

Participar para garantir direitos

Carmen Silva e Verônica Ferreira

24 maio 2011

Este ano, estaremos todas atuando no processo das conferências de políticas para as mulheres (municipais, estaduais e nacional). Para que as propostas do movimento de mulheres se efetivem, precisamos garantir que os recursos para essas políticas estejam garantidos no Plano Plurianual (PPA), que são elaborados no nosso município e estado no quais vivemos, e no país.

No Brasil, os processos de conferência de políticas públicas têm se realizado desarticulados do processo do PPA. Essa situação dificulta ou mesmo inviabiliza a implementação das propostas e diretrizes aprovadas nas conferências, já que elas não entram na composição do PPA.

O que conquistarmos agora, no PPA, contribuirá para termos melhores condições de lutar pelos direitos das mulheres na implementação das políticas nos próximos quatro anos.

No âmbito federal, ademais, as políticas para as mulheres e para a igualdade racial têm sido as mais atingidas pela redução do orçamento e pelo contingenciamento de recursos, indicador da supremacia da política econômica sobre e em detrimento das demais políticas públicas. Há um ajuste fiscal em curso que também pode vir a ameaçar a ampliação de políticas públicas para as mulheres.

No entanto, garantir recursos no PPA não significa que as políticas e ações serão realizadas. O PPA é autorizativo e os governos não são obrigados a realizar o que foi definido, ou seja, o PPA autoriza o governo a fazer, mas não o obriga. Assim, nossa luta apenas se inicia neste momento do ciclo orçamentário que é o PPA, e se renova a cada ano, na definição das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), quando enfrentamos os contingenciamentos e a Desvinculação de Recursos da União – DRU, enfim, na luta de todo dia pela realização efetiva das políticas, nos conselhos, nas conferências, nas ruas.

Neste documento, estamos propondo uma estratégia e um método de incidência política a partir do que estamos experimentando no Fórum de Mulheres de Pernambuco sobre o PPA Estadual. Nossa base é a experiência que já acumulamos no nosso movimento nos processos anteriores e toma como ponto de partida nossa avaliação sobre como o processo vem caminhando no estado no qual observamos as dificuldades de diálogo com o Governo e de acesso à participação dos movimentos de mulheres, já vista em todo o Governo anterior.

Acreditamos que é preciso mobilização e que articulemos nossas alianças no movimento de mulheres e junto a outros movimentos sociais em torno de nossas lutas comuns, neste momento em que o PPA está em elaboração no Executivo, e com parlamentares que apoiem nossas propostas, no momento em que o debate seguir para o Legislativo.

O PPA já começou...

Já teve início o processo de elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs dos novos governos estaduais e nacional, para o período de 2012 a 2015. Este é um momento estratégico para nossa luta em defesa de políticas para as mulheres: sabemos que sem orçamento, as políticas públicas não se realizam. Este é o momento de planejamento e orçamentação das prioridades e ações dos Governos para os próximos quatro anos e várias disputas em torno da orientação das políticas e da ação do Estado estão colocadas. Se não incidirmos agora, no PPA, nossa luta pela efetivação e ampliação das políticas estaduais para nós mulheres ficará muito mais difícil e, em alguns casos, inviável.

Em vários Estados, os Governos já estão promovendo debates sobre o PPA e a participação popular nem sempre está garantida. Sabemos, por experiência própria, que muitas vezes o processo só é aberto quando o projeto do PPA já está elaborado e a discussão está no poder legislativo, restando pouco ou nenhum espaço para as proposições e demandas dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

Aqui em Pernambuco, o Governo vem realizando debates nas 12 regiões administrativas do Estado. São grandes eventos com o lema Todos por Pernambuco, que não são divulgados como processo de elaboração do PPA, e para os quais são convidados majoritariamente organizações de sua base aliada. Resta apenas uma última plenária, da RMR. Após este processo o governo elaborará a peça e o processo seguirá então na assembleia legislativa até sua aprovação.

Nossa estratégia envolve algumas ações:

Atuar nos espaços de participação para definição do PPA nos Estados, onde estiverem ocorrendo;

Em Pernambuco, o Governo do Estado vem realizando plenárias regionais para discussão das prioridades das políticas públicas, no processo divulgado como Todos por Pernambuco. Nos propusemos a atuar articuladamente, em conjunto com outros movimentos sociais, nas regiões do Estado em que for possível.

Isso implica em ter uma estratégia de mídia comum, na qual cada movimento tenta pautar suas propostas na imprensa fazendo a ligação com o fato de o poder executivo estar no momento de elaboração do PPA, colocando a reivindicação de recursos para as políticas propostas para pelos Movimentos Sociais. Além disso, elaboramos um documento conjunto bem sintético no qual expomos um posicionamento sobre o governo em geral e uma síntese de nossas proposições para o PPA. Esse documento terá como anexo outros documentos e/ou plataformas dos diversos movimentos sociais participantes. De posse deste material organizamos a nossa atuação no fórum governamental e na mídia.

Quando não houver estes espaços ou quando forem insuficientes, podemos propor audiências com o Governo para discutir o processo e as propostas das mulheres:

Trata-se de buscar um canal de diálogo direto com o Governo em torno de nossas demandas e propostas para o PPA. Podemos fazer como movimento de mulheres ou em conjunto com outros movimentos sociais, a depender do contexto local, mas o fundamental é não perdermos o foco na defesa das políticas para igualdade de gênero e raça.

Propor reunião com os Conselhos Estaduais de Direitos da Mulher sobre o PPA:

O conselho estadual precisa ser chamado a intervir neste momento como parte de sua tarefa de realizar o controle social das políticas públicas. Se temos conselheiras que representam o nosso movimento, mais ágil pode ser esta articulação.

Articular propostas de emendas com poder legislativo:

Quando a proposta de PPA do governo vai para Assembleia, precisamos construir propostas de programas e/ou ações concretas e articular com parlamentares aliados a inclusão por meio de emendas;

Como podemos fazer isso?

1. Definindo no agrupamento uma comissão responsável por articular, mobilizar e preparar os subsídios para a incidência do agrupamento estadual no processo;
2. Conhecendo a metodologia de elaboração do PPA no Estado: por meio de levantamento nos sites dos governos ou buscando informações com representantes do governo nos conselhos sobre como será o processo de elaboração do PPA no Estado e como está prevista a participação da sociedade civil;
3. Construindo nossa análise do PPA anterior: para isso, podemos fazer uma tabela comparativa entre propostas e prioridades que o movimento defendeu nas conferências de políticas para as mulheres e/ou outras nas quais o movimento atuou com força (por exemplo, saúde, habitação, igualdade racial) e identificar se estão ou não contempladas na proposta de PPA. É preciso definir quais foram as prioridades porque senão esta análise pode ser muito grande.

Na nossa experiência construímos uma tabela com os seguintes campos: propostas do FMPE x resoluções da Conferência x PPA x balanço de realizações apresentado pelo governo estadual.

4. Realizar encontro ou reunião para construindo propostas no agrupamento estadual para incluir no PPA e propostas de emendas legislativas, de acordo com as prioridades do movimento. As mesmas devem também ser apresentadas nas Conferências de Políticas para as Mulheres e outras, quando for o caso.
5. Somando forças por meio de alianças com outros movimentos de mulheres, outros movimentos sociais e poder legislativo para incidência no processo: fazemos isso nos articulando com outros setores do movimentos de mulheres, urbanas e rurais, e movimentos sociais que atuaram em lutas comuns no campo das políticas públicas e que podem somar forças para incidir no PPA.
6. Podemos organizar nossa atuação em quatro áreas: junto a outros movimentos sociais para ampliar alianças; junto à mídia para ganhar apoio público para nossas propostas; frente ao executivo em geral e/ou a alguma secretaria relacionada às nossas propostas; e no legislativo com apoio de alguns parlamentares. O importante é mantermos o movimento de mulheres sempre informado e organizando a atuação coletivamente, durante todo o processo.

Atuação nas conferências

Este ano teremos 13 processos nacionais de Conferências de Políticas Públicas. Os movimentos sociais que atuam nestes espaços da democracia participativa precisam estabelecer suas prioridades para não serem envolvidos sem condição de ter uma incidência política consistente. Na AMB também serão definidas as Conferências prioritárias mas, seguramente, uma delas será a de políticas para mulheres.

Em março teve início o processo de realização das Conferências de Políticas para Mulheres. Em muitos lugares, a etapa municipal está em curso, a partir da realização de conferências por região administrativa da cidade, como é o caso do Recife. Aqui as Conferências por RPA e a de Entidades Gerais elegem delegadas para Conferência Municipal. Em outras cidades não há este processo e as conferências municipais são abertas a todas as interessadas.

Inovando no jeito de fazer conferência

Na última Conferência de Políticas para Mulheres do Recife experimentamos uma metodologia que foi avaliada muito positivamente. Ela teve como objetivo fazer da Conferência um momento de definição de

prioridades para políticas para mulheres no município, contrariando a tradição de ter como resolução uma enorme lista de propostas não concatenadas entre si.

Na preparação da Conferência Municipal foram definidos, pela Comissão Organizadora, seis eixos que deveriam ser debatidos durante todo o processo – participação e controle social; educação não-sexista, antirracista, não-homofóbica / não-lesbofóbica e laica; Equidade de gênero na saúde; Assistência e Prevenção da Violência contra a Mulher; Política de Gênero com Igualdade Racial; Gênero, Trabalho e Renda. Para cada um destes eixos deveriam ser aprovadas quatro propostas nas conferências por região administrativa da cidade - RPAs (conjunto de bairros) que são seis, estas propostas deveriam ser construídas analisando as resoluções da conferência anterior e estabelecendo prioridades para o próximo período.

E assim aconteceu. Ao chegar na Conferência Municipal já tínhamos sistematizado um documento com o conjunto das propostas por eixo e enfrentamos o desafio novamente de eleger quatro propostas para cada eixo, mas como o FMPE atuou muito organizadamente, esta decisão não gerou dificuldades na Conferência. Além disso a plenária estabeleceu qual deveria ser a Secretaria de governo responsável por cada uma das propostas e qual a sua expectativa de realização, se a curto, médio ou longo prazo.

Com esta metodologia, que foi elaborada e discutida pelo FMPE e no conselho municipal da mulher, conseguimos sair da Conferência municipal com um documento que expressava as prioridades das mulheres para o próximo período (dois anos seguintes), praticamente um plano de ação. Faltou, é lógico, o orçamento. O que poderia ter sido garantido se tivéssemos organizadas para termos uma forte incidência sobre a elaboração do PPA e das Leis Orçamentárias Anuais. Fica a recomendação para quem quiser adotar esta metodologia: é necessário ter articulação entre a ação na Conferência e a ação no PPA e no orçamento anual, conforme o período.

Consideramos muito importante, naqueles municípios em que já ocorreram Conferências anteriores ou mesmo que já possuem um Plano Municipal de Políticas para Mulheres, buscar dar à Conferência um caráter de avaliação das políticas já implementadas e de definição de prioridades e estratégias para efetividade das políticas, ou seja, para que elas sejam de fato implementadas e com qualidade para modificar as condições de vida das mulheres.

Naqueles municípios nos quais as Conferências anteriores não elaboraram diretrizes e propostas para serem executadas, isto é, que se limitaram a debater os temas propostos nas pautas das Conferências Estadual e Nacional, o objetivo central da nossa atuação deve ser mudar esta lógica. Isso quer dizer que devemos ter como objetivo primeiro deliberar sobre as políticas e programas que fiquem sob responsabilidade do município, tendo ele ou não secretaria (ou coordenadoria) de políticas para mulheres.

No Recife, no processo municipal que está em curso, podemos defender uma metodologia que permita avaliar se as 24 propostas aprovadas como resolução da última conferência municipal foram de fato implementadas. A estas 24 propostas somam-se mais três que foram aprovadas na Plenária Temática das Mulheres, que faz parte do processo de Orçamento Participativo, e que vão na mesma direção daquelas aprovadas na Conferência.

Definir prioridades

Com uma avaliação compartilhada entre movimentos de mulheres, governo municipal e outros setores da sociedade civil participantes da Conferência, é possível chegarmos a uma negociação sobre as prioridades nas políticas públicas para mulheres no próximo período, e também pactuarmos estratégias que fortaleçam a questão do enfrentamento das desigualdades de gênero e raça como responsabilidade do Estado, nos três âmbitos da federação.

Como podemos fazer isso?

1. Fazendo a discussão no movimento de mulheres do município, buscando reunir todos os grupos de mulheres, secretarias de mulheres de sindicatos, ongs, e todas as mulheres interessadas no processo;
2. Estudando o documento (resolução) da conferência anterior considerando o que foi e o que não foi realizado;
3. O movimento pode propor, através do conselho, ou mesmo diretamente para o governo, uma metodologia para a conferência que permita avaliar as realizações e estabelecer prioridades nas políticas para mulheres. Caso não seja aceita esta proposta pelo governo, ela pode ser novamente apresentada para o plenário na abertura da Conferência. Além disso, é importante que para cada eixo estratégico formulemos alguns princípios e diretrizes e, em seguida, passemos à construção ou eleição das propostas. Outro caminho é optar por definir quais princípios gerais devem orientar as políticas para as mulheres, como por exemplo: integração das políticas, indicadores de referência para avaliação das políticas etc. Pode-se também considerar fundamentos que se encontram definidos no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, nos quais podemos nos apoiar, por exemplo: laicidade, etc. Acho importante inclui-los para que seja bem divulgado nas conferências municipais.
4. O movimento deve elaborar suas propostas de políticas prioritárias para mudar a situação das mulheres no município. Com estas propostas pode tentar ampliar suas alianças com outros movimentos sociais e setores da população para defendê-las na Conferência.
5. Acreditamos que as mesmas proposições que levamos para as Conferências devem dar embasamento para nossas propostas no momento de elaboração do PPA (que não é o caso neste ano de 2011 nos municípios) e para o orçamento anual. Na medida em que o governo municipal está, internamente, elaborando a sua proposta de orçamento, podemos solicitar audiências e abrir canais de diálogo com as secretarias municipais para apresentarmos nossas proposições. No momento em que o executivo envia sua proposta para a Câmara podemos organizar a incidência do movimento, articulando com parlamentares comprometidos/as com nossas causas, ou, se for o caso, fazendo pressão sobre os outros parlamentares nos corredores da Câmara ou em manifestações públicas.
6. Em todo este processo não podemos perder de vista a importância de fazermos circular informações e opiniões do movimento para toda a sociedade, ocupando todos os meios de comunicação possíveis, comerciais, públicos, comunitários e dos próprios movimentos sociais.

Por fim, é importante ressaltar que a participação no PPA e nas Conferências Estaduais e Nacional de políticas para mulheres são ações de de um mesmo processo político. Em geral as Conferências 'deliberam' diretrizes e políticas que, posteriormente, não são incorporadas ao PPA... A própria elaboração dos planos de políticas para mulheres não está vinculado ao ciclo orçamentário. Para enfrentar esse problema, sem dúvida é preciso fortalecer e valorizar a participação popular nas Conferências e Conselhos de gestão das políticas públicas.

O SOS Corpo Instituto Feminista para a Democracia é uma organização da sociedade civil, autônoma, sem fins lucrativos, fundada em 1981, com sede na cidade do Recife, Pernambuco, no Nordeste do Brasil. Propõe-se a contribuir para a democratização da sociedade brasileira por meio da promoção da igualdade de gênero com justiça social e ambiental. A ação do SOS CORPO tem como fundamento a ideia de que os movimentos de mulheres, como movimentos sociais organizados que lutam pela transformação social, são sujeitos políticos que provocam mudanças nas condições de vida das mulheres em geral. Para o SOS CORPO, a luta contra as desigualdades econômicas, o racismo e a homofobia são dimensões fundamentais do feminismo da transformação social para o enfrentamento do sistema capitalista e patriarcal, produtor de desigualdades e sofrimento humano.

www.soscorpo.org.br

SOS CORPO Instituto Feminista para a Democracia
Rua Real da Torre, 593 Madalena - Recife PE Brasil
Fone 55 (81) 3087.2086 | Fax 55 (81) 3445.1905
E-mail: sos@soscorpo.org.br

Verônica Ferreira é mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará, pesquisadora e educadora do SOS Corpo.

Carmen Silva é mestra em História e Filosofia da Educação pela PUC-SP, e educadora do SOS Corpo.