas a confrontar as diretrizes estabelecidas pelo referido guia com o que se verificou, de fato, na construção do plano no município, objetivando, por fim, discutir em que medida o processo real seguiu as prescrições do guia.

4.1 O processo de construção do PMPM

Para que se pudesse reconstruir o processo que permitiu o desenvolvimento do PMPM de Juiz de fora, foi preciso resgatar o discurso daqueles atores políticos cujo envolvimento com o objeto de estudo foi direto. Dessa forma, como já destacado anteriormente, foram entrevistadas as conselheiras mais atuantes durante a construção do referido plano. À título de melhor organização textual, optou-se por referir-se às conselheiras entrevistadas por E1, E2, E3, E4 e E5. Sendo assim, a partir dos discursos e percepções de cada uma das conselheiras, cria-se aqui uma espécie de linha do tempo por meio da qual, a partir da descrição dos fatos ocorridos, busca-se reconstituir o processo supracitado.

O discurso de algumas das conselheiras nos coloca em contato com um fato interessante de se considerar na perspectiva do município de Juiz de Fora. Há mais tempo no CMDM, duas das entrevistadas foram enfáticas ao afirmar que a proposta de elaboração de um plano municipal de políticas para as mulheres já encontrava espaço no CMDM desde a primeira gestão, ainda que não tenha recebido a nomenclatura específica de plano municipal. Uma das conselheiras, atuante à época, relatou que na ocasião foram feitas discussões, estudos e reuniões e chegou-se a construir um documento intitulado Plano Estratégico de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres, cuja ação prioritária, segundo ela, era voltada ao estabelecimento de um Centro de Atendimento à Mulher. No entanto, a proposta acabou não sendo concretizada em virtude da falta de recursos à implementação do projeto.

Após essa gestão, a tentativa de instituição de uma política municipal voltada à questão da mulher deixou de pautar as discussões do CMDM.

Foi em 2013, com a posse da mesa diretora que presidiu o conselho no biênio 2013-2015, que a proposta de criação de um documento orientador das ações voltadas à implementação de políticas públicas para as mulheres no município voltou a compor a pauta das deliberações do conselho. O fator motivador para o surgimento de tal proposta no CMDM foi a percepção de que, em Juiz de Fora, não existia uma política local com perspectiva de continuidade, cujo prazo fosse superior ao mandato eleitoral, que orientasse as ações do Executivo Municipal, e sim uma política de governo, como pode ser percebido a partir do seguinte trecho:

[...] o conselho já existia desde 2003, mas ele ficava muito a depender de uma política de governo e não de uma política de Estado, porque dependia de uma boa vontade, ou da intenção do prefeito que entrasse, de desenvolver alguma política em relação às mulheres. E assim aconteceu com a Casa Abrigo e a Coordenadoria da Mulher. Você não tinha nada que assegurasse que, independente do prefeito que entrasse, você pudesse ter políticas já estabelecidas. Então, nós tentamos fazer o plano com uma durabilidade de 10 anos, [...] justamente para que ele pudesse ser uma política de Estado e não uma política de governo (E1, 2016).

A julgar pelo exposto, pode-se constatar a fragilidade do campo de políticas públicas com foco às mulheres no município, tendo em vista a transitoriedade dos governos. Notoriamente, algumas políticas adotadas nos municípios por terem uma base de estabelecimento e de apoio da sociedade em geral tão ampla e sólida, podem acabar ultrapassando os mandatos, mesmo não estando alicerçadas em pilares normativos, mas, ainda assim, são instáveis, uma vez que, como indicou o discurso acima, há de se depender da boa vontade do prefeito que assumir o cargo em manter ou não as políticas implementadas no governo anterior.

Tendo sido lançado também em 2013 o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o processo de construção do plano municipal esteve apoiado, primeiramente, em um estudo deste plano nacional, considerado diretriz máxima para o estabelecimento de políticas públicas no segmento aludido, na medida em que a construção do mesmo levou em conta as demandas que, apresentadas e aprovadas nas conferências municipais, foram levadas às conferências estaduais e, posteriormente à conferência nacional, gerando, em última instância, a política nacional. Os discursos trazem, nesse sentido, que o estudo do plano nacional, acompanhado de discussões referentes às principais temáticas envolvidas no plano, foi

realizado de modo a identificar no texto os aspectos que poderiam ser transpostos à realidade local.

Um ponto de convergência nos relatos das entrevistadas foi a indicação de que o plano nacional representou a base para a construção do plano municipal, consistindo este em uma adaptação daquele. No entanto, foi destacada também a preocupação do conselho de que essa adaptação fosse feita de forma consciente, e que guardasse particularidades do município de Juiz de Fora e, portanto, da realidade enfrentada pela mulher juiz-forana.

Além do estudo do plano nacional, o conselho apoiou-se nas deliberações das conferências municipais para estruturar o plano, como pode ser percebido nos fragmentos abaixo, retirados das entrevistas de duas das conselheiras, onde fica aparente a importância desses dois dispositivos:

Nós partimos das duas Conferências Municipais que já haviam sido realizadas em Juiz de Fora, e com base nessas conferências e nas demandas apresentadas pelas mulheres, nós pegamos o PNPM e fomos equilibrando o que era, dentro do PNPM, compatível de ser desenvolvido pelo município, de acordo com a demanda aprovada nas conferências (E1, 2016).

Ele [o plano municipal] foi construído levando-se em conta o plano nacional e as deliberações das conferências municipais [...]. O plano nacional foi nosso referencial teórico maior e é importante destacar que ele é um referencial teórico, mas ele vem de anseios da população, que são as deliberações de conferências, que passam a ser um marco referencial também, porque são legais, a partir do momento em que foram aprovadas nas conferências (E5, 2016).

Os dois fragmentos são bem ilustrativos não só por indicar tanto as deliberações das conferências municipais quanto o plano nacional como fonte de embasamento à construção da política municipal, mas também por confirmar informações apresentadas anteriormente quanto à maneira pela qual o plano nacional foi construído e à forma de realização do seu estudo na esfera local pelo conselho.

Feito o estudo do plano nacional, passou-se para a fase de elaboração e redação do plano, na qual percebeu-se dois momentos distintos com relação à participação das conselheiras. O método considerado foi baseado, predominantemente, em grupos de trabalho. Assim, as conselheiras que expressaram sua vontade em participar da construção se organizaram de modo a definir quem seria responsável pela construção de determinado capítulo do plano. E aqui, cabe ressaltar como ponto positivo, que houve uma preocupação de que os grupos fossem compostos por pessoas que tivessem maior afinidade com o tema a ser trabalhado, assim:

por exemplo, quem era do movimento negro ficou responsável pelo capítulo que trata do racismo. [...] quando o capítulo trazia a questão da educação para as mulheres, a gente tinha uma representante da secretaria de educação. No capítulo que fazia referência a mulher idosa, nós tínhamos um representante do conselho do idoso [...] (E1, 2016).

Essa preocupação é importante porque confere maior legitimidade ao plano, na medida em que, por ser representante do grupo ao qual o capítulo se destina, o participante da discussão é, em tese, um conhecedor das reais demandas do segmento, além de compartilhar os anseios e expectativas do seu grupo de representação quanto ao estabelecimento de políticas públicas.

Depois de construir uma proposição de texto, os grupos de trabalho levavam sua contribuição para as plenárias, e contando com a participação de um número maior de conselheiras, o texto era projetado na forma de *slides* e, por meio de discussões, eram sugeridas mudanças, até que se aprovasse a proposta final de redação do capítulo.

A percepção que se constrói a partir desses fatos é que a redação da proposta de cada capítulo foi uma ação centralizada em um grupo de conselheiras que se propuseram a fazê-lo, sendo a fase de discussão posterior mais abrangente por permitir a participação de um número maior de conselheiras.

Depois da aprovação das propostas de cada capítulo, houve a votação, em plenária, da proposta geral. Uma vez aprovada essa proposta geral, foi feita uma cerimônia na Casa dos Conselhos, em março de 2014, com o propósito de entregar do plano à prefeitura para que a mesma procedesse a análise e posterior aprovação do plano municipal. Isso porque, o CMDM, ainda que seja uma instância por meio da qual é possível deliberar sobre as políticas públicas para as mulheres no município, não pode propor uma lei. Assim, o conselho pediu à prefeitura que assumisse a propriedade do plano, respeitando, no entanto, a autoria do CMDM, para que o PMPM pudesse ser encaminhado à Câmara Municipal para apreciação dos vereadores. Os discursos refletem que o plano também foi apresentado à Câmara para conhecimento dos vereadores antes mesmo de ir em votação.

Entre a aprovação da proposta geral em plenária, a entrega desta proposta à Prefeitura para análise e a entrega do plano à Câmara para votação, transcorreu-se quase um ano. Nesse ínterim, a proposta “foi submetida, de um modo geral, à cidade” (E1,2016). O trecho abaixo sintetiza tal afirmação:

O pleno aprovou essa proposta como sendo dele e, a partir daí nós começamos a apresentá-la em várias regiões da cidade. Fizemos reuniões em diversos bairros apresentando a proposta, plenárias na região norte, na região sudeste, em todas as

regiões de Juiz de Fora, sempre procurando parceria das organizações de bairro, que ajudavam nessa convocação. A própria prefeitura também divulgava no site que a gente ia fazer reunião naquele lugar para debater o tema. Fizemos também duas grandes plenárias com todos os movimentos sociais, convidamos todos os atores interessados nesse processo [...]. E nós apresentamos ele [o plano] para todas as secretarias da prefeitura, secretaria de saúde, secretaria do meio ambiente, secretaria de educação, para que a prefeitura assumisse o plano como seu (E1, 2016).

O fragmento acima demonstra um aspecto importante com relação à construção do plano. A realização de reuniões com os movimentos sociais, com as secretarias do município e com a comunidade, por meio da apresentação da proposta em diversos bairros, é uma iniciativa que permitiu não só a articulação do diálogo entre o conselho e os grupos de interesse e a aproximação desse conselho com realidade vivenciada pelas mulheres em Juiz de Fora, como também representou uma forma de se obter o apoio dos diversos setores da comunidade e do poder local.

Além disso, os relatos das conselheiras revelam que a expectativa do conselho era que o plano fosse aprovado pela Câmara no mês de março de 2015, o que representaria uma conquista e um presente às mulheres do município de Juiz de Fora no mês em que se comemora o Dia Internacional da Mulher. No entanto, a tramitação do plano na prefeitura foi muito demorada e o conselho, ao perceber a proximidade da data esperada para aprovação, resolveu pressionar o Executivo para que o mesmo enviasse o plano à Câmara. Tal informação pode ser atestada por meio do discurso de uma das entrevistadas:

A gente entregou [o plano] para o vice-prefeito, porque o prefeito estava viajando. Entregamos na Casa dos Conselhos para o vice e imaginamos, então, que ele iria encaminhar para a Câmara. Só que passou quase um ano e aquilo ficou lá guardado. Então, na hora que a gente viu que estava chegando a época, nós fomos atrás, pressionamos, e o secretário de governo encaminhou para o jurídico da prefeitura [...]. Aí o projeto [de lei] foi feito e posto dentro dos termos de processo numerado, mensagem do Executivo para a Câmara (E2,2016).

Em março de 2015, mais especificamente ao dia 26, portanto, ao invés da aprovação do plano, como era a expectativa do CMDM, foi realizada uma audiência pública, com vistas a apresentar a proposta à Câmara e encaminhá-la para apreciação dos vereadores. Além disso, de posse da ata por meio da qual foram registradas as ocorrências de tal audiência, pode-se constatar que, ao permitir a participação da comunidade, a audiência pública favoreceu o debate entre a sociedade civil e os vereadores, tomando, esses últimos, conhecimento do plano e também do posicionamento da comunidade quanto à importância de sua aprovação.

Buscando elementos que pudessem sustentar os discursos das conselheiras quanto aos trâmites do projeto de lei na Câmara, considera-se necessário, juntamente à apresentação do

que de fato ocorreu no processo específico de votação do PMPM de Juiz de Fora, apresentar o que versa a legislação válida no município.

Segundo o artigo 156 do regimento interno da Câmara Municipal de Juiz de Fora, em toda audiência pública realizada “a Mesa Diretora da Câmara Municipal formalizará um documento contendo todas as informações relevantes”. A Câmara tem o prazo de 15 dias úteis, a contar da realização da audiência, para enviar o referido documento para apreciação dos vereadores (JUIZ DE FORA, 2012, art. 157).

Os artigos 181, 183 e 184 do mesmo regimento indicam que o processo decorre da seguinte maneira: quando recebido na Câmara, o projeto é enviado à Divisão de Documentação para realização dos trâmites legais e é remetido às Comissões responsáveis para que as mesmas emitam o parecer. Quando as Comissões apresentam o parecer, o projeto é incluído na Ordem do dia para ser discutido e votado. Se aprovado, na primeira discussão, o projeto que exige duas discussões ou na segunda, o projeto que exige três, o mesmo é encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e redação para que, com seu parecer, volte à discussão final.

Relacionando a legislação pertinente com o observado no processo voltado à aprovação do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, através do acesso à relação das tramitações ocorridas, é possível perceber que, após a realização da audiência pública, o projeto de lei passou, entre o período de abril a maio de 2015, pela Comissão de Legislação, Comissão de Finanças e pela Comissão de Direito da Mulher, tendo, em todas elas, parecer favorável à aprovação.

Com o parecer, incluiu-se o projeto na Ordem do Dia em 18 de junho de 2015. A ata desta reunião desvela que, na ocasião, antes da discussão do PMPM, um dos vereadores apresentou um documento, de autoria do arcebispo de Juiz de Fora, Dom Gil Antônio Moreira, onde o mesmo se propunha a prestar esclarecimentos sobre a questão da ideologia de gênero presente no Plano Municipal de Educação de Juiz de Fora, que à época, também estava em processo de avaliação para aprovação. Não cabe aqui esmiuçar a polêmica envolvendo o plano no segmento de educação, mas vale dizer que houve uma contestação dos setores conservadores, com relação à inserção da problemática de gênero no Plano Nacional de Educação e que acabou sendo transferida aos Estados e Municípios.

Nesses termos, tendo sido o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres construído a partir do reconhecimento da importância de se considerar a igualdade de gênero no estabelecimento das políticas públicas, ao se propor a discussão do plano, um dos vereadores presentes na Câmara, pediu vistas ao processo alegando o não conhecimento da proposta.

Outros vereadores acataram solicitação desse e a votação do projeto foi adiada para uma segunda discussão.

Tendo em vista a condução do processo, o conselho procurou, juntamente com o secretário de governo, o prefeito e alguns vereadores, chegar a um acordo para a aprovação do projeto, como pode ser evidenciado no trecho abaixo:

Eles queriam que a gente tirasse a palavra gênero de todo o texto e que colocasse homem ou mulher no lugar. Aí o secretário de governo nos chamou, chamou alguns vereadores e nós fizemos umas quatro reuniões, mas não deu para andar, não deu, eles não abriram mão, eles não aceitaram (E2, 2016).

Outra conselheira também reforça tal perspectiva:

Nós entramos em contato com o prefeito e o secretário de governo e eles sugeriram que a gente tirasse a expressão gênero, até aí tudo bem, então nós fizemos um adendo para não ter que reescrever tudo e colocamos no caput “Plano de Políticas para as Mulheres, lendo-se: com a palavra gênero subentende-se feminino e masculino”, mas mesmo assim eles não aceitaram (E3, 2016).

Pode-se perceber, por meio de tais discursos, a intenção do conselho em se estabelecer um diálogo com os vereadores para que, diante da impossibilidade de aprovação do plano nos moldes de construção do mesmo, alterações pudessem ser feitas, sem que houvessem perdas significativas ao documento. No entanto, tendo sido rejeitada a proposta de alteração, o conselho preferiu que fosse feita a retirada da proposta de votação do que proceder com a aprovação de uma proposta muito distinta da que foi construída.

Dentre as entrevistadas, apenas uma se colocou de forma adversa à postura do conselho de retirada do plano de votação. Outra afirmou que, realmente, houve um grupo que se posicionou contrariamente à decisão de retirada do plano, mas que a decisão do grupo favorável prevaleceu, como pode ser exemplificado a partir do seguinte excerto:

Foi muito melhor que a gente tirasse o plano de votação do que deixar que o plano fosse aprovado com as emendas que eles propunham. Dentro do conselho houve um impasse porque havia um grupo que era a favor da aprovação, mesmo com as mudanças que eles queriam que fossem feitas, mas nós éramos um grupo muito forte e conseguimos fazer com que o plano fosse retirado de votação (E5, 2016).

Tendo sido feito o pedido de retirada do plano, a discussão a respeito desse projeto de lei não foi mais realizada, sendo o plano no momento, uma política do governo atual, que estabeleceu, junto ao CMDM, um compromisso de pautar suas ações por meio do estabelecido no PMPM.

Por fim, cabe ressaltar um último aspecto na condução desse processo. Todas as conselheiras expressaram suas percepções acerca do tratamento conferido ao plano pela gestão atual do CMDM. Três disseram que o conselho não tem feito discussões a respeito e consideram que a atual gestão não se debruçará sobre uma tentativa de aprovação do PMPM. Outra conselheira disse que acredita que a nova gestão, apesar de não estar discutindo nas plenárias os aspectos do plano, tem feito esse diálogo com a prefeitura. Uma última percepção aponta para o fato de que a nova gestão tem uma proposta de levar o plano em plenária com vistas a realizar modificações na proposta original e por meio delas conquistar a aprovação do plano na Câmara Municipal.

4.2 Características do PMPM/JF

Tendo apresentado as percepções das conselheiras atuantes durante a construção do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM) que permitem delinear o referido processo, cabe aqui aprofundar a discussão acerca do PMPM, identificando e descrevendo, a partir da análise da proposta original, os pontos relevantes por meio dos quais é possível caracterizar a política municipal em Juiz de Fora.

Para tanto, serão pormenorizados seus eixos estratégicos, além dos objetivos específicos e linhas de ação propostas como orientação ao Executivo Municipal na implementação de políticas. Estando o plano estruturado em nove capítulos, faz-se aqui, uma subdivisão do tópico, apresentando em cada uma os aspectos fundamentais dos capítulos, buscando a compreensão da importância da inserção de determinada problemática no PMPM.

a) Capítulo I – Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica

O primeiro capítulo do plano tem como objetivo a proposição de linhas de ação que visem a supressão da desigualdade observada entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Dados relativos à configuração do mercado, apresentados em 2011 na 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, dão sustentação à argumentação e permitem perceber que, à época, ainda que os índices de geração de emprego tenham sido elevados e que tenha sido verificado um aumento da participação feminina, não foi possível alterar o quadro desigual de ocupação dos postos de trabalho, sendo que “sete em cada 10 homens na população economicamente ativa trabalham ou procuram emprego, e menos de cinco em cada 10 mulheres estão na mesma situação” (JUIZ DE FORA, 2014^a, p. 4).Ademais,

a questão da remuneração também salta aos olhos nesse cenário, tendo as mulheres rendimentos muito inferiores aos homens, mesmo quando desempenham funções semelhantes.

Outro ponto de destaque na discussão proposta no capítulo diz respeito ao trabalho doméstico e como ele também representa um meio de reprodução da desigualdade de gênero. Isso porque, através dos dados apresentados no texto sobre uma pesquisa realizada pelo IBGE em 2010, é possível constatar que, enquanto as mulheres dedicam, em média, 24 semanais para a realização de atividades domésticas, os homens costumam gastar apenas 10 horas na realização das mesmas atividades.

Nesse sentido, o capítulo está apoiado no enfrentamento desta divisão desigual do trabalho doméstico, na preocupação em ampliar as condições de inserção da mulher no mercado de trabalho formal, visando a igualdade e autonomia econômica da mesma e na valorização da participação da mulher no desenvolvimento do município.

Foram, portanto, definidas onze linhas de ação que se propõem a alcançar os objetivos acima aludidos. Resumidamente, tais linhas incluem: a promoção da inserção e permanência das mulheres em relações de trabalho formais que não reproduzam qualquer tipo de discriminação e propiciem igualdade de rendimentos e o acesso a cargos gerenciais; promoção da autonomia econômica por meio de ações voltadas, por exemplo, ao estímulo à atividade empreendedora e ao cooperativismo; ampliação da oferta de instrumentos públicos e políticas que auxiliem no aumento do tempo disponível das mulheres, para que elas possam, inclusive, ingressar no mercado de trabalho; estímulo à capacitação profissional; estímulo à ampliação e regulamentação dos direitos das trabalhadoras domésticas; ampliação de ações que visem a obtenção de documentação civil e jurídica para aquelas mulheres que não têm acesso; fomento à inserção e permanência da mulher jovem e da mulher com deficiência no mercado de trabalho; estímulo ao desenvolvimento de ações que incentivem a igualdade salarial, tanto entre mulheres e homens, quanto entre as próprias mulheres, impedindo práticas de desigualdade salarial por critérios étnico-raciais; e estímulo à criação de programas que objetivem o enfrentamento ao trabalho infantil.

b) Capítulo II – Educação para Igualdade e Cidadania

A discussão desenvolvida no segundo capítulo do plano aponta a importância da educação enquanto meio principal de superação das desigualdades sociais, mas ressalta, no

entanto, que não é raro perceber a existência de instrumentos educacionais que contribuem para a legitimação e permanência dessas desigualdades.

Em atenção a esta realidade e considerando que a escola acaba por reproduzir e reforçar a desigualdade vivenciada, nesse caso, pelas mulheres na sociedade, o plano, voltado ao estabelecimento de políticas que visem o aumento da qualidade de educação e dos instrumentos educacionais, propõe, em linhas gerais, o investimento na formação dos profissionais ligados à área de educação e dos estudantes nos diversos níveis e modalidades de ensino, de modo a assegurar que os mesmos ajam priorizando o alcance da igualdade de gênero em suas ações; a consolidação das perspectivas de igualdade e respeito à diversidade na política municipal de educação, garantindo uma educação mais igualitária e cidadã, além da promoção do acesso e da permanência de meninas, jovens e mulheres em um sistema educacional de qualidade.

Para isso são propostas as seguintes linhas de ação: promoção de práticas educacionais, no âmbito escolar e universitário, que visem o enfrentamento a todo tipo de violência ou preconceito contra as mulheres; promover cursos de capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais ligados à educação quanto a igualdade de gênero, raça, etnia e respeito às diversidades; promover políticas que enfatizem e estimulem a inserção das mulheres nas áreas tecnológicas e científicas, que são carreiras em que a presença feminina ainda é muito restrita; difusão e produção de conhecimento sobre questões relacionadas a igualdade de gênero, raça, etnia e orientação sexual em todos os níveis e modalidades de ensino; estímulo ao acesso e permanência das mulheres com baixa escolaridade na educação; e oferecimento de uma educação básica pautada na igualdade e no respeito às diversidades.

c) Capítulo III – Saúde Integral, direitos sexuais e direitos reprodutivos

Ao focar a questão da saúde da mulher, o texto ressalta a importância do estabelecimento de políticas de atendimento à mulher em todas as suas especificidades. Trazendo como fundamento que o sistema de saúde deve estar orientado e capacitado para oferecer à mulher atenção integral, como preconiza o SUS, por meio da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – PAISM, o PMPM tem como finalidade a proposição de ações que permitam entender a mulher em todos os ciclos de vida.

Outro ponto de ressalva apontado no documento é a necessidade de que todas as ações voltadas à saúde da mulher no município estejam orientadas ao atendimento humanizado, conforme indicação do Ministério da Saúde. Para isso, os profissionais da saúde devem estar

em constante orientação e capacitação quanto à sua responsabilidade na execução de um trabalho que deve prezar pela ética das ações e pelo comprometimento com a atenção integral à saúde da mulher.

Tendo em vista a relevância de tais pontos, o plano evidencia que toda a assistência oferecida às mulheres nas unidades de saúde de Juiz de Fora deve levar em conta o respeito à diversidade, a igualdade e a orientação às práticas de saúde humanizadas. Para isso, tem-se como objetivos principais a promoção do atendimento humanizado, isento de qualquer tipo de distinção entre as mulheres atendidas, além da promoção da melhoria das condições de atendimento, por meio da ampliação do acesso a serviços de prevenção, assistência e recuperação da saúde da mulher integralmente.

Visando alcançar tais objetivos, são propostas as seguintes linhas de ação: garantia da qualificação dos profissionais do serviço de saúde, orientando sua prática ao atendimento igualitário e humanizado; implementação de mecanismos que permitam a melhoria do atendimento; garantia de atendimento em espaços físicos especializados na saúde da mulher (Centros de Referência em Saúde da Mulher); implementação de programas de atenção à saúde mental; garantia de atendimento que exceda o horário comercial; e extensão das áreas de atendimento das equipes de saúde da família nos bairros.

d) Capítulo IV – Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres

O capítulo quatro trata do tema de maior visibilidade e urgência na questão da mulher. O fato do estabelecimento de políticas públicas estar centrado, geralmente, no enfrentamento da violência contra a mulher pode ser justificado através do acesso aos elevados índices de violência, tanto em âmbito nacional quanto municipal. Os dados fornecidos pelo 2º e 27º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais, que atuam na Comarca de Juiz de Fora, indicam que, no ano de 2012, foram registradas 4.936 ocorrências relacionadas à violência contra a mulher. Soma-se a isso os 5.229 procedimentos de medidas protetivas concedidas no período de 2006 a 2012 no município.

Apesar da realidade retratada por meio dos dados estatísticos, o texto aponta para a Lei Maria da Penha como um marco na história das ações voltadas à mulher, na medida em que, a partir de tal legislação, foi possível perceber uma série de avanços no trato dos crimes de violência familiar e doméstica.

A despeito dos avanços alcançados, o CMDM salienta que, no município de Juiz de Fora, devem ser criados instrumentos que permitam a melhoria da rede de enfrentamento à

violência. Para tanto, preconiza a necessidade de criação dos Juizados Especializados em Atendimento à Mulher em situação de violência, da Promotoria e Defensoria Especializadas, assim como evidencia a garantia de funcionamento da Delegacia da Mulher 24h e o endosso à atuação da Coordenadoria da Mulher por meio de recursos próprios que possibilitem a efetiva implementação das políticas públicas demandadas pelas mulheres no município.

Dito isto, é o objetivo principal do capítulo IV do PMPM, propor linhas de ação que visem o enfrentamento a quaisquer formas de violência contra a mulher, a fim de que se combata e reduza os índices atualmente observados.

Estando o município, nesse sentido, comprometido com a punição e erradicação dos atos que indiquem e reforcem a violência contra a mulher, o plano sugere a ampliação das redes e instrumentos de atendimento à mulher em situação de violência; a criação e manutenção dos Centros Especializados da Mulher; a implementação de parcerias que permitam a instituição de Juizados Especializados de Violência Familiar e Doméstica contra a mulher; a adesão do município aos programas sociais em nível estadual e federal e que permitam integrar os serviços da Rede de Enfrentamento à Violência; investimento na formação contínua dos profissionais especializados no atendimento às mulheres em situação de violência; criação de instrumentos que garantam segurança às mulheres vítimas de violência e em risco eminente de morte; divulgação da Central de Atendimento à Mulher (180); criação de um sistema com vistas à divulgação dos dados municipais sobre a violência contra a mulher; desenvolvimento de instrumentos que permitam o conhecimento da Lei Maria da Penha; implementação de instrumentos focados na desconstrução dos estereótipos criados em torno da mulher e esclarecimentos à população sobre temas como tráfico de mulheres e exploração sexual, além de garantir que a mulheres, vítimas de violência no município, possam ser incluídas em programas sociais com foco à capacitação profissional, geração de renda e economia solidária, entre outros.

e) Capítulo V – Fortalecimento das mulheres nos diversos espaços de poder

O quinto capítulo chama atenção para a necessidade de se articular a participação da mulher na política com a vida cotidiana. Quando foi feita a retomada histórica do surgimento das políticas públicas para as mulheres no Brasil, percebeu-se que a mulher aparece em um cenário de grande esforço contestatório no país, na luta pelo restabelecimento das liberdades democráticas e o desmantelamento do modelo ditatorial. Observa-se, nesse cenário, que a mulher, até então tendo sua atuação condicionada à vida privada, doméstica, passa a participar

da vida pública e lutar por seus direitos, emergindo como sujeito político. Não obstante, a presença da mulher nos espaços de poder e espaços de tomada de decisão política ainda é reduzida.

Nessa perspectiva, o plano aponta para a importância de se assegurar a ampliação da presença das mulheres nesses espaços por meio da implementação de medidas que busquem favorecer e contribuir para a participação das mulheres, além de indicar a necessidade do Estado se fazer presente enquanto transformador das estruturas que ainda reproduzem a desigualdade entre homens e mulheres, negligenciando essas últimas do exercício político.

Outro aspecto sublinhado no texto é a necessidade de uma reforma no sistema político de modo a garantir o aumento no número de mulheres eleitas para assumir cargos políticos, visto que, conforme o texto, embora a aprovação da lei 12.034/2009 tenha estabelecido a obrigatoriedade de partidos e coligações preencherem, ao menos, 30% do contingente de candidatos para a candidatura de mulheres, esse aumento não refletiu no número de candidatas eleitas.

Por essas razões, o capítulo V do plano apresenta linhas de ação que objetivam fomentar e fortalecer a participação igualitária nos espaços de poder e tomada de decisão, por meio do estabelecimento de mudanças, tanto culturais quanto estruturais. Nessa lógica, propõe-se: sensibilizar a sociedade para a importância da ampliação da participação feminina nos espaços de poder; criação de mecanismos de apoio à participação das mulheres nos espaços de decisão e em organizações político-partidárias; estímulo à participação feminina no controle social das políticas públicas, principalmente pelo fortalecimento da participação no CMDM; apoiar a criação, revisão e implementação de instrumentos normativos, visando a igualdade entre homens e mulheres e entre as mulheres nos espaços de poder e decisão; estimular e fortalecer a criação de órgãos voltados ao estabelecimento de políticas públicas no município; estimular a criação de materiais voltados à temática da igualdade de gênero nas campanhas eleitorais; realizar pesquisas sobre a inserção da mulher negra na gestão pública, nos espaços decisórios e na elaboração de políticas públicas; implementar ações com vistas a garantir a realização das Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres; promover a capacitação dos profissionais de educação para que o debate acerca da participação igualitária nos espaços de poder seja levado às instituições educacionais; e estimular a capacitação das mulheres quanto às políticas partidárias.

- f) Capítulo VI – Desenvolvimento sustentável, ampla participação das mulheres do campo e da cidade e direito à moradia

O plano confere destaque à questão do desenvolvimento sustentável, bem entendido aqui como a suposição de mudanças fundamentais nos padrões de desenvolvimento vigentes, para que a promoção da igualdade passe a nortear o estabelecimento de tais padrões. Nessa perspectiva, o texto aponta para duas vertentes do desenvolvimento, a saber, a busca pela autonomia econômica das mulheres e a garantia de moradia digna, enquanto direito constitucional.

O alcance da autonomia econômica depende, segundo o texto, do reconhecimento da contribuição das mulheres para o desenvolvimento econômico e social, sinalizando que, sendo o trabalho desenvolvido pelas mulheres fonte de desenvolvimento para a município, deve haver o estímulo à valorização do mesmo, de modo que, ao realizá-lo, a mulher tenha condições econômicas tais que permitam a sua emancipação. Dessa maneira, o plano ressalta a necessidade de dar visibilidade ao trabalho desenvolvido pelas mulheres, tanto do campo quanto das cidades, valorizando sua participação no processo produtivo.

A questão da moradia digna também interfere no desenvolvimento e é preciso imprimir mudanças aos padrões estabelecidos nesse segmento. Ao salientar o direito à moradia digna como previsto no texto constitucional, o texto do plano destaca que as ações que têm como foco a infraestrutura social, e aqui inclui-se a moradia digna, devem permanecer nas pautas dos governos. Assim, enfatiza-se a necessidade de facilitar o acesso das mulheres, principalmente aquelas em situação de vulnerabilidade, aos programas governamentais com foco à questão habitacional.

Em consequência disso, as linhas de ação propostas neste capítulo se destinam a incentivar o desenvolvimento sustentável por meio da inclusão das mulheres e assegurar o direito prioritário à moradia às mulheres do campo e das cidades. Para tanto, o governo deve estar comprometido com o estímulo e apoio a atividades e empreendimentos voltados ao desenvolvimento sustentável e promoção da igualdade; promoção de moradia digna às mulheres; desenvolvimento de políticas com foco à segurança alimentar e nutricional; estímulo à capacitação contínua das mulheres, objetivando o alcance da autonomia das mesmas; estímulo à implementação de redes e grupos produtivos liderados por mulheres; apoio aos processos de intercâmbio e cooperação de práticas e políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável; e estímulo e apoio ao desenvolvimento de ações que visem a assegurar moradia digna às mulheres.

Muitas das desigualdades observadas atualmente encontram respaldo nos valores e crenças socialmente difundidos. Interferindo, estes, na forma pela qual as práticas culturais se estabelecem, o plano indica que cabe a realização de ações que objetivem fomentar e fortalecer o acesso igualitário a bens e serviços culturais, assim como incentivar a produção cultural, valorizando a participação das mulheres.

A questão do esporte, perpassa, primeiramente, no plano, pelo reconhecimento do lazer enquanto um direito social. Soma-se a isso a constatação da existência de uma relação entre a realização de atividades físicas e saúde. Ao considerar, portanto, que o direito à atividade física é um processo histórico, muitas vezes, atrelado a padrões que reproduzem a desigualdade, o plano ressalta que a atividade física deve ser vista como um objeto das políticas públicas.

A influência dos meios de comunicação e da mídia também é considerada no plano. Estabelecer políticas públicas que objetivem a modificação das comunicações que reforçam os estereótipos femininos criados é de suma importância a julgar pela forte influência que essas comunicações midiáticas imprimem na sociedade em geral. Sendo assim, o CMDM ressalta, por meio do plano, a necessidade de se estimular o debate acerca da imagem feminina reproduzida pela mídia e seus instrumentos, incluindo, para tanto, as próprias mulheres em tal debate.

Sendo assim, são objetivos gerais do capítulo a construção de uma cultura igualitária, dissociada de padrões que reforcem os estereótipos de gênero, a promoção da participação e o endosso à inserção igualitária da mulher no esporte e no lazer e o reconhecimento da contribuição cultural das mulheres no município.

Para tanto são propostas as seguintes linhas de ação: estimular a produção e a difusão de conteúdos relacionados às mulheres nos meios de comunicação, zelando para que tais conteúdos sejam isentos de qualquer tipo de discriminação ou estereótipos; promover o acesso das mulheres aos bens culturais e às tecnologias da informação; apoiar as mídias alternativas e implementar programas de estímulo à produção cultural; incentivar a participação das mulheres na construção de instrumentos que permitam monitorar o conteúdo produzido através da mídia; estimular a prática esportiva, ampliando a inserção das mulheres nos programas e projetos voltados ao esporte e ao lazer; fornecer apoio às atletas e organizações esportivas, incentivando a participação profissional feminina nos esportes; inserir as mulheres no contexto de participação profissional nos serviços relacionados a grandes eventos; e estabelecer parceria com instituições esportivas, de modo a desenvolver ações de

enfrentamento à violência contra as mulheres e à exploração sexual, principalmente no âmbito dos eventos esportivos.

h) Capítulo VIII – Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia

As mulheres são consideradas um grupo social minoritário em termos de direitos e participação na esfera pública da sociedade e é por esse motivo que os organismos de políticas públicas devem se debruçar ao estabelecimento de políticas que as coloquem em condição de igualdade com os homens. No entanto, há mulheres que fazem parte de uma minoria ainda mais negligenciada, como é o caso das negras e lésbicas, que além de lidar com o sexismo, enfrentam o racismo e a lesbofobia, o que acentua sua condição de vulnerabilidade social. Sendo, portanto, o racismo, o sexismo e a lesbofobia reprodutores das desigualdades na sociedade brasileira, o plano propõe em seu oitavo capítulo que sejam implementadas ações que deem visibilidade às mulheres negras e lésbicas, buscando dirimir a reprodução dos preconceitos sofridos por elas diariamente.

Justificando a importância do capítulo e da temática desenvolvida, o CMDM, no texto do guia, apresenta informações alarmantes a respeito da violência sofrida por esses grupos minoritários: a cada dois dias uma pessoa é assassinada no Brasil por ser gay, lésbicas, transexual ou travesti e a cada 15 segundos uma mulher brasileira é violentada, sendo as negras as mais agredidas nesse cenário.

Tendo em vista tal realidade, tem-se as seguintes proposições: reduzir o racismo institucional contra as mulheres; capacitar os gestores públicos para que possam superar todas as formas de discriminação e preconceito, e incluir o recorte étnico-racial nas políticas públicas; conscientizar a população sobre a dimensão ideológica e os efeitos do racismo, sexismo e da lesbofobia; inclusão do quesito cor/raça nos documentos de órgãos e serviços públicos, auxiliando a produção de dados e indicadores que forneçam um panorama da questão étnico-racial; apoiar a capacitação de lideranças dos movimentos sociais de mulheres negras, para que as mesmas possam propor ações e políticas que se destinem ao enfrentamento do racismo, sexismo e da lesbofobia; e garantir a distribuição de riquezas materiais e imateriais produzidas através do recorte étnico-racial, de gênero e de orientação sexual.

i) Capítulo IX – Igualdade para as mulheres jovens, idosas e com deficiência

Considerando que as mulheres têm necessidades distintas nas diversas fases da vida e que sua condição física também interfere na priorização dada a algumas ações específicas, o último capítulo do plano tem como objetivo principal a garantia do protagonismo dessas mulheres nas políticas públicas, o que significa dizer que é preciso inserir no contexto das políticas de gênero uma preocupação particular com as mulheres jovens, idosas e mulheres com necessidades especiais.

A preocupação com a mulher idosa surge muito em virtude do reconhecimento da mudança etária verificada no Brasil atualmente. Em outros termos, significa dizer que a população brasileira tem apresentado uma tendência ao envelhecimento, influenciada, sobretudo, pela melhoria na qualidade de vida e pela redução da taxa de fecundidade no país, comprovada no texto do PMPM através de dados fornecidos pelo IBGE.

Quanto à mulher jovem e adolescente a preocupação reside, no caso dessa última, principalmente, na questão da iniciação da vida sexual e os riscos de gravidez. Outro ponto importante aqui é a proposição de ações que objetivem ampliar a inserção dessas mulheres no mercado de trabalho.

No que se refere à mulher com deficiência, as ações devem ser integradas. Essas mulheres convivem diariamente com históricos de exclusão na saúde, na educação e no mercado de trabalho. Assim, devem ser construídas e implementadas políticas públicas que permitam a inserção efetiva dessas mulheres na vida cotidiana, garantindo a acessibilidade e promovendo a autonomia, a participação e a garantia dos seus direitos enquanto cidadãs.

Para tanto, o CMDM propôs as seguintes linhas de ação para a inserção da mulher idosa, jovem e com deficiência na dinâmica das políticas públicas: ampliar o acesso das mulheres jovens ao mercado de trabalho; reduzir as taxas de analfabetismo feminino; ampliar a cobertura do sistema previdenciário para as mulheres e incluir as donas de casa no rol de beneficiários; promover a autonomia das mulheres com deficiência por meio de ações que garantam o acesso a instrumentos e políticas que se adequem às suas necessidades; estimular e facilitar o acesso das mulheres idosas às atividades recreativas, esportivas e culturais; implementar programas educacionais que permitam às mulheres idosas compartilhar seus conhecimentos e vivências; implementar projetos culturais que estejam orientados, em especial, às mulheres jovens, idosas e com deficiência; ampliar as políticas de qualificação das mulheres; implementar ações com foco às especialidades médicas de geriatria e gerontologia; e implementar projetos direcionados às mulheres jovens, idosas e com necessidades especiais, com vistas à democratização da informática.

4.3 Análise do PMPM à luz do guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres

Toda a explanação realizada até aqui teve como objetivo o fornecimento de informações que permitissem o aprofundamento das questões relacionadas à construção de um Plano Municipal de Políticas para as Mulheres no município de Juiz de Fora, partindo, para tanto, de uma perspectiva macro de compreensão do campo de políticas públicas e de seus desdobramentos para o segmento da mulher, passando pelos instrumentos que permitem a operacionalização dessas políticas, focalizando, por fim, o conteúdo do guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres fornecido pela SPM para orientar estruturação e a implementação de planos nesse segmento. Tudo isto foi feito, tendo-se como propósito maior, a análise comparativa dos princípios e práticas considerados na construção do plano com os apontamentos presentes no guia. No presente tópico faz-se, portanto, uma confrontação das ideias contidas no guia com as percepções das conselheiras, sendo estas consideradas, na investigação aqui empreendida, detentoras do discurso que esclarece a construção do PMPM no município.

Isto posto, cabe resgatar a construção do roteiro de questionamento desenvolvido para este fim. Tal construção esteve direcionada a extrair dos discursos pontos de consonância ou de discordância entre o que é prescrito pelo guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres e o que, de fato, foi observado no contexto pesquisado. Retoma-se essa informação nesse momento pois, a partir do reconhecimento dos requisitos considerados indispensáveis para a construção do plano, no contexto do guia, o roteiro de questionamento foi estruturado e, para além das questões relacionadas a tais requisitos, foram incluídas nele algumas questões pontuais, que apesar de não aparecerem diretamente no texto do guia, têm aplicação e são fundamentais para o entendimento das particularidades da construção do PMPM em Juiz de Fora.

As questões levantadas pelo roteiro de questionamento foram transformadas em categorias de análise que permitiram a organização das falas das entrevistadas. Desse modo, em seguida serão expostas não só as percepções da amostra estudada, como também os aspectos relevantes apontados por tais discursos para cada uma das categorias, a saber: a) responsabilização de um dos mecanismos responsáveis pela política das mulheres pela coordenação da construção do plano; b) diagnóstico; c) definição de parcerias; d) delimitação da estratégia; e) estabelecimento dos planos de ação; f) orçamento; g) elaboração e redação do plano; h) lançamento do plano; e i) definição do sistema de gestão.

- a) Responsabilização de um dos mecanismos responsáveis pela política das mulheres pela coordenação da construção do plano

Quando discutimos as diretrizes do guia, ressaltamos o papel das secretarias especializadas no processo de construção do plano. No entanto, como a SPM é generalista em sua citação e não indica diretamente qual órgão deve ser responsabilizado pela coordenação da construção do plano, outros organismos também podem executar tal tarefa, cabendo aos estados e municípios, a partir do conhecimento de seu aparelho institucional, designarem qual órgão assumirá a responsabilidade pela coordenação. As secretarias foram citadas por serem os instrumentos de maior reconhecimento e relevância no campo da assistência à instituição de políticas públicas para as mulheres.

As conselheiras, quando questionadas quanto ao órgão que assumiu a responsabilidade pela construção do plano, apontaram o conselho. Buscando razões que pudessem justificar a responsabilização do CMDM nesse processo, pode-se indicar, primeiramente, o fato do conselho ser o órgão de maior visibilidade no tocante ao estabelecimento de discussões sobre a questão da mulher no município de Juiz de Fora. Para além disso, contribuem para tal perspectiva, o fato da motivação para a construção do plano ter surgido a partir de um diagnóstico realizado pelo conselho e, por último, deve-se ao fato de, ao contrário do que ocorre com outras áreas como, por exemplo, saúde e educação, no município de Juiz de Fora não haver uma secretaria especializada na questão da mulher, cabendo, portanto, à Secretaria de Governo (SG) a articulação das políticas com foco à perspectiva de gênero. O Decreto que dispõe sobre a organização e as atribuições da Secretaria de Governo indica que

Art. 4º À Secretaria de Governo – SG, dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira compete:

XIV - promover a articulação institucional entre o Executivo Municipal e o Poder Legislativo, as esferas estadual e federal de Governo, municípios, entidades da sociedade civil e Conselhos instituídos por Lei, com atuação em áreas temáticas ou setoriais das Políticas Públicas;

XV – acompanhar e estimular o fortalecimento dos Conselhos e Fóruns Municipais, mediante promoção de ações de formação e valorização (JUIZ DE FORA, 2009b).

Como pode ser observado, o fragmento extraído do decreto não faz menção direta às políticas de gênero ou ao Conselho Municipal de Direitos da Mulher, isso porque a Secretaria de Governo é o órgão que permite a articulação de políticas em diversas áreas temáticas no município de Juiz de Fora. Tendo em vista tal realidade, as conselheiras foram questionadas a

respeito da distinção do papel de uma secretaria especializada na questão da mulher e o papel desempenhado pela SG e se a não existência dessa secretaria especializada é danosa à construção e implementação de políticas para as mulheres na cidade.

O resultado a que se chegou foi: duas das conselheiras apontaram para o fato de que em Juiz de Fora já existiu uma secretaria especializada na questão da mulher e dentre tais percepções, uma indicou que, não há diferenças consideráveis quanto àquela época e o momento atual, sob coordenação da SG, salientando que, em ambos os momentos, o conselho fica muito a depender do governo em termos de recursos; a outra conselheira traz uma nova percepção ao indicar que, apesar do conselho ter menos autonomia com a ausência de uma secretaria especializada, a criação de uma não é a solução, tendo em vista os dispêndios que a manutenção desse órgão representa para o município. Sendo assim, a solução, para ela, seria uma Coordenadoria, à nível da SG, que fosse pautada no estabelecimento de políticas públicas de natureza perene e não de governo.

Ademais, três das entrevistadas afirmaram a necessidade de criação de uma secretaria especializada, seja para coordenar as atividades, seja para conceder maior autonomia em nível de obtenção de recursos (o que se contrapõe à percepção apresentada anteriormente por outra conselheira) ou para ter um órgão voltado, tão somente, a pensar políticas para as mulheres, como pode ser percebido a seguir:

Existe uma Coordenadoria que tem status de coordenadoria, mas no organograma ela não existe. Ela é uma assessoria. Então, assim, ela cumpre um papel importante? Cumpre, mas que trata basicamente da questão da violência. E a questão de gênero não pode se restringir a isso. Há muito ainda que avançar nessa questão de políticas públicas para as mulheres em Juiz de Fora. Nós temos um importante órgão que, dentre os problemas maiores enfrentados pelas mulheres, está a questão da violência, mas essa emancipação das mulheres não se restringe a isso. Então nós teríamos que ter ou uma secretaria, ou até mesmo dentro da secretaria, um órgão que pensasse políticas para as mulheres na questão de inclusão, na questão de formação, na questão de participação no mercado de trabalho, com pesquisas, levantamentos, para que, de fato, a gente pudesse assegurar até a solução da questão da violência [...] (E1, 2016).

Um ponto de destaque ainda nessa perspectiva é o fato de todas as conselheiras terem afirmado que há em Juiz de Fora uma Coordenadoria Especializada na questão da mulher, ainda que a legislação pertinente aponte que o Decreto 9.745 de 2009, que previa a existência de uma Coordenação de Políticas para a Mulher, foi alterado e substituído pelo então Decreto 9.876 do mesmo ano. Assim, especificamente quanto à questão de gênero, há uma instância denominada Núcleo de Política para a Mulher, no nível de assessoramento da Secretaria, cujo enfoque é a articulação dessas políticas voltadas à questão de gênero. Ainda que possa

representar apenas uma mudança de nomenclatura, cabe destacar a dissonância existente entre o discurso e o instrumento normativo regulador.

Com relação a esse Núcleo, o artigo 6º do decreto nº 9.876, que dispõe sobre as atribuições e a organização da Secretaria de Governo, indica que

Art. 6º Ao Núcleo de Política para a Mulher compete:

- I) criar e executar políticas públicas voltadas para a proteção dos direitos da Mulher;
- II) exercer as suas atividades em sintonia com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Direitos das Mulheres;
- III) unificar as atuações de todos os Órgãos Municipais que de forma direta ou indireta possuam programas ou projetos para a defesa dos direitos das mulheres (JUIZ DE FORA, 2009b).

A julgar pelo que denota o fragmento supracitado, o Núcleo, pelo menos ao que parece, se propõe a um desempenho pautado pelo foco na ação e no diálogo com outros órgãos cujo direcionamento esteja em harmonia com o propósito da inauguração de políticas e programas defensáveis da condição feminina na sociedade, o que permite conjecturar que, embora a existência de uma Secretaria cujo único objetivo seja a articulação das políticas de gênero possa representar um avanço para o estabelecimento de políticas nesse campo, já que todos os esforços e recursos são orientados à instituição e coordenação das políticas que visem a superação da desigualdade entre homens e mulheres e estimulem a participação destas últimas no campo sociopolítico, a alternativa utilizada no município de Juiz de Fora não deve ser descreditada, pois o que importa majoritariamente é que o poder público possibilite o direcionamento efetivo de diversos organismos para a coordenação e execução das políticas para as mulheres. O cuidado que se deve tomar, no entanto, é que a Secretaria de Governo e, mais especificamente, a instância interna a ela, responsável pelas políticas para as mulheres, cumpra, efetivamente, o seu papel de articulação de políticas para o segmento aludido.

b) Diagnóstico

O diagnóstico é parte imprescindível do processo de concepção de políticas públicas, pois é por meio dele que se reconhece as principais demandas da população local. Por isso, nesse momento, quanto maior o contato daqueles que se propõem a estudar e construir políticas públicas com a realidade vivenciada pelo grupo para o qual tais políticas serão destinadas, maior a possibilidade de que, as políticas, ao serem transformadas em ações específicas, atendam às expectativas e reais necessidades da sociedade civil.

Haja vista a importância do diagnóstico, as conselheiras foram questionadas se houve essa preocupação em delinear a realidade das mulheres no município de Juiz de Fora e quais foram os meios encontrados para tal. Os discursos sinalizaram, nessa perspectiva, que o diálogo com a comunidade, objetivando reconhecer suas principais carências, foi realizado por meio das conferências municipais, “que são os fóruns máximos de deliberação das mulheres no município” (E1, 2016).

A percepção que se constrói a partir dos discursos é que, nessas conferências, são discutidos eixos temáticos, que emergem a partir de indicações do governo federal. Sendo discutidas e aprovadas no âmbito municipal, as propostas são aglutinadas e discutidas na esfera estadual. Ao serem aprovadas nesse âmbito, retornam ao nível nacional compondo o debate da Conferência Nacional, que representa a compilação das discussões realizadas nos outros dois níveis federativos.

O guia traz como fundamental na etapa do diagnóstico que sejam utilizados dados para mapear a realidade do município. O acesso a esses dados pode ser realizado através de bases oficiais ou de pesquisas estruturadas especificamente para este fim. Nesse sentido, um ponto que foi apresentado por duas das conselheiras e que merece destaque é o reconhecimento de que, apesar das conferências municipais representarem os anseios e necessidades da população com relação às políticas com foco às mulheres no município, faltou um estudo baseado em pesquisas, que pudessem, a partir de dados estatísticos, oferecer um panorama da realidade local quanto aos mais diversos aspectos que interferem na qualidade de vida da mulher juiz-forana.

A leitura do PMPM revela que, em alguns momentos, o conselho encontrou respaldo em dados estatísticos obtidos a partir de organismos atuantes no município, como por exemplo, no tocante à violência contra a mulher. Outros dados apresentados, apesar de indicarem o panorama da questão do acesso das mulheres aos espaços de poder, ao mercado de trabalho e ao racismo, por exemplo, o fizeram, sobretudo, a nível federal, não considerando a perspectiva do município em questão.

Uma das entrevistadas indicou ainda que o conselho refletiu e ponderou que uma das maneiras de se acessar dados específicos da realidade local seria o estabelecimento de uma parceria com a própria Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, por meio da qual seriam realizados levantamentos multidirecionados. Apesar desta parceria não ter sido viabilizada no contexto de concepção deste Plano Municipal, é importante ressaltar essa intenção do conselho, na medida em que esta é uma das alternativas indicadas pelo guia para a obtenção de dados.

c) Definição de parcerias

A construção de políticas voltadas à questão da mulher tem como pressuposto básico a transversalidade, o que significa dizer que não é possível discutir políticas públicas para as mulheres sem estabelecer, concomitantemente, diálogos com as áreas de saúde, educação, trabalho e renda, igualdade racial e cultura, por exemplo. Os organismos atuantes nessas áreas devem, não só apoiar a construção do plano, como também compartilhar a responsabilidade pela execução das ações ali propostas.

Nessa perspectiva, o guia indica que a criação dos planos municipais de políticas para as mulheres deve permitir a participação dos diversos setores da sociedade, nas diferentes esferas governamentais, de modo a construir um documento democrático e passível de ser implementado nos termos de reconhecimento do que pode ser feito, efetivamente, por cada uma das áreas envolvidas.

Ao serem questionadas quanto ao estabelecimento de parcerias para a construção do plano municipal em Juiz de Fora, a percepção das conselheiras aponta, predominantemente, que o conselho, enquanto órgão paritário, é uma forma de parceria entre as várias organizações da sociedade civil e do governo, na medida em que permite o diálogo entre as mesmas. Levando-se tal fato em consideração, constata-se que não houve parcerias para além das estabelecidas com as entidades que compõem o CMDM atualmente. Isso porque, apesar de três conselheiras terem destacado que também foram estabelecidos diálogos com outros conselhos, tendo em vista que, algumas representantes do CMDM que atuam em outros conselhos da cidade acabaram introduzindo a discussão do PMPM no contexto desses outros espaços, foi o CMDM quem assumiu toda a responsabilidade pela construção do plano.

Nessa perspectiva, de modo a qualificar as parcerias construídas, julga-se necessário apresentar a composição do CMDM/JF:

Quadro 2 – Entidades componentes do CMDM⁴

REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS
Secretaria de Governo - SG
Secretaria de Educação - SE

⁴ Há uma inconsistência entre o quadro fornecido pelo *site* da Prefeitura de Juiz de Fora e o que preconiza o decreto 11.951, que aprova o Regimento Interno do CMDM/JF, visto que o referido decreto indica que o CMDM é composto por 12 entidades governamentais e 12 entidades não-governamentais e no quadro estão representadas apenas 11 entidades governamentais e 13 não-governamentais.

Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG
Secretaria de Saúde - SS
Secretaria de Desenvolvimento Social - SDS
Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF
Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social - SEDESE
Defensoria Pública de Minas Gerais - DPMG
Polícia Civil - PC
Previdência Social
REPRESENTANTES NÃO-GOVERNAMENTAIS
Associação de Mulheres de Juiz de Fora
Comitê de Cidadania
Lions Clube de Juiz de Fora
Organização de Mulheres Negras e Conhecimento - Candaces
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Centro de Defesa dos Direitos Humanos - CDDH
União de Escoteiros do Brasil
Ordem dos Advogados do Brasil - Juiz de Fora (OAB-JF)
Instituto Beneficente Peron
Associação de Mulheres Negras Chica da Silva
Sindicato dos Professores de Juiz de Fora
Rotary Club de Juiz de Fora – Distrito Industrial
Aningango

Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora (2016).⁵

Por meio do quadro 2 é possível perceber que o conselho estabelece diálogo com áreas de suma importância para a construção de políticas para as mulheres, como, por exemplo, a saúde e a educação, por meio de suas respectivas secretarias, a cultura, por meio da Funalfa, a igualdade racial, através do Candaces e da Associação de Mulheres Chica da Silva, os direitos humanos, por meio CDDH, entre outros. Mas há de se ponderar aqui, que o estabelecimento do diálogo com essas áreas, estando elas dentro do conselho, fica a depender tanto da assiduidade e da participação dos representantes nas plenárias, quanto do comprometimento desses representantes de levar a discussão do plano para as instituições as quais eles representam, de forma a garantir que tais entidades realmente se comprometam com o PMPM. Entretanto, a pesquisa aqui realizada não avançou a tal ponto de precisar quão efetivo foi o diálogo entre as áreas e se a discussão do plano foi, de fato, levada às entidades pelos representantes.

Isto posto, ressalta-se que o guia não faz nenhuma menção ao estabelecimento de parcerias internas no contexto do órgão responsabilizado pela construção do plano, até mesmo porque o único órgão que ganha destaque no contexto do guia são as secretarias

⁵Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/direitos_da_mulher/composicao.php>. Acesso em: 01 jun. 2016.

especializadas, por motivos já justificados. No entanto, sendo um dos objetivos dos conselhos o fomento ao debate entre os diversos setores da sociedade, pensar em um plano construído nos moldes desse espaço é muito interessante e pode ser visto até mesmo como alternativa aos municípios. Contudo, esse processo, ocorrido o âmbito do conselho, deve ser cauteloso e deve-se assegurar que os representantes sirvam, efetivamente, como instrumentos mediadores da discussão entre o conselho e a instituição a qual representam.

d) Delimitação da estratégia

Tendo a política para as mulheres caráter transversal, as políticas públicas estabelecidas devem abarcar as diversas esferas que interferem na vida do referido grupo social. Nesse sentido, a indicação encontrada no contexto do guia é que sejam estabelecidos eixos temáticos, a partir dos quais serão definidos, a posteriori, os planos de ação, responsáveis por fornecer um panorama do que se pretende realizar e os instrumentos e recursos necessários para tal.

Como já descrito no tópico onde foram apontadas as características do PMPM, o plano municipal foi estruturado em nove eixos, a saber: igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; educação para a igualdade e cidadania; saúde integral das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; fortalecimento das mulheres nos diversos espaços de poder; desenvolvimento sustentável, ampla participação das mulheres do campo e da cidade e direito à moradia; cultura, esporte, comunicação e mídia; enfrentamento do racismo, sexismo e da lesbofobia; e igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência.

De posse do PNPM, é possível observar que a iniciativa municipal está fortemente apoiada no que o instrumento nacional preconiza, o que também pode ser atestado por meio dos discursos das conselheiras que, em diversos momentos, apontaram o plano nacional como a diretriz máxima para a construção do PMPM, sendo este último uma adaptação do primeiro. Em termos práticos, apenas o capítulo que no PNPM trata especificamente da questão do “Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta” não foi considerado na construção do plano municipal. Três das conselheiras indicaram que tal capítulo não foi incluído no texto do plano municipal, pois é uma realidade que não se enquadra no contexto do município de Juiz de Fora, uma vez que a maioria expressiva da população vive no meio urbano. Ainda assim, tendo em vista a importância da problemática do direito à terra e, de modo mais específico, à moradia, o CMDM incluiu no capítulo que trata do desenvolvimento

sustentável a preocupação com o estímulo e fortalecimento das ações que tenham como propósito maior a promoção do acesso das mulheres à moradia digna.

Em linhas gerais, o guia sinaliza que os eixos estratégicos devem estar em consonância com a realidade do município e seu texto não aponta para a utilização do PNPM como base para a construção do plano municipal. No entanto, sendo o plano nacional o instrumento que visa orientar o estabelecimento de políticas públicas em todo o território brasileiro, este reúne todos os aspectos considerados mais urgentes no segmento das políticas para as mulheres no país e, sendo esses aspectos destacados a partir de uma perspectiva de reconhecimento das necessidades das mulheres nos âmbitos municipais e estaduais, os eixos acabam representando “demandas nacionais” que só podem ser consideradas enquanto tal por refletirem a realidade dos estados e municípios. Significa, por assim dizer, que os eixos propostos no PNPM, por serem gerais e abarcarem os diversos aspectos da vida cotidiana, acabam refletindo a realidade municipal. Assim, utilizá-los como parâmetro não significa perda para a política a ser instaurada no município. O que deve, portanto, diferenciá-los nos termos do plano municipal são as ações propostas, que devem, essas sim, ser construídas de forma a atender às particularidades das mulheres juiz-foranas.

e) Estabelecimento dos planos de ação

O guia estabelece que definir os planos de ação significa identificar objetivos, metas e produtos, a partir proposição dos eixos temáticos. Sendo assim, estabelecer planos de ação é detalhar as ações a serem implementadas, o que se pretende alcançar por meio delas e em que horizonte temporal, quem serão os responsáveis pela sua execução e quais os recursos necessários.

O PMPM de Juiz de Fora não seguiu as prescrições do guia nesse contexto, isso porque no plano municipal são colocados apenas os objetivos e as linhas de ação a serem seguidas pelo Executivo. As linhas de ação são estabelecidas como uma espécie de descrição anterior aos planos de ação, ou seja, as linhas de ação são pormenorizadas e dão origem a diversas ações cujo grau de especificidade é maior. Para cada uma dessas ações são estabelecidos, então, os aspectos particulares, como os órgãos corresponsabilizados pela execução, os recursos necessários para sua implementação e a provisão orçamentária.

Questionadas sobre o motivo pelo qual, ao construir o PMPM, o conselho optou por não estabelecer planos de ação, uma das entrevistadas afirmou considerar que, as linhas de ação, de certa forma, apontam para ações específicas; outra conselheira ressaltou que, por ser

este plano uma espécie de plano macro para estabelecer uma diretriz, mesmo deveria ser aprovado primeiro para que, posteriormente, fossem definidas, pelo conselho, as ações a serem implementadas.

A percepção predominante, no entanto, apontada por três das conselheiras, é de que cabe ao Executivo a definição das ações as serem implementadas, para que tais ações estejam de acordo com a realidade do município e em consonância com o que o prefeito considera que pode ser realizado em dado momento. O trecho abaixo é capaz de reunir a percepção das conselheiras nessa perspectiva:

Se você estabelece as metas e as ações, você amarra o município. De repente entra um prefeito que vai ter dificuldade de cumprir aquela meta, aquela ação, mas ele pode fazer uma outra. Então por isso que nós deixamos só em objetivos gerais e específicos. Era um plano amplo, que direcionava a ação, mas não impunha a ação a ser cumprida. Justamente para que o prefeito não falasse “isso não é meu, foi o outro prefeito que fez”. Não, o plano era geral, agora a ação, ele poderia pensar qual ação seria desenvolvida. Nós pensamos muito nisso para não amarrar demais o plano também, porque senão você amarra o plano para ele não ser executado, porque quem entra fala “eu não vou executar isso” e você vai passar quatro anos brigando para que faça aquela execução. Ao invés disso, você chega e fala “olha, você tem que cumprir tal linha de ação, tal objetivo. Qual ação que você vai fazer para poder cumprir isso?”. Assim você deixa mais livre, mas impõe que o prefeito tenha uma ação (E1, 2016).

Ao que denota o fragmento supracitado, a intenção do conselho ao não propor ações específicas era assegurar que o plano fosse cumprido, independente dos aspectos que pudessem interferir na dinâmica da gestão pública, o que indica que o conselho, em diálogo com o Executivo Municipal, discutiria o que o governo seria capaz de cumprir no âmbito do plano e dentro das possibilidades estruturais e financeiras do município.

Devemos ressaltar que a preocupação apresentada com o fato de que o prefeito, ao assumir a prefeitura de Juiz de Fora, não se empenhasse em realizar determinada ação sob a justificativa de que aquele seria um compromisso de outro governante, encontra respaldo apenas no cenário do plano enquanto política de governo, ou seja, caso o PMPM fosse aprovado na Câmara e transformado em lei municipal, todo governante deveria assegurar o cumprimento do que ali estava exposto por se tratar de uma política de natureza perene, cuja validade independe de quem seja o executor do mandato de prefeito.

Dito isto, ao mesmo tempo em que a postura de se definir as ações a partir do diálogo com o Executivo Municipal pode ser interessante por permitir que o conselho apresente necessidades e anseios das mulheres juiz-foranas e o Executivo indique o que pode ser realizado a partir das possibilidades financeiras e estruturais do município, ela pode também

ser problemática por depender da qualidade do diálogo que se estabelece, do comprometimento Executivo Municipal com a política a ser implementada e do comprometimento do conselho em exigir continuamente que as ações consideradas passíveis de serem executadas, sejam de fato.

f) Orçamento

Mensurar os recursos orçamentários necessários para a execução das ações propostas no plano municipal é uma das etapas do planejamento e confere transparência ao processo. No caso das políticas para as mulheres que, assim como já foi indicado anteriormente, são transversais, o guia aponta que os órgãos responsáveis por destinar recursos ao estabelecimento de políticas públicas nas mais diversas áreas devem destinar uma parte dos seus recursos para a implementação de políticas para as mulheres. A SPM, ao realizar tal apontamento, pretende indicar que, por exemplo, dos recursos destinados às políticas públicas de saúde, parte deles deve ser voltada à execução de políticas com foco na saúde da mulher. O mesmo deve ocorrer em outras áreas, a educação e o combate à violência, por exemplo.

Considerando, pois, que o PMPM de Juiz de Fora não estabeleceu as ações específicas a serem desenvolvidas no contexto das linhas de ação propostas em cada um dos eixos temáticos descritos, também não foram estabelecidos os aspectos orçamentários, o que pode ser fundamentado a partir das percepções apresentadas pelas conselheiras em seus discursos.

A justificativa apresentada por uma das conselheiras para a não definição do orçamento foi que o plano deveria ser, primeiramente, aprovado na Câmara, ou seja, viabilizado enquanto lei do município, para que, então, fosse encaminhado ao Orçamento Municipal, instância que definiria os recursos necessários para a realização das ações. Claramente, o discurso da conselheira não considera que, não tendo o plano estabelecido as ações que comporiam cada capítulo, antes de ser enviado ao Orçamento, as ações deveriam ser definidas.

Assim, em resumo, após a aprovação do plano na Câmara Municipal, deveriam ser definidas as prioridades de ações em cada eixo temático, e só então o plano seria encaminhado para o órgão responsável pelo orçamento da Prefeitura, onde seriam mensurados os recursos orçamentários a serem utilizados em cada uma dessas ações e as origens de tais recursos.

g) Elaboração e redação do plano

Quanto à etapa de elaboração e redação do plano, a indicação da SPM por meio do guia é que sejam inseridas à proposta do plano todos os aspectos discutidos através do diálogo com a sociedade civil e os parceiros, além das necessidades evidenciadas a partir do diagnóstico realizado. Sendo esse, portanto, um processo muito particular, o guia não sugere nenhum tipo de metodologia a ser aplicada, o que indica que cada município deve estabelecer, a partir do reconhecimento de suas possibilidades, qual a forma mais efetiva e que favorecerá o debate.

Pode-se dizer que, o processo de construção, por ser fruto de debates contínuos entre aqueles que se propõem a pensar o estabelecimento de um plano, deve ser uma etapa mais interativa, com maior participação, tanto em termos quantitativos quanto em termos efetivos, uma vez que o que fomenta o debate é a existência de opiniões diversificadas.

Retomando as informações apresentadas no início desta seção, no tópico que permitiu delinear todo o processo de construção do PMPM em Juiz de Fora, pode-se considerar que o plano municipal seguiu a prescrição do guia não só porque foram realizadas as Conferências Municipais como forma de reconhecer as principais necessidades das mulheres no município e que, depois disso, segundo o que os discursos das conselheiras indicam, as deliberações dessas conferências foram inseridas no contexto do plano, mas também porque a metodologia de trabalho introduzida através da criação de grupos de trabalho no interior do conselho e as discussões posteriores realizadas nas plenárias, objetivando a proposição de mudanças nos textos sugeridos por cada grupo de trabalho, permitiram que se estabelecesse o diálogo entre as diversas organizações do governo e da sociedade civil, ainda que essas discussões tenham sido feitas a partir da consideração do PNPM como base a criação do PMPM.

h) Lançamento do plano

O lançamento do plano engloba tanto a apresentação do instrumento à população quanto a formalização do mesmo pela Prefeitura. A SPM, através do guia, ainda ressalta a importância da publicidade do plano como uma forma de se conquistar o apoio da comunidade. Significa dizer, portanto, que a população, além de conhecer o conteúdo do plano e ser instruída sobre a forma pela qual tal instrumento pretende interferir na realidade vivenciada pelas mulheres em Juiz de Fora, deve, junto aos demais órgãos, se comprometer efetivamente com o plano, atuando de modo a exigir que as propostas ali colocadas sejam cumpridas.

O guia sugere variadas formas de tornar o plano público, como por exemplo, divulgar a proposta na *Internet*, transformá-lo em publicação e disponibilizá-lo ou também realizar uma cerimônia de apresentação do plano. Pode-se dizer que, em Juiz de Fora, o plano foi amplamente divulgado aos diversos setores da sociedade civil. Primeiramente, o plano foi apresentado à Prefeitura em cerimônia realizada na Casa dos Conselhos. Posteriormente, foram realizadas diversas reuniões nos bairros da cidade, além de reuniões com as secretarias do município e os movimentos sociais, tendo sempre como objetivo que o município, como um todo, pudesse conhecer a proposta. Ademais, o plano também ficou disponível na *Internet*.

Quanto à formalização do plano, já se esclareceu que, ao ser levado à Câmara, a morosidade do processo de votação da proposta pelos vereadores fez com que o CMDM pedisse à Prefeitura que retirasse o plano de votação, o que significa que, atualmente, o município de Juiz de Fora não tem um Plano de Políticas para as Mulheres enquanto política perene. Na realidade, o PMPM pode ser considerado um plano do governo atual, na medida em que este estabeleceu um compromisso com o CMDM de que a execução de suas ações teria como elemento norteador a política municipal construída.

i) Definição do sistema de gestão

Depois de todo o processo de construção, redação e lançamento do plano, deve-se definir quais mecanismos serão responsáveis por gerir a aplicação do plano e realizar as mudanças necessárias ao longo do tempo. É imprescindível que o plano seja constantemente avaliado de modo a assegurar sua aplicabilidade às necessidades das mulheres no município.

O guia divide a gestão do plano em dois momentos distintos: o monitoramento, a ser realizado pelo órgão responsável pela política para as mulheres no município, e a avaliação, normalmente realizada no fim do prazo de validade do plano, de modo a indicar quão efetivas foram as ações implementadas.

Quanto ao sistema de gestão, todas as conselheiras apontaram em seus discursos que o próprio CMDM, enquanto órgão estruturador do PMPM, seria o responsável por monitorar e avaliar continuamente a aplicação do plano. Sobre a forma como o conselho desempenharia tal papel, uma das conselheiras indicou que a realização de conferências municipais a cada dois anos e também realização de plenárias específicas seriam as ações que dariam suporte ao conselho na gestão do plano. Outra conselheira apontou para o fato do Regimento Interno do CMDM prever que os membros do conselho formem comissões diferenciadas voltadas a

abordar e discutir diversos assuntos. Sendo assim, tais comissões também serviriam de auxílio ao monitoramento e à avaliação do plano.

Diante de todo o exposto, retoma-se aqui o quadro apresentado ao final da seção 2. Agora, portanto, como já foi discutido e apresentado o processo de construção do PMPM, inclui-se no quadro o modo como os requisitos necessários à construção do plano municipal foram inseridos no contexto do PMPM/JF:

Quadro 3 – Comparativo entre os principais requisitos à construção dos planos municipais e o modo como se estabeleceram no contexto do PMPM/JF

Requisito indispensável à elaboração de planos de políticas para as mulheres	Descrição sumária	Modo como o requisito foi atendido no município de Juiz de Fora
Responsabilização de um dos mecanismos responsáveis pela política das mulheres pela coordenação da construção do plano	Ao construir um plano de políticas para as mulheres existe a necessidade de se responsabilizar um dos organismos, cujo foco seja a articulação das políticas para as mulheres, pela coordenação do plano. O órgão de maior representatividade nesse âmbito é a secretaria de políticas para as mulheres, o que não significa que, na ausência deste órgão, outros não possam realizar sua função. O importante é que exista pelo menos um órgão orientado ao segmento de atenção à mulher.	O Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora foi o responsável por coordenar a construção do plano.
Diagnóstico	É por meio desta etapa que se reconhece a realidade vivenciada pela população feminina local e os problemas enfrentados pela mesma. As informações encontradas aqui servem como base para a formulação das políticas e ações necessárias à transformação de tal realidade.	Tendo como base o PNPM, o CMDM utilizou-se deliberações das conferências municipais realizadas, que refletem anseios da população e procurou inseri-las no contexto do PMPM. No entanto, o ideal seria que pesquisas multidirecionadas tivessem sido realizadas de modo a fornecer um diagnóstico da situação específica da mulher no município de Juiz de Fora.
Definição de parcerias	As parcerias representam uma nova forma de se fazer política. São essenciais principalmente quando se trata de políticas, que assim como as com foco nas mulheres, têm como característica central a transversalidade. O objetivo do estabelecimento dessas parcerias é que elas sirvam de apoio a construção de um plano cujas ações respondam às necessidades da população, e que possam, de igual maneira, compartilhar a responsabilidade pela execução das ações planejadas.	Pelo fato do CMDM ser paritário e, portanto, composto por representantes da sociedade civil e do governo, as entidades participantes puderam estabelecer um diálogo. As conselheiras também foram estimuladas a levar a discussão do plano para suas entidades de representação. Outros conselhos também apoiaram, mas de forma restrita. Ou seja, não foram estabelecidas parcerias significativas

		para além do CMDM.
Delimitação da estratégia	A definição da estratégia perpassa o estabelecimento dos eixos estratégicos sobre os quais o plano se apoia. Esses eixos são orientadores da política local na medida em que indicam as estratégias pretendidas, facilitando a definição das ações necessárias para alcançá-las.	Os eixos estratégicos foram definidos levando-se em consideração os eixos definidos pelo plano nacional. No entanto, foi retirado o capítulo relativo às mulheres do campo por não representar uma realidade da população juiz-forana.
Estabelecimento dos planos de ação	O plano de ação traz importantes informações a respeito do plano e das ações pretendidas por meio dele. Devem conter as prioridades, os objetivos específicos, as ações que serão executadas para o alcance de cada eixo estratégico, as definições de quem realizará cada ação, o orçamento disponível, o tempo a ser utilizado para seu cumprimento, a meta que se pretende atingir e quais os produtos esperados por meio de sua implementação.	Não foram estabelecidos planos de ação. Esse plano maior deveria ser aprovado para que as ações fossem definidas posteriormente. Foram estabelecidos os objetivos e linhas de ação, a forma de implementação desses objetivos (ações) seria discutida pelo conselho em conjunto com a prefeitura, a partir do reconhecimento das possibilidades estruturais e financeiras da administração municipal.
Elaboração e redação do plano	A redação do plano é a etapa onde o esforço reflexivo realizado entre o governo, a sociedade civil e os parceiros para formular as políticas públicas é documentado na forma de uma proposta. Nessa proposta devem constar a introdução, o diagnóstico, os eixos prioritários, as ações a serem desenvolvidas, os recursos destinados ao orçamento e a forma de monitoramento do plano.	Foram utilizados grupos de trabalho de forma que cada uma trabalhasse com o tema que tivesse maior familiaridade. A partir da apresentação em plenária do texto construído, foram colhidas sugestões e foram propostas mudanças, de modo que a reunião destas contribuições desse origem à proposta geral.
Lançamento do plano	Lançar o plano é torná-lo público, levá-lo ao conhecimento da sociedade civil para a mesma possa atuar auxiliando na implementação das políticas pretendidas e assegurando que o governo execute as ações da forma como são definidas no documento. É aqui também que o governo realiza a formalização do plano utilizando-se dos instrumentos legais cabíveis.	O lançamento do plano ocorreu quando o mesmo foi entregue à prefeitura em cerimônia na Casa dos Conselhos. Além disso, o plano foi apresentado aos mais diversos setores da sociedade através de reuniões nos bairros, reuniões com os movimentos sociais e com as secretarias atuantes no município. O PMPM também ficou disponível em meio eletrônico de modo a difundir amplamente a proposta.
Definição do sistema de gestão	Depois de lançado o plano, cabe monitorar a execução das ações propostas e avaliar os resultados obtidos por meio da implementação das mesmas. O sistema de gestão é constituído por organismos que permitem realizar tais funções e devem se adequar às condições do estado ou município. Podem ser, por exemplo, criados comitês de monitoramento, instituídos mecanismos específicos com foco à questão de gênero ou utilizados sistemas informatizados.	O conselho, por assumir a construção do plano, seria o órgão responsável pelo monitoramento e avaliação das ações do plano através, das comissões diferenciadas previstas pelo regimento interno do CMDM e por meio das conferências municipais realizadas a cada dois anos e plenárias específicas.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de BRASIL, 2012.

O que se conclui a partir da síntese realizada no presente tópico é que a iniciativa de construção de um PMPM no município de Juiz de Fora seguiu, em boa medida, as prescrições do guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres. Significa dizer, portanto, que as limitações encontradas no contexto do plano são reflexos da própria estrutura de políticas públicas existente no município, que não fornece condições plenas para a estruturação do plano e isso deve-se, principalmente, à qualidade do tratamento oferecido pelo poder público ao segmento de atenção às mulheres. O que realizou-se no contexto estudado foi a materialização de uma concepção apresentada em alguns momentos do texto, quando se admitiu que, tendo os municípios suas particularidades estruturais, os mesmos devem, a partir do reconhecimento de seu aparato institucional, adequar o processo de construção do plano a essa realidade. Assim, considerando a visibilidade do CMDM em Juiz de Fora, e considerando, de igual maneira, a ausência de uma secretaria especializada que tenha como única preocupação a articulação e a coordenação das políticas voltadas à questão da mulher, o PMPM/JF é fruto das possibilidades do município.

Nesse sentido, a aprovação de uma proposta desta natureza representaria, certamente, um avanço significativo, haja vista a abrangência do documento. Não raramente, em virtude da urgência da questão da violência a que as mulheres são submetidas diariamente, as ações do poder público no sentido de implementação de políticas para as mulheres, acabam focalizando o enfrentamento à violência e negligenciando outras áreas essenciais para o alcance da autonomia feminina. A questão da violência é deveras importante e deve ser tratada com cautela; no entanto, o caminho para a superação da desigualdade de gênero é sobrepujante à questão da violência e requer o entendimento da problemática a partir de seus desdobramentos nas diversas áreas. Sendo assim, a existência de um plano por meio do qual são propostas ações plurais, é um passo na direção da garantia de uma política pautada no reconhecimento integral das necessidades das mulheres no município.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o aporte teórico e empírico utilizado no decorrer desta investigação, teve como propósito responder ao seguinte questionamento: como se deu a construção do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres no município de Juiz de Fora, na perspectiva dos integrantes do Conselho Municipal de Direitos da Mulher?

A partir da utilização do guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, dos discursos das conselheiras atuantes durante a construção do PMPM/JF e dos documentos pertinentes, foi possível contrastar tais fontes de dados e delinear como se deu o referido processo, indicando em que medida o mesmo aderiu às práticas estabelecidas pelo guia.

Nessa perspectiva, é possível sinalizar que, ainda que tenham sido verificadas lacunas, o processo foi conduzido em consonância com os princípios e diretrizes apontados pelo guia. Tal percepção encontra respaldo quando se considera que o conselho, sendo um órgão paritário, assegurou que o plano fosse debatido com diversos setores da sociedade por meio das entidades que o compõem, o que nos leva a indicar que, tais entidades, estando envolvidas nas discussões por meio de seus representantes, atuaram como parceiras, apoiando e fortalecendo o processo.

Também merece destaque a utilização das deliberações das conferências municipais como forma de mapear a realidade vivenciada pelas mulheres no município, na medida em que percebeu-se uma preocupação do conselho em introduzir no plano as demandas apresentadas durante tais conferências.

O trabalho realizado no processo de lançamento da política municipal, no sentido de submetê-la à sociedade como um todo, também foi um ponto de destaque na pesquisa. A apresentação do plano aos movimentos sociais, às secretarias do município e aos moradores de diversos bairros, indicou a capacidade do conselho de perceber que, tendo as políticas para as mulheres caráter transversal, o fortalecimento dessa iniciativa só seria possível a partir da pactuação entre as diversas organizações da sociedade civil e do poder público.

Sendo assim, pode-se presumir que as limitações percebidas no contexto de construção do PMPM/JF estão relacionadas a problemas estruturais e não a um desconhecimento ou negligência do conselho, enquanto responsável por tal construção. Significa dizer, portanto, que uma das justificativas encontradas para essas limitações pode ser acessada quando se considera, em uma perspectiva mais abrangente, o processo de municipalização que se instituiu ao final da década de 1980, caracterizado pela descentralização de responsabilidades

e recursos em direção aos municípios, dotando-os, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, de uma autonomia até então inédita (MONTORO, 1999). Assim, os municípios, antes excluídos do processo de construção das políticas públicas, foram inseridos nessa dinâmica, superando a condição de executores de políticas já formuladas em nível federal e, em menor grau, estadual. No entanto, esses municípios não foram municiados de uma estrutura de políticas públicas que lhes oferecesse condições plenas de assumir tal responsabilidade.

Para além disso, tais limitações também podem ser justificadas pela fragilidade do segmento de políticas públicas para as mulheres em termos de mobilização histórica, que não segue o mesmo padrão da observada em setores como a saúde e a assistência social; pelo padrão de financiamento irrisório destinado às políticas voltadas às mulheres em todas as esferas de governo; pela dificuldade de se articular, a nível local, as demandas do segmento da mulher e, de forma mais específica, pelo conservadorismo e pela insensibilidade de setores influentes junto aos poderes locais. Esse último aspecto faz referência ao impasse ocorrido na Câmara Municipal de Juiz de Fora, quando alguns vereadores, induzidos por percepções religiosas acerca da questão de gênero, condicionaram a votação do documento ao estabelecimento de mudanças no texto plano, de modo que o termo gênero fosse extraído da proposta. O CMDM, rejeitando a alteração, pediu a retirada do PMPM de votação.

Nesses termos, sabendo-se que a estrutura de políticas públicas fornecida a esses municípios não dá condições plenas para a construção de planos municipais e sabendo-se também das dificuldades enfrentadas no estabelecimento de políticas para as mulheres, a iniciativa de construção o PMPM no município de Juiz de Fora, objetivando definir as prioridades desse segmento e orientar a implementação das políticas públicas, representou um avanço significativo para o campo.

Nesse sentido, a não aprovação do plano na Câmara Municipal, por motivos que esbarram na laicidade do Estado, acaba por impedir a institucionalização da política que tem como mérito pensar o segmento de políticas para as mulheres de forma sistêmica. Conseqüentemente, o município permanece sob dependência de uma política de governo, sem garantia de perenidade das ações, e de forma mais específica, passa a depender do interesse do Executivo Municipal em orientar-se, ou não, tendo como base a política municipal construída.

Dito isto, cabe salientar que foram encontradas limitações no desenvolvimento do estudo, principalmente com relação ao acesso às conselheiras que participaram ativamente da construção do PMPM. O fato de tal construção ter sido realizada de forma mais efetiva por

um pequeno grupo de conselheiras, nos permite apontar que essa participação restrita é reflexo da participação observada no âmbito do conselho.

Por fim, tendo em vista tudo o que foi discutido e analisado aqui, indica-se como sugestão para novos estudos a análise do posicionamento atual do CMDM frente ao PMPM. Nesse sentido, pode-se delinear o que ocorreu após a retirada do plano da Câmara e investigar se há um projeto do conselho para conseguir que o instrumento seja aprovado e se transforme em uma política do município. Ademais, sugere-se estudar também em que medida o texto da proposta do PMPM/JF refletiu as demandas específicas das mulheres do município, ou seja, a partir das demandas aprovadas nas conferências municipais, analisar se elas, efetivamente, foram inseridas no contexto do plano.

6 REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 27, 2003, Atibaia. **Anais...Atibaia-SP: ANPAD, 2003. CD-ROM.**

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: (Org) SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Módulo I – Conceitos e fundamentos sobre o Estado e as políticas públicas.** Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARDIN, **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977. 225p.

BARSTED, L. L. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, CIEC/ECO/UFRJ, v.2, número especial, p. 38-54, 1994.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres**, Brasília, 2012. 89p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**, Brasília, 2013. 114p.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº.4.320**, 17 mar. 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº.7.353**, 29 ago. 1985. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7353.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº. 200**, 25 fev. 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração de Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, jan./fev. 2014.

- CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. Análise de Conteúdo: Considerações Gerais, relações com a Pergunta de Pesquisa, Possibilidades e Limitações do Método. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v.24, n.1, p. 13-18, jan./abr. 2014.
- COSTA NETO, P. L. de O. **Estatística**. São Paulo: Edgard Blücher, 1977. 284p.
- DRAIBE, S. M. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa Nepp**, n. 35, p. 1-26, 1998.
- DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, Editora UFPR, 2004.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.
- FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. 2. impr. Curitiba: Positivo, 2010. 2272p.
- FRASER, M. T. D.; GONDIM, S. M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 28, p. 139-152, ago. 2004.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184p.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, abr. 1995a.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, jun. 1995b.
- GOHN, M. da G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 120p.
- GOMES, K. G. ; OLIVEIRA, V. C. S. . Gestão do conhecimento e conselhos gestores de políticas públicas: interfaces possíveis. In: **VI Congresso de Administração, Sociedade e Inovação**, 2015, Volta Redonda. VI CASI, 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rio de Janeiro. Perfil dos Municípios Brasileiros 2013. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, 2014. 282p.
- JUIZ DE FORA. Conselho Municipal de Direitos da Mulher. **Plano Municipal de Políticas para as Mulheres**. 2014a. 22p.
- JUIZ DE FORA. **Decreto nº 11.951**, 05 mai. 2014b. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher - CMDM e revoga integralmente o Decreto nº

7.543, de 13 de setembro de 2002. Disponível em:

<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000037448>. Acesso em: 10 fev. 2016.

JUIZ DE FORA. **Lei nº.10.094**, 05 dez. 2001. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023913>. Acesso em: 10 fev. 2016.

JUIZ DE FORA. **Lei nº.11.348**, 23 abr. 2007. Altera a redação da Lei nº 10.094, de 05 de dezembro de 2001, que “Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000028013>. Acesso em: 10 fev. 2016.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 9.745**, 1º jan. 2009a. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Governo – SG, instituída pela Lei nº11.728, de 26 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000030863>. Acesso em: 25 mar. 2016.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº. 9.876**, 28 mai. 2009b. Altera a redação do Decreto nº 9745, de 1º de janeiro de 2009, que regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Governo – SG, instituída pela Lei nº 11.728, de 26 de dezembro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000031500>. Acesso em: 25 mar. 2016.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. Câmara Municipal. **Ata da 4ª reunião audiência pública**, 26 mar. 2015a. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3363>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. Câmara Municipal **Ata da 3ª reunião ordinária**, 18 jun. 2015b. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/ata.php?cod=3403>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. Câmara Municipal. **Proposição do Projeto de Lei nº 4159/2015**, 2015c. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/sal/proposicao.php?num=52041>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. Câmara Municipal. **Resolução nº 1.270**, 11 dez. 2012. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal. 139p. Disponível em: <<http://www.camarajf.mg.gov.br/anexos/nregimento.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MINAS GERAIS. **Decreto nº. 22.971**, 24 ago. 1983. Cria o Conselho Estadual da Mulher. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/cem/images/institucional/legislacao/decreto_criacao_cem.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. In: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar – o caso do Brasil**. Santiago: Cepal, p. 7-21, jun. 2003. (Série Mujer y desarrollo, n.45).

MONTORO, A. F. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: **O município no Século XXI, cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, p. 297-304, 1999.

OLIVEIRA, V. C. S.; KEINERT, T. M. M. Relações entre Estado e sociedade no Brasil: a perspectiva sociocêntrica e a reconfiguração das principais políticas sociais após a Constituição Federal de 1988. In: **VI Congresso de Administração, Sociedade e Inovação**, 2015, Volta Redonda. VI CASI, 2015.

PRÁ, J. R; SCHINDLER, E. Políticas públicas de gênero e novas institucionalidades. In: **ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES**, Araraquara (SP), abr. 2013.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas** - Coleção Folha Explica. 2. reimpr. da 1. ed. São Paulo: Publifolha, 2011. 92p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres**. Brasília, 2012. 88p.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. v.1. Brasília: ENAP, p. 21-42, 2006.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007. 303p.

SILVA. A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de Conteúdo: Exemplo de Aplicação da Técnica para Análise de Dados Qualitativos. In: **ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**, 4., Brasília, nov. 2013.

SILVA, S.; SARMENTO, H. B. Fundos Especiais: uma ferramenta importante para a Municipalização das políticas setoriais. In: Congresso de Controladoria e Contabilidade, 6., 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2006.

TEIXEIRA, A. C. C; SOUZA, C. H. L de; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

VILELA, M. D. de A. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, mar. 2005.