

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARÍLIA SORRINI PERES ORTIZ

**O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA E O
ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES NO MUNDO DO
TRABALHO:** um estudo a partir dos sentidos construídos pela Secretaria de
Políticas para as Mulheres

SÃO PAULO

2014

MARÍLIA SORRINI PERES ORTIZ

**O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA E O
ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES NO MUNDO DO
TRABALHO:** um estudo a partir dos sentidos construídos pela Secretaria de
Políticas para as Mulheres

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Administração
Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves

SÃO PAULO

2014

Ortiz, Marília Sorrini Peres

O Programa Pró-equidade de Gênero e Raça e o enfrentamento das desigualdades no mundo do trabalho: um estudo a partir dos sentidos construídos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres / Marília Sorrini Peres Ortiz.

201 fls.

Orientador: Mário Aquino Alves

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Discriminação de sexo no emprego. 2. Diversidade no ambiente de trabalho. 3. Discriminação racial. 4. Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (Brasil). 5. Programas de ação afirmativa - Brasil. I. Alves, Mário Aquino. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

CDU 658.3

MARÍLIA SORRINI PERES ORTIZ

**O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA E O
ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES NO MUNDO DO
TRABALHO:** um estudo a partir dos sentidos construídos pela Secretaria de
Políticas para as Mulheres

Dissertação apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas,
como requisito para a obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em
Contexto Subnacional

Data de aprovação

__/__/____

Banca examinadora

Prof. Dr. Mário Aquino Alves (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Peter Kevin Spink
FGV-EAESP

Prof. Dr. Luis Guilherme Galeão da Silva
Instituto de Psicologia – USP

AGRADECIMENTOS

A jornada para chegar até aqui se fez com o apoio, paciência, sabedoria e amor de muitas pessoas que tive o privilégio de ter encontrado. Ainda que alguns encontros tenham sido parte de escolhas, outros muitos foram presentes fortuitos que a vida me deu. Sou muito grata por todos eles!

Primeiramente agradeço às professoras e aos professores do curso de Gestão de Políticas Públicas – EACH/USP; especialmente à Cristiane Kerches da Silva Leite e José Carlos Vaz por incentivarem sobremaneira o meu ingresso no Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo na FGV. Obrigada ainda por torcerem e acreditarem sempre.

Sou profundamente grata às minhas amigas de alma – Lya Porto de Oliveira, Maetê Pedroso, Carina Sernaglia e Gabriela Alem – que tive a imensa sorte de conhecer. Mulheres generosas, inspiradoras e as melhores amigas que alguém poderia ter. A amizade de vocês ao longo desses anos certamente foi uma das melhores coisas que o curso de Gestão de Políticas Públicas na EACH/USP me deu de presente. Obrigada pelas viagens, pelas conversas, cervejas e apoio durante este e todos os outros processos prazerosos e difíceis que a vida nos dá. À Lya devo ainda um agradecimento especial por ter sido um suporte fundamental para que ingressasse e permanecesse no mestrado. Valeu por tudo Lyoca querida! Valeu ainda por ter me dado de brinde o seu irmão Osmany Porto Oliveira. A ele meu agradecimento por estar sempre por perto para pegar na mão quando o caldo entornou.

Não poderia deixar de mencionar neste agradecimento as tantas pessoas incríveis que conheci ao longo de quatro anos de trabalho no Instituto Sou da Paz e que, diante das inseguranças que travavam o meu primeiro passo rumo ao mestrado, me fizeram crer que já era prudente ingressar neste novo desafio. Meu muito obrigada à Mônica Zagallo, à Keyllen Nieto, à Lígia Rechenberg, ao Gabriel Di Piero, à Alice Andres Ribeiro, à Raquel Melo, ao Márcio Behring, ao Ricardo Melo, à Daniela Caldeirinha, à Juliana Carlos, à Terine Coelho, à Janaína Baladez, à Fernanda Barreto, à Vanessa Abdo e ao Denis Mizne. Cada um/a de vocês à sua maneira tornam o mundo mais justo e me inspiram a seguir em frente.

À Helena Romanach agradeço pela oportunidade de trabalho na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania na Prefeitura de São Paulo e por me liberar em momentos críticos para finalizar a dissertação. Agradecimento especial à Mariana Piazzolla e à Maria Lisabete Santiago, parceiras de trabalho na Secretaria, por terem me ajudado a suportar os momentos finais de entrega da dissertação.

Às meninas do Coletivo Jovens Feministas de São Paulo – Shirley Melo, Vanessa Tigre e Lia Lopes - agradeço pela partilha conjunta de histórias de vida, pela confiança, pelo afeto, pela troca, pelo teatro de Augusto Boal, pelos encontros revigorantes de muitos sábados e por muitas outras coisas mais. Todas vocês em sua diversidade constroem um feminismo vivo, bonito e honesto dentro de toda a (in)coerência entre aquilo que é normativo e materializado nas nossas práticas cotidianas mais particulares. O convívio com vocês me estimulou a ver o feminismo de outra forma e a ter coragem de enfrentar o novo – talvez até mais do que possam imaginar.

Já no universo da GV sou extremamente grata aos tantos bons encontros inspiradores. Meu muito obrigada a todas as pessoas que me acolheram no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), especialmente à Professora Zilma Borges, à Talita Borges e ao Professor Fernando Burgos pela parceria na pesquisa de agricultura familiar. À Professora Zilma Borges um agradecimento ainda mais especial por ter aceitado o convite para participar de minha banca de qualificação. Obrigada pela leitura atenta e pelas sugestões.

Agradecimento mais do que especial às/aos mestrandas/os da GV que compartilharam as muitas aventuras prazerosas e desesperadoras que passamos juntas/os. Agradeço principalmente à Mel Rombach (rolinha), à Kate-maravilha, à Aninha Pedroso, à Ju Nolasco, à Sami Bueno, à Lí Cruz, à Fefa Lima, ao Caio (Multi)Penko, à Maria Cecília Gomes (nossa Ceci), à Erica Ruiz (formiguinha atômica), à Mari Camis, à Lu Teixeira, à Sô Reinach, ao Adriano Borges e ao Renato Brizzi. Saímos dessa em carne-viva, mas foi!

À Eli Barbosa, também amiga derivada do universo GV, devo a grande inspiração pela escolha do tema desta pesquisa. Obrigada por me encorajar, por me suportar, por ler, por estar

disponível. Sua tese primorosa e postura militante pela igualdade racial deixaram boas raízes na GV.

Agradeço ainda aos professores da linha de Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional que, com sensibilidade, nos ajudam a compreender a gestão pública a partir de seus problemas complexos tratando-os com honestidade, mas sem perder o otimismo - tão necessário para que a gente possa seguir em frente. Especialmente ao Professor Peter Spink agradeço pelas aulas “refrescantes”, por nos brindar com novas formas de interpretar os sentidos e pela participação em minha banca de defesa.

Agradecimento ultra especial pelo apoio “cinco estrelas” de meu orientador Mário Aquino Alves. Foi um percurso complexo e cheio de desafios este que nos propusemos a trilhar juntos. Privilégio poder contar com a parceria de um orientador nos muitos devaneios, leituras, escutas e diálogos. Raridade encontrar no mundo acadêmico um orientador tão comprometido e querido. Mestre Miyagi, espero que essa nossa parceria se frutifique em novos voos.

À Lais Abramo agradeço pela participação em minha banca de qualificação. Foram muito importantes as contribuições dadas para que um rumo para o projeto fosse encontrado. As observações em relação ao histórico das políticas de igualdade de oportunidades e tratamento de gênero e raça no mundo do trabalho foram fundamentais para calibrar as informações da dissertação. Grande admiração pela sua produção acadêmica – bastante referenciada nesta dissertação - e atuação na Organização Internacional do Trabalho.

Ao Luis Galeão agradeço pela conversa sobre a experiência de certificação de empresas para a promoção da diversidade no mercado de trabalho que fora estruturante para o esboço desta pesquisa em seus primeiros passos e, posteriormente, pela participação em minha banca de defesa.

Não poderia deixar de agradecer a todas as entrevistadas que, em meio à correria cotidiana, prontamente disponibilizaram-se em me ajudar na pesquisa. Ressalto aqui minha admiração às mulheres gestoras do governo federal que entre tantas “zonas de incerteza pertinentes” buscam construir um Estado mais feminista e solidário. Que a perspectiva crítica desta

pesquisa seja compreendida dentro do profundo respeito que tenho pelo trabalho que as gestoras feministas tecem cotidianamente dentro de inúmeros desafios para construir ações afirmativas para as mulheres.

Agradeço às amigas queridas Nanah Sanches, Julia Zamboni, Leila Saads e Thays de Souza pela acolhida durante a pesquisa de campo em Brasília. O apoio de vocês tornou tudo mais fácil e divertido. Obrigada pelas casas abertas, pelas caronas, pelos passeios, pelos contatos para a pesquisa e pelas prosas boas. Sorte a minha ter desvendado vocês no Fazendo Gênero em Santa Catarina!

Agradeço ao apoio de Claudia Malinverni pela revisão dos formatos rígidos da ABNT e pelo suporte das últimas duas semanas antes do prazo final. Você foi demais! Agradeço à Gabriela Sievers pelas transcrições cuidadosas. À Mica Marcelino agradeço não apenas pelos toques espertos em relação ao formato do texto dos primeiros escritos, mas por toda a amizade nesses mais de dez anos.

Agradeço às instituições de fomento à pesquisa CAPES e CNPq pelo financiamento integral dos meus estudos na FGV. Este apoio se fez fundamental para que durante a maior parte do mestrado pudesse me dedicar a “apenas” estudar e me sentisse valorizada por essa escolha.

Agradeço à minha Mãe, ao meu Pai, à mãe do meu pai (Dona Arlete) e à Nati - meus refúgios e fortalezas. Esta dissertação é produto de todo o suporte e liberdade que me deram para perseguir no rumo que acredito. Tenho sorte por ter vocês desde sempre por perto em todos os momentos mais importantes da minha vida. À mãe de minha mãe, vó Mariquinha, que mesmo não estando mais conosco, sempre me estimulou a ir além daquilo que me cercava. Chegar até aqui tem dedo seu Dona Mariquinha!

Por fim, agradeço ao meu grande companheiro neste projeto: Yasser Regis. Obrigada por me dar colo nos momentos de desespero, pelas leituras, pelas comidinhas reconfortantes e, sobretudo, por fazer meus dias mais felizes. Quero mais e mais conquistas junto de você.

RESUMO

Esta dissertação discute os efeitos da competição sobre os sentidos que envolvem as políticas afirmativas em prol da igualdade de oportunidades e tratamento entre mulheres e homens no mundo do trabalho formal. Para tanto, toma como objeto de pesquisa o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, buscando revelar as ideias e ações que estruturam e movem sua intencionalidade na Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) do governo federal – instituição responsável pela política. A fonte prioritária das análises aqui produzidas são as narrativas de atrizes-chave que participaram da concepção e da implementação do Programa. Utiliza-se a Análise Crítica do Discurso (ACD) como metodologia e o contexto epistêmico de “ações afirmativas” e de “gestão diversidade” para localizar os campos discursivos das narrativas acessadas. A compreensão de sentidos é fundamentada com base em aportes teóricos afeitos ao campo de estudos organizacionais com vistas a revelar a materialidade ideológica por trás dos discursos. Com base no trabalho de Thoenig (2007) analisou-se de que forma a interdependência entre diferentes campos organizacionais internos e externos à SPM mobiliza a construção do padrão que fundamenta o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Complementarmente, utilizando as contribuições de Crozier (1967) foram evidenciadas as “zonas de incerteza pertinentes” que pairam sobre o Programa em torno de decisões tomadas pelas gestoras da SPM. O estudo sugere que o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça – tido como solução destacada pela SPM para dialogar com o setor formal a respeito da importância de promover a igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho – agencia o sentido inverso daquilo que se propõe a mobilizar no longo prazo. Entre as razões para isso estão a dificuldade do Programa para incorporar o seu público-alvo prioritário (as grandes corporações) e a sua contribuição para o fortalecimento do discurso de setores contrários à ideologia das políticas de ação afirmativa de gênero e raça no mundo do trabalho.

Palavras-chave: Igualdade de gênero e raça; Tráfego de sentidos; Ações afirmativas; Gestão da diversidade.

ABSTRACT

This dissertation discusses the effects of competition in the senses involving affirmative action policies to promote equality of opportunity and treatment between women and men in the formal workplace. To do so, it takes as the object of research the Equality Program of Gender and Race, seeking to reveal the ideas and actions that shapes and moves their intentionality in the Secretariat of Policies for Women (SPM) of the federal government – which is the institution responsible for this policy. The primary sources of the analysis here produced are the narratives of key actresses who participated in the design and implementation of the Program. It was used the Critical Discourse Analysis (CDA) as a methodology and the epistemic context of languages of “affirmative action” and “diversity management” to locate the discursive fields of the accessed narratives. The comprehension of senses is founded on theoretical contributions to the organizational studies that aim to reveal the ideological materiality behind the speeches. Based on Thoenig’s work, (2007) this paper analyzes how the interdependence between different internal and external organizational boundaries to SPM mobilizes the construction of 'standard' that underpins the Equality Program of Gender and Race. Additionally, utilizing the contributions of Crozier (1967), it was shown the "zones of relevant uncertainty" hanging over the program around decisions taken by the management of SPM. The study suggests that the Pro-Gender Equity Program and Race - taken as a highlighted solution by SPM to dialogue with the formal sector in regarding to the importance of promoting equality of opportunity and treatment in the workplace - negotiates the reverse of its purpose in the long term. Among the reasons for this effect would be the difficulty of the Program to incorporate its priority audience (large corporations) and its contribution to strengthening the speech from parts contrary to the ideology of affirmative action on gender and race in the field of work.

Keywords: Equality of gender and race; Traffic of senses; Affirmative action; Diversity management.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1: Pesquisa empírica como um processo circular.	36
Figura 2: Duas funções de produção.	40
Figura 3: Quadro analítico da pesquisa.	52
Figura 4: Políticas setoriais e agendas transversais.	90
Figura 5: Organograma da SPM.	109
Figura 6: Campo epistêmico da pesquisa.	156
Quadro 1: Identificação das entrevistas.	50
Quadro 2: Convenções da OIT.	75
Quadro 3: Materiais acessados pela pesquisa sobre os resultados do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.	130
Quadro 4: Número de organizações participantes por edição.	131
Tabela 1: Número de famílias, total e sua respectiva distribuição percentual por classes de rendimento familiar <i>per capita</i> , segundo o sexo e a cor ou raça da pessoa de referência – 2011.	61
Tabela 2: Taxa de atividade das pessoas de 16 a 59 anos de idade, por sexo e cor ou raça (total Brasil) – 2011.	62
Tabela 3: População ocupada de 16 anos ou mais de idade, número de famílias, total e proporção por sexo, segundo ramos de atividade – Brasil, 2011.	64
Tabela 4: Rendimento-hora da população ocupada no trabalho principal por grupos de anos de estudo, segundo o sexo e a cor ou raça – 2011.	65
Tabela 5: Número de candidatas/os eleitas/os, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo - 2010 – 1º e 2º turnos.	68
Tabela 6: Número de candidatas/os eleitas/os, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo – 2012 – 1º e 2º turnos.	68
Tabela 7: Distribuição percentual das/os ocupantes de cargos “DAS” na administração federal, segundo nível da função – fevereiro de 2013.	69

Tabela 8: Mulheres em cargos de direção das centrais sindicais, absoluto e distribuição percentual – 2013.	70
Tabela 9: Número de presidentes e vice-presidentes das centrais sindicais, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo.	70
Tabela 10: Pessoas de 25 anos ou mais de idade ocupadas em cargos de direção, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo, segundo cor ou raça – 2011.	71
Gráfico 1: Proporção de mulheres e homens por cargos de liderança das empresas participantes da 4ª edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACD – Análise Crítica de Discurso
BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo
CFEMEA – Centro de Estudos e Assessoria
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DJSI – *Dow Jones Sustainability Index*
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ELAS – Elisabete Lobo Assessoria
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ISE – Índice de Responsabilidade Social
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MME – Ministério de Minas e Energia
MPT – Ministério Público do Trabalho
MT – Ministério do Trabalho
PNAA – Programa Nacional de Ações Afirmativas
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens
PNPM – Plano Nacional de Política para as Mulheres
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PPA – Plano Plurianual
PPIOT – Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RSE – Responsabilidade Social Empresarial
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPETR – Sistema Público do Emprego, Trabalho e Renda
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO: ENTRE POSSIBILIDADES E UM PERCURSO	16
1.1 O PROBLEMA...	17
1.2 A SOLUÇÃO DESTACADA...	19
1.3 O QUE ANALISAR...	20
1.4 O DESENHO DA PESQUISA...	21
1.5 A ESTRUTURA DA PESQUISA...	24
1.6 O SENTIDO DO PERCURSO...	25
2 PONTO DE PARTIDA: REFERENCIAL TEÓRICO, METODOLOGIA E O QUADRO ANALÍTICO	26
2.1 O SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	26
2.2 A ONTOLOGIA PÓS-POSITIVISTA PARA A ANÁLISE DA DIMENSÃO PÚBLICA	30
2.3 A ANÁLISE CRÍTICA DE DISCURSO (ACD) COMO METODOLOGIA	33
2.4 REFERENCIAIS TEÓRICOS QUE COMPUSERAM O QUADRO ANALÍTICO DA PESQUISA	36
2.4.1 A Dimensão Pública Nos Estudos Organizacionais Segundo Thoenig (2007)	38
2.4.2 As “Zonas de Incerteza Pertinentes” nas Organizações Segundo Crozier (1967)	41
2.5 TRAJETO EMPÍRICO DA PESQUISA	45
2.5.1 Entrevistas como Fonte de Sentidos	49
3 O CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO: POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTRUINDO ESTÓRIAS	54
3.1 DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO: EVIDÊNCIAS DA REALIDADE BRASILEIRA	58
3.1.1 O Que Dizem os Dados?	60
3.1.2 O “Teto de Vidro” nos Espaços de Poder e Decisão	66
3.2 O PERCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO	71
3.3 A CONFORMAÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL	79
3.4 A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E RAÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	84
3.5 A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E RAÇA NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL (2004-2013)	88
3.6 ANÁLISE SOBRE O PANORAMA DAS POLÍTICAS DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO E O LUGAR DO PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA	

NESSE CONTEXTO	106
4 RECONHECENDO O OBJETO DESTA PESQUISA: O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA NA SPM	108
4.1 O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA: PROPOSTA CENTRAL E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO	111
4.1.1 Mapeando Mudanças na Implementação	113
4.2 A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E OS PORQUÊS DE UM SELO	117
4.3 DOS EFEITOS DO PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA	128
4.4 CONTEXTO EPISTÊMICO PARA COMPREENDER O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA: ENTRE OS DISCURSOS DE AÇÃO AFIRMATIVA E DE GESTÃO DA DIVERSIDADE	145
4.4.1 Ações Afirmativas para Mulheres	145
4.4.2 Gestão da Diversidade ou a “Diversidade Administrada”	151
4.4.3 Aonde Estamos na Trama Discursiva das Diversidades?	154
5 A ANÁLISE CRÍTICO-DISCURSIVA E OS SENTIDOS CONSTRUÍDOS	158
5.1 PRIMEIRA “ZONA DE INCERTEZA PERTINENTE”: DEVERIA A PERSPECTIVA DE RAÇA TER SIDO ASSOCIADA À DE GÊNERO DENTRO DO PROGRAMA?	159
5.2 SEGUNDA “ZONA DE INCERTEZA PERTINENTE”: QUAIS TIPOS DE ORGANIZAÇÕES DEVEM SER CONSIDERADAS APTAS A PARTICIPAR DO PROGRAMA?	164
5.3 TERCEIRA “ZONA DE INCERTEZA PERTINENTE”: O LUGAR QUE O PROGRAMA ASSUME DENTRO DAS ORGANIZAÇÕES QUE DELE PARTICIPAM É COERENTE COM AQUILO QUE A SPM ESPERA?	169
5.4 PARA ONDE ESSAS “ZONAS DE INCERTEZA PERTINENTES” NOS LEVA?	174
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
7 REFERÊNCIAS	186
ANEXOS	196

1 INTRODUÇÃO: ENTRE POSSIBILIDADES E UM PERCURSO

“Travessia perigosa, mas é a vida. Sertão que se alteia e abaixa... O mais difícil não é um ser bom e proceder honesto, dificultoso mesmo, é um saber definido o que quer, e ter o poder de ir até o rabo da palavra.”

Guimarães Rosa

A diversidade brasileira intriga pelo conflito de sentidos políticos e ideológicos que representa. De um lado, ela pode se estabelecer no discurso daquilo que estrutura a inserção dos sujeitos e suas demandas para a construção de uma sociedade igualitária. Nesse caso, a diversidade está imersa em uma perspectiva de justiça social e direitos humanos. De outro, abordagens “celebratórias da diversidade” muitas vezes desconsideram os processos hegemônicos nos quais os sujeitos estão imersos e não enxergam as desigualdades que possam existir nas diferenças. Destarte, ao passo em que o discurso da diversidade reflete o reconhecimento e a inclusão de grupos historicamente discriminados, simultaneamente pode contribuir para a manutenção de desigualdades estruturantes.

Tais discursos sobre a ideia de diversidade materializam-se em múltiplos campos que produzem e retroalimentam seus sentidos, entre eles a esfera estatal. Com efeito, desde a redemocratização do Estado brasileiro se observa um paulatino reconhecimento de “diferentes diferenças” na construção de políticas públicas que buscam enfrentar desigualdades latentes. Entretanto, observa-se também a coexistência de uma forte resistência por parte de diversos segmentos (inclusive dentro do próprio Estado) em apoiar ações de cunho afirmativo. Como parte desse discurso de resistência reiteram-se ideias como a defesa de um Estado mínimo e não intervencionista, a perspectiva de um Estado universalizante “para todos sem discriminação” e o princípio da meritocracia.

Assim, é importante que a luta de sentidos que permeia a construção de políticas inclusivas de diferenças para enfrentar desigualdades seja compreendida como imersa nesses processos de resistência. Os discursos que as políticas falam – sejam dentro de um Estado intervencionista ou liberal – estão imersos neste caldo de compreensões sobre a importância de incluirmos e/ou “celebrarmos” a diversidade. Ações afirmativas devem ser compreendidas como parte deste corpo de linguagens que tem afinado uma relação menos dicotômica entre o “sim” e “não”. Ao invés disso, tem-se observado novas roupagens de intenções inclusivas por parte do Estado brasileiro apostando na fluidez dessas direções para um centro comum que

integre “a lógica da justiça social à lógica de mercado”. Quais seriam os efeitos desse encontro?

A reflexão incitada por esta pergunta é estruturante das ideias debatidas e articuladas neste trabalho. O propósito que impulsiona um primeiro lugar para esta dissertação é compreender de que forma as políticas inclusivas delineadas pelo Estado articulam a sua *práxis* dentro dessas diferentes lógicas. Tendo esse horizonte como ponto de partida, foi escolhido o mundo do trabalho formal por se tratar de um universo no qual o discurso corporativo de “gestão da diversidade” se faz presente nas políticas de recursos humanos e cultura organizacional como antídoto para uma sociedade mais inclusiva e mais produtiva¹. Assim, este estudo busca compreender o diálogo entre a *práxis* do Estado ante a perspectiva das organizações empregadoras – sejam privadas ou públicas – na promoção de políticas inclusivas de diferenças que compõem a maioria da diversidade brasileira: a de gênero e de raça (compreendidas de forma inter-relacionada). Isso será feito com base no estudo de uma ação governamental específica intitulada Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Adiante tratamos de ilustrar as motivações implicadas no delineamento deste percurso.

1.1 O PROBLEMA...

Quando consideramos as organizações que compõem o mundo do trabalho formal, estamos nos referindo à maioria da população brasileira – 56,9%, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, (PNAD/IBGE), realizada em 2011 –, sendo que, apesar de alguns avanços nos últimos anos, ainda é possível identificar inúmeras desigualdades de oportunidade e tratamento nesta esfera. Entretanto, intriga o fato de que quando falamos das desigualdades vivenciadas pelas mulheres, o universo do mercado de trabalho aparece velado sob o manto da falsa pretensão de que já foram superadas. Essa sensação é alimentada em função das mulheres representarem 46% da População Economicamente Ativa (PEA) no Brasil (RAIS, Nov/2013²) e por estarem paulatinamente ocupando espaços de liderança – fato devidamente alardeado em capas de revistas para

¹ Destaca-se no bojo do discurso de valorização da diversidade no âmbito empresarial para o “desempenho financeiro fortalecido” e a “produtividade melhorada” a abordagem do *Manual como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade*, publicado pelo Instituto Ethos em 2010.

² A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é um instrumento de coleta de dados vinculado ao Ministério do Trabalho (MT). As informações estão disponíveis em: <http://www.rais.gov.br/>

executivos e em outros veículos de comunicação que falam de política e do mundo corporativo.

Diante disso, há quem acredite que advogar em prol de ações afirmativas para as mulheres tenha se tornado obsoleto, uma vez que existe uma sensação reiterada socialmente (e fortemente pela mídia) de que elas já chegaram ao topo das grandes organizações. Entretanto, um olhar mais cuidadoso sobre a evolução da participação das mulheres no mercado de trabalho formal ao longo do tempo rapidamente transforma argumentos como esses em falácias e intensifica a necessidade de jogar luz em uma questão que está longe de ser suplantada conforme sustenta a agenda de questões feministas.

As mulheres, até o final de 2011, ocupavam apenas 36,2% dos cargos de diretoria (PNAD/IBGE, 2011) – mesmo considerando que a maioria dos graduados e pós-graduados em nosso sistema educacional seja composta pela população feminina. Soma-se a essa desigualdade de posição de poder no mundo corporativo o fato de as mulheres receberem ainda hoje uma remuneração média de 73% do rendimento masculino (PNAD/IBGE, 2011). Essa diferença se acentua quanto maior o nível de escolaridade: mulheres com mais de 12 anos de estudo recebem média de 65% do rendimento dos homens (LAVINAS, 2011).

Entretanto, quando se considera a dimensão racial para analisar o panorama das desigualdades no mundo do trabalho, os dados revelam uma faceta ainda mais perversa desse quadro de desigualdade. Ao analisar os dados desagregados é possível notar que as mulheres brancas possuem média de rendimento mensal superior a dos homens negros (SOARES, 2010). Já as mulheres negras encontram-se em condição ainda menos favorecida. A título de exemplo, a PNAD/IBGE de 2009, mostra que as mulheres negras receberam 57% do rendimento mensal médio de mulheres brancas e apenas 36,5% do que receberam os homens brancos.

Ainda, no que diz respeito à participação de negros/as (pretos/as e pardos/as) no quadro executivo das 500 maiores empresas brasileiras, uma pesquisa do Instituto Ethos de 2010 mostrou que apesar de serem 46,5% da população economicamente ativa (PEA) e 45% da população ocupada à época, notou-se que quanto maior o nível educacional, menor é a participação deste segmento. Segundo a publicação, o mercado de trabalho formal contava em 2010 com uma taxa de 31,1% dos postos de trabalho ocupados por negros/as, sendo que 25,6% estavam alocados na supervisão, 13,2% na gerência e 5,3% no quadro executivo (o que em números absolutos representa 62 negros/as num total de 1.162 diretores/as).

Por sua vez, a pesquisa evidenciou que a mulher negra encontrava-se em uma situação muito pior. Segundo os dados apresentados, as mulheres negras:

[...] detém uma parcela de 9,3% no quadro funcional, 5,6% na supervisão, 2,1% na gerência e de 0,5% do topo (quadro executivo), o que representa, em números absolutos, seis negras (todas pardas) entre as 119 mulheres ou os 1.162 diretores negros e não negros, de ambos os sexos, cuja cor ou raça foi informada pelas empresas que responderam este item da pesquisa (INSTITUTO ETHOS, 2010, p. 11).

No que diz respeito às ações das empresas para aumentar a participação de mulheres e negros/as nos seus quadros funcionais, a mesma pesquisa demonstrou que apenas uma pequena minoria de empresas se preocupa com isso e que quando se preocupam “são ações pontuais, e não políticas com metas e ações planejadas” (INSTITUTO ETHOS, 2010, p. 11). Este quadro nos leva a indagar sobre qual papel o Estado brasileiro deve desempenhar para a reversão do quadro das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho formal. Como o Estado deveria induzir as empresas a adotar políticas afirmativas de gênero e raça visando à superação das desigualdades?

1.2 A SOLUÇÃO DESTACADA...

Buscando respostas para essa questão, descobriu-se a existência de um horizonte comum que tem se tornado presente no panorama brasileiro nestes últimos dez anos: os programas governamentais de certificação de empresas especificamente voltados para a promoção da diversidade e da igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho. No contexto federal, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, vigente desde 2005, aparece como uma das políticas de destaque da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Por sua vez, entre as experiências localizadas no contexto subnacional foram identificadas o Selo Paulista da Diversidade, implementado pela Secretaria de Relações de Trabalho e Emprego do Governo do Estado de São Paulo, e o Selo da Diversidade Etnicorracial, implementado pela Secretaria Municipal de Reparação do Governo do Município de Salvador – ambas vigentes desde 2007.

Em linhas gerais, resguardadas as particularidades de cada Programa, tais iniciativas operam em bases similares ao proporem a adesão voluntária de empresas que se

comprometam a promover, mediante um Plano de Ação pactuado entre a empresa e o governo, a igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho considerando públicos específicos: mulheres, negros/as e brancos/as e de outros grupos discriminados (deficientes, idosos, jovens, público LGBT etc.). Caso as empresas cumpram os planos pactuados, recebem uma certificação do governo. Ou seja, recebem um Selo que reconhece publicamente as empresas como promotoras da igualdade e da diversidade.

1.3 O QUE ANALISAR...

Com vistas a compreender o que torna este modelo de ação pública uma resposta política comum para enfrentar as desigualdades de gênero e raça nas empresas, o campo-tema³ desta pesquisa começava a ser delineado – ainda que não completamente definido. Após a realização de uma pesquisa exploratória sobre tais ações governamentais, a experiência federal do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é escolhida como objeto de análise⁴. As razões para essa escolha se deram principalmente porque se tratava da experiência de maior destaque e abrangência entre todas as identificadas. Ademais, possuía como foco central o combate às desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho – sendo, portanto, convergente com os interesses iniciais que motivaram o processo de chegada até este objeto de pesquisa.

As possibilidades analíticas pensadas para estudar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça se mostraram logo de início bastante amplas. Entretanto, a garantia de sigilo pelo governo federal sobre as informações prestadas pelas empresas – como o perfil ocupacional, o Plano de Ação pactuado e os resultados pormenorizados das ações implementadas – bem como a ausência de um bom panorama dos dados consolidados do Programa ao longo de sua existência em um relatório público, contribuíram para que algumas

³ Peter Spink (2003) argumenta que o campo de pesquisa deve ser compreendido como aquilo que se refere à processualidade de temas situados. Considera ainda que vivemos em múltiplos campos que não são separados ou distantes, mas se interconectam e estão presentes em nosso cotidiano. Esse aporte teórico-metodológico intitulado “campo-tema” é utilizado nesta pesquisa e será melhor evidenciado no segundo capítulo da dissertação.

⁴ A banca de qualificação, composta pelas professoras Laís Abramo e Zilma Borges e pelo professor Mário Aquino Alves – orientador desta pesquisa – contribuiu sobremaneira para que a opção pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça fosse realizada, tendo em vista o tempo disponível para a conclusão deste estudo e também pelo fato de ser uma experiência mais robusta e abrangente, comparativamente aos demais selos subnacionais.

possibilidades de análise – tais como a sistematização dos resultados quantitativos e o olhar sobre os seus impactos no conjunto das organizações participantes – fossem rechaçadas. Caso o curso da pesquisa insistisse na ideia de compreender o Programa apostando na importância de adquirir essas informações consideradas sigilosas, haveria como opção contatar diretamente as organizações participantes. Ou ainda, seria possível buscar a verificação sobre os impactos do Programa dentro de uma ou algumas empresas certificadas.

Porém, em meio a tais possibilidades colocadas, conforme ocorria a coleta de informações sobre o objeto deste estudo para formatar um desenho analítico para a pesquisa, algumas perguntas começavam a emergir e não encontravam lugar em outra organização que não fosse a própria SPM. Isso porque mais do que compreender os efeitos práticos que o Programa engendra para as/os suas/seus beneficiárias/os, caberia abrir uma reflexão sobre essa ação pública enquanto uma escolha governamental para lidar com a redução das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho formal frente outras possibilidades de políticas afirmativas mais incisivas – como legislações que instituíssem a obrigatoriedade de cotas e metas para a contratação de mulheres em cargos de maior nível hierárquico e/ou multas para empresas que descumprem a igualdade salarial para mulheres e homens no mesmo cargo.

1.4 O DESENHO DA PESQUISA...

Após a pesquisa de campo, que incluiu entrevistas com gestoras da SPM e com representantes de organizações participantes do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, a ideia de considerar a secretaria como *lugar* da pesquisa foi acentuada, tendo em vista a multiplicidade de opiniões relatadas nas entrevistas sobre as decisões estratégicas que foram adotadas tanto na formulação, quanto ao longo da implementação de tal política. Assim, o interesse em investigar o porquê esta ação pública ascende no panorama brasileiro como alternativa para lidar com as desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho não seria o único a guiar a pesquisa, mas caberia ainda compreender a heterogeneidade de sentidos e significados do Programa para as próprias gestoras envolvidas em sua concepção e implementação.

Consideramos como *lugar* nos estudos organizacionais o horizonte de ações e ligações, de produção de sentidos e lutas (SPINK, P. K., 2001). O *lugar* trata do fluxo de

intervenções causais que envolve a construção, contra-argumentação e a polissemia dos atos de fala. Destacamos, segundo a abordagem de Spink (2001), que um mesmo *lugar* envolve diversas organizações em inter-relação que influenciam mutuamente a construção de sentidos. Desta forma, quando tomamos a SPM como *lugar* da pesquisa buscando compreender o tráfego de sentidos em torno do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, estamos lidando com a apropriação de discursos ideológicos de diversas organizações – como movimentos feministas, empresas privadas, empresas públicas, instituições públicas, sindicatos, consultoras/es e do próprio corpo burocrático, entre outros – dentro de um espaço de poder.

O percurso investigativo da pesquisa toma como ponto de partida a perspectiva construcionista aplicada ao campo de políticas públicas que busca compreender os sentidos provenientes dos discursos construídos para e pela ação pública. Com base nas contribuições de Fischer (2009), Peter Kevin Spink (2013, p. 167) diz que na visão construcionista aplicada ao campo de políticas públicas: “[...] a política e a política pública constituem-se de uma competição sobre sentidos sociais, em que a política pública é um processo evolutivo de respostas diversas e frequentemente contraditórias a um espectro de interesses políticos. Tanto as propostas quanto os grupos alvos e atores sociais estão em constante debate e formulação”.

Ao considerar a política pública como “um campo discursivo que envolve a competição sobre sentidos sociais”, busca-se fundamentalmente nesta pesquisa compreender a produção de sentidos na formulação e implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça tomando a SPM como o *lugar* de encontro desses sentidos. Destarte, a pergunta derivada que se coloca a partir deste propósito central é dada por: **quais sentidos estruturam as ideias e ações em torno do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e que tipo de significados sociais eles criam para o percurso das ações afirmativas de enfrentamento das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho?**

Neste ponto, convém elucidar o que se compreende como sentido e significado. De acordo com Gomes (2009), “[...] sentido é direção, orientação; é o sentido que guia a ação” (p. 14). Ainda, para esse mesmo autor, “[...] o sentido também produz desdobramentos: os sujeitos, ao perceberem o sentido nas relações sociais, atribuem, conseqüentemente, significados às coisas e fenômenos” (p. 14). Por sua vez, o significado deve ser compreendido como aquilo que “[...] resulta da nossa vivência com as coisas, com o que dizemos, pensamos e sentimos sobre elas. É a maneira como representamos, que damos sentidos às coisas” (HALL, 2000, p. 3). Consideramos, portanto, que sentido e significado estão embebidos em

uma relação dialética em que ambos são construções sociais, pois, “[...] na medida em que a um sentido é conferida uma ação; ela é também carregada por um significado; ao mesmo tempo, o significado de uma ação confere um sentido às próximas ações, o que torna difícil separar esse processo, sendo muitas vezes considerados sinônimos” (GOMES, 2009, p. 14).

Para compreender os sentidos e os significados produzidos pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na SPM tomamos como método de pesquisa a Análise Crítica de Discurso (ACD), utilizando como referência as narrativas de consultoras e gestoras da SPM e das funcionárias de organizações participantes do Programa. O contexto epistêmico que orienta a análise crítica dos discursos em jogo é orientado pelo debate sobre “ações afirmativas” e “gestão da diversidade”. Busca-se com isso compreender as motivações implicadas na fundamentação e legitimação do Pró-Equidade de Gênero e Raça a partir da influência desses dois campos discursivos que envolvem sentidos em disputa para a construção de políticas de igualdade no mundo do trabalho.

Conforme destaca Oliveira (2005, p. 12): “A análise de discurso opera com a não transparência de uma linguagem que não fixa os sentidos no texto, mas que significa e produz sentidos, os quais são socialmente construídos”. De acordo com a mesma autora, são partes integrantes da análise de discurso: i) **o discurso**, onde a materialidade ideológica se concretiza; ii) **o sentido**, que é construído no discurso e pelo discurso; e iii) **o sujeito**, que não é a origem e nem a fonte dos sentidos.

A perspectiva crítica conferida a ACD é estruturada mediante aporte teórico que permita revelar a materialidade ideológica por trás dos sentidos construídos no e pelo discurso. Neste trabalho tomamos como aporte teórico estruturante da análise crítico-discursiva duas abordagens dentro do campo dos estudos organizacionais propostas pelos autores Thoenig (2007) e Crozier (1967), ambas importantes para delinear o conceito de ação pública na perspectiva construcionista de Spink (2013).

Em seu trabalho Thoenig propõe uma análise sobre a dimensão pública a partir dos efeitos práticos – envoltos na construção de um conjunto de normas e valores – de uma determinada ação governamental e da inter-relação entre organizações de diferentes naturezas. Ou seja, o autor propõe que para além da organização pública em si, é preciso compreender a influência de outras organizações (movimentos sociais, empresas privadas, sindicatos etc.) nos resultados das ações públicas. Por sua vez, Crozier apresenta em seu trabalho a ideia de que poder da burocracia estatal residiria na sua capacidade de controlar “zonas de incerteza

pertinentes” no processo de formulação e implementação de uma política. Em outras palavras, em ambientes quer seja de regras mais frouxas ou vagas, da incapacidade de compreender claramente os mandatos de uma política, o poder da burocracia residiria na capacidade de dar sentido às situações de incerteza e ambiguidade.

Utilizando como alicerce o trabalho desses dois autores para o estudo sobre o tráfego de sentidos e significados em torno do Programa Pró-Equidade de Gênero busca-se nesta pesquisa compreender os encontros ideológicos construídos por campos discursivos de diferentes organizações (THOENIG, 2007) e o tráfego de sentidos em “zonas de incerteza pertinentes” (CROZIER, 1967) com as quais lidam as gestoras da SPM na tomada de decisões que estruturam e legitimam a existência do Programa nesse *lugar*.

Para cumprir seu propósito central a pesquisa tem ainda como seus **objetivos específicos** compreender:

- a) As condições históricas e factuais que determinaram a objetivação da problemática que a política deseja enfrentar – no caso desta pesquisa as desigualdades de gênero e raça presentes na cultura das organizações (públicas e privadas) dentro do panorama do trabalho formal;
- b) Os fatores institucionais e escolhas derivadas que envolveram a formulação e implementação de uma diretriz política e determinam as decisões tomadas no percurso do Programa;
- c) Os efeitos sociais provocados pelo Programa associados não apenas ao resultado que pretende obter em termos práticos de sua implementação, mas também os significados que engendra nas estruturas por ele impactadas – mundo do trabalho formal, mulheres (brancas e negras) e o próprio poder público.

1.5 A ESTRUTURA DA PESQUISA...

Além desta introdução, a dissertação subdivide-se em outros cinco capítulos. No segundo capítulo apresentam-se as referências teórico-analíticas, a metodologia utilizada e o trajeto empírico da pesquisa. O terceiro trata de evidenciar as desigualdades que as mulheres

enfrentam no mundo do trabalho formal e fornecer um panorama sobre as escolhas políticas que vêm sendo estruturadas desde a década de 1940 pelo governo brasileiro em prol da igualdade de gênero e raça no mundo do trabalho. Como parte desse mesmo capítulo, abre-se uma reflexão acerca do posicionamento do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça dentro do percurso de tais políticas. O quarto capítulo parte da apresentação da SPM como *lugar* da pesquisa, para, posteriormente, trazer informações sobre a estrutura operativa do Programa Pró-Equidade de Gênero, o histórico de sua concepção e alguns resultados de sua implementação. Compõe também o quarto capítulo uma seção que evidencia os campos discursivos que estruturam o contexto epistêmico da análise empreendida pela pesquisa: o de “ações afirmativas” e “gestão da diversidade”. O quinto capítulo revela finalmente o resultado da proposta analítica empreendida, tratando dos sentidos do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça construídos pela SPM e os significados que essa iniciativa produz para o percurso das políticas de igualdade no mundo do trabalho. Por fim, apresentam-se as considerações finais da pesquisa.

1.6 O SENTIDO DO PERCURSO...

A partir das informações e reflexões presentes neste trabalho, pretende-se fornecer subsídios para o aprofundamento de um debate necessário em relação às políticas de igualdade de gênero e raça no mundo do trabalho: ***para onde nos levam as estratégias que estamos utilizando para lidar com os nossos problemas de desigualdade no âmbito da esfera pública?*** Como contribuição para o debate provocado pela pergunta, este trabalho pretende demonstrar por meio do estudo de um programa público no contexto federal que os campos discursivos que permeiam as escolhas governamentais importam e oferecem pistas para identificar a natureza do projeto político de igualdade que estamos construindo.

2 PONTO DE PARTIDA: REFERENCIAL TEÓRICO, METODOLOGIA E O QUADRO ANALÍTICO

“Natureza da gente não cabe em nenhuma certeza.”
Guimarães Rosa

Não podemos perder de vista que esta dissertação nasce como produto de um meio social construído por instituições científicas que produzem/fomentam pesquisas e determinam padrões para as escolhas teóricas e metodológicas aqui empregadas (BOURDIEU, 1983). Desta forma, assumimos que as escolhas feitas pela pesquisa não são escolhas fortuitas ou meramente científicas, mas resultantes da luta de poder dentro de campos de conhecimento. Tendo isso em vista, buscamos primeiramente situar as escolhas teóricas e metodológicas dentro das disputas intercorrentes no campo de conhecimento no qual esta pesquisa se situa: o de políticas públicas. Destacamos ainda a relevância da ontologia pós-positivista aplicada a esse campo que traz à tona a importância de produzir estudos que se valham de abordagens multidisciplinares e tomem o estudo da linguagem como categoria analítica para compreender subjetividades e ideias não lineares subjacentes à dimensão pública.

Após tratar deste breve panorama a respeito de onde se situam as escolhas teórico-metodológicas deste estudo, apresentamos ainda a Análise Crítica de Discurso (ACD) como método de pesquisa para, posteriormente, situarmos os referenciais teóricos do quadro analítico deste trabalho considerando duas abordagens da área de Estudos Organizacionais propostas pelos autores Thoenig (2007) e Crozier (1967) que estruturam a compreensão sobre o tráfego de sentidos e as relações de poder em torno da definição e implementação de uma ação pública. Por fim, pormenorizamos o trajeto da pesquisa descrevendo suas etapas empíricas e apresentamos o quadro analítico.

2.1 O SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DO CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de estudos e de formação em políticas públicas tem se fortalecido no Brasil nos últimos anos a partir da contribuição de diversas disciplinas (FARAH, 2013). Apesar do olhar mais recente que vê a política pública como um campo multidisciplinar,

desde sua origem o termo tem sido privilegiado dentro das disciplinas de ciência política e da administração pública.

Sobre o surgimento da política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica, Souza (2006) explica que:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (p. 21-22).

Conforme salienta Farah (2013) a constituição do campo de estudos de políticas públicas nos Estados Unidos deve ser compreendida a partir do olhar sobre a trajetória de desenvolvimento da administração pública. De acordo com Farah (2011), a administração pública como área e campo de estudos surgiu nos EUA há mais de um século, assentada na tradição “científica” voltada à formação dos profissionais da burocracia com o intuito de garantir o funcionamento eficiente da máquina pública. Originalmente, os primeiros trabalhos que marcam a constituição da administração pública defendiam que a área deveria ser entendida pela ótica da utilização de procedimentos técnicos e do pensamento racionalista (WILSON, 1887; HENRY, 1975). Ou seja, sem vínculo com a dimensão política.

Essa tradição de desenvolvimento da disciplina de administração pública ocorreu até a década de 1950. Posteriormente, surgem trabalhos como os de Gaus (1950), Simon (1947) e McCamy (1947) que buscavam promover a superação da dicotomia entre a administração e a política (apud FARAH, 2013). Somente a partir disso é que a administração pública passa a seguir duas vertentes. Em uma delas, a administração pública se aproxima do campo da ciência política. Já a outra vertente, passa a ser a da ciência administrativa - incluindo teoria organizacional e gestão - a partir da participação de professores e pesquisadores da área de administração de empresas.

O vínculo da disciplina de Administração Pública com a Ciência Política não apenas garantiu a incorporação da dimensão política à análise do campo de administração

pública, mas, sobretudo, permitiu a constituição da área de políticas públicas enquanto disciplina específica. De acordo com Faria (2003, p. 2): “[...] a partir da década de 1950, passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais usualmente envolvidos”.

As décadas subseqüentes, de 1960 e 1970, foram marcos importantes para a consolidação da inclusão da análise de políticas públicas como parte integrante da formação em administração pública. Neste primeiro momento a abordagem da disciplina a partir da incorporação da análise de políticas públicas teve como foco a orientação à *resolução de problemas públicos relevantes* (FARAH, 2013). Por isso, durante essa época, a disciplina assumiria um viés pragmático associado à resolução dos problemas governamentais salientes.

A evolução da administração pública nas últimas décadas tem assumido outros contornos que apontam para novos paradigmas teóricos e analíticos bem distantes daqueles que marcaram a fundação do campo. Uma das distinções mais substantivas que marcam essas novas abordagens estão associadas à redefinição do público e do incremento de novos canais de participação da sociedade civil com o Estado. Nas palavras de Farah (2013, p. 103): “[...] nas últimas décadas, o público da Administração Pública foi redefinido, ampliando suas fronteiras para além do Estado, passando a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas”.

Ainda, no bojo dessas novas abordagens, destaca-se a emergência nos últimos dez anos de aportes teórico-metodológicos que buscam romper com o “sonho positivista” que marcou a fundação da introdução da análise de políticas públicas na administração pública. Assim, a visão positivista de que a disputa política seria uma anomalia e de que o gestor público representaria um sujeito que toma decisões meramente técnicas para resolver os problemas da melhor maneira possível segundo os parâmetros de eficiência seria colocada em xeque. Ao invés disso, outras correntes de estudo passariam a considerar os aspectos políticos e a influência do interesse de múltiplos atores sociais privilegiando, portanto, abordagens que destacam *o papel das ideias e do conhecimento* (FARIA, 2003).

Essa nova tendência nas áreas de administração pública e de políticas públicas busca reconceitualizá-las a partir de uma perspectiva crítica à lógica positivista – calcada em abordagens tecnocráticas e economicistas. Com isso, perspectivas alternativas de análise têm

emergido no campo sendo inspiradas pela ideia de interpretar os processos como frutos de uma construção social. Esse movimento na área das ciências sociais – qualificado como pós-modernismo, pós-empiricismo, pós-estruturalismo, pós-positivismo, entre outras designações – representa a antítese ao pensamento racionalista e destaca a centralidade do estudo da linguagem para compreender os fenômenos sociais (CAPELLA, 2011).

Ainda, em meio a consolidação do campo de políticas públicas segundo essa perspectiva pós-positivista, tanto no Brasil quanto nos EUA, existe certo consenso quanto aos esforços empenhados para a constituição de um núcleo identitário que busca articular o estudo de políticas públicas à análise organizacional (FARAH, 2013, p. 124). Nos Estados Unidos tal simbiose está relativamente consolidada, enquanto no Brasil ainda permanece como algo a ser construído. Sobre isso Pacheco (2003, p. 70) aponta que criar no Brasil “[...] uma delimitação da área que contemple a confluência entre políticas públicas e análise organizacional pode contribuir para a constituição da administração pública como área de pesquisa e conhecimento”.

Se, por um lado, o caráter interdisciplinar e multidisciplinar é inerente à constituição da disciplina de políticas públicas, por outro, existe uma disputa em torno do reconhecimento das políticas públicas como um campo de conhecimento para além de seu vínculo com a administração pública. Dessa forma, as disputas em torno do reconhecimento desse campo específico engendram a prevalência de alguns modelos teóricos relacionados à *policy analysis* – como o modelo de fluxos múltiplos de Jonh Kingdon (1995) e o de coalizões advocatórias de Sabatier (1991) amplamente utilizados pelos estudos sobre a influência de atores no processo decisório das políticas públicas – em detrimento de outras possibilidades teóricas contribuindo para reforçar a cisão entre os estudos nos campos de políticas públicas e administração pública (ORTIZ e OLIVEIRA, 2013).

Isso se deve, em parte, pelo fato de operarmos nosso papel de acadêmicos dentro de uma lógica “departamentalizada”, pois, conforme argumenta Brewer, “[...] o mundo tem problemas, mas as universidades têm departamentos” (BREWER, 1999 apud FARIA, 2013, p. 17). Tendo em vista o horizonte de superar essa dicotomia entre campos disciplinares, este trabalho se utiliza da contribuição dos Estudos Organizacionais para analisar o tráfego de sentidos de uma política pública. Este *approach* afeito à ideia de fortalecer o caráter multidisciplinar do campo de políticas públicas é escolhido por esta pesquisa a partir da

ontologia pós-positivista que, sobretudo, destaca a importância do campo discursivo para a compreensão dos fenômenos sociais como será tratado a seguir.

2.2 A ONTOLOGIA PÓS-POSITIVISTA PARA A ANÁLISE DA DIMENSÃO PÚBLICA

A ontologia pós-positivista aplicada às áreas de políticas públicas e administração pública não deve ser interpretada como uma “escola de pensamento” estruturada, assim como também não representa uma explicação alternativa à perspectiva moderna. Antes, deve ser encarada como uma antítese ao pensamento racionalista que confere destaque para a centralidade das ideias e coloca a importância da linguagem como unidade de análise.

De acordo com Capella (2011), uma das vertentes mais marcantes do pós-positivismo destaca a impossibilidade da manutenção de verdades universais sobre qualquer fenômeno social e coloca a importância do estudo da linguagem para compreender a intencionalidade que orienta a emergência dos fenômenos sociais. Dentro deste ponto de vista, as ideias que compõem as diferentes perspectivas de visão de mundo e valores são propagadas e reiteradas por meio da prática discursiva.

Na ontologia pós-positivista os fatos são considerados construções sociais e a ciência não pode ser neutra. Nesse entendimento, a construção social privilegia alguns conhecimentos dentre outros que, por sua vez, encontram-se excluídos e marginalizados. Ao passo que as ciências lidam com a factualidade das coisas, os discursos que sustentam a dimensão argumentativa não devem ser negligenciados pelos analistas de políticas públicas. É por isso que, nessa perspectiva, a análise da argumentação que estrutura as ações ganha centralidade em detrimento de técnicas ou modelos de solução de problemas.

Na administração pública e nas políticas públicas ainda é escasso o número de autores que se valem da ontologia pós-positivista em suas análises. Os estudos mais difundidos encontram-se concentrados na literatura norte-americana e possuem como seus autores mais conhecidos Majone (1989), Fox e Miller (1995) e Farmer (1995).

Em seu trabalho, Majone (1989) apresenta um olhar bastante crítico em relação ao modelo tecnocrático empregado nas políticas públicas. Argumenta que a ideia de que o sujeito técnico toma as suas decisões da forma mais racional possível é enganosa. Por isso, devemos considerar as políticas públicas como sendo antes processos que envolvem a argumentação

em torno de ideias do que propriamente um feixe de decisões racionais sobre problemas públicos. Nas palavras do autor: “Como políticos sabem muito bem, mas os cientistas sociais muitas vezes se esquecem, a política pública é feita de linguagem. Seja na forma escrita ou oral, o argumento é central em todos os estágios do processo político” (p. 1, tradução nossa). Dessa forma, o autor estimula que a análise de políticas públicas deve se centrar precipuamente na investigação de evidências e informações que mobilizam a construção dos argumentos que sustentam a ação pública.

Por sua vez, os autores Fox e Miller concentram suas análises na crítica ao modelo sistêmico de democracia (CAPELLA, 2011). Tais autores criticam o sistema de democracia representativa norte-americana vigente argumentando que tal modelo não é representativo e nem democrático. Isso porque partem da crença de que os sistemas burocráticos foram moldados a partir de uma lógica *top-down* que constrói o domínio do processo político e afasta os cidadãos de um diálogo real com os seus representantes estatais. Tal argumentação, inspirada pela teoria habermasiana, defende que os discursos das políticas públicas são uma construção política engendrada pela ideologia da constituição do campo de administração pública.

Ainda nessa linha de pensamento, o autor David Farmer, em um livro intitulado *The language of public administration: bureaucracy, modernity and postmodernity*, busca desconstruir ideias amplamente arraigadas no campo da administração pública. Segundo o autor, a linguagem utilizada na administração pública expressa determinados valores. Nas palavras de Farmer:

A forma como a informação na administração pública é organizada representa a língua da administração pública. Parte desse arranjo é expressa no que nós consideramos ser a nossa linguagem comum, por exemplo, os nossos entendimentos são moldados e limitados pela existência, pelas denotações e conotações das palavras, como funcionário público, a burocracia, e a iniciativa privada (1995, p. 2, tradução nossa).

O autor critica, sobretudo, os limites da perspectiva modernista que é dominante na linguagem da administração pública, como: “particularismo”, “cientificismo”, “tecnologismo”, “modelo de empresa” e “hermenêutica moderna”. Ao invés disso, a partir de aspectos centrais à ideia de pós-modernidade, Farmer propõe a análise de discurso para

investigar a relação entre a linguagem e o conhecimento produzido na área de administração pública.

Em seu livro, o autor estrutura sua análise sob quatro aspectos pós-modernos: i) imaginização (*imaginization*); ii) desconstrução (*deconstruction*); iii) desterritorialização (*deterritorialization*); e iv) alteridade (*alterity*). O aspecto de imaginização coloca a importância da construção do pensamento para além dos limites impostos pelo modelo racional. O segundo aspecto da desconstrução diz respeito à importância de explorar as múltiplas interpretações alternativas às narrativas dominantes e aos conceitos já amplamente arraigados. O terceiro aspecto da desterritorialização destaca a importância da ruptura com entendimentos circunscritos a determinadas estruturas, disciplinas e áreas do conhecimento. Por fim, o último aspecto destacado por Farmer diz respeito à concepção de alteridade em que argumenta que a pluralidade e outras possibilidades de entendimento devem ser consideradas para enxergarmos além das narrativas que mantêm o *status quo*.

Apesar de tais autores não oferecerem modelos teóricos “facilmente aplicáveis” para compreender a realidade e mesmo considerando a dificuldade de capturar e interpretar ideias a partir da análise de discurso, a ontologia pós-positivista permite ao analista de políticas explorar questionamentos relevantes sobre a própria configuração de como a estrutura e substância das coisas. Por sua vez, na abordagem construtivista sugerida a partir da corrente pós-positivista são propostos outros caminhos para alternativas metodológicas de investigação que expandem o foco da área de organizações e processos administrativos para as fronteiras da linguagem, poder e cultura (CAPELLA, 2011).

Segundo essa autora, considerar a abordagem pós-positivista do ponto de vista metodológico significa, portanto, compreender as práticas argumentativas como elementos ativos de construção da realidade, e não apenas como uma mera descrição dos discursos que estão em jogo. Nas suas palavras:

Estudar criticamente a produção discursiva, em vez de tomá-la como “verdade”, é o ponto de partida das desconstruções realizadas pelos pós-modernos. Se a linguagem é a ferramenta por meio da qual a realidade é construída, a prática discursiva (a forma como os indivíduos ou grupos produzem as realidades sociais) constitui-se como numa importante análise empírica (CAPELLA, 2011, p. 11).

De acordo com esta concepção e com o propósito central de compreender o tráfego de sentidos que o Programa Pró-Equidade produz tomando a SPM como *lugar* da pesquisa, utilizamos como metodologia para a realização deste estudo a Análise Crítica de Discurso (ACD). A ACD é estruturante da ontologia pós-positivista ao passo que busca questionar os padrões de manutenção de “verdades” sobre os fatos e conceitos revelando as estruturas de poder construídas e reiteradas pelos discursos. Por isso permite ir além da mera descrição dos argumentos que estão em jogo (CAPELLA, 2011; ORTIZ e OLIVEIRA, 2013). Buscaremos na próxima seção situar o que constitui a ACD, para, posteriormente, explicitarmos a literatura que orienta a perspectiva crítica conferida à análise sobre os sentidos construídos pela SPM em relação ao Programa Pró-Equidade.

2.3 A ANÁLISE CRÍTICA DE DISCURSO (ACD) COMO METODOLOGIA

A Análise de Discurso (AD) tem como propósito articular a enunciação do discurso sobre um lugar social (MAINGUENEAU, 2000). O discurso, por sua vez, é a linguagem presente na fala e na escrita que atende a um enunciado ou, em outras palavras, diz respeito à combinação de elementos linguísticos provida de sentidos (FIORIN, 1996). A AD busca não apenas compreender a mensagem expressa em documentos ou na fala dos atores/atrizes sociais, mas, ainda, reconhecer qual é o significado do mundo para os participantes de um dado *campo discursivo*. Ou seja, o valor e a dependência da mensagem de acordo com determinado contexto.

Textos são considerados uma unidade discursiva e uma manifestação material do discurso. Consideramos que eles podem assumir uma infinidade de formas, desde escritos, narrados, imagens, símbolos e artefatos, entre outros (ALVES, 2006). Ainda, de acordo com o autor, “[...] os textos não têm significância individualmente: somente com a natureza de sua produção, disseminação e consumo é que eles se tornam significantes” (p. 7).

A partir da ideia do discurso, podemos adentrar no conceito de narrativa, que nada mais é do que o discurso de ações ocorridas no passado (DUBOIS et al., 1998, p. 427 apud ALVES e BLIKSTEIN, 2006). Conforme nos conta Barthes (1996), narrativa presente no discurso está presente em uma infinidade de gêneros da comunicação humana: “[...] mitos, lendas, fábulas, contos, novelas, épicos, histórias, estórias, tragédias, dramas, comédias, pinturas, vitrais pintados, cinema, histórias em quadrinhos, notícias, conversas e outros”.

Os autores Rodhes e Brown (2005 apud GUIMARÃES, 2010, p. 96) afirmam que “[...] embora a narrativa seja um ato de fala inerente ao ser humano, teve sua incorporação pela teoria organizacional recentemente, próximo dos anos 70.” Apesar dessa descoberta relativamente tardia, atualmente metodologias ancoradas na análise discursiva a partir de narrativas presentes nas falas e/ou documentos são amplamente disseminadas e se revelam possibilidades concretas de pesquisa que congregam uma infinidade de adeptos nos mais diferentes campos. Nesse contexto, dentre as inúmeras vertentes metodológicas possíveis da análise de discurso que utilizam as narrativas como subsídio para a produção de conhecimento científico, a ACD é um campo que se apresenta como uma das mais afluentes possibilidades de pesquisa mesmo considerando as limitações e obstáculos que a metodologia impõe aos pesquisadores (ALVES, 2006).

O termo – também conhecido como análise de discurso crítica– estabeleceu-se por meio do trabalho de Norman Fairclough, que publicou um artigo pioneiro no periódico *Journal of Pragmatics*, em 1985. Em princípio a ACD era entendida como uma continuidade da linguística, mas atualmente, conforme destaca Resende (2008), envolve uma ampla e diversificada gama de propostas baseadas em diferentes relações transdisciplinares nas ciências humanas. Além dessa transição entre disciplinas, a ACD envolve um amplo conjunto de métodos e pressupõe ser multiteórica, multimetodológica, crítica e autocrítica (WODAK, 2003).

A adição da “crítica” à análise de discurso deve ser entendida como dentro de uma perspectiva que se concentra em problemas sociais e, especialmente, sobre o papel do discurso na produção e reprodução de abusos de poder ou dominação (van DIJK, 2001). Assim, a ACD interpreta a complexidade das relações entre o discurso e as estruturas sociais, buscando desvelá-las. Nas palavras de Phillips e Hardy (2002, p. 6): “Enquanto outras metodologias qualitativas trabalham para entender ou interpretar a realidade social como ela existe, a Análise do Discurso busca desmascarar a forma em que ela é produzida”. Assim, busca tornar visíveis as relações de poder que estão imersas nos eventos, situações, estruturas sociais e instituições.

Para a ACD o discurso está diretamente vinculado às práticas mantidas por estruturas sociais. A significação de mundo de quem emite o discurso constrói significados mantidos por estruturas ideológicas (FAIRCLAUGH, 2001). Essas estruturas ideológicas são formadas em eventos passados que condicionam e são refletidas em eventos presentes. Assim,

é por meio do discurso (e das narrativas) que a ideologia se manifesta. A ideia de ideologia deve ser entendida como “[...] um conjunto de significados – ideias – que expressam a prática de um determinado grupo social em uma instituição, significados estes relacionados a um interesse concreto de poder” (ALVES e BLIKSTEIN, 2006).

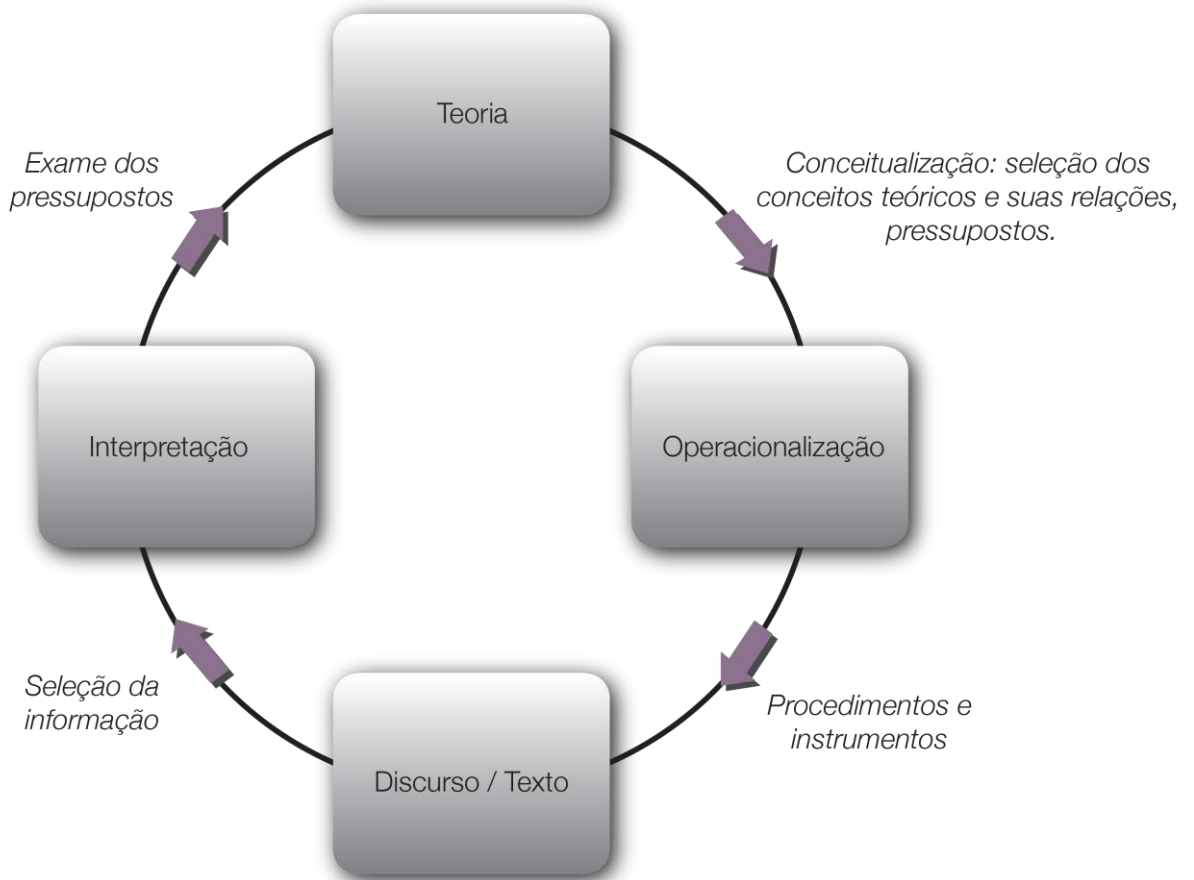
Segundo van Dijk (1998 apud ALVES, 2006), para se efetivar como uma linha de pesquisa crítica a ACD deve satisfazer alguns requisitos para poder alcançar seus objetivos. São eles:

- Qualquer pesquisa em ACD tem que ser "melhor" que outras pesquisas para poder ser aceita (entende-se por melhor aqui um tipo de pesquisa que esteja adequada às especificações do “campo científico” e que, desta forma, seja ela própria legitimável por outros que fazem parte da “comunidade científica”).
- Deve focar primeiramente em problemas sociais e questões políticas, ao invés de paradigmas em modas momentâneas.
- A ACD é multidisciplinar.
- Mais do que meramente descrever estruturas discursivas, a ACD deve tentar explicá-las em termos de propriedades da interação social e, especificamente, da estrutura social.
- Mais especificamente, a ACD deve focar as maneiras pelas quais os discursos criam, confirmam, legitimam, reproduzem ou desafiam relações de poder e dominação na sociedade.

Salientamos que apesar do domínio da técnica ser relevante para a utilização da ACD como método de pesquisa, o tipo de material a que se tem acesso e a escolha da base teórica que estrutura a leitura interpretativa são tão ou mais importantes do que a forma como a técnica é empregada. É a partir desses insumos que a leitura interpretativa do/a pesquisador/a é guiada permitindo revelar as esferas de poder e ideologia que estruturam os campos discursivos.

O diagrama a seguir proposto por Meyer (2001) exemplifica a importância da matriz teórica quando revela o procedimento teórico-metodológico que envolve a pesquisa empírica envolvida na aplicação da ACD:

Figura 1: Pesquisa empírica como um processo circular.



Fonte: MEYER, 2001, p. 19 [tradução nossa].

Como notamos no diagrama, a matriz teórica é norteadora da seleção dos pressupostos que estruturam a operacionalização da informação, a seleção do discurso/texto e a interpretação. Sendo assim, a teoria é aquilo que baseia a análise crítica da pesquisa e orienta os pressupostos envolvidos na investigação. A seguir tratamos de apresentar as escolhas teóricas que estruturaram o percurso de investigação desta pesquisa para que os sentidos e significados construídos pelas gestoras da SPM na formulação e implementação do Programa Pró-Equidade fossem debatidos e articulados. Adiante veremos ainda de que forma essas teorias se enquadram na trajetória empírica do campo-tema desta pesquisa.

2.4 REFERENCIAIS TEÓRICOS QUE COMPUSERAM O QUADRO ANALÍTICO DA PESQUISA

Para nortear a análise crítica dos discursos que envolvem a construção de sentidos do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na SPM utilizamos as abordagens dos Estudos Organizacionais dos autores Thoenig (2007) e Crozier (1967). Essas escolhas foram realizadas considerando os seguintes aspectos:

a) Diálogo com a multidisciplinariedade no campo de políticas públicas e a ontologia pós-positivista

Como evidenciado nas primeiras seções deste capítulo, no Brasil ainda existem poucos trabalhos que buscam articular o estudo de políticas públicas à área dos Estudos Organizacionais. Desta forma, buscou-se nesta pesquisa utilizar aportes teóricos que pudessem contribuir com o aprofundamento desta simbiose entre os campos de Políticas Públicas e Administração Pública e a área dos Estudos Organizacionais. Outra intenção que norteou as escolhas teóricas se deu buscando contemplar abordagens afeitas à ontologia pós-positivista. Thoenig possui em seu trabalho uma posição crítica aos estudos pautados pela visão racionalista da “administração pública gerencial”, bem como argumenta em prol da importância de que a área dos Estudos Organizacionais passe a desenvolver mais trabalhos sobre a dimensão pública. Por sua vez, Crozier revela os paradoxos da burocracia weberiana (moldada sob um prisma positivista) tratando de suas disfunções.

b) Foco nas organizações

O aporte teórico foi escolhido dentro da área de Estudos Organizacionais também porque esta pesquisa trata de organizações, seja no sentido de compreender os incentivos que movem organizações públicas ou privadas a aderirem ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, como também compreender os sentidos dessa política para uma instituição pública do governo federal – a SPM. Desta forma, a abordagem privilegiada por esta pesquisa tem como foco tratar do papel que a dinâmica organizacional possui para

influenciar decisões, com foco na construção de poder em uma organização, como também na confluência de disputas epistêmicas de diversos campos organizacionais para o conjunto de tomada de decisões em torno de uma ação pública.

c) Contribuições das teorias para revelar os sentidos

Buscamos compreender neste trabalho os sentidos construídos pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça a partir da influência das organizações em sua formulação e implementação. Por isso, buscamos utilizar como aporte teórico para a análise crítica dos discursos contribuições que pudessem situar a pesquisa empírica dentro de sentidos construídos e influenciados por organizações e dentro de organizações. Como vimos, a ACD busca desvelar estruturas sociais presentes nos discursos. Desta forma, os referenciais teóricos que orientariam a análise interpretativa dos discursos deveriam refletir a compreensão acerca da influência de outras organizações para a tomada de decisão na ação pública (Thoenig), bem como tratar das relações de poder no interior de uma organização (Crozier).

A seguir apresentamos sinteticamente os referenciais teóricos escolhidos pela pesquisa para a compreensão sobre os sentidos do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na SPM. Tratamos de abordar apenas os aspectos mais relevantes de cada teoria que serviram como referência para estruturar a análise crítico-discursiva empreendida pela pesquisa.

2.4.1 A Dimensão Pública Nos Estudos Organizacionais Segundo Thoenig (2007)

Em seu artigo *Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais*, Thoenig (2007) reconhece que ao passo que a sociologia organizacional clássica tem buscado explorar a administração e gerência públicas, ainda trata pouco as possibilidades colocadas sobre esse campo de estudos. Conforme o autor destaca, a sociologia organizacional perdeu peso na disciplina de administração pública entre 1960 e 1970, abrindo espaço para abordagens ancoradas na teoria da agência e do neoinstitucionalismo. Por outro

lado, também destaca que a agenda dos estudos organizacionais tem tradicionalmente olhado mais para as organizações privadas do que para as governamentais.

Especificamente no contexto brasileiro, Misoczky (2004) aponta que grande parte do aporte dos Estudos Organizacionais para a administração pública tem sido centrada na adequação positivista do ideário gerencialista para o campo das organizações públicas já em parte superada em diversos países. Entretanto, mesmo no plano internacional Thoenig afirma que a agenda de pesquisas dos estudos organizacionais tem sido limitada ao se concentrar em alguns poucos temas. Destarte, Thoenig busca utilizar o aporte dos Estudos Organizacionais a partir de um enfoque pós-positivista para suprir essas lacunas identificadas. Busca, nas suas palavras, ir além daquilo que “a teoria padrão clássica deixou inacabado”.

Assim como os autores apresentados neste trabalho – Majone (1989), Fox e Miller (1995) e Farmer (1995) – que se valem da ontologia pós-positivista para interpretar o campo de administração pública, Thoenig considera que as pesquisas dos estudos organizacionais pautadas nas contribuições da “administração pública gerencial” estão afinadas com uma ideia de modernidade (racionalidade) bastante inspirada pela forma de gerir das organizações privadas. Entretanto, o autor pondera que essas abordagens são limitadas, pois ao passo que organizações públicas e privadas possuem modelos organizacionais semelhantes, o horizonte daquilo que se considera como efetividade é algo que difere entre uma e outra. Afinal, as organizações públicas possuem como finalidade gerar impactos sociais.

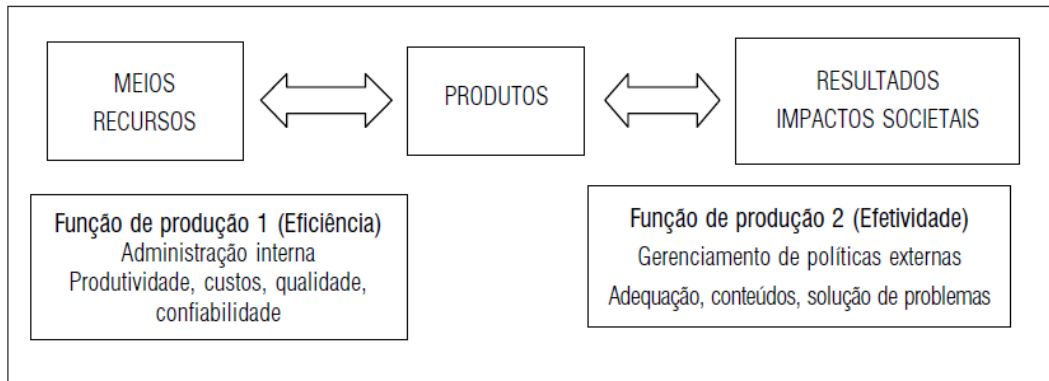
Nesse espectro, de acordo com o autor, uma abordagem proveitosa a ser considerada levando em conta o conhecimento sobre organizações pressupõe que:

[...] organizações públicas são sistemas sociais guiados por, e que correspondem a, duas funções de produção e não apenas uma, caso das empresas e das associações voluntárias:

- Produtos operacionais – esta função está relacionada à eficiência interna, à produção de bens e serviços específicos que podem ser facilmente identificados e numerados;

- Efeitos de mudança societal – esta função de produção carrega a distribuição de efetividade; lida com efeitos sobretudo de médio prazo, indiretos e mais difíceis de quantificar (THOENIG, 2007, p. 20).

Figura 2: Duas funções de produção.



Fonte: THOENIG, 2007, p. 21.

O autor coloca que no caso das organizações públicas a segunda função da efetividade deve ser levada em consideração enquanto nas organizações privadas isso não necessariamente precisa acontecer. Argumenta que a efetividade diz respeito à vinculação dos resultados aos efeitos das políticas e impactos sociais que, em tese, deveriam existir. Pressupõe-se ainda que nas organizações públicas o equilíbrio entre as duas funções de produção deva ser um horizonte a ser perseguido.

Para Thoenig, avaliar a efetividade na dimensão pública envolve uma tarefa bastante complexa e que para isso a aproximação dos estudos organizacionais com a área de análise de políticas precisa ser estimulada. De acordo com o autor isso permite a construção de uma visão mais ampla envolvendo a formulação de políticas e entidades políticas permitindo às análises lidar com o conteúdo ao invés de apenas se restringir aos processos.

Com base na contribuição das ciências sociais, Thoenig aborda dois processos sociais a serem considerados na análise da dimensão pública para além de “organização”: a de “organizante” e “organizado”. O processo social de organizante representa a forma de ligação entre atores distintos que criam uma relação de interdependência e que esta, por sua vez, constrói um padrão. Já o organizado diz respeito a como configurações sociais se expandem e progridem sem a coordenação de um centro ou unilateralmente, mas por um núcleo multicêntrico. Tal visão permite superar o olhar sobre a dimensão pública apenas focada no âmbito legal ou formal, mas considera a influência de *lobbies*, redes, aliados, usuários etc. para além das fronteiras da organização pública em si.

Consideramos, portanto, que o Estado não deve ser visto como o detentor exclusivo dos assuntos públicos. Por outro lado, as entidades políticas legitimam uma série de ações governamentais e, com isso, criam um conjunto de normas e valores. **Para Thoenig, as políticas públicas devem ser analisadas principalmente a partir de seus efeitos práticos e dos sentidos e significados que constroem.** Nas palavras do autor:

Uma política pública é um problema quando ela se situa em um contexto social específico, por relação a objetos de disputas, a populações, a estruturas. Ela constitui realidade objetiva, pois ela afeta indivíduos, grupos, organizações ou classes nas suas atitudes, nos seus interesses e nas suas situações. A ação governamental produz e engendra efeitos práticos. Aquelas podem se traduzir por seu impacto sobre valores materiais, mas também sobre símbolos e representações (THOENIG, 1985 apud REIS, 2010, p. 300).

Convém salientar ainda que lançar um olhar sobre as dimensões do problema que são consideradas “não questões” para a agenda política também revela o sentido das políticas públicas, frente a outras agendas prioritárias que ganham relevo social, seja mediante ações de *advocacy*, como por outras questões – eventos, crises e símbolos (KINGDON, 1995) – que influenciam o delineamento das prioridades políticas. A análise sobre os campos discursivos que produzem, influenciam e retroalimentam determinado problema público ou uma política pública se revela bastante útil neste contexto de compreender dimensões mais complexas e não totalmente capturáveis da efetividade.

2.4.2 As “Zonas de Incerteza Pertinentes” nas Organizações Segundo Crozier (1967)

Em seu livro *Le phénomène bureaucratique* (1967), Crozier desenvolve uma nova teoria sobre o *poder* nas organizações a partir de um estudo que realizou em duas empresas francesas. O autor busca romper com “mitos dos modelos positivistas de abordagem” que veem a organização como um sistema linear e previsível. Ao contrário, enseja compreender em sua análise os jogos de poder delimitados por interesses e confrontos entre os atores sociais e a burocracia. Para o autor é justamente o jogo de poder estabelecido pela interdependência entre os atores aquilo que determina e estabiliza as negociações que giram em torno das decisões tomadas pela burocracia.

Para explicar em sua obra o significado de poder, Crozier se utiliza do conceito proposto por Dahl, que diz: “(...) o poder da pessoa A sobre a pessoa B é a habilidade de A obter que B faça algo que não faria de outra forma” (DAHL, 1957 apud CROZIER, 1967, p. 156, tradução nossa). Crozier busca então ressignificar essa definição de poder proposta por Dahl a partir da consideração de que o poder precisa ser caracterizado quanto ao seu exercício ou influência involuntária.

Na reformulação do conceito proposto pelo autor A e B estão ligados por uma relação de interdependência que envolve barganha. Ou seja, ambos têm necessidade de atingir objetivos no âmbito profissional e pessoal. Assim, esta relação de reciprocidade não aconteceria de forma equilibrada e o poder seria então manifestado na margem de influência que A possui sobre B. Isso nos permite compreender a nova redação para definição de poder dada por Crozier (1967) expressa por: “O poder de A sobre B depende da habilidade que A tem em prever o comportamento de B e na incerteza de B sobre o comportamento de A” (p. 158, tradução nossa). Nessa negociação importa a ideia de que a troca seja favorável a ambos.

Para Crozier uma vez que o poder implica necessariamente a confrontação entre duas partes, importaria compreender então de que forma a barganha pode alterar o jogo sob influência das “estratégias de convencimento” que confluem para o “equilíbrio de poder”. Conforme aponta o autor, este “equilíbrio de poder” é caracterizado por: “[...] um confronto entre as respectivas habilidades dos parceiros em manter seu futuro comportamento menos previsível do que de seus adversários”. Força, riqueza, prestígio, autoridade legítima são influentes somente na medida em que eles dão a quem os possui maior liberdade de ação (1964: p. 157, tradução nossa).

Outra ideia importante a respeito do conceito implicado pela teoria do autor é a de que o poder entre as partes envolvidas é afetado pelas regras impostas pela organização na qual estão inseridas. Dessa forma, devemos compreender que o poder não existe em um “vácuo”, mas se manifesta e é estruturado dentro de uma dada organização. Portanto, Crozier busca abranger em sua proposta analítica o funcionamento de uma organização a partir do olhar para os problemas da administração.

Tendo isso em vista, mais do que compreender os problemas de dominação engendrados pela influência dos jogos de poder, Crozier defende a relevância de atinar para ação cooperativa no interior do aparato burocrático. Para o autor o poder é somente um

aspecto envolvido em uma complexa relação entre o indivíduo e a organização. O consenso e o jogo cooperativo evidenciam outros importantes aspectos constitutivos dessa relação:

(...) toda ação cooperativa coordenada exige que cada participante possa contar com um grau suficiente de regularidade por parte dos outros participantes, ou seja, que toda organização, qualquer que seja sua estrutura, quaisquer que sejam seus objetivos e sua importância, requer de seus membros uma quantidade variável, mas sempre importante, de conformidade (CROZIER, 1977 apud MOTTA, 1979, p. 20).

Segundo o autor, conseguir essa cooperação entre os diferentes atores e organizações – com interesses múltiplos e divergentes – seria um dos principais problemas da organização. Coloca que a integração entre os diferentes atores podem se dar a partir de três formas: i) a coerção, na qual as regras e pressão como características organizacionais levam à submissão dos agentes; ii) a manipulação ideológica do discurso; e iii) a negociação entre grupos de interesse. Para lidar com as decisões intercorrentes nesses processos de integração entre os diferentes atores, o autor compreende que o poder é algo necessário e vital para explicar a legitimidade que estrutura a manutenção da hierarquia nas organizações. Da mesma forma, segundo sua percepção, é a hierarquia que cria e mantém os jogos de poder inter-organizacionais.

Para Crozier (1967) as fontes de poder legitimado nessa estrutura hierárquica são dadas por:

- a) **Competência:** quando uma competência funcional dificilmente é substituída e tem o poder de facilitar a resolução de problemas relevantes, bem como a adesão às observações apontadas pelo posicionamento do especialista.
- b) **Domínio das relações do meio:** diz respeito à forma como se dão as relações cotidianas da organização, sendo o acesso à informação uma ferramenta estratégica para exercer o poder uma vez que permite lidar com as incertezas no âmbito organizacional.
- c) **Comunicação:** representa a capacidade de estabelecer uma rede influente de comunicações que permita facilitar o acesso a informações de forma eficiente e fidedigna para que possa tomar as decisões de forma estratégica.

- d) **Utilização das regras organizacionais:** traduz a capacidade de dominar as regras e da organização; só se pode exercer a pressão adequadamente quando se conhece profundamente as regras que regem o comportamento da organização.

Na visão de Crozier tais fontes de poder legitimado não teriam a capacidade de resolver os problemas de forma imediatista e racional, mas contribuiriam para estabelecer a existência de “zonas de incerteza pertinentes” que necessariamente estariam presentes na tomada de decisões. Isso significa a compreensão de que em determinados momentos não há clareza por parte dos atores sobre qual deve ser o melhor caminho a ser seguido. E o processo desta indefinição sobre o que fazer é influenciado pelos jogos de poder no interior de uma organização.

Uma decorrência dessa perspectiva é a necessidade evidenciada pelas organizações de criar mecanismos e estruturas que possibilitem o reconhecimento e a solução, ainda que parcial e temporária, das zonas de incerteza. Para o autor, as “zonas de incerteza pertinentes” exigem da burocracia um posicionamento para resolvê-las. Entretanto, afirma também que elas sempre reaparecem e demandam reavaliações constantes ao longo do tempo. **Crozier destaca que o foco das análises produzidas devem justamente buscar compreender a lógica de poder que envolve essas zonas de incerteza não interpretando tal aspecto como intrinsecamente negativo, mas como algo que é constitutivo das organizações.**

As zonas de incerteza se modificam em decorrência de uma série de fatores e exigem da burocracia novas regras e decisões modificando a estrutura de poder. Com isso, modifica-se a configuração das decisões e as soluções dadas anteriormente passam a ser debatidas e renegociadas dentro de uma nova configuração. Tais zonas de incerteza são contingentes e estão em constante reformulação o tempo todo, uma vez que uma série de incertezas e situações improváveis fazem parte do cotidiano das organizações. Na incerteza, o poder é exercido quando uma zona não dominada pelo outro é preservada, limitando esta outra pessoa de prever determinada ação/intenção. Esconder o jogo facilita que um ator tenha domínio sobre uma zona de incerteza ao tornar o seu comportamento imprevisível, mas não é fator determinante para que isso aconteça.

Essa proposição de Crozier acerca da existência de “zonas de incerteza pertinentes” na burocracia influenciadas por agentes internos e externos se revela

bastante útil aos analistas de políticas públicas pois permite que as decisões sejam interpretadas como não fixas e lineares em seu curso de ação. Essa proposição analítica permite ainda que o processo de formulação de determinada ideia não seja interpretado como algo estanque ou fruto de um processo racional, mas como produto de barganha e da negociação que retroalimentam constantemente respostas ambíguas e inconstantes. O olhar de Crozier sobre as estruturas burocráticas permite revelar a complexidade implicada nas decisões a partir da influência inter-organizacional – assim como Thoenig – e das fontes de poder legitimado, geralmente obscurecidas em diversas análises sobre o processo que envolve a atuação dos *policy makers*.

2.5 TRAJETO EMPÍRICO DA PESQUISA

É comum que as pesquisas identificadas dentro da grande área das ciências humanas envolvam a “ida ao campo”. Nesta pesquisa, porém, trabalhamos com a perspectiva sugerida por Spink (2003, p. 35) que o vê o campo como não sendo um lugar, mas “[...] um método para compreender a construção de sentidos no espaço de vida das pessoas, instituições ou comunidades.” De acordo com o autor, essa ideia de “ir a campo” é enganosa, uma vez que “já estamos inseridos dentro de um tema”. Assim, o campo da pesquisa não deve ser entendido como algo separado ou distante, já que se faz a partir de inúmeras questões circunscritas ao nosso cotidiano e é um processo debatido e negociado constantemente. A interconexão entre essas inúmeras questões debatidas e negociadas cotidianamente por um campo de pesquisa sobre determinado tema é denominada por Spink como “campo-tema”.

Na perspectiva do campo-tema a pesquisa social é “[...] tanto produto social para relatar quanto um produtor de relatos; uma maneira de contar – e produzir – o mundo” (SPINK, P. K., 2003, p. 26). Assim, como parte desta metodologia tratamos daquilo que comporta ser narrado para expor o constructo deste trajeto empírico.

A imersão neste campo-tema se deu preliminarmente pela aproximação da pesquisadora com o feminismo – escrito ou vivenciado – mesmo antes de adentrar no “mundo acadêmico”. Uma vez dentro do “mundo acadêmico”, a perspectiva feminista se manteria como horizonte também como forma de “fazer ciência”. Donna Haraway (1995, p. 15) reflete sobre essa conexão entre o feminismo e a ciência quando diz que: “As feministas têm interesse num projeto de ciência sucessora que ofereça uma explicação mais adequada, mais

rica, melhor do mundo, de modo a viver bem nele, e na relação crítica, reflexiva em relação às nossas próprias e às práticas de dominação de outros e nas partes desiguais de privilégio e opressão que todas as posições contêm”.

É conveniente ressaltar que garantir esse olhar feminista em uma pesquisa que busca compreender respostas governamentais para problemas públicos se mostra desconfortável pelo seu caráter limitante. As respostas governamentais com frequência não acompanham com a mesma velocidade as teorizações críticas acerca do “binarismo”⁵ nas representações sociais de gênero (políticas para as mulheres geralmente são atribuídas àquelas que nascem biologicamente mulheres). Mas também devemos compreender que faz parte do campo-tema estar em uma zona de conhecimento forjada por um campo científico (BOURDIEU, 1983). Assim, por mais que haja uma vontade genuína de por vezes sair de um contexto, estamos presos dentro de alguma linha que traça o nosso paradigma de pensamento. Logo, como parte da linguagem da política pública em um Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo, o diálogo da pesquisa com o feminismo fluiria apertado dentro deste lugar. Ou seja, mesmo utilizando-se da ontologia pós-positivista aplicada ao campo das políticas públicas não se faz a “desconstrução” e “desterritorialização” (FARMER, 1995) do entendimento de que os “sexos biológicos determinam a construção social dos gêneros”, mas é a partir dele que a pesquisa é construída, uma vez que as políticas públicas para as mulheres têm buscado olhar para os sujeitos desta forma.

Se a identificação em ser parte de um problema de desigualdade por ser mulher (cisgênera)⁶ aproximava a pesquisadora da construção de um campo-tema, a necessidade de “enegrecer o feminismo” estruturava a vontade de compor uma nova posição crítica. Ressaltamos principalmente como parte deste posicionamento o contato com as palavras de Sueli Carneiro, no seu texto *Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero*, publicado em 2003. A autora evidencia nesse texto que não necessariamente as pautas feministas da forma como são construídas incluem todas as mulheres (brancas e negras), tendo em vista a própria origem “branca e ocidental” do

5 Para saber mais acerca da crítica em relação à representação binária e fixa dos gêneros masculino e feminino no âmbito das instituições, das organizações sociais e da política ver Derrida (1982), Scott (1995) e Butler (1990), entre outros autores. Essas construções teóricas questionam a ideia dos sexos biológicos como bases imutáveis da determinação das identidades de gênero.

6 O termo cisgênera/o é utilizado para designar pessoas que possuem concordância entre a sua identidade de gênero e o sexo biológico considerando o comportamento socialmente esperado para esse sexo.

feminismo. Por isso, argumenta sobre a necessidade de “enegrecer o feminismo” para destacar as demandas específicas das mulheres negras.

O discurso provocado por esse encontro mudaria o curso de um campo-tema e a forma de vivenciá-lo. Assim, a força de lançar um “olhar interseccional” sobre as políticas impulsionaria a primeira chegada a um tema. Sobretudo, a vontade de construir este olhar adveio do questionamento acerca dos “padrões essencialistas” de conceber os indivíduos de forma estanque nas políticas rotuladas de “inclusivas” como: políticas para mulheres, políticas para negros, políticas para criança e adolescente, políticas para jovens, políticas para idosos, políticas para indígenas... Entre tantos rompimentos identitários mantidos por estruturas encaixotadas na forma de conceber “minorias”, um encontro entre as dimensões de gênero e raça através do lugar da mulher negra haveria promovido o deslocamento para a construção de um olhar inter-relacionado.

Assim, buscando compreender a intersecção das dimensões de gênero e raça, os diálogos e as leituras começariam a delimitar o campo-tema de pesquisa. Caberia, sobretudo, compreender os contornos que o termo “interseccionalidade” assume na literatura feminista para teorizar identidade e opressão. Com base nas proposições colocadas por Crenshaw (2002) e Brah (2006), definiu-se um primeiro grande horizonte de investigação: compreender a apropriação do termo interseccionalidade pelas políticas públicas. Parte desse percurso ficaria registrada no artigo *Desvendando sentidos e usos para a perspectiva de interseccionalidade nas políticas públicas brasileiras*, apresentado pela pesquisadora no 10º Congresso Internacional Fazendo Gênero: desafios atuais dos feminismos, realizado entre 16 a 20 de setembro de 2013, em Florianópolis (SC).

A partir dessa reflexão inicial buscou-se dar um “segundo passo”: compreender o lugar da mulher negra em uma política pública específica que buscasse expressar o enfrentamento de desigualdades interseccionadas. Foi assim que chegamos ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça - voltado a combater as discriminações enfrentadas pelas mulheres brancas e negras no mundo do trabalho formal.

Neste ponto convém ressaltar que se por um lado a reflexão acerca do conceito de interseccionalidade fora o pano de fundo que havia impulsionado a chegada ao objeto empírico de pesquisa, de outro, ela não se manteria durante todo o percurso de investigação da forma como apresentada desde o princípio. A imersão em mais conversas com pessoas no campo-tema ampliaria o escopo analítico. Não que compreender o lugar na mulher negra na

política pública em questão deixasse de se manter como condição estruturante; mas o campo-tema revelaria outras formas, outros conflitos, outros sentidos complementares à reflexão inicial que impulsionara a primeira delimitação do campo-tema.

Nas muitas conversas que foram sendo tecidas no processo de orientação da dissertação, outro lugar seria estruturado: indagar sobre o caráter do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça enquanto uma ação afirmativa para lidar com as desigualdades que mulheres brancas e negras enfrentam no mundo do trabalho formal.

Tal questionamento fora construído preliminarmente com base no diálogo com o artigo *A crítica da gestão da diversidade nas organizações*, de autoria de Mario Aquino Alves (orientador deste estudo) e Luis Guilherme Galeão da Silva, publicado na *RAE (Revista de Administração de Empresas)* em 2004. O trabalho destaca que a transposição da ideologia da “gestão da diversidade” para o contexto brasileiro seria uma forma de mascarar o preconceito e de amenizar a incidência das “ações afirmativas” de cunho impositivo. Tal reflexão estaria também presente no trabalho intitulado *Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos: experiências de ação afirmativa do Ministério Público do Trabalho (2003-2012)*, de autoria de Eliane Barbosa Conceição (2013) – à época também doutoranda da FGV-EAESP. Como parte de seu aporte teórico, a autora trata do conflito de sentidos entre as ideias de ação afirmativa e gestão da diversidade no âmbito do campo-tema da discriminação racial no mercado de trabalho. Ademais, no percurso empírico da pesquisa localizou-se um livro intitulado *Mulher e trabalho: experiências de ação afirmativa*, de Didice Delgado, Paola Cappellin e Vera Soares, publicado em 2000 que teria influenciado sobremaneira o debate em torno da formulação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Com base nesses três elementos, a ideia de abrir uma reflexão acerca do caráter do Programa como uma ação afirmativa em prol de mulheres negras no mundo do trabalho formal em contraste com os pressupostos da ideia de gestão da diversidade seria reforçada como eixo estruturante das ideias debatidas e articuladas pela pesquisa. Assim constituiu-se o contexto epistêmico que subsidiaria a localização do *poder* na análise crítica dos discursos acessados pela pesquisa.

Ainda, nas entrevistas e conversas com pessoas mais diretamente envolvidas com o objeto de pesquisa em questão, outras percepções foram sendo construídas e influenciariam o delineamento das matrizes teóricas que guiariam a leitura interpretativa dos discursos. Principalmente após o contato com gestoras da SPM compreendeu-se que algumas diretrizes

do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça não representavam consenso. Com base nessas percepções insurgidas a partir das vozes do campo-tema, buscou-se então utilizar literaturas na área dos Estudos Organizacionais que permitissem tratar dessas questões evidenciadas no campo-tema. Assim, tomou-se como referência a importância do discurso como fonte de análise dentro da ontologia pós-positivista para o estudo de políticas públicas e aportes teóricos da área dos Estudos Organizacionais para fundamentar a “leitura interpretativa” das vozes do campo-tema acerca da influência inter-organizacional para a definição do curso das ações públicas (THOENIG, 2007), bem como tratar das “zonas de incerteza pertinentes” com as quais a burocracia lida para tomar decisões (CROZIER, 1967).

2.5.1 Entrevistas como Fonte de Sentidos

Os discursos (e narrativas) que serviram como fonte de análise desta pesquisa foram acessados por meio de entrevistas com gestoras da SPM e de instituições parceiras envolvidas na concepção e/ou elaboração do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, bem como outras pessoas de algumas das organizações certificadas. As gestoras acessadas pela pesquisa se não estavam vinculadas diretamente ao Programa em sua fase atual, haveriam participado em algum momento de sua formulação e/ou implementação como gestoras (nível gerencial). Ainda que as narrativas acessadas por meio de entrevistas tenham sido a principal fonte de análise da pesquisa, adicionalmente foram acessados materiais institucionais da SPM com informações sobre o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

Ao todo, foram entrevistadas 12 (doze) pessoas. Desse total, 6 (seis) pessoas entrevistadas são gestoras da SPM que foram/são parte do processo de formulação e/ou implementação do Programa. Outras 4 (quatro) pessoas entrevistadas estiveram envolvidas na implementação do Programa nas organizações certificadas⁷. Além dessas, foram acessadas outras 2 (duas) pessoas de instituições parceiras na concepção/implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça – a ONU Mulheres e a SEPPIR.

⁷ Uma vez que o Programa envolve a participação de organizações com diferentes perfis (empresa pública, empresa privada e instituições públicas) que cumprem um plano de ação pactuado com o governo, caberia acessar os discursos provenientes de organizações de diferentes naturezas. Dessa forma, foram acessadas/os gestoras/es de três diferentes organizações: um gestor de empresa privada, uma gestora de empresa privada e duas gestoras de uma instituição pública da administração direta. Não foram acessadas/os gestoras/res de empresas públicas (maioria do corpo de organizações que receberam a outorga do Selo Pró-Equidade), tendo em vista que outros estudos sobre o Programa trataram de ilustrar discursos de gestoras/res em organizações dessa natureza (ver síntese de estudos sobre o Programa na Caixa, Petrobras e Eletrobras no capítulo 4).

Convém ressaltar que esse posicionamento das atrizes de instituições do poder público é fluído. Boa parte delas já representou pelo menos duas das instituições identificadas ao longo da implementação do Programa. Para fins de identificação das entrevistas, buscou-se atrelar à identidade das entrevistadas a organização que representa o vínculo mais recente (emprego atual ou último emprego).

Quadro 1: Identificação das entrevistas.

Gestoras da Secretaria de Políticas para as Mulheres – GSPM	Data da entrevista	Local da entrevista	Tempo de gravação
GSPM1	22/10/2013	Brasília	23 min
GSPM2	22/10/2013	Brasília	40 min
GSPM4	22/10/2013	Brasília	1 hora e 10min
GSPM5	22/10/2013	Brasília	30 min
GSPM6	24/10/2013	Brasília	52 min
GSPM7	05/02/2014	São Paulo	49 min
Gestor/a de empresa privada - GEP	Data da entrevista	Local da entrevista	Tempo de gravação
GEP1	16/10/2013	São Paulo	56 min
GEP2	30/10/2013	São Paulo	1 hora e 43min
Gestoras de instituição pública – GIP	Data da entrevista	Local da entrevista	Tempo de gravação
GIP1	24/10/2013	Brasília	1 hora e 7 min
GIP2	24/10/2013	Brasília	
Consultora organismo internacional – COI	Data da entrevista	Local da entrevista	Tempo de gravação
COI1	23/10/2013	Brasília	1 hora e 30 min
Gestora Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – GSEPPIR	Data da entrevista	Local da entrevista	Tempo de gravação
GSEPPIR1	25/10/2013	Brasília	1 hora e 11 min

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas integralmente. Tiveram a duração da gravação bastante variável: entre 23 minutos a 1 hora e 43 minutos. O tempo de duração das entrevistas variou bastante principalmente em função da disponibilidade das pessoas acessadas para conversar. As entrevistas menores (23 minutos e 30 minutos), por exemplo, foram feitas nas “janelas” conseguidas na agenda das gestoras.

Houve o comprometimento para com as pessoas acessadas em relação a não identificação dos nomes na pesquisa. Isso porque importava para o estudo que as pessoas se sentissem à vontade para manifestar as suas opiniões pessoais a partir de uma “leitura interpretativa” sobre o Programa Pró-Equidade não vinculada necessariamente ao “discurso oficial” da instituição que representam/representaram. Antes, colocava-se como necessário

explorar os sentidos construídos pelas gestoras acerca do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

As entrevistas buscaram manter o “clima de conversa” de forma a conduzir a pessoa entrevistada a refletir sobre algumas questões a respeito do Programa e a não reproduzir uma espécie de “interrogatório” para investigar verdades ou fatos. Esse posicionamento é baseado em Warren (2001) quando diz que as entrevistas não devem ser encaradas como um processo realizado em busca de verdades e fatos para comprovar um pressuposto do entrevistador, mas como “fabricantes de significados”. Nesse processo de construção de significados com base nas percepções do respondente, é importante assinalar que o entrevistador não é neutro nessa construção, mas influencia na forma como o respondente irá se posicionar. A história, contexto, gestos emitidos pelo entrevistador são elementos que interferem no posicionamento de quem é acessado (ALVESSON, 2003).

As entrevistas partiam sempre da pergunta sobre a trajetória da gestora e do seu envolvimento com o Pró-Equidade de Gênero e Raça. A partir disso, o conjunto de perguntas direcionado à entrevistada buscava então respeitar a sua experiência com o Programa. Ademais, conforme as percepções iam sendo colhidas no campo-tema, buscava-se ir “costurando” essas percepções de uma entrevista para outra com o intuito de entrecruzar olhares sobre questões com a mesma natureza.

Conforme destaca Alvesson (2003), as entrevistas qualitativas envolvem a construção de uma conversa guiada, mas não rigidamente estruturada para que o respondente possa tratar do assunto abordado com liberdade. Com base nessa percepção, as entrevistas foram sendo realizadas a partir de um roteiro mais livre que buscou respeitar as seguintes dimensões:

- 1 – Trajetória da pessoa entrevistada (formação acadêmica, experiências com militância, trabalhos relevantes sobre as questões de gênero, raça e/ou mundo do trabalho, histórico na organização, cargo que ocupa, etc.);
- 2 – Participação no histórico do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (etapas de formulação, implementação e/ou avaliação no caso das gestoras da SPM, SEPPIR e ONU Mulheres e implementação do Plano de Ação no caso das organizações participantes);

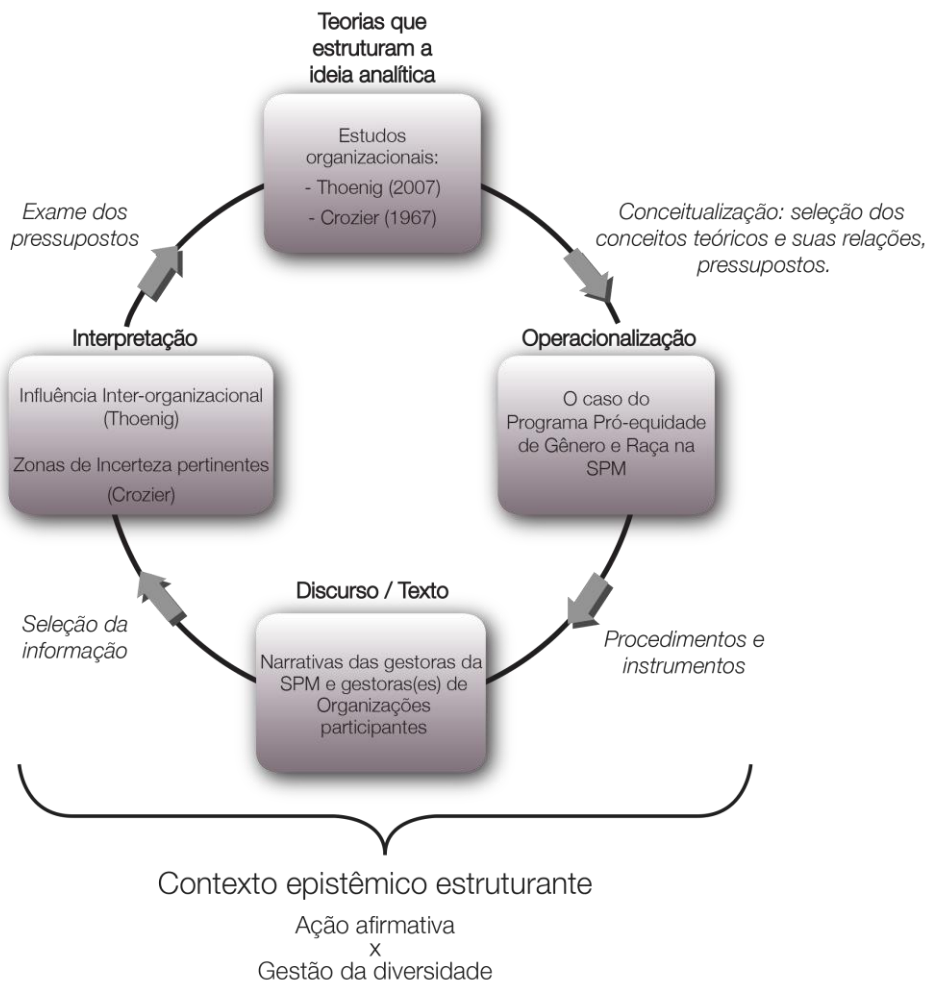
3 – Como vê e entende as mudanças que aconteceram no Programa (incorporação de raça, adesão de instituições públicas, alterações na apresentação do Plano de Ação apresentado pelas organizações participantes, etc.);

4 – Comentários sobre resultados do Programa (alcances e limites); e

5 – Opinião sobre a adoção de outras políticas afirmativas para mulheres no mundo de trabalho formal.

Após a escuta de 12 (doze) atrizes/atores do campo-tema diretamente envolvidas/os com o Programa, da definição da literatura que guiaria a leitura interpretativa deste estudo e dos materiais coletados no campo-tema estruturou-se o seguinte quadro analítico:

Figura 3: Quadro analítico da pesquisa.



Fonte: elaborado pela pesquisadora com base em MEYER (2001)

Esse quadro analítico, baseado na proposição de Meyer (2001), permite ilustrar o percurso empírico desta pesquisa e situar o/a leitor/a acerca de como se deu o processo de investigação. No próximo capítulo busca-se evidenciar o panorama no qual o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça emerge considerando o cenário das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho, bem como as “soluções” destacadas pelo governo para lidar com essas questões.

3 O CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO: POLÍTICAS PÚBLICAS CONSTRUINDO ESTÓRIAS

“Tudo, aliás, é a ponta de um mistério, inclusive os fatos. Ou a ausência deles.” **Guimarães Rosa**

Este capítulo trata de fornecer um panorama a respeito da situação das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho, bem como apresentar o percurso das políticas públicas brasileiras delineadas para responder aos problemas evidenciados pelos dados. Com isso, a proposta deste capítulo é fornecer subsídios que permitam explorar qual é a conjuntura em que o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça está inserido considerando a trajetória das políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho no âmbito do governo federal.

O panorama delineado parte das primeiras iniciativas estruturadas no país para as mulheres no mercado de trabalho e, posteriormente, do encontro desta agenda com a dimensão racial. Ressaltamos que esta agenda intersectada, apesar de ser uma realidade recente no percurso histórico das políticas públicas, encontra sua força justamente nos pontos comuns que ambas dimensões trazem para o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho – seja nos fatores limitantes para a igualdade de oportunidades, como também no enfrentamento às discriminações.⁸

O olhar para políticas públicas – não apenas no mundo do trabalho – que contemple as dimensões de gênero e raça tem sido paulatinamente incorporado como condição necessária para um governo que busca lidar com o enfrentamento das desigualdades sociais. Afinal, conforme salienta Abramo (2007, p. 17): “No caso brasileiro, quando nos referimos a gênero e raça não estamos falando de grupos específicos da população, ou de minorias, mas, sim, das amplas maiorias da sociedade brasileira. Isso não significa que a

⁸ De acordo com Yannoulas (2001, p. 10): “Discriminação é o nome que se dá para a conduta (ação ou omissão) que viola direitos das pessoas com base em critérios injustificados e injustos tais como a raça, o sexo, a idade, a opção religiosa e outros. A discriminação é algo assim como a tradução prática, a exteriorização, a manifestação, a materialização do racismo, do preconceito e do estereótipo. Como o próprio nome diz, é uma ação (no sentido de fazer ou deixar de fazer algo) que resulta em violação de direitos”. Ainda, com base no Art. 1 da CEDAW, a mesma autora diz que discriminação contra a mulher “[...] significa toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou o exercício pela mulher, independente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.”

discriminação contra qualquer minoria possa ser justificada, mas que, no Brasil, esse problema claramente se refere à maioria da população”.

Para além da importância de compreender gênero e raça como grupos que representam ‘amplas maiorias da população brasileira’ afetados por desigualdades estruturantes, a perspectiva de considerar essas dimensões de forma inter-relacionada pressupõe compreender também de que forma a associação entre o sexismo e o racismo operam e influenciam a condição que, principalmente, as mulheres negras assumem na sociedade (CRENSHAW, 2002; CARNEIRO, 2003).

Tendo isso em vista, esta seção busca tratar da condição das mulheres e da evolução das políticas públicas no mundo do trabalho para as mulheres no Brasil, mas também compreender de que forma se estrutura a articulação da dimensão de gênero com a de raça nessas políticas. Ademais, salientamos a relevância deste olhar interseccionado para o percurso das políticas quando situado em relação ao enfoque que o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça – objeto deste estudo – pressupõe articular em seu desenho e implementação quanto ao seu público-alvo.

Atualmente no Brasil as políticas públicas “de gênero” no governo federal tratam de operar na alteração das relações hierárquicas e de poder desiguais entre homens e mulheres (SPM, 2012). Políticas públicas com recorte de gênero no Brasil são aquelas que reconhecem as desigualdades de gênero e, a partir desse reconhecimento, passam a estabelecer um conjunto de ações específicas objetivando a emancipação e a autonomia das mulheres.

Sobre essa conformação das políticas públicas “de gênero” no Brasil, Soares (2004) explica:

Ao assumirmos que gênero é um termo relacional e é fundamental para o entendimento da realidade e condição das mulheres, estamos assim enfocando tanto os homens como as mulheres, mas as ações que estarão em vista nas políticas para a construção da igualdade são ações, em geral, voltadas para as mulheres e procurarão reforçar as vozes das mulheres e a organização dos movimentos de mulheres para transformar sua situação; buscarão dialogar com toda a sociedade para romper a construção cotidiana dos preconceitos e discriminações em relação às mulheres (p. 114).

Por sua vez, as políticas de combate às desigualdades raciais – sob as diversas denominações de política de igualdade racial, políticas de promoção da igualdade racial, políticas de enfrentamento ao racismo e ao preconceito, entre outras (CONCEIÇÃO, 2013) –

admitem a existência da categoria de raça no contexto sociopolítico brasileiro reconhecendo que características físicas (como a cor da pele, tipo de cabelo, entre outras) influenciam o lugar social que os sujeitos ocupam no interior de nossa sociedade. Desta forma, as políticas públicas de combate à desigualdade racial pressupõem interferir na lógica de distribuição desigual de poder entre os sujeitos em função da cor quando buscam “[...] combater as fontes de legitimação da discriminação – o racismo e o preconceito – ao mesmo tempo em que se enfrenta a discriminação em suas diferentes formas de manifestação – direta e indireta” (COUTINHO, 2005, p. 63).

Antes de tratarmos de evidenciar um panorama das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho e do percurso das políticas públicas brasileiras designadas para lidar com as questões que os dados revelam, convém abrir uma reflexão sobre aquilo que se entende por ‘políticas públicas’ na concepção de alguns pesquisadores. Afinal, quando nos referimos ao termo “políticas públicas” não estamos tratando de um conceito único, mas de uma expressão que apresenta múltiplas definições.

Um primeiro conceito importante deriva da diferenciação entre três dimensões da política segundo a literatura sobre “*policy analysis*” (FREY, 2000), a saber: i) *Polity*, que representa o sistema político; ii) *Politics*, que representa a dimensão política; e iii) *Policy*, que dá sentido ao termo brasileiro denominado ‘política pública’.

A *Polity* é determinada pelo conjunto de instituições políticas por meio das quais um Estado se organiza para exercer o poder (Legislativo, Judiciário, Executivo) e corresponde à ordem delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (Constituição, Organização do Executivo etc.). Já a *Politics* representa o processo político, frequentemente conflituoso, relativo à ação do Estado mais próximo daquilo que Weber (1970) utiliza quando compreende a política como “*apenas a direção do agrupamento hoje denominado ‘Estado’ ou a influência que exerce em tal sentido*” (p. 55). Por fim, a *Policy* – ou aquilo que se entende como a tradução de política pública – expressa a dimensão material, os conteúdos concretos, a definição de programas políticos, ou seja, o conteúdo material de decisões políticas.

Conforme destaca Hecló (1972), a política pública não pode ser vista como um fenômeno que se autodefinia, mas corresponde a uma categoria analítica. De acordo com o autor: “É a análise o que identifica seu conteúdo. Não há tal coisa como um dado evidente e inequívoco que constitua a política pública e que se encontre no mundo à espera de ser

descoberto (...)” (HECLO, 1972 apud VILLANUEVA, 2006, p. 49). Já outras definições propostas por Dye (1984) e O’Donnel (1981) interpretam o conceito de política pública a partir de um sentido ainda mais amplo quando dizem que se trata daquilo que “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Ainda, para O’Donnel, a política pública pode ser definida simplesmente por “o Estado em ação”.

Para outro corpo de autores, a definição de política pública deixa de ser tão abrangente assumindo contornos mais concretos traduzidos pela ideia de que representam ações calculadas tendo em vista determinado fim ou objetivo. Assim, segundo as definições de Sallisbury (1995), as políticas públicas podem ser decisões legítimas ou sancionadas de atores governamentais. Refere-se à substância do que o governo faz, distinguindo-se dos processos pelos quais as decisões são tomadas. Ainda, para Kaplan (1950) a política pública se refere a um programa planejado de objetivos em termos de valores e práticas.

Celina Souza (2006, p. 68) joga luz para a crítica sobre a ideia de política pública enquanto ação finalística conforme Kaplan apresenta quando argumenta que: “Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses”.

Tantas concepções teóricas permitem evidenciar que, de fato, é bastante difícil construir uma linguagem comum em torno de um conceito em plena disputa. Entretanto, Theodolou (1995, p. 1) ressalta um ponto no qual todos os autores concordam quando afirma que a política pública é algo que “[...] afeta profundamente a vida cotidiana de todos os indivíduos na sociedade.” Na visão desse autor, destacam-se como elementos centrais para a compreensão do termo políticas públicas: a) a ação do Estado ou ação governamental (derivada da autoridade legítima do Estado e com poder de se impor à sociedade); b) definição de objetivos que representam um “jogo de interesses” (ou a política em curso); c) definição de um curso de ação referido aos objetivos das políticas (e não a ações específicas); e d) importância dos resultados da ação governamental (a substância do que o governo faz) e de seus efeitos sobre a sociedade.

Esta definição proposta por Theodolou possui ampla convergência com a de Thoenig (2007), já apresentada no capítulo como referencial teórico-metodológico, quando ambas dizem que uma política pública não trata de ações específicas ou pontuais, mas de um

curso de ação e das disputas em torno de decisões. Ainda, resgatando a perspectiva de Dye e O'Donnel devemos considerar que mesmo aquilo que “o Estado decide não fazer” também deve ser analisado como uma diretriz determinante dos sentidos e significados das políticas públicas.

Com base nas contribuições desses dois autores, buscaremos neste capítulo evidenciar o “curso das ações” adotadas pelo governo considerando aquilo que “o Estado faz”, como também aquilo que “deixa de fazer”. O delineamento desta trajetória é de suma importância para compreendermos adiante os sentidos construídos pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na SPM, uma vez que esta ação governamental pressupõe ser a representação da confluência de campos discursivos que foram sendo construídos – quer pela presença ou pela ausência - por diferentes tipos de políticas públicas no contexto federal.

3.1 DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO: EVIDÊNCIAS DA REALIDADE BRASILEIRA

A importância de produzir dados e pesquisas com o recorte etnicorracial tem sido amplamente reiterada no país nos últimos quinze anos. Nesse sentido, uma das diretrizes apontadas pela III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, à Discriminação Racial, à Xenofobia e formas correlatas de Intolerância, organizada pelas Nações Unidas em 2001 – também conhecida como Conferência de Durban –, evidencia em sua Declaração e Plano de Ações que:

93. Convida os Estados, as organizações governamentais e não governamentais, as instituições acadêmicas e o setor privado a aperfeiçoarem os conceitos e métodos de coleta e análise de dados, a promoverem pesquisas, intercâmbio de experiências e de práticas bem sucedidas e a desenvolverem atividades promocionais nesta área, a desenvolverem indicadores de progresso e de participação de indivíduos e dos grupos em sociedade que estão sujeitos ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata (DECLARAÇÃO DE DE DURBAN, 2001 p. 63-64).

Da mesma forma, o “Relatório nacional brasileiro da Convenção sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra à mulher” (CEDAW), de 2002, destaca que notou-se no país:

[...] a precariedade, e até a ausência de dados estatísticos e informações, agregados por sexo e por raça/etnia, que permitiriam traçar diagnósticos fidedignos sobre as situações desses segmentos, de maneira a permitir a elaboração de políticas públicas que produzam mudanças na situação e nas relações desses segmentos, monitorar e acompanhar a implementação dessas políticas e, de modo especial, de medidas afirmativas, permitindo processos de avaliação qualificados (RELATÓRIO CEDAW, 2002, p. 100).

É preciso compreender que tais determinações estão inseridas dentro de um contexto de mudança de paradigma, uma vez que, durante muitos anos as estatísticas brasileiras desconsideraram o recorte racial, principalmente naquilo que diz respeito à desagregação dos dados em função de gênero ‘e’ raça. Isso contribuiu para construir uma impressão generalizada de que o racismo e outras formas específicas de subordinação da mulher negra não fossem vistos como problemas no país (REICHMAN, 1995). Entretanto, a partir dos anos 2000, com a ampla reiteração por parte dos organismos internacionais e dos movimentos sociais sobre a importância de produzir dados que demonstrassem a imbricação entre as desigualdades de gênero e raça, tem havido um considerável esforço dos institutos de pesquisa brasileiros para atender a essa demanda. Destacamos principalmente a relevância de dois estudos que se inserem neste **esforço político** de, nos últimos anos, promover a disseminação de dados que evidenciem as desigualdades de gênero em função do quesito raça/cor, quais sejam: o *Retratos das desigualdades de gênero e raça*, produzido pelo IPEA, e o *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* (RASEAM) produzido pela SPM.

O primeiro possui quatro edições publicadas em 2003, 2006, 2008 e 2011. Tal pesquisa utiliza dados da PNAD desde 1995, estabelecendo comparativos sempre com os dados mais atuais referentes ao respectivo ano de sua publicação. A ideia da publicação é “oferecer um panorama das desigualdades de gênero e raça no Brasil, bem como de suas interseccionalidades⁹”. Tendo isso em vista, todos os indicadores da publicação são apresentados fazendo a distinção entre mulheres e homens, como também entre mulheres brancas, mulheres negras, homens brancos e homens negros. As informações do relatório são apresentadas em doze blocos temáticos: a) população; b) chefia de família; c) educação; d) saúde; e) previdência e assistência social; f) mercado de trabalho; g) trabalho doméstico remunerado; h) habitação e saneamento; i) acesso a bens duráveis e exclusão digital; j) pobreza, distribuição e desigualdade de renda; l) uso do tempo; e m) vitimização.

⁹ Texto disponível na apresentação on line do material em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html> (acesso em: 10 de janeiro de 2014).

Por sua vez, o RASEAM foi criado pela Lei nº 12.227/2010, de autoria da deputada Luiza Erundina (PSB), que tramitou no Congresso Nacional por onze anos até ser aprovada. Posteriormente, a lei foi regulamentada pelo Decreto 8.131/2013, que delegou a elaboração do relatório à SPM. O relatório tem como objetivo apresentar “uma visão global da temática da mulher no país” para que as políticas públicas sejam acompanhadas do ponto de vista de sua efetividade, bem como para que as informações produzidas pelos diversos organismos governamentais sejam apresentadas de forma sistematizada e compreensível à população. A primeira versão do Relatório lançada em novembro de 2013 é estruturada nos seguintes blocos temáticos: a) estrutura demográfica; b) autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; d) educação para a igualdade e cidadania; e) saúde integral, direitos sexuais e direitos reprodutivos; f) enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; g) mulheres em espaços de poder e decisão; e h) comunicação, cultura e esporte.

Com base nessas duas pesquisas buscaremos a seguir elucidar um panorama sintético – mas substantivo – que permita localizar as desvantagens produzidas no mercado de trabalho em função do sexismo e racismo para as mulheres brancas e negras. Para tanto, tratamos de focar precipuamente as seções sobre “mercado de trabalho”, “autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho” e “mulheres em espaços de poder e decisão” dos referidos relatórios. Convém destacar que ambos os relatórios utilizam-se de dados da PNAD. Ao passo que a última edição do *Retratos das desigualdades de gênero e raça* apresenta como dados mais atuais a PNAD de 2009, o RASEAM utiliza a PNAD de 2011. Utilizamos a seguir principalmente os dados do segundo relatório por serem mais atualizados e também por adicionalmente trazer dados de outras fontes nos casos em que as dimensões que busca evidenciar não são abordadas pela PNAD.

3.1.1 O Que Dizem os Dados?

A PNAD de 2011 contabilizou aproximadamente 195,2 milhões de pessoas, das quais 100 milhões são mulheres. Do total de mulheres, 50% delas se autodeclararam negras¹⁰, 49% brancas e 1% indígena ou amarela. Convém destacar que, se em 1995, 44,9% da população brasileira se autodeclarava negra, em 2011 este número aumentou passando a ser

¹⁰ O termo negra/o refere-se ao somatório das autodeclarações de cor/raça preta e parda segundo o critério adotado pelo IBGE.

51,3%. Conforme apontam ambos os relatórios, esse maior número de negras e negros no país evidenciado pelas pesquisas não diz respeito ao aumento da taxa de fecundidade da população negra, mas seria resultado da mudança na forma de autodeclaração por parte das pessoas.

Conforme aponta o RASEAM (2013, p. 55) “[...] as desigualdades socioeconômicas entre mulheres e homens dizem respeito aos papéis diferenciados no acesso ao mercado de trabalho, no acesso a bens e ativos e na invisibilidade que rege o trabalho produtivo”. O documento aponta ainda que tais desigualdades estão “[...] relacionadas ao fenômeno da pobreza, mas não o determinam” (p. 55). A pobreza tem correlação com a questão de gênero, mas é ainda mais forte quando associada ao quesito cor/raça. Segundo a PNAD de 2011, em números absolutos há, aproximadamente, 37 milhões de pessoas negras compreendidas entre os 55 milhões de pessoas pobres.

Se considerarmos o grupo das mulheres negras, verificamos que 39,8% estão em situação de pobreza. Ainda, famílias monoparentais com filhos apresentam maior índice de pobreza. Entre as famílias chefiadas por mulheres negras compreendidas na faixa de rendimento de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo temos um índice de 15,6%, enquanto que de homens brancos é de apenas 4,8%. Da mesma forma, entre aqueles que possuem rendimento de mais de 2 salários mínimos temos que as mulheres negras correspondem a apenas 10,5% ao passo que os homens brancos são 30% do total de chefes de família (ver Tabela 1).

Tabela 1: Número de famílias, total e sua respectiva distribuição percentual por classes de rendimento familiar *per capita*, segundo o sexo e a cor ou raça da pessoa de referência – 2011.

Número de famílias, total e sua respectiva distribuição percentual por classes de rendimento familiar <i>per capita</i> , segundo o sexo e a cor ou raça da pessoa de referência						
Sexo e Cor/Raça da pessoa de referência	Total (1000 famílias)	Classes de rendimento familiar <i>per capita</i>				
		Até $\frac{1}{4}$	Entre $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$	Entre $\frac{1}{2}$ a 1	Entre 1 a 2	Mais de 2
Total	61.247	9,4	14,8	28,4	27,1	20,2
Branca	29.291	5,6	10,4	25,0	30,3	28,7
Preta ou parda	31.314	12,9	19,1	31,7	24,1	12,3
Mulheres	22.856	11,5	15,1	29,0	26,1	18,3
Branca	10.934	7,0	10,4	26,1	30,1	26,4
Preta ou parda	11.672	15,6	19,7	31,9	22,3	10,5
Homens	38.391	8,1	14,7	28,1	27,7	21,4
Branca	18.357	4,8	10,3	24,4	30,5	30,0
Preta ou parda	19.643	11,2	18,7	31,6	25,1	13,3

Fonte: elaboração própria com base em PNAD/IBGE (2011) e RASEAM (2013)

Sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho o RASEAM evidenciou que em 1950 a População Economicamente Ativa (PEA) feminina era de 13,6%; em 1970, alcançou 18,5%; em 1991, 32,9%; e, em 2000, 44,1% (ALVES, 2013 apud RASEAM, 2013, p. 37). Ainda, conforme o relatório, essa paulatina incorporação das mulheres não representou a construção da “igualdade plena” de mulheres e homens no mundo do trabalho mas que, por outro lado, a maior participação feminina na PEA tem contribuído para reduzir a exclusão das mulheres tendo em vista que em uma sociedade de consumo a autonomia econômico-financeira é fator essencial para o acesso a uma série de outros direitos.

A taxa de atividade da população, desagregada em função de sexo e/ou cor, é aquela que mede o percentual de pessoas economicamente ativas em relação ao total de pessoas. A PNAD de 2011 nos mostra que a taxa de atividade para pessoas (no total) com idade entre 16 e 59 anos era de 74,9%. Essa mesma taxa para homens é de 86,5% e para as mulheres de 64%. Quando esse mesmo dado é analisado em função de raça/cor, notamos que as mulheres brancas correspondem a 66%, as mulheres negras a 62,1%, os homens brancos a 86,8% e os homens negros a 86,3%. Ou seja, evidenciamos que a taxa de atividade varia menos em função de cor/raça do que sexo (ver Tabela 2).

Tabela 2: Taxa de atividade das pessoas de 16 a 59 anos de idade, por sexo e cor ou raça (total Brasil) – 2011.

Taxa de atividade das pessoas de 16 a 59 anos de idade, por sexo e cor ou raça (total Brasil)							
Mulheres				Homens			
Total	Branca	Preta ou parda	Outras	Total	Branca	Preta ou parda	Outras
64	66,0	62,1	62,3	86,5	86,8	86,3	84,6

Fonte: elaboração própria com base em PNAD/IBGE (2011) e RASEAM (2013)

Essa taxa de atividade predominantemente menor para as mulheres do que para os homens é explicada pela divisão sexual do trabalho¹¹ que atribui às mulheres o dever pelas tarefas reprodutivas e de cuidado dentro de casa, enquanto que para os homens o trabalho produtivo inclui bens e serviços para o mercado. Como resultado da divisão sexual do trabalho tem-se um contingente grande de mulheres na população que se dedicam integralmente às tarefas reprodutivas e/ou de cuidado de crianças e idosos. A título de

¹¹ Sobre divisão sexual do trabalho ver Hirata e Kergoat, 2007.

exemplo, a PNAD de 2011 evidenciou que as mulheres gastam em média 22,3 horas com afazeres domésticos, enquanto que os homens gastam 10,2 horas¹².

Para traçar um panorama das desigualdades no mundo do trabalho, um indicador que deve ser analisado conjuntamente à taxa de atividade, é a taxa de desocupação – aquela que mede a proporção de pessoas economicamente ativas que se encontram desempregadas, mas em busca de emprego. Conforme a análise presente no *Retratos das desigualdades de gênero e raça* notamos que a evolução da taxa de desocupação não é progressiva, mas descontínua. A pesquisa mostra que “[...] o ápice da taxa de desocupação remete a 1999” (IPEA, 2011, p. 27). Entre os homens registrou-se uma taxa de aproximadamente 5% em 1995 e 5% também em 2011. Já entre as mulheres, essa mesma taxa foi de 7% para 9,4% em relação ao mesmo período considerado. Se analisarmos esse indicador desagregado em função de raça/cor, veremos ainda que, em 2009, a menor taxa de desemprego era dos homens brancos (5,3%) e a maior era a das mulheres negras (12,5%). A segunda menor taxa de desemprego ficou com os homens negros (6,6%) e a terceira maior com as mulheres brancas (9,2%).

Quando analisamos a distribuição da população ocupada pelos ramos de atividade é possível notar padrões diferenciados segundo o sexo também em decorrência da divisão sexual do trabalho, pois para além do efeito de um menor número de mulheres como parte da PEA em decorrência do trabalho doméstico, observamos uma alta concentração das mulheres em ramos e setores relacionados aos papéis tradicionalmente atribuído a elas. Conforme aponta o RASEAM os serviços de alojamento e alimentação, educação, saúde e serviços sociais; serviços domésticos e outros serviços sociais, coletivos e pessoais somam conjuntamente cerca de 45% da população ocupada feminina. A pesquisa também evidencia que entre a população masculina ocupada, cerca de 48% se concentra nos setores agrícola, industrial e de construção (Tabela 3).

¹² Nos últimos anos, no Brasil, têm-se buscado investir na produção de pesquisas sobre “uso do tempo” que permitam evidenciar as desigualdades de gênero nos afazeres domésticos. Um projeto piloto foi desenvolvido pelo IBGE em 2009/2010 envolvendo cinco unidades da federação (PA, PE, RS, RJ, SP e DF), 801 municípios e 50 mil domicílios. Convém destacar que a realização de pesquisas dessa natureza no país tem sofrido influência da divisão de estatísticas do sistema ONU, que busca investir na disseminação de modelos de aplicação em nível mundial, tendo em vista a importância de gerar dados comparáveis entre os diferentes países.

Tabela 3: População ocupada de 16 anos ou mais de idade, número de famílias, total e proporção por sexo, segundo ramos de atividade – Brasil, 2011.

Ramos de Atividade	População ocupada de 16 anos ou mais de idade, por sexo (1000 pessoas)					
	Total			Proporção		
	Total	Feminino	Masculino	Total	Feminino	Masculino
Total	91.915	38.911	53.004	100,0	100,0	100,0
Agrícola	13.933	4.252	9.681	15,2	10,9	18,3
Outras atividades industriais	721	96	624	0,8	0,2	1,2
Indústria de transformação	11.665	4.299	7.366	12,7	11,0	13,9
Construção	7.753	204	7.548	8,4	0,5	14,2
Comércio e reparação	16.365	6.850	9.515	17,8	17,6	18,0
Alojamento e alimentação	4.461	2.405	2.055	4,9	6,2	3,9
Transporte, armazenagem e comunicação	5.097	664	4.433	5,5	1,7	8,4
Administração Pública	5.075	2.059	3.015	5,5	5,3	5,7
Educação, saúde e serviços sociais	8.608	6.605	2.004	9,4	17	3,8
Serviços domésticos	6.530	6.045	485	7,1	15,5	0,9
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3.495	2.190	1.305	3,8	5,6	2,5
Outras atividades	8.084	3.208	4.876	8,8	8,2	9,2
Atividades mal definidas	129	33	97	0,1	0,1	0,2

Fonte: elaboração própria com base em PNAD/IBGE (2011) e RASEAM (2013)

Outro indicador crucial para compreender as desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho diz respeito à diferença de rendimentos entre mulheres e homens. No Brasil em 2011 o rendimento-hora da população ocupada com 16 anos ou mais era de R\$ 11,10 para homens e de R\$ 9,20 para as mulheres. Os dados apresentados no RASEAM evidenciam ainda que a desigualdade se acentua mais fortemente entre homens e mulheres entre os/as mais escolarizados/as do que aqueles/as com baixa escolaridade. As mulheres com 12 anos ou mais de escolaridade ganham R\$ 17,7 de rendimento-hora e os homens R\$ 27,2. Isso representa que as mulheres recebem em torno de 60% do que os homens ganham tendo o mesmo nível de escolaridade.

A desigualdade de rendimentos se acentua quando analisamos os dados em função de raça/cor (ver Tabela 4). Entre trabalhadoras/es brancos (mulheres e homens) o rendimento-hora é de R\$ 12,40, enquanto que entre trabalhadoras/es negras/os (mulheres e homens) é de R\$ 8,10. Essa desigualdade é acentuada quanto maior o número de anos de estudo. Trabalhadoras/es brancas/os com 12 ou mais anos de estudo possuem rendimento-hora de R\$ 23,80 enquanto que as/os trabalhadoras/es negras/os recebem R\$ 18,60.

Tabela 4: Rendimento-hora da população ocupada no trabalho principal por grupos de anos de estudo, segundo o sexo e a cor ou raça – 2011.

Sexo e Cor ou Raça	Rendimento-hora da população ocupada no trabalho principal por grupos de anos de estudo				
	Grupos de anos de estudo				
	Total	Até 4 anos	5 a 8	9 a 11	12 anos ou mais
Total	10,2	5,7	6,7	8,9	22,0
Branca	12,4	6,7	7,4	9,8	23,8
Preta ou parda	8,1	5,2	6,1	8,1	18,6
Mulheres	9,0	4,7	5,4	7,1	17,7
Branca	10,9	5,5	6,1	7,7	19,3
Preta ou parda	7,2	4,2	4,9	6,5	15,0
Homens	10,9	6,2	7,3	10,4	27,2
Branca	13,6	7,3	8,1	11,6	29,2
Preta ou parda	8,7	5,6	6,8	9,3	23,2

Fonte: elaboração própria com base em PNAD/IBGE (2011) e RASEAM (2013)

Os dados desagregados em função da interseccionalidade de gênero e raça permitem evidenciar ainda que as mulheres brancas ganham mais (R\$ 10,90) do que os homens negros (R\$ 8,70) na média de rendimento-hora considerando todos os grupos de anos de estudo. Por sua vez, nas extremidades temos as mulheres negras que recebem R\$ 7,20 e os homens brancos que recebem R\$ 13,6. No grupo de trabalhadoras/es com 12 anos ou mais de estudo a situação na qual as mulheres brancas ganham mais do que homens negros em média não se mantém. Os homens negros ganham R\$ 23,20, enquanto que as mulheres brancas ganham R\$ 19,30.

3.1.2 O “Teto de Vidro”¹³ nos Espaços de Poder e Decisão

Em seu sétimo capítulo o RASEAM apresenta indicadores sobre a participação de mulheres em espaços de poder e da política. As seções contemplam a representação política no governo, a participação em cargos de direção nas três esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) e presença das mulheres nas organizações sindicais e nos cargos de direção de empresas e organizações do setor privado. Neste trabalho apresentamos alguns dados deste capítulo entendendo a sua relevância para compreender o panorama que justifica a existência do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Mais do que enfrentar as desigualdades e gênero e raça no mundo do trabalho formal em seu sentido amplo, o Programa objetiva precipuamente incidir sobre o fenômeno do “teto de vidro” que representa a dificuldade das mulheres a ascender aos cargos executivos das organizações (direção, gerência e chefia).

O olhar para os dados que refletem a ocupação de cargos executivos por mulheres e homens dentro da administração pública, na política e nos sindicatos é relevante não apenas pelo fato do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça contemplar organizações públicas¹⁴ em sua formulação, mas também pelo fato de que a ausência de mulheres na gestão pública, na política e nos sindicatos constitui um obstáculo para consolidar uma agenda mais robusta para as questões de gênero (YANNOULAS, 2002).

Conforme aponta Verloo (1999) – tomando como referência os casos da Noruega e Suécia – o alto índice de mulheres parlamentares constitui fator preponderante para facilitar o processo de transversalização de gênero nas políticas públicas. A pesquisadora notou que as mulheres parlamentares desses países europeus frequentemente defendem com maior afinco a pauta feminista e mostram-se favoráveis às políticas de equidade de gênero comparativamente aos homens que desempenham o mesmo papel. Ou seja, a autora demonstra que para avançar na construção de políticas de igualdade de gênero e raça é preciso garantir uma boa representatividade das mulheres na esfera política.

¹³ A expressão é derivada do termo *glass ceiling phenomenon*, que nasceu na década de 1980, nos EUA, para descrever a barreira transparente, mas suficientemente forte, que as mulheres enfrentam para ascender ao topo da hierarquia organizacional das empresas. Essa barreira se estrutura em função do gênero e não da falta de capacidade das mulheres de ocupar essas posições.

¹⁴ Convém destacar que o Programa certifica empresas públicas e privadas e instituições públicas, tanto do nível federal (ministérios, Câmara dos Deputados, Senado etc.) como nos níveis estadual e municipal (secretarias, Câmara dos Vereadores etc.).

Portanto, a importância de garantir uma boa representação das mulheres na política traduz um sentido que está para além da paridade enquanto algo justo, mas representa ainda um passo importante para as políticas de igualdade de gênero sejam instituídas e aprofundadas. Convém destacar que para além de sensibilizar os partidos e sindicatos para que cumpram as cotas estabelecidas, é necessário trabalhar na formação e qualificação de lideranças femininas, pois, conforme aponta Yannoulas (2002), uma maior presença das mulheres nesses espaços “[...] não garante automaticamente uma mudança radical no conteúdo das políticas formuladas e implementadas” (p. 35).

a) representação política¹⁵

A Lei 12.034/2009 estipulou mudanças nas Leis 9.096/1995 (Partidos Políticos), 9.504/1997 e 4.737/1965 (Código Eleitoral), instituindo uma cota mínima de 30%¹⁶ de candidaturas femininas por partido para eleições no âmbito legislativo, assim como a previsão de tempo na propaganda eleitoral gratuita e recursos para a campanha. O ano de 2012 foi aquele em que o cumprimento da referida legislação passou a ser obrigatória para todos os níveis da federação. Como efeito dessa determinação foi observado um aumento considerável de mulheres concorrendo a cargo eletivo em 2012 – com 31,9% - comparativamente ao ano de 2010 – com 20,3%. Entretanto isso não se reverteu necessariamente em um aumento significativo do número de mulheres eleitas (Tabelas 5 e 6). A título de exemplo, especificamente no legislativo federal¹⁷ (câmara dos deputados e senado), considerando o ano de 2010, contabilizou-se 52 mulheres (9%), ao passo em que há 515 parlamentares do sexo masculino (91%). Ainda, se analisarmos a proporção de mulheres e homens como prefeitas/os e vereadoras/es no ano de 2012 veremos que as mulheres representam apenas 11,8% das candidatas eleitas para prefeita/o e 13,3% das eleitas para vereador/a.

¹⁵ Os dados presentes no RASEAM sobre representação política são do Tribunal Superior Eleitoral (2012).

¹⁶ Primeiramente foi instituída a cota de 20%. Posteriormente a lei sofreu alterações e aumentou a cota para 30%.

¹⁷ Soma-se ao fato da desigualdade de representação da mulher no legislativo federal a baixíssima participação desse segmento nas mesas diretoras da Câmara e do Senado. Apenas no Senado existe uma mulher na mesa diretora, entre as 11 vagas no total. Na Câmara dos Deputados nenhuma mulher integra esse grupo de 11 parlamentares. Também nos cargos de liderança partidária elas são minoria: 1 mulher entre as 18 vagas no total para a Câmara e 4 entre as 32 vagas no Senado.

Tabela 5: Número de candidatas/os eleitas/os, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo - 2010 – 1º e 2º turnos.

Eleitas/os	Total	Absoluto		Distribuição percentual	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Todos os cargos	1.654	193	1.461	11,7	88,3
Deputada/o distrital	24	4	20	16,7	83,3
Deputada/o estadual	1.035	134	901	12,9	87,1
Deputada/o federal	513	45	468	8,8	91,2
Governador/a	27	2	25	7,4	92,6
Senador/a	54	7	47	13	87
Presidente	1	1	0	100	0

Fonte: elaboração própria com base em informações do Tribunal Superior Eleitoral em RASEAM (2013)

Tabela 6: Número de candidatas/os eleitas/os, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo – 2012 – 1º e 2º turnos.

Eleitas/os	Total	Absoluto		Distribuição percentual	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Todos os cargos	62.866	8.293	54.573	13,2	86,8
Prefeita/o	5.603	662	4.941	11,8	88,2
Vereador/a	57.263	7.631	49.632	13,3	86,7

Fonte: elaboração própria com base em informações do Tribunal Superior Eleitoral em RASEAM (2013)

b) participação em cargos de direção no poder executivo federal¹⁸

No poder executivo federal até a eleição da presidenta Dilma Roussef em 2010 – o que representa 121 anos de República – apenas 18 mulheres haviam sido nomeadas ministras. Onze delas nomeadas ao longo do governo Lula. Os dados de 2013 revelam que neste ano existiam 10 mulheres ministras e 29 homens ministros. Já em relação aos cargos comissionados, nota-se que nas DAS (cargos de direção e assessoramento) maiores (4, 5 e 6) as mulheres representam menos de 40% do total de funcionários, enquanto que nas DAS menores (1, 2 e 3) elas representam em torno de 45% (Tabela 7).

¹⁸ Os dados disponíveis no RASEAM sobre mulheres em cargo de direção no poder executivo federal são do Ministério do Planejamento (2012).

Tabela 7: Distribuição percentual das/os ocupantes de cargos “das” na administração federal, segundo nível da função – fevereiro de 2013.

Cargos “DAS”	Mulheres	Homens
DAS – 1	44,90%	55,10%
DAS – 2	45,90%	54,10%
DAS – 3	45,70%	54,30%
DAS – 4	36,80%	63,20%
DAS – 5	28,20%	71,80%
DAS – 6	21,70%	78,30%

Fonte: elaboração própria com base em informações do Ministério do Planejamento (**Boletim Estatístico de Pessoas**, v. 18, n. 202) (RASEAM, 2013)

c) presença das mulheres nas organizações sindicais¹⁹

Os sindicatos representam instâncias que lutam pelos direitos das/os trabalhadoras/es e constituem espaços estratégicos de poder e decisão. Verifica-se um incremento na participação de mulheres sindicalizadas principalmente a partir da década de 70. Yannoulas (2002) aponta que entre 1970 e 1978 o número e trabalhadoras sindicalizadas aumentou 176% e sua participação no mercado de trabalho 123%. Entretanto, assim como em outros espaços políticos, os sindicatos possuem um número baixíssimo de mulheres no corpo diretivo dessas organizações. Considerando as cinco centrais sindicais reconhecidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)²⁰ – Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical; União Geral dos Trabalhadores (UGT); Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) – as mulheres constituem a minoria das diretorias executivas (26,2%), bem como das/os presidentes e vice-presidentes (9%) (ver Tabelas 8 e 9).

¹⁹ As informações disponíveis no RASEAM sobre esse assunto estão presentes no *site* das Centrais Sindicais (jun./2013).

²⁰ Ver Lei 11.648/2008 e despacho do tem, de 24 de maio de 2012.

Tabela 8: Mulheres em cargos de direção das centrais sindicais, absoluto e distribuição percentual – 2013.

Eleitas/os	Total	Absoluto		Distribuição percentual	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Total	933	244	689	26,2	73,8
Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST	23	2	21	8,7	91,3
Central Única dos Trabalhadores – CUT	32	10	22	31,3	68,8
Central dos Trabalhadores do Brasil – CTB	86	25	61	29,1	70,9
Força Sindical	397	91	306	22,9	77,1
União Geral dos Trabalhadores – UGT	395	116	279	29,4	70,6

Fonte: elaboração própria com base em informações do Tribunal Superior Eleitoral em RASEAM (2013)

Tabela 9: Número de presidentes e vice-presidentes das centrais sindicais, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo.

Eleitas/os	Total	Absoluto		Distribuição percentual	
		Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Total	45	4	41	9,0	91,0
Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST	9	0	9	0,0	100,0
Central Única dos Trabalhadores – CUT	2	1	1	50,0	50,0
Central dos Trabalhadores do Brasil – CTB	5	1	4	20,0	80,0
Força Sindical	16	2	14	13,0	87,0
União Geral dos Trabalhadores – UGT	13	0	13	0,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Tribunal Superior Eleitoral em RASEAM (2013)

d) mulheres nos cargos de direção de empresas e organizações do setor privado²¹

A PNAD de 2011 nos mostra que entre as pessoas com 25 anos ou mais que trabalham no setor privado, 5,1% ocupam cargo de direção ou gerência (ver tabela 10). Ainda, entre essas pessoas em cargo de direção, 36,2 % são mulheres (1.410 em números absolutos) e 63,8% são homens (2.487 em números absolutos). Quando este número é desagregado em função de cor/raça temos ainda que as mulheres negras representam apenas 9% do total de

²¹ Igualmente importante para ilustrar esta desigualdade é tomado como referência em diversos trabalhos a publicação do Instituto Ethos em parceria com o IBOPE intitulado “Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas Ações Afirmativas” (2010). Tal pesquisa fora citada na introdução desta dissertação.

diretores/as (351 em números absolutos). Nota-se ainda que os homens negros também possuem índice inferior ao das mulheres brancas, representados respectivamente por: 18,2% (709 em números absolutos) e 26,5% (1.034 em números absolutos). Por sua vez, os homens brancos possuem o maior índice de representação, sendo 44,5% do total de diretores/as (1.733 em números absolutos).

Tabela 10: Pessoas de 25 anos ou mais de idade ocupadas em cargos de direção, total e sua respectiva distribuição percentual por sexo, segundo cor ou raça – 2011.

Cor ou Raça	Pessoas de 25 anos ou mais de idade ocupadas em cargos de direção por sexo					
	Total			Distribuição percentual		
	Total	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens
Total	3.897	1.410	2.487	100,0	36,2	63,8
Branca	2.766	1.034	1.733	71,0	26,5	44,5
Preta ou parda	1.061	351	709	27,2	9,0	18,2
Outra	70	25	45	1,8	0,6	1,2

Fonte: elaboração própria com base em PNAD/IBGE (2011) e RASEAM (2013)

Nesta seção foi possível identificar que as desigualdades de gênero e raça na esfera do trabalho são multifacetadas, nos levando a perceber que demandam do poder público um papel ativo para que sejam enfrentadas. Sobre esse papel desafiador do Estado frente às desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho, Soares (2011) aponta que:

[...] se faz necessário uma ação determinada do Estado, criando tanto ações que interfiram diretamente nas relações de trabalho, com políticas ativas de emprego, como a inclusão de cláusulas nas negociações coletivas que contemplem este princípio. Além disto, é preciso implementar políticas sociais que deem suporte a essa construção. As políticas sociais que pretendam criar condições de igualdade e autonomia nessa área devem incluir medidas destinadas a assegurar que trabalhadores e trabalhadoras tenham facilidades iguais ou equivalentes para a formação profissional, treinamento e acesso a empregos e ocupações (p. 291).

Assim, dentro deste panorama de desigualdades diversas e das estratégias de ações governamentais destacadas por Soares para enfrentá-las, compreendemos que o Estado deve adotar políticas de caráter afirmativo voltadas ao mundo do trabalho entendendo-as como condição *sine qua non* para a construção de uma sociedade mais igualitária. Caso

contrário, políticas universais e aparentemente “neutras” para o conjunto da população podem potencialmente perpetuar (e acentuar) desigualdades estruturantes (ABRAMO, 2004). Inegavelmente as políticas medidas universais conseguem (embora não impliquem necessariamente) lograr melhorias para o conjunto da população como um todo. Entretanto, muitas vezes apresentam limitações para a redução de desigualdades estruturantes, como a de gênero e raça.

Com vistas a compreender de que forma as políticas públicas têm incorporado as dimensões de gênero e raça nas políticas voltadas à promoção da igualdade no mundo do trabalho, reconstituímos a seguir o percurso de políticas dessa natureza que vem sendo delineado pelo Estado brasileiro, enfocando as ações delineadas pelo poder executivo federal. Ao final, buscaremos situar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça neste panorama.²²

3.2 O PERCURSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO

Ainda na Primeira República as mulheres já estavam inseridas em atividades produtivas, principalmente aquelas oriundas de camadas populares da área rural (realidade predominante no país àquela época). Conforme aponta Weinstein (1995) apesar da inquestionável importância das mulheres no processo produtivo, na Primeira República elas obtinham reconhecimento predominantemente por serem responsáveis pela conservação do equilíbrio doméstico no âmbito da família. A participação das mulheres na indústria era também significativa nesta época – principalmente em regiões que estavam em franco processo de modernização, como São Paulo e Rio de Janeiro. A título de exemplo, em 1920, em São Paulo, as mulheres correspondiam a 29% das/os trabalhadoras/es e, especificamente no ramo têxtil, eram 58% (BATALHA, 2000).

Somente a partir da revolução de 1930, com o advento dos direitos trabalhistas que começariam a ser instituídos a partir do presidente Getúlio Vargas, é que as mulheres

²² Convém destacar que o Programa busca incidir precipuamente na ascensão e progressão profissional de mulheres – brancas e negras – no mundo do trabalho, bem como combater qualquer prática discriminatória baseada em gênero. Trata-se de ação orientada para um público específico: mulheres com índice elevado de escolarização e trabalhadoras do mercado formal. Apesar desse enfoque particular, buscaremos evidenciar também quais têm sido as políticas com recorte de gênero e raça no mundo do trabalho que possuem como público-alvo mulheres de baixa renda e escolaridade. Isso permitirá situar as prioridades governamentais para a promoção da autonomia econômica das mulheres no âmbito do governo federal e situar o Pró-Equidade de Gênero e Raça nesse contexto.

passariam a ser vistas pelo Estado brasileiro como parte da força produtiva. No bojo de medidas para a reestruturação do mercado de trabalho no Brasil, que incluíam o aumento do nível dos postos de trabalho e a redução do desemprego e da informalidade, é expedido pelo então ministro do trabalho Lindolfo Collor o Decreto nº 24.417 de 1932 que tratava da questão da mulher no mercado de trabalho estabelecendo o “salário igual para trabalho igual”. Entretanto, esse decreto persistia inserido em um projeto de governo “familista”, no qual a mulher era vista pela legislação como “guardiã da moral e das relações familiares”.

Em seu trabalho Pena (1981) faz uma reconstrução da legislação trabalhista brasileira com foco nos direitos das mulheres entre os anos 30 e 40 e analisa que: “[...] a ordenação jurídica do trabalho feminino na legislação de 1932, e depois sob o Estado Novo, implicou na defesa da família, de um certo tipo de família, patriarcalmente constituído, no qual o homem era considerado ‘chefe’ e principal ganha-pão e a mulher considerada ‘mãe’, uma trabalhadora doméstica não paga e uma trabalhadora assalariada subsidiária” (p. 78).

Em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), esse panorama evidenciado por Pena começaria a ser alterado, ainda que não completamente superado. A mulher finalmente passaria a adquirir o direito a trabalhar sem a autorização de seu marido. Entretanto, poderia ser proibida por ele de continuar no trabalho caso o considerasse passível de trazer prejuízos ao bem-estar da família ou se constituísse “perigo manifesto às peculiaridades da mulher” (ABRAMO, 2007, p. 63).

Conforme salienta a autora, a legislação trabalhista que começaria a ser originada em 1932 era limitante dos direitos das mulheres por ser fundamentada na lógica familista que via como função primordial da mulher o papel de “cuidadora do lar”. Se por um lado desde o Decreto de 1932 existia um ordenamento jurídico que estabelecia o “salário igual para trabalho igual”, bem como o amparo deste princípio pela Constituição de 1937, por outro, em 1940, quando o salário mínimo foi decretado, ainda se permitia uma redução de 10% quando se tratasse do trabalho feminino. Somente em 1943 essa norma de redução do salário feminino é suprimida observando a sua inconstitucionalidade.

Além da efetivação do princípio de igualdade salarial, a legislação de 1932 instituiu a ampliação da licença maternidade de 8 para 12 semanas e passou a prever a instalação de creches com recursos da Previdência Social (PENA, 1981). Essas medidas contribuíram para que os direitos das mulheres representassem no imaginário dos empresários à época um “encarecimento da mão de obra”.

Especificamente sobre a legislação de proteção à maternidade que começava a ser delineada em 1932, convém destacar que ao passo este direito poderia ser considerado uma possível limitação ao papel das mulheres como “cuidadoras”, representa um passo essencial da construção da igualdade de gênero no mundo do trabalho. Isso porque é justamente esse tipo de direito trabalhista conferido às mulheres aquilo que garante a conciliação do trabalho produtivo com o reprodutivo. Não por acaso, ao longo do século XX tanto a normativa nacional como a internacional sobre esse direito passam por um longo processo de evolução.

Conforme destaca Abramo (2007), duas convenções internacionais da OIT²³ sobre o princípio da não-discriminação (a de nº 100 e a de nº 111) são ratificadas pelo Brasil respectivamente em 1957 e 1968. Tais convenções representaram marcos significativos para a mudança do ordenamento jurídico brasileiro em prol do estabelecimento de políticas para a igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho. Nas palavras da autora, essas convenções criadas na década de 50 representam:

[...] o final da primeira fase da normativa da OIT em relação aos direitos da mulher, quando a ênfase estava posta na sua proteção (tanto em termos da sua função reprodutiva quanto da sua saúde e integridade frente a condições perigosas ou demasiadamente penosas de trabalho) e o início da segunda fase, na qual a ênfase passa a ser posta no combate à discriminação e na promoção da igualdade de oportunidades em relação aos homens (ABRAMO, 2007, p. 66).

O quadro a seguir ilustra a citação da autora apresentando as convenções da OIT para o mundo do trabalho e fazendo uma distinção daquelas que tratam da igualdade de oportunidades e tratamento, bem como das que foram ratificadas pelo país.

²³ As convenções internacionais da OIT são tratados abertos à ratificação dos estados-membros da ONU e resultadas das Conferências Internacionais do Trabalho. Possuem caráter tripartite - trabalhadores, empregadores e governos – e, quando ratificadas, devem passar a integrar ordenamento jurídico interno do país membro em questão (YANNOULAS, 2002).

Quadro 2: Convenções da OIT.

Sobre direitos fundamentais no trabalho
<ul style="list-style-type: none">- Convenções 87 e 98: sobre a liberdade sindical, a proteção do direito sindical e o direito de sindicalização e de negociação coletiva- Convenções 29 e 105: sobre a abolição do trabalho forçado- Convenções 138 e 182: sobre a idade mínima e as piores formas de trabalho infantil- Convenções 100 e 111: sobre igualdade de remuneração e a discriminação em matéria de emprego e profissão
Que contribuem para a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento
<ul style="list-style-type: none">- Convenção 3: proteção à maternidade (1919)- Convenção 4: trabalho noturno (mulheres) (1919)- Convenção 41 (revisada): trabalho noturno (mulheres) (1934)- Convenção 45: trabalho subterrâneo (mulheres) (1935)- Convenção 89 (revisada): trabalho noturno (mulheres) (1948) e Protocolo (1990)- Convenção 100: igualdade de remuneração (1951)- Convenção 103: proteção à maternidade (revisada) (1952)- Convenção 111: discriminação (emprego e profissão) (1958)- Convenção 156: trabalhadores com responsabilidades familiares (1981)- Convenção 171: trabalho noturno (1999)- Convenção 183: proteção à maternidade (revisada) (2000)
Ratificadas pelo Brasil
<ul style="list-style-type: none">- Convenção 89: trabalho noturno (mulheres) (1948)- Convenção 100: igualdade de remuneração (1951)- Convenção 103: proteção à maternidade (revisada) (1952)- Convenção 111: discriminação (emprego e profissão) (1958)- Convenção 171: trabalho noturno (1996)

Fonte: VASCONCELOS (2010, p. 32)

No âmbito do percurso das políticas públicas para as mulheres no mundo do trabalho, a Constituição Federal de 1988 representou um marco importante. No artigo 7º da Constituição Federal em seu inciso XX existe a garantia da “proteção de mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos” e no inciso XXX a “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”.

Conforme situa Yannoulas (2002, p. 29), outros marcos na legislação federal foram inaugurados a partir da Constituição de 1988 contribuindo para assegurar direitos às mulheres no mercado de trabalho. A autora enumera as seguintes leis: **i)** Lei nº 9.029/95 que “[...] proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho”; **ii)** Lei nº 9.799/99, que “[...] insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho”; **iii)** Lei nº 10.224/01, que “[...] tipifica e

penaliza o assédio sexual”; iv) Lei nº 10.208/01, que “[...] dispõe sobre a profissão de empregado doméstico para facultar ao FGTS e ao seguro de desemprego”; e v) Lei nº 10.244/01, que “[...] permite a realização de horas extras por mulheres” (revogando o artigo da CLT que as proibia, mesmo ocorrendo na prática, reafirmando o princípio de igualdade de oportunidades).

Cabe assinalar que o arcabouço constitucional também contribuiu para lograr grandes avanços do ponto de vista normativo para a questão da discriminação racial. Conforme apontam Silva Jr. (2000), Guimarães (2005) e Gomes (2009), o Art. 5º da Constituição de 1988 seria o mais importante nesse sentido por decretar o racismo como “crime inafiançável e imprescritível”. Assim como no caso das mulheres, outras Leis seriam debatidas e criadas para a questão racial visando à efetivação das designações constitucionais para a questão racial.

A Lei Caó, aprovada ainda em 1989, foi aquela que definiu os crimes de preconceito e os termos para o julgamento dos casos de discriminação racial (GOMES, 2009). Por sua vez, também nesse mesmo ano, Abadias Nascimento, deputado federal à época, propõe uma ação compensatória para a população afro-brasileira pelos séculos de discriminação sofrida que não é aprovada pelo Congresso sob a alegação de que o projeto não previa tratamento igualitário a todos os cidadãos sendo destinado a apenas uma raça (NASCIMENTO, 2007; NASCIMENTO e NASCIMENTO, 2000; MARTINS, MEDEIROS, NASCIMENTO, 2004 apud GOMES, 2009).

No bojo dessas medidas legais, começariam a emergir no país também por parte do poder executivo programas voltados para a igualdade de oportunidades e tratamento enfocando as dimensões de gênero e raça. Podemos dizer que esse processo se deu de forma realmente substancial somente a partir de uma denúncia feita em 1995 pelos movimentos sociais à OIT que versava a respeito do não cumprimento da Convenção nº 111 sobre discriminação em matéria de emprego e ocupação²⁴. A partir dela é que o panorama de políticas públicas para a igualdade de tratamento e oportunidades no mundo do trabalho começaria a ser substancialmente alterado. Assim, como resposta às reivindicações feitas

²⁴ Nesse mesmo ano de 1995, no dia 20 de novembro, aconteceu a *Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e vida* para lembrar os 300 anos da morte de Zumbi. O evento representou um marco na história do movimento negro. Conforme destaca Leite e Souza (2002), na ocasião da marcha o movimento negro entregou ao então presidente Fernando Henrique Cardoso um documento com denúncias de racismo, além de suas principais reivindicações como propostas concretas de políticas públicas para a inclusão e valorização da população negra.

pelos movimentos sociais, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), junto com o da Justiça (MJ) e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) estruturaram uma série de ações em 1995 para tornar efetivos os princípios da Convenção nº 111.

Ainda no ano seguinte (1996) é lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos pelo Ministério da Justiça (MJ), que cria uma série de ações com vistas a dar respostas concretas às demandas dos movimentos sociais. Como resultado, foram criados três grupos técnicos dentro de alguns ministérios sobre os temas levantados pelos movimentos, a saber: **i)** o de Trabalho Multidisciplinar (GTM), para a promoção de igualdade de oportunidades no trabalho e na ocupação no MTE; **ii)** o de Trabalho contra a Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO) criado pela Presidência da República; e **iii)** o de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), coordenado pelo MJ e a SNDH. Se por um lado tais grupos técnicos foram iniciativas que representaram avanços para o debate a inserção das questões de gênero e raça na agenda de governo, por outro, foram experiências limitadas quanto à sua efetividade.

O estudo de Gomes (2009) ilustra a fragilidade institucional do GTI para dar conta de uma postura mais vigorosa pelo governo diante das questões que pressupunha enfrentar. Todavia, o autor também que destaca algumas experiências no âmbito do GTI foram importantes para a construção de uma agenda sensível às ações afirmativas e a dimensão racial. Nesse contexto, ganha principalmente destaque o seminário internacional *Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos*, realizado no âmbito desse grupo interministerial em 1997. O evento trouxe uma ampla discussão sobre a adoção de ações afirmativas no Brasil comparativamente aos Estados Unidos.²⁵

Especificamente sobre o GTDEO – que tinha como objetivo instituir um plano de ações para combater as práticas discriminatórias no mercado de trabalho – a experiência não teve funcionamento regular e dispunha de pouca vontade política (GOMES, 2009). Conforme aponta Soares (2000), poucos anos após a sua instalação o GTDEO já havia perdido a força existindo apenas do ponto de vista formal. Um dos destaques no âmbito do GTDEO apontado por Yannoulas (2002) foi o lançamento da Campanha Nacional de Promoção de Igualdade, com o slogan: *Brasil, gênero e raça: todos unidos pela igualdade de oportunidades*, durante o

²⁵ Gomes (2009) conta que a discussão deste seminário foi publicada no livro *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil – Estados Unidos* (SOUZA, 1997).

Seminário nacional tripartite sobre promoção de igualdade no emprego (Brasília, de 16 a 18 de julho de 1997).

Também como um desdobramento da denúncia feita pelos movimentos sociais, em 1997 o MTE lança por meio de sua Assessoria Internacional o *Programa Brasil, Gênero e Raça* com o objetivo de cumprir as Convenções nº 100 e nº 111. O programa tinha como um de seus principais produtos a implantação de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão de Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho. Tais Núcleos tinham como pressuposto realizar ações educativas e preventivas, atuar na mediação de conflitos individuais e coletivos e em ações afirmativas, realizar parcerias com entidades e associações representantes da população excluída e ainda apoiar ações desenvolvidas por terceiros que objetivassem promover a igualdade de oportunidades e tratamento (I PNPM, p. 37). Sobre o papel desses núcleos, o boletim de políticas sociais nº 7 do IPEA aponta que apesar das importantes intenções que mobilizavam a existência dos Núcleos, na prática, essa política acabou atendendo “[...] muito mais as pessoas com deficiência do que propriamente a mulheres e negros vítimas de discriminação, abrangendo, portanto, somente parte de seus objetivos” (IPEA, 2003, p. 75).

Como desdobramento deste processo de construção de institucionalidades no âmbito dos Ministérios que atuassem visando a garantir uma agenda de trabalho sensível às questões de gênero e raça conforme expresso nas Convenções nº 100 e nº 111, o MTE instala posteriormente duas comissões: a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça, criada pelo Decreto Presidencial de 20 de agosto de 2004; e a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação, criada pela Portaria nº 219, de 7 de maio de 2008. Ainda vigentes do ponto de vista formal,²⁶ buscam construir, monitorar e articular propostas para a promoção da igualdade de oportunidade e tratamento no mundo do trabalho.

Para tanto, a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça envolve o diálogo com diversas instâncias governamentais – como Ministério do Planejamento, SPM, SEPPIR, SEDH – além da OIT, representantes da classe trabalhadora e de empresas empregadoras e possui como estratégia implementar um Plano de

15 Buscando identificar informações sobre essas comissões, identificou-se no *site* do MTE que tais instâncias não possuem funcionamento regular desde 2009. A última ata da reunião da Comissão Tripartite data de 11 de fevereiro de 2009 e a da Comissão de Igualdade de Oportunidades, de 13 de agosto de 2009. Não foram encontrados estudos sobre o impacto de tais institucionalidades nas políticas públicas.

Trabalho previsto para o período compreendido entre 2009-2013. Já a Comissão de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiências e de Combate à Discriminação, é constituída por representantes do Gabinete do Ministro do Trabalho e Emprego – MTE, representantes da Secretaria Executiva do MTE representantes da Secretaria de Políticas Públicas e Emprego, representantes da Secretaria de Relações do Trabalho, representantes da Secretaria Nacional de Economia Solidária e representantes da Secretaria de Inspeção do Trabalho. Além da existência de uma Comissão Central no âmbito nacional, é composta também por Subcomissões Temáticas, diretamente vinculadas à Secretaria Executiva, e em âmbito regional, denominada Comissão Regional, vinculadas às Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE).

Tais experiências interministeriais se inscrevem em uma mobilização ainda recente de ações governamentais por parte do poder executivo federal orientadas à promoção de uma agenda para a igualdade de gênero e raça no mundo do trabalho. O olhar para o histórico das políticas de trabalho e emprego no Brasil permite evidenciar que as dimensões de gênero e raça foram sendo incorporadas lentamente e só viriam a ser vistas realmente como eixos estruturantes das políticas de enfrentamento às desigualdades nos últimos dez anos. Buscando reconhecer de que forma se deu a incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas de trabalho e emprego, situam-se a seguir alguns marcos importantes que instituíram a conformação de um Sistema Público de Emprego no Brasil e, posteriormente, a adoção de estratégias governamentais que consideram tais dimensões como “perspectivas transversais” na gestão pública.

3.3 A CONFORMAÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO NO BRASIL

As primeiras iniciativas para a conformação de um Sistema Público de Emprego no Brasil foram constituídas entre os anos de 1960 e 1970. Durante esse período, se restringiram a programas de pagamento de indenização aos trabalhadores demitidos e às políticas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASESP) (CARDOSO et al., 2006 apud LEITE; SOUZA, 2010). Apesar de terem sido um passo inicial para a conformação de um sistema público de emprego, ainda não traziam consigo a função de reincorporação do

trabalhador ao emprego. Foi em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que a questão da intermediação da mão de obra começaria a ser amparada. Por sua vez, em 1986 o Sistema cria o Seguro-Desemprego que amplia os benefícios ao trabalhador desempregado. Finalmente, com o advento da Constituição Federal de 1988 e com a criação da FAT²⁷ e CODEFAT²⁸ em 1990 é que o Sistema Público de Emprego no Brasil seria de fato criado.

A Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990 que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o FAT, também passou a prever ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional fornecendo bases para a criação, em 1995, do Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) – vigente até 2003 – quando foi substituído pelo Programa Nacional de Qualificação (PNQ). O PLANFOR permitiu unificar diversas políticas de formação profissional que existiam no país e promover a integração a outras políticas de emprego. De acordo com Leite e Souza (2010) o PLANFOR foi a primeira política pública a incluir como um de seus objetivos o compromisso de promover a igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho de forma explícita. Ainda, segundo as autoras, o PNQ, que o substituiu, “[...] deu novo destaque à promoção da igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho e à articulação da política pública de qualificação profissional com as demais políticas de trabalho e renda” (LEITE; SOUZA, 2010, p. 106-107).

Contudo, a questão de gênero ganhou mais destaque nesses planos do que a de raça, sendo as mulheres pertencentes à categoria que se convencionou denominar “grupos vulneráveis”.²⁹ Mesmo com essas restrições, eles se consolidaram como marcos importantes para dar visibilidade às desigualdades de gênero e raça, uma vez que admitiam que aos grupos

²⁷ Fundo de Amparo ao Trabalhador, regulamentado por meio da Lei nº 7.998, de janeiro de 1990, é destinado ao custeio do Programa do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

²⁸ O CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) é um órgão colegiado de caráter tripartite e paritário formado por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. Dentre as funções mais importantes do órgão, destacam-se a elaboração de diretrizes para programas e alocação de recursos, acompanhamento e avaliação de seu impacto social e proposição do aperfeiçoamento da legislação referente às políticas públicas de emprego e renda, bem como de fiscalização da administração do FAT.

²⁹ Sobre isso Leite e Souza (2010) e Abramo (2007) argumentam que no caso das mulheres tal visão dos programas que as associam como parte dos “grupos vulneráveis” reforça aspectos vinculados à participação feminina no mercado de trabalho que pouco tem a ver com a realidade e, em última instância, acaba contribuindo para velar o combate efetivo às formas vigentes da divisão sexual do trabalho e à segregação e segmentação de gênero no mercado de trabalho.

vulneráveis deveriam ser garantidos pelo menos 80% dos recursos e 90% das inscrições, sendo que cada grupo deveria ter representação ao menos igual à proporção na PEA (Ibidem).

Um protocolo assinado entre MTE e Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM) em 1996 permitiu garantir espaço privilegiado às mulheres no PLANFOR³⁰. A partir disso, também se passou a instituir a obrigatoriedade de que as fichas de inscrição contassem com o registro do sexo e etnia para verificação do cumprimento das metas de participação estipuladas aos “grupos vulneráveis”.

Segundo aponta Yannoulas (2002) sobre os resultados alcançados pelo PLANFOR em relação ao foco prioritário dado às mulheres:

A análise dos resultados quantitativos alcançados pelo PLANFOR entre 1996 e 1998, revela um interessante avanço, dado que se registrou uma atenção preferencial às mulheres, inclusive superando as metas inicialmente propostas. Estas metas eram alcançar uma percentagem similar a PEA feminina (~40%) entre as formandas, com um mínimo de participação de 30% (...). Segundo as informações oficiais, a média da participação feminina alcançada no PLANFOR para os anos 1995-1999 foi de 50% – mais de 4 milhões de trabalhadoras (p. 31-32).

Nesse processo de consolidação de um sistema público de emprego destaca-se ainda a criação das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, em 1995 – que visavam instituir o primeiro passo com vistas a descentralizar o Sistema – e, mais tardiamente, a realização de dois Congressos Nacionais do Sistema Público do Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), em 2004 e 2005. Esses eventos, organizados pelo MTE em parceria com o CODEFAT e o Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho (FONSET) e grandes prefeituras, contaram ainda com congressos regionais, que mobilizaram diversos atores/atrizes sociais, ONG e órgãos governamentais.

De acordo com Leite e Souza (2010), os congressos mobilizaram uma série de questões importantes. Nas palavras das autoras:

Ao substituir a ideia de Sistema Público de Emprego pela de Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, suas Resoluções ampliam os grupos a serem contemplados, integrando os trabalhadores informais, de empreendimentos solidários, os microempreendedores. Além disso, os Congressos são fruto de uma preocupação com a articulação e ampliação das

³⁰ Sobre isso ver ABRAMO, 2007.

várias funções do sistema. Outra questão a ser destacada é a ênfase na gestão participativa do sistema, centralizada nas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, que passam a ser consideradas como conselhos de negociação entre empregadores, trabalhadores e governo. Por fim, mas não menos importante, é o fato de os Congressos encamparem a ideia, já desenvolvida no PLANFOR, de grupos vulneráveis, elegendo como público prioritário os jovens, os trabalhadores de mais de 40 anos e “com necessidades especiais”, as mulheres, os afrodescendentes, os desempregados de longa duração (p. 108).

Ainda, conforme as mesmas autoras, apesar dos Congressos sinalizarem a importância de se olhar para esses “grupos vulneráveis”, as resoluções tiradas pouco avançaram no sentido de instituir diretrizes que apontassem como tais grupos seriam concretamente inseridos no Sistema. Ademais, a perspectiva da transversalização de gênero, raça e etnia sequer apareceu nos documentos dos Congressos como princípio norteador.

A substituição do PLANFOR pelo Programa Nacional de Qualificação (PNQ) na gestão de Luis Inácio Lula da Silva permitiu manter a política de qualificação no Plano Plurianual (PPA) e contribuiu que as dimensões de gênero e raça fossem efetivamente incorporadas passando a estar presentes em todos os cursos oferecidos (e não apenas aqueles dirigidos às mulheres e negros/as). Durante esse período destacam-se ainda as parcerias feitas com a OIT no âmbito do Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Raça e Erradicação da Pobreza e Geração do Emprego³¹ com o governo federal no sentido de capacitar gestores e técnicos responsáveis pelas formações (ABRAMO, 2007).

Da mesma forma que no caso das resoluções do PLANFOR e das resoluções dos Congressos, o PNQ também apresenta um conjunto de limitações conforme salientam Sardenberg e Costa (2008) no que diz respeito à transversalização das perspectivas de gênero e raça. Nas palavras das autoras:

[...] algumas lacunas do PNQ inserem-se em um problema maior que, de fato, interfere dificultando a implementação das políticas de forma mais efetiva, qual seja, a falta de uma transversalização de gênero e raça, de uma incorporação dessas perspectivas de forma mais efetiva e integrada no plano

³¹ O Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Raça, a Erradicação da Pobreza e a Geração de Empregos foi instituído não apenas com o objetivo de contribuir para a transversalização da pauta de gênero e raça no PNQ, mas também com o propósito de integrar essas perspectivas às estratégias de combate à pobreza e de formular programas de geração de emprego e renda através do fortalecimento das capacidades institucionais dos governos, organizações de trabalhadores e empregadores.

institucional, e não apenas como parâmetros norteadores para o plano operacional, como até então tem sido colocada” (p. 133).

No que diz respeito à intermediação de mão de obra, essa política foi instituída pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE) por meio do Decreto nº 76.403, de 08 de outubro de 1975 de forma desarticulada em relação a outros programas até o início dos anos 2000. A partir das resoluções do II Congresso SPETR realizado em 2005 é que se passou a pensar o papel da intermediação como políticas de captação de vagas no mercado de trabalho, além de outras formas alternativas de geração de renda.

Nesse sentido, é que se propõe um maior esforço de divulgar e sensibilizar tanto empregadores quanto os grupos mais vulneráveis para que sofressem menos discriminação e fossem incluídos. A partir daí o SINE passa a se nortear segundo o princípio de focalização de “grupos vulneráveis” com metas estipuladas, como a de que 15% dos recursos de intermediação e orientação profissional deveriam ser distribuídos aos grupos vulneráveis dentre o total de trabalhadores desempregados. Sobre o SINE, Leite e Souza (2010) salientam ainda que:

Em 2006, foram atendidas pelo SINE, 212.476 mulheres, o que corresponde a 53,4% do total de trabalhadores recolocados. Embora esse número atinja a meta da proporção da presença feminina na PEA, ele não expressa o atendimento nas atividades de geração de renda e economia solidária, programas nos quais a incorporação da dimensão de gênero quase nem aparece (...) e o Programa não apresenta qualquer orientação voltada à intermediação da população afrodescendente (p. 118).

Por sua vez, outras políticas como o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), criado em 1994, e o Programa Nacional de Economia Solidária (função incorporada ao SPETR) trouxeram as dimensões de gênero e raça apenas de forma residual. O PROGER foi criado com o objetivo de possibilitar a criação de empreendimentos e sua auto-sustentação por meio de linhas de crédito para o setor rural e urbano como agricultores familiares, associações, cooperativas e empreendedores de baixa renda. O PROGER é composto pelo PROGER urbano, PROGER rural e PRONAF. No caso do PROGER não existe definição para segmentos populacionais, mas para ramos de atividade. Já o PRONAF incluiu uma linha voltada para as questões de gênero intitulada PRONAF Mulher. Por sua

vez, o Programa Nacional de Economia Solidária³², apesar de ter como intuito possibilitar o acesso de “grupos vulneráveis” ao trabalho e programas de geração de renda considerando microcrédito e formas solidárias de organização (como a autogestão), não incorpora as questões de gênero e raça mesmo considerando que se enquadra nas ações do SPETR destinadas a “grupos vulneráveis”.

Esse contexto da incorporação gradativa das perspectivas de gênero e raça nas políticas de trabalho e emprego ganharia maior fôlego a partir de 2003 – com o advento do Governo Lula – com um enfoque que as interpreta como dimensões transversais nos planos de governo. Para tanto, a criação de institucionalidades próprias como a SPM e a SEPPIR, a realização das Conferências de Políticas para as Mulheres e de Igualdade Racial, bem como a construção de Planos e Programas com recorte de gênero e raça possibilitou a construção de agendas mais robustas que contemplassem ambas as dimensões e suas inter-relações. A seguir buscaremos situar o que representou a entrada das perspectivas de gênero e raça como eixos transversais nas políticas públicas, especificamente àquelas voltadas para o mundo do trabalho.

3.4 A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E RAÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A IV Conferência Mundial das Mulheres de Beijing (1995) e a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas de Durban (2001) estabeleceram inúmeros desafios para as políticas públicas em nível mundial que, entre outras questões, definiu como de suma importância que os governos passassem a contemplar as dimensões de gênero e raça de forma ampla e irrestrita nas mais diversas áreas setoriais. Essa estratégia para que as políticas alcancem pleno enfrentamento das condições que marcam as desigualdades de gênero e raça tem sido nomeada como ‘gestão transversal’.

Conforme aponta Reinach (2013) a ideia de transversalidade advém da literatura que utiliza o termo em português ou espanhol como uma tradução de *mainstreaming* fundamentada principalmente no *gender mainstreaming*. Por esse motivo é bastante comum que o termo esteja principalmente associado às políticas de gênero. Entretanto, segundo

³² Convém ressaltar que desde 2003 o MTE possui uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) com o objetivo de fortalecer o viés da economia solidária nas políticas e conjugá-las à geração de trabalho e renda, incorporando a inclusão social.

pontua a referida autora, o termo também tem sido utilizado para se referir a políticas de igualdade racial e, eventualmente, de direitos humanos.

Especificamente sobre a transversalidade de gênero, o termo tem sido utilizado para designar estratégias de gestão que tenham por objetivo inserir a temática de gênero em todas as políticas governamentais. A ideia de *mainstreaming* advogada na Conferência de Beijing como prática a ser amplamente disseminada pelos países, já havia sido implantada pelos países escandinavos no âmbito da União Europeia³³. Posteriormente, começa a ser também incorporada por outros países, tornando-se uma referência internacional em políticas na temática de gênero e, como mencionado, também para o Brasil³⁴.

A definição de *gender mainstreaming* – surgida após a Conferência de Beijing e, posteriormente, consolidada pelo *Council of Europe* – diz que: “(*gender mainstreaming*) is the (re)organization, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies, at all levels and at all stages by the actors normally involved in policy making³⁵”. Definiu-se, portanto, que gênero deveria ser uma “corrente principal” a perpassar as políticas governamentais de modo a garantir efetivamente a igualdade entre homens e mulheres em todos os campos da vida social (SILVA, 2011).

Conforme aponta Serra (2004) para além da transversalidade ser um conceito, é ainda um “instrumento organizativo”. De acordo com o autor, o termo não pode ser comparado e confundido com outras ideias como “intersetorialidade”, “matricialidade” e “interdisciplinaridade”, sendo a expressão *mainstreaming* a mais adequada para expressar aquilo que a transversalidade representa. Ainda, segundo o autor, a transversalidade seria a terceira fase de desenvolvimento da gestão pública dentro de uma perspectiva “multidimensional”.

Para Serra (2004) a primeira fase seria aquela representada pela focalização e setorialização. A segunda seria a da horizontalização, por sua vez preocupada com a

33 A ideia de *gender mainstreaming* se constitui precipuamente na Suécia, em 1990.

34 Ver BANDEIRA, L. Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas (Documento de la Reunión de Expertos “*Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género*”). Quito: CEPAL / Unidad Mujer y Desarrollo, agosto 2004.

35 Ver Walby, Sylvia. "Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12.3 (2005): 321-343.

“interdepartamentalidade”, “intersetorialidade” e “matricialidade”. Por fim, a última fase de desenvolvimento da gestão pública seria a da transversalidade que, a partir de uma perspectiva multidimensional, asseguraria a cooperação entre diversos atores sociais dentro de um “Estado relacional”. Assim, segundo o autor, a gestão transversal teria como pressuposto interferir nas formas tradicionais de organização da gestão governamental devendo ainda ser combinada a um objetivo comum dentro de sua estrutura.

Cabe destacar que, dentro dessa visão, Serra (2005) não nega a estrutura vertical de governo estabelecida conforme a divisão setorial para que a transversalidade se efetive. Acredita que mesmo dentro de estruturas verticais a transversalidade pode se revelar útil para dar uma nova leitura e contribuir para a ressignificação da estratégia setorial em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Embora o autor acredite que a transversalidade pode se dar dentro de uma estrutura vertical, certamente o desafio de efetivar essa perspectiva é acentuado quando tratamos de estruturas altamente setorializadas e departamentalizadas (SILVA, 2011). Nas palavras de Serra (2005, p. 3):

La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y las áreas de la organización que no encajen en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas.

A transversalidade tem sido uma abordagem mais adotada no contexto governamental para lidar com os desafios de formular e implementar políticas para “minorias” mesmo que conceitualmente a transversalidade extrapole esse rol de atuação (IPEA, 2009). Ademais, a aplicação do termo tem sido reiterada e disseminada de forma um tanto equivocada, como um “conceito-curinga” para legitimar “nobres intenções do governo” em busca de soluções estratégicas para a gestão pública (SERRA, 2005, p. 3).

Mesmo dentro de seus muitos usos e sentidos que não apresentam consenso e/ou fórmula política, a transversalidade – enquanto uma recomendação expressa nos documentos das conferências internacionais – tem sido incorporada por muitos governos e paulatinamente vem sendo reconstruída e confrontada no âmbito do governo federal brasileiro pelas práticas cotidianas das/os gestoras/es (REINACH, 2013).

Como já apresentado, os países da comunidade europeia foram os primeiros a contribuir para implementar e, posteriormente, disseminar o *gender mainstreaming* enquanto estratégia governamental para a igualdade de gênero. Para tanto, tais países buscaram criar institucionalidades próprias que pudessem contribuir para garantir a visibilidade das mulheres enquanto sujeitos de direitos específicos na agenda pública. No contexto brasileiro esse desafio foi assumido como uma das prioridades políticas principalmente no âmbito do governo federal com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003. Nota-se também uma relativa ampliação da presença de organismos de políticas para as mulheres (OPM) em contexto subnacional que hoje são realidade em grande parte do país, evidenciando uma situação bastante diferente do que há dez anos.³⁶

A exemplo da SPM, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) foi criada também em 2003 com vistas a garantir que a perspectiva etnicorracial fosse incorporada também de forma transversal às políticas públicas. Igualmente, outros organismos para a promoção de políticas para a igualdade racial também têm sido instituídos em contexto subnacional. Entretanto, em menor escala comparativamente aos OPM.

Cabe destacar que no contexto federal a instalação de secretarias que pudessem contribuir para a transversalização de gênero e raça foram marcos no histórico das políticas públicas brasileiras para a superação das desigualdades sociais. O contexto da formação dos órgãos é bastante influenciado pela pressão dos movimentos sociais e pela priorização que se deu às questões de gênero e raça a partir do Governo Lula. Até então tais perspectivas haviam aparecido apenas de forma residual nos outros governos. Ademais, conforme salienta Abramo (2007), a SEPPIR logrou colocar o Brasil em posição de vanguarda no contexto latino-americano tanto por representar uma institucionalidade própria para a questão racial ainda não inaugurada por outros países até então, bem como pelo seu papel de enfrentar as desigualdades de gênero e raça compreendendo-as de forma inter-relacionada.

Estudos recentes sobre a transversalidade nas políticas públicas, como o de Sardenberg e Costa (2008), Papa (2011), Silva (2011) e Reinach (2013), demonstram que, apesar desse princípio orientador representar um avanço para a constituição de uma agenda de

36 Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC (2013) considerando as prefeituras dos 5.570 municípios brasileiros, entre 2009 e 2013, o número de municípios com estrutura para formulação, coordenação e implementação de políticas para mulheres foi de 1.043 (18,7%) para 1.533 (27,5%) – representando um crescimento de 8,8 pontos percentuais. Informação extraída de: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/> (em 18 de maio de 2014).

políticas preocupadas com a equidade de gênero e raça, também enfrenta uma série de desafios para ser efetivado. Entre eles destacam-se a dotação orçamentária e a estrutura limitada das secretarias transversais (SEPPIR, SPM e SEDH), bem como a carência de estruturas específicas dos órgãos de governo (diretorias, coordenadorias, comitês, grupos de trabalho etc.) que garantam a atenção às especificidades de gênero e raça. Nesse contexto, a transversalização como objetivo acaba não se efetivando, mesmo quando uma série de iniciativas delineadas para o combate à desigualdade de gênero e raça é colocada em prática por diferentes órgãos e instâncias governamentais.

Nota-se ainda nesses trabalhos, a partir da percepção de gestoras e da análise de experiências de gestão transversal em outros países, que muitas vezes a transversalidade pode servir de pretexto para que os governos deixem de dirigir e financiar políticas específicas para as mulheres. Ou seja, a transversalidade contribuiria para diluir as políticas e impedir que ações concretas e específicas fossem dirigidas às mulheres, uma vez que, segundo o princípio do *gender mainstreaming*, a perspectiva de gênero deveria estar incluída na prática de governo de forma “ampla e irrestrita” entre as mais diversas áreas setoriais. Trabalhos como o de Ferreira (2003) destacam a importância do “caminho de mão dupla” (*twin-track approach*) para efetivar a estratégia de *gender mainstreaming*. Isso corresponde a transversalizar o enfoque de gênero nos mais diversos setores do governo, ao mesmo tempo em que se implementam políticas especificamente dirigidas às mulheres.

3.5 A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E RAÇA NOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO FEDERAL (2004-2013)

O PPA é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988 e tem como função orientar o poder Executivo a viabilizar a ação pública a partir, segundo o Art. 165, § 1º, de “[...] diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). Mais do que um “instrumento burocrático”, o PPA tem um papel central na organização das ações do Estado, uma vez que os demais instrumentos de planejamento governamental – como a LDO e LOA – são orientados por ele.

O PPA é o documento que representa o conjunto de políticas públicas de um governo logo que este assume e tem duração de quatro anos, sendo que para o primeiro ano de uma nova gestão deve valer aquilo que está previsto no último ano do PPA do governo

antecessor. O PPA foi elaborado para que os governos passassem a adotar uma visão de planejamento estratégico da gestão, bem como para facilitar o acompanhamento das políticas pela população. Para tanto, a estrutura do documento deve apresentar de forma explícita os objetivos, metas, órgão responsável e público-alvo de cada ação governamental.

O país já teve, desde 1996, quatro PPA, sendo que atualmente encontra-se vigente o PPA 2012-2015. Principalmente desde o terceiro PPA (2004-2007) as questões de gênero e raça passaram a ser incorporadas de forma mais evidente como eixos transversais. Ainda, com vistas a dar maior ênfase na transversalidade como estratégia de gestão governamental, desde o ano de 2013 o governo federal passou a elaborar o “monitoramento das agendas transversais” com o intuito de dar visibilidade ao lugar de grupos sociais específicos mesmo dentro de programas não voltados explicitamente a esses públicos.

O primeiro monitoramento das agendas transversais inaugurado no PPA 2012-2015 traz um balanço das políticas no âmbito federal para Juventude, Mulheres, Igualdade Racial, População LGBT, População de Rua, Criança e Adolescente, Idosos, Deficientes e Povos Indígenas. Conforme explicita o relatório de monitoramento, as agendas transversais são constituídas tanto de compromissos expressos em programas/políticas de caráter setorial (saúde, educação, desenvolvimento urbano, assistência, previdência, cultura etc.), como também de outros programas/políticas de caráter transversal que possuem ações diretas implementadas por meio da coordenação das políticas setoriais mais relevantes para atendimento dos públicos especificados (BRASIL, 2013).

A imagem a seguir expõe essa orientação da gestão transversal no PPA para o governo federal:

Figura 4: Políticas setoriais e agendas transversais.



Fonte: BRASIL (2013, p. 13)

O relatório de monitoramento apresenta que o atendimento aos públicos das agendas transversais deve ser compreendido a partir dos esforços empreendidos pelo governo nos últimos anos para a ampliação e aperfeiçoamento das políticas sociais. Conforme o relatório define, esse aspecto é característico “[...] da institucionalização de novos direitos, políticas e programas de governo; pela expansão dos recursos aplicados em políticas sociais; e pela introdução de arranjos de gestão que enfatizam a criação de condições para a efetivação das políticas sociais, sobretudo o alcance de públicos e territórios mais vulneráveis” (BRASIL, 2013, p. 14).

Os programas, objetivos e metas dentro dessa estratégia de monitorar o PPA em função de suas “agendas transversais” apresentam os serviços que compreendem o atendimento específico ou que possuem forte impacto na vida do público-alvo. Portanto, não são apresentados os programas, objetivos e metas que, embora possam ter impacto na vida desses públicos, são universais e não contemplam esses segmentos. Especificamente no caso da agenda transversal de mulheres, o documento apresenta 22 programas, 52 objetivos e 217 metas. Já no caso da agenda para a promoção da igualdade racial e comunidades quilombolas são designados pelo relatório 27 programas, 74 objetivos e 127 metas.

Convém destacar que esses programas, objetivos e metas do PPA pressupõem estabelecer o diálogo com os compromissos expressos nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) e no Estatuto da Igualdade Racial. Tais pactos orientam as ações da SPM e da SEPIIR e buscam refletir e dialogar com aquilo que é instituído no PPA vigente que, como já vimos, deve assegurar por meio de metas específicas e dotação orçamentária que as perspectivas transversais de gênero e raça sejam materializadas em ações concretas.

Especificamente naquilo que tange os PNPMs, convém destacar que já foram instituídas três edições desse instrumento de planejamento – (2004-2007), (2008-2011) e (2013-2015) – sempre lançados após as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.³⁷ Desde a sua última versão, o PNPM buscou explicitar para cada uma de suas ações, o código do objetivo, meta ou iniciativa equivalente no PPA com o objetivo de visibilizar a convergência entre os instrumentos de planejamento para efetivar a transversalização de gênero nas políticas.³⁸

Diferentemente do processo realizado pela SPM para a transversalização da perspectiva de gênero no PPA por meio do PNPM, a SEPIIR busca transversalizar a perspectiva de raça utilizando como referência o Estatuto da Igualdade Racial (instalado pela Lei 12.288/2010)³⁹. É este Estatuto que orientou a elaboração do PPA 2012-2015 no que tange a perspectiva racial e serviu como subsídio para a criação de um programa específico denominado “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”. Ademais, dentro

³⁷ São espaços de participação social para a discussão e articulação de propostas sobre determinado tema. Participam desses espaços representantes da sociedade civil e do governo para a construção das prioridades que deverão orientar o planejamento das políticas públicas. Geralmente possuem etapas municipais, estaduais e a nacional, mas também podem acontecer conferências em apenas um dos níveis da federação, bem como “conferências livres”. No país já ocorreram três processos de Conferência de Políticas para as Mulheres. Na última, realizada em 2011, participaram mais de 200 mil pessoas, das quais 2.125 delegadas nacionais.

³⁸ O PNPM busca implementar a gestão por transversalidade, visando à garantia de que a perspectiva de gênero seja incorporada às políticas dos órgãos governamentais. De acordo com o III PNPM, “[...] a transversalidade, como uma estratégia do Plano Nacional de Política para as Mulheres no Governo Brasileiro, é composta por três dimensões: i. entre os órgãos de governo (intersetorial); ii) entre governo federal, estadual e distrital (federativa); iii) entre Estado e Sociedade (participação e controle social).”

³⁹ Destaca-se ainda no processo de efetivação das diretrizes do Estatuto da Igualdade Racial a regulamentação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), por meio do Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013. Tal sistema é considerado a principal medida para a regulamentação do Estatuto da Igualdade Racial. O SINAPIR visa a dar apoio à implementação de estratégias pelos Estados e municípios para a promoção da igualdade racial.

deste último PPA a questão racial foi incorporada ainda a 26 outros programas conforme nos mostra o Relatório de Monitoramento das Agendas Transversais.

Para fins desta pesquisa busca-se compreender a natureza das ações que vêm sendo adotadas pelo governo com recorte de gênero e raça voltadas para a igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho a partir de 2004. Para tanto, é utilizada como referência principal as informações nas três edições dos PNPM, uma vez que este instrumento possui um detalhamento maior das ações e representa o instrumento de referência para o planejamento das ações do *lugar* desta pesquisa: a SPM. Com base nas três edições desse instrumento de planejamento apresentamos a seguir um breve levantamento e análise de alguns programas voltados ao mundo do trabalho em prol da igualdade de gênero e raça. Adicionalmente buscou-se coletar informações nos Relatórios da SEPPIR com vistas a verificar a existência de ações voltadas ao mundo do trabalho para a população negra (que inclui as mulheres negras).

Apresentamos a seguir o mapeamento dos programas e ações governamentais⁴⁰ segundo a classificação proposta por Abramo (2007; 2010) que agrupa as políticas que vêm sendo implementadas pelo Brasil no período recente para a promoção da igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica das mulheres (brancas e negras) em quatro categorias, a saber: a) políticas de combate à pobreza e à exclusão social; b) políticas de acesso das mulheres aos recursos produtivos; c) políticas ativas de mercado de trabalho; e d) programas para o trabalho assalariado e o emprego formal.

Convém destacar que, apesar de adotar a categorização proposta pela referida autora, nem todas as políticas identificadas a seguir foram pontuadas dentro dessa classificação. Tratamos de incluir nesta classificação outros programas mais atuais que possam ganhado destaque no panorama das ações governamentais em prol da igualdade de gênero e raça no mundo do trabalho após o lançamento de sua pesquisa. Evidenciamos ainda as metas e ações previstas pelos referidos instrumentos de planejamento que sejam correspondentes aos programas retratados, bem como mencionamos os órgãos responsáveis pela sua implementação.

⁴⁰ O mapeamento não procura ser exaustivo, mas tem o caráter de evidenciar as prioridades da agenda política governamental para as questões de gênero e raça no mundo do trabalho.

a) políticas de combate à pobreza e à exclusão social

Esta primeira categoria contempla os programas de transferência de renda e de ampliação dos segmentos mais vulneráveis a serviços básicos como energia elétrica e água. Tais políticas se inscrevem em um contexto mais amplo em que não apresentam um recorte explícito de gênero, mas que, por outro lado, possuem um grande impacto na vida das mulheres. Tais programas buscam, sobretudo, garantir às cidadãs e cidadãos a inclusão a um “padrão básico de cidadania”. Destacam-se no rol dessas políticas:

- O Programa de transferência de renda **Bolsa Família**, criado em 2003 e implementado pelo MDA, objetiva combater a pobreza e a pobreza extrema no Brasil. Atualmente beneficia 14,1 milhões de famílias (o que representa mais de 50 milhões de pessoas) das quais 93% são chefiadas por mulheres que recebem diretamente o recurso⁴¹ (MDS, 2013). No PNPM o Bolsa Família é apresentado principalmente no sentido de garantir a “focalização” do público feminino mais vulnerável em cursos para mulheres em situação de violência doméstica (ação 4.2.4 do II PNPM) e para vagas em cursos de qualificação para o mercado de trabalho (meta do capítulo de autonomia econômica no III PNPM).
- O **Programa Luz para Todos**, criado no âmbito do MME, entre 2003 e 2013 levou energia elétrica a mais de um milhão de residências. Tal política impacta positivamente na qualidade de vida e autonomia das mulheres (mesmo que não sejam beneficiárias diretas da política), uma vez que é considerada uma ação estratégica de infraestrutura para a redução da pobreza e da fome (MME, 2013). Uma das ações importantes sobre o Programa Luz para Todos destacada no âmbito do II PNPM diz respeito à necessidade de “[...] trabalhar para que os dados sejam produzidos de forma desagregada por sexo e por raça/etnia e permitam o acompanhamento da execução e do impacto do programa na vida dos/as cidadãos/ãs” (p. 146).

⁴¹ Cabe destacar sobre a focalização da mulheres no Bolsa Família que, ao passo que constitui um fator de “empoderamento” feminino, também contribui para reafirmar o papel da mulher como “cuidadora da família”. Diversos estudos, como o de Serrano (2006), têm buscado identificar as potencialidades e limitações da focalização das mulheres nesse programa.

- O **Programa de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural**, implementado pelo MDA, atendeu entre 2004 e 2013 mais de um milhão de mulheres para que pudessem tirar sua carteira de identidade, carteira de trabalho, CPF, inscrição em INSS, Cadastro Único, entre outros serviços (BRASIL, 2013). No III PNPM aparece como uma das metas do capítulo de autonomia econômica das mulheres “[...] emitir 1.200.000 documentos jurídicos e civis para mulheres rurais” (p. 15).

b) políticas de acesso das mulheres aos recursos produtivos

A segunda categoria de políticas é aquela que objetiva ampliar o acesso das mulheres aos recursos produtivos (terra, crédito e assistência técnica). Os programas desta categoria destinam-se prioritariamente a mulheres em situação de desemprego, de “inatividade” ou ainda àquelas inseridas na economia informal. São programas para mulheres com alto grau de pobreza e exclusão, mais focadas no contexto rural. Conforme salienta Abramo (2010, p. 42), apesar do caráter reduzido desses programas, eles “[...] vêm contribuindo para diminuir a invisibilidade do trabalho das mulheres na área rural e as relações de gênero, na medida em que questionam a associação direta e exclusiva do homem como chefe da família e provedor e da mulher como cuidadora, ou, no máximo, ‘ajuda ao trabalho produtivo realizado pelo homem’.”

Os programas destacados nessa categoria estão concentrados majoritariamente no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Este Ministério possui uma diretoria específica para tratar das questões de gênero e, no âmbito do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE), concentra diversas ações voltadas à ampliação da autonomia das mulheres rurais. Além do Programa de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural (já evidenciado na categoria anterior) o MDA possui outras ações focadas no acesso das mulheres aos recursos produtivos. Evidenciamos abaixo três políticas que se destacam por serem estruturantes para o cumprimento das metas previstas no PPA e no PNPM vigentes até 2015, quais sejam:

- A implementação da garantia de “**Titulação Conjunta de Terra**” instalada pela Portaria Nº 981, de 02 de outubro de 2003, visa a assegurar que tanto o homem quanto a mulher dentro de um casamento ou de união civil estável sejam titulares da terra. A

titularidade conjunta visa a garantir que a mulher usufrua da renda e dos benefícios econômicos e sociais. Ainda, em caso de separação, as mulheres têm direitos. Em se tratando de famílias monoparentais na qual as mulheres são as chefes, elas passam a ter preferência na titulação da terra. O índice de mulheres titulares de lotes da reforma agrária ampliou significativamente: era 24,1% em 2003 e passou para 55,8% em 2007. No caso das mulheres chefes de família, durante o mesmo período, elas eram 13,6% e passaram a ser 23% do total de beneficiários/as (MDA, 2013). No II PNPM apareceu um objetivo destacado sobre a titulação conjunta de terra no capítulo 7 “direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais”, assim expresso: “[...] garantir o acesso igualitário das mulheres à terra, por meio da inscrição, cadastro e titulação de assentamentos da reforma agrária, bem como orientação jurídica e capacitação sobre os direitos das mulheres assentadas” (p. 148).

- A **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)** possui o “Setorial Mulheres” que institui uma série de ações de apoio à produção. Entre 2004 e 2009, mais de 31 mil mulheres foram beneficiadas pela Política e 16 milhões de reais foram investidos (MDA, 2013). Como parte dessa Política foi criada a Rede Ater Mulheres. Como meta do capítulo de autonomia no mundo do trabalho o III PNPM prevê: “Prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) qualificada e continuada para pelo menos 500 mil famílias de agricultoras familiares, assentadas de reforma agrária, mulheres integrantes de povos e comunidades tradicionais (inclusive ribeirinhos)” (p. 68).
- O **PRONAF Mulher**, criado no Plano Safra 2003/2004, representa uma linha de crédito volta especificamente às mulheres rurais independentemente de sua condição civil. Para acessar o recurso as mulheres devem cumprir alguns requisitos, podendo solicitar o valor máximo de R\$ 130.000,00 para financiar suas atividades agrícolas. Entre o período que compreende o Plano Safra de 2003/2004 e o ano de 2011 mais 37 mil contratos foram concedidos às mulheres na linha PRONAF Mulher – o que representou mais de 237 milhões de reais emprestados às beneficiárias (BUTTO, 2011). Sobre o PRONAF Mulher o II PNPM previu duas metas no âmbito do capítulo

de autonomia econômica (p. 40): a) Conceder crédito especial (Pronaf Mulher) a 58 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2008 a 2011; e b) Ampliar a participação das mulheres no Pronaf para 35%. Já no III PNPM apareceram duas metas relacionadas ao PRONAF no capítulo de “direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta”, quais sejam (p. 68): a) Cumprir as metas de concessão de crédito às mulheres nos programas de crédito fundiário e garantir 70 mil contratos no Pronaf Mulher e 30 mil contratos no Apoio Mulher na reforma agrária e o acesso de pelo menos 262 mil agricultoras familiares ao microcrédito orientado; e b) Garantir condições de acesso ao Pronaf à 1.050.000 mulheres.

c) políticas ativas de mercado de trabalho

A terceira categoria é aquela que Abramo designa de “políticas ativas de mercado de trabalho” que são, em grande parte, destinadas a desempregados, trabalhadores informais e com baixa escolaridade. Algumas ações e metas designadas nos PPA e PNPM se inscrevem no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) – já tratado neste capítulo – como o aumento da participação de mulheres no Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Abaixo destacamos os principais programas, ações e metas com recorte de gênero que aparecem nos instrumentos de planejamento para esta categoria:

- Os PPA e PNPM previram algumas articulações junto ao MTE visando à capacitação de mulheres no âmbito do SINE (Sistema Nacional de Emprego) – cuja conformação já foi retratada neste capítulo. Com as mudanças na intermediação de mão de obra introduzidas pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) em 2003, as mulheres de baixa escolaridade, junto de outros grupos discriminados (como a população afrodescendente), passaram a ser priorizadas pelo **Plano Nacional de Qualificação (PNQ)**. Tendo isso em vista, tanto no I PNPM (2004-2007), como no II PNPM (2008-2011) uma das metas estipuladas em ambos os documentos no capítulo de autonomia econômica das mulheres destacou: “Manter a média nacional em, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados atendidos pelo PNQ e nos convênios do MTE com entidades que desenvolvam formação profissional” (p. 40). Por sua vez, no III

PNPM a mesma meta não permaneceria citada, ainda que presente no documento de monitoramento das agendas transversais do PPA. Dentro do SINE destaca-se ainda o **Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE)** – criado em 2003 – que tem como objetivo a inserção de jovens no mercado de trabalho por meio de “Consórcios Sociais da Juventude e o Serviço Civil Voluntário” entre o governo e as instituições empregadoras. O PNPE é citado no III PNPM dentro do capítulo de “igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência” como uma das metas para a população jovem, onde se lê: “[...] ampliar o acesso das mulheres com 18 anos ou mais ao primeiro emprego e ao trabalho decente”⁴² (p. 92). No âmbito do PNQ foi possível ainda desenvolver o Programa “Trabalho Doméstico Cidadão”, criado em 2005 sob gerência do MTE – com apoio da SEPPIR e articulação com FENATRAD – com o objetivo de valorizar o trabalho e a trabalhadora doméstica visando a consolidar uma política de Estado. Ações como qualificação social e profissional, incentivo à ampliação da escolaridade e outras políticas de *advocacy* para a ampliação da proteção social dessas trabalhadoras resultaram em 2013 na aprovação da “PEC das Domésticas” – ou a Emenda Constitucional nº 72 – visando a estabelecer “a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais”. O III PNPM busca incorporar uma linha de ação específica para fazer valer essa conquista do ponto de vista legislativo no capítulo de autonomia e mundo do trabalho em que se lê como diretriz estruturante a “[...] ampliação e regulamentação dos direitos das trabalhadoras domésticas” (p. 15).

- O **Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher** foi criado em 2007 pela SPM em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) com vistas ao estimular o empreendedorismo feminino por meio de ações de apoio à criação e desenvolvimento de negócios liderados por mulheres (prioritariamente de baixa renda). No ano de 2008 o Programa atendeu a 1.800 mulheres no Rio de Janeiro.

⁴² O trabalho decente é definido pela OIT como “[...] o trabalho produtivo adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna” (MTE, 2013). Desde a assinatura de um compromisso junto à OIT, em junho de 2003, o governo brasileiro se comprometeu a desenvolver ações de promoção e fortalecimento de uma agenda nacional de trabalho decente que inclui, entre outras coisas, a implementação do Programa Nacional de Trabalho Decente e do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente.

Posteriormente, tinha como previsão (conforme expresso no relatório de monitoramento do II PNPM) atender a mais 1.800 mulheres em Santa Catarina e no Distrito Federal, totalizando 3.600 mulheres beneficiadas até 2009. O programa esteve vigente apenas durante a execução do II PNPM (2008-2011). Outra ação de incentivo ao empreendedorismo feminino destacada pela SPM recentemente (e por isso não presente no último PNPM) foi o Espaço da Mulher Empreendedora de Curitiba que será lançado no primeiro semestre de 2014 no âmbito da Casa da Mulher Brasileira⁴³ como parte integrante do Programa Mulher Viver Sem Violência.

- **O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)** foi criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 visando à ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica em todo o território nacional. A implementação do programa é de responsabilidade do MEC, sendo os cursos gratuitos e oferecidos em escolas públicas (federais, estaduais e municipais), em unidades de ensino do SENAI, do SENAC, do SENAR e do SENAT e em outras instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio que sejam conveniadas. São oferecidos cursos de formação inicial, continuada ou qualificação profissional, para quem já concluiu ou cursa o ensino médio, trabalhadores, e beneficiários de programas federais de transferência de renda. De acordo com o MEC (2014) desde quando o programa foi criado em 2011 já atendeu a 2,5 milhões de brasileiros. Sua meta atual é oferecer cursos técnicos e de formação inicial e continuada para 8 milhões de estudantes e trabalhadores. Convém salientar que o PRONATEC integra-se ao Programa Brasil Sem Miséria como uma das estratégias de combate à pobreza. Por isso, busca focalizar como público-alvo prioritário os beneficiários do Bolsa Família. Este programa de qualificação profissional aparece no III PNPM como uma das metas do capítulo de autonomia e igualdade econômica das mulheres onde se lê: “[...] garantir que no mínimo a metade

⁴³ A Casa da Mulher Brasileira é uma ação dentro do Programa Mulher Viver Sem Violência lançada pela presidenta Dilma Rousseff em 8 de março de 2013 que busca fortalecer e criar espaços de atendimento às mulheres em situação de violência que reúnam os seguintes serviços: delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAM), juizados e varas, defensorias, promotorias, equipe psicossocial (psicólogas, assistentes sociais, sociólogas e educadoras, para identificar perspectivas de vida da mulher e prestar acompanhamento permanente) e equipe para orientação ao emprego e renda. Está previsto o investimento de R\$ 305 milhões para o projeto entre 2013-2014.

dos beneficiários do bolsa-formação inclusão produtiva para beneficiárias do Bolsa Família, no âmbito do PRONATEC, sejam mulheres” (p. 15). Segundo a SPM, no ano de 2012, as mulheres representavam cerca de 70% do total de alunos. Tendo isso em vista, nesse mesmo ano, a Secretaria lança uma Campanha intitulada “**Mulheres que Inovam**” visando ao incentivo da qualificação de mulheres em profissões tidas como “tipicamente masculinas” (principalmente no âmbito do PRONATEC), como eletricitista instalador predial de baixa tensão, eletricitista industrial, soldadoras/es, pedreiras/os, etc.

- O **Programa Nacional Mulheres Mil**, criado pela Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, visa à formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social. O programa oferece cursos de formação profissional e técnica que contemplam temáticas como direitos e saúde da mulher, relações interpessoais e inclusão digital. Implantado como um projeto piloto no ano de 2007 em parceria com universidades canadenses em 13 estados das regiões Norte e Nordeste. Posteriormente, passou a ser estendido a todo o país. As entidades responsáveis pelas formações são parte da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que inclui 112 campi de institutos federais. O Mulheres Mil aparece em duas metas do II PNPM (2013-2015) no capítulo de autonomia e igualdade econômica das mulheres: i) “[...] atender 180 mil mulheres em cursos de profissionalização e elevação de escolaridade em processos e programas distintos e descentralizados (inclusive mulheres mil)”; e ii) “[...] capacitar 100 mil mulheres até 2014 (mulheres mil)” (p. 15). Convém destacar que as matrículas das mulheres que participam do Mulheres Mil são também contabilizadas no âmbito PRONATEC e é uma das ações do Programa “*flagship*” Brasil Sem Miséria.

d) programas para o trabalho assalariado e o emprego formal

Por fim, a quarta e última categoria, concentra programas para o trabalho assalariado e o emprego formal. Aqui buscamos concentrar as experiências governamentais que buscam incidir no acesso e permanência de mulheres (brancas e negras) no mercado de trabalho formal. É nesta última categoria que o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça –

objeto deste estudo – se inscreve dentro da importância de influenciar na mudança das condições de trabalho e das relações de gênero no interior de organizações públicas ou privadas. Adicionalmente, buscou-se localizar outras “experiências de ação afirmativa” voltadas ao mundo do trabalho formal que promovem o acesso e permanência de mulheres e negras/os. Apesar de ser evidente o esforço da SEPPIR para advogar em prol de ações afirmativas voltadas ao mercado de trabalho, as iniciativas localizadas nesse sentido restringiram-se ao trabalho assalariado e emprego formal na administração pública e ao Comitê da Diversidade para organizações governamentais e empresas (descontinuado). A seguir evidenciamos este panorama.

- **O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça** criado em 2005 já contou com cinco edições – sendo que a última encontra-se em processo de implementação (anos 2013/2014). A formulação e implementação desta iniciativa será tratada detalhadamente no próximo capítulo. Para fins da análise que queremos construir nesta seção é importante notar que o Programa se destaca como sendo o de maior destaque nos PNPM – e dentro da SPM – para lidar com as desigualdades de oportunidade e tratamento no interior das organizações. O II PNPM no capítulo de autonomia econômica busca apresentar o Programa já com alguns resultados, como a participação de 11 instituições do setor público em 2006 e a adesão de 28 empresas em sua segunda edição lançada em 2007 que passou a prever a participação de empresas privadas também (p. 36). Já o III PNPM previu como uma de suas ações para o eixo do capítulo de autonomia econômica “[...] ampliar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e ações que visem à promoção das mulheres e alteração de dinâmicas de discriminação no local de trabalho” (p. 16). Ademais, de forma inovadora, buscou vincular o Programa à linha de ação 8.9 de “estímulo à participação profissional das mulheres nos esportes” a ação “[...] estimular a adesão das organizações esportivas ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, contribuindo para a ascensão das mulheres a cargos de poder e destaque em suas estruturas administrativas” (p. 80), muito provavelmente tendo em vista a agenda de “megaeventos” para o período considerado no III PNPM.

- Se destaca no âmbito da SEPPIR o esforço para a implementação do **Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA)** instituído pelo Decreto 4.228/2002 para, entre outras ações, garantir a reserva de vagas para ingresso no serviço público e para prestadores de serviços em alguns órgãos do poder executivo federal (MinC, MDA, MJ, STF), além do Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco no âmbito do MRE. Apenas a ação do Itamaraty foi implementada, as outras sequer foram instituídas (IPEA, 2012). Atualmente tem-se buscado revitalizar no âmbito da SEPPIR um movimento para fazer valer a norma do PNAA nos Ministérios, bem como advogar em prol da aprovação do PL 6738/2013 que deverá ser votado em 2014 e reserva 20% de vagas para negros, por um período de 10 anos, em concursos no âmbito da administração pública federal, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e de sociedades de economia mista.
- No âmbito da SEPPIR novembro de 2004 foi criada a **“Campanha da Diversidade Racial no Mercado de Trabalho”** voltada à inclusão do tema da diversidade racial nas empresas. Foram elaboradas duas peças publicitárias para ampla divulgação nos meios de comunicação. Após o lançamento da Campanha, até meados de 2007, foram realizadas reuniões esporádicas convocadas pela SEPPIR com alguns representantes de empresas multinacionais visando ao compartilhamento de boas práticas de responsabilidade social voltadas à valorização de talentos considerando a origem étnico-racial e de gênero dos funcionários. Como um desdobramento da Campanha buscou-se estabelecer a assinatura de termos formais com algumas companhias para a adoção de um plano de ações dentro de suas políticas de diversidade para a população negra. Esta iniciativa, derivada do evento “Diálogo sobre diversidade nas empresas”, começou a ser realizada em São Paulo em 2001 e, posteriormente, ganhou contornos nacionais.

3.6 ANÁLISE SOBRE O PANORAMA DAS POLÍTICAS DE GÊNERO E RAÇA NO MUNDO DO TRABALHO E O LUGAR DO PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA NESSE CONTEXTO

Com base no panorama evidenciado neste capítulo acerca do percurso das políticas voltadas à construção da igualdade no mundo trabalho é possível notar que houve um esforço concreto no governo federal nesses últimos dez anos para assegurar com maior ênfase os enfoques de gênero e raça como dimensões estruturantes dos programas em curso. Com efeito, percebe-se essa maior ênfase nas “políticas de combate à pobreza e à exclusão social” e “políticas ativas de mercado de trabalho”. Isso reflete o atendimento a uma diretriz governamental que considera as dimensões de gênero e raça como condições necessárias para atender à prioridade principal do governo nos últimos dez anos de reduzir a pobreza e a pobreza extrema. Igualmente se nota que a categoria das “políticas de acesso das mulheres aos recursos produtivos” desenvolvidas no âmbito do MDA – único Ministério a contar com uma Diretoria específica para as mulheres – expressa o grande avanço que houve para transversalizar a perspectiva de gênero nos programas mais estratégicos desse Ministério como o PRONAF, a titulação de terra nos lotes de assentamentos rurais e a PNATER.

Mas ainda que sejam notáveis esses avanços, existem inúmeros desafios para que tais iniciativas se firmem como estratégias realmente efetivas para a redução das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho. Podemos apontar para leituras críticas de autoras sobre algumas políticas - como o Bolsa-Família – que, ao terem a população feminina como público-alvo prioritário, estariam contribuindo para a naturalização do “viés patriarcal de gênero” (ARAÚJO e GUEDES, 2010). Da mesma forma, também podemos notar que alguns problemas para a igualdade de gênero e raça no mundo do trabalho ainda não foram suficientemente assumidos ou até mesmo não possuem lugar substantivo na agenda governamental. Destacamos sobre esse último ponto principalmente a ausência de iniciativas estruturadas para promover a conciliação do trabalho e vida familiar conforme prevê a Convenção nº 156 da OIT (ABRAMO, 2007; HIRATA e KERGOAT, 2009), a pouca oferta de cursos de qualificação para as mulheres que não sejam orientados a “posições marginais” no mercado de trabalho (como o PNQ e PRONATEC) e o pequeno avanço logrado na instituição de programas de caráter afirmativo voltados para “o trabalho assalariado e o emprego formal” que tem a experiência do Pró-Equidade de Gênero e Raça como sua expressão mais significativa.

Soma-se a essas questões, a importância de que a transversalização das perspectivas de gênero e raça junto aos “Ministérios finalísticos” se traduza menos em um viés de “focalização” do público-alvo e mais em programas que especificamente assumam essas dimensões como estruturantes da concepção que os fundamenta e orienta. Isso quer dizer, programas que tenham como base o combate à discriminação e a construção da equidade dentro de uma perspectiva feminista e de promoção da igualdade racial. Entretanto, é conveniente ressaltar que esse olhar – apesar de pouco presente – tem aparecido em algumas experiências no contexto federal. Um bom exemplo que permite situar essa reflexão diz respeito às iniciativas para a redução das desigualdades de gênero no âmbito do PRONATEC como o “Programa Mulheres Mil” e a “Campanha Mulheres que Inovam”. O “Mulheres Mil” vai na contramão de um viés meramente “focalizador” do público feminino pois atrela à formação profissional e técnica outros cursos sobre as temáticas de direitos e saúde da mulher e tecnologia. Já a Campanha “Mulheres que Inovam” busca incidir na divisão sexual do trabalho ao estimular que mulheres se capacitem em profissões geralmente consideradas como “masculinizadas”.

Muito importante assinalar que embora as dimensões de gênero e raça estejam sendo interpretadas como estratégicas para as políticas de redução das desigualdades no mundo do trabalho, quase nenhuma delas assume a mulher negra como público prioritário de forma explícita. Mesmo que os programas focados na redução da pobreza e na ampliação da proteção social das trabalhadoras domésticas acabem por abarcar muitas mulheres negras, apenas o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça traduz esse enfoque de forma manifesta.

Com base nessas questões identificadas, torna-se conveniente retomar a definição colocada no início deste capítulo sobre a noção de que as políticas públicas representam aquilo que “*o Estado decide ou não fazer*” e problematizar o lugar do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça no conjunto dessas políticas e da estrutura governamental que acolhe essa iniciativa. Tratamos de fazer isso dialogando também com a visão de algumas gestoras acessadas pela pesquisa que trataram de pontuar desafios colocados para a construção de políticas orientadas para a construção da igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho formal. Logramos pensar o lugar do Programa Pró-Equidade nesse panorama a partir de duas questões centrais: 1^a) a sua prioridade no conjunto da agenda de políticas para as mulheres e o mundo do trabalho; e 2^a) o seu lugar no governo sob a ótica da transversalização da perspectiva de gênero e raça como estratégia de gestão.

Sobre o primeiro aspecto, é interessante notar que o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça se diferencia das demais políticas voltadas para a construção da igualdade no mundo do trabalho pela distinção de seu público-alvo. Ao passo que o conjunto das outras políticas tem como público-alvo prioritário as mulheres em situação de vulnerabilidade social, o Programa Pró-Equidade é focado em mulheres que são escolarizadas e atuam no mundo do trabalho formal.

Conforme a leitura de uma das entrevistadas da pesquisa, com o advento do Governo Lula, em 2003, torna-se prioritário na agenda governamental o Bolsa Família – um grandioso programa de transferência de renda, que tem como foco a erradicação da pobreza e da pobreza extrema. Com a sua implementação, começa a ser evidenciado o impacto desse tipo de política na vida das mulheres e também a se tornar mais explícito o fato de que a pobreza “tem sexo e tem cor”. Na narrativa da gestora ganharia ênfase como público prioritário das políticas voltadas ao mundo do trabalho ainda no primeiro PPA as “mulheres que estavam na informalidade, que não tinham salário”. Então na SPM, assim como para o conjunto do governo como um todo, a diretriz de focar principalmente as mulheres mais afetadas pela pobreza seria estruturante do conjunto de suas escolhas políticas. O Programa Pró-Equidade se mostraria então como praticamente o único que não refletia essa diretriz, conforme nos conta essa gestora:

*E, aí, a gente se dá conta de que tudo o que tinha sido feito nos últimos dez anos... Porque esse momento de balanço do governo aconteceu e, daí, você vê que **o único projeto grande no governo para mulheres que não são as mulheres trabalhadoras rurais, trabalhadoras domésticas, vítimas de violência, de baixa renda, da economia solidária ou do empreendedorismo é o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Que envolve as mulheres que são concursadas e muitas delas com ensino superior completo, essencialmente urbana...** (GSPM7, em 5 de fevereiro de 2014)*

Mesmo diante desse “balanço” apontado pela gestora, dentro da estrutura do poder executivo não foram implementadas outras iniciativas complementares ao Pró-Equidade para incidir sobre os problemas que esta iniciativa pressupõe enfrentar. Isso mesmo considerando o conjunto de outros Ministérios e não apenas a SPM como executora direta de uma política. Inclusive o MTE considerado como o *lugar* em potencial dentro do governo para concentrar políticas afirmativas voltadas ao mundo do trabalho não possui programas

estruturados para lidar com esse desafio, ainda que mais permeável nos últimos anos às questões de gênero e raça no âmbito do PNQ.

Adentrando na segunda questão que buscamos evidenciar, nota-se que o conjunto de políticas apresentadas nesses últimos dez anos voltadas à igualdade de gênero e raça evidenciam a ausência de políticas voltadas especificamente ao mundo do trabalho para além das “Secretarias transversais” que não sejam pautadas pelo viés formativo. À exceção do MDA, as outras iniciativas implementadas pelos “Ministérios finalísticos” como o MTE e o Ministério da Educação (MEC) voltam-se para programas de qualificação profissional majoritariamente. Por sua vez, as “Secretarias transversais” acabam por concentrar iniciativas que, embora mais sensíveis às questões de gênero e raça, são mais focadas na sensibilização e acompanhamento das ações e metas dos “Ministérios finalísticos”. Essa segunda questão acerca do *lugar* do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça dentro da estrutura da gestão pública é evidenciada na fala de uma das entrevistadas da SEPPIR quando aponta:

*Por uma questão de formato político, foi a Secretaria de Mulheres que descobriu que a discriminação era muito grande sobre as mulheres mesmo. Então precisava de alguma coisa, porque era muito mais difícil você fazer no Ministério do Trabalho com essa concepção de que o trabalho não tem raça, não tem sexo. Já mudou, claro. Já mudou muito... Mas ainda estamos devendo. **Então a Secretaria de Mulheres não tem poder para tal.** Qual é a questão do Ministério do Trabalho, que eu estive lá, que eu briguei muito com os auditores fiscais? Eles vêm a discriminação sim, mas da carreira que está lá. Então eles veem se aquele, seja branco, seja negro, seja mulher, seja homem, se está tudo certinho quanto à carga horária, trabalho... Daí ok. Qual é a discriminação que eles veem mais? Da mulher grávida. Porque tem. Por denúncia da exploração da mulher, está lá na lei, na CLT, então isso ele cumpre (GSEPPIR1, em 25 de outubro de 2013).*

Essa dificuldade identificada pela gestora sobre a ausência de um *lugar* para o Programa no contexto do MTE, bem como da “falta de poder” da SPM para influenciar substancialmente uma maior sensibilidade para as questões de gênero e raça no Ministério, ilumina limites da transversalidade de gênero e raça enquanto estratégia de gestão. Sobretudo, a fala da gestora ilustra a resistência enfrentada dentro do governo para que as questões da igualdade saiam dos “guetos de igualdade” (MONTEIRO, 2013).

Esse lugar do Pró-Equidade no MTE apontado pela gestora como “mais difícil” é determinado em função da lógica de funcionamento do Ministério estruturada em boa parte por ações com o viés daquilo que a legislação trabalhista garante como o seu papel (muitas

vezes de “fiscalizador”). Assim, segundo ela, a SPM teria maior sensibilidade para lidar com a proposta do Programa do que o MTE.

A questão da gestão transversal de gênero apareceu na fala de uma das gestoras da SPM como um desafio e “com certa descrença” quanto à sua efetividade, conforme o excerto abaixo permite evidenciar:

*Mas eu acho que a interpretação, durante muito tempo, pode ser que esteja mudando agora, do debate sobre transversalidade favorecer muito a diluição das políticas para as mulheres. Uma ideia de que você não precisa ter política própria, não precisa ter ação afirmativa, não precisa ter ação específica de política. Volta e meia isso aparece dessa maneira. Mas não é assim que a SPM trabalha. A SPM trabalha com a ideia de que a transversalidade significa colocar as políticas públicas em todas as áreas, em todos os outros temas. No que a tradição, em particular europeia, um pouco a tradição americana, com debate sobre mainstreaming desenvolveu, eu acho que durante um bom tempo enfraqueceu as políticas para as mulheres. **Porque criou uma avaliação de que ao estar em tudo não precisa ter agente específico para desenvolver essas políticas. E é impossível estar em tudo sem essa correlação de forças. É preciso ter agente específico para desenvolver essa correlação de forças.** Mas aí é a interpretação do termo. A interpretação da SPM é muito favorável e reiterativa da importância da transversalidade. Essa é a voz oficial (GSPM6, em 24 de outubro de 2013).*

Essa fala revela o perigo de que a gestão transversal influencie a “diluição” e consequente favoreça o enfraquecimento das políticas para as mulheres e da importância de um agente específico para fazer a correlação de forças que envolve a entrada da temática de gênero em “todas as políticas”.

O lugar do Pró-Equidade de Gênero e Raça na SPM e não no MTE deve ser compreendido no âmbito dessas contradições apontadas pela ideia de gestão transversal evidenciada por ambas as gestoras (SEPPIR e SPM), mas também associando a essa questão o seu caráter de envolver a outorga de um selo de reconhecimento das empresas – o que envolve pouco recurso orçamentário para sua implementação. Isso facilita sobremaneira que a sua execução seja feita diretamente pela SPM, uma vez que dispõe de recursos limitados frente aos outros “Ministérios finalísticos”.⁴⁴ Assim, esse caráter do Programa o coloca na estrutura de uma “Secretaria transversal” com sensibilidade para o tema da igualdade de gênero, ainda que seja uma ação finalística nesse lugar.

⁴⁴ Recomendamos o estudo de Reinach (2012) para ilustrar a dotação orçamentária dos “ministérios finalísticos” comparativamente aos “ministérios transversais”. A título ilustrativo, os dados apresentados pela autora mostram, por exemplo, que em 2012 a LOA previu a dotação orçamentária de R\$ 46.212.535.986,00 para o MTE e de R\$ 107.164.473,00 para a SPM.

Essa reflexão preliminar acerca do lugar do Pró-Equidade no percurso das políticas públicas de igualdade de gênero e raça no mundo do trabalho, bem como na SPM, permite situar o que pretendemos abarcar adiante. No capítulo seguinte buscaremos esmiuçar outras questões que envolvem a alocação do Programa na SPM, tratando ainda de pormenorizar informações dessa iniciativa acerca de sua origem e dos seus resultados. Ademais, trataremos de localizá-lo a partir no contexto epistêmico no qual está imerso: os discursos de “ação afirmativa” e de “gestão da diversidade”.

4 RECONHECENDO O OBJETO DESTA PESQUISA: O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA NA SPM

A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) foi criada pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva em 2003 sob influência de um contexto marcado por reivindicações dos movimentos feministas brasileiros que, principalmente a partir da década de 80, lutavam por uma maior institucionalidade das políticas para as mulheres no Estado.⁴⁵ Outra influência importante foi a criação e/ou fortalecimento de diversos organismos de políticas na América Latina principalmente após a IV Conferência Internacional da Mulher de Beijing (1995) (ABRAMO, 2007).

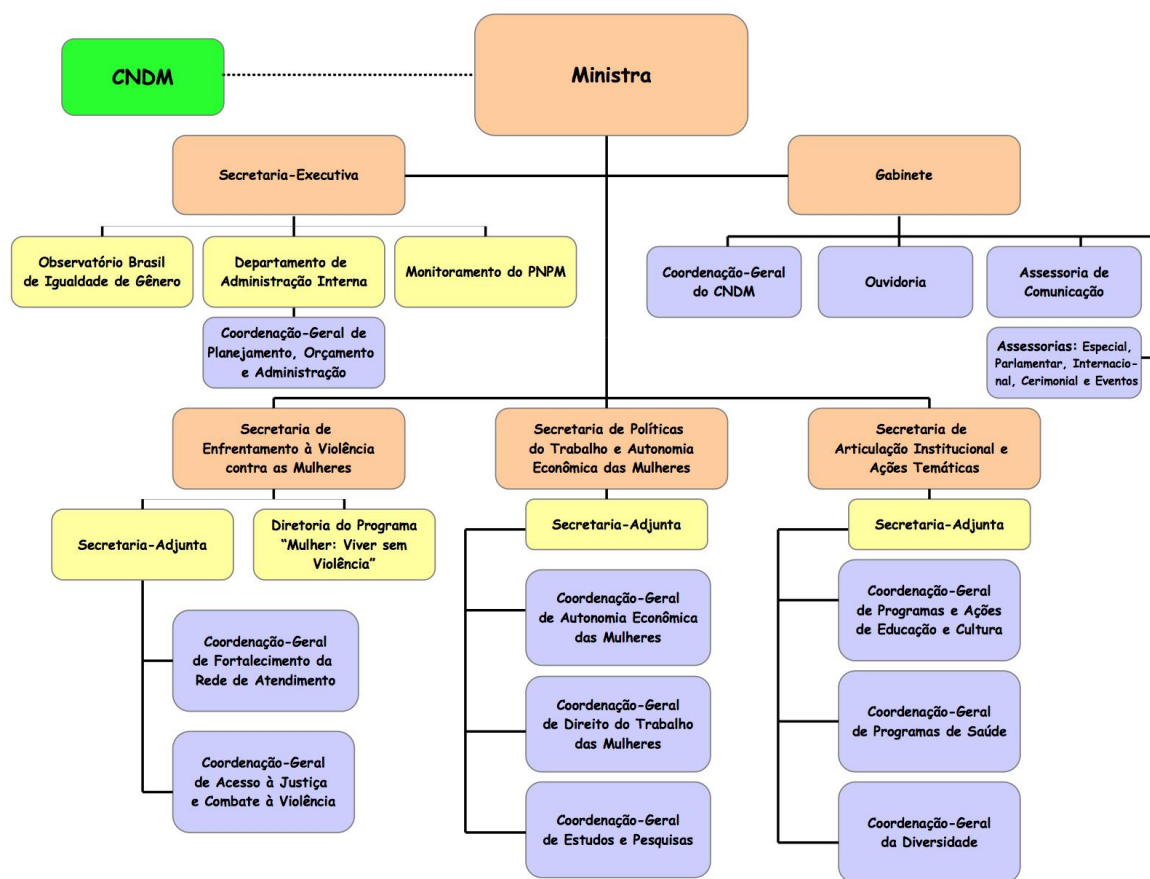
A criação da SPM consolidou-se por meio da medida provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 que, posteriormente, fora convertida na lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.⁴⁶ No rol de competências atribuídas à SPM estão: a) assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres; b) elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional; c) elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade; d) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres; e) promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa; e f) definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

⁴⁵ No contexto nacional, principalmente a partir da década de 80, quando começa a abertura política, o movimento feminista passa a ter maior incidência no Estado. Assinalam-se como as primeiras institucionalidades para tratar especificamente dos direitos das mulheres: órgãos colegiados sob as denominações de Conselhos Estaduais de Direitos da Mulher ou da Condição Feminina em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro entre 1982 e 1983; a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) em 1985; e a criação da Secretaria dos Direitos da Mulher (Sedim) em 2002 vinculada ao Ministério da Justiça.

⁴⁶ Importante sinalizar que após dois meses da criação da SPM - em março de 2003 - cria-se também no país a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em resposta à pressão do movimento negro brasileiro. Ambas as Secretarias, inicialmente vinculadas diretamente à Presidência da República, passam após algum tempo de a adquirir status ministerial na estrutura de governo, sendo responsáveis por transversalizar as perspectivas de gênero e raça no conjunto de políticas desenvolvidas por outros ministérios.

Sua estrutura básica prevista em lei é composta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete, a Secretaria-Executiva e até 3 (três) Secretarias. Desde o decreto nº 8.030 de 20 de junho 2013 as três Secretarias que “organizam” as pautas temáticas da SPM são: a) Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; b) Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres; e c) Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas (ver Figura 5).

Figura 5: Organograma da SPM.



Fonte: Secretaria de Política para as Mulheres (<<http://spm.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/organograma-spm-decreto-8-030-2013>>)

Importante ressaltar que, até 2011, as três secretarias temáticas da SPM eram subdivididas em: Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas; e Secretaria de Planejamento. No segundo semestre daquele ano é que se cria uma secretaria específica de Políticas de Trabalho e

Autonomia Econômica das Mulheres. Anteriormente a área de trabalho na SPM era vinculada à Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas.

A criação de uma secretaria específica para tratar das políticas de trabalho na SPM foi enfatizada pela ministra Eleonora Menicucci para ressaltar a importância da criação de uma agenda de trabalho e autonomia econômica das mulheres que desse “maior peso” para as políticas de cuidado, a participação das mulheres no mercado de trabalho, a ampliação de rendimentos, a superação dos *gaps* de rendimento entre mulheres e homens, a mudança das relações de trabalho e a alteração na divisão sexual do trabalho.

Para lidar com estes desafios relacionados à esfera do trabalho e autonomia econômica das mulheres, a Secretaria é subdividida em três coordenações: Coordenação-Geral de Autonomia Econômica das Mulheres; Coordenação-Geral de Direitos do Trabalho das Mulheres; e Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas. Entre as iniciativas desenvolvidas por esta Secretaria estão: a) o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça; b) ações em prol das Trabalhadoras Domésticas; c) ações em prol das trabalhadoras rurais; e) realização de pesquisas sobre uso do tempo e outras estatísticas com recorte de gênero no mundo do trabalho; d) promoção da agenda de trabalho decente para as mulheres; e) acompanhamento de políticas e a legislações sobre os direitos do trabalho das mulheres; f) mulheres no esporte; e g) mulheres na construção civil.

A instalação dessa secretaria viria a reforçar na SPM a importância das políticas de trabalho de autonomia econômica como estruturantes para intervir no processo das relações sociais desiguais entre mulheres e homens. O desafio colocado por políticas nessa esfera não é apenas a entrada das mulheres no mercado de trabalho, mas diz respeito a um propósito mais amplo relacionado à recomposição de relações econômicas e sociais a partir de uma perspectiva feminista.

Conforme tratado no capítulo anterior, as iniciativas desenvolvidas pela SPM obedecem àquilo que é instituído pelos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) buscando transversalizar as perspectiva de gênero junto às políticas de outros ministérios. Na Secretaria de Políticas de Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é praticamente uma das únicas políticas desenvolvidas diretamente pela SPM e reconhecida como uma de suas iniciativas de maior destaque.

Nas próximas seções deste capítulo buscaremos apresentar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça destacando seus objetivos gerais e estrutura operativa, além de contextualizar as ideias em torno de sua formulação, as mudanças que foram sendo introduzidas ao longo de sua implementação e a sistematização de alguns estudos que buscaram verificar os impactos do Programa.

Ao final do capítulo apresenta-se ainda o contexto epistêmico que fundamenta a análise sobre o tráfego de sentidos que estruturam as ideias e ações do Programa Pró-Equidade. Para tanto, destaca-se a emergência e evolução dos conceitos de ação afirmativa e gestão da diversidade distinguindo os seus campos ideológicos a partir de suas diferentes linguagens.

4.1 O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA: PROPOSTA CENTRAL E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO

O Programa Pró-Equidade de Gênero foi instituído pela SPM por meio da Portaria nº 39, de 22 de setembro de 2005. Inicialmente o Programa contemplava apenas a dimensão de gênero. Entretanto, após três edições, a Portaria nº 43, de 13 de maio de 2011, daria nova redação à iniciativa agregando à dimensão de gênero também a de raça. Ao todo, já foram implementadas cinco edições, cada uma com duração de dois anos, a última em curso até o final de 2014. O Pró-Equidade, desde o princípio, tem sido desenvolvido pela SPM em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a ONU Mulheres. Mas também a partir da inclusão da dimensão de raça na terceira edição, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) passou a ser uma das parceiras diretas.

São seus objetivos, de acordo com a portaria que o instituiu: a) contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego; b) conscientizar, sensibilizar e estimular empregadores e empregadoras em relação às práticas de gestão de pessoas e de cultura organizacional que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres dentro das organizações; c) reconhecer publicamente o compromisso das organizações com a equidade de gênero e raça no mundo do trabalho; d) promover a rede Pró-Equidade de Gênero e Raça; e e) disponibilizar um banco de práticas de equidade de gênero e raça no âmbito da gestão de pessoas e da cultura organizacional no mundo do trabalho.

Em síntese, a ideia central do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é incentivar as organizações públicas e privadas de médio e grande porte a promoverem a igualdade de tratamento entre homens e mulheres com atenção à dimensão etnicorracial, por meio da adoção de novas práticas na gestão de pessoas e na cultura organizacional. Para tanto, organizações públicas e privadas, por meio de adesão voluntária, se inscrevem no Pró-Equidade se comprometendo a executar durante 12 meses um plano de ação. Caso atinjam o mínimo de 70% de execução das ações pactuadas e obtenham qualitativamente um desempenho considerado “satisfatório” ou “muito satisfatório” recebem a outorga do “Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça”.

É previsto pelo Programa que as organizações participantes instituem um Comitê Gestor de Gênero e Raça (ou similar) responsável pela coordenação do Plano de Ação para construir e gerenciar o processo de implementação e para que as mudanças instaladas sejam uma ação permanente na qual a busca por igualdade entre mulheres e homens e de raça constitua parte da rotina da gerência e da força de trabalho das organizações (BRASIL, 2013).

O monitoramento e avaliação da execução dos Planos de Ação implementados pelas organizações participantes para conseguirem o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça estão previstos em duas etapas: a) monitoramento à distância pela SPM no qual por meio de um instrumento virtual verifica-se a execução das ações pactuadas; e b) monitoramento e avaliação presencial com técnicas e técnicos do *Comitê Ad Hoc* formado por pesquisadoras/es de Núcleos de Pesquisa de todo o país. Convém destacar que a participação no *Comitê Ad Hoc* não é remunerada pela SPM, mas certificada como “prestação de serviços relevantes”.

Além do *Comitê Ad Hoc* o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, conta ainda com um comitê técnico-institucional (composto por representantes do governo federal, de centrais sindicais e de confederações empresariais) que tem como finalidade dar assessoria à SPM nas etapas de adesão e de outorga do selo às organizações participantes. Na adesão o Comitê é corresponsável por analisar e aprovar as propostas de plano de ação enviadas à SPM. Já no momento de outorga do selo, o comitê auxilia na avaliação dos resultados obtidos pelas organizações, emitindo parecer favorável ou desfavorável.

A sistematização dos critérios de participação a serem cumpridos pelas organizações que aderem ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é estruturada nas seguintes etapas (BRASIL, 2011):

- a) Adesão voluntária ao programa;
- b) Preenchimento da “Ficha-Perfil” (diagnóstico do perfil do corpo funcional) disponibilizada no *site* da SPM/PR;
- c) Elaboração do plano de ação cujo modelo é disponibilizado no *site* da SPM/PR;
- d) Pactuação a partir da análise e parecer do plano de ação realizada pela coordenação do Programa junto com os comitês *Ad Hoc* e técnico-institucional;
- e) Assinatura do Termo de Compromisso entre a ministra da SPM/PR e a direção da organização;
- f) Execução do plano de ação;
- g) Monitoramento da execução do plano de ação pela SPM/PR e comitês;
- h) Acompanhamento realizado pela SPM/PR da implementação dos planos de ação;
- i) Visitas *in loco* na organização pela coordenação e pelos comitês *Ad Hoc* e Técnico-Institucional para verificação do cumprimento das ações; e
- j) Relatório final da execução das ações.

4.1.1 Mapeando Mudanças na Implementação

Além da incorporação da dimensão racial ao Programa a partir de sua quarta edição (2011/2012) houveram outras mudanças substantivas estruturadas pela SPM ao longo de sua implementação. Como buscamos neste trabalho tratar das “zonas de incerteza pertinentes” que envolvem as decisões da burocracia (CROZIER, 1967), é importante elucidar tais mudanças para que compreendamos no decorrer da pesquisa os sentidos subjacentes à estrutura do Programa tal como é hoje.

Uma primeira dimensão de mudanças importantes diz respeito às organizações habilitadas a participar do Programa. Na primeira edição (2005/2006) estavam habilitadas a participar do Programa apenas **empresas públicas**. A partir de sua segunda edição (2007/2008) passou a ser permitida a participação **de instituições públicas** do poder executivo (Prefeituras, Secretarias Municipais, Estaduais etc.), bem como do poder legislativo (Câmaras dos Deputados, dos Vereadores etc.) e também **empresas da iniciativa privada**.

Outra dimensão importante vinculada a essa primeira mudança, diz respeito a algo que de fato não foi implementado até o final pela SPM. Durante a quarta edição do Programa (2013/2014) buscou-se criar categorias de premiação entre “ouro”, “prata” e “bronze” para

reconhecer de forma diferente “[...] o porte e a natureza das mudanças na promoção da igualdade de oportunidades e tratamento no interior da organização” (BRASIL, 2011, p. 16). Entretanto, tomou-se a decisão de não premiar as organizações dessa forma ao término da própria quarta edição que a instituiu.

Esse formato não implementado de premiação previa que a categoria Bronze deveria ser destinada às organizações que tivessem realizado **ações de conscientização e sensibilização** da força de trabalho, da média e alta direção (como eventos, cursos e palestras sobre questões de gênero, raça e etnia, discriminação, desigualdades e assédio moral e sexual). A categoria Prata destinava-se a organizações que tivessem realizado além de **ações de conscientização e sensibilização** tais como apontadas na categoria Bronze, outras de **transformações estruturais na gestão de pessoas** (sistema de recrutamento e seleção, capacitação e treinamento interno, programas de saúde e segurança no trabalho e políticas de benefícios) e na **cultura organizacional** (mecanismos de combate às práticas de discriminação, assédio moral, propaganda institucional interna e externa). Já a categoria Ouro incluía as mesmas dimensões da prata, com a adição de que empresa tivesse promovido **transformações estruturais na gestão de pessoas**, além de outras ações para a ascensão funcional e planos de carreira, cargos, salários e remuneração.

Segundo a percepção de uma das gestoras da SPM a modificação fora suspensa ainda em curso, pois:

Durante o processo da quarta edição nós avaliamos que a introdução das categorias não estava cumprindo, durante o debate, o objetivo que era dado, que era um objetivo de poder incentivar as empresas a se colocarem melhor. Porque ela trouxe para dentro do Programa uma competição entre empresas, que não é da lógica do Programa. A lógica do Programa é a empresa consigo mesma, são os desafios dela para superar os seus próprios empecilhos. E nós avaliamos e discutimos isso com várias empresas que fizeram esse debate conosco e achamos que valia a pena correr o risco de interromper esse processo e manter a edição como as anteriores. Então nunca houve o Ouro, Prata e Bronze, até o final. Ele foi proposto na quarta edição e, no meio dela, a gente suspendeu esse critério. E aí resolveu premiar com o mesmo critério da terceira: todas as empresas premiadas com um selo só. E já na quinta nós não retomamos o ouro, prata e bronze. (...) Então o fato é que o Ouro, Prata e Bronze começou e nunca terminou (GSPM6, em 24 de outubro de 2013).

É interessante notar na fala da gestora o fato de que haveria um interesse da SPM entre a terceira e quarta edição em introduzir essas novas dimensões para que “as empresas se colocassem melhor”. Ou seja, essa tentativa de introduzir “modalidades de premiação” tinha

como objetivo principal estimular que as organizações participantes dessem “um passo a mais” de uma edição para outra no sentido de se comprometerem a executar mudanças mais profundas para promover alterações estruturais na gestão de pessoas em prol da igualdade de gênero. Ademais, a mesma gestora evidencia que essa alteração haveria sido formulada também como parte de uma ideia de criar uma distinção entre empresas e outras instituições que não são empresariais tendo em vista as suas diferentes naturezas. Entretanto, a ideia final das três categorias conforme fora postulada na quarta edição acabaria não atendendo a nenhum dos dois propósitos que impulsionaram a sua criação. Nas palavras da gestora:

*A ideia que as pessoas contam o Ouro, Prata e Bronze teve interpretações diferentes. Havia pessoas que defendiam ter estágios de prêmio, premiação com algum ranking, dependendo se era uma empresa que já participou duas edições, três edições, quatro edições. Outros defendiam que esse ranking na verdade não seria ranking; seria uma separação entre empresas mesmo e outras instituições que não são empresariais. Porque quando entra prefeitura, governo do Estado você está lidando com outra dinâmica de trabalho, outra dinâmica de relação de trabalho. **Mas quando se concretizou o Ouro, Prata e Bronze (...)** como categorias de hierarquia, não categorias para públicos diferenciados ou categorias para tempos diferenciados, ficou como são nos concursos esportivos: primeiro lugar, segundo e terceiro. E nós avaliamos durante todo o processo e com avaliação do Comitê Ad Hoc, que são as professoras que trabalham conosco, que isso estava introduzindo uma lógica das empresas competirem umas com as outras. Introduzindo uma tensão dentro das empresas que não era o objetivo do Programa. E nós pagamos o preço de arriscar suspender isso no meio do processo, e devo te dizer que ninguém reclamou. A minha avaliação é que foi correto ter suspenso, que valeu a pena ter corrido o risco. Claro que foi um risco calculado, nós conversamos com várias empresas, conversamos com vários parceiros, conversamos com o comitê de professoras; foi uma decisão conjunta, uma decisão construída, mas em cima dessa decisão (GSPM6, em 24 de outubro de 2013).*

Ou seja, essa tentativa de mudança haveria nascido buscando lidar com algumas questões identificadas pelas gestoras da SPM ao longo da implementação do Programa e que geravam certo descontentamento: i) tratar instituições públicas da mesma forma que empresas públicas e privadas, uma vez que possuem “lógicas de funcionamento” diferentes; e ii) o alcance limitado das ações por parte de algumas organizações.

Na trajetória do Programa, não houve modificação em relação à primeira questão identificada, mas buscou-se dar resposta à segunda. Tal mudança foi adotada pela SPM na quinta edição (2013/2014). A gestora conta sobre essa mudança:

A quinta edição você vai ver que nós mudamos a forma de organização. Porque a gente tinha uma concentração muito grande de ação das empresas em capacitação, desenvolvimento de

consciência, informação sobre direitos. E a gente quer que elas tenham ações em todas as áreas. Por isso nós estabelecemos um quadro para que elas se obriguem a pensar em áreas distintas. Exatamente com esse objetivo de que a ideia de uma cultura organizacional não seja só a mudança de consciência, seja a mudança de ação (GSPM6, em 24 de outubro de 2013).

Esse maior esforço da SPM para influenciar a “mudança de ação” nas organizações se refere a uma estratégia implementada na quinta edição que introduziu a sistematização de um “repertório de ações de referência” para orientar as organizações sobre a natureza das ações que se esperam nas categorias de “gestão de pessoas” e “cultura organizacional”. Essa alteração se deve ao fato de estimular que as organizações proponham ações mais vigorosas e plurais comparativamente àquelas que vinham sendo apresentadas até então pelas organizações (geralmente focadas em campanhas de sensibilização e eventos/palestras). Portanto, passou-se a exigir na quinta edição que as organizações, considerando o “repertório de ações de referência”, evidenciassem ao menos uma ação dentro de cada uma das oito seguintes dimensões: a) mudanças no recrutamento e seleção; b) processos de capacitação e treinamento interno; c) ascensão funcional e planos de carreira, cargos, salários e remuneração; d) programas de saúde e segurança do trabalho; e) políticas de benefícios; f) mecanismos de combate às práticas de discriminação (sexo, raça, etnia, estado gestacional e orientação sexual); g) mecanismos de combate à ocorrência de assédio moral e sexual; h) práticas de sensibilização voltadas para a equidade de gênero e raça na cadeia de relacionamentos da organização; e i) propaganda institucional interna e externa.

Apesar dessas dimensões estarem sinalizadas ainda na edição anterior, não havia a apresentação de práticas sistematizadas que servissem como exemplos, tampouco a orientação para que as organizações buscassem contemplar ações de diferentes naturezas. Essa sistematização deu origem a um quadro no qual as organizações no ato de adesão ao Programa nesta quinta edição precisam necessariamente estipular ao menos uma ação que apresente seus objetivos específicos, indicadores, metas e período de execução dentro de cada uma das oito dimensões supracitadas.

Uma última observação importante a ser feita sobre o Programa é a de que apesar de ter como seus objetivos previstos na Portaria que o instituiu: “promover a rede Pró-Equidade de Gênero e Raça” e “disponibilizar um banco de práticas de equidade de gênero e raça no âmbito da gestão de pessoas e da cultura organizacional no mundo do trabalho” – tais

intenções ainda não foram implementadas pela SPM. Houve uma época em que o Programa contava com um *site* próprio (www.proequidadedegenero.net.br) que tinha como objetivo disponibilizar o banco de práticas e facilitar a formação da rede. Entretanto, esse *site* deixou de existir e os exemplos das ações das empresas encontram-se registrados de forma dispersas em poucos relatórios públicos.

4.2 A CONCEPÇÃO DO PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E OS PORQUÊS DE UM SELO

Ainda que anteriormente apresentadas as características gerais do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e algumas mudanças ao longo de sua implementação, convém elucidarmos algumas questões acerca da concepção dessa ação pública. Quem haveria formulado essa ideia? Por que a SPM haveria escolhido este modelo de programa público como estratégia para o problema que pressupõe enfrentar? Quais implicações estariam envolvidas nessa proposta?

Para que possamos explorar essas questões, primeiramente é preciso considerar o fato de que a ideia central do Pró-Equidade envolve a outorga de um selo para reconhecer (e no limite certificar) organizações comprometidas com o desenvolvimento de novas concepções na gestão de pessoas e cultura organizacional visando à igualdade de gênero e raça. Tal prática pode ser compreendida a partir de seu vínculo com a ideia de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) uma vez que a outorga do Selo permite evidenciar ao conjunto da população as organizações públicas e privadas que estão – nas palavras da SPM – “[...] comprometidas com a justiça social, a igualdade de gênero e raça, conjugando a lógica do exercício de direitos com a **lógica dos negócios**, considerando que a igualdade entre homens e mulheres constitui atualmente um pilar fundamental da **gestão organizacional e do êxito empresarial**” (BRASIL, 2013, p. 6, grifos nossos).

A RSE emerge no país durante as décadas de 1980 e 1990 como estratégia empresarial em um contexto no qual organizações sem fins lucrativos começavam a estabelecer parcerias com o setor privado no país. Tal movimento fora influenciado por um contexto de reformas neoliberais assumidas pelo Estado que, diante da pobreza e desigualdade social, assumia um posicionamento enfraquecido frente a um setor privado mais empoderado (AGUERO, 2005 apud ASSIS e BELEM, 2009). Dessa forma, as empresas passariam a ser

cobradas por assumir uma postura mais vigorosa em prol do enfrentamento das desigualdades sociais sob pressão dos movimentos sociais. Soma-se a isso, o fato de que na década de 1990 as empresas buscavam aumentar sua competitividade no mercado internacional e passavam por uma reestruturação interna. Assim, conforme argumentam Assis e Belém (2009), a estratégia de RSE viria a contribuir também com as propostas de “racionalizar custos, aumentar as vantagens competitivas e administrar os riscos e a reputação das empresas”. Sobre isso, Cappellin (2007, p. 9) explica que:

A RSE [Responsabilidade Social Empresarial] tornou-se assim parte de uma estratégia mais ampla de legitimidade, uma maneira de limpar a imagem maculada dos empresários e das empresas que muitos consideravam responsáveis pela concentração da riqueza e pelo caráter cada vez mais especulativo dos investimentos financeiros. Em outras palavras, muitas empresas e seus dirigentes brasileiros utilizam-se da RSE para restabelecer a confiança dos trabalhadores, após as significativas fusões, reestruturações e modernizações internas, visando aumentar sua competitividade e, sobretudo, consolidar a fidelidade dos consumidores e a aceitação da coletividade.

Nesse contexto de disseminação da RSE como estratégia empresarial, começariam a se destacar algumas iniciativas no âmbito das ONGs voltadas às entidades privadas como: o Selo Empresa Amiga da Criança da Fundação Abrinq (1995) e o Selo Balanço Social do IBASE (1998). O Selo Empresa Amiga da Criança exige que as empresas assumam cinco compromissos relacionados à garantia de direitos previstos no ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente – e se comprometam a desenvolver ações concretas para este público. Já receberam o Selo Empresa Amiga da Criança mais de 750 empresas. Por sua vez, o Selo Balanço Social do IBASE advém de uma campanha homônima lançada no ano anterior à sua criação. Essa campanha teve como intuito estimular que as corporações divulgassem o seu balanço social anualmente. O balanço social⁴⁷ consiste em um demonstrativo publicado pela empresa que informa sobre os projetos, benefícios e ações sociais dirigidas aos seus colaboradores, investidores, acionistas e à comunidade em geral. Considerando o conjunto de suas dez edições, mais de 200 empresas foram certificadas pelo IBASE com o Selo do

⁴⁷ Sartore (2006) elenca como os três principais balanços sociais no país: o modelo do IBASE, o *Guia de elaboração do balanço social do Instituto Ethos* e as “Diretrizes para a elaboração de relatório de sustentabilidade”, elaborado pelo *Global Reporting Initiative (GRI)*.

Balço Social. Ao contrário do Selo da Fundação Abrinq ainda vigente, o Selo do IBASE teve sua última edição em 2008.

No bojo de iniciativas que surgiram por parte das organizações não governamentais visando a estimular a RSE nas empresas, destaca-se a atuação do Instituto Ethos e dos organismos internacionais – como agências do Sistema ONU – por contribuírem para a disseminação dessa concepção junto às entidades privadas. O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social nasce também na década de 1990 com a missão de “mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa”. Agrega como suas associadas cerca de 1.300 organizações entre empresas e instituições de ensino que atualmente representam cerca de 35% do PIB brasileiro e empregam em torno de 2 milhões de pessoas. No conjunto de suas ações estratégicas estão a criação e difusão de mecanismos de gestão capazes de avaliar por meio de indicadores práticas de responsabilidade social adotadas pelas empresas.⁴⁸ Já no âmbito das Nações Unidas destaca-se a iniciativa do Pacto Global (*Global Compact*), lançada globalmente em 2000, que tem como finalidade estimular que as empresas se responsabilizem por cumprir dez princípios subdivididos nos eixos: direitos humanos (dois), trabalho (quatro), meio ambiente (três) e combate à corrupção (um). As empresas que aderem à carta de compromisso e cumprem os objetivos elencados podem utilizar a logomarca da Rede Brasileira do Pacto Global.

É importante salientar que tais iniciativas de RSE se inscrevem dentro da importância que os índices de responsabilidade social vêm assumindo globalmente para o desempenho financeiro das empresas (sejam públicas ou privadas). Exemplos disso são o Índice de Responsabilidade Social (ISE) da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), o sistema de certificação do padrão de produção para melhorar as condições de trabalho SA8000, o ISO 26000 de Responsabilidade Social e Sustentabilidade e o Índice *Dow Jones Sustainability Index* (DJSI).

Todo esse contexto de repercussão da RSE como estratégia de gestão para entidades privadas e da emergência de projetos de certificação/reconhecimento de empresas

⁴⁸ Não menos importante nesse contexto de atuação do Instituto Ethos estão o manual “Como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade” (2000) e a pesquisa realizada com o IBOPE sobre o “Perfil social, racial e de gênero” das 500 maiores empresas (2010). Tais referências são bastante utilizadas para estimular e justificar a adoção de ações por parte das empresas em prol da igualdade de oportunidade e tratamento no mundo do trabalho.

socialmente responsáveis deságua na profusão de uma série de outras iniciativas correlatas por parte de organizações não-governamentais e institutos empresariais, como também na adoção pelo governo de iniciativas que operam em bases similares como – mas não só – o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. No poder público são exemplos ilustrativos: o Selo Empresa Cidadã adotado por diversos municípios como Santo André, São Paulo, Jacareí e Uberlândia; o Selo Paulista da Diversidade do Governo do Estado de São Paulo; e o Selo da Diversidade Etnicorracial do Município de Salvador. Convém ressaltar que outros Selos outorgados por organizações não governamentais e organismos internacionais também passariam a reconhecer boas práticas do poder público. Uma expressão disso – e já bastante reconhecida/difundida – é o Selo do UNICEF do Município Amigo da Criança que já certificou municípios na Amazônia e no Semiárido.

Esse panorama a respeito da origem da “fórmula de projeto” de reconhecimento de empresas socialmente responsáveis por meio de um Selo que estrutura a ideia do Programa Pró-Equidade é bastante elucidativo para compreender de onde parte a estratégia adotada pela SPM para lidar com o problema das desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho formal. A narrativa de uma das entrevistadas e ex-representante de uma das organizações que participou da concepção do Programa Pró-Equidade – a ONU Mulheres – confirma essa percepção acerca da influência dessas outras experiências:

[...] (O Pró-Equidade) é um Programa baseado num modelo já consagrado internacionalmente; ninguém inventou a roda aí não. Então, o selo não surgiu do nada e nem esse modelo, esse modelo não foi inventado aqui, nem pela SPM, nem por nós. Isso veio do selo de, por exemplo, Município Amigo da Criança, o UNICEF foi um modelo para nós que a gente recorreu muito para estabelecer essa estrutura (COI1, em 23 de outubro de 2013).

Outro contexto importante para compreender a formulação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça se insere num debate que ganha força na década de 1990 acerca das possibilidades de ações afirmativas para mulheres no mundo do trabalho. A partir de 1995 – mesmo ano em que os movimentos sociais denunciam o não cumprimento da Convenção nº 111, mobilizando as primeiras iniciativas por parte do governo federal para a igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho – começam a ser estruturados diversos seminários sobre a mulher no mundo do trabalho por organizações do movimento feminista,⁴⁹

⁴⁹ As organizações que fizeram parte da realização do ciclo de seminários realizados sobre mulher e mundo do trabalho foram: Fundação Friedrich Ebert-Ildes (FES-Ildes), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ),

que influenciam posteriormente a sistematização de experiências de ação afirmativa para as mulheres adotadas em diversos países. O ciclo de seminários realizados envolveu as seguintes atividades (DELGADO; CAPPELLIN; SOARES, 2000):

- Seminário “A mulher no mundo do trabalho”, Brasília, em dezembro de 1995, quando se introduziu o tema das ações afirmativas para 38 pessoas representantes de centrais sindicais e sindicatos, empresas e entidades empresariais, universidades, ONGs e instituições governamentais. Pouco se conhecia da proposta no tocante ao mundo do trabalho e concluiu-se pela necessidade de aprofundar o debate.
- Seminário “A mulher no mundo do trabalho. Em busca de igualdade”, Brasília, promovido em junho de 1996, do qual participaram mais de cem pessoas de diversas instituições governamentais e da sociedade civil e mais trinta parlamentares.
- Publicação do livro *Discriminação positiva. Ações afirmativas: em busca da igualdade* pelo CFEMEA, voltado a subsidiar o corpo parlamentar na formulação de propostas legislativas de ação afirmativa.
- Seminário “A mulher no mundo do trabalho: caminhos para a igualdade”, São Paulo, realizado em 8 de novembro de 1996, do qual participaram 120 pessoas de diversas instituições que debateram as ações afirmativas com representantes dos governos federal e estadual, do PNBE, da CUT, pesquisadoras feministas e representantes de empresas privadas com experiências de ação afirmativa.
- Seminário “A mulher no mundo do trabalho: caminhos para a igualdade”, Rio de Janeiro, realizado em 10 de março de 1997 com o mesmo caráter do encontro anterior, envolvendo 70 pessoas.

Esse conjunto de seminários é coroado com um seminário internacional intitulado “As mulheres no mundo do trabalho: experiências internacionais de ações afirmativas” realizado no país – São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro e Atibainha (SP) – entre 14 a 19 de

Elisabete Lobo Assessoria – Trabalho e Políticas Públicas (ELAS), Centro de Estudos e Assessoria (CFEMEA). Apoiaram financeiramente a realização do ciclo de seminários: Fundo de Gênero/Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical e Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). Apoiaram a logística dos encontros: Secretaria Estadual do Emprego e Relações de Trabalho (SP), Universidade de São Paulo (USP), Assessoria dos Direitos da Mulher da Prefeitura Municipal de Santo André, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM-RJ) e Secretaria Especial de Trabalho (Prefeitura do RJ).

abril de 1997. O livro *Mulher e trabalho: experiências de ação afirmativa*, de Didice Delgado, Paola Cappellin e Vera Soares (2000), consolida a sistematização das experiências debatidas no seminário internacional apresentando estratégias adotadas no âmbito da Comunidade Europeia, França, Itália e nos Estados Unidos com a participação de diversas representantes de organizações não governamentais internacionais e pesquisadoras.

O registro dessa experiência é importante, uma vez que as autoras desse livro junto a outras representantes da ONU Mulheres – UNIFEM à época – e gestoras da SPM são convidadas pela então ministra Nilcéa Freire, em 2004, para debater a concepção do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Uma das questões importantes evidenciadas pela publicação diz respeito à visão de que o conceito de ação afirmativa perpassava a adoção de cotas, mas não se restringia a elas. Justamente a ideia de não vincular o entendimento de ação afirmativa à adoção de cotas era um dos objetivos que a sistematização das experiências internacionais buscava elucidar. Conforme demonstra uma das gestoras da SPM que havia participado desse processo de discussão no âmbito dos seminários:

Não era cota. Esse era justamente o nosso debate. De que ações afirmativas não necessariamente eram cotas. E existiam experiências por parte de algumas empresas já... Principalmente empresas americanas, empresas alemãs que estavam discutindo justamente como superar essas diferenças das mulheres no mundo do trabalho internamente. Então não eram cotas na direção. E isso já era um debate muito presente. E a gente debatia que ações afirmativas não era cota necessariamente, mas era um olhar específico sobre as mulheres (GSPM1, em 22 de outubro de 2013).

Essa percepção de que ações afirmativas para mulheres no mundo do trabalho extrapolam a ideia de cotas passaria então a orientar as discussões do grupo de especialistas que contribuiu para estruturar a proposta do Programa Pró-Equidade. Outra percepção que nutriu as ideias desse grupo de especialistas foi a necessidade de incidir na estrutura das empresas e não nas coisas que estavam “fora das empresas” como a realização de projetos comunitários como parte da lógica da RSE. Foi assim que o Programa Pró-Equidade estruturou-se em dois pilares: cultura organizacional e gestão de pessoas. Ou seja, no “núcleo duro” das empresas que funcionam como empecilhos para a ascensão profissional de mulheres no quadro executivo da empresa (gerência e direção) e chancelam as diferenças salariais.

Quando as especialistas foram chamadas pela ministra Nilcéa Freire para discutir uma proposta de ação afirmativa para as mulheres no mercado de trabalho, já estava colocada a ideia do Selo como estratégia. Conforme nos conta uma das pessoas acessadas por esta pesquisa, e que participou do momento de formulação do Programa, a ideia do selo tinha como objetivo ser um reconhecimento sem envolver premiação. Ademais, dialogava com o interesse do empresariado de associar à sua imagem o compromisso com a igualdade de gênero. Nas suas palavras:

A ideia do selo vem porque você não vai dar um prêmio para grandes empresas. Porque não há recursos... Então tem que ser algo simbólico. Então, qual é o símbolo que você quer transmitir para aquela empresa e que ela está transmitindo para o restante do seu mercado? Porque é mercado. Nós estamos falando de mercado, nos estamos falando de capitalismo. Então nós estamos falando Petrobrás ou Eletrobrás que precisam ter suas ações colocadas na bolsa de valores, e para isso elas têm que ter as suas ações de gênero. E na hora que pedem lá fora, Dow Jones e todos os índices e indicadores de gênero, elas apresentam o Selo Pró-Equidade de Gênero e já mostram os avanços que tiveram. Entende? Então, por que foi feito? Para você ter o simbolismo de uma ação para grandes empresas que pegavam a bandeira, priorizavam a equidade de gênero (GSPM5, em 22 de outubro de 2013).

Neste ponto convém elucidar uma contradição evidenciada pelas gestoras entrevistadas a respeito da fórmula política adotada pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Se por um lado as gestoras compreendem que a ideia de certificar as empresas dialoga com a ideia de fortalecer a imagem delas como socialmente responsáveis dentro da ideologia da RSE (como na percepção explicitada na fala da gestora GSPM5), por outro, se incomodam com o fato de algumas empresas interpretarem a implantação do Programa nas organizações sob esse viés. As narrativas a seguir iluminam essa percepção das gestoras do Programa durante a implementação da iniciativa junto às empresas:

A gente não queria, na hora de conduzir o Programa, necessariamente que a questão da igualdade fosse confundida com a responsabilidade social. Não era, né? É um Programa pra romper o teto de vidro, para promover mais mulheres, para combater – num sentido mais estruturante – a desigualdade salarial. Que era um gap bem grande do governo desde o começo. O tal dos 70% de diferença salarial entre mulheres e homens (GSPM7, em 5 de fevereiro de 2014).

A gente tem, da edição anterior, empresas que colocaram até na plotagem de seus carros, que tem o carro adesivado com a marca da empresa e tal, e junto tinha o Selo Pró-Equidade

de Gênero e Raça. Porque muitas vezes isso é uma propaganda para a empresa. Porque é uma empresa que tem um compromisso... Hoje está muito na moda essa coisa do compromisso com o social, com a responsabilidade social. Não é esse o nosso caso, nós não estamos com a questão do compromisso social; nós queremos realmente mudar o cenário do mercado de trabalho com as oportunidades para as mulheres, oportunidades iguais aos homens, salários. Então isso a gente trabalha muito com a empresa, quando às vezes a gente vê que tem uma ação que está mais voltada para essa coisa da responsabilidade social a gente puxa para mostrar que o que a gente quer na verdade... Eu brinco às vezes que existem aqueles termos de ajustamento de conduta, quando a empresa faz alguma coisa errada, então ela faz alguma coisa para compensar. Não é isso. O Programa é um programa que a empresa faz a adesão para realmente ter uma postura internamente de benefício e política do trabalho das mulheres. Então não é uma coisa para compensar. Entende? Ela tem que ser uma política da empresa de lutar pela equidade de gênero e raça (GSPM4, em 22 de outubro de 2013).

Essas falas ilustram a contradição que a fórmula política do Programa traz para a sua proposta prioritária que é a de incidir nas desigualdades que acontecem dentro da estrutura das organizações. Para as gestoras a promoção da igualdade de gênero nas empresas está imersa dentro de uma perspectiva de justiça social que deve refletir o compromisso com o desenvolvimento das mulheres no interior das organizações. O sentido que a SPM quer construir junto às organizações é o de que o Programa seja visto como parte da estratégia das áreas de recursos humanos e da cultura organizacional e não como estratégia de responsabilidade social das empresas. Entretanto, utiliza-se da linguagem de um selo como *approach* junto às organizações – amplamente convergente com as estratégias de responsabilidade social – favorecendo, portanto, o deslocamento de seu sentido como uma ação afirmativa para o conjunto de funcionárias/os.

Importante ressaltar que a concepção do Programa é também marcada pelo fato de priorizar as empresas públicas como público-alvo em sua primeira edição. Conforme apontam duas das entrevistadas pela pesquisa, a ideia do Programa teria nascido do incômodo das mulheres do movimento feminista que, ao adentrarem no governo como parte do corpo funcional da SPM, haveriam se deparado com uma série de desigualdades de gênero subjacentes às estruturas das empresas públicas e de que era preciso então fazer primeiro a “lição de casa” no âmbito do governo:

Ele [o Programa Pró-Equidade] veio numa proposta muito clara das pessoas [do movimento feminista] que tinham chegado no Governo Lula na SPM de que as empresas do governo não reproduzissem as desigualdades que já se via. Então elas queriam elaborar algum programa,

alguma coisa para mostrar que as empresas do governo seriam vitrines da igualdade nas relações de trabalho. (...) Então ele foi criado inicialmente para empresas públicas (GSPM7, em 5 de fevereiro de 2014).

*E na primeira edição era para grandes empresas; não era para todas as empresas, não. Eram grandes empresas públicas exatamente porque era para **fazer o “dever de casa”**. Exatamente porque era essa ideia do governo fazer o seu “dever de casa” e mostrar para as demais empresas as possibilidades e os ganhos que teriam apostando e reconhecendo as mulheres nos seus quadros funcionais. E era **olhar para dentro** (GSPM5, em 22 de outubro de 2013).*

O “olhar para dentro” não seria em sua primeira edição colocado em empresas públicas de todos os setores. Por uma questão estratégica de impulsionar a implementação do Programa, decidiu-se angariar principalmente a participação das empresas públicas de um setor específico: o eletroenergético. Isso porque as gestoras da SPM contam já existia à época um comitê de gênero instalado no âmbito do Ministério de Minas e Energia (MME) que havia participado da primeira Conferência de Políticas para as Mulheres e estava sensibilizado para o tema. Ainda, de acordo com Abramo (2008), também pesou o fato de que as empresas desse ramo passaram a sofrer pressão - por conta da consolidação de um novo modelo do setor elétrico - de instituir critérios de qualidade e responsabilidade social.

Além desses fatores, o Ministério de Minas e Energia também contava naquele momento com uma ministra mulher sensível às questões de gênero – Dilma Rousseff, atual presidenta da República –, o que contribuía para a construção dessa agenda de trabalho junto às empresas do setor eletroenergético. Assim, o comitê e a figura da ministra possibilitavam demarcar o lugar do Programa no MME como uma prioridade da gestão – o que facilitava sobremaneira a sua implementação. Ademais, por se tratar de empresas do setor eletroenergético (com o quadro de funcionários bastante masculinizado) caracterizava-se como um universo particularmente interessante para a SPM, uma vez que o Programa poderia contribuir para a inserção de mais mulheres dentro do quadro executivo da empresa.

Outra motivação para priorizar as empresas desse setor era a de que ao implementar um piloto do Programa com as eletroenergéticas, seria possível gerar um “efeito demonstrativo” para outras organizações nas demais edições. Além disso, o porte dessas empresas permitia influenciar toda a cadeia produtiva composta por outras empresas em “efeito cascata”. Essa lógica da implementação do Programa associada a uma determinação

“top-down” – tanto dentro do Ministério, quanto na cadeia produtiva das empresas – fora evidenciada na entrevista por uma das gestoras da SPM:

Foi uma ordem vinda de cima pra baixo, da Dilma como ministra que ordenou que todas tivessem. Então você tem uma coisa assim, na hora que o gestor, o chefe ou a chefe, no caso, manda, as pessoas começam a pensar sobre e isso reflete em quem tá abaixo. Entende? As outras camadas. No caso das outras empresas, o que acontece no caso, toda a cadeia produtiva dos outros fornecedores começa a perceber aquilo. Então um dos planos que as empresas têm que fazer, uma das ações principalmente que as empresas estatais colocaram, colocavam e ainda colocam até hoje é colocar nos editais uma frase onde colocam que os fornecedores precisam ter - agora não me recordo muito bem a frase - um cuidado, uma perspectiva de gênero dentro de suas empresas. Então isso faz com que o fornecedor pense “opa, para eu continuar fornecendo para uma Petrobrás, para a Eletrobrás e para a Eletronuclear eu tenho que atender a este requisito de gênero aqui” (GSPM4, em 22 de outubro de 2013).

A ideia de trabalhar prioritariamente na primeira edição com empresas públicas tem uma dimensão importante também porque é “mais fácil” exigir o comprometimento de empresas com essa natureza dentro da própria estrutura de governo, do que por meio da influência de entidades externas – como as organizações não governamentais e organismos internacionais. Esse aspecto foi evidenciado por uma das entrevistadas que contou sobre a participação da ONU Mulheres na discussão da ideia do Programa junto à Ministra. Segundo ela, o acesso às empresas estatais pela ONU Mulheres era mais difícil do que pelo próprio governo e por isso essa focalização nas eletroenergéticas na primeira edição teria sido “um acerto”. A mesma gestora conta outro aspecto interessante em relação à participação da ONU Mulheres nesse processo:

Então o selo era uma coisa que a gente discutia internamente na UNIFEM [atualmente ONU Mulheres] há muito tempo, quando começou o papo do Pró-Equidade (...). Mas a questão do selo para nós era uma coisa muito complexa, porque a ONU tem uma série de exigências éticas para parceria com empresas que são muito restritivas e a gente fez muitas consultas para a sede sobre essas regras de formulação de um sistema de premiação das empresas. E internamente as respostas eram muito desencorajadoras, porque para a ONU fazer parceria com uma empresa, o que a gente chamava internamente de “screening” – a triagem da imagem da empresa da atuação ao nível... Por exemplo, e o risco de dar um selo de equidade de gênero para a Cargill, que produz pesticida no mundo inteiro, que é semente transgênica, não sei o quê. E o risco de dar um selo de equidade de gênero para a Zara, ou qualquer uma delas. A ONU é uma coisa pesada demais para arriscar em certas coisas. O custo disso depois seria extraordinário. Então nós tivemos muita dificuldade sempre de... E era uma

coisa que a gente conversava muito sobre como a gente poderia fazer funcionar essa coisa com as empresas (COI1, em 23 de outubro de 2013).

A fala da entrevistada mostra uma questão delicada que envolve o Programa quando reconhece que empresas socialmente engajadas com a igualdade das mulheres podem simultaneamente desconsiderar e obscurecer outras práticas “socialmente irresponsáveis”. Essa avaliação dentro da ONU Mulheres, conforme revela a entrevistada, fora levada em consideração e, por isso, impedia que a ideia de um Selo Pró-Equidade para empresas fosse implementada diretamente por uma agência das Nações Unidas. Assim, sem abrir mão da ideia, como também contribuir para sua viabilização, a ONU Mulheres entraria como parceira direta do Programa na SPM, mas sem se responsabilizar diretamente pela sua implementação – o que alivia essa responsabilidade de vincular a imagem das Nações Unidas a empresas “socialmente irresponsáveis”. Esse aspecto é elucidativo do lugar do Programa na SPM e a forma que trabalho junto às empresas assume dentro da agenda de políticas da Secretaria.⁵⁰

A participação dos organismos internacionais para a disseminação da ideia de um Selo destinado às organizações que promovem a igualdade de gênero é também evidenciada pela iniciativa da “*Comunidad Sello de Igualdad de Género*” formada pelo PNUD. Essa comunidade concentra experiências de Selos de Igualdade desenvolvidas pelos países Brasil, Chile, Cuba, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Uruguai. Considerando o conjunto desses países já foram certificadas 1.400 empresas com Selos de Igualdade de Gênero. A Comunidade de Selos de Gênero tem como objetivo gerar uma oportunidade de:

[...] intercambiar conhecimento, boas práticas e ferramentas que inspirem e facilitem a implementação de políticas de igualdade em outros países e ser um espaço para fomentar a cooperação sul-sul e a assistência técnica a respeito de: práticas de conciliação da vida familiar, laboral e pessoal com responsabilidade social, a inserção e desenvolvimento profissional, o impacto da igualdade de gênero na produtividade e competitividade, estratégias para combater a discriminação laboral e sexual nas empresas, entre outros temas centrais.⁵¹

⁵⁰ Convém destacar que são critérios de participação para as empresas no âmbito do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça: a) estar em dia com as obrigações trabalhistas, b) não ter sofrido denúncias de trabalho escravo; e c) não ter denúncias apuradas de abuso e discriminação.

⁵¹ As informações sobre a “Comunidad Sello de Igualdad de Género” estão disponíveis em <<http://www.americalatinagenera.org/sello/>>.

A opção feita pela SPM de adotar a ideia de um selo para lidar com os problemas de desigualdade dentro das organizações deve ser analisada ainda à luz de dois fatores: o baixo custo de sua implementação e a pouca resistência que essa ação pública encontra dentro do setor empresarial. Os dados disponíveis no “Relatório do Sistema de Acompanhamento do PNPM”, gerado anualmente pela SPM, contribuem para ilustrar esse primeiro ponto. No relatório encontrou-se o registro do valor despendido para as ações que envolvem o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça referentes aos anos de 2008 e 2009, cuja dotação orçamentária é de R\$ 24.691,66 e R\$ 43.000,00, respectivamente. Ainda que de um ano para o outro o valor tenha quase que dobrado, ele é extremamente baixo para a implementação de um programa público. No ato de adesão ao Programa as empresas se responsabilizam por arcar com todos os custos que envolvem a implementação das ações nas empresas, bem como os gastos com a passagem aérea até a cerimônia de outorga dos Selos em Brasília. Ademais, como já colocado, as pesquisadoras do *Comitê Ad Hoc* não recebem gratificação financeira para emitir pareceres sobre as ações implementadas pelas organizações.

Em relação ao segundo ponto evidenciado a respeito da pouca resistência que um Programa com o formato do Pró-Equidade enfrenta para ser implementado, convém destacar que a sua lógica de “adesão voluntária” por parte das organizações participantes representa um tipo de ação pública com amplo apoio e consenso (tipo “*win-win*”), diferentemente de outros tipos de políticas como as redistributivas clássicas (LOWI, 1972) que mobilizam interesses de diversos setores da sociedade. Dentro dessa lógica “*win-win*” de funcionamento do Programa, é importante lembrar que a SPM garante o sigilo das informações prestadas pelas organizações e não existe nenhum tipo de sanção ou coerção àquelas que descumprem o Plano de Ações pactuado.

4.3 DOS EFEITOS DO PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA

Ao conhecer mais de perto a estrutura de funcionamento e a concepção do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, torna-se relevante indagar: quais os efeitos que essa ação pública da SPM promove nas organizações? Em busca de informações que pudessem responder a essa pergunta, encontramos alguns relatórios públicos elaborados pela SPM e estudos realizados por pesquisadoras sobre o Pró-Equidade que verificaram os seus impactos dentro de algumas empresas públicas específicas: Caixa Econômica Federal,

Petrobras e Eletronorte (ver Quadro 2). Mesmo considerando que os “achados” sobre os resultados do Programa não permitem evidenciar seus impactos de forma substantiva e abrangente, são contribuições pertinentes para ilustrar a natureza das ações empreendidas pelas organizações participantes e os limites das mudanças que consegue mobilizar.

Lembramos que a dimensão de efetividade que a dissertação procura explorar – adotada com base nas contribuições de Thoenig (2007) e já evidenciada no Capítulo I – diz respeito aos sentidos e significados que o Programa da SPM constrói, enquanto concepção de ação pública, para o percurso de políticas públicas, muito mais do que os efeitos práticos que são obtidos a partir de sua implementação. Por isso, trataremos de jogar luz somente nos pontos mais relevantes e ilustrativos de cada estudo no sentido de apresentar alcances e limites das ações empreendidas pelas organizações em prol da igualdade de gênero e raça no âmbito do Programa Pró-Equidade. Adicionalmente, buscou-se ainda observar nos estudos acessados sobre qual linguagem o Programa está inserido nas organizações: se como parte de uma política institucional especificamente orientada às questões de gênero e raça, se entendida como parte da estratégia de valorização da diversidade em seu sentido amplo e/ou se alocada ou não na área de responsabilidade social empresarial.

Quadro 3: Materiais acessados pela pesquisa sobre os resultados do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

MATERIAIS INSTITUCIONAIS DA SPM			
TÍTULO		ANO DA PUBLICAÇÃO	O QUE TRAZ
Relatório Sintético da 1ª Edição		2006	Informações consolidadas sobre a primeira edição do Programa
Publicação e vídeo institucional “Histórias e Trajetórias”		2010	Informações consolidadas sobre as três primeiras edições do Programa
Folder de divulgação 4ª edição		2013	Informações consolidadas sobre a quarta edição do Programa
PESQUISAS			
AUTORA	TÍTULO	ANO DA PUBLICAÇÃO	FONTE
Lais Abramo	O Programa Pró-Equidade de Gênero: uma experiência de política pública para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento	2008	Artigo Revista SER Social
Anabelle Carrilho da Costa	Ações afirmativas de Gênero e Raça: o Programa Pró-Equidade de Gênero na Eletronorte	2011	Dissertação UNB
Daniela S. da S. Almeida	(Re)pensando as relações de gênero e trabalho: mulheres em cargos de chefia na Petrobrás e o Programa Pró-Equidade de Gênero	2011	Dissertação UFRJ
Nanah Sanches Vieira	Caixa da Diversidade: análise do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na Caixa Econômica Federal	2011	Trabalho de conclusão de curso UNB
Elisabeth Lisboa Pinto e Suylan Midlej	Programa Pró-Equidade de Gênero: uma discussão sobre relações entre mulheres e homens na Caixa Econômica Federal	2012	Artigo Revista de Administração Pública – RAP

Fonte: elaboração própria

Apesar de já evidenciado nesta pesquisa, convém lembrar que os planos de ação pactuados com a SPM, bem como os dados das “Fichas-Perfil” das organizações são considerados sigilosos. Poder-se-ia conseguir tais informações acessando diretamente as empresas. Pelo menos no caso de empresas públicas, tais dados deveriam obrigatoriamente ser disponibilizados pela LAI (Lei de Acesso à Informação). Entretanto, compreendemos que para fins desta pesquisa seria mais importante reconhecer alguns desdobramentos do Programa para ilustrar os efeitos que mobiliza nas organizações do que propriamente tratar de pormenorizar seus impactos e, por isso, optou-se por não empreender esforços nesse sentido.

Importante ressaltar que os estudos acadêmicos acessados contemplam a análise sobre os efeitos do Programa Pró-Equidade em organizações de caráter semelhante: empresas

públicas de grande porte. Sendo assim, há que se fazer a ressalva de que organizações de outras naturezas como instituições públicas e empresas privadas possivelmente trariam perspectivas distintas sobre o Programa comparativamente àquelas ilustradas por esses estudos.

Sintetizamos as informações a partir das seguintes categorias: a) dados gerais das organizações participantes; b) a primeira edição do Programa; c) o Programa na Caixa Econômica Federal; d) o Programa em duas grandes empresas públicas: Petrobrás e Eletrobrás; e) resultados consolidados da quarta edição. Ao final desta seção tecemos alguns comentários acerca dos resultados apresentados.

a) Dados gerais das organizações participantes

Um primeiro dado importante do Programa diz respeito ao número de organizações participantes por edição (ver Quadro 3). Na primeira edição 15 organizações fizeram a adesão e, dessas, 11 foram certificadas. Na segunda, aderiram ao Programa 36 organizações. Ou seja, mais que o dobro de organizações participantes na primeira edição. Dessas, 23 foram certificadas. Na terceira edição o número de organizações participantes também aumentou – 71 empresas aderiram ao Programa e 58 foram certificadas. Já na quarta edição, apesar do número de organizações ter aumentado no momento da adesão, foram certificadas 57 organizações – praticamente o mesmo número registrado na edição anterior.

Quadro 4: Número de organizações participantes por edição.

1ª EDIÇÃO 2005/2006		2ª EDIÇÃO 2007/2008		3ª EDIÇÃO 2009/2010		4ª EDIÇÃO 2011/2012	
Adesão	Certificadas	Adesão	Certificadas	Adesão	Certificadas	Adesão	Certificadas
15	11	36	23	71	58	95	57

Fonte: elaboração própria com base em www.spm.gov.br

Interessante notar ainda que 8 das 11 empresas certificadas na primeira edição mantiveram o Selo por quatro edições consecutivas (ver tabela no Anexo). Da mesma forma, 9 organizações que aderiram ao Programa na segunda edição mantiveram o Selo por três edições consecutivas. Outras 24 organizações obtiveram a outorga do Selo em pelo menos

duas edições. Tais dados demonstram que grande parte das organizações participantes opta por continuar aderindo ao Programa para a manutenção do selo ao longo de suas edições promovendo assim a perenidade e aprofundamento das ações empreendidas.

Outro dado interessante é o aumento da adesão de instituições públicas. A título de ilustração, a terceira edição outorgou o selo a 13 instituições públicas do âmbito municipal entre prefeituras e secretarias municipais. Nota-se ainda ao longo das quatro edições a predominância de empresas públicas do setor minas e energia, mantendo a tendência inaugurada ainda na primeira edição na qual 10 das 11 empresas contempladas com o selo eram desse setor. Outro fato interessante foi a adesão maciça a partir da terceira edição de empresas que integram as *holdings* da Petrobras e de outras organizações do setor eletroenergético.

Frente ao conjunto de organizações participantes das quatro edições, os dados disponíveis do Programa demonstram que existe predominância de empresas públicas de diferentes setores (quase 90% considerando o conjunto de organizações que obtiveram o Selo), sendo o setor privado o menos representado no universo de organizações certificadas. As empresas do setor privado de maior destaque entre todas as edições são a FERSOL, a Kraft Foods Mondelez Brasil e o Wal-Mart Brasil. Interessante notar que à exceção da FERSOL que é uma companhia brasileira, as outras duas são multinacionais. Essa característica de ambas companhias nos permite assuntar que as políticas de “gestão da diversidade” de suas matrizes internacionais tenham facilitado a sensibilidade dessas empresas para a adesão ao Programa.

b) A primeira edição do Programa

As informações disponíveis acerca da primeira edição são evidenciadas tomando como referência o artigo de Abramo (2008). A autora elaborou sua análise com base no relatório público da primeira edição elaborado pela SPM, bem como através das percepções que obteve por acompanhar a implementação da iniciativa como representante de uma das organizações que são parceiras diretas – a OIT.

Uma das ações relevantes constatadas pela autora ainda na primeira edição – que, lembramos, contou apenas com empresas públicas sendo em sua maioria do setor eletroenergético – diz respeito à visibilidade que a desigualdade entre homens e mulheres

ganhou no ingresso, ascensão e promoção, salários e remunerações no alto escalão das empresas. Segundo a autora, essa questão passou a ser evidenciada a partir do preenchimento das “Fichas-Perfil” pelas empresas levando-as a investir em novos *softwares* e bases de dados para dimensionar a estrutura ocupacional em termos de gênero e raça. Abramo destaca que a partir da análise de dados desagregados em função de sexo e raça foi possível que as empresas estruturassem diagnósticos e análises de sua situação, bem como passassem a promover mudanças em seus editais e políticas de contratação reforçando a importância de valorizar a inclusão de negros/as, indígenas, mulheres e portadores de necessidades especiais.

Na primeira edição do Programa a maior parte das empresas centrou seu foco na realização de diagnósticos dos seus perfis ocupacionais. Mas algumas mudanças concretas referentes à ascensão e planos de carreira, cargos, salários e remuneração foram atendidas, como: a) implantação de meta (10%) para colocar mulheres e negros/as em cargos diretivos; b) acompanhamento da evolução de mulheres em cargos de chefia; c) instituição de uma comissão de avaliação dos planos de cargos e salários (bem como contratação de uma consultoria externa para tal finalidade); d) ações para dar maior transparência aos processos seletivos internos (considerando que essa ação tende a favorecer que mais mulheres ascendam de cargo em função disso).

Em termos gerais notou-se grande foco das empresas na primeira edição a ações circunscritas a processos de capacitação e treinamento interno (palestras, conferências, seminários, oficinas e ações educacionais e atividades de sensibilização) que, entre outras coisas, incluíam a própria divulgação da existência do Programa (ABRAMO, 2008). A autora destacou também como resultado da primeira edição a incorporação do recorte de gênero em cursos, treinamentos e propagandas institucionais, buscando evitar a reprodução de estereótipos e estimular a diversidade nas peças de marketing e outros materiais de comunicação corporativa.

As ações de capacitação e/ou sensibilização também incluíram a questão do combate às práticas de discriminação e ao assédio moral e sexual. Sobre esse tema também foram observados esforços para incluí-lo na responsabilidade de comitês, grupos e/ou fóruns de gênero constituídos a partir do Programa nas empresas. A criação de códigos de conduta e ouvidorias para coibir o assédio foram menos identificadas no conjunto de ações instituídas pelas empresas. Já campanhas pelo fim da violência contra as mulheres em datas como 25 de novembro (Dia Internacional de Violência contra as Mulheres) e 10 de dezembro (Dia da

Declaração Universal dos Direitos Humanos) também foram ações frequentes realizadas pelas empresas.

Abramo (2008, p. 54-55) destaca ainda alguns pontos que em sua opinião estiveram ausentes no conjunto de ações das empresas que receberam o Selo Pró-Equidade como: “[...] incipiência dos programas de saúde e segurança no trabalho com a perspectiva de gênero” e a “[...] ausência de ampliação à proteção à mater-paternidade e conciliação entre trabalho e família”.

No caso dos programas de saúde as práticas mais observadas foram ações de incentivo à prevenção e saúde integral das mulheres, com destaque para incentivo a exames preventivos de câncer de mama e de órgãos reprodutivos femininos para mulheres com mais de 40 anos, saúde das mulheres negras e influencia negativa do assédio moral à saúde das mulheres trabalhadoras. Apenas uma iniciativa foi implementada no sentido de analisar o absenteísmo entre mulheres e outras duas referentes à importância de se incorporar a perspectiva de gênero nos programas de qualidade de vida.

O destaque para as ações de ampliação a proteção a mater-paternidade e conciliação entre trabalho e família foram ainda mais insipientes do que no caso das ações na área de saúde e segurança do trabalho. Apenas três iniciativas foram identificadas e com alcance bastante limitado. Tais ações se restringiram a: a) garantia de tempo e espaço próprio para amamentação; b) dispensa de mulher empregada para acompanhar filho em exames ou internamentos sem que a remuneração fosse afetada (com a apresentação de atestado médico); c) dispensa de pai/mãe para atividades no dia das mães/pais sem que o salário fosse afetado; d) licença maternidade no caso de adoção; e) discussão de possibilidade de se implementar licença de até dois anos sem remuneração para mães após a licença maternidade.

Como “ações transbordantes” Abramo destaca a possível influência que o Programa Pró-Equidade pode ter gerado nas iniciativas de responsabilidade social corporativa das empresas que passaram a investir em projetos de capacitação, geração de renda e prevenção da violência doméstica voltados para as mulheres. Entretanto, tal efeito, como a autora destaca, necessitaria de uma melhor investigação junto às empresas por meio do acompanhamento e avaliação em novas edições do Programa.

Como efeitos permanentes importantes do Programa nas empresas, Abramo destaca a criação dos Comitês e outras institucionalidades específicas para tratar das questões de gênero dentro das empresas e a constatação de que em alguns casos os Planos pactuados

junto à SPM transformaram-se em Programas maiores dentro das empresas e/ou passaram a fazer parte do Planejamento Estratégico colocando a questão de gênero como uma prioridade.

c) O Programa na Caixa Econômica Federal

Os trabalhos de Vieira (2011) e Pinto e Midlej (2012) buscaram analisar os impactos do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na Caixa Econômica Federal sob enfoques diferentes. Vieira abordou os impactos do Programa na Caixa a partir da mensuração de resultados das três primeiras edições e tratou de dar visibilidade em seu estudo para a grande desigualdade enfrentada pelas mulheres negras nessa empresa. Já Pinto e Midley trataram de analisar de que forma a implementação do Programa tem contribuído para modificar as relações entre homens e mulheres na empresa.

Vieira (2011) realizou seu estudo com base em diversos documentos institucionais sobre o Programa e a partir de entrevistas com a coordenadora da iniciativa na SPM e de 13 funcionárias da Caixa. Ainda, o envolvimento direto da pesquisadora com a implementação do Programa na organização também deve ser ressaltado como um aspecto relevante para a apresentação pormenorizada dos resultados apresentados em seu estudo.

A autora demonstrou que as ações do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na Caixa durante as três edições ficaram bastante vinculadas à sensibilização, formação, divulgação e promoção. Igualmente se destacou o grande esforço da organização em implementar ações diagnósticas do corpo funcional para atender à necessidade do preenchimento da “Ficha-Perfil”.

Os dados apontados por Vieira (2011, p. 91) sobre as mudanças acerca do perfil ocupacional na Caixa da primeira para a segunda edição revelaram que:

O Plano de Ação (2007) para a 2ª Edição do Programa aponta que a CAIXA evoluiu de janeiro/2006 para setembro/2007, pois o número de mulheres em cargos de gerência/chefia cresceu de 39,11% para 39,68%. Do mesmo modo, aumentou o número de empregadas/os negras/os na instituição, passando de 15,60% a 16,65%, no mesmo período. O Plano de Ação (2007) também informa que dentre os gerentes/chefes da instituição, em 2006, 11,88% eram negras/os e em 2007 a taxa subiu para 12,60%.

Ainda que diante de uma pequena melhora no número de mulheres em cargos de gestão, a autora demonstrou haver certo descontentamento por parte das funcionárias em relação aos resultados auferidos, uma vez que “não conseguem perceber avanços concretos significativos”. Sobre isso, a autora destaca em seu estudo um dado curioso: apesar de à época uma mulher autodeclarada parda ocupar a presidência da empresa, os outros 11 vice-presidentes eram homens brancos.

A autora evidencia em seu estudo o esforço da Caixa para promover mudanças na alteração da desigualdade de gênero nos postos de chefia por meio da realização da campanha “Equilíbrio de gênero em cargos de gestão”, em 2010, e da proposta de revisão da Nota Técnica sobre os Processos Seletivos Internos (PSI)⁵² a partir da inclusão de três ações a serem adotadas na seleção da/o candidata/o para o cargo em questão, quais sejam (VIEIRA, 2011): 1ª) rever os pesos atribuídos à fase de análise curricular e funcional ao privilegiar a formação e não o tempo de experiência em gestão e, ao mesmo tempo, atribuir pontuação extra de até 10 pontos às mulheres e até 10 pontos às/aos negras/os em unidades onde haja mais mulheres e negros/as na equipe do que nos cargos de gestão; 2ª) adequar os comitês de avaliação gerencial, onde a equipe de entrevistadoras/es passa a ser composta por igual número de homens e mulheres, com igual poder de voto e de decisão no comitê de avaliação gerencial; e 3ª) adotar a equidade de gênero e raça como critério de desempate entre candidatas/os que obtiverem igual pontuação.

O estudo de Vieira expõe dados elucidativos das enormes desigualdades enfrentadas por mulheres negras na organização. Segundo demonstrou a autora com base nos dados da Caixa de 2010, dentro do total de funcionárias/os da organização 46,48% eram mulheres e, destas, apenas 7,33% negras. Já nos cargos de chefia as mulheres correspondiam a 39,16%, sendo as negras apenas 5,11% desse total. Para a autora a maior visibilidade da questão racial a partir da quarta edição do Programa poderia contribuir para tornar o problema mais evidente na organização. Entretanto, alerta para o fato de que as ações afirmativas em prol da maior inclusão de mulheres negras deveriam se dar tanto no acesso no ato dos concursos públicos quanto em outras medidas de promoção internas.

⁵² Conforme ressalta Vieira (2011, p. 55): “Na condição de empresa pública, a admissão de novas/os empregadas/os na CAIXA se dá através de concurso público e a ascensão hierárquica na instituição ocorre tanto através de Processos Seletivos Internos – PSI, quanto de indicações, para os cargos mais altos”.

A autora aponta ainda em suas considerações finais para importância de que a Caixa adote ações de cunho realmente transformador para além do trabalho diagnóstico, sensibilização, formação e divulgação. Ademais, atenta para a importância de que sejam melhor investigadas as condições subjetivas que levam as bancárias a não se candidatarem a cargos de poder e decisão na organização.

Outro ponto relevante destacado pela autora diz respeito ao enquadramento do Programa Pró-Equidade na Caixa. Segundo ela, o Programa é implementado como parte de “[...] um modelo de investimento social através do Programa Caixa de Diversidade, inserido no contexto internacional recente de incentivos à incorporação de políticas voltadas para a sustentabilidade e responsabilidade social, inseridas em uma lógica neoliberal que relaciona o acesso e a permanência das mulheres ao mercado de trabalho e a cargos de gestão ao seu empoderamento” (VIEIRA, 2011, p. 73).

Pinto e Midlej (2012) realizaram sua pesquisa na Caixa com base na análise documental e entrevistas semiestruturadas com cinco funcionárias/os (3 mulheres e 2 homens). O estudo expôs que a ação mais significativa implantada na empresa a partir do Programa Pró-Equidade foi a inclusão de 50% de mulheres nas bancas examinadoras, antes só ocupada por homens. Segundo as autoras, isso permitiu dar espaço para que mais mulheres assumissem cargos de chefia na organização, uma vez que antes dessa nova composição as perguntas desferidas as/os candidatas/os ficavam bastante circunscritas ao universo masculino.

Outros efeitos positivos evidenciados pelas autoras foram a maior sensibilidade que o Programa trouxe para dentro da organização para tratar de gerar reflexões relativas às desigualdades de gênero entre as/os funcionárias/os e a premiação de regionais que empreendiam esforços para colocar mais mulheres e negras/os em seu quadro funcional.

Uma das questões interessantes apontadas por Pinto e Midlej com base nas entrevistas foi a resistência que algumas mulheres apresentam para ocupar cargos de maior nível hierárquico tendo em vista que a maior carga horária de trabalho é visto como um desincentivo, na medida em que as mulheres são mais responsabilizadas pelas tarefas domésticas. Com base nas opiniões recolhidas nas entrevistas e em Segnini (1998), as autoras analisam: “[...] essa dupla e, muitas vezes, tripla jornadas dificultariam a ascensão profissional de mulheres e essa sobrecarga de trabalho muitas vezes as leva a optarem por atividades com carga horária de seis horas” (PINTO; MIDLEJ, 2012, p. 1542).

O estudo das autoras demonstrou ainda que “ações afirmativas” de gênero (e de valorização da diversidade em seu sentido amplo) fazem parte da política da organização há pelo menos 20 anos. Entretanto, as mulheres ainda continuam na base da pirâmide ocupacional da Caixa. Apesar disso, o estudo apontou que na opinião de duas das pessoas entrevistadas as ações afirmativas como cotas não deveriam ser implantadas na empresa.

e) O Programa em duas grandes empresas públicas: Petrobras e Eletronorte

Nesta seção foram agrupadas as impressões gerais dos estudos de Almeida (2011) e Costa (2011) tendo em vista a correlação entre os resultados encontrados, bem como os perfis semelhantes das organizações estudadas já que ambas são empresas públicas vinculadas ao Ministério das Minas e Energia (MME). Ao passo que Almeida buscou evidenciar em seu trabalho a percepção das mulheres em cargos de chefia na Petrobrás sobre os resultados do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, Costa deu ênfase em sua análise na percepção de mulheres engenheiras sobre os impactos dessa iniciativa na Eletronorte. Almeida teve como fonte prioritária de suas análises as entrevistas realizadas com seis mulheres (três coordenadoras e três em cargos de gerência) de diferentes áreas da Petrobras, enquanto Costa realizou dezoito entrevistas semiestruturadas com dois grupos de mulheres da Eletronorte: implementadoras e beneficiárias. Costa também tomou como fonte de dados a participação em reuniões, oficinas, fóruns, seminários, entre outros eventos internos e externos do Programa Pró-Equidade. Esse acesso aos eventos e pessoas entrevistadas foi facilitado em decorrência da atuação da pesquisadora como empregada e integrante do Comitê de Gênero da empresa.

Os resultados observados pela pesquisa realizada por Almeida na Petrobras foram agrupados em cinco categorias: a) a percepção sobre “ser mulher e ser homem” enquanto construções sociais de representações de gênero; b) a visão das entrevistadas sobre trabalho e família; c) a participação feminina no mercado de trabalho; d) percepções sobre a “chefia feminina”; e e) a percepção do Programa Pró-Equidade como uma ação afirmativa de gênero na Petrobras.

De acordo com Almeida, os relatórios anuais da Petrobras entre 2003 e 2009 apontaram um aumento das mulheres no corpo funcional: passou de 12% para 14,8% do total de colaboradoras/es (BALANÇO ANUAL PETROBRAS, 2007; 2009 apud ALMEIDA,

2011). Da mesma forma, observou-se um crescimento em relação à participação das mulheres em cargos de chefia: passou de 9,5%, em 2003, para 15%, registrados em abril de 2010. Confrontadas pela pesquisadora diante desses resultados positivos, as entrevistadas avaliaram que a atenção às questões de gênero na empresa nos últimos anos deriva mais de um processo social mais amplo de mudança na sociedade do que propriamente um efeito do Programa. Por isso acreditam que as ações do Programa possuem “quase nenhum efeito”. Inclusive, um dos aspectos interessantes evidenciados por Almeida foi a falta de conhecimento por parte das entrevistadas sobre a implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na Petrobras. Segundo aponta em seu estudo, apenas uma das seis entrevistadas demonstrou conhecer a iniciativa em detalhes, mas porque era também uma das pessoas envolvidas diretamente na implementação do Programa dentro da área de responsabilidade social.

Grande parte das entrevistadas por Almeida sinalizaram que a questão da conciliação entre a vida profissional e familiar representa um problema latente. Entretanto, ações como a ampliação da licença-maternidade para seis meses são vistas com certo desconforto pelas mulheres por representar uma “ameaça” à suas carreiras profissionais.

A autora conta em seu trabalho que a questão de gênero era inicialmente tratada na empresa de forma isolada, mas que depois de um tempo passou a ser abordada sob o enfoque da diversidade. Conforme aponta, este enfoque “[...] pode ter, de algum modo, diluído, não só as ações voltadas para as questões de gênero, como também todas as outras ações afirmativas em uma perspectiva mais ampla de que não poder haver qualquer forma de diferenciação por condições específicas, sejam elas de sexo, raça, cor, deficiência, ou outras” (ALMEIDA, 2011, p. 143). Sobre esse aspecto a autora destacou que as entrevistadas são resistentes a qualquer tipo de ação afirmativa apoiada na ideia do sistema de cotas e que o discurso a partir de uma ótica mais ampla de disseminação de uma ética de não discriminação tende a fazer mais sentido.

Assim como no caso da Petrobras, Costa evidenciou que houve um aumento nos últimos anos de mulheres em cargos de chefia da Eletronorte. Contudo, mesmo diante desse fato, em 2009 as mulheres ocupavam apenas 14% dos postos de gerência. Ademais, Costa chama atenção para o fato de que a Eletronorte nunca teve uma mulher em seu nível decisório mais alto (Diretoria).

Também como evidenciado por Almeida no caso da Petrobras, Costa relatou que as entrevistadas da Eletronorte apontaram resistência em relação à adoção de cotas como ação

afirmativa. Tal iniciativa foi vista com maus olhos pelas entrevistadas sob a alegação de que poderia facilitar a entrada de pessoas que “não têm competência para estar no cargo”, bem como “segregar” as pessoas. Entretanto, é curioso notar que essa percepção não parece ser parte do discurso institucional. Costa demonstrou que no Plano de Ação da Eletronorte para a adesão à terceira edição do Programa estava prevista a intenção de criar “[...] um novo modelo de gestão que incorpore os princípios de políticas afirmativas e reconheça que a equidade não ocorre naturalmente, mas pela adoção de medidas que se mostrem eficazes para atingir essa meta” (COSTA, 2011, p. 56).

A autora apontou em seu estudo como os principais avanços obtidos nos últimos anos para a questão de gênero na Eletronorte: a) o aumento de mulheres gerentes; b) a equiparação do valor do auxílio creche para empregadas/os; e c) o reconhecimento no plano de saúde da relação homoafetiva. Entretanto destacou que tais resultados não são reconhecidos pelas implementadoras como resultados diretos do Programa. Segundo as pessoas acessadas pela pesquisa tais resultados, assim como outros benefícios estariam mais associados a pressões externas (população, movimentos sociais, governo federal) ou internas (sindicato).

A autora destacou a importância de que as ações do Programa sejam mais divulgadas nas áreas-fim da empresa para que as mulheres engenheiras que não conheciam o Programa passem a participar mais e contribuir com sua implementação. Outra recomendação da autora é que o comitê interno de gênero responsável pela implementação do Plano de Ação pactuado com a SPM seja fortalecido internamente com recursos financeiros e com diretrizes mais claras em relação a metas e cotas para além das ações de sensibilização, formação e diagnóstico que constituem a maioria da agenda de ações no âmbito do Programa.

O excerto abaixo exprime outras percepções de Costa sobre o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na Eletronorte:

Raramente foram citadas [pelas entrevistadas] ações afirmativas concretas decorrentes ou relacionadas ao Pró-Equidade e algumas delas, apesar de importantes, reafirmam o papel das mulheres como cuidadoras e mães se tratadas isoladamente, tais como a instalação de salas de amamentação ou seguem tendências e pressões do Governo Federal, tais como a licença-maternidade de 180 dias e o reconhecimento da união homoafetiva (p. 70).

f) Dados consolidados da quarta edição do Programa

O relatório público da quarta edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça elaborado pela SPM destaca a abrangência atingida especificamente em sua última edição que contou com o envolvimento de quase 900 mil funcionários diretos, sendo 45% de mulheres e 55% de homens. Contabilizando estagiários, terceirizados e jovens aprendizes das organizações, esse montante chega a soma de aproximadamente 1 milhão de brasileiros/as. Entretanto, o relatório não contabiliza esses funcionários em sua análise.

A amostra do Programa equivale à porcentagem de trabalhadoras brasileiras que ocupam 42% da PEA. Em termos de raça e etnia, as mulheres do Programa são 72% brancas, 16,5% negras, 1,36% amarelas e 0,18% indígenas. O relatório chama a atenção para o fato de que há uma desigualdade muito grande entre as mulheres no que se refere à raça: para quatro mulheres brancas, uma é negra dentro do universo analisado. Já entre os homens, a diferença é menor: dois homens brancos para um negro.

Naquilo que diz respeito à remuneração, um quadro apresentado pelo relatório mostra que os dados do Programa estão “em consonância com os dados nacionais”. As mulheres se concentram em faixas salariais inferiores (1 a 2 salários mínimos), considerando que 53% dos/as trabalhadores/as estão concentrados/as nessa faixa de remuneração. E quanto maior a faixa salarial, maior é a desigualdade entre mulheres e homens. Na maior faixa (25 salários mínimos ou mais), apenas 26% das mulheres estão representadas. Isso representa uma porcentagem de homens três vezes maior do que a das mulheres nas maiores faixas salariais.

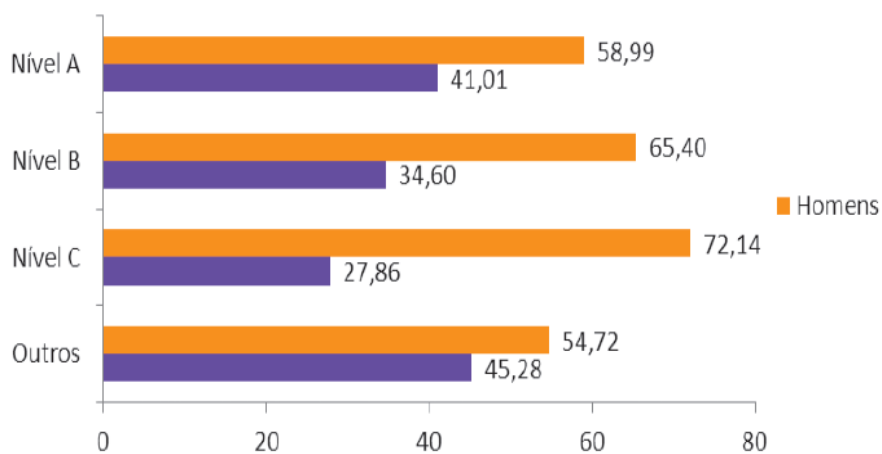
No que diz respeito à proporção de mulheres e homens por cargos de liderança, a pesquisa aponta alguns resultados que indicam alguma efetividade do Programa. Para tanto, compara os dados da amostra com os de outra pesquisa do Instituto Ethos em parceria com o Ibope (INSTITUTO ETHOS, 2010).⁵³ O relatório apresenta os níveis hierárquicos classificados em: Nível A, o mais alto do quadro executivo; Nível B, o segundo nível mais alto de gerência; e Nível C, o terceiro nível mais alto de supervisão. Em todos os níveis os homens são maioria nas organizações participantes do Programa. No entanto, o documento salienta que:

⁵³ A pesquisa mencionada pelo relatório da SPM, realizada em 2010 pelo Instituto Ethos e Ibope, é denominada “Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas”, citada na introdução desta dissertação.

(...) ao contrário do que pudemos perceber com relação aos níveis salariais, não há um padrão de aumento da desigualdade à medida que os níveis se tornam superiores. A partir do terceiro nível de liderança, a desigualdade aumenta. Já entre o terceiro e o segundo nível e o segundo e o primeiro, a desigualdade diminui. A maior diferença, portanto, se encontra no nível C, no qual há uma mulher para cada 2,6 homens (BRASIL, 2013, p. 6).

De acordo com o relatório, tais números diferenciam-se daqueles encontrados na pesquisa realizada pelo Instituto Ethos e Ibope, uma vez que a pesquisa mostra que “[...] a diferença entre mulheres e homens nos cargos de liderança é maior do que o universo das organizações participantes do Programa” (BRASIL, 2013, p. 7). Nela está apontando que nos três principais níveis de liderança as diferenças só aumentam quanto maior o nível de chefia, apontando para uma desigualdade profunda. A pesquisa aponta que no nível executivo (o maior nível de liderança) existe uma mulher para cada 6 homens e nos de gerência (segundo nível) 3,5 homens para cada mulher. Já os cargos de supervisão possuem número semelhante ao das empresas participantes do Programa com 2,7 homens para cada mulher.

Gráfico 1: Proporção de mulheres e homens por cargos de liderança das empresas participantes da 4ª edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.



Fonte: Relatório sintético da 4ª ed. (BRASIL, 2013, p. 7)

Cabe destacar a ausência de dados desagregados por raça nas análises apresentadas pela SPM, bem como a evidência de poucos resultados divulgados sobre a eficácia e efetividade do Programa. Além disso, as poucas análises e dados públicos

disponíveis sobre as edições anteriores implicam em uma menor capacidade de compreender de que forma está se dando a evolução do Programa ao longo do tempo.

Sistematização dos efeitos do Programa

Tendo como referência os estudos apresentados nesta seção, podemos demonstrar alguns dos efeitos do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça segundo a sistematização abaixo indicada:

- a) Maioria de organizações participantes do Programa é constituída de empresas e instituições públicas (Relatórios SPM e ABRAMO, 2008);
- b) Maioria das organizações participantes opta por continuar aderindo ao Programa por mais de uma edição (Relatórios SPM);
- c) O Programa mobilizar maior investimento em ações internas para mapear o perfil ocupacional das organizações para auxiliar no mapeamento das desigualdades em termos de gênero e raça tendo como base o preenchimento das “Fichas-Perfil” (ABRAMO, 2008; VIEIRA, 2011);
- d) Ações empreendidas pelas organizações são bastante concentradas em palestras, eventos e oficinas de sensibilização sobre a temática de gênero (ABRAMO, 2008; VIEIRA, 2011);
- e) São observadas mudanças nos processos seletivos de promoção visando a uma maior inclusão de mulheres em cargos de chefia (ABRAMO, 2008; VIEIRA, 2011; ALMEIDA, 2011; COSTA, 2011; PINTO, MIDDLEJ, 2012);
- f) São observadas mudanças sensíveis, ainda que notáveis, no número de mulheres em cargos de chefia nas organizações (COSTA, 2011; ALMEIDA, 2011; VIEIRA, 2011; PINTO, MIDDLEJ, 2012);⁵⁴
- g) Insipiência de programas de saúde e segurança no trabalho com enfoque de gênero (ABRAMO, 2008);

⁵⁴ Entre os estudos apresentados, a empresa que demonstrou a mudança mais significativa nesse sentido (para além do crescimento de 2%) foi a Petrobras: as mulheres em cargo de chefia passaram de 9,5% em 2003 para 15% em 2010.

- h) Insipiência de ações de ampliação da mater-paternidade e conciliação entre trabalho e vida familiar (ABRAMO, 2008);⁵⁵
- i) Condições subjetivas das mulheres as desencoraja de pleitear cargos de chefia (principalmente a dificuldade de conciliar trabalho e vida familiar) (COSTA, 2011; ALMEIDA, 2011);
- j) Resistência de diversas entrevistadas em apoiar ações afirmativas que representem cotas para mulheres e negras/os (COSTA, 2011; ALMEIDA, 2011; VIEIRA, 2011);
- k) Pouca atenção à perspectiva racial tanto nas ações empreendidas pelas organizações quanto na forma de mensurar e apresentar os resultados do Programa pela própria SPM (Relatórios SPM; VIEIRA, 2011);
- l) Funcionárias/os das organizações (principalmente das “áreas-fim”) sabem pouco sobre a implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (COSTA, 2011; ALMEIDA, 2011);
- m) Funcionárias/os contestam que os melhores resultados em termos de uma maior equidade de gênero advenham do Programa, mas seriam efeitos de um processo evolutivo “natural” pelo qual a sociedade vem passando (COSTA, 2011; ALMEIDA, 2011);
- n) O enfoque do Programa em algumas organizações fica atrelado a ações de diversidade em seu sentido mais amplo do que restrito às dimensões de gênero e raça (ALMEIDA, 2011, VIEIRA, 2011); e
- o) Algumas empresas públicas possuem como efeito do Programa “ações transbordantes” que representam a priorização do recorte de gênero no público-alvo de suas ações de responsabilidade social empresarial (ABRAMO, 2008).

⁵⁵ O relatório público sobre a 4ª edição do Programa ressaltou como um avanço positivo “[...] a inovação na proposta das ações voltadas mais objetivamente para o compartilhamento do tempo”. Segundo o relatório apontou, houve diversas ações empreendidas pelas organizações participantes que trataram da “[...] responsabilidade quanto à paternidade, com incentivo ao desempenho ativo dos pais num compartilhamento do cuidado e educação dos filhos” (p. 25). Não foi encontrada nenhuma informação mais detalhada que pudesse demonstrar esse efeito nas organizações comparativamente às primeiras edições. Entretanto, essa informação presente no relatório permite assuntar que um dos resultados frágeis do Programa, conforme verificado por Abramo (2008), na primeira edição tenha logrado melhoras na quarta.

Convém ainda destacar como resultados do Programa algumas das ações adotadas pelas organizações participantes tidas como “ações de referência” pela SPM, quais sejam⁵⁶: a) instalação de salas de aleitamento; b) ampliação das licenças maternidade e paternidade; c) adoção de linguagem inclusiva nos crachás e contracheques; d) adaptação de uniformes e equipamentos de proteção individual; e) estímulo nos contratos de trabalho da empresa inclusive com terceirizados à equidade de gênero, raça e etnia; f) inclusão nos editais de concursos públicos dos temas equidade de gênero e diversidade entre os conteúdos programáticos; g) concessão aos pais do direito de trabalhar 30 horas semanais em caso de filhas ou filhos com deficiência física ou mental; h) ampliação do prazo de licença paternidade para 10 dias úteis; e i) valorizar a diversidade nas campanhas publicitárias, através da utilização de atores de diferentes raças e etnias nas propagandas e peças publicitárias da empresa.

4.4 CONTEXTO EPISTÊMICO PARA COMPREENDER O PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA: ENTRE OS DISCURSOS DE AÇÃO AFIRMATIVA E DE GESTÃO DA DIVERSIDADE

Nesta seção buscaremos aprofundar o contexto epistêmico que fundamenta, legitima e orienta as práticas do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Para tanto, trataremos de evidenciar a manifestação da “linguagem imperativa” da ação afirmativa até a “construção mais fluida” da gestão da diversidade (CONCEIÇÃO, 2013) a partir das linguagens das ações que conferem significados a esses termos. Ressaltamos que as tais campos epistêmicos possuem encontros, mas também sentidos em disputa para a construção de políticas de igualdade no mundo do trabalho como o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

4.4.1 Ações Afirmativas para Mulheres

Denominam-se políticas de ação afirmativa aquelas caracterizadas pela “adoção de medidas especiais de proteção ou incentivo a grupos ou indivíduos, com vistas a

⁵⁶ Informações extraídas de <www.spm.gov.br>.

promover sua ascensão na sociedade até um nível de equiparação com os demais” (PIOVESAN, 2007, p. 41). O objetivo de políticas dessa natureza é a adoção de medidas especiais e de caráter temporário visando a remediar um passado discriminatório para acelerar o processo de igualdade dos grupos “socialmente vulneráveis” – como mulheres brancas, mulheres negras, homens brancos, deficientes físicos, minorias étnicas, entre outros.

Historicamente as ações afirmativas foram adotadas por inúmeros países para combater as discriminações baseadas em gênero e raça/etnia para promover a igualdade de oportunidades. Verificamos que, à exceção de alguns países da América Latina, praticamente todos os considerados de “Terceiro Mundo” adotaram políticas de ação afirmativa em algum momento de sua história.

Conforme nos conta Wedderburn (2007), a disseminação da ideia de ação afirmativa ganha força a partir do processo de descolonização após a 2ª Guerra Mundial. Com o processo de independência das colônias europeias, os países do continente asiático e africano começariam a adotar cotas por meio de decretos e outras medidas de ação afirmativa para completar os seus postos de comando ocupados anteriormente pelos europeus. A isso deu-se à época o nome de “indigenização” ou “nativização”, sendo os países de Gana (1957) e Guiné (1958) – primeiros a proclamarem sua soberania no continente africano – aqueles que inauguraram a adoção de tais medidas. Posteriormente, os países do Caribe e do Pacífico Sul implementariam outras iniciativas correlatas durante o processo de independência nas décadas de 1960 e 1970.

Os Estados Unidos seriam dentro do conjunto de países de “Primeiro Mundo” a primeira nação a adotar ações afirmativas em decorrência da luta pelo *Civil Rights*, iniciada pela reivindicação de maiores direitos à população afrodescendente. Assim, o Estado norte-americano viria a reconhecer as ações afirmativas como direito constitucional na década de 1960. A incorporação do reconhecimento das ações afirmativas como um direito constitucional viria a inaugurar uma nova construção de um *Welfare State* norte-americano menos universalista que abria espaço para contemplar direitos específicos a grupos discriminados da população. Essa abertura facilitaria que as reivindicações de outros grupos para além dos afrodescendentes fossem amparadas, como: nativos norte-americanos; mulheres; idosos; deficientes físicos; população LGBT e imigrantes do “terceiro mundo” como latino-americanos e asiáticos (WEDDERBURN, 2007). É a partir daí que as ações afirmativas com a perspectiva de gênero ganhariam força como reivindicação a nível mundial.

Em relação ao mundo do trabalho, pode-se afirmar que a Comunidade Europeia é tida como um dos exemplos de referência a respeito da adoção de políticas afirmativas de gênero por inaugurarem sentidos para além da ideia de cotas para as mulheres. Após a construção de arcabouços legais na década de 1970 para a questão da igualdade de gênero na União Europeia, os anos 1980 passam a instalar uma série de iniciativas nacionais em diversos países para instituir ações afirmativas voltadas às mulheres.

Na França, desde 1983 existe uma lei no país a respeito da igualdade profissional entre mulheres e homens que impulsionou uma série de respostas por parte das empresas gerando a construção de dois instrumentos específicos para alcançar os objetivos previstos nessa lei, quais sejam: i) a obrigação de que as empresas com mais de 50 funcionários publicassem um **“relatório anual da situação comparada das condições gerais de emprego das mulheres e dos homens”** em relação à contratação, promoção, remuneração, formação e condições de trabalho; e ii) a **negociação coletiva de “planos de igualdade” para as mulheres com medidas temporárias a serem adotadas pelas empresas** (LAUFER, 2000). Ainda, em 1987, outro instrumento de promoção de igualdade viria a se estabelecer: **“o contrato para empregos mistos”**:

Esse contrato para empregos mistos permitia que empresas com até seiscentos empregados **recebessem subsídios do Estado para financiar 50% dos cursos de formação e 30% do salário durante a formação de uma mulher contratada ou promovida para um emprego usualmente exercido por homens em 80% dos casos**. O contrato para empregos mistos podia também ser utilizado para modificar as condições de trabalho de um emprego tornando-o acessível às mulheres (p. 45, grifos nossos).

A mesma autora também nos conta que posteriormente, em 1989, a França passa a incorporar objetivos de igualdade profissional em negociações entre setores sobre novas tecnologias ou duração de trabalho. Tais acordos passam a contar com a realização de auditorias sobre a situação das mulheres no setor ou ramo.

Laufer demonstra que mesmo diante deste esforço na França, entre 1983 e 1997 foram negociados apenas 34 planos de igualdade nas empresas e entre 1987 e 1997 negociados 1500 contratos de empregos mistos. Ou seja, poucas empresas francesas desejaram aderir às estratégias de ações afirmativas. No caso dos planos de igualdade isso aconteceu diante de seu caráter voluntário. Já naquilo que diz respeito aos contratos de

empregos mistos a autora avalia que os sindicatos se mobilizaram de forma tímida em torno de questões de gênero.

O caso italiano também se revela interessante para exemplificar a luta das mulheres pela adoção de ações afirmativas de gênero. Destaca-se na esfera do trabalho o processo de aprovação da lei 152 que envolveu longo processo de negociação parlamentar (foi apresentada pelo Ministério do Trabalho em 1987 e só viria a ser aprovada em 1991). Tal lei prevê uma série de medidas de ação afirmativa caracterizadas em dois tipos: as de **caráter compensatório** (combate à discriminação indireta e acesso a oportunidades, formação e carreira), e o de **tipo promocional** (rompimento de processos de segregação ocupacional, diversificação das escolhas profissionais de mulheres e conciliação entre o trabalho e vida pessoal) (OLGIATI, 2000: p. 64). Assim como na França, a Itália previu como um dos dispositivos desta lei o apoio financeiro do Estado para implementar as medidas de ação afirmativa nas empresas:

(...) um aspecto diferenciador dessa lei é que ela prevê o **financiamento total ou parcial das medidas de ação afirmativa pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social**. Essa forma de incentivo, de caráter voluntário, tem origem no saber que a promoção da igualdade efetiva implica mudanças importantes na organização do trabalho e na gestão dos recursos humanos. Assim, o apoio financeiro às ações afirmativas é em certa medida necessário para minimizar os “custos da mudança”, por parte das empresas que se envolvem nessa promoção (OLGIATI, 2000, p. 65, grifos nossos).

Tais exemplos evidenciados por países da Comunidade Europeia dão forma à ideia de ações afirmativas de gênero voltadas ao mundo do trabalho formal e permitem evidenciar que o caso latino-americano encontra-se distante desses paradigmas. No âmbito do MERCOSUL em termos jurídicos tem-se avançado mais na esfera do Direito Comercial e Tributário e na temática trabalhista do que propriamente em questões referentes aos direitos humanos (PITANGUY e HERINGER, 2001). Yannoulas (2004) nos conta sobre a importância de três resoluções do Mercosul que destacam a questão das mulheres no mercado laboral. Em suas palavras:

[...] são de fundamental importância as Resoluções 37/2000, 83/2000 e 84/2000, do Grupo do Mercado Comum. A primeira destas resoluções propõe a elaboração de uma lista de atualização periódica contendo todos os

programas, medidas e projetos com incidência sobre as mulheres na região, executados por órgãos do MERCOSUL. A segunda resolução solicita aos governos dos países membros empenhar esforços para promover a integração e harmonização metodológica dos bancos de dados existentes, com vistas a contar com indicadores regionais consistentes para a formulação de políticas produtivas e sociais fundamentais com a devida consideração das questões de gênero. A terceira resolução instrui aos diferentes foros do MERCOSUL a incorporar a perspectiva de gênero no planejamento, elaboração, implementação e avaliação de atividades, políticas e programas, com especial ênfase na análise do impacto sobre as mulheres e visando garantir a igualdade e equidade dos gêneros (YANNOULAS, 2002, p. 40).

Destacam-se ainda no contexto do Mercosul a aprovação do Protocolo da Mulher Trabalhadora em 1998 sobre relações de gênero na Coordenadoria e nas Centrais Sindicais, algumas cláusulas na Declaração Sócio-Laboral sobre “direitos iguais a todos” e a criação do Observatório do Mercado de Trabalho com um olhar para a questão de gênero (Ibidem). Mas tais iniciativas supranacionais são ainda insipientes comparativamente aos avanços obtidos no âmbito da União Europeia. Afinal, ao passo que os paradigmas de ação afirmativa já presentes no contexto europeu pressupõem a participação ativa do Estado por meio de ações coercitivas e do tipo promocional, no âmbito do Mercosul as ações contidas nas resoluções supracitadas possuem contornos indefinidos e são baseadas intenções e princípios ainda pouco observados por uma imensa maioria de países.

Entre o caleidoscópio de iniciativas voltadas ao mercado de trabalho que pressupõem ser afirmativas, convém indagar: existiria uma indicação precisa para esta ideia? Com base no estudo de Tomei (2005) podemos afirmar que na normativa internacional – norteadora da adoção de um conceito comum a diversos países – isto não está claro. Em suas palavras:

A lei internacional não se refere nem define explicitamente o termo “ação afirmativa”; entretanto, o conceito “medidas especiais”, empregado em diversos tratados, compreende também aquelas medidas geralmente referidas como “ação afirmativa”. (...) Até agora, o Comitê de Especialistas na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) tem evitado engajar-se em qualquer discussão que tenha como objetivo definir se as “ações afirmativas” tem a ver com assegurar a igualdade de oportunidades ou a igualdade de resultados. Entretanto, o comitê indicou que as medidas de ação afirmativa devem ser proporcionais à natureza e ao âmbito de proteção necessários para o grupo em questão e sujeitas a exames minuciosos e periódicos, para determinar se ainda estão sendo necessárias e eficientes. O CEACR declarou que essas medidas devem criar um equilíbrio e participar

de um esforço mais amplo para a eliminação de todas as formas de desigualdade. O comitê também definiu que as medidas não implicam a concessão de tratamentos mais favoráveis a determinadas categorias de trabalhadores, mas sim o oferecimento de condições de trabalho iguais àquelas gozadas por outros trabalhadores. Desse modo, expressões como “discriminação positiva” e “discriminação reversa”, empregadas em alguns países, podem levar à confusão (p. 10).

Essa dificuldade de conceitualizar aquilo que vem a ser o conceito de “ações afirmativas” faz com que as práticas e percepções da sociedade confirmem significados para o termo. Especificamente na esfera do trabalho as ações afirmativas de gênero no Brasil se vinculam aos direitos garantidos pela constituição dentro de princípios de não discriminação e igualdade, como também do reconhecimento a direitos vinculados à esfera reprodutiva (licença maternidade). Também vimos com base no capítulo anterior que dentro da categoria de “programas para o trabalho assalariado e emprego formal” as iniciativas implementadas pelo poder executivo federal restringem-se ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e a Campanha da Diversidade Racial no Mercado de Trabalho que se distinguem das de ações afirmativas “regulatórias/punitivas” pelo seu caráter de adesão voluntária das empresas. Ressalta-se ainda neste rol de políticas o esforço para que o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) – restrito à reserva de vagas no serviço público – seja efetivamente implementado.

Nesse vácuo de ações por parte do poder público brasileiro que conferem significados frágeis para a ideia de ações afirmativas de gênero e raça no mundo do trabalho, uma experiência instituída pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) denominada Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos (PPIOT) merece ser destacada. Esta iniciativa instaurada em 2005 configura-se como a primeira tentativa de reconhecimento jurídico da discriminação racial indireta no Brasil (VARELLA, 2010 e CONCEIÇÃO, 2013). No âmbito deste Programa o MPT propôs que o Judiciário reconhecesse a discriminação indireta e referendasse ações afirmativas para mulheres brancas, mulheres negras e homens negros. Para tanto, o MPT ajuizou ações civis públicas em resposta à negativa de acordo por parte das empresas bancárias investigadas, sendo tais ações consideradas em sua maioria improcedentes pelo Judiciário por “falta de provas” (VARELLA, 2010).

Ainda que nos primeiros anos de sua execução o Programa tenha logrado a inclusão no processo de contratação de algumas mulheres (brancas e negras) e alguns homens

negros em empresas do setor bancário, estudos como o de Varella (2010) e Conceição (2013) demonstraram que o discurso contrário às ações afirmativas aplicadas para resolver os problemas de discriminação indireta prevaleceu e a iniciativa foi arrefecida. Conforme aponta Varella (2010), em larga medida o argumento do mérito individual fora apresentado como contraponto de resistência por parte das empresas à adoção da medida afirmativa advogada pelo PPIOT.

O que essa resistência do empresariado em ser “regulado” e o argumento do mérito constroem para o sentido das ações afirmativas de gênero e raça voltadas ao mundo do trabalho? O fortalecimento e propagação da ideia de gestão da diversidade em contraposição a ideia mais “coercitiva e regulatória” vinculada à noção de ação afirmativa nos dá pistas para responder a essas questões e contribuem para alimentar o sentido que orienta o campo discursivo que envolve o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. É o que veremos a seguir.

4.4.2 Gestão da Diversidade ou a “Diversidade Administrada”

Nas últimas duas décadas, o tema da “gestão da diversidade” tem sido debatido de forma crescente na agenda de pesquisas que constituem o campo dos estudos organizacionais, bem como presente nas práticas empresariais. O termo, inaugurado no início dos anos 90, adveio da perspectiva crítica inaugurada na década de 80 em relação às ações afirmativas estadunidenses que vinham sendo adotadas pelas empresas para promover a igualdade de oportunidades e tratamento entre afro-americanos/as, mulheres e demais minorias étnicas (DE RUDDER e VORC`H, 2006; KELLY e DOBBIN, 1998; ALVES e GALEÃO, 2004; CONCEIÇÃO, 2013).

No campo dos estudos organizacionais, destaca-se o trabalho de Roosevelt Thomas (1990 apud ALVES; GALEÃO, 2004) publicado na *Harvard Business Review* como o primeiro de relevância a utilizar o termo “gestão da diversidade”. Nesse trabalho o autor advoga pela substituição de políticas governamentais de ação afirmativa por outras ações internas das empresas de acordo com a perspectiva da gestão da diversidade. Isso porque, segundo ele, a adoção de ações afirmativas para incluir negros/as, mulheres e outras “minorias” estaria contrariando o princípio da meritocracia.

Por sua vez, outros trabalhos surgidos a partir da década de 90 como o de Taylor Cox Jr. e Stacy Blake (1991) passariam a explorar as vantagens da gestão da diversidade defendendo a sua relevância para: a) a melhoria do desempenho econômico (redução de custos com *turn over* e absenteísmo); b) atração de funcionários talentosos para a empresa; c) sensibilização para as novas culturas que formam o mercado; d) aumento da criatividade e da inovação na empresa; e) aumento da capacidade de resolução de problemas; f) aumento da flexibilidade do sistema administrativo (apud ALVES; GALEÃO, 2004: p. 23).

Do ponto de vista político, com o início da “era Reagan” antigas políticas de ação afirmativa foram desprezadas e desencorajadas à luz da visão de que o mercado seria responsável e competente para regular as relações entre os particulares (CONCEIÇÃO, 2013). Por outro lado, novos grupos sociais compostos por imigrantes latinos e asiáticos passariam a demandar um tratamento igual ao dispensado à população afrodescendente (KELLY; DOBBIN, 1998). Assim, o viés gerencialista para a questão da diversidade nas empresas desenvolveu-se como uma decorrência de mudanças na economia e na política dos Estados Unidos.

Apesar de não haver consenso em relação ao significado preciso do conceito “gestão da diversidade” – assim como o de “ação afirmativa” - de forma genérica o termo diz respeito à “adoção de medidas administrativas que garantam que os atributos pessoais, ou de grupo, sejam considerados recursos para melhorar o desempenho da organização” (THOMAS, 1990 apud ALVES e GUIMARÃES, 2004, p. 22). Os estudos sobre gestão da diversidade contribuíram para a compreensão de que a diversidade não é algo dirigido somente à inclusão de “minorias”, como negros/as e mulheres, mas abrange a “todos”. Assim, temos que a ideia de diversidade abarca uma infinidade de aspectos, como idade, história pessoal e corporativa, formação educacional, função, personalidade, preferência sexual, origem geográfica e tempo de serviço na organização (THOMAS, 1990 apud NKNOMO e COX Jr., 1999).

Especificamente no contexto brasileiro a emergência do tema da gestão da diversidade adveio principalmente da experiência de multinacionais norte-americanas aqui instaladas. Entretanto, nos estudos organizacionais a literatura sobre o tema tem se dado de forma ainda tímida se comparada à proliferação de experiências de gestão da diversidade nas empresas (BENTO, 2000). Um dos primeiros trabalhos acadêmicos sobre o tema foi o de

Maria Tereza Fleury apresentado no EnANPAD de 1999 e, no ano seguinte, publicado na *RAE*.

Fleury (2000) evidencia que no Brasil as subsidiárias norte-americanas foram responsáveis por realizar as primeiras experiências de gestão orientada à diversidade. Tais experiências foram criadas com vistas a atender a pressões da matriz, como também influenciadas pela ideia de gerar vantagens competitivas desenvolvendo competências diversas. A autora destaca que ao contrário dos EUA e do Canadá onde as ações das empresas em prol da inclusão da diversidade se dão para atender a mecanismos de regulação estatais, no Brasil as empresas não possuem o compromisso de lidar com essa imposição.

No contexto brasileiro destacam-se algumas experiências de “como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade” em um Manual do Instituto Ethos (2000) que permitem ilustrar o significado da gestão orientada à diversidade. Dentre as experiências apresentadas de oito empresas, cinco delas eram voltadas a portadores de necessidades especiais. Ademais, metade das organizações apresentam suas iniciativas de valorização da diversidade como projetos de responsabilidade social não estabelecidas dentro das políticas de recursos humanos e cultura organizacional. Entre as experiências das oito empresas destacadas de promoção da diversidade estão: a) programa de voluntariado; b) programa de assistência à drogadependência; c) programa de prevenção de AIDS; d) projeto social de formação e apoio a jovens negros/as; e) contratação de pessoas da terceira idade; f) incentivo à contratação de portadores de necessidades especiais.

Por sua vez, Conceição (2013) evidenciou com base em um exaustivo levantamento de artigos brasileiros sobre (gestão) da diversidade que a maioria dos estudos realizados reconhecem que as empresas reproduzem mecanismos de exclusão existentes na sociedade e veem a gestão da diversidade como uma estratégia para promover a redução de desigualdades no mercado do trabalho. Concordam, portanto, que a gestão da diversidade contribuiria para aumentar a tolerância entre os diferentes indivíduos por construir ambientes de trabalho mais aprazíveis para as/os seus funcionárias/os.

A autora nota ainda em sua análise que “as poucas empresas que desenvolvem ação em favor da valorização da diversidade fundamentam suas ações em pressupostos muito semelhantes a esses, dirigindo-os especialmente para os grupos de mulheres, das pessoas com deficiência e do público LGBTT” (CONCEIÇÃO, 2013, p. 301). Para a autora as

desigualdades enfrentadas pelas/os negras/os estariam sendo pouco consideradas tanto por estudiosas/os da administração como pelas empresas.

4.4.3 Aonde Estamos na Trama Discursiva das Diversidades?

Ao tratar das ideias e ações que conferem significado às ideias de ação afirmativa e gestão da diversidade vimos que existem lacunas que impedem uma definição precisa para ambos os conceitos. Entretanto, podemos compreender tais conceitos a partir de seus contrastes.

Verifica-se que as práticas implicadas dentro da apropriação do termo “ação afirmativa” pressupõem a adoção de intervenções políticas para a alteração do quadro de desigualdade social – geralmente por meio de cotas, metas e/ou mecanismos punitivos – buscando garantir o acesso a oportunidades de grupos historicamente excluídos e discriminados. Por sua vez, a gestão da diversidade olha para a importância da valorização de múltiplas identidades e diferenças como estratégia competitiva sem que necessariamente a regulação das ações para a inclusão de grupos historicamente discriminados seja estabelecida por meio de um papel ativo do Estado.

O sentido principal para compreender a contradição da ideia da gestão da diversidade em relação à de ação afirmativa se estrutura a partir da percepção de que o Estado não deve interferir na “lógica de mercado” e sobre o pressuposto de que as empresas teriam competência para promover as suas próprias políticas inclusivas a partir do valor da diversidade como um “negócio estratégico” – tanto por propiciar um ambiente mais estimulante e criativo, quanto para compreender as demandas de sua ampla gama de clientes.⁵⁷

Ainda que a ideia de gestão da diversidade tenha se difundido pelo país ganhando novos contornos e sentidos que reconhecem a importância de contribuir com a redução do quadro de desigualdades sociais a partir da inclusão de grupos historicamente discriminados no mercado de trabalho, existem diferenças latentes dessa perspectiva em relação à de ação

⁵⁷ Sobre este último ponto, não por acaso, em empresas de setores que possuem mulheres como suas maiores clientes, existem mais cargos executivos delegados às mulheres comparativamente a outros setores mais “masculinizados”.

afirmativa. Inclusive, conforme evidenciado, a própria fundação do termo é reflexo de uma cisão com preceitos atrelados aos significados engendrados pelas ações de cunho afirmativo.

Nas palavras dos autores Alves e Galeão-Silva (2004), a diferença fundamental que confere significados distintos às ideias de ação afirmativa e gestão da diversidade seria a **ideologia do mérito**. Conforme argumentam:

Embora o capitalismo não distinga as identidades de consumidores e trabalhadores, a não-discriminação é contrária à prática capitalista. Os mecanismos de recrutamento e seleção apresentam face visível da contradição da ação afirmativa com a lógica de mercado, pois é mais custoso recrutar as pessoas discriminadas do que apenas buscar trabalhadores disponíveis no mercado. **Os discriminados são menos abundantes na qualificação requerida às ocupações valorizadas e o custo de selecionar e recrutar a partir de uma lógica estranha ao mercado é uma das raízes das restrições à ação afirmativa, raízes estas ancoradas no argumento de que as ações afirmativas ameaçam o sistema de mérito** (p 26, *grifos nossos*).

É interessante notar que o deslocamento da noção de ação afirmativa para a de gestão da diversidade dilui também o reconhecimento de diferenças – de gênero, raça, etnia, orientação sexual etc. – em prol da adoção de uma ideia de diversidade mais ampla na qual “todos somos diversos”. Assim, fazem parte do arcabouço desta ideia de diversidade “gostos pessoais”, “estilos de vida”, “*hobbies*” que contribuem para diluir o sentido da ideia de que a partir de diferenças se estabelecem desigualdades e que incluí-las implica em contribuir com uma maior justiça social assumindo papel ativo nesta mudança.

Essa cisão entre as ideologias de ação afirmativa e de gestão da diversidade se dá por meio da incorporação do tratamento de “diferentes de forma igual” a partir de uma linguagem afeita à ideia de celebração da diversidade organizacional como estratégia de gestão orientada aos negócios. Essa ideia é expressa por Barros (2003):

A diversidade é a palavra de ordem nos vários fóruns empresariais, políticos ou sociais realizados pelo país. O momento vivido pela sociedade, em todo o mundo e no Brasil, coloca esse tema na agenda, **seja por convicção ou por conveniência. Sob a égide de oportunidades iguais, muitas vezes reforçamos a diferença e tratamos o diferente de forma igual, o que é tão injusto quanto tratar o igual de forma diferente.** O mais contemporâneo paradigma nesse campo, surgido em meados da década de 90, integra a diversidade à gestão. **O foco principal é incorporar no modelo de gestão a perspectiva dos diversos colaboradores contratados**

com a premissa da pluralidade, buscando assim melhorar o desempenho empresarial (p.40, *grifos nossos*).

Com o objetivo de localizar o caso do Programa Pró-Equidade nesta trama discursiva que envolve os conceitos de ação afirmativa e gestão da diversidade elaboramos uma figura que permite situar quais são as “palavras de ordem” que configuram sentido a esses diferentes campos epistêmicos.

Figura 6: Campo epistêmico da pesquisa.



Fonte: elaboração própria

Localizar o caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça nessa trama discursiva revela-se algo complexo pois ele opera como um “agregador de sentidos opostos” ao dialogar com os dois campos epistêmicos. O Programa pode ser reconhecido como uma ação afirmativa na medida em que visa a contribuir para a **igualdade** de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho a partir do **reconhecimento** das desigualdades de gênero. Além disso, é uma ação empreendida pelo governo em prol de maior **justiça social**. Por sua

vez, o Programa também está imerso no campo epistêmico da gestão da diversidade pelo seu caráter de **adesão voluntária** das empresas e por ter como “moeda de troca” a **agregação de valor à imagem** da organização certificada como estratégia de negócio. Sobretudo, o Pró-Equidade oferece limites seguros para a não ruptura com a ideologia do mérito que contribui para que seja bem aceito por grupos contrários à incidência de ações afirmativas.

Conforme será evidenciado no capítulo seguinte, essa localização ambígua do Programa em discursos com ideologias concorrentes mobiliza “zonas de ambiguidade pertinentes” ainda não completamente resolvidas pela burocracia.

5 A ANÁLISE CRÍTICO-DISCURSIVA E OS SENTIDOS CONSTRUÍDOS

“É que há distância entre intenção e gesto”⁵⁸”.

Fado Tropical
Chico Buarque de Holanda

Este capítulo tem como intuito compreender os sentidos implicados nas ideias e ações em torno do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça tomando a SPM como o *lugar* de encontro desses sentidos. Buscamos reconhecer esses sentidos a partir da compreensão de que não são construídos pelo consenso, mas resultados da influência de diversos campos organizacionais.

Argumentamos com base em Thoenig (2007) que a interdependência entre diferentes atores (e atrizes) internos e externos à organização mobiliza a constituição de um ‘padrão’ estabelecido de forma multicêntrica. Entretanto, complementarmente, Crozier (1967) nos alerta para o fato de que esse ‘padrão’ é estabelecido a partir de decisões tomadas pela burocracia em “zonas de incerteza pertinentes” onde se configuram jogos de poder. Assim, para localizar de que forma se dão os encontros ideológicos envolvidos na criação e sustentação da proposta do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, argumentamos a pertinência de iluminar as “zonas de incerteza pertinentes” em torno de decisões que foram tomadas dentro do percurso desta iniciativa governamental pela SPM. Quais conflitos de sentido estariam implicados nessas decisões?

Com base nas vozes do campo-tema foi possível identificar alguns desses conflitos de sentido envoltos nos campos ideológicos que conferem legitimidade ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça em um *lugar* polissêmico (BOURDIEU, 1997, SPINK, 2001) – a SPM. Sistematizamos esses conflitos de sentido em três “zonas de incerteza pertinentes” distinguidas pelos seguintes questionamentos:

- Deveria a perspectiva de raça ter sido associada à de gênero dentro do Programa?
- Quais tipos de organizações devem ser consideradas aptas a participar do Programa?

⁵⁸ Agradeço enormemente a profa. Dra. Lilia Blima Schraiber por me apresentar estas palavras e me fazer refletir com elas. Não menos importante neste agradecimento é profa. Dra. Ana Flávia Pires Lucas d’Oliveira por ter proporcionado encontros tão bons quanto este com o Chico Buarque na Faculdade de Medicina da USP durante o trabalho de pesquisa sobre violência doméstica.

- O lugar que o Programa assume dentro das organizações que dele participam é coerente com aquilo que a SPM espera?

Convém lembrar que os sentidos mobilizados nesses jogos de poder que destacam as resoluções das “zonas de incerteza pertinentes” estão em constante debate e formulação (CROZIER, 1967). Ora quando encontram janelas de oportunidade (KINGDON, 1995) materializam-se em ações e, por isso, são mais fáceis de ser mapeados. Quando não, ficam silenciados sob o manto de um discurso legitimado pela organização, mas ainda assim latentes buscando espaço para agir sobre uma nova “zona de incerteza pertinente” que demandará da burocracia um posicionamento para resolvê-la.

Assim, delimitar onde começam e onde terminam essas “zonas de incerteza pertinentes”, bem como destacar os sentidos que potencialmente poderão mobilizar novas ações públicas por parte da burocracia através da análise discursiva, se revela uma postura desafiadora. Entretanto, advogamos que imprimir essa leitura sobre os processos políticos implicados em uma ação pública pode potencialmente contribuir para desvelar as estruturas de poder inter-organizacionais que engendram e conferem sentido a essa estrutura. A seguir o tráfego de sentidos em torno das categorias acima expostas são debatidos e articulados pela pesquisadora com base nas vozes do campo-tema e no resgate e desenvolvimento de ideias expostas nos capítulos anteriores.

5.1 PRIMEIRA “ZONA DE INCERTEZA PERTINENTE”: DEVERIA A PERSPECTIVA DE RAÇA TER SIDO ASSOCIADA À DE GÊNERO DENTRO DO PROGRAMA?

“(...) ainda choca quando a gente adentra o nosso corpo negro num espaço” (GSEPP1, em 25 de outubro de 2013).

Conforme evidenciado no capítulo anterior, uma das mudanças substantivas do objeto de estudo em questão – que resultaria na alteração de seu título para Programa Pró-Equidade de Gênero “e Raça” a partir de um novo Decreto – fora a inclusão da dimensão racial de forma explícita em sua concepção. No entanto, segundo as vozes do campo-tema evidenciaram, a opinião das gestoras sobre essa modificação na redação (e na perspectiva) do

Programa não é consensual tanto internamente, quanto àquilo que se refere à materialização desse olhar inter-relacionado nas ações empreendidas pelas organizações participantes.

Para que possamos tratar desta zona de incerteza, torna-se relevante primeiramente compreender a ideia por trás do sentido de compor o nome do Programa também sob o prisma da perspectiva racial. Um primeiro ponto importante para iluminar esse sentido é ressaltar que o lugar de onde se coloca essa perspectiva é a SPM que possui como seu objetivo principal “[...] promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente.”⁵⁹ Ou seja, tem como foco prioritário ações que possam recompor as relações de gênero sob um patamar de igualdade. Para tanto, tem como público-alvo prioritário as mulheres. Então por que destacar a perspectiva racial dentro desse universo de mulheres? A ideia de mulheres enquanto uma categoria em seu sentido amplo já não supõe abarcar as mulheres negras (brancas, indígenas, lésbicas etc.) em toda a sua diversidade?

Para assuntar essas perguntas é preciso reconhecer que a associação da dimensão racial à de gênero advém de um contexto histórico no qual o feminismo negro ganha expressão principalmente a partir da década de 80 (no contexto nacional e internacional). O posicionamento deste movimento viria a destacar que as “mulheres nem sempre vivenciam o sexismo da mesma forma, assim como homens e mulheres não vivenciam o racismo de forma idêntica” (CRENSHAW, 2002, CARNEIRO, 2003) e que, por isso, seria importante o reconhecimento pela esfera estatal das diferentes opressões em inter-relação como constitutivas dos sujeitos. Como resultado desse processo, cada vez mais o Estado tem buscado incorporar uma perspectiva múltipla de ação que reconheça a interação e relação entre as categorias de raça e gênero (HANCOCK, 2007; VERLOO, 2009).

Entretanto, tal posicionamento por parte do Estado não está isento de conflitos. Segundo aponta Alonso (2010), ao passo que a possibilidade de atuar segundo a perspectiva da interseccionalidade de gênero e raça contribui para ampliar a agenda política, também pressupõe um desafio para as políticas de igualdade existentes. Alonso chama a atenção para o fato de que “a inclusão tem gerado um certo nível de competição entre organizações e instituições que representam desigualdades diferentes” reproduzindo aquilo que Hancock chama em seu trabalho de “*opression olympics*” (ALONSO, 2010, p. 35). A descrição desse

⁵⁹ Extraído da apresentação institucional da SPM, disponível em: <<http://spm.gov.br/sobre>>.

efeito da “disputa de desigualdades diferentes”, notado por Hancock e Alonso, contribui para iluminar uma conversa registrada⁶⁰ pela pesquisadora entre gestoras da SPM acerca da relevância da inclusão da dimensão de raça no Programa, conforme exposto no excerto abaixo transcrito:

G1 – Mas o meu problema é que quando você coloca raça essa não é apenas uma questão das mulheres. Mas é também uma questão dos homens.

G2 – Mas daí nós não estamos falando dos homens, nós estamos falando das mulheres.

G1 – Desculpa. Mas eu não vejo como o Pró-Equidade fica tratando só da questão das mulheres negras. Esse que pra mim é o conflito.

G2 – Não é só tratando das mulheres negras. No meu entendimento você tem que fazer a agregação. Porque eu estava na discussão aqui. (...) Lembra? Que teve até algumas discussões no comitê de monitoramento... E que embasou essa questão. E eu sempre fui favorável que a questão racial entrasse.

G3 – Inclusive aqui na Secretaria a gente trabalha articulando.

G2 – Pois é... é exatamente isso que eu acho. Eu acho que a gente não pode desconstruir isso.

G1 – Mas o comitê técnico nem foi ouvido. Foi conversa interna aqui dentro. Na época que eu era do comitê técnico, o comitê já recebeu a orientação de descer com raça. Entendeu? Não era uma coisa simples de mapear. Eu sei porque eu monitorei muitas empresas e vi as dificuldades de como fazer esse acerto.

*G2 – Que tem dificuldade, tem. É bom que **você**⁶¹ tem a posição da “G1” e imagino também que **você** verá o que diz a (nome de outra gestora)...*

G1 – Não é identificado, não.

G2 – Não. Eu sei... Mas é que...

G1 – Mas a sua posição é muito clara. Foi até bom você ter entrado aqui.

*G2 – Pra **você**⁶² ver que não existe uma posição unânime sobre isso. E nem pode existir, porque é um programa que está em formação. E a gente só vai poder avaliar, sei lá... daqui uma década, duas décadas.*

Essa conversa entre as gestoras demonstra a “confusão” de lugar institucional das políticas quando diferentes eixos de subordinação passam a ser considerados de forma articulada: neste caso, gênero “e” raça. A gestora identificada como G1 quando diz “Mas o meu problema é que quando você coloca raça essa não é apenas uma questão das mulheres. Mas é também uma questão dos homens.” revela um conflito de sentidos derivado do fato de que em seu entendimento uma ação pública realizada dentro de uma secretaria dirigida

⁶⁰ A conversa aconteceu de forma espontânea, durante a entrevista com uma das gestoras que foram acessadas pela pesquisa. Na ocasião, estavam presentes três gestoras que fazem parte de núcleos estratégicos da SPM.

⁶¹ O pronome “você” se refere à pesquisadora.

⁶² Idem.

especificamente a mulheres deveria necessariamente realizar apenas políticas para as mulheres. Desta forma, a incorporação da dimensão racial estaria, em sua visão, contribuindo para ampliar o sentido da proposta para um público que não é o alvo da SPM: os homens negros. Por outro lado, G2 alerta que ao agregar a dimensão de raça à de gênero o Programa estaria contribuindo para direcionar o seu olhar especificamente para as mulheres negras, não necessariamente ampliado para os homens negros.

Interessante notar que esse conflito de sentidos proveniente de diferentes interpretações para a inclusão da dimensão racial no Programa não foi notado apenas no diálogo acima, mas também em outras conversas com gestoras da SPM. Em uma delas, quando a pesquisadora abre o seguinte questionamento “Se uma empresa inscrever no Pró-Equidade de Gênero e Raça ações voltadas à população negra no sentido amplo que não só mulheres, vale?”, a gestora demonstra certa incerteza em sua resposta:

Pois é, agora tu me pegou. Eu acho que essa pergunta você poderia fazer para a [nome de outra gestora]. Porque, na verdade, outro dia, até um que é da minha equipe, perguntou como é, você está falando da questão racial, gênero e raça você não vai dizer que vai beneficiar só as mulheres negras, por óbvio tu está fazendo uma inclusão da raça como um todo, porque nós também não vamos ser sexistas, né? Mas também não te dou 100% de certeza, porque eu acho que, se aparecer uma ação voltada só para os homens negros, nós vamos perguntar cadê as mulheres. Ela não precisa ser uma ação só para as mulheres negras, mas ela não pode ser uma ação só para os homens negros. Eu enxergo dessa maneira, vou trabalhar dessa maneira. Eu não vou ser sexista no sentido de não aceitar, por exemplo, uma política... (GSPM4, em 22 de outubro de 2013).

Mais uma vez a narrativa desta outra gestora denota o conflito de sentidos relacionado a falta de clareza sobre a inclusão da perspectiva racial na SPM. Seu discurso evidencia ainda que a dificuldade de compreender o sentido da inclusão de raça institucionalmente na SPM transborda para o Programa naquilo que se refere à orientação sobre como as organizações participantes devem incorporar a dimensão racial. Conforme uma das gestoras (G1) expôs, em sua percepção, muitas empresas possuem dificuldade de “fazer o acerto” de como compor a perspectiva racial em correlação com a de gênero. Entretanto, essa dificuldade se revela também latente dentro da SPM quando GSPM4 diz que não possui “100% de certeza” se uma ação proposta para afrodescendentes em seu sentido amplo é ou não condizente com aquilo que o Programa espera. Logo, a partir dos discursos das gestoras podemos ser levada/os a compreender que o conflito de sentidos sobre como lidar com a

perspectiva racial é latente tanto interna quanto externamente à SPM naquilo que se refere às ações propostas pelas organizações participantes do Programa. Ou seja, tais fatos nos levam a observação de que a inclusão da dimensão de raça no Programa não é uma “zona de incerteza pertinente” resolvida simplesmente por estar formalmente instituída, mas é um sentido que ainda está sendo construído pela prática da SPM e das organizações participantes.

Curioso notar ainda o desconforto de GSPM4 quando supõe que a não aceitação de ações que comportam a dimensão racial em seu sentido amplo poderia se revelar uma postura institucional “sexista”. A pergunta que se deve fazer sobre esse argumento é: por que aceitar apenas ações voltadas às mulheres negras desconsiderando os homens negros poderia ser uma postura interpretada como sexista se a própria SPM dirige suas ações apenas às mulheres como estratégia de luta feminista? Muito provavelmente o que gera essa percepção da gestora é o fato de que os homens negros também representam grupos historicamente excluídos e, portanto, desconsiderá-los nas ações - mais do que ser uma postura potencialmente “sexista” - atentaria contra uma perspectiva de justiça social e de direitos humanos.⁶³

Além dos conflitos de sentidos já expostos, a ideia de “*opression olympics*” apontada por Alonso e Hancock também nos leva a refletir sobre a “concorrência” entre diferentes minorias segundo a interpretação governamental naquilo que se refere à organização do Estado para tratar de políticas especificamente dirigidas às diferentes minorias.

No contexto do governo federal, pelo fato de existir um ministério para tratar da transversalidade de gênero (SPM) e outro de raça (SEPPIR), a interseccionalidade entre essas duas dimensões nas políticas – como pressupõe o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça - não estaria isenta de conflitos sobre um *lugar* institucional para se acomodar. Uma das gestoras entrevistadas busca “organizar” em seu discurso esse *lugar* institucional do Programa na SPM e os limites implicados nessa acomodação naquilo que tange o tratamento do tema racial:

(...) nós tentamos fazer com que a empresa faça um programa e proponha ações que façam essa intersecção prioritariamente de gênero e raça. Até porque a gente tem também um cuidado institucional de que este é um programa da SPM, que a SEPPIR participa como

⁶³ Sobre esse aspecto é interessante lembrar que no Brasil mulheres brancas em média ganham mais do que homens negros (ver item 2.1.1 que trata dos dados desagregados por gênero e raça).

parceira, mas a direção geral do debate de igualdade racial é da SEPPIR, não é da SPM. Então a gente faz junto, tem uma inter-relação, mas no programa a nossa insistência é que sejam ações, medidas e um plano de trabalho que trabalha a intersecção entre gênero e raça. Claro que nós aceitamos ações gerais, porque as ações gerais impactam também sobre as mulheres. Agora, se a gente tiver uma ação que vai impactar positivamente sobre os homens negros e não impacte sobre as mulheres negras nós vamos ter que discutir. Nunca aconteceu, estou só te dizendo na lógica, no pensamento, na lógica do Programa. Exatamente a dinâmica de como entrou raça eu não sei, eu não estava aqui e quando eu cheguei a quarta edição já estava decidida assim (GSPM6, em 24 de outubro de 2013).

Conforme a gestora aponta, o cuidado institucional que abarca o Programa é prioritariamente da SPM, ainda que a SEPPIR seja uma das parceiras diretas. Assim, segundo sua percepção, essa localização do Programa na SPM é aquilo que deveria orientar a sua lógica de funcionamento priorizando, portanto, as mulheres negras. Entretanto, é interessante notar que esse sentido é criado pela gestora a partir de uma interpretação sobre uma decisão da qual não participou.

Conforme a gestora nos conta, essa decisão haveria “chegado” já na quarta edição do Programa quando a incorporação da dimensão racial já estava dada. Assim, a gestora não consegue especificar com certeza quais eram as intenções que estavam por trás da decisão institucional de contemplar a dimensão racial. Contudo, supõe que o foco principal dessa incorporação dentro da SPM deve ser as mulheres negras, apesar de compreender que ações com o recorte racial em seu sentido amplo são passíveis de serem aceitas – ainda que isso esbarre em um limite institucional da SPM.

5.2 SEGUNDA “ZONA DE INCERTEZA PERTINENTE”: QUAIS TIPOS DE ORGANIZAÇÕES DEVEM SER CONSIDERADAS APTAS A PARTICIPAR DO PROGRAMA?

São lógicas que são diferentes de tudo. Não é a mesma lógica que move a Câmara dos Deputados para fazer um plano de equidade para os seus funcionários, que move a Eletrobras ou a Petrobras. É diferente. Tinha que ter um olhar diferente e um regulamento diferente. Eu não sei como fazer. Teria que chamar as pessoas, se debruçar e conversar (GSPM2, em 22 de outubro de 2013).

Conforme apontamos no capítulo anterior, a primeira edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça contava apenas com empresas públicas – em sua maior parte do setor eletroenergético. A partir da segunda edição, começaram a participar também

instituições públicas da administração direta e empresas do setor privado. Contudo, as vozes do campo-tema nos fizeram crer que esta mudança persiste imersa em um conflito de sentidos.

O que gera esse desconforto nas gestoras se deve ao fato de que empresas (públicas e privadas) possuem “lógicas de funcionamento diferentes” comparativamente a instituições públicas da administração direta. As narrativas das gestoras abaixo apresentadas demonstram de que forma percebem a entrada de instituições públicas no Programa:

Mas as naturezas distintas merecem avaliações distintas. Eu não posso avaliar uma prefeitura ou uma secretaria da mesma forma que eu avalio uma empresa. São tempos distintos, são coisas muito distintas. Eu acho isso... Que deveria ter uma mudança nesse momento. E, ao meu ver, ele [o Programa] deveria atingir a meta de pegar as 100 maiores empresas do país. Depois mudou e daí virou outra coisa. Se você tiver essa meta de atingir as 100 maiores empresas, daí você atinge em cascata os fornecedores, toda a cadeia produtiva daquelas empresas. Isso guardando os marcos do sistema capitalista, esses marcos do mundo em que nós estamos vivendo. Não estou questionando o sistema. O Programa não é para isso (GSPM5, em 22 de outubro de 2013).

E misturar essas empresas do mercado com secretaria de Educação, secretarias municipais, com essas questões, para mim precisava de outro Selo. Não poderia ser o mesmo Selo, com os mesmos critérios para julgar as duas formas de organização. Mas a ministra Nilcéa queria fazer porque assim o Pró-Equidade tomava um vulto muito grande. A minha avaliação é essa. Então, de repente passou para setenta e tantas instituições que haviam se candidatado. Enquanto que no setor empresarial... As pessoas achavam que não tinha fôlego para pegar o setor privado. Então o setor privado nunca foi muito procurado. Então, eu acho que tinha um impasse aí de como fazer essa questão. Então o setor público aderiu de cabeça. Prefeituras e secretarias e não sei o quê... Então eu acho que é um Pró-Equidade diferente (GSPM2, em 22 de outubro de 2013).

As narrativas expostas acima demonstram o desconforto em relação à entrada de instituições públicas sobre diversos aspectos. Um deles é o de que as avaliações e critérios de julgamento do Programa para a obtenção do Selo não deveriam ser iguais para empresas (públicas e privadas) e instituições públicas, tendo em vista as naturezas distintas dessas organizações. Ademais, as gestoras sinalizam que a entrada de instituições públicas no Programa não haveria apenas trazido uma confusão sobre a forma como são avaliadas, mas levaria ainda a uma mudança de seu propósito central.

Segundo a percepção de GSPM5 o Programa deveria ter como meta atingir as 100 maiores empresas do país para ser efetivo. Assim, ao incluir instituições públicas esse

propósito não estaria sendo atendido, uma vez que o Programa - originalmente formulado para lidar com a “lógica de funcionamento capitalista” - estaria sendo desvirtuado a partir da adesão maciça por parte de instituições públicas. A gestora GSPM2 também concorda com a percepção de que a entrada de instituições públicas teria mudado o caráter do Programa. Com isso, sugere que deveria haver um Selo para empresas (públicas e privadas) e um Selo diferente para instituições públicas.

A gestora GSPM2 coloca ainda que a decisão de manter as instituições públicas no Programa haveria sido tomada pela então ministra Nilcéa Freire porque, desta forma, a iniciativa “tomava um vulto muito grande”. Já outra gestora nos conta que existiriam mais motivos implicados na manutenção da outorga do Selo para organizações de diferentes naturezas:

Foi um processo bastante discutido e também um processo muito, vamos dizer, com opiniões distintas. Porque são lógicas diferentes de relação de trabalho, sabe? Mas isso acabou prevalecendo. Na quinta edição nós chegamos a pensar em não ter isso em instituição que não era empresarial e depois voltamos atrás. Chegamos a pensar nisso, em ficar só no âmbito empresarial. Mas você tem coisas que são meio... Não é ambígua, mas são instituições no meio do caminho. Por exemplo, nós temos vários fundos de pensão. Eles não são empresas da mesma forma que um banco, mas, por outro lado, têm um pouco esse caráter. Então achamos que não valia a pena um redesenho, até porque a gente teria um risco de perder parceiros importantes que são envolvidos no Programa, que desenvolvem o Programa (GSPM6, em 24 de outubro de 2013).

Essa narrativa da gestora evidencia que existiriam outras dificuldades implicadas em uma possível mudança que instituísse apenas a participação de organizações empresariais ao Programa como: a dificuldade de classificar algumas organizações (a exemplo dos fundos de pensão) segundo a sua natureza e o risco de que parceiros importantes do Programa deixassem de participar. Ou seja, esses fatores avaliados pelas gestoras da SPM teriam inibido uma mudança na concepção do Programa que incluísse apenas empresas (públicas e privadas).

Apesar de termos apresentado o desconforto das gestoras de que o Programa estaria se desvirtuando de seu propósito original a partir da adesão massiva de instituições públicas, localizamos em uma das vozes do campo-tema mais um argumento relevante que expõe outra razão sobre o porquê as instituições públicas não deveriam participar:

O nosso temor do desenvolvimento do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça dentro de instituições públicas, como prefeituras e governos, é a influência inversa dessa. Onde ele faz com que o governo se volte para dentro e não faça as políticas para fora. Porque o objetivo do governo é atender o público externo, né? Como os organismos de política para as mulheres soam em geral institucionalidades muito frágeis, você criar outro polo em alguns lugares passa a concorrer com o polo... Por isso é que a gente tem um pouco de reticência em ampliar excessivamente o Programa dentro de governos. Entendeu?

Porque a prioridade da SPM de ampliação dentro do governo é o organismo de política das mulheres, para fazer política para fora. E quando você tem institucionalidades fracas tem coisa que concorre ao invés de ajudar... Quando você tem lugares mais bem estruturados, que as pessoas têm uma visão clara de qual é o papel, o que vão fazer, como o exemplo do Rio Grande do Sul, isso não ocorre porque ela sabe exatamente qual é o papel de um e qual é o papel do outro, e aí pode haver inclusive uma retroalimentação positiva. Mas quando você tem lugares muito pequenininhos o risco é muito grande. O risco é grande de que a instituição se volte só para dentro e não faça o seu trabalho para fora. Isso numa empresa não vai acontecer nunca (GSPM6, em 24 de outubro de 2013).

Esse discurso da gestora GSPM6 evidencia aquilo que está para além do argumento de que “as lógicas de funcionamento são diferentes”, mas aponta ainda para o fato de que a adesão das instituições públicas ao Selo poderia contribuir para o distanciamento do seu propósito central que deve ser a promoção da igualdade e justiça social “para fora” e não “para dentro” de sua estrutura funcional. Segundo ela esse perigo aumenta quanto mais frágil é a institucionalidade dos organismos de políticas para as mulheres em determinados lugares, uma vez que o Programa pode “concorrer” com outras iniciativas em prol da igualdade de gênero no município.

Esse argumento da gestora se vincula com a distinção que Thoenig (2007) faz em relação à efetividade dentro das organizações públicas e das organizações privadas. Segundo o autor, a efetividade das organizações públicas estaria mais vinculada aos efeitos de mudança societal do que em função de sua eficiência interna. Entretanto, o autor aponta também que as organizações públicas deveriam conjugar o equilíbrio entre a dimensão da efetividade relacionada à mudança societal e a da eficiência interna.

Com base nas contribuições de Thoenig e no destaque feito pela gestora sobre a participação das instituições públicas, somos levados a reconhecer que o Selo Pró-Equidade de Gênero poderia estar contribuindo para o desvirtuamento da efetividade dessas instituições relacionada à mudança societal, uma vez que se vincula a mudanças internas nas organizações. Poderíamos compreender também que o Selo possibilitaria estabelecer o equilíbrio das duas funções de produção ao destacar a relevância de que as relações de

trabalho internas às instituições deveriam também estar pautadas pelo princípio da igualdade de gênero e raça. Ou seja, no caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, a efetividade de uma organização pública se daria na medida em que consegue conjugar efeitos positivos em relação à igualdade de gênero na sociedade a uma estrutura ocupacional interna que não reproduza desigualdades de gênero e raça.

Uma das gestoras de uma instituição pública outorgada com o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça ressalta que esse desconforto da SPM em relação à participação de organizações da administração pública direta é evidente nas oficinas formativas. Entretanto, em sua opinião, ao desconsiderar organizações desta natureza a SPM estaria deixando de abarcar um grande contingente de trabalhadoras/es ligados à administração pública direta e que isso seria incoerente com o seu propósito maior de fortalecer “a autonomia financeira das mulheres”. Nas suas palavras:

*Vai em um município pequeno... Quem é o maior empregador de um município pequeno? É o serviço público. Os municípios que não têm nada, que não têm empresa, que não têm nada é a prefeitura que emprega. Então por que de repente ela não interessa tanto? Não sei, será que é de repente porque eu estou tentando mudar uma cultura de empresa privada do Brasil porque com o serviço público eu não preciso tanto me preocupar porque depois a gente pode ter uma norma que mude isso. Não sei. **Eu só fui para uma oficina, que foi a última; e para mim ficou muito claro no discurso delas [as gestoras da SPM] que o interesse não é pelo serviço público, é pela iniciativa privada de adesão ao Programa.***

E elas falaram mesmo: “O nosso interesse é principalmente por empresas privadas”. É uma coisa que está no discurso. E na hora eu não entendi porquê. Se o foco é o mundo do trabalho não interessa quem está contratando, porque o que eu quero é mudar a autonomia financeira das mulheres... (GIP2, em 24 de outubro de 2013).

Os discursos expostos nessa seção em relação ao desconforto das gestoras da SPM sobre a adesão maciça de instituições públicas no Programa revelam, sobretudo, o descontentamento da aplicação de uma concepção de política que estaria em desacordo com o seu propósito central de angariar a participação de empresas (públicas e privadas).

Sobre este ponto, deve-se relembrar que o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça foi concebido tendo como inspiração outras iniciativas de certificação de empresas vinculadas à estratégia de responsabilidade social empresarial. Logo, a expectativa de criar um Selo para certificar organizações era a de, principalmente, dialogar com a linguagem do mundo corporativo. Mas ao passo em que a cada edição mais instituições

públicas da administração direta passam a aderir ao Programa, esse propósito central de “falar a língua” das empresas inseridas na lógica de mercado é sedimentado contribuindo para dissipar o seu sentido original.

Portanto, o incômodo central das gestoras em relação à entrada maciça de instituições públicas no Programa se deve principalmente à ruptura de seu sentido original, muito mais do que a dificuldade de avaliação e orientação de organizações com “lógicas diferentes” como uma análise superficial dos discursos pode nos fazer acreditar. Esta é uma “zona de incerteza pertinente” em aberto que, apesar de já ter mobilizado algumas tentativas para a sua resolução – como a inclusão das categorias ouro, prata e bronze na quarta edição e diversas conversas entre as gestoras da SPM - persiste submersa em dúvidas sobre qual seria a decisão mais coerente a ser tomada pelo corpo burocrático, preservando a sua relação junto a organizações parceiras do Programa.

5.3 TERCEIRA “ZONA DE INCERTEZA PERTINENTE”: O LUGAR QUE O PROGRAMA ASSUME DENTRO DAS ORGANIZAÇÕES QUE DELE PARTICIPAM É COERENTE COM AQUILO QUE A SPM ESPERA?

[...] eu acho que é melhor a gente chegar vendendo “como é bom a diversidade” do que dizendo: “olha como temos machismo e racismo aqui” (GIP1, em 24 de outubro de 2013).

Para tratar desta terceira “zona de incerteza pertinente” é conveniente retomar o propósito central do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na SPM que consiste em “disseminar novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional para alcançar a igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho” (BRASIL-SPM, 2013, p. 5). Sendo assim, busca prioritariamente incidir na estrutura interna das organizações naquilo que tange as desigualdades que incidem sobre as mulheres na remuneração e na ocupação dos cargos gerenciais. Portanto, tem como seu intuito maior se estabelecer nas organizações participantes como uma ação afirmativa de gênero que visa incidir na estrutura interna das organizações.

Apesar deste enfoque explícito pela SPM, as vozes do campo-tema demonstraram que quando Programa se estabelece nas organizações participantes muitas vezes passa a ter seu caráter modificado – seja a partir de uma percepção afeita à ideia de responsabilidade social empresarial considerando as ações que as organizações fazem “para fora” de sua

estrutura interna, como também a ampliação do seu propósito para uma perspectiva que inclui e valoriza a diversidade em seu sentido mais amplo. Quais conflitos de sentido estariam relacionados a esses lugares do Programa nas organizações?

Percebeu-se com base nas narrativas das pessoas entrevistadas que estas novas roupagens do Programa dentro das organizações seria um efeito das contradições inerentes à sua concepção que tem como “moeda de troca” a exposição do Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça junto à marca da organização, dialogando, portanto, com a linguagem do “marketing social”. Ademais, o enfoque da diversidade se apresentaria como uma linguagem mais palatável às organizações, sobre a qual as perspectivas de gênero e raça estariam presentes dentro de uma visão mais ampla que valoriza outras múltiplas diferenças.

O excerto abaixo de uma gestora da SPM que acompanhou a implementação das iniciativas das organizações participantes evidencia algumas das contradições que percebe sobre o reconhecimento do Programa como estratégia de responsabilidade social empresarial:

Na condução do processo a gente sempre tentava se manter na ideia de que era um programa de igualdade, e que mexer com as empresas, com a marca, pode gerar uma série de contradições dentro da própria concepção da política. E é o que acontecia mesmo. Você pode ver uma série de contradições no campo democrático popular. Como é que você lida com essa coisa de mexer com marca e que parecia uma coisa sem sentido, mas que vem dessa ideia também de ação afirmativa?

Porque ela (a empresa) faz de propaganda... Essa é uma briga com as empresas. Briga não, uma disputa com as empresas... Porque muitas vezes as empresas entendem o Programa Pró-Equidade como um programa da área de responsabilidade social da empresa, do que ela chama de sustentabilidade social para fazer relações para fora. E a gente diz que não, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é um programa de gestão de pessoas, é um programa de cultura organizacional, é um programa de mudança interna que reflita externamente. Mas nós já tivemos, por exemplo, instituições, empresas que se propuseram a entrar no Programa, mas trabalhar só com as empresas associadas. Por exemplo, com as subcontratadas. E nós falamos não. O projeto é interno, tem que fazer a mudança interna da empresa. Então as lógicas são muito diferentes (GSPM7, em 05 de fevereiro de 2014).

Esse discurso da gestora explicita que existe uma disputa latente junto às empresas para que compreendam que o Programa é uma iniciativa “para uma mudança interna que reflita externamente” e não como algo passível de ser realizado apenas naquilo que diz respeito às ações de responsabilidade social empresarial “para fora” ou como uma estratégia para trabalhar com as empresas subcontratadas. Afinal, conforme aponta a gestora, o que se

quer modificar com o Programa são as estruturas de trabalho internas da empresa – mesmo considerando que o Selo esteja associado à imagem da organização para o público externo.

Em seu discurso nota-se ainda certo desconforto relacionado à ideia de “mexer com marca” dentro de um “governo democrático popular”. Ou seja, revela o incômodo de ter um Programa governamental que “fala a língua do mercado” dentro de um campo ideológico que pressupõe lutar contra as opressões do sistema capitalista. Contudo, a gestora pontua que junto desta ideia “aparentemente sem sentido” coexiste a noção de ação afirmativa, mais coerente, portanto, com aquilo que reflete a ideologia de um “governo democrático popular” que luta pelo reconhecimento de grupos historicamente excluídos.

Essa mesma gestora conta também sobre outra disputa que acontece entre a SPM e as organizações participantes relacionada à interpretação do Programa pelo seu público-alvo a partir do enfoque da diversidade. Segundo sua percepção, a ideia de igualdade nas organizações acaba sendo ampliada para a de diversidade em seu sentido mais amplo, abarcando a valorização dos mais variados tipos de diferença. No entanto, esse enfoque mais ampliado estaria ofuscando o objetivo prioritário do Programa que é o de incidir sobre o “teto de vidro”. Nas suas palavras:

*Então esse foi um problema que, da quarta pra quinta edição, a gente teve que enfrentar... A ideia de que igualdade era responsabilidade social, de que igualdade era diversidade... E isso aconteceu bastante também. **De considerar que quando você falava de diversidade você estava falando das questões homoafetivas, de transexualidade...** Quando era na verdade um Programa para combater a discriminação e para romper o teto de vidro. Então isso é construído no cotidiano com as empresas. Então você vai ver assim... De que nas empresas nasce o comitê do Pró-Equidade com o nome do comitê de igualdade e se você for olhar nos sites dos bancos e das empresas hoje ele se chama comitê da diversidade. Entendeu? Em alguns lugares... Então isso já mostra como o Programa foi absorvido. Uma parte dos resultados dele... Estou dizendo isso em termos conceituais. Mas em termos numéricos acho que os resultados foram bacanas...*

Essa mudança conceitual do Programa quando se instala nas organizações atrelada ao enfoque de diversidade em seu sentido mais amplo foi evidente também nos discursos das gestoras de duas organizações participantes que foram entrevistadas pela pesquisadora – o que corrobora com essa impressão da gestora. Sobretudo, foi interessante notar que o enfoque da diversidade – afeito ao campo epistêmico da “gestão da diversidade” – é parte da lógica de atuação não apenas de empresas (públicas e privadas) que estão inseridas em uma “lógica de

mercado”, mas começa a se estabelecer também em instituições públicas. Quais sentidos referendam o discurso da diversidade em organizações de diferentes naturezas? Seriam discursos equivalentes?

As vozes do campo-tema nos mostraram que o discurso da diversidade se estabelece a partir de motivações diferentes de acordo com a natureza da organização. Ao passo que em uma instituição pública se estabelece dentro da ideia de ser uma linguagem mais palatável comparativamente ao enfoque atrelado às ações afirmativas de gênero e raça, na empresa privada a diversidade é vista como uma estratégia de negócio. Abaixo destacamos excertos que permitem ilustrar essa percepção.

- Em uma instituição pública: a diversidade como discurso mais palatável

*A gente fez essa campanha que foi a elaboração dessa logo e com o lema que é “de olhos abertos para a diversidade”. Que é essa ideia nossa que **quando a gente aderiu ao programa a gente viu que a nossa causa aqui do Recursos Humanos é maior do que gênero e raça, é a diversidade de modo geral, então a gente preferiu ter essa abordagem de modo mais amplo.** (GIP1, em 24 de outubro de 2013)*

***Porque a gente vê que é uma tendência...** Assim, o que a gente pensa: que o Programa vem para mudar a cultura e não quer dizer que a gente vai sempre aderir a esse Programa, a gente vai participar de todas as edições daqui a dez anos, quinze anos. A questão é, é um traço da diversidade na nossa cultura e no nosso modelo de gestão mesmo. **Então a gente pensou na diversidade por isso, por uma causa que preserva, que respeita e que acolhe a diversidade e não só gênero e raça.** A gente também tem programas aqui na Casa de Integração do deficiente. A gente não tem programas que tratem ainda da orientação sexual, mas a gente vê que são questões que vão vindo, do ageísmo, da diferença de idade (GIP2, em 24 de outubro de 2013).*

*(...) eu acho que é melhor a gente chegar vendendo “**como é bom a diversidade**” do que dizendo “**olha como temos machismo e racismo aqui**”. É, porque se você falar assim... é um problema tão grande do país que todo mundo sabe que existe, não tem como dizer que não sabe. Pode não estar te incomodando, mas você sabe que existe, todo mundo vê os dados do IBGE, isso é público, não é só aqui, é no Brasil. Então falar assim, o que se aplica aqui? O que a gente pode fazer? Porque senão fica tão longe do gestor que ele fala: “Agora vocês querem que eu resolva o racismo do Brasil, né? Como? Eu não tenho nada a ver com isso.” Ele realmente olha e pergunta como. **Então, se eu entrar com um olhar da diversidade, deletar essa percepção, deletar considerar isso na gestão dele, é muito difícil; ele vê a aplicação e nesse sentido fica mais fácil para ele entender. Até porque é um conceito que é acadêmico, é um conceito que os gestores escutam.** Agora, gênero e raça parece muito distante deles. Mas a gente não teve essa visão clara quando fez isso não, acho que foram ganhos secundários (GIP1, em 24 de outubro de 2013).*

- Em uma empresa privada: a diversidade como estratégia de negócio

*O interesse não nasce de apenas uma responsabilidade social; isso tem uma razão de negócios. É óbvio que todas as intenções de estimular a diversidade etc., que começa na década de 60 nos Estados Unidos, tinha no primeiro momento um foco muito mais da questão social dos direitos humanos etc. Mas ao longo do tempo as empresas perceberam que mais do que uma questão social, a diversidade, estimular a diversidade e a inclusão dentro da organização passa ter uma **vantagem competitiva**. Porque principalmente nas empresas de consumo que realmente estão no mercado, que é um mercado por pessoas tão diversas, quanto mais você refletir este mercado, essa sociedade a qual você serve, melhor você vai chegar até eles e fazer os seus resultados.*

*Eu acho que é importante dizer isso e isso a gente pode levar para vários outros campos. As coisas não são isoladas, então não dá para você pensar que vai acabar com a pobreza só pensando na pobreza; você tem que pensar na pobreza e na riqueza. **Então eu quero falar sobre a questão de valorizar todas as raças, os credos das pessoas, isso sempre tem outra razão, que é uma razão do próprio desenvolvimento da sociedade, desenvolvimento do negócio e a própria longevidade deste negócio.** Porque o mundo tem que mudar, então a questão de que nós seríamos cada vez mais sociáveis... Esta é uma corrente muito forte. **Estar aberto a atender toda a gama da sociedade é algo que é um business case, é uma necessidade, algumas empresas colocam até como uma vantagem competitiva. Mas eu acho que cada vez mais isso passa a ser uma necessidade do próprio negócio se manter vivo** (GEP1, em 16 de outubro de 2013).*

Especificamente no caso da instituição pública os discursos das gestoras revelaram que a diversidade é vista como uma estratégia de convencimento dos funcionários, além de refletir uma diretriz da área de recursos humanos que busca estabelecer um enfoque mais amplo para abarcar toda a diversidade da estrutura ocupacional da organização. Quando GIP1 diz “eu acho que é melhor a gente chegar vendendo “como é bom a diversidade” do que dizendo “olha como temos machismo e racismo aqui” está se referindo à ideia de que há uma dificuldade na instituição em estabelecer a discussão de gênero e raça segundo esse enfoque mais afirmativo. Para ela os gestores estão mais familiarizados com o conceito acadêmico da diversidade, sendo as dimensões de gênero e raça “muito distantes deles”.

Já no caso do discurso da empresa privada, a diversidade – entendida pela gestora como a “valorização de todas as raças e todos os credos” – é vista como algo que representa uma vantagem competitiva, como uma necessidade do próprio negócio para que se mantenha vivo. A gestora traz ainda em seu discurso o caso dos EUA em que a diversidade dentro das empresas a princípio era vista como “questão social dos direitos humanos”, mas que com o passar do tempo perceberam que “mais do que uma questão social, estimular a diversidade e a

inclusão dentro da organização passa ter uma vantagem competitiva”. Ou seja, essa fala permite ilustrar a proximidade estreita com o discurso que emana do campo epistêmico de “gestão da diversidade” pois, conforme vimos no capítulo anterior, este enfoque emerge como uma ruptura do sentido de ação afirmativa apoiada na ideia da diversidade como estratégia competitiva.

Segundo nos contou Almeida (2011), em seu estudo sobre os efeitos do Programa Pró-Equidade na Petrobras, esse enfoque mais amplo dentro da linguagem da diversidade na organização poderia estar contribuindo para a diluição de ações afirmativas segundo condições específicas. Ou seja, quando se inclui e se valoriza a diversidade em seu sentido amplo não se diferencia as condições específicas de minorias conforme as questões de gênero, raça e etnia, mas se “celebra” toda sorte de diversidade, incluindo aí também o credo, origem geográfica, idade, história pessoal etc. Logo, esta ampliação do conceito de afirmação da questão de gênero nas organizações para a linguagem mais fluída da gestão da diversidade poderia estar contribuindo para a amenização da incidência das mudanças em termos da igualdade de gênero que se espera nas organizações participantes.

Esta mudança de linguagem do Programa na transferência de sua mensagem para as organizações tende a diluir o sentido que enseja ser prioritariamente construído pela Secretaria: o enfrentamento do “teto de vidro” que incide sobre as mulheres. Assim, quando Programa adentra nas organizações ocorre uma despolitização da reafirmação das diferenças de gênero e raça que passam a ter seus sentidos dissipados dentro de uma ideologia de “tecnologia gerencial” através de uma reafirmação da ideia de diversidade para a convivência harmônica e o melhor desempenho financeiro.

5.4 PARA ONDE ESSAS “ZONAS DE INCERTEZA PERTINENTES” NOS LEVAM?

“E não interessa ao governo federal, provavelmente nem à ONU Mulheres e nem a ninguém estabelecer, atribuir uma imagem negativa, mesmo que seja através de medições concretas. Então se você não saiu bem na foto você fica no canto da foto, mas a gente não vai te tirar da foto.”

(COI1, em 23 de outubro de 2013)

As “zonas de incerteza pertinentes” debatidas e articuladas neste capítulo remetem à competição sobre sentidos sociais que estruturam a ideia do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça a partir de um ‘padrão’ de atuação que busca conjugar a “lógica da justiça social à lógica do mercado”. É a partir desse jogo de poder entre as duas lógicas de atuação que as “zonas de incerteza pertinentes” vão conferindo sentido à estrutura do Programa Pró-Equidade de Gênero. O que essas “zonas de incerteza pertinentes” puderam nos mostrar é que a linguagem falada por cada organização participante produz sentidos diferentes dentro de um mesmo ‘padrão’ de atuação.

Importante destacar que este ‘padrão’ multicêntrico (THOENIG, 2007) construído pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça no qual se estabelecem as “zonas de incerteza pertinentes” inclui três pressupostos importantes para se estabelecer: a adesão voluntária, o sigilo das informações e a valorização da imagem das organizações como estratégia de *marketing* social. É a partir deles que se estrutura uma concepção de ação pública que **não cria uma situação de indisposição junto às organizações que compõem o mundo do trabalho formal**. O Programa se dá, portanto, em uma lógica em que as organizações participantes não têm nada a perder quando optam por participar.

Diversas das gestoras da SPM entrevistadas apontaram limites claros do Programa para de fato incidir sobre o “teto de vidro”. Segundo elas as organizações participantes geralmente se focam mais em desenvolver ações de sensibilização que servem para realçar o problema.

Agora... Outra questão delicada é que as empresas não avançam. Elas ficam sempre com Programas de sensibilização. Agora na prática, pra valer, a construção da igualdade não é fácil... Que é dar os cargos de diretor, as chefias... O teto de vidro permanece em todas elas... Então, eis a dificuldade. Claro que o Pró-Equidade serve para realçar esse problema. Ele pode ser pensado dessa forma (GSPM2, em 22 de outubro de 2013).

As empresas avançaram muito no desenvolvimento de uma cultura menos discriminatória, de buscar construir melhores ambientes para o trabalho das mulheres. Inclusive algumas políticas públicas que organizam esse ambiente de trabalho. Então tem políticas que avançam. Mas onde tem limites? Que eu acho que são os limites grandes. São as mudanças na dinâmica que reflita diretamente na promoção das mulheres internamente. Porque isso depende mais do que de uma cultura organizacional, depende de políticas mais dirigidas que a gente propõe (GSPM6, em 22 de outubro de 2013).

Diante dessas limitações apontadas pelas gestoras, notou-se que a pertinência do Programa dentro da SPM advém da ideia de compreendê-lo como um primeiro passo para promover transformações mais estruturantes “no núcleo duro” das organizações. Ou ainda, nas palavras de uma delas, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça poderia ser classificado como uma **“política indutiva”** (GSPM1, 22 de outubro de 2013). Tendo isso em vista, propomos nas análises finais deste capítulo significar o Programa dentro do percurso das políticas de ação afirmativa de gênero no mundo do trabalho formal a partir desse seu caráter “indutivo”.

O sentido de indução do Programa para transformações mais profundas possui um elemento concreto e intitulado PL da “Lei da Igualdade”. O PL 6653/2009 substitutivo ao PL 4587/2009 foi construído pela SPM e se apresenta em tramitação vagarosa no congresso nacional. Apresenta como seu objetivo *“efetivar na esfera das relações de trabalho o princípio constitucional da igualdade entre mulheres e homens”*. Para tanto, vale-se de uma série de medidas que visam a regular as relações de gênero nas empresas.

O excerto abaixo de uma gestora da SPM permite revelar como esse caráter indutivo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é interpretado e associado à construção da “Lei de Igualdade” como parte deste processo:

*A ideia do Programa Pró-Equidade é incidir dentro das empresas para criar um outro cenário. Um cenário propício para um dia você aprovar uma Lei de Igualdade. Então tomando como exemplo aquela aprovação da Lei do Trabalho Doméstico, você lida com a disputa da hegemonia de ideias da sociedade. Não vem do nada. 2012 é o momento de aprovação da PEC das domésticas, não é descolado de toda a luta do movimento de mulheres domésticas. De aumento do salário mínimo, de olhar para outras demandas delas... Então isso não é descolado da aprovação da Lei. **Então acho que a ideia do Pró-Equidade é essa. De criar uma outra experiência das relações de trabalho nas empresas capaz de criar uma boa referência na sociedade, capaz de aprovar uma Lei da Igualdade** (GSPM7 em 5 de fevereiro de 2014).*

Portanto, podemos dizer que por trás do “gesto” ofertado pela SPM para atrair o interesse dos empregadores por meio do Programa Pró-Equidade, haveria uma “intenção” maior de induzir um processo de aprovação da Lei da Igualdade. Mas estaria o ‘padrão’ criado pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça contribuindo para, de fato, preparar os setores mais resistentes da sociedade para mudanças mais profundas? Para responder a essa questão, primeiramente devemos compreender quais sentidos estão implicados nesta Lei em

contraste com aqueles que são mobilizados pelo ‘padrão’ do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

A “Lei da Igualdade” tal como redigida pela SPM estabelece uma série de condições dentro das empresas em observação à igualdade de gênero, tais como:

- Previsão de medidas temporárias de incentivo à contratação de mulheres para a garantia da igualdade de oportunidade entre mulheres e homens, mediante: disposições regulamentares adotadas nas áreas de recrutamento, formação, promoção, organização e condições de trabalho; cláusulas de acordos ou convenções coletivas de trabalho; execução de Plano de Igualdade entre mulheres e homens.
- Criação do Cadastro de Empregadores Responsáveis por Atos Discriminatórios - CERAD que o Ministério do Trabalho e do Emprego fiscalize os atos de discriminação em critério de admissão e/ou diferença de salário por motivo de sexo.
- Instalação de creches mantidas em co-responsabilidade do Estado e das empregadoras e dos empregadores.
- Obrigatoriedade de constituir a Comissão Interna Pró-Igualdade - CIPI, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, nas empresas de médio e grande porte aproveitando-se da experiência da CIPA prevista na CLT.
- Previsão de outorga de um selo distintivo para as empresas que se destacarem na aplicação de políticas de igualdade de tratamento e de oportunidades para trabalhadoras e trabalhadores que poderá ser utilizado nos materiais de divulgação e campanhas publicitárias.

Ou seja, conforme podemos notar, as regras colocadas pela Lei ensejam padrões de atuação bastante diferentes daquele que é mobilizado pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça – exceto pelo caso da última ação destacada que mantém a ideia de outorga de um selo distintivo. Ao passo que o Programa se vale do voluntarismo das organizações, a “Lei da Igualdade” tem um caráter normativo-coercitivo de regulação das relações de trabalho das empresas. Desta forma sua ideia mobiliza uma série de sentidos diferentes daqueles construídos pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Principalmente porque a Lei da Igualdade interfere na ruptura da ideologia meritocrática por meio da previsão temporária de contratação de mulheres e na ideia de adesão voluntária por meio da instalação de normas que

devem ser cumpridas por todas as empresas. Por isso, não é de se estranhar que as resistências que mobilizam a aprovação desta Lei sejam bastante grandes. Inclusive, uma das gestoras nos contou que *“atualmente a lei deve ter duas folhinhas porque o grupo empresarial do Congresso barrou tudo”* (GSEPPIR1, em 25 de outubro de 2013).

Em maio de 2010 a SPM instituiu um GT sobre Igualdade no Mundo do Trabalho com a finalidade de discutir a tramitação da Lei da Igualdade no congresso com representações do governo, das centrais sindicais e confederações empresariais. O relatório deste GT permitiu reconhecer alguns dos argumentos que mobilizam o posicionamento contrário da “bancada dos empregadores” para a aprovação da Lei de Igualdade.

As fundamentações da “bancada dos empregadores” para o posicionamento contrário à Lei dizem que suas disposições: a) já estariam disciplinadas no ordenamento jurídico; b) criariam restrições à empregabilidade da mulher ao invés de proteção; c) padecem de inconstitucionalidades; e d) impõem alto custo econômico e social estimulando a informalidade. **Ou seja, toda a argumentação dos empregadores no documento é construída de forma refratária à ideia de regulação e interferência estatal no livre mercado.**

Ao final do documento a bancada de empregadores “assinala que não se opõe à discussão de políticas públicas de efetiva promoção e conscientização de uma cultura de igualdade e não discriminação, entendendo ser esse o caminho e, não, a edição de mais uma lei”. Destaca ainda que as experiências empreendidas de forma **voluntária** pelas empresas podem garantir “efetivos ganhos na matéria”.

Interessante notar, portanto, que as mesmas ideias de não regulação e voluntarismo que estruturam o padrão do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça são também aquelas que sustentam o argumento contrário à aprovação da Lei da Igualdade. E, portanto, o Programa poderia estar contribuindo para “quebrar” o sentido daquilo que enseja construir no longo prazo.

Outro elemento interessante a ser notado sobre o caráter “indutivo” do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é que, apesar de falar a “linguagem do mercado”, pouquíssimas empresas do setor privado foram participantes e premiadas. E mesmo que o Programa tenha priorizado como o seu público-alvo as empresas públicas (que estão inseridas na lógica do mercado), cada vez mais tem angariado a participação de instituições públicas. Logo, o Programa não consegue se estabelecer como um canal efetivo de diálogo com

grandes corporações privadas visando à sensibilizá-las para a importância da “Lei da Igualdade”.

Finalmente tecemos a consideração de que é importante destacar que estamos tratando de processos não-lineares e envolvidos em uma correlação de forças entre os mais diferentes setores da sociedade para além das empresas, como movimento feminista, organismos internacionais, sindicatos etc. Por isso mesmo o fortalecimento do posicionamento de setores contrários à aprovação da Lei através de elementos constitutivos do padrão do Pró-Equidade não deve ser considerado como determinante do processo que leva à sua não aprovação. Por outro lado, ilumina-se a pertinência de que este padrão de atuação do Programa Pró-Equidade não é um elemento estanque, mas tenderia a estar fortalecendo ou arrefecendo a argumentação desses diferentes setores na arena discursiva que envolve a aprovação de medidas afirmativas de caráter coercitivo-normativo ao “proteger a ideologia do mercado”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Eu atravesso as coisas — e no meio da travessia não vejo! Só estava era entretido na ideia dos lugares de saída e chegada. Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto muito mais embaixo, bem diverso do em que primeiro se pensou”.

Guimarães Rosa

O percurso analítico desta pesquisa foi estruturado tendo como seu objetivo central compreender a produção de sentidos na formulação e implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça tomando a SPM como lugar de encontro desses sentidos. Ressaltamos que este objetivo foi mobilizado a partir de uma intenção maior: identificar quais significados o Programa constrói para o percurso das ações afirmativas de gênero e raça no mundo do trabalho.

Essas intenções foram delineadas tendo como eixo orientador as abordagens afeitas à ontologia pós-positivista aplicadas ao campo das políticas públicas (CAPELLA, 2011) que são críticas da percepção de que as decisões em torno das políticas estruturam-se a partir de padrões meramente técnicos ou racionais. Ao contrário disso, tais abordagens interpretam os fenômenos sociais a partir dos seus conflitos de sentidos em um campo polissêmico (BOURDIEU, 1997; SPINK, 2001) e destacam a importância do estudo da linguagem como fonte de análise para compreender as arenas argumentativas que envolvem políticas públicas.

Utilizamos como referências teórico-analíticas proposições afeitas à área dos estudos organizacionais - geralmente pouco presentes nos trabalhos de *policy analysis*. Optamos por teorias que interpretassem as decisões na dimensão pública por meio de seus processos não lineares. Tendo isso em vista, estruturamos o alicerce da análise empírica com base nos aportes de Thoenig (2007) para compreender de que forma o padrão de uma ação pública é construído através da influência inter-organizacional e de Crozier (1967) para evidenciar as “zonas de incerteza pertinentes” que envolvem sentidos estruturantes das decisões das gestoras da SPM em torno do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

Como fonte de análise dos sentidos envolvidos em torno do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça valemo-nos dos discursos de atrizes-chave envolvidas em seu curso de ação interpretando-os a partir do método de Análise Crítica de Discurso (ACD). Os

discursos foram analisados dentro de um campo epistêmico estruturado em torno das ideias que compõem os conceitos de “ação afirmativa” e “gestão da diversidade”.

Ainda que tais ideias estejam imersas em sentidos ambíguos e imprecisos, observamos que algumas ações no âmbito das esferas pública e privada conferem significados a elas e constroem campos discursivos que possuem contrastes. Notamos que a ideologia do mérito e o valor da diversidade orientado ao melhor desempenho organizacional são ideias centrais dentro do campo discursivo de gestão da diversidade que marcam rupturas com o de ações afirmativas. Outro contraste importante entre esses campos semânticos é perspectiva de que no caso das ações afirmativas o Estado possui papel ativo na regulação das relações de trabalho, enquanto no caso da gestão da diversidade este papel deveria se dar de forma voluntária segundo escolha das próprias organizações.

Ao transpor essa discussão para o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça vimos que ela se estabelece para as gestoras por meio da justaposição de sentidos desses dois campos discursivos em “zonas de incerteza pertinentes” (CROZIER, 1967) ativadas através de um padrão de atuação (THOENIG, 2007) escolhido pela SPM para se aproximar das organizações dentro de uma lógica “win-win” (LOWI, 1972). Fazem parte deste padrão: a adesão voluntária, o sigilo das informações e a valorização da imagem das organizações como estratégia de *marketing social*.

As “zonas de incerteza pertinentes” se abrem para as gestoras a partir de deslizamentos semânticos sobre a proposta prioritária do Pró-Equidade – que pressupõe a mudança no quadro de desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho formal - quando este se estabelece nas organizações participantes. Verificamos que entre os incômodos que mobilizam a instalação dessas “zonas de incertezas pertinentes” para as gestoras da SPM estão: a despolitização da afirmação das diferenças de gênero e raça (e sua compreensão inter-relacionada) quando passam a ser acomodadas dentro da ideia de diversidade como elemento estratégico para o melhor desempenho organizacional; a interpretação do Programa como parte da estratégia de responsabilidade social empresarial; e a transposição de um padrão de atuação estabelecido com o intuito de dialogar com empresas inseridas na “lógica de mercado” para dentro de instituições públicas (órgãos da administração pública direta).

Mesmo diante dos obstáculos encontrados pela SPM para que o Pró-Equidade se estruture como, de fato, uma ação afirmativa para as mulheres (brancas e negras) nas organizações participantes, vimos que a pertinência do Programa é advogada

institucionalmente visando à “indução” de propostas legislativas coercitivo-normativas que se voltam para estabelecer mudanças mais substantivas no *status quo* do mercado de trabalho formal. Contudo, buscamos mostrar neste trabalho que o Programa poderia estar contribuindo para promover a “quebra desse sentido” de indução ao fortalecer a ideia de que as organizações poderiam estabelecer por elas mesmas – sem a coerção estatal - parâmetros mais inclusivos de gênero e raça nas organizações.

Devemos compreender que essa lógica de atuação do Pró-Equidade que “fala a língua do mercado” está imersa dentro de um contexto mais amplo no qual os movimentos de mulheres têm mundialmente buscado estabelecer seus padrões de construção de ações afirmativas dentro de um “pensamento único neoliberal” (CASTRO, 2000)⁶⁴. Ainda que existam experiências que demonstrem efeitos positivos para uma maior igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho a partir de programas e projetos “promocionais” desenvolvidos de forma voluntária pelas empresas, devemos atentar para os signos que esse padrão dialogado com os pressupostos do “livre mercado” e, portanto, da não intervenção estatal de forma coercitivo-normativa injetam na arena pública.

Sobre isso, uma primeira questão importante pontuada por Yannoulas (2002) é que ao estimular a inclusão de grupos historicamente discriminados a partir de incentivos atrelados à responsabilidade social empresarial e aos benefícios que a diversidade pode trazer para a eficiência e a produtividade das empresas, estaríamos priorizando “as necessidades dos mercados em detrimento das necessidades das pessoas”. Assim, ao tratar do tema da inclusão de “minorias” a partir de um enfoque técnico-gerencial estaríamos amenizando o caráter político de um problema social de grandiosas proporções (ALVES e GALEÃO-SILVA, 2004).

Uma segunda questão importante pontuada Conceição (2013) é a fragilidade das ações baseadas no voluntarismo pelas empresas. A autora advoga essa visão com base em diversos autores (TILLY, 1999; KALEV e DOBBIN, 2006; DOBBIN, 2009; GREENE, KIRTON e WRENCH, 2005) que evidenciam que “as organizações são mais propensas a alterar suas práticas diante da imposição ou incentivo de forças externas a elas mesmas” (p. 351). Kalev e Dobbin (2006), por exemplo, demonstraram que a sustentabilidade dos

⁶⁴ Um dos exemplos desse fenômeno que apontamos no capítulo 4 foi a “Comunidad Sello de Igualdad de Género” do PNUD que representa uma rede de 10 países latino-americanos com políticas de selo como a do Pró-Equidade.

programas de ação afirmativa nos EUA derivava da capacidade do Estado levar as organizações a alterar suas práticas organizacionais.

Conceição verifica ainda que esta mesma impressão dos autores estrangeiros sobre a fragilidade da aposta no voluntarismo das empresas pode ser transposta para o caso brasileiro. Segundo observou a partir da sua pesquisa sobre a implementação do primeiro programa de ação afirmativa para mulheres (negras e brancas) e homens negros no mercado de trabalho intitulado Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos (PPIOT) em empresas do setor bancário, a “imposição” pelo Ministério Público do Trabalho mostrou-se de suma importância para que as políticas inclusivas nas empresas tivessem continuidade. Na medida em que as empresas foram deixando de ser obrigadas pela força do judiciário a incluir mulheres (negras e brancas) e homens negros, seus programas de diversidade também foram ficando mais e mais frágeis.

Transpondo essas observações para o padrão de atuação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça dentro do percurso das políticas públicas voltadas a corrigir disparidades no mundo do trabalho formal, podemos enxergar além daquilo que representa “uma boa intenção” em busca do bem comum. Na medida em que nada se tem no âmbito do governo federal além do Pró-Equidade para incidir nas desigualdades de gênero e raça (como o capítulo 3 conseguiu nos mostrar), estamos elegendo nesse vácuo de iniciativas uma estratégia de atuação que aposta mais no papel das próprias organizações de voluntariamente promoverem a igualdade do que por meio da “imposição” estatal. Desta forma o nosso projeto político de igualdade no mundo do trabalho vai se construindo a partir de padrões bastante frágeis que tendem a despolitizar a responsabilidade que, frise-se, toda a sociedade possui no enfrentamento das desigualdades enquanto um projeto coletivo – inclusive as organizações regidas pela lógica de mercado.

As organizações – sejam públicas ou privadas – quando se alimentam do discurso da meritocracia alegando a suposta neutralidade nos seus processos seletivos estão negando também sua co-responsabilidade na resolução de disparidades sociais historicamente constituídas. Essa suposta neutralidade não é ela própria neutra, mas constitui aquilo que chamamos de “discriminação indireta” (YANNOULAS, 2002; VARELLA, 2010; CONCEIÇÃO, 2013). Logo, quando estamos construindo ações afirmativas a partir da “roupagem” de gestão da diversidade, fortalecemos discursos que diluem a ideia de igualdade enquanto um projeto político mais amplo que pressupõe necessariamente a interferência

estatal. Nas palavras de Barbosa-Gomes (2003, p. 93, *grifos nossos*): “[...] o reconhecimento de que a reversão de um tal quadro (de desigualdades) só é viável mediante a renúncia do Estado e sua histórica neutralidade em questões sociais, devendo assumir, ao revés, **uma posição ativa, até mesmo radical se vista à luz dos princípios norteadores da sociedade liberal clássica**”.

É importante destacar que esse sentido de estabelecer uma “posição ativa” conforme coloca Barbosa Gomes não é negado pela SPM (lembre-se, estamos falando de um campo polissêmico). A Secretaria possui entre os seus muitos discursos, o discurso do Programa Pró-Equidade – mas não se limita a ele. O próprio Projeto da “Lei da Igualdade” (PL 6653/2009 substitutivo ao PL 4587/2009) que apresentamos no último capítulo desta dissertação e outras leis em tramitação de caráter coercitivo-normativo como o Projeto de Lei nº 130/2011 – que estabelece multa para combater a diferença de remuneração verificada entre homens e mulheres no Brasil – são propostas acompanhadas e enfatizadas pela SPM. Entretanto, quando a SPM apresenta como uma de suas políticas carro-chefe o Programa Pró-Equidade está construindo uma mensagem que aposta no voluntarismo como estratégia de promover uma maior igualdade de gênero e raça nas organizações e na sensibilidade de cada uma das organizações participantes para propor mudanças internas na gestão de recursos humanos e cultura organizacional. Tanto é frágil essa mensagem que, conforme vimos no capítulo 4, o Programa só se estabelece praticamente em empresas estatais e instituições públicas. Pouquíssimas empresas privadas aderiram ao Programa até hoje. Ou seja, mesmo a lógica de atuação “*win-win*” do Programa parece não estar sendo, de fato, uma aposta tentadora para empresas inseridas na lógica de mercado.

Muito importante ressaltar que as desigualdades de gênero e raça no mundo do trabalho não são sublimadas simplesmente pela atuação do poder público e/ou por nobres intenções dos empregadores, mas dizem também respeito a condições subjetivas bastante difíceis de serem enfrentadas como as imagens de gênero construídas e reiteradas socialmente. Isso quer dizer que a divisão sexual do trabalho organiza e estrutura não só as oportunidades de ocupação e os salários desiguais, mas influencia inclusive nos desejos próprias mulheres a respeito dos lugares onde querem estar na esfera do trabalho produtivo.

Assim, por mais que se enfrentem as desigualdades latentes em termos de cargos e salários, existem construções sociais fortemente arraigadas que limitam oportunidades iguais entre mulheres e homens. Sobre esse aspecto, as pesquisas apresentadas sobre o Programa

Pró-Equidade de Gênero e Raça no capítulo 3 evidenciaram parte dessas dificuldades de que mais mulheres assumam cargos hierárquicos superiores tendo em vista “condições subjetivas” como a resistência de ocupar cargos que demandam maior carga horária, uma vez que isso as sobrecarrega por acumularem o trabalho doméstico e de cuidado em maior proporção do que os homens.

Mas ainda que essas desigualdades demandem alterações mais profundas na forma como a sociedade é culturalmente e socialmente organizada, existem estratégias para que o poder público incida sobre as desigualdades no mundo do trabalho formal de maneira mais consistente do que a fórmula política designada pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Um exemplo é o trabalho ativo de fortalecimento da presença de mulheres e das pautas feministas nos sindicatos. As experiências europeias demonstram que as negociações coletivas impulsionadas pelas sindicalistas possuem grande importância para a alteração do quadro de desigualdades de gênero no mercado de trabalho.

Sugerimos, por fim, que entre o “poder” e o “dever ser” a SPM acaba por eleger o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça dentro daquilo que “dá para fazer” considerando a importância de dialogar de alguma forma sobre igualdade de gênero e raça com alguns setores da sociedade considerados “mais difíceis” como os empregadores e sua estrutura limitada em termos de recursos orçamentários e força política. E ainda que o Programa se estabeleça como uma contribuição importante para as reduções das desigualdades no mundo do trabalho, precisa ser problematizado enquanto estratégia governamental pelos significados que constrói na esfera pública.

7 REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. Introdução. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Igualdade de gênero e raça no trabalho: avanços e desafios**. Brasília, 2010. p. 17-47.

Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/igualdade_genero_262.pdf>.

Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. O Programa Pró-Equidade de Gênero: uma experiência de política pública para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento. **SER Social**, Brasília, v.10, n. 23, p. 39-70, jul./dez. 2008. Disponível em:

http://periodicos.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/3/21>. Acesso em: 16 mar. 2014.

_____. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?** 2007. 327p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Pulo. (mimeo).

_____. **Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas** (Nota Técnica). Brasília: IPEA, nov. 2004.

ALMEIDA, D. S. da S. **(Re)pensando as relações de gênero e trabalho: mulheres em cargos de chefia na Petrobrás e o Programa Pró-Equidade de Gênero**. 2011. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares de Comunidades e Ecologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:qR_rxfnINkIJ:www.psicologia.ufrj.br/pos_eicos/pos_eicos/arqanexos/arqteses/danielaalmeida.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=pt>. Acesso em: 16 mar. 2014.

ALONSO, A. A introdução da interseccionalidade em Portugal: repensar as políticas de igualdade(s). **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 90, 2010. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/1760>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

ALVES, M. A. Análise crítica do discurso: exploração da temática. **Relatório de pesquisa 01/2006**. São Paulo: GVpesquisa, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2991/Rel%20012006.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

ALVES, M. A.; BLIKSTEIN, I. Análise de narrativas. In: Godoi, C.K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 403-428.

ALVES, M. A.; GALEÃO-SILVA, L. G. A crítica da gestão da diversidade nas organizações. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 20-29, 2004.

ALVESSON, M. Beyond neopositivists, romantics and localists: a reflexive approach to interviews in organizations research. **Academy of Management Review**, [s.l.],

v. 28, n. 13-33, 2003.

ARAÚJO, C.; GUEDES, M. Igualdade de oportunidade: a distância entre proposições e ações. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, Brasília, p. 50-66, dez. 2010. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/revista_2edicao_trabalho_dez2010.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

ASSIS, K. G.; BELEM, M. P. Modelos de empresa, modelos de responsabilidade social. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 29., 2009, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Abepro, 2009.

BANDEIRA, L. **Brasil**: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas (Documento de la Reunión de Expertos “Políticas y programas de superación de la pobreza desde la 183 perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género”). Quito: CEPAL/ Unidad Mujer y Desarrollo, ago. 2004.

BARROS, B. T. O desafio da gestão da diversidade. **Revista Melhor - gestão de pessoas**, n. 195, nov. 2003.

BARTHES, R. **Elementos de semiologia**. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 1996.

BATALHA, C. **O movimento operário na Primeira República**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BENTO, M. A. S. **Ação afirmativa e diversidade no trabalho**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p.122-155.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Ed. Papirus, 1997.

BRAH, A. Diferença, diversidade, diferenciação. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 26, p. 329-365, jan./jun. 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**. Folder da 5ª edição. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2013/folder-pro-equidade-de-genero-e-raca>>. Acesso em: 16 mar. 2013.

_____. Secretaria de Políticas para Mulheres. **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (III PNPM)**. Brasília: SPM, 2013b. Disponível em: <<http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/plano-nacional-de-politicas-para-as-mulheres-2013>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Histórias e trajetórias**. Brasília: SPM, 2010. Disponível em: http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/SPM_OIT_ProEquidade_livro

parte1.pdf>; <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/SPM_OIT_ProEquidade_livro-parte2.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2014.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2008. Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/Livreto_Mulher.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Programa Pró-Equidade de Gênero** – 1ª edição – Práticas de equidade de gênero tecendo a política de igualdade de oportunidades no mundo do trabalho. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. 136p. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2006/pro-eq-1-relatorio.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Com Todas as Mulheres, por Todos os seus Direitos. Brasília: SPM, 2004.

BUTTO, A. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. In: BUTTO, A.; DANTAS, I. **Autonomia e cidadania**: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011. p. 11-34. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/dpmr/arquivos/view/livro_mulher_e_autonomia.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

CAPELLA, A. C. A linguagem da administração pública: um estudo sobre a abordagem pós moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, jul./dez., 2011.

CARNEIRO, S. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: **Racismos contemporâneos**. Rio de Janeiro: Takano Editores, 2003.

CONCEIÇÃO, E. B. **Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos**: experiências de ação afirmativa do Ministério Público do Trabalho (2003-2012). 2013. 383f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10736/Tese_ElianeBarbosa-vf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COSTA, A. C. **Ações afirmativas de gênero e raça**: o Programa Pró-Equidade de Gênero na Eletronorte. 2011. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Departamento de Política Social, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7801/4/2011_AnabelleCarrilhoCosta.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2014.

COSTA, A. A.; SARDENBERG, C. M. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 101-138, jul./dez. 2008.

COUTINHO, M. L. P. **Discriminação no trabalho**: mecanismos de combate à discriminação e promoção de igualdade de oportunidades. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/oit_igualdade_racial_05_234.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COX JR., T.; BLAKE, S. Managing diversity: implications for organizational competitiveness. **Academy of Management Executive**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 45-57, 1991.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 171, p.171-189, 2002.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**. São Paulo, Ed. São Paulo, 1967

DECLARAÇÃO DE DURBAN. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, discriminação racial, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, 3., 31 ago./8 set. 2001, Durban. **Declaração e programa de ação**. Durban, África do Sul: OAS, 2001. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20adotado%20pela%20Terceira%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20contra%20o%20Racismo,%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial,%20Xenofobia%20e%20Formas%20Conexas%20de%20Intoler%C3%Aancia.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2001.

DELGADO, D. G.; CAPPELLIN, P.; SOARES, V. (Org.). **Mulher e trabalho**. Experiências de ação afirmativa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

De RUDDER, V.; VOUREC'H, F. Les discriminations raciste dans les monde du travail. In: FASSIN, D.; FASSIN, É. (Org.). **De la question sociale à la question raciale?** Représenter la société française. Paris: La Découverte, 2006. c. x, p. x-x.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, D. **Framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FAIRCLOUGH, N. Discurso e mudança social. Tradução de I. Magalhães. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FARAH, M. F. S. A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

_____. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011. pp. 813-836.

FARIA, C. A. P. de, A multidisplinaridade no estudo das políticas públicas. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FARIA, C. A. P de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARMER, D. J. **The language of public administration**. Alabama: University of Alabama Press, 1995.

FIORIN, J. L. **Elementos de análise do discurso**. São Paulo: Contexto. 1996.

FLEURY, M. T. L. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 3, 2000.

FOX, C. J.; Miller, H. T. **Postmodern public administration: towards discourse**. London: Sage, 1995.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. **The public administration theory primer**. Oxford: Westview Press, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, [s.l.], n. 21, p. 213-217jun. 2000.

GOMES, M. V. P. **O movimento negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil**. 2009. 161f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GUIMARÃES, P. C. V. **A construção de sentidos diante de um acidente ambiental: administração pública e sociedade contando histórias**. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GUIMARÃES, A. S. A. Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “Ações Afirmativas nas políticas educacionais brasileiras: o contexto pós-Durban”, 20-22 set. 2005. **Comunicação**. Brasília: Ministério da Educação; Câmara Federal, 2005.

HALL, S. The work of representation. In: _____. **Representation: cultural representations and signifying practices**. London: Sage, 2000.

HANCOCK, A. When multiplication doesn't equal quick addition: examining intersectionality as a research paradigm. **Perspectives on Politics**, v. 5, p. 63-78, 2007.

HIRATA, H.; KEGOART, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, [s.l.], v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2009.

HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 5, p. 7-41, 1995.

HENRY, N. Paradigms of public administration. **Public Administration Review**, Bloomington, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

HIRATA, H. Emprego, responsabilidades familiares e obstáculos socioculturais à igualdade de gênero na economia. **Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, Brasília, p. 45-49, dez. 2010. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/revista_2edicao_trabalho_dez2010.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

INSTITUTO ETHOS. Ibope Inteligência. Perfil social, racial e gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas. Pesquisa 2010. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/4Perfil-Social-Racial-e-de-G%C3%AAnero-das-500-Maiores-Empresas-do-Brasil-e-suas-A%C3%A7%C3%B5es-Afirmativas-Pesquisa-2010.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Igualdade racial. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, v. 20, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Retrato da desigualdade de gênero e raça**. 4. Ed. Brasília: IPEA/ONU Mulher/SPM/SEPPPIR, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**, v. 3, p. 779-795, 2009.

KELLY, E.; DOBBIN, F. How affirmative action became diversity management. **American Behavior Scientist**, [s.l.], v. 41, n. 7, p. 960-985, 1998.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

LAUFER, J. Igualdade profissional e ações afirmativas. O caso da França. In: DELGADO, D. G.; CAPPELLIN, P.; SOARES, V. (Org.). **Mulher e trabalho**. Experiências de ação afirmativa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. p. 41-57.

LAVINAS, L. Estratégias femininas para conciliar trabalho remunerado e trabalho doméstico no século XXI. **Revista da ABET**, Curitiba, v. X, n. 2, jul./dez. 2011.

_____. Índices de desenvolvimento de gênero: uma análise do avanço social das mulheres no Brasil e nas unidades da federação. **Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, Brasília, jul. de 2010.

LEITE, M. P.; SOUZA, S. M. Políticas de emprego e igualdade de oportunidades de gênero e raça no Brasil. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Igualdade de gênero e raça no trabalho: avanços e desafios**. Brasília: OIT, 2010. p. 101-146. Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/igualdade_genero_262.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

MAINGUENEAU, D. **Termos-chave da análise do discurso**. Belo Horizonte: UFMG. 2000.

MAJONE, G. **Evidence, argument & persuasion in the policy process**. New Haven/London: Yale University Press, 1989.

MEYER, M. Between theory, method, and politics: positioning of the approaches to CDA. In: WODAK, R.; MEYER, M. **Methods of critical discourse analysis**. Londres: Sage Publications, 2001.

NKOMO, S. M.; COX JR., T. Diversidade e identidade nas organizações. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.

MONTEIRO, R. F. B. L. Desafios e tendências das políticas de igualdade de mulheres e homens em Portugal. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 535-552, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2013000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 mar. 2013.

MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.19, n. 3, set. 1979. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901979000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19 de marco de 2014. Acesso em: 20 mar. 2013.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 4, 1981.

OLIVEIRA, M. F. C. B. **A mídia e as mulheres: feminismos, representação e discurso**. 2005. 135f. Dissertação (Mestrado em Estudos Linguísticos) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em:

<file:///C:/Users/claudia/Downloads/DISSERTACAO_MARIA_DE_FATIMA_C_B_OLIVEIRA.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

OLGIATI, E. As ações afirmativas na Itália e um olhar sobre a Europa. DELGADO, D. G.; CAPPELLIN, P.; SOARES, V. (Org.). **Mulher e trabalho**. Experiências de ação afirmativa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ORTIZ, M. S. P.; OLIVEIRA, L. C. P. Perspectivas teóricas sobre a participação de atores no processo decisório das políticas públicas: do racionalismo incremental às abordagens pós-positivistas. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 37., 7-11 set. 2013, Rio de Janeiro. **Artigo...** Rio de Janeiro: Anpad, 2013. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2013/02%20-%20APB/PDF%20APB%20-%20Tema%204/2013_EnANPAD_APB1871.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

ORTIZ, M. S. P. Desvendando sentidos e usos para a perspectiva de interseccionalidade nas políticas públicas brasileiras. In: CONGRESSO FAZENDO GENERO, 10., 2013, Florianópolis, 16-20 set. 2013. **Artigos...** Florianópolis: UFSC, 2013.

PAPA, F. C. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política. 2012. 160f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9850/disserta%C3%A7%C3%A3o_FernandaPapa_final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 mar. 2014.

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995 – 2002. **RAE – Revista de Administração Empresas**, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 63-71, out./dez. 2003.

PENA, M. V. **Mulheres e trabalhadoras**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PHILLIPS, N.; HARDY, C. **Discourse analysis: investigating processes of social construction**. Londres: Sage, 2002.

PINTO, E. L.; MIDDLEJ, S. Programa Pró-Equidade de Gênero: uma discussão sobre relações entre mulheres e homens na Caixa Econômica Federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, nov./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000600006&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 mar. 2014.

PIOVESAN, F. Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. In: SALES, A. S. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Unesco/BID/Ministério da Educação, 2007. p. 35-45. Disponível em: <http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americanas.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2014.

PITANGUY, J.; HERINGER, R. (Org.). Direitos humanos no Mercosul. **Cadernos Fórum Civil**, Rio de Janeiro, Ano 3, n. 4, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.cepia.org.br/doc/livro4forum.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

RASEAM. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. Brasília: SPM, 2013. Disponível em: <http://www.controversia.com.br/uploaded/pdf/17619_raseam-interativo.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

REICHMAN, R. A mulher negra brasileira: um retrato. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 2, 1995.

REINACH, S. Gestão transversal das políticas públicas: a experiência do governo federal brasileiro entre 2003 e 2012. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

REIS, E. T. dos. Em nome da “cultura”: porta-vozes, mediação e referenciais de políticas públicas no Maranhão. **Revista Sociedade e Estado**, [s.l.], v. 25, n. 3, p. 499-523, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v25n3/05.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.). **Policy change and learning – an advocacy coalition approach**. Boulder - San Francisco. Oxford: Westview Press, 1993.

SARDENBERG, C.; COSTA, A. A. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. *SER Social*, Brasília, v. 10, n. 23, p. 101-138, jul./dez. 2008

SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 32, jun. 2005. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 34., 4-7 SET. 2001, Salvador. **Artigo...** Rio de Janeiro: Anpad, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/trabalho_popup.php?cod_edicao_trabalho=13065>. Acesso em: 20 de março de 2014.

SILVA JR., H. Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro. In: GUIMARÃES, A. S. A.; LYNN, H. **Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

SPINK, P. K. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 18-42, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n2/a03v15n2>>. Acesso em: 14 mar. 2014.

SPINK, P. K. Psicologia social e políticas públicas: linguagens de ação na era dos direitos. MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

SPINK, P. K. O lugar do lugar na análise organizacional. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, Edição Especial, p. 11-34, 2001.

SOARES, V. Mulher, autonomia e trabalho. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Autonomia econômica e empoderamento da mulher**. Textos acadêmicos. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011. P. 281-301. Disponível em:

<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Autonomia_Ec_Emp_DasMulheres.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2014.

SOARES, V. Políticas públicas para igualdade: papel do Estado e diretrizes. In: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Prefeitura Municipal. Coordenadoria Especial da Mulher. Secretaria do Governo Municipal, 2004. p. 113-126. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THEODOULOU, S. Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: CAHN, M. A.; THEODOULOU, S. Z. **Public policy: the essential readings**. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey: 1995.

THEODOULOU, S.; CAHN, M. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: California State University, 1995.

THOENIG, J. C. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 41, p. 9-36, 2007.

TOMEI, M. **Ação afirmativa para a igualdade racial**: características, impactos e desafios. Projeto Igualdade Racial. Brasília: OIT, 2005. Disponível em: <http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao_afirmativa_igualdade_racial_227.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

van DIJK, T. Critical discourse analysis. In: SCHIFFRIN, D. et al. **The handbook of discourse analysis**. Oxford: Blackwell, 2001.

VARELLA, S. F. Ação afirmativa no emprego como combate à discriminação racial indireta: o caso das ações afirmativas jurídicas do ministério público do trabalho. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 57, p. 279-300, 2010.

VASCONCELOS, M. Normas internacionais do trabalho e promoção da igualdade de remuneração entre homens e mulheres trabalhadores/as. In: IGUALDADE DE REMUNERAÇÃO ENTRE HOMENS E MULHERES. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, dez. 2010. p. 27-37. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07822.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

VERLOO, M. Multiple inequalities, intersectionality, and the European Union. **European Journal of Women's Studies**, [s.l.], v. 13, p. 211-228, 2009.

VERLOO, M. **Gender mainstreaming: practice and prospects**. Netherlands: University of Nijmegen, 1999.

VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

VIEIRA, N. S. **Caixa da diversidade**: análise do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça na Caixa Econômica Federal. 2011. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/2924/1/2011_NanahSanchezVieira.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2014.

WARREN, C. Qualitative interviewing. In: GUBRIUM, J. F.; HOLSTEIN, J. (Org.). **Handbook of interview research**: context & method. Londres: Sage Publications, 2001.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1970.

WEDDERBURN, C. M. Do marco histórico das políticas públicas de ação afirmativa. In: SALES, A. S. (Org.). **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Unesco/BID/Ministério da Educação, 2007. p. 307-334. Disponível em: <http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2014.

WEINSTEIN, B. As mulheres trabalhadoras em São Paulo: de operárias não qualificadas a esposas profissionais. **Cadernos Pagu**, Campinas, v. 4, p. 143-171, 1995.

WILSON, W. The study of Administration. **Political science Quartely**, New York, v. 2, n. 2, p. 197-222, jun. 1887 [Reproduzido no v. 56, n. 4, p. 481-506, Dec. 1941].

WODAK, R. De qué trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. In: WODAK, R; MEYER, M. **Métodos de análisis crítico del discurso**. Barcelona: Gedisa Editorial, 2003.

YANNOULAS, S.C. **Dossiê**: políticas públicas e relações de gênero no mercado de trabalho. Brasília: CFEMEA, FIG/CIDA, 2002.

ANEXO


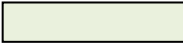


EMPRESAS OUTORGADAS COM O SELO PRÓ-EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA POR EDIÇÃO			
1ª EDIÇÃO 2005/2006	2ª EDIÇÃO 2007/2008	3ª EDIÇÃO 2009/2010	4ª EDIÇÃO 2011/2012
1 Companhia Energética de Alagoas – CEAL	1 Banco do Brasil S/A (DF)	1 BAHIAGÁS – Companhia de Gás da Bahia	1 AGU - Advocacia Geral da União
2 Centro de pesquisas de energia elétrica – CEPEL	2 Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB (CE)	2 Banco do Brasil S/A (DF)	2 BAHIAGÁS – Companhia de Gás da Bahia
3 ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	3 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	3 Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB (CE)	3 Banco do Brasil S.A.
4 ELETRONUCLEAR - Eletrobrás Termonuclear S/A	4 Caixa Econômica Federal – CAIXA	4 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	4 Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB (CE)
5 ITAIPU BINACIONAL	5 Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA (AM)	5 Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil - PREVI (RJ)	5 BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
6 Eletrobrás FURNAS (RJ)	6 Centro de Pesquisa de Energia Elétrica – CEPEL	6 Caixa Econômica Federal – CAIXA	6 BRB – Banco de Brasília
7 Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE	7 ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	7 Companhia de Eletricidade do Amapá – CEA (AM)	7 Caixa Econômica Federal – CAIXA
8 ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A	8 ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A	8 Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM (RJ)	8 Câmara dos Deputados
9 Eletrobrás ELETROSUL (SC)	9 Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE	9 Companhia Paranaense de Energia – COPEL (PR)	9 Centro de Pesquisa de Energia Elétrica – CEPEL
10 PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	12 Eletrobrás ELETROSUL (SC)	12 Centro de Pesquisa de Energia Elétrica - CEPEL	12 Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM (RJ)
11 Caixa Econômica Federal - CAIXA	10 Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF	10 Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA (RJ)	10 Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF
	13 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (DF)	13 Companhia Hidro Elétrica do São Francisco - CHESF	13 Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA (RJ)
	11 Eletrobrás Termonuclear	11 ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.	11 CORREIOS - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

14	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO (DF)	14	Eletrobrás Distribuição Acre (AC)	14	ELETROBRÁS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
16	Grupo Hospitalar Conceição – GHC (RS)	16	Eletrobrás Distribuição Amazonas (AM)	16	Eletrobrás Distribuição Acre (AC)
15	Furnas Centrais Elétricas	15	Eletrobrás Distribuição Alagoas (AL)	15	Eletrobrás Distribuição Amazonas (AM)
17	ITAIPU BINACIONAL	17	Eletrobras Distribuição Piauí (PI)	17	Eletrobrás Distribuição Rondônia (RO)
21	Prefeitura Municipal de Quixadá	21	Eletrobrás ELETROSUL (SC)	21	Eletrobrás ELETROSUL (SC)
18	Manaus Energia	18	Eletrobrás Distribuição Rondônia (RO)	18	ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A
19	PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	19	ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A	19	ELETRONUCLEAR - Eletrobrás Termonuclear S/A
20	Fundação Petrobrás de Seguridade Social – PETROS (RJ)	20	ELETRONUCLEAR - Eletrobrás Termonuclear S/A	20	Fundação Eletrobrás de Seguridade Social – ELETROS (RJ)
22	Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO	22	Eletrobrás FURNAS (RJ)	22	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (DF)
23	Secretaria de Estado de Trabalho, Renda e Esporte - SETRE/Bahia	23	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – EMBASA (BA)	23	FERSOL Indústria e Comércio S/A (SP)
		24	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO (DF)	24	Fundação dos Economistas Federais - FUNCEF (DF)
		38	PETROBRAS Distribuidora S.A.	38	Fundação Petrobrás de Seguridade Social – PETROS (RJ)
		25	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (DF)	25	FURNAS Centrais Elétricas S.A
		26	FERSOL Indústria e Comércio S/A (SP)	26	GEAP - Fundação de Seguridade Social
		27	GEAP - Fundação de Seguridade Social	27	Grupo Hospitalar Conceição – GHC (RS)
		28	Fundação dos Economistas Federais - FUNCEF (DF)	28	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
		29	Fundação Eletrobrás de Seguridade Social – ELETROS (RJ)	29	Hemobrás- Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
		30	Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ (RJ)	30	Home Care Cene Hospitalar LTDA
		31	Fundação Petrobrás de Seguridade Social – PETROS (RJ)	31	INFRAPREV - Instituto Infraero de Seguridade Social

32	Grupo Hospitalar Conceição – GHC (RS)	32	IPEM - Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo
33	Instituto de Artesanato Visconde de Mauá (BA)	33	ITAIPU BINACIONAL
34	Instituto de Gestão das Águas e Clima – INGÁ (BA)	34	Kraft Foods - Mondelēz Brasil
35	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo –IPEM (SP)	35	LIQUIGÁS Distribuidora S/A
36	Instituto Estadual de Hematologia Artur de Siqueira Cavalcanti HEMORIO (RJ)	36	PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.
37	ITAIPU BINACIONAL	37	PETROBRAS Distribuidora S.A.
56	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro – SEBRAE (RJ)	56	Petrobras Transportes - TRANSPETRO (RJ)
39	Petrobras Transportes - TRANSPETRO (RJ)	39	Prefeitura Municipal de Curitiba (PR)
40	PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	40	Prefeitura Municipal de Guarulhos (SP)
41	Prefeitura Municipal de Alfenas (MG)	41	Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes (PE)
42	Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE)	42	Prefeitura Municipal de Porto Alegre (RS)
43	Prefeitura Municipal de Guarulhos (SP)	43	Prefeitura Municipal de Quixadá (CE)
44	Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes (PE)	44	Prefeitura Municipal de Santa Rosa (RS)
45	Prefeitura Municipal de Mesquita (RJ)	45	Prefeitura Municipal do Recife
46	Prefeitura Municipal de Porto Alegre (RS)	46	REAL GRANDEZA – Fundação de Previdência e Assistência Social (RJ)
47	Prefeitura Municipal de Quixadá (CE)	47	RURAP - Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá
49	Prefeitura Municipal de Santo Antônio de Jesus (BA)	49	Secretaria da Educação e Cultura do Estado do Piauí – SEDUC (PI)

	50	Prefeitura Municipal de São Carlos (SP)	50	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH – Manaus (AM)
	51	REAL GRANDEZA – Fundação de Previdência e Assistência Social (RJ)	51	Senado Federal
	52	Secretaria da Educação e Cultura do Estado do Piauí – SEDUC (PI)	52	SENAI – PR - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
	54	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE (BA)	54	SERPROS Fundo Multipatrocinado
	48	Prefeitura Municipal de Santa Rosa (RS)	48	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro – SEBRAE (RJ)
	53	Secretaria de Estado da Administração do Piauí - SEAD (PI)	53	Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO (DF)
	55	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH – Manaus (AM)	55	SESI- Serviço Social da Indústria
	57	Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO (DF)	57	Wal-Mart Brasil Ltda
	58	Serviço Social da Indústria – SESI DR (PR)		

LEGENDA

Contemplada 4 vezes	
Contemplada 3 vezes	
Contemplada 2 vezes	
Contemplada 1 vez	

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis em www.spm.gov.br

