





**Igualdade  
de Gênero  
e Raça  
no Trabalho:  
avanços  
e desafios**

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2010  
1ª edição 2010

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Departamento de Publicações (Direitos do Autor e Licenças), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Suíça, ou por email: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Os pedidos serão bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados em uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias, de acordo com as licenças emitidas para este fim. A instituição de direitos de reprodução do seu país pode ser encontrada no site [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org)

---

Dados de catalogação da OIT

Igualdade de gênero e raça no trabalho: avanços e desafios / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010

ca. 216 p.

ISBN: 9789228234763;9789228234770 (pdf)

Organização Internacional do Trabalho; Escritório no Brasil

igualdade de oportunidades no emprego / igualdade de gênero / mulheres trabalhadoras / raça / Brasil  
13.02.3

---

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões contidas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação pela OIT não significa endosso às opiniões nelas expressadas.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no International Labour Office, CH-1211. Geneva 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por email: [vendas@oitbrasil.org.br](mailto:vendas@oitbrasil.org.br)

Visite nosso site: [www.oit.org.br](http://www.oit.org.br)

Impresso no Brasil

Esta publicação foi produzida no âmbito da cooperação técnica entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) "Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho" (BRA/07/03M/BRA).

### **Organização Internacional do Trabalho (OIT)**

Laís Abramo	Diretora do Escritório da OIT no Brasil
Marcia Vasconcelos	Coordenadora do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho
Rafaela Egg	Oficial de Projetos de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho
Lucas Sampaio	Assistente de Projetos de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho

### **Secretaria de Políticas para as Mulheres**

Nilcéa Freire	Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres
Sônia Malheiros	Subsecretária de Articulação Institucional
Maria Elisabete Pereira	Diretora da Subsecretaria de Articulação Institucional
Eunice Léa de Moraes	Gerente de Projetos da Subsecretaria de Articulação Institucional
Flávia de Souza	Assessora da Subsecretaria de Articulação Institucional
Diane Heger	Consultora da Subsecretaria de Articulação Institucional
Rafaela Egg	Edição
Aldo Ricchiero	Projeto Gráfico



## Sumário

### Apresentação 9

Ministra Nilcéa Freire

### Introdução 15

Laís Abramo

### 1. Desigualdades de Gênero e Raça no Mercado de Trabalho: tendências recentes 49

Lílian Arruda Marques

Solange Sanches

### 2. A Política de Promoção da Igualdade de Gênero e a Relação com o Trabalho 81

Eunice Léa de Moraes

### 3. Políticas de Emprego e Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Brasil 101

Márcia de Paula Leite

Silvana Maria de Souza

### 4. Negociação Coletiva e Equidade de Gênero e Raça no Brasil 147

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

### 5. Ações dos Empregadores Brasileiros na Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Trabalho 163

Júlia Rosemberg

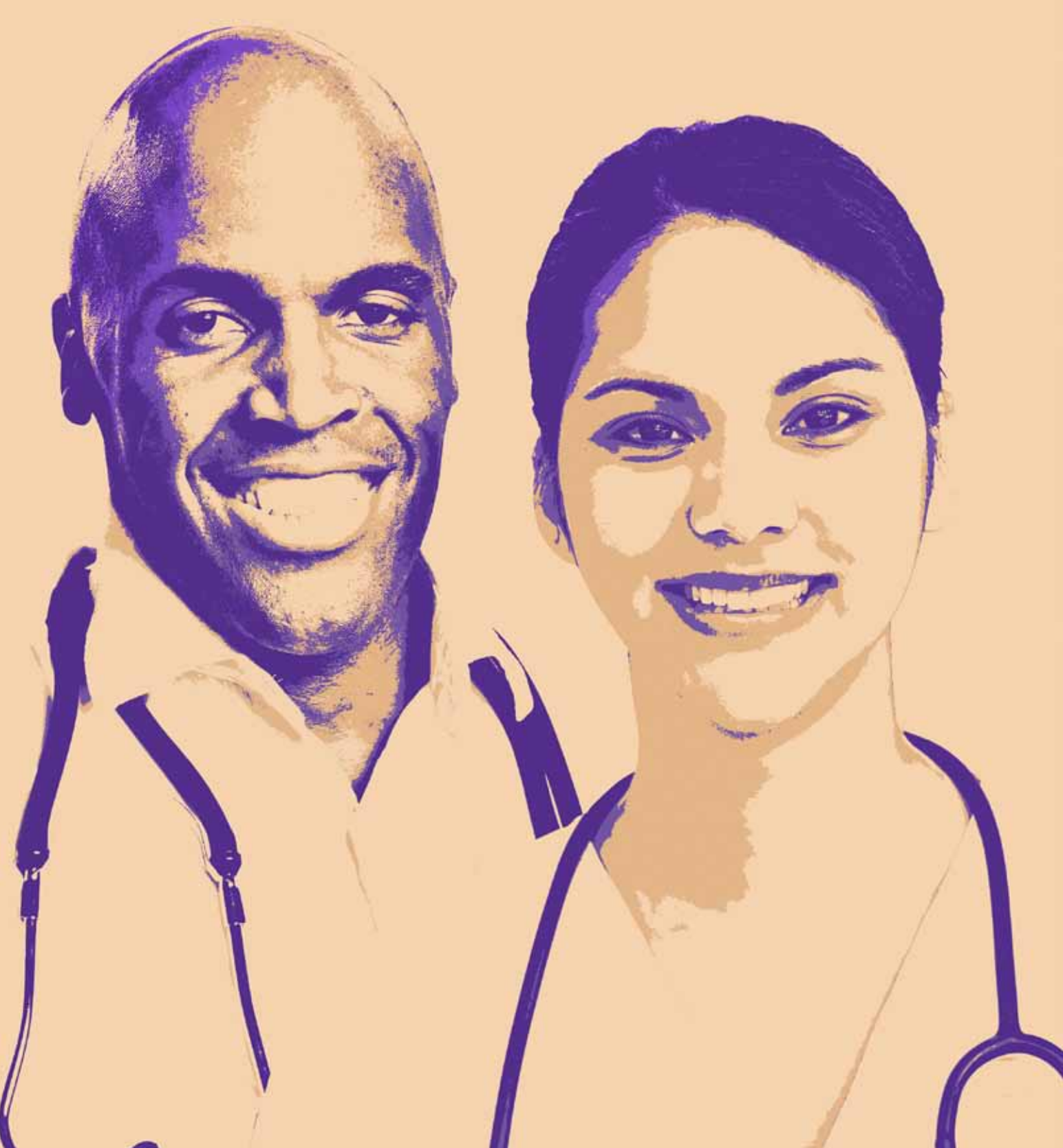
Bruno Leuzinger

### 6. PAC, Gênero e Trabalho 183

Liza Uema









## Apresentação

Nos últimos anos, tem aumentado a consciência de que homens e mulheres, brancos e negros vivenciam o mundo do trabalho de forma diferenciada. As discriminações de gênero e raça são fatores que determinam fortemente as possibilidades de acesso e permanência no emprego, assim como as condições de trabalho, incluindo os níveis de remuneração, os direitos e a proteção social a ele associados. Não por acaso, são as mulheres e os negros que detêm os piores indicadores do mercado de trabalho: estão sobre-representados entre os/as trabalhadores/as informais e em empregos precários, têm os menores rendimentos e menos acesso à proteção social.

Um das estratégias para tornar realidade a igualdade de oportunidades para esses grupos, que conformam a maioria da força de trabalho no país – mulheres e negros correspondem a mais de 70% da População Economicamente Ativa no Brasil – é a produção de conhecimentos e reflexões sobre os fatores que determinam e perpetuam as desigualdades de gênero e raça, assim como as estratégias, políticas e boas práticas que podem contribuir à sua superação. Uma base consistente de conhecimentos é uma ferramenta indispensável para uma ação mais eficaz e profícua dos atores sociais.

É importante reafirmar a idéia de que as relações de gênero exercem um papel na estratificação do mercado de trabalho e que a consideração da perspectiva de gênero nos estudos sobre o trabalho contribui também para o entendimento da própria dinâmica e características gerais de configuração desse mercado, incluindo questões referentes a oferta e procura, emprego, desemprego, precarização, hierarquização e segmentação. Nas palavras de Margareth Maruani (2003):

*"Estudar a evolução do lugar dos homens e das mulheres no mercado de trabalho não é dedicar-se a sociografia de uma categoria de mão de obra à parte – as mulheres. É ter meios para identificar as mudanças estruturais que produziram as transformações da população ativa. É analisar as lógicas sociais que subentendem as recomposições do mundo do trabalho. Em termos de desemprego e precariedade, de subemprego e superqualificação, as mulheres não são específicas. Elas são sintomáticas dos movimentos que agitam o mercado de trabalho. São reveladoras de fenômenos de conjunto. A situação delas não é particular, é significativa. Aprofundando a análise das diferenças de sexo no mercado de trabalho, não se*

*contribui apenas para o acúmulo de saberes sobre a atividade feminina, participa-se também do progresso geral dos conhecimentos sobre o mundo do trabalho. E é exatamente essa idéia que ainda é difícil de admitir, mas que urge aceitar. Para que a variável 'sexo' deixe de ser mal vista e as lógicas de gênero estejam no cerne da reflexão sobre o trabalho e o emprego".*

Com o objetivo de contribuir para a produção e difusão de conhecimentos gerados sobre gênero e raça no mercado de trabalho, a Organização Internacional do Trabalho e a Secretaria de Políticas para as Mulheres lançam esta publicação "Igualdade de Gênero e Raça no Trabalho: avanços e desafios". A publicação, desenvolvida no marco da cooperação técnica (Projeto BRA/07/03M/BRA) entre essas duas instituições, se soma a uma ampla base de conhecimentos existente no país sobre os referidos temas: em alguns momentos complementa reflexões já em desenvolvimento, em outros, contribui com novas análises e perspectivas.

O texto introdutório discute o tema das possibilidades de um maior equilíbrio entre o trabalho, a família e a vida pessoal como condição indispensável para uma efetiva igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres no mundo do trabalho e discorre sobre os mecanismos de reprodução das desigualdades de gênero no mundo do trabalho, centradas no questionamento da noção da mulher como uma *força de trabalho secundária*. E finalmente analisa alguns aspectos da Estratégia Européia de Emprego, uma experiência internacional rica em avanços e desafios no processo de superação dessas desigualdades.

Solange Sanches e Lilian Arruda Marques no capítulo "Desigualdades de Gênero e Raça no Mercado de Trabalho" traçam um panorama dos principais indicadores de gênero e raça no mercado de trabalho, evidenciando as desigualdades existentes e discutindo algumas das suas características e determinantes. Também discutem as diferenças e interrelações entre essas duas dimensões da desigualdade, apontando, por exemplo, de que forma os determinantes de gênero têm uma incidência mais pronunciada nos temas relativos ao acesso e permanência no emprego (taxas de participação e desemprego, nível de ocupação); por sua vez, os determinantes de raça afetam mais as questões relativas à qualidade do emprego (taxas de informalidade e precarização e níveis de proteção social). Em todos os casos, as mulheres negras, que experimentam essa dupla influência, apresentam os indicadores menos favoráveis.

A partir desta realidade de desigualdade, Eunice Léa de Moraes, no capítulo "Políticas de Promoção da Igualdade de Gênero e a Relação com o Trabalho", desenvolve reflexões e críticas

importantes sobre conceitos e pressupostos subjacentes aos fatores que geram as desigualdades de oportunidades de gênero e raça.

Os textos seguintes mostram o resultado do amadurecimento destas reflexões nas ações dos atores sociais. O texto de Márcia Leite e Silvana Maria de Souza, "Políticas de Emprego e Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Brasil", analisa as principais políticas públicas relativas à promoção da igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro desenvolvidas no período recente, evidenciando uma evolução importante, tanto da institucionalidade criada, quanto das políticas e programas implementados.

Crescente também é o comprometimento das empresas com a promoção da igualdade, conforme mostra o capítulo "Ações dos Empregadores Brasileiros na Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Trabalho", de autoria de Julia Rosemberg e Bruno Leuzinger. As ações com enfoque de gênero tendem a centrar-se no objetivo de aumentar as oportunidades de ascensão profissional para ocupação de cargos de maior responsabilidade e decisão no interior das empresas, enquanto que aquelas com enfoque de raça se dirigem principalmente para o acesso ao emprego e as oportunidades de aumento da escolaridade e formação profissional.

Com relação à ação sindical, o capítulo "Negociação Coletiva e Equidade de Gênero e Raça no Brasil", de autoria do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconomicos (DIEESE), analisa a evolução das cláusulas relativas à igualdade de gênero e raça nos acordos e convenções coletivas de trabalho entre 2001 e 2006. Os resultados do estudo demonstram a importância da negociação coletiva como espaço e instrumento de garantia e ampliação dos direitos nesse âmbito e os avanços realizados, em especial no que se refere à reafirmação dos princípios de igualdade e não discriminação e às garantias associadas à proteção da maternidade e ao cuidado infantil. Por sua vez, outras dimensões relativas às condições de trabalho, assim como os temas relativos à questão racial ainda têm uma presença muito incipiente.

Finalmente, o capítulo "PAC, Gênero e Trabalho", de Liza Uema, analisa as medidas previstas no Programa de Aceleração do Crescimento, indagando sobre o seu possível efeito na melhoria das condições de trabalho e da qualidade de vida das mulheres na atual conjuntura. O estudo conclui que o PAC possui elevado potencial para constituir-se numa ferramenta estratégica de articulação de medidas de desenvolvimento econômico com ações pautadas na igualdade de gênero (incluindo a perspectiva étnico-racial) que favoreçam as trabalhadoras e assegurem-lhes o alcance de maiores graus de autonomia, com melhor qualidade de vida.

O conjunto dos artigos que compõem esta coletânea expressa um comprometimento crescente do Estado, empresas e sindicatos com o objetivo da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil, evidenciando que este, cada vez mais, é um tema da sociedade brasileira.

Os desafios são grandes e há muito a ser feito, como muito bem apontam os textos aqui apresentados. Mas podemos ser otimistas e esperar que esse compromisso continue crescendo. Cada vez mais, os diversos atores tomam consciência da importância do seu papel na construção de uma sociedade mais igualitária e na promoção do trabalho decente para todas as pessoas, sem distinção de sexo e raça.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer a todas as pessoas que estiveram envolvidas na realização desta publicação: Solange Sanches, Marcia Vasconcelos, Rafaela Egg, Lucas Sampaio, Sônia Malheiros, Maria Elisabete Pereira, Eunice Léa de Moraes, Flávia de Souza, Diane Heger e Aldo Ricchiero.

**Nilcéa Freire**

Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República







## Introdução

Laís Abramo<sup>152</sup>

Este livro contém um conjunto de estudos e reflexões que visam dar conta de avanços e desafios em áreas-chaves para a promoção da igualdade de gênero no Brasil. É fruto de uma parceria entre a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM) e o Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil. As áreas escolhidas para essa análise, que refletem algumas das áreas prioritárias de intervenção dessas duas instituições, tal como já assinalado na Apresentação deste livro, vão desde uma discussão sobre algumas das principais políticas públicas em implementação hoje no país dirigidas às mulheres ou com uma perspectiva de gênero, passando pela análise dos processos de negociação coletiva e das estratégias implementadas pelas empresas. Complementam-se com um indispensável diagnóstico dos principais indicadores da desigualdade de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro e algumas reflexões conceituais sobre as desigualdades de gênero e o seu entrecruzamento com a questão racial.

O objetivo deste texto de introdução é acrescentar alguns outros elementos a esse panorama. Em primeiro lugar, apresentar o tema das possibilidades de um maior equilíbrio entre o trabalho, a família e a vida pessoal como condição indispensável para uma efetiva igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres no mundo do trabalho.

Em segundo lugar desenvolver algumas reflexões conceituais sobre os mecanismos de reprodução das desigualdades de gênero no mundo do trabalho, centradas no questionamento da noção da mulher como uma *força de trabalho secundária*. Sustento neste texto o argumento de que a estruturação de sistemas de proteção social e políticas públicas capazes de contribuir efetivamente à superação das desigualdades de gênero e ao enfrentamento das tensões entre família e trabalho pressupõe não apenas superar a tradicional dicotomia entre "mulher cuidadora" e "homem provedor", que esteve na base da constituição da grande maioria das instituições do Estado de Bem Estar Social, mas também superar a noção da *mulher como força de trabalho secundária*, que, apesar de todas as evidências empíricas em contrário, continua tendo uma grande persistência no imaginário social, empresarial, na teoria econômica e sociológica, e entre os formuladores de políticas públicas.

---

1 Mestre e Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Diretora do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil

2 Agradeço os comentários de Marcia Vasconcelos a uma primeira versão deste artigo.

Em terceiro lugar, discutir alguns aspectos de uma experiência internacional rica em avanços e desafios no processo de superação dessas desigualdades, que é a da Estratégia Européia de Emprego. Por último, fazer algumas reflexões sobre a experiência recente do Brasil nessa mesma área.

### A ↻ O equilíbrio entre trabalho, família e vida pessoal como uma dimensão central para uma política de promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho

O debate sobre as tensões entre a vida e o trabalho vem se intensificando no âmbito mundial e latino-americano, devido a vários fatores. Entre eles, a consolidação da tendência histórica de aumento da presença feminina no mercado de trabalho, que tensiona o modelo baseado na divisão dicotômica entre a "mulher cuidadora" e o "homem provedor", o avanço dos temas relativos à igualdade de gênero na agenda pública, as tendências de envelhecimento da população e a crise do Estado de Bem Estar Social em suas diversas formas.

O aumento da presença das mulheres no mercado de trabalho, ou seja, no trabalho remunerado exercido fora do âmbito doméstico, que no Brasil é uma realidade desde os anos 1970, coloca em pauta o problema da tensão entre trabalho, família e vida pessoal. Essa tendência de aumento se reforça e se consolida nas últimas décadas e continua presente, tal como analisado no texto de Solange Sanches e Lilian Marques (capítulo 1 deste livro).

Essa afirmação não significa que esse problema não existisse anteriormente a essa data. Na verdade, a presença das mulheres no trabalho remunerado fora do âmbito doméstico (após a separação histórica entre a unidade de produção doméstica e a empresa, que se fortalece e consolida durante o processo industrializador) é muito anterior, e, na verdade, sempre existiu. Vale lembrar que as mulheres – e, em especial, as *meninas* – compunham a maioria da força de trabalho dos setores mais dinâmicos da indústria no começo do século XX em vários países da América Latina, entre eles o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Chile. Mesmo depois (anos 20, 30, 40 do século passado), quando o discurso dominante propunha uma "volta ao lar" (um processo de construção da domesticidade feminina como parte do processo de "domesticação" da classe trabalhadora)<sup>3</sup>, essa volta foi, em realidade, muito relativa. Há muitas evidências de que as mulheres continuaram a desempenhar um papel econômico e produtivo muito importante nesse período, não apenas indiretamente, ao exercerem as tarefas domésticas que possibilitavam o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho, mas também diretamente, na geração de renda monetária para as famílias. Essa é uma história que deve ser revista, inclusive no que

---

3 Ver discussão a respeito em Abramo (2007).

se refere às cifras e indicadores utilizados para medir esse processo (entre elas as taxas de participação, ocupação e atividade econômica de homens e mulheres, que por sua vez estão diretamente relacionadas à própria conceituação de *trabalho* e *atividade econômica*) e que durante muito tempo sustentaram a idéia de uma "retirada" das mulheres do mercado de trabalho durante boa parte do século XX.<sup>4</sup>

A produção da tensão entre o trabalho e a vida familiar se dá em várias dimensões que devem ser consideradas e analisadas de forma integrada. Em primeiro lugar, trata-se sem dúvida de um tema estrutural, relacionado a uma ordem de gênero que é constitutiva da sociedade e da organização produtiva e do mercado de trabalho e que, apesar de todas as mudanças culturais ocorridas nas últimas décadas, continua atribuindo às mulheres a responsabilidade primordial pelas funções de cuidado exercidas no âmbito doméstico e privado.

Em segundo lugar, pelo fato de que a entrada das mulheres de forma mais expressiva no mercado de trabalho a partir da segunda metade do século XX não foi acompanhada nem por um aumento equivalente da participação dos homens na distribuição das responsabilidades e tarefas domésticas e familiares, nem por políticas públicas ou mudanças na organização produtiva e do trabalho que pudessem diminuir essa tensão e facilitar essa conciliação.

Em terceiro lugar, é necessário considerar também que as mudanças recentes no mercado de trabalho – como, por exemplo, o aumento do número de trabalhos atípicos excluídos da proteção social, incluindo a proteção à maternidade e o direito às creches, e o aumento da extensão, irregularidade e intensidade das jornadas de trabalho – têm agravado essa situação.<sup>5</sup>

Em quarto lugar, pelo fato de as políticas públicas e as instituições do mercado de trabalho terem sido constituídas, até muito pouco tempo atrás, a partir de uma visão dicotômica que atribuía às mulheres o papel de cuidadoras e aos homens o papel de provedores. Entre os exemplos que ilustram essa tendência está o fato de que as políticas ativas de mercado de trabalho (qualificação, intermediação de mão de obra, programas de emprego de emergência ou temporários, frentes de trabalho, etc.) estiveram tradicionalmente focalizadas nos *chefes de família*, por definição homens. Essas políticas eram consideradas "desfocalizadas", ou seja, incapazes de atingirem os objetivos para os quais haviam sido formuladas, nos casos (bastante freqüentes) em que as mulheres definidas como "inativas" passavam a compor uma parcela importante, quando não majoritária, dos seus beneficiários, movidas seja pelo seu desejo de autonomia econômica, seja pela sua necessidade de contribuir à renda familiar. O pressuposto dessas políticas era que, nesses casos, os programas não estariam atingindo os seus objetivos, já que estariam criando, "artificialmente" um movimento de "ativação" das mulheres, ou seja, de estímulo à entrada dessa parcela da população na força de

4 Ver discussão a respeito em Abramo (2007), Singer e Madeira (1975) e Humphrey (1987).

5 Ver discussão a respeito em OIT (2009a).

trabalho, deixando de atender o seu público alvo pré-definido, os chefes de família do sexo masculino.<sup>6</sup>

Trata-se da famosa "entrada pela janela" das mulheres em políticas e programas que não foram formuladas para elas ou tendo-as como sujeitos/alvos prioritários ou importantes (Abramo, 2005). Mas o que deixa de ser considerado por essa concepção de políticas públicas é, em primeiro lugar, que o *direito ao trabalho* diz respeito tanto aos homens quanto às mulheres. Em segundo lugar, que este, cada vez mais, é condição fundamental para qualquer projeto de autonomia pessoal e, que a sua limitação, por conseguinte, compromete cada vez mais essa possibilidade de autonomia, que parece ser uma aspiração de parcelas cada vez mais significativas da população feminina. Em terceiro lugar, a importância crescente dos rendimentos obtidos pelas mulheres na composição dos rendimentos familiares e na superação da pobreza de uma parcela importante das famílias, tanto no Brasil quanto na América Latina. Com efeito, segundo Camarano (2009), no Brasil, em 2007, em 30% dos domicílios brasileiros, a mulher era a única ou principal provedora e em 10,9% deles a sua renda era superior à dos homens. Em 1982, essas porcentagens eram, respectivamente, 13,1% e 3,1%, o que evidencia a evolução ocorrida nesse período. Ao longo desses 25 anos (1982-2007), a contribuição do rendimento das mulheres na renda das famílias aumentou de 25,4% para 39,8%.

Outro exemplo das conseqüências dessa concepção é o fato de que também em relação às políticas de desenvolvimento rural (desde assentamentos de reforma agrária a programas de crédito e assistência técnica), até muito pouco tempo atrás, na grande maioria dos casos, a titularidade era dada aos chefes de família, vistos aqui, também por definição, como os homens; o trabalho da mulher era visto como reprodutivo e não produtivo, ou, no máximo, como uma "ajuda" ao membro masculino da família (pai ou marido).<sup>7</sup>

Por último, há que assinalar outra dimensão fundamental na produção e reprodução da tensão entre trabalho e vida familiar: a organização produtiva e empresarial predominante, que continua baseada na ideia de uma dedicação quase exclusiva do trabalhador à empresa e de um *tipo ideal de trabalhador* que deve estar integralmente à sua disposição. O pressuposto dessa concepção é a existência de *uma outra pessoa* que cuida de todas as outras dimensões da vida: a família, as responsabilidades domésticas, o âmbito afetivo e subjetivo. Essa outra pessoa, também por definição, é a mulher.

E o que acontece quando essa *outra pessoa* também está no mercado de trabalho, ou seja, também trabalha remuneradamente? Evidentemente esse modelo se tensiona. E isso tem um alto custo para a mulher. Um custo que se expressa na *dupla jornada de trabalho*, com todas as suas conseqüências negativas em termos de saúde física e mental. E também no fato de que a mulher, ao

6 Ver discussão a respeito em Abramo (2004).

7 No caso do Brasil, ainda que o direito à titulação da terra para as mulheres em caso de reforma agrária tenha sido estabelecido pela Constituição de 1988, ou seja, há mais de duas décadas atrás, a lei que regulamenta esse direito foi estabelecida apenas em 2004.

não atender a esse modelo do trabalhador ideal, com dedicação exclusiva à empresa, passa a ser vista como uma trabalhadora *inadequada* ou menos produtiva, o que, por sua vez, terá um impacto negativo nas suas possibilidades de promoção e ascensão na empresa e de obtenção de uma remuneração igual à dos homens por um trabalho de igual valor, tal como preconizado na Convenção n. 100 da OIT, 1951 (Remuneração igual para trabalho de igual valor) e na legislação da maioria dos países.

Mas é necessário assinalar que o custo de tudo isso é alto também para os homens, já que a sua participação ativa na vida doméstica e familiar não deve ser vista apenas como uma responsabilidade, mas também como um direito.

Por esse motivo, a conciliação entre o trabalho e a vida familiar deve ser vista como um tema não apenas das mulheres, mas sim de homens e mulheres. Ele diz respeito a uma nova forma de relacionar-se no âmbito da empresa e da sociedade e a uma nova visão sobre a relação entre a esfera produtiva e reprodutiva, sobre a importância do cuidado e da forma como se assume a questão da reprodução social.<sup>8</sup>

O aumento das taxas de participação e ocupação das mulheres, a diminuição das suas taxas de informalidade, a melhoria da qualidade do seu emprego, o aumento das suas oportunidades de formação e promoção, a redução das desigualdades de rendimento em relação aos homens são, na atualidade, alguns dos objetivos fundamentais das políticas de promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho. Para atingir esses objetivos, é fundamental avançar na construção de formas mais amigáveis de articulação entre a vida e o trabalho, diminuindo a carga das responsabilidades familiares assumidas de forma unilateral ou exclusiva pelas mulheres, em especial as mais pobres. Nessa construção, atenção especial deve ser dada às trabalhadoras domésticas, que constituem, em um número muito grande de países, o último elo dessa *cadeia de cuidado*, que permite às mulheres de certos níveis socioeconômicos terem menos dificuldades de conciliação entre essas múltiplas responsabilidades e essas diversas esferas da vida, e, ao mesmo tempo, são as mais desprovidas de qualquer tipo de proteção e apoio (OIT, 2009a).

Com efeito, as trabalhadoras domésticas, que correspondem atualmente a 15,8% da ocupação feminina no Brasil, sofrem de forma muito acentuada a falta de políticas e instrumentos que possibilitem essa conciliação. Até mesmo o direito à licença maternidade, assegurado pela legislação vigente, na prática é negado a quase 70% delas, já que a porcentagem de trabalhadoras domésticas com carteira assinada no Brasil continua sendo muito reduzida (26,8% em 2008, segundo a PNAD). Elas tampouco contam com uma jornada de trabalho definida, questão básica para a possibilidade de conciliação entre o trabalho e outras esferas da vida, incluindo a familiar. Ainda mais grave é a situação das trabalhadoras domésticas que migram (internamente em seu país de origem, ou internacionalmente, como é muito freqüente em vários países da América Latina e do Oriente Médio) e que são obrigadas muitas vezes a deixar seus filhos nos países ou localidades de origem.

8 Ver discussão a respeito em OIT (2009a) e Abramo e Todaro (1998).

Também é necessário considerar os determinantes raciais nessa discussão. As pessoas negras são maioria entre os mais pobres no Brasil e, no caso das mulheres, os determinantes de raça se entrecruzam e se potencializam com os determinantes de gênero, criando uma situação de maior vulnerabilidade à pobreza e dificuldades significativamente maiores de acesso a um trabalho decente, como se evidencia no texto de Solange Sanches e Lilian Marques que faz parte deste livro. Exemplo muito expressivo disso é a porcentagem de jovens mulheres negras que não estudam e nem trabalham, freqüentemente por estar impedidas de fazê-lo devido às suas responsabilidades familiares (cuidado com os próprios filhos ou com irmãos/irmãs menores ou membros enfermos ou idosos da família, muitas vezes para permitir à saída ao mercado de trabalho de suas mães) e de políticas públicas que pudessem facilitar essa conciliação (Valenzuela, 2007; Constanzi, 2009). Com efeito, segundo estudo realizado pela OIT (Constanzi, 2009, dados para 2006), 29% das jovens mulheres negras no Brasil não estudam e nem trabalham; para as jovens mulheres brancas essa porcentagem era de 22,4%, enquanto para os jovens homens negros era de 13% e para os jovens homens brancos era de 10,3%.

### B ↻ A necessidade de superar a visão da mulher como uma “força de trabalho secundária”

Pretendo argumentar nesta Introdução que um pressuposto fundamental para a construção de políticas e estratégias de conciliação entre trabalho e família que incorporem efetivamente uma perspectiva de igualdade de gênero é a superação não apenas da dicotomia entre *homem-provedor* e *mulher-cuidadora*, que esteve na base da constituição da maioria das instituições do mercado de trabalho e dos Estados de Bem Estar Social, mas também da noção da mulher como uma *força de trabalho secundária*.

A idéia da mulher como força de trabalho secundária estrutura-se a partir da separação e hierarquização entre as esferas do público e do privado e da produção e da reprodução. Assim como em torno de uma concepção de família nuclear na qual o homem é o principal ou o único provedor, e a mulher é a responsável principal ou exclusiva pela esfera privada (o cuidado doméstico e familiar), ou, no máximo, uma “provedora secundária”.

Nesse modelo, a inserção da mulher no trabalho é vista como um aspecto secundário do seu projeto de vida, da constituição de sua identidade e de suas possibilidades reais. Ocorreria, basicamente, em duas situações: quando o homem, por definição o provedor principal ou exclusivo não pode cumprir esse papel, devido a uma situação de crise econômica, desemprego, diminuição de suas remunerações, doença, incapacidade temporária ou definitiva ou outro tipo de infortúnio, ou quando se trata de uma família na qual a figura masculina está ausente (por morte ou separação) e a mulher assume o papel de provedora por falta de outra alternativa.

Em consequência da atribuição desse papel ao homem, a inserção da mulher no mundo do

trabalho, quando ocorre, seria também, por definição, uma inserção sempre complementar, eventual, instável e secundária.

As principais expressões dessa inserção "secundária" das mulheres no mundo do trabalho seriam as seguintes. Em primeiro lugar, a existência de trajetórias ocupacionais instáveis e interrompidas: as mulheres entrariam no mercado de trabalho não devido a um projeto pessoal de maior alcance, mas sim devido a uma "falha" do homem no cumprimento do seu papel de provedor. Conseqüentemente, também tenderiam a abandonar a atividade econômica (regressando à situação de inatividade) no momento em que isso fosse possível, já que o seu lugar básico e essencial não é o mundo do trabalho, mas sim a família, a casa, o universo doméstico.

Em segundo lugar, a pouca importância da renda gerada pelo trabalho da mulher na conformação da sua renda pessoal ou familiar. Essa renda também seria, por definição, secundária, complementar, instável e portanto insuficiente tanto para sustentar um projeto de autonomia pessoal quanto a sobrevivência e o bem estar da família.

Em terceiro lugar, a idéia de que o mundo do trabalho – e as relações que em torno a ele se constituem – não é um lugar de constituição de identidade para as mulheres (ou, no mínimo, é um lugar muito secundário nesse processo), e, muito menos, de geração de práticas associativas, organizativas, coletivas. Essa imagem parece estar muito presente em certos setores da dirigência sindical masculina.

Finalmente (e isso tem uma forte presença no imaginário empresarial), essa inserção secundária, eventual, instável, teria como consequência, necessariamente, altos custos indiretos (associados à maternidade e ao cuidado infantil) e um comportamento "pouco adequado" no trabalho, que se traduziria em altas taxas de rotatividade e absenteísmo, um "baixo grau" de compromisso com a empresa, na impossibilidade de fazer horas extras, trabalhar em turnos noturnos e viajar, e que justificaria a exclusão das mulheres de determinados postos e funções (organizados em sistemas de turnos) e dos cargos superiores na hierarquia das empresas.

Apesar de todas as evidências que apontam em um sentido diferente ao plasmado nessas *imagens de gênero*<sup>9</sup>, a associação mecânica das mulheres como uma "força de trabalho secundária" continua tendo uma forte presença no imaginário social, assim como no imaginário dos formuladores

9 Entendemos por imagens de gênero as representações sobre as identidades masculina e feminina que são produzidas social e culturalmente, e que determinam, em grande medida, as oportunidades e formas de inserção de homens e mulheres no trabalho. Elas são parte constitutiva de uma ordem de gênero (que inclui não apenas o trabalho, como também todas as outras dimensões da vida social) e uma divisão sexual do trabalho que, ao mesmo tempo em que conferem à mulher a função básica e primordial de cuidar do mundo privado e da esfera doméstica, atribuem a essa esfera um valor social inferior ao do mundo "público", além de desconhecer por completo seu valor econômico. Nesse sentido, são elementos fundamentais no processo de reprodução das desigualdades que continuam sendo observadas e vivenciadas pelas mulheres trabalhadoras. Elas são prévias à inserção de homens e mulheres no trabalho, ou seja, são produzidas e reproduzidas desde as etapas iniciais da socialização dos indivíduos. Por sua vez, condicionam fortemente as formas (diferenciadas e desiguais) de inserção de homens e mulheres no mundo do trabalho – tanto as oportunidades de emprego quanto as condições em que este se desenvolve.

de políticas públicas e nos responsáveis pelas decisões a respeito de contratar ou não uma mulher, dar-lhe ou não oportunidades de formação, promovê-la ou não.

A noção da mulher como força de trabalho secundária tem um papel fundamental no padrão de hierarquização e discriminação na fase atual de configuração do mercado de trabalho e das famílias, que não se caracteriza mais pelo confinamento da mulher (de importantes contingentes da população feminina) à esfera doméstica e na qual a evidência da presença massiva das mulheres no mundo do trabalho não pode mais ser ignorada.

Nesse "deslocamento das fronteiras da desigualdade" (Maruani, 2003), o que ocorre é um processo de *reconstrução das imagens de gênero* (ou dos estereótipos relativos a mulheres e homens no trabalho), a partir de uma realidade na qual aumenta significativamente a presença das mulheres no mercado de trabalho, assim como a importância dos seus rendimentos para o bem estar – ou a superação da situação de pobreza – da família.<sup>10</sup>

Nesse imaginário reconstruído (ou em processo de reconstrução), o *lugar das mulheres* deixa de ser apenas a esfera doméstica e privada, e pode ser também a esfera produtiva e pública; o seu "destino" não é mais apenas aquele de ser mãe e esposa, mas pode também ser o de uma trabalhadora. Mas ainda, não o de uma trabalhadora com os mesmos direitos e o mesmo estatuto que um trabalhador do sexo masculino. Por isso a sua qualificação como "secundária", ou seja, "incapaz" de ter um desempenho igual ao dos homens, cujo trabalho não tem a mesma importância que o trabalho dos homens, seja em termos da manutenção econômica de si mesma ou de sua família, seja em termos de constituição da sua identidade pessoal ou do seu reconhecimento social.<sup>11</sup>

### C ➤ Avanços e desafios recentes nas políticas públicas: o caso da Estratégia Europeia de Emprego

Conforme assinalado, discutirei nesta seção alguns aspectos de uma experiência internacional que tem contribuído para questionar a concepção da mulher como uma força de trabalho secundária e abrir novas perspectivas para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres a partir da transversalização da dimensão de gênero nas políticas públicas de emprego. Trata-se da trajetória da Estratégia Europeia de Emprego, cuja análise evidencia também as complexidades e desafios desse processo, mas que, sem dúvida, é uma referência importante para

---

10 As tendências analisadas no artigo de S.Sanches e L.Marques (capítulo 1 deste livro) e os dados citados no começo desta introdução sobre a porcentagem de domicílios brasileiros nos quais a mulher é a provedora principal ou exclusiva (30%) e sobre a sua participação (quase 40%) no rendimento total das famílias são fortes evidências nesse sentido.

11 Essa discussão está mais desenvolvida em Abramo (2007).



pensar o tema no Brasil e em outros países da América Latina.<sup>12</sup>

Desde os princípios da década de 1980, os governos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a incluir em suas diretrizes recomendações explícitas para a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na definição e execução das políticas de emprego. Assim como a afirmar o direito das mulheres de ter acesso a um trabalho remunerado, independentemente da situação do mercado de trabalho, ou seja, não apenas nas situações marcadas por altas taxas de crescimento econômico e/ou oferta abundante de emprego <sup>13</sup>. Comprometeram-se também, desde essa data, a implementar políticas favoráveis ao emprego feminino.

Já nos anos 1990 pode ser encontrada, nos relatórios da OCDE (OCDE, 1991), uma crítica explícita à noção da mulher como força de trabalho secundária. Ao analisar os obstáculos existentes à integração da mulher no mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens, o documento assinala especialmente "...o efeito negativo do postulado segundo o qual a mulher, principal responsável pelos cuidados domésticos e familiares, não pode dedicar-se totalmente ao mercado de trabalho e, portanto, não está em condições de constituir mão-de-obra permanente, o que influi para que continue sendo considerada como uma fração não-essencial e secundária do mercado de trabalho".

O documento critica explicitamente esse postulado, que estaria dificultando a superação desses obstáculos, entre os quais se destacavam a persistência de uma importante segregação ocupacional e desigualdade de rendimentos, desigualdades quanto aos mecanismos de proteção social e à distribuição das responsabilidades domésticas e familiares; insuficiência de serviços de apoio ao cuidado infantil, incidência de atitudes sociais e de estereótipos culturais limitando a natureza e o tipo de trabalhos que as mulheres podem executar (OCDE, 1991).

O relatório recomendava também que as políticas que vinham sendo implementadas pelos países da OCDE com o objetivo de eliminar esses obstáculos não deveriam se limitar a programas pilotos de curta duração e alcance limitado, mas deveriam ter maior alcance em termos de objetivos e recursos a eles atribuídos e que seria necessário articular distintas ações em diversos âmbitos: o ensino fundamental, os sistemas de formação profissional, o cuidado dos filhos e a infra-estrutura dos serviços públicos, os programas de informação e de intermediação de mão de obra, programas de ação afirmativa que tentam modificar os sistemas de emprego, especialmente no sentido de eliminar a discriminação e a ausência de igualdade de oportunidades que permeiam as práticas tradicionais com relação ao acesso ao emprego e oportunidades de promoção, utilizando, inclusive, medidas de "ação afirmativa" (OCDE, 1991).

<sup>12</sup> Essa análise também está mais desenvolvida em Abramo (2007). Ver também Mires (2003) e Soares (2003).

<sup>13</sup> "(...) como membros iguais da sociedade, os homens e as mulheres deveriam ter as mesmas possibilidades de acesso a um emprego remunerado, quaisquer que sejam a taxa de crescimento econômico e a situação do mercado de trabalho." (OCDE, 1991).

É necessário ressaltar a importância de que um relatório oficial da OCDE reconheça a existência desse postulado e seus efeitos negativos, além de afirmar a necessidade de superá-lo para atingir o objetivo da inserção da mulher no mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens. Tal como já assinalado neste texto, essa era justamente a concepção que não apenas estava na base de uma série de instituições do mercado de trabalho como havia, até então, orientado a maioria das políticas de emprego.

### *A elevação dos níveis de emprego como um objetivo central da União Européia*

O marco do surgimento da Estratégia Européia de Emprego (EEE) é a Cúpula de Luxemburgo, realizada em novembro de 1997, a partir das definições do Tratado de Amsterdã do mesmo ano, em um contexto marcado por altos níveis de desemprego nos países europeus<sup>14</sup>. Nesse Conselho, os chefes de Estado adotaram um conjunto de diretrizes de emprego para desenvolver uma política mais ativa de mercado de trabalho, tendo como objetivo principal *o aumento significativo, sobre bases sustentáveis, da taxa de emprego na Europa*<sup>15</sup>.

Na sua formulação inicial, a EEE se estrutura em quatro pilares básicos: empregabilidade, adaptabilidade, empreendedorismo e igualdade de oportunidades. Também se estabelece o princípio da transversalidade, que significa que a igualdade de gênero compõe um desses quatro pilares básicos e deveria estar plenamente integrada aos outros três pilares. Nesse marco, passam a ser definidos os Planos Nacionais de Ação para o Emprego (PNAE)<sup>16</sup>.

---

14 Para uma análise mais detalhada desse processo ver Abramo (2007).

15 Entende-se por aumento da taxa de emprego um incremento da taxa de participação simultâneo à redução da taxa de desemprego, o que equivale ao que no Brasil se define como o aumento do "nível de ocupação". Essa definição chama a atenção para o fato de que a elevação da taxa ocupação (que é o mesmo que a redução da taxa de desemprego) pode ser resultado ou de um aumento da oferta de emprego em relação à sua demanda, ou seja, em relação à proporção da população em idade de trabalhar que é economicamente ativa, ou de uma diminuição da taxa de participação, já que, se a população economicamente ativa diminui, mesmo que não haja um aumento significativo da oferta de emprego, a taxa de ocupação pode aumentar (e a taxa de desemprego diminuir). Quando se define a elevação da taxa de emprego como a elevação simultânea da taxa de ocupação e da taxa de participação, é justamente esse o efeito que se pretende controlar. Essa definição, portanto, não é apenas retórica, mas envolve uma escolha de política, que tem uma especial incidência em termos das relações de gênero e da igualdade entre homens e mulheres, já que entre elas as taxas de inatividade são significativamente superiores do que as dos homens, assim como os movimentos de entrada e saída dessa condição.

16 O enfoque da transversalidade de gênero havia sido adotado pela Comissão Européia um ano antes (1996). Por **transversalidade** de gênero entende-se a integração do objetivo de igualdade **em todas as políticas que tenham repercussões diretas ou indiretas nas mulheres e nos homens**, o que por sua vez significa que, no planejamento e na aplicação dessas políticas, deve-se levar em conta as preocupações, necessidades e aspirações das mulheres, na mesma medida em que se levam as dos homens (CEF, 2002).

### *A elevação da taxa de emprego das mulheres como parte constitutiva da meta central da EEE*

Entre as primeiras diretrizes definidas como prioritárias para a elaboração dos Planos Nacionais de Ação para o Emprego está uma medida bastante importante: a de *tornar acessíveis às mulheres as medidas das políticas ativas de mercado de trabalho, de uma maneira proporcional à sua participação no desemprego*. Essa medida é coerente com a concepção expressa no Relatório da OCDE de 1991 comentada acima, e revela uma concepção bastante diferente da que havia predominado tradicionalmente em relação às políticas de emprego, no sentido de orientá-las prioritariamente (quando não exclusivamente) aos homens, na suposição de que eles eram os chefes de família, e de que as mulheres, devido às suas responsabilidades domésticas e familiares, não estavam em condições de constituir-se em mão-de-obra permanente e nem de dedicar-se plenamente ao trabalho remunerado.

Com efeito, tal como assinala Rubery (s/d, p. 6), as políticas ativas de mercado de trabalho na maioria dos países europeus haviam estado, até então, tradicionalmente orientadas aos *homens desempregados*, com critérios de elegibilidade restritos às pessoas que tinham tido anteriormente empregos, ou que estavam buscando ativamente um emprego. Muitas mulheres que estavam fora do mercado de trabalho, ou trabalhando em empregos informais e precários, mas que queriam trabalhar, não eram classificadas como desempregadas e possíveis beneficiárias. A partir da vigência da EEE, vários países começaram a modificar esses critérios de elegibilidade, como, por exemplo, Alemanha, França, Bélgica e Áustria. Começaram também, a partir daí, a estabelecer cotas mínimas de participação de mulheres (proporcional à sua presença entre os desempregados, ou na população economicamente ativa) nesses programas (França, Alemanha, Grécia, Áustria e Espanha).

A primeira avaliação da EEE foi feita dois anos após a sua adoção, na reunião de chefes de Estado e de governo da União Européia, realizada em Viena, em 1999. Essa primeira avaliação mostrou que, apesar de o tema da igualdade de gênero ter sido assumido de forma geral pelos Estados-membros, um número relativamente reduzido de novas medidas com esse objetivo havia sido adotado, a maioria delas com orçamento limitado ou inexistente, e sem metas e indicadores definidos.

A comissão reconheceu que o avanço até esse momento era "modesto e insuficiente". O pilar da igualdade de oportunidades estava menos desenvolvido nos Planos Nacionais de Ação para o Emprego (PNAE) que os outros três pilares, e isso se traduzia em um número relativamente baixo de propostas efetuadas, e de recursos a elas destinados, ou numa escassa definição de objetivos quantitativos. Além disso, diante da ausência de metas concretas e quantificáveis, a avaliação das iniciativas políticas adotadas pelos PNAE tornava-se muito difícil, quando não impossível. Dessa constatação derivou-se a recomendação de reforçar a transversalização da dimensão de gênero em relação aos outros três pilares,

o que incluía a definição de metas baseadas em uma análise de gênero, de modo que as desigualdades existentes pudessem ser corrigidas, assim como a necessidade de incorporar uma perspectiva de gênero no acompanhamento e monitoramento do conjunto das políticas definidas na EEE e não apenas naquelas relativas ao quarto pilar.

No ano seguinte (2000), o Conselho Europeu, reunido em Lisboa, definiu o pleno emprego como objetivo prioritário a longo prazo para a economia europeia e traduziu esse objetivo em metas ambiciosas relativas às taxas de emprego: elevar, até 2010, a taxa geral de emprego a 70% e a taxa de emprego das mulheres de 51% a 60%. Para isso o Conselho de Lisboa decidiu reforçar a EEE e instigou os Estados-membros a aprofundar todos os aspectos da igualdade de oportunidades, incluídas a redução da segmentação ocupacional e a conciliação entre o trabalho e a vida familiar. Como será discutido mais adiante, essa preocupação irá resultar na definição de uma outra meta, no Conselho de Barcelona (realizado dois anos depois), relativa à ampliação da cobertura dos serviços de cuidado infantil.

O aumento das taxas de participação e ocupação das mulheres foi definido, explicitamente, portanto, como um objetivo de política no marco da promoção da igualdade de oportunidades e da obtenção da meta prioritária do pleno emprego.

A importância da definição dessa meta explícita de elevação da taxa de emprego das mulheres, no mais alto nível de decisão política das instituições da União Europeia, deve ser ressaltada. Ela expressa uma mudança importante na concepção que orientou tradicionalmente a formulação das políticas de emprego, uma vez que essas políticas estiveram, durante muito tempo, como já foi assinalado, voltadas fundamentalmente à redução da taxa de desemprego através da incorporação dos *homens desempregados* ao mercado de trabalho, sem prestar atenção a um contingente importante de mulheres definidas como inativas, mas que se mantinham nessa condição basicamente por falta de oportunidades de ocupação<sup>17</sup>.

Para muitas dessas mulheres, a possibilidade de obtenção de um trabalho remunerado equivale à possibilidade de superar a situação de pobreza própria e de suas famílias. E, para todas elas, é sem dúvida um fator importante, quando não fundamental, de autonomia pessoal. Na concepção tradicional que orientou a formulação e a implementação da maioria das políticas e programas de emprego em vários países durante muito tempo, freqüentemente o aumento da taxa de participação das mulheres em conjunturas de reduzida capacidade de geração de empregos era considerado um fator negativo, devido ao seu possível efeito de pressão sobre a taxa geral de desemprego. O fato de que, freqüentemente, um número significativo de mulheres, definidas como inativas, buscassem inserir-se nos programas

17 Com efeito, 6,2% do total das mulheres em idade de trabalhar (e 3,7% dos homens) nos 25 Estados-membros da UE estavam definidos, em 2004, como "inactive but wish to work", ou seja, inativos que querem trabalhar. Em alguns países, como a Itália e Letônia, a porcentagem de mulheres nessa situação chegava a de 14 ou 15% do total das pessoas em idade de trabalhar (FAGAN et al, 2006, p. 577).

de empregos temporários ou de emergência era considerada como indesejável e explicada a partir de uma "falha" na capacidade de focalização desses programas no seu grupo alvo, os chefes de família (no masculino) desempregados.

Por esse motivo é ainda mais significativo que a meta de ampliação da taxa de emprego das mulheres tenha sido definida em uma conjuntura marcada por altos níveis de desemprego, como a que caracterizava a Europa naquele momento.

Em março de 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo define objetivos intermediários até 2005 para o cumprimento das metas relativas à taxa de emprego (67% para a população em geral e 57% para as mulheres), assim como um novo objetivo para 2010, relacionado à taxa média de emprego dos homens e mulheres de mais idade (meta geral de 50%, sem considerar diferenças entre homens e mulheres).

Em março de 2002, o Conselho Europeu de Barcelona exorta à consolidação da EEE e focaliza a sua atenção em um tema central para a possibilidade de consecução das metas de Lisboa no que se refere ao aumento da taxa de emprego das mulheres: ampliar a cobertura dos serviços de cuidado infantil (creches e jardins infantis) a 33% para as crianças de até 3 anos e 90% para as que têm mais de 3 anos de idade. Ao chegar à conclusão de que seria impossível atingir a meta de aumento do nível de emprego das mulheres sem aumentar a cobertura e melhorar a qualidade das creches, se explicita a relação entre esses dois temas e ficam definidas as duas metas quantitativas principais que irão orientar os objetivos de gênero nas diferentes fases da EEE.

A definição dessas duas metas quantitativas, no centro dos objetivos relativos à igualdade de gênero na EEE, terá efeitos positivos. Entre eles, o de manter o tema da igualdade de gênero na agenda do emprego e estimular a elaboração e implementação de políticas concretas nos Estados-membros (RUBERY et al, 2004, p. 618). Mas não estará isenta de problemas, como, por exemplo, a menor atenção dada a temas tão fundamentais para a construção da igualdade de gênero, tais como as desigualdades de rendimento e a segmentação ocupacional.

Em síntese, pode-se dizer que o marco geral de política a partir da qual se estrutura a EEE inclui o objetivo explícito de promover a inserção das mulheres no mercado de trabalho, aumentando as suas taxas de emprego, independentemente das conjunturas de maior ou menor desemprego. Também afirma o seu direito de acesso às políticas ativas de mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens.

Por outro lado, ao definir como a sua segunda grande meta quantitativa a ampliação da cobertura e a melhoria da qualidade das creches, evidencia a importância das medidas de conciliação entre trabalho e família para atingir os objetivos de emprego das mulheres.

Essas duas definições, ao lado de uma terceira, referida à individualização dos direitos e benefícios da seguridade social (ou seja, o acesso das mulheres aos benefícios da seguridade social como direito próprio e não pelo fato de serem esposas ou filhas), são elementos muito importantes e

que apontam para um modelo de família baseado em um "duplo provedor", e, portanto, para um modelo diferente tanto daquele baseado na polaridade homem provedor x mulher cuidadora, ou na idéia da mulher como uma força de trabalho secundária.

### *Um terreno de disputa*

A análise dos resultados concretos da aplicação das diretrizes da EEE revela, no entanto, muitas diferenças entre os países que compõem a União Européia, fortes resistências em mudar efetivamente essas concepções e sua reprodução, quando não o seu fortalecimento, em muitos casos.

O que se observa, na verdade, é uma contradição entre as políticas e diretrizes definidas a nível comunitário e a realidade de muitos dos países da União Européia. Apesar da promoção de modelos de família e de inserção no mercado de trabalho baseados nos "duplos provedores" e na igualdade de oportunidades entre homens e mulheres ser um objetivo explícito de muitas das diretrizes e orientações do sistema comunitário, incluindo as da EEE, a tendência de atribuir às mulheres o papel de força de trabalho secundária (ou diretamente de "cuidadoras") permanece e se reproduz em muitos dos países que a compõem.

Essa é a conclusão do relatório *Making work pay: debates from a gender perspective*, elaborado pelo Grupo de Especialistas sobre Gênero, Inclusão Social e Emprego da Comissão Européia, cujo objetivo foi fazer uma avaliação comparativa das reformas de política implementadas na primeira metade dos anos 2000 em vários países europeus (FAGAN e HEBSON (2006).

O relatório mostra também que essa característica não é apenas um "resquício" de velhas políticas, mas sim uma tendência que aparece e reaparece nas novas propostas de reforma dos sistemas de proteção social e das políticas de mercado de trabalho:

*"Em muitos países anda há aspectos na formulação das políticas que debilitam os esforços de integração das mulheres no mercado de trabalho, construindo e reforçando o seu papel como 'segundas provedoras' que supostamente vivem com um homem empregado que desempenha o papel de 'provedor principal'. E esse não é apenas um legado das velhas políticas desenvolvidas em eras passadas, mas também uma característica presente em algumas das reformas apresentadas no relatório." (FAGAN E HEBSON, 2006, sumário, tradução livre).*

O foco na família como uma unidade indiferenciada contribui à não consideração das diferentes trajetórias e oportunidades de homens e mulheres durante o seu ciclo de vida. Muitas vezes

as políticas de apoio à família na realidade favorecem um modelo de casal onde existe um provedor principal ou exclusivo. Em muitos casos podem ser observadas incoerências entre os sistemas tributários e previdenciários e as políticas ou serviços de emprego. Na França, por exemplo, o sistema tributário/previdenciário incentiva o modelo do "provedor principal", enquanto as políticas de mercado de trabalho são mais positivas no sentido de estimular a participação das mulheres. Na Dinamarca acontece o contrário: o sistema tributário/previdenciário estimula um modelo de família e de participação no mercado de trabalho caracterizado pelos "duplos provedores", mas as reformas recentes podem ter impactos negativos do ponto de vista de gênero.

O Relatório aponta a existência de diferenças importantes entre os países da UE em relação a todos esses aspectos, e faz uma análise detalhada das reformas que vêm sendo implementadas. Em alguns deles, como Grécia e Itália, a cobertura da proteção social para a população em idade de trabalhar é insuficiente e os debates estão centrados em como ampliar essa cobertura. Em outros, que possuem sistemas mais amplos de proteção social, as reformas recentes estão voltadas ao objetivo de aumentar os incentivos para que desempregados, inativos e população de baixa renda entrem e permaneçam no mercado de trabalho.

A partir das informações do relatório, é possível agrupar os casos nacionais analisados em três grupos. O primeiro é composto pelos países nos quais o sistema tributário e previdenciário, combinado com a oferta de equipamentos e serviços de cuidado infantil, promove a inserção de todas as pessoas adultas (homens e mulheres) no mercado de trabalho, em vez de promover um modelo onde existe um provedor principal e um secundário<sup>18</sup>. O segundo, composto por países nos quais os sistemas tributário e previdenciário não criam nenhum desincentivo particular para o emprego do "segundo provedor"<sup>19</sup>. O terceiro está formado por países nos quais existem desincentivos no sistema tributário e previdenciário para o trabalho dos "segundos provedores"<sup>20</sup>.

### *O estímulo às famílias de duplo provedor*

O exemplo mais paradigmático do primeiro grupo de países é a Suécia. Aí, uma combinação de vários fatores fez com que se atingissem altos níveis de participação no mercado de trabalho das pessoas com responsabilidades de cuidado em relação a crianças pequenas. Entre eles o investimento do Estado nas licenças maternidade, paternidade e parentais, nas creches e em outros equipamentos

18 Esse é o caso da Dinamarca, Finlândia, Suécia, Islândia.

19 República Checa, Estônia, Chipre, Hungria, Malta, Eslovênia, Eslováquia, Bulgária, Grécia, Espanha, Itália e Romênia. No caso desses últimos quatro países, segundo o Relatório, o limitado apoio que o "provedor secundário" e os filhos dependentes recebem "empurra" as mulheres para o mercado de trabalho, ainda que em condições desfavoráveis e em desvantagem em relação aos homens.

20 Bélgica, Alemanha, França, Irlanda, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Áustria, Polônia, Portugal, Inglaterra, Lituânia, Noruega.

sociais. Outros fatores de igual importância são os investimentos realizados na escolaridade das mulheres, a existência de um sistema tributário individualizado (ou seja, no qual as mulheres têm acesso aos benefícios por direito próprio e não a partir de sua eventual condição de filhas ou esposas), diminuição das desigualdades de remuneração entre homens e mulheres, devido particularmente a uma política de salários solidária e à expansão do emprego no setor público. Em 2002, foi estabelecido um "teto" para o custo das creches, e isso estimulou o aumento da oferta da força de trabalho feminina<sup>21</sup>.

A individualização dos direitos e benefícios nos sistemas tributários e previdenciários é um aspecto chave para a superação dos modelos de família e inserção laboral baseados na dicotomia entre o *provedor* e a *cuidadora* ou entre um *provedor primário* e um *provedor secundário*. A importância desse fator para responder à realidade da presença crescente das mulheres no mercado de trabalho e o estímulo à sua permanência em igualdade de condições em relação aos homens está claramente expressa na Resolução relativa à Seguridade Social aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 89ª sessão, em 2001. Essa resolução, resultado de um debate tripartite entre os constituintes da OIT (governos, organizações de empregadores e de trabalhadores), ao definir o papel e a importância da seguridade social na promoção da igualdade de gênero, ressalta que "os sistemas de seguridade social baseados inicialmente no modelo do homem como sustento da família estão cada vez menos adaptados às necessidades de um grande número de sociedades". O documento afirma que as mulheres devem ter acesso aos benefícios da seguridade social "por direito próprio" e não pela sua situação familiar e conjugal, como filhas, esposas, viúvas (OIT, 2002).

### *Quando não há nem estímulo nem desincentivo*

Em vários países do segundo grupo, a maioria das famílias não pode ser mantida por um único provedor, o que "empurra" as mulheres para o trabalho remunerado, como é o caso principalmente da Grécia, Itália e Espanha. Na Itália existem alguns benefícios monetários para as famílias de renda muito baixa, que têm pouco impacto sobre a decisão dos seus membros no sentido de permanecer ou sair do mercado de trabalho. Na Espanha não existe nenhum benefício especial para pais e mães empregados em famílias de baixa renda; a maioria dos benefícios relacionados às crianças está dirigida às famílias de baixa renda em geral e são bastante reduzidos, com a exceção do pagamento de 100 Euros mensais (ou a dedução de 1200 Euros/ano no pagamento do imposto de renda) para mães empregadas com filhos com menos de três anos. Esse é um incentivo para a permanência das mulheres no emprego porque o benefício está relacionado justamente a essa permanência<sup>22</sup>.

21 Ver Fagan e Hebson (2006) para mais detalhes sobre o caso sueco e dos outros países classificados nesse primeiro grupo.

22 Trata-se, portanto de um "in work benefit", tal como definido por Fagan e Hebson (2005). Para mais detalhes, ver o já citado relatório.



### *Desincentivos para o emprego do “segundo provedor”*

A análise da realidade e das reformas empreendidas no terceiro grupo de países (que constituem a grande maioria dos membros da União Européia), ou seja, aqueles nos quais existem desincentivos para o emprego do segundo provedor, é importante para entender as várias formas e mecanismos institucionais através dos quais se reproduz um modelo de família baseado em um provedor e uma cuidadora ou em um provedor principal e um (a) secundário(a). O já citado Relatório apresenta informações detalhadas e vários exemplos das formas pelas quais os sistemas tributários ou previdenciários criam desincentivos para os segundos provedores nas famílias de baixa renda com filhos dependentes em diferentes sistemas nacionais, devido principalmente à falta de individualização dos direitos e benefícios nesses sistemas. Essa análise evidencia que, na maioria dos países, ainda existem elementos na formulação das políticas que desincentivam a entrada e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, através do reforço do seu papel como uma provedora secundária, que supostamente vive com um homem que está empregado e tem o papel de provedor principal.

Por exemplo, na Bélgica o sistema de imposto de renda cria um desincentivo para o segundo provedor de renda na família, porque ainda não é completamente individualizado e continua tendo como referência o “chefe da família”. Esse sistema inclui uma distribuição do imposto a pagar entre o provedor principal (definido como o chefe da família) e o(s) secundário(s), além de uma dedução por filhos dependentes que está referida à pessoa que recebe a maior renda no interior da família. Esse mecanismo tem o efeito de aumentar a renda e os incentivos para o trabalho do provedor principal. Como resultado desse “coeficiente conjugal”, os maridos podem reduzir o imposto a pagar se provam que as suas esposas têm um rendimento pequeno ou nenhum rendimento, criando assim uma “armadilha da inatividade” para o provedor secundário e reforçando o modelo de família centrado no provedor masculino (FAGAN et al, 2006, p. 575). Por outro lado, existe uma dedução adicional no caso das famílias monoparentais, que tem um efeito positivo sobre a equidade de gênero, porque está dirigido a um grupo de pessoas de baixa renda composto fundamentalmente por mulheres.<sup>23</sup>

### **D ↻ Avanços e desafios recentes nas políticas públicas no Brasil**

Tal como discutido em três capítulos deste livro (os de autoria de Eunice Léa de Moraes, Márcia Leite e Silvana Souza e Liza Uema), têm sido significativos os avanços no período recente tanto na construção de uma institucionalidade para a promoção da igualdade de gênero no Brasil, como na

---

<sup>23</sup> O relatório contém vários outros exemplos. Para uma análise mais detalhada ver FAGAN E HEBSON (2006) e Abramo (2007).

estruturação de políticas e programas com esse objetivo.

O que se segue é uma breve reflexão sobre esses avanços, assim como alguns desafios desse processo. Duas questões orientam essa reflexão: em que medida essa institucionalidade e essas políticas e programas têm contribuído para ampliar os direitos das mulheres e para valorizar sua autonomia econômica e sua posição no mundo do trabalho e da sociedade? Além disso, em que medida vem ocorrendo mudanças nos paradigmas e pressupostos básicos dessas políticas, especialmente quanto à reprodução ou transformação da dicotomia *provedor x cuidadora* e da noção da mulher como uma *força de trabalho secundária*?

Como ponto de partida da discussão, é necessário observar que nem sempre essas duas dimensões andam juntas. Pesquisas anteriores (síntetizadas em Abramo, 2007) revelam que é possível haver situações em que a implementação de uma determinada política ou programa tenha efeitos positivos significativos para as mulheres (aumentando, por exemplo, sua autonomia econômica, sua capacidade associativa e organizativa, ou a visibilidade do seu papel no mundo produtivo e do trabalho), ainda que esses não tenham sido definidos como objetivos da política em questão, ou sem que tenha sido, no processo de sua implementação, construído ou aplicado qualquer instrumento ou procedimento com essa intenção. Por outro lado, é possível haver políticas e programas que, nos resultados concretos de sua aplicação, ou na sua própria lógica de constituição, continuem reproduzindo a dicotomia entre o *provedor* e a *cuidadora* ou entre o *provedor principal* e o *provedor (a) secundário(a)*, no marco de estratégias ou diretrizes que explicitamente tentam promover um outro modelo de família ou de inserção no mercado de trabalho baseado na ideia de uma maior igualdade entre homens e mulheres ou mais diretamente na noção do *duplo provedor*<sup>24</sup>.

Tal como analisado, por exemplo nos artigos de Marcia Leite e Silvana Souza e Eunice Léa de Moraes (capítulos 3 e 2 deste livro), os avanços observados nos últimos anos no Brasil são significativos no sentido da construção de uma institucionalidade voltada à promoção dos direitos das mulheres e à igualdade de gênero, assim como da visibilidade do tema na agenda das políticas públicas. Também podem ser observados avanços das políticas e programas que vêm sendo formulados e implementados nas áreas de combate à pobreza e promoção do emprego e da inclusão social. Essas políticas e programas podem ser divididos em dois tipos: os que são desenvolvidos com uma dimensão de gênero e com o objetivo explícito de promover a igualdade e os que, ainda que não o sejam, têm impactos positivos quanto à ampliação dos direitos e à construção da cidadania das mulheres, assim como à melhoria das suas condições de vida. Nesse segundo caso, é importante a

24 Como discutido neste texto, esse parece ser o caso das contradições ou inconsistências que existem entre algumas das diretrizes da Estratégia Europeia de Emprego e as reformas dos sistemas tributários e previdenciários que vêm sendo realizadas em muitos países nos anos recentes no contexto do objetivo de "tornar o trabalho financeiramente atraente" para as populações de baixa renda (*making work pay*).

reflexão sobre em que condições esses programas e políticas podem ter esse tipo de efeito positivo, e que medidas e instrumentos podem ser implementados para potencializá-los. É justamente essa a reflexão que orienta o texto de Liza Uema (capítulo 6 deste livro) sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (o PAC).<sup>25</sup>

### *A importância da institucionalidade para a promoção da igualdade de gênero*

A existência de uma institucionalidade adequada para a promoção da igualdade de gênero é chave tanto para a efetiva instalação e transversalização do tema na agenda pública, quanto para o desenvolvimento de políticas e estratégias que digam respeito não apenas à melhoria de um ou outro aspecto particular das condições de vida das mulheres, mas que sejam capazes de superar concepções, mecanismos e formas institucionais que continuam relegando-as a uma posição secundarizada no trabalho e na sociedade. É necessário assinalar que esse é um processo complexo, terreno de uma disputa cultural e política; e, por isso mesmo, não é linear e está sujeito a altos e baixos, idas e vindas, avanços, obstáculos e inclusive retrocessos. É um processo que envolve compromissos políticos, mas também a capacidade de desenvolver e implementar instrumentos muito concretos de monitoramento e gestão pública, que supõem desde a disponibilidade de estatísticas e indicadores e a mobilização de especialização técnica e acadêmica adequadas, até a sensibilização e capacitação dos gestores encarregados de formular e implementar essas políticas. Envolve também a criação de mecanismos de controle social e participação popular e a capacidade de diálogo e interlocução com o movimento social organizado.

A análise do caso brasileiro no período recente deve ser situada em um contexto mais amplo. Uma das características da situação brasileira tem sido a escassa presença das mulheres nas direções dos partidos políticos e em cargos eletivos (incluindo os legislativos)<sup>26</sup> e sua forte participação em movimentos e associações diversas. Essa característica parece ser comum a vários outros países da América Latina (ARRIAGADA, 2006). Também é uma característica comum entre o Brasil e outros países da América Latina o ressurgimento, nos anos 1970 e 1980, de movimentos feministas e de mulheres em contextos nacionais marcados pelos movimentos de resistência aos regimes autoritários e de organização dos setores populares para enfrentar o agravamento das condições de vida em situações

---

25 O mesmo tipo de reflexão é desenvolvido em Abramo (2007), sobre os Programas Luz para Todos e Bolsa Família. Sobre os impactos do Bolsa Família e outros programas de transferência condicionada de ingressos sobre as condições de vida das mulheres e as relações de gênero, já existe hoje uma bibliografia considerável. Ver, entre outros, BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família: Manual de gestão de condicionalidades. 1 ed. Brasília, 2006.

26 Os resultados das eleições parlamentares de 2006 apontam para uma ocupação por mulheres de menos de 9% das cadeiras na Câmara dos Deputados e de 12% no Senado (BRASIL-SPM, 2007, p.15).

de crise econômica<sup>27</sup>. Esses movimentos se fortalecem nas décadas de 1980 e 1990, com o avanço dos processos de transição e consolidação democrática e a reabertura de espaços de interlocução social em diversos níveis. Também será relevante o contexto internacional, especialmente o processo iniciado em meados dos anos 1990 e que culminou com a realização da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim (1995), reforçando o compromisso de governos, atores sociais e da sociedade civil em âmbito mundial com o objetivo da promoção da igualdade de gênero. Os governos latino-americanos, em geral, participaram ativamente do processo de preparação da Conferência de Pequim e assinaram a Plataforma de Ação originada nessa conferência<sup>28</sup>. Além dos processos nacionais ocorridos em vários países, entre eles o Brasil, foi realizada uma conferência regional preparatória em Mar del Plata, Argentina em 1994 (a IV Conferência das Mulheres Latino-americanas e do Caribe), que deu origem a um Plano de Ação Regional.

Esse processo estimulou a criação ou o fortalecimento das instituições nacionais (ministérios, secretarias, institutos, serviços nacionais) de promoção da mulher, assim como a inclusão, na agenda dos governos, do objetivo de integrar transversalmente a perspectiva de gênero em uma institucionalidade mais ampla, referida a outras instâncias governamentais de definição e implementação de políticas públicas, tais como os ministérios setoriais<sup>29</sup>. Nasceram ou foram fortalecidos assim instrumentos como os Planos de Igualdade de Oportunidades do Chile, Paraguai e Argentina e as Comissões Tripartites de Promoção da Igualdade de Oportunidades na Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai<sup>30</sup>. Na mesma época começaram a surgir e fortalecer-se instâncias relativas aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero

27 Várias autoras, como Sarti (2004) e Pitanguy (2003) referem-se aos anos 1970 como o momento de surgimento de um movimento feminista brasileiro com características específicas, reconhecendo, no entanto, que a história do feminismo no Brasil registra experiências anteriores significativas, com características distintas, destacando-se a mobilização feminina em torno do sufrágio, nas primeiras décadas do século XX. Segundo Pitanguy (2003, p.26) o feminismo, "enquanto movimento social e proposta política" teria surgido no Brasil a partir de 1975.

28 A Plataforma de Ação de Pequim organiza-se em doze áreas de ação estratégicas: pobreza, educação, saúde, violência, conflitos armados, economia, poder político, mecanismos institucionais para o avanço dos direitos das mulheres, direitos humanos, comunicação, meio ambiente e direito das meninas.

Fonte: [http://www.mulheresemovimentos.com.br/p\\_conferencias.html](http://www.mulheresemovimentos.com.br/p_conferencias.html)

29 Alguns desses mecanismos são anteriores ao processo da Conferência de Pequim. Vale observar que a Terceira Conferência Mundial da Mulher, organizada pela ONU em Nairóbi em 1985, onde foram aprovadas as "Estratégias de Nairóbi orientadas para o futuro para o avanço da mulher até o ano 2000" já tinha significado um impulso importante para a discussão dos temas de gênero, incluindo a criação de mecanismos estatais de promoção da igualdade (SOARES, 2003). A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher no Brasil, em 1985, ocorre nesse contexto. No Chile, o Serviço Nacional da Mulher (Sernam) foi criado por lei em janeiro 1991, no segundo ano do primeiro governo da Concertación Democrática, logo após o final da ditadura militar, a partir de um projeto de lei enviado pelo executivo em meados de 1990. Três anos depois foi aprovado um Plano de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres, por um período de 4 anos (1994-1999) que, ao seu término, deu origem ao II Plano desse tipo, para o período 2000-2010.

30 Ver a respeito, Abramo, Valenzuela e Pollack (2000).

nas organizações sindicais.<sup>31</sup> No caso do Brasil, ainda que existam antecedentes muito importantes, como a realização do I Congresso da Mulher Metalúrgica em São Bernardo do Campo, SP, em 1978, as estruturas de gênero das centrais sindicais começam a ser criadas na segunda metade dos anos 80, sendo a primeira delas a Secretaria Nacional da Mulher Trabalhadora da Central Única de Trabalhadores (CUT), em 1986. Em 1991, o Partido dos Trabalhadores (PT) adota a cota mínima de 30% de mulheres nas direções partidárias, em todas as instâncias, e, a partir de 1993, a mesma medida começa a ser adotada pelas demais centrais sindicais<sup>32</sup>.

Nos anos 1980, durante a abertura política, o movimento de mulheres se consolida como uma força política e social. Há uma significativa penetração do movimento feminista em associações profissionais, partidos, sindicatos e se inicia uma tentativa de criar canais institucionais de expressão desse movimento, que começa a se concretizar a partir da vitória da oposição nas eleições de 1982, para os governos dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1983, em Minas e em São Paulo, foram criados os primeiros conselhos estaduais de Direitos da Mulher ou da Condição Feminina, na forma de órgão colegiado com representação do movimento feminista (SOARES, 2003).

Em 1985, as militantes do PMDB propuseram a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), inspirados nas experiências estaduais, porém com autonomia financeira e administrativa, inexistente até então. O CNDM foi criado em 29 de agosto de 1985, após, portanto, mais de uma década de mobilização do movimento feminista brasileiro e latino-americano. O Conselho estava institucionalmente localizado no Ministério da Justiça, mas respondia diretamente ao Presidente da República. Suas atribuições legais consistiam em formular políticas com o objetivo de eliminar a discriminação contra a mulher. Era dotado de uma relativa autonomia administrativa e financeira, e composto por um conselho deliberativo formado por 20 conselheiras, uma direção técnica e uma secretaria executiva<sup>33</sup>.

A principal ação política do CNDM neste período foi à discussão nacional realizada para definir a agenda das mulheres no processo constituinte. O Conselho foi protagonista de uma intensa mobilização social, com resultados muito positivos, que se refletem nos avanços da Constituição de 1988 no sentido da promoção dos direitos da mulher e da igualdade de gênero. Com efeito, a nova Constituição instituiu um

31 Ver a respeito, Abramo, Valenzuela e Pollack (2000) e Rodríguez, 2006. É necessário assinalar também que esse contexto internacional, particularmente a adoção do Plano de Ação Regional de Mar del Plata e da Plataforma de Ação de Pequim (1995) foram fatores muito relevantes para reforçar o compromisso das diversas agências e organismos especializados da ONU com a promoção da igualdade de gênero.

32 A CUT é a primeira a adotá-la, seguida da Força Sindical (1997) e da CGT (1998) (SOARES, 2003). Em 1997 foi criada a Comissão de Mulheres da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul. Atualmente, as principais centrais sindicais brasileiras contam com departamentos ou secretarias da mulher ou da promoção da igualdade de gênero organizadas, assim como com estruturas de promoção da igualdade racial e/ou de combate ao racismo.

33 Esse caráter deliberativo do CNDM estava previsto em lei desde 1985, enquanto outros conselhos existentes no Brasil, como o da saúde, assumiriam esse caráter apenas nos anos 1990. Nesse sentido, segundo Montaña (2003, p. 4), o CNDM teve um caráter inovador não apenas para as políticas de gênero, mas como exemplo para outras áreas das políticas públicas.

marco normativo igualitário para homens e mulheres no âmbito da sociedade conjugal, reconhece a violência intrafamiliar como uma questão de governo, afirma o direito à livre escolha no âmbito da reprodução e avança na garantia de direitos no âmbito do trabalho, incluindo o trabalho doméstico, a mulher rural, a extensão da licença-maternidade de 90 para 120 dias e a instituição da licença-paternidade de 5 dias.

O CNDM foi um dos primeiros órgãos de promoção dos direitos da mulher criados na América Latina. Montaño (2003, p. 9) chama a atenção para o fato de que nesse momento o feminismo brasileiro era um referencial muito importante para outros países latino-americanos e para as características especiais e inovadoras do CNDM brasileiro. Segundo a sua análise, "era a primeira vez que, na região, feministas autônomas – no sentido de atuar a partir de uma identidade coletiva sem subordinar-se aos partidos políticos – ocupavam os espaços públicos estatais para propor, formular e executar políticas inspiradas na visão feminista". Segundo a autora, havia antecedentes de criação de organismos estatais de promoção dos direitos das mulheres em alguns países latino-americanos (Bolívia e Equador, entre outros) surgido em torno da Conferência de Nairóbi em 1985, mas "nenhum deles teve a sua origem no movimento feminista organizado enquanto sujeito político" (MONTANO, 2003, p. 9).

A autora atribui ao CNDM "traços democráticos inéditos no contexto latino-americano", relacionados ao fato de ter sido originado na luta contra as ditaduras militares e pela obtenção de espaços de afirmação dos direitos das mulheres nos processos de transição democrática, ao "contrário de outros organismos que mais adiante surgiriam ao influxo da reforma do estado e da busca de governabilidade" (MONTANO, 2003, p. 9). O fato de ser produto de um momento constitutivo de recuperação democrática, onde se buscavam novos acordos entre a sociedade e o Estado, explicaria, para a autora, a ênfase democrática e de representação da ação do CNDM frente à ênfase na gestão e na governabilidade que caracterizaria a atuação dos mecanismos da mulher criados nos anos seguintes em vários países da região.

O CNDM começa a perder força durante o governo de José Sarney (SOARES, 2003; PITANGUY, 2003 e MONTAÑO, 2003), e perde autonomia administrativa e financeira durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Durante o governo Collor, uma medida provisória pôs fim à autonomia administrativa e financeira do CNDM.

Ainda segundo Montaño (2003), nesse momento, o Brasil perde a liderança regional que até então vinha exercendo. O "modelo brasileiro" representado pelo CNDM, que era uma referência feminista na região para o diálogo com o Estado, foi substituído como modelo de gestão por outro, o do Instituto da Mulher da Espanha, que influenciou fortemente a criação de mecanismos como o Sernam no Chile em 1991 e o Instituto da Mulher da Costa Rica. A partir desse momento, e durante mais de uma década, segundo a autora, "o Brasil aparece como um país com enorme dificuldade de remontar a ruptura produzida entre o Estado e a sociedade, e perde a sua liderança regional" (MONTAÑO, 2003, p. 14).

Esse processo não se reverte durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O CNDM continua ser um órgão apenas consultivo, subordinado ao Ministério da Justiça, sem orçamento próprio e com uma dotação de pessoal muito reduzida. Apenas em maio de 2002 foi criada, por medida provisória, a Secretaria dos Direitos da Mulher (Sedim); a sua titular passa, pela primeira vez, a ter status de ministra, mas a secretaria continua sendo subordinada ao Ministério da Justiça. No dia 4 de setembro do mesmo ano, fruto de ação unitária da bancada feminina no Congresso, foi aprovada por unanimidade na Câmara a criação da Sedim como Secretaria de Estado (ainda localizada no Ministério da Justiça).

O processo de construção de uma institucionalidade no âmbito federal voltado para a promoção de políticas públicas dirigidas à promoção da igualdade de gênero ganha força a partir de 2003, com o início do governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. Seus marcos principais são a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) da Presidência da República, tendo suas titulares status ministerial, assim como a criação de organismos desse tipo em vários estados e municípios, a realização da I e da II Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004 e 2007), a inserção do tema no Plano Plurianual de Governo (PPA) 2004-2007 e 2008-2011 e os avanços na implementação do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A análise desse processo é objeto do capítulo Políticas de Emprego e Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Brasil deste livro, de autoria de Márcia Leite e Silvana Souza e do capítulo "A Política de Promoção da Igualdade de Gênero e a Relação com o Trabalho", de Eunice Léa de Moraes.<sup>34</sup>

Também foram criados canais de diálogo e consulta com o movimento social de mulheres, cuja principal expressão é o processo de realização da I e II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, precedidas de um número muito grande de conferências estaduais e municipais.<sup>35</sup> Além disso, o papel do Conselho Nacional de Políticas para Mulheres foi redefinido, e foram criadas outras instâncias desse tipo em determinadas áreas das políticas públicas, tais como o Comitê Permanente de Gênero, Raça e Etnia<sup>36</sup>, sob a coordenação do programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do Ministério do Desenvolvimento Agrário, dentro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Emprego e na Ocupação no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

Com essas iniciativas, o Estado brasileiro, por um lado, estava respondendo a reiteradas

---

34 Ver também Abramo (2007).

35 O número de organismos de políticas para as mulheres nos executivos estaduais e municipais passou de 13, em 2003, para 125, em 2006. Também foi criado o Fórum de Organismos governamentais de Políticas Públicas para as Mulheres, que se reúne regularmente em nível nacional e em encontros regionalizados, como forma de facilitar o fortalecimento da institucionalidade de gênero e a consolidação das políticas para as mulheres (BRASIL-MPOG, 2006d, p. 96; BRASIL-SPM, 2006a, p. 17; BRASIL-SPM, 2007, p. 19).

36 Esse Comitê é composto por representantes de órgãos do MDA, outros órgãos governamentais e da sociedade civil.

reivindicações do movimento feminista e de mulheres. Por outro, não estava senão compensando o atraso existente nesse aspecto entre o Brasil e as experiências mais avançadas registradas nos países europeus e latino-americanos.

Como já foi assinalado, principalmente após a realização da IV Conferência Internacional da Mulher em Pequim (1995), em um contexto de transição e fortalecimento da democracia no Continente, mecanismos desse tipo haviam sido criados e/ou fortalecidos em muitos países da América Latina. Apesar de uma série de problemas bastante comuns enfrentados por esses mecanismos em relação à sua capacidade de influenciar a agenda pública e mesmo a agenda interna de governo, de contar com orçamento e dotação de pessoal adequados, de garantir a sua institucionalização e a interlocução com os outros ministérios e com a sociedade civil organizada, os avanços em alguns desses países haviam sido mais significativos do que aqueles ocorridos no Brasil. Dessa forma, o que é inédito no quadro político brasileiro, na verdade é um caminho que já vinha sendo trilhado há bastante mais tempo em vários outros países latino-americanos<sup>37</sup>.

Os avanços na construção dessa institucionalidade governamental contribuíram para a visibilidade do tema na agenda pública. São também evidência de uma maior disposição do Estado para atuar sobre as desigualdades existentes e para reconhecer a desigualdade de gênero (ao lado da desigualdade racial) como eixos estruturantes dos padrões de desigualdade social no Brasil, chamando para si a responsabilidade de elaborar políticas públicas voltadas à sua superação, contribuindo assim também para delimitar melhor os diferentes papéis do governo, do Estado e dos movimentos sociais na promoção da igualdade de gênero.

A análise dos dois últimos Planos Plurianuais de Governo (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011) evidencia a importância do fato de, pela primeira vez, o combate às desigualdades de gênero e raça aparecer como um objetivo importante dos planos estratégicos de governo, que orientam a elaboração do orçamento do governo federal, vinculado ao objetivo maior da redução das desigualdades sociais. Mas isso não significa que a perspectiva de gênero tenha sido incorporada em forma mais sistemática e plena nesse planejamento estratégico. O número de programas ainda é reduzido, assim como a sua dotação orçamentária. Além disso, é necessário melhorar os indicadores capazes de permitir um adequado acompanhamento dos resultados dos programas e ações que vêm sendo implementados pelos diversos ministérios e secretarias da Presidência da República.

37 A criação da SEPPIR, por sua vez, pode ser considerada uma expressão da criação de novas condições para o desenvolvimento de algo que, aí sim, coloca o Brasil em uma posição de vanguarda no contexto latino-americano, ou seja, o imbricamento da questão de gênero com a questão étnico-racial no âmbito das políticas públicas. Os objetivos de promoção da igualdade de gênero e da igualdade racial estarão relacionados, em importantes documentos e processos (tais como o Plano Plurianual de Governo, as conferências nacionais de políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial e os planos nacionais que delas emergem) com o objetivo mais amplo da inclusão social e da redução das desigualdades sociais, indo além, portanto apenas de uma preocupação específica com a situação das mulheres negras.



A importância do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), por sua vez, se evidencia, em primeiro lugar, pelo fato deles terem sido resultado de uma ampla discussão com a sociedade civil, organizada em torno ao processo das duas conferências nacionais de políticas para as mulheres (2004 e 2007). O II PNPM é resultado também de uma avaliação dos resultados e desafios enfrentados na implantação do I PNPM. Isso é muito positivo, porque aponta para a necessidade de continuidade das políticas implementadas nessa área (acompanhadas, evidentemente, de um processo de reflexão crítica sobre os resultados realmente atingidos com a sua implementação) e para que elas se transformem em *políticas de Estado* e não apenas de um ou outro governo.

Por outro lado, o PNPM expressa um esforço significativo de transversalização da dimensão de gênero nas políticas públicas, ao ser concebido e implementado não como um programa da SPM, mas como um programa de governo, que integra as ações de vários ministérios setoriais em torno aos objetivos, metas e prioridades definidos nas conferências nacionais.

### *Alguns resultados das políticas e programas*

Nessa última parte da introdução, proponho uma reflexão sobre as estratégias que vem sendo implementadas no período recente no Brasil em termos da promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho a partir de uma proposta de categorização que identifica quatro tipos de políticas e programas.<sup>38</sup>

O primeiro deles estaria composto por programas e políticas de combate à pobreza e à exclusão social (programas de transferência condicionada de renda e de extensão de serviços e equipamentos básicos, tais como energia elétrica e água), que têm escala e efeitos positivos sobre a vida das mulheres, apesar de não terem sido elaborados nem implementados com uma perspectiva explícita de gênero.

Trata-se de políticas públicas que têm tido um efeito importante na vida de grandes contingentes de mulheres (as mais pobres e excluídas), não apenas no sentido da sua sobrevivência econômica e segurança alimentar básica, mas também no sentido da sua inclusão em um padrão básico de cidadania, acompanhada de um certo nível de empoderamento. A principal delas é, atualmente, o Bolsa Família, mas podem ser incluídos nesse grupo também outros programas, como o Luz Para Todos e o programa de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural.

O segundo tipo de programas visa ampliar o acesso das mulheres aos recursos produtivos (terra, crédito, assistência técnica). Trata-se de programas dirigidos basicamente a mulheres desempregadas, em situações definidas como de "inatividade" ou inseridas na economia informal, e cuja situação também

---

38 Essa análise está desenvolvida em Abramo (2007).

se caracteriza por um alto grau de pobreza e exclusão. No âmbito do PNPM há programas e ações desse tipo dirigidos a mulheres da área urbana e rural. Como, por exemplo, aqueles que vêm sendo implementados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário no âmbito da agricultura familiar e dos assentamentos da reforma agrária, que foram formulados, desde o seu início, com uma perspectiva de gênero. Apesar de se caracterizarem por uma escala muito mais reduzida que os do primeiro tipo, 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 de família e provedor e a da mulher como cuidadora, ou, no máximo, "ajuda" ao trabalho produtivo realizado pelo homem.<sup>39</sup>

O terceiro tipo é constituído pelas políticas ativas de mercado de trabalho. São, na sua maioria, dirigidos aos desempregados e aos trabalhadores informais e de baixa escolaridade. Há uma considerável bibliografia que analisa as características, os alcances e as limitações dessas políticas no Brasil<sup>40</sup>. O governo federal, por sua vez, vem se empenhando no sentido de avançar na construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Existem várias ações no PNPM dirigidas a aumentar a participação das mulheres nessas políticas, destacando-se a meta relativa ao Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQSP).

O quarto grupo abarca os programas e ações dirigidos ao âmbito do trabalho assalariado e do emprego formal. O principal programa desse tipo no âmbito do PNPM, é o Pró-Equidade de Gênero, que visa atuar sobre as condições de trabalho das mulheres e as relações de gênero no interior das grandes empresas do setor formal.

A primeira consideração a ser feita é que é impossível pensar em uma política consistente de gênero e de transformação da posição secundarizada das mulheres no âmbito do trabalho em um país como o Brasil, sem considerar a grande quantidade de mulheres que vivem uma situação de carência e exclusão social tão profunda como a que caracteriza as aproximadamente 12 milhões de beneficiárias do Bolsa Família. Daí a importância dos programas agrupados nessa primeira categoria. Ainda que estes, com exceção do Programa de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural, não tenham sido formulados nem implementados com uma perspectiva de gênero explicitamente formulada e integrada, várias análises têm apontado os seus efeitos positivos nas condições de vida e de exercício da cidadania de um grande contingente de mulheres. Em si mesmos, eles não são suficientes para transformar mais profundamente as relações de gênero. Mas há fortes indicações de que eles representam, ou podem vir a representar (se mantidos no tempo e aperfeiçoados) uma "mudança de patamar" para milhões de mulheres que vivem as situações de maior carência e exclusão, não apenas em termos materiais, mas

---

39 Para uma análise detalhada desses programas ver Buto (2007) e Abramo (2007).

40 Ver, entre outros, Cardoso (2006).

naquilo que se refere ao exercício da cidadania.<sup>41</sup>

Os programas do segundo grupo, por sua vez, apesar da sua escala ainda reduzida, têm tentado incidir de maneira mais profunda nas relações de gênero, com o objetivo de promover o acesso da mulher aos recursos produtivos, e, ao mesmo tempo, questionar sua posição secundária no interior da família e a invisibilidade do seu trabalho produtivo, visto como uma extensão indiferenciada do seu trabalho doméstico, ou no máximo como uma "ajuda" ao trabalho desempenhado pelos homens. Esse é o caso dos programas formulados e implementados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, em particular o programa de titulação conjunta da terra e de ampliação do crédito e da assistência técnica. A posição subordinada da mulher, assentada na divisão sexual do trabalho que caracteriza a economia rural, assim como nas relações familiares de caráter patriarcal, alimenta-se também da dificuldade das próprias mulheres reconhecerem-se como trabalhadoras e produtoras. Essa dificuldade, por sua vez, está relacionada, em grande medida, à situação de pobreza e exclusão em que vivem essas mulheres, que tem na ausência da documentação civil básica talvez a sua expressão mais gritante. As análises realizadas sobre esses programas, envolvendo não apenas os seus resultados, mas também sobre os seus processos de formulação e implementação, revelam também de que forma essa concepção da mulher como cuidadora e força de trabalho secundária, e do homem como "chefe de família" e provedor por definição está profundamente arraigada na concepção que orientou, até muito pouco tempo atrás, a formulação das políticas públicas e os seus instrumentos. Mostram também a importância do movimento social das trabalhadoras rurais na tentativa de modificar essa situação e o papel desempenhado pela existência de uma estrutura de gênero relativamente consolidada no interior do MDA.

No âmbito das políticas ativas de mercado de trabalho, destaca-se o esforço de estruturação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e a Política Nacional de Formação e Qualificação Profissional (Planfor e PNO), que teve o mérito de, pela primeira vez, ter colocado, no âmbito de uma política pública geral de mercado de trabalho a necessidade de que as mulheres (e outros grupos discriminados, como os negros) estivessem representados em uma proporção pelo menos equivalente à sua participação na PEA. No entanto, além do cumprimento da meta quantitativa – que nunca foi uma dificuldade – não está claro que tenha havido uma efetiva transversalização do tema de gênero no conjunto da execução da política, e nem que tenha sido possível modificar em forma mais significativa o conteúdo da formação oferecida de um ponto de vista de gênero.<sup>42</sup> De qualquer forma, o estabelecimento da meta quantitativa – procedimento depois adotado em uma série de outras políticas e programas –

41 É importante pensar também no efeito cumulativo desses programas, para qualificar melhor o que estou chamando aqui de "mudança de patamar": trata-se de aproximadamente 12 milhões de mulheres que recebem regularmente uma renda mínima, das quais aproximadamente 6 milhões, que estavam antes excluídas desse serviço, passaram a ter acesso a energia elétrica e um milhão passou a ter também acesso a água potável.

42 Ver discussão a respeito em LEITE (2005) SARDENBERG (2006)

teve o mérito de – assim como a definição da titularidade das mulheres na entrega dos benefícios do Bolsa Família, ou da titulação conjunta da terra nos programas de reforma agrária – afirmar a mulher como sujeito de direito no âmbito das políticas de mercado de trabalho.

Por fim, a experiência do Pró-Eqüidade, atualmente em sua 3ª edição, tem um sentido muito importante de instalar o tema da promoção da igualdade de gênero nas grandes empresas do setor formal, incluindo aquelas de setores fortemente masculinizados, como é o caso do setor elétrico-energético. As análises até agora realizadas indicam a progressiva ampliação dos temas tratados, assim como a importância da consolidação das estruturas de gênero no interior dessas empresas.<sup>43</sup>

Em síntese, as experiências analisadas parecem indicar que não há contradição entre universalização e políticas afirmativas, assim como a importância da *estratégia dual*, que combina ações e programas específicos dirigidos a mulheres trabalhadoras (e alguns grupos em especial desvantagem, ou especialmente discriminados no interior dessa ampla categoria) com o objetivo mais geral da transversalização do tema e dos princípios da igualdade de gênero no âmbito geral das políticas públicas.

Evidenciam a importância de combinar e trabalhar, simultaneamente, três níveis ou estratégias de ação. O primeiro deles é a garantia do acesso das mulheres às políticas públicas já existentes (como por exemplo, as políticas ativas de mercado de trabalho e políticas de acesso ao crédito produtivo), como forma de garantir a efetiva universalização dessas políticas, através da inclusão de um contingente muito importante da população que, devido à sua condição de gênero (associada à sua condição social), delas está excluída por diversos motivos: seja devido às barreiras formais ainda existentes nos seus mecanismos de implementação, seja devido às dificuldades adicionais de acesso enfrentadas pelas mulheres derivadas da sua condição de gênero, seja, em alguns casos, ao grau de extrema exclusão em que vivem determinadas populações, como é o caso do grande contingente de mulheres trabalhadoras rurais que não tem documentação civil básica, e que, por isso, não tem possibilidades de acesso aos benefícios de qualquer política pública, incluindo aquelas dirigidas aos setores mais carentes da população. Uma das formas de atingir esse objetivo é, por exemplo, definir metas de acesso das mulheres às políticas de emprego que sejam equivalentes à sua participação na população economicamente ativa.

Em segundo lugar, para garantir o efetivo acesso das mulheres a essas políticas gerais ou universais é necessário também criar programas, ações e estratégias diferenciadas (específicas) a elas dirigidas, e que tenham como objetivo enfrentar ou compensar as dificuldades adicionais advindas da condição de gênero.

Em terceiro lugar, é necessário promover a transversalização do tema de gênero no conjunto das políticas públicas, o que, no seu sentido mais amplo, supõe, na maioria das vezes, incluir modificações

43 Para uma análise da 1ª edição do programa ver Abramo (2007 e 2008).

nas políticas universais no sentido de incluir o objetivo da igualdade como um eixo estruturante.

Por último, é necessário chamar a atenção também para a importância da formação e qualificação dos gestores públicos e da existência de especialistas que, individual ou coletivamente, acompanham esses processos. Esse tem sido um tema bastante enfatizado na experiência da União Europeia, que inclui coletivos desse tipo entre os seus mecanismos institucionalizados de monitoramento e avaliação.

A capacidade de fazer análises de gênero, de construir e implementar instrumentos e metodologias para transversalizar o tema nas políticas públicas, parafraseando Jane Jenson, é uma qualificação e não apenas um talento. Isso quer dizer que não basta existir entre os gestores públicos, encarregados de formular, implementar, monitorar e avaliar essas políticas, apenas uma sensibilização geral em termos de gênero, uma adesão geral ao princípio da igualdade entre os homens e as mulheres. São necessários conhecimentos específicos (e complexos) sobre as teorias de gênero e sobre o acervo de conhecimentos já existente no que se refere à relação entre essas teorias e as teorias sobre o emprego e o trabalho, os sistemas de seguridade social e as políticas sociais; sobre o que significa uma política de promoção da igualdade de gênero e o que significa transversalizar o princípio da igualdade e os temas de gênero nas políticas públicas em distintas experiências históricas; sobre como elaborar um orçamento de gênero e como construir indicadores para monitoramento e avaliação das políticas públicas sobre a experiência acumulada e as boas práticas em várias áreas de políticas, tais como as políticas ativas de mercado de trabalho, de acesso ao crédito, promoção de microempresas, qualificação profissional, etc. É necessário também, evidentemente, além de tudo isso, ter a capacidade de implementar essas mudanças. E isso nos remete ao âmbito das relações de poder, da institucionalidade e dos mecanismos de controle social existentes.

A transformação de realidades, concepções e estruturas (concretas e simbólicas) tão complexas e arraigadas como as que caracterizam as relações de gênero em nossa sociedade exigem um trabalho cotidiano e persistente – eu diria até mesmo insistente – nas famílias, escolas, locais de trabalho, empresas, sindicatos, associações de moradores, partidos políticos, parlamentos, ministérios, secretarias, etc, com o objetivo de construir uma cultura e procedimentos, formas de organização familiar, do trabalho, da vida privada e da vida pública, que sejam capazes de efetivamente romper esse secular processo de desvalorização, subordinação e secundarização da mulher no mundo do trabalho e na sociedade, sentando as bases de novas formas de convivência mais igualitárias entre homens e mulheres.

## Bibliografia

1. ABRAMO, Laís. *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, 2008.
2. ABRAMO, Laís. *A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?* Tese de Doutorado, agosto de 2007 (mimeo).
3. ABRAMO, Laís. *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro e suas implicações para a formulação de uma política de emprego*. In: Costa. H. E Conceição, H. Educação Integral e Sistema de Reconhecimento e Certificação Educacional e Profissional. São Paulo: CUT, 2005.
4. ABRAMO, Laís. *Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro*. Brasília, DF: OIT, 2004.
5. ABRAMO, Laís; VALENZUELA, María Elena. *América Latina: Brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los noventa*. Lima: OIT, 2001. (Documento de trabajo, n. 143).
6. ABRAMO, Laís; VALENZUELA, María Elena; POLLACK, M. *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina: avances y desafíos cinco años después de Beijing*. Lima: OIT, 2000. (Documento de trabajo, n. 130).
7. BUTTO, Andrea. Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. [S.l., s.n.], 2007.
8. CAMARANO, A. IPEA, estudo citado na Folha de S.Paulo, 8 de março de 2009.
9. FAGAN, Colette; HEBSON, Gail. *Making work pay debates from a gender perspective: a comparative review of some recent policy reforms in thirty European countries*. Luxembourg: Office for Official Publications in the European Communities, 2006. Group of experts on Gender, Social Inclusion and Employment, European Commission, Directorate-Generale for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G1.
10. FAGAN, Colette; GRIMSHAW, Damian; RUBERY, Jill. *The subordination of the gender equality objective: the National Reform Programmes and 'making work pay' policies*. Industrial Relations Journal, Oxford, v. 37, n. 6, p. 571- 592, Nov. 2006.
11. HUMPHREY, John. *Gender and work in the Third World: sexual división in Brazilian industry*. Londres: Tavistock Publications, 1987, 229 p.
12. LEITE, Marcia da Paula; SOUZA, Silvana Maria. *Quadro geral da dimensão de gênero e raça no PNQ*. [S.l.: s.n.], 2005.
13. MADEIRA, Felicia; SINGER, Paul. *Estrutura de emprego e trabalho feminino no Brasil*. Cadernos CEBRAP, São Paulo, n. 15, 1975.

14. MARUANI, Margaret. *La calificación, una construcción social sexuada*. Economía y Sociología del Trabajo, Madrid, n.21-22, p. 41-50, set.-dic. 1993.
15. MIRES, Lylían. *Las políticas de empleo en la Unión Europea*. [S.l.: s.n.], 2003. Não publicado. Resultado de uma consultoria realizada pela autora para a OIT.
16. OCDE. *Políticas de mercado de trabajo en los 90*. Madrid: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1991. (Informes OCDE).
17. OIT. *Trabalho e Família. Rumo a novas formas de conciliação com co-responsabilidade social*. Brasília: OIT, 2009.
18. RUBERY, Jill et al. *The ups and downs of European gender equality policy*. Industrial Relations Journal, Oxford, v. 35, n. 6, p. 603-628, Nov. 2004.
19. RUBERY, Jill et al. *Gender equality still on the European agenda – but for how long?* Industrial Relations Journal, Oxford, v. 34, n.5, p. 477-497, Dec. 2003.
20. SARDENBERG, Cecília; COSTA, Ana Alice Alcântara. *Diretrizes para a transversalização de gênero e raça*. [S.l.: s.n.], 2006. Projeto PNO.
21. VASCONCELOS, Marcia. *Responsabilidades Familiares*. In: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2009.









## Desigualdades de Gênero e Raça no Mercado de Trabalho: tendências recentes<sup>1</sup>

Lilian Arruda Marques<sup>2</sup>

Solange Sanches<sup>3</sup>

Os anos recentes vêm revelando um cenário positivo em grande parte da região latino-americana e caribenha, com a retomada do crescimento econômico e melhorias no mercado de trabalho<sup>4</sup>. Até 2007, a taxa de desemprego urbano caiu pelo quinto ano consecutivo, e existe a possibilidade de melhorias também em 2008. No entanto, qualquer avanço dependerá da forma como as previsões de crescimento econômico forem afetadas pela volatilidade das economias da região, sujeitas a seus próprios desafios internos e também aos impactos da volatilidade internacional, conforme mostra o *Panorama Laboral 2007* (OIT, 2007). Nos três primeiros trimestres de 2007, o desemprego urbano registrou a taxa de 8,5% para 15 países da região, abaixo dos 9,1% encontrados no mesmo período de 2006. Se forem cumpridas as projeções de crescimento econômico de 4,7% para 2008, a taxa de desemprego urbano poderá chegar a 7,9%, nível que não se registrava na região desde os primeiros anos da década de 1990. Além da queda do desemprego, os indicadores mostram uma leve elevação dos salários reais no continente.

Persiste, porém, o trabalho informal, que afeta 61,5% dos ocupados urbanos. Além disso, dentre esses, outros 39,2% careciam de proteção social (saúde e pensões) em 2006, proporção que aumenta de forma significativa nos casos de empregos não assalariados, serviço doméstico e trabalhadores independentes (OIT, 2007).

Do ponto de vista da OIT, o trabalho é o instrumento por excelência para que as pessoas possam superar a situação de pobreza e alcançar condições de vida dignas. A força de trabalho é o recurso produtivo mais relevante entre aqueles que se encontram em situação de pobreza, já que têm acesso muito limitado a outros meios como terra, tecnologia ou crédito.

No entanto, o fato de se ter acesso a uma ocupação não significa, necessariamente, dispor de melhores condições de vida. A precarização do mercado de trabalho e o alto grau de informalidade-

---

1 Este estudo foi produzido no âmbito do projeto da OIT "Políticas de Emprego para a Igualdade de Gênero e Raça/ Etnia nos países do Mercosul e Chile" (2006-2008), financiado pelo Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais da Espanha.

2 Consultora da OIT e técnica do DIEESE.

3 Coordenadora do Programa de Gênero e Raça do Escritório da OIT no Brasil entre maio de 2005 a julho de 2009.

4 A análise aqui realizada refere-se ao período anterior à crise econômica, que atingiu o mundo nos anos de 2008 e 2009.

contribuem para que as famílias mais pobres, por não desfrutarem das garantias asseguradas pelas leis trabalhistas, não encontrem formas de superar a pobreza. Entre os pobres, muitos possuem algum tipo de ocupação precária, e o mercado de trabalho, na maioria das vezes, reproduz os padrões de desigualdade social encontrados entre a população como um todo.

As desigualdades de gênero e raça existentes na sociedade, mesmo entre aqueles que não são pobres, demandam ações efetivas para que possam ser superadas. Isso implica a necessidade de construir a igualdade não apenas no mercado de trabalho, mas também em outras esferas como serviços, equipamentos e políticas públicas. Implica também que os atores sociais privados realinhem seus procedimentos e prioridades na busca dessa igualdade.

O mercado de trabalho brasileiro vem experimentando mudanças substantivas nos últimos anos, que têm como principal característica a inversão de alguns dos indicadores que mostravam desempenho negativo em períodos anteriores. O acompanhamento dessas novas tendências é ferramenta essencial para a discussão das políticas de emprego no país, de forma que essas possam efetivamente promover a igualdade de gênero e raça.

Nas últimas décadas, entre as transformações mais significativas ocorridas no país estão a participação definitiva e crescente das mulheres na busca de oportunidades profissionais e a intensificação da discussão sobre a desigualdade racial. O tema instaurou-se na agenda pública, trazendo à tona dados irrefutáveis a respeito da discriminação da população negra no trabalho e do duplo peso dessa discriminação sobre as mulheres negras. Esses dois movimentos relacionados a gênero e raça vêm consolidando no Brasil a aceitação social sobre a necessidade de se incorporar o tema da igualdade às políticas de desenvolvimento e às políticas sociais.

As altas taxas de desemprego que caracterizam o mercado de trabalho no país desde o início dos anos 90, aliadas à precariedade estrutural das formas de inserção de enorme parcela dos trabalhadores e trabalhadoras nesse mercado, levaram ao surgimento e à consolidação de iniciativas de políticas de emprego e de geração de trabalho e renda por parte de organismos governamentais e de outros atores sociais. Por meio delas, a sociedade brasileira vem buscando responder ao desafio de gerar postos de trabalho de qualidade e também criar, recriar e aperfeiçoar mecanismos para ampliar a geração de emprego, trabalho e renda, a inserção no mercado de trabalho, a capacitação profissional e a proteção a pessoas em situação de desemprego e com incapacidade temporária ou permanente para o trabalho. Para atingir esses objetivos, estruturou-se no país um amplo conjunto de instituições nos âmbitos federal, estadual e municipal, e a elas se somam iniciativas públicas de organismos de trabalhadores e de empregadores.<sup>5</sup>

No entanto, para caminhar em direção ao trabalho decente, é fundamental olhar o trabalho

---

5 O artigo da presente publicação "Políticas de Emprego e Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Brasil" traz mais informações sobre as políticas públicas para igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho.

tanto do ponto de vista da força de trabalho, levando em conta a demanda de emprego ou ocupação, como do ponto de vista da oferta de postos, conseqüência direta do maior ou menor crescimento econômico, de sua natureza e de seu impacto sobre a criação (ou eliminação) de oportunidades de trabalho.

A *Agenda Hemisférica de Trabalho Decente*, apresentada pelo Diretor Geral da OIT na XVI Reunião Regional Americana dessa Organização,<sup>6</sup> associa essas duas perspectivas quando se refere à necessidade de conjugação das políticas econômicas e sociais tendo como meta a geração de empregos. Assim, ao relacionar as medidas básicas necessárias ao efetivo cumprimento dos direitos fundamentais do trabalho, a Agenda destaca, no campo do combate à discriminação:

- Políticas antidiscriminatórias e de ação afirmativa que atuem sobre a oferta e a demanda de trabalho, bem como sobre os mecanismos de intermediação de mão de obra;
- Transversalização do princípio da não discriminação e da igualdade em todas as políticas de emprego;
- Sistemas de indicadores para monitorar a evolução das desigualdades.

Os ambientes recessivos e de baixa geração de oportunidades têm efeitos negativos muito conhecidos sobre o desenvolvimento dos países. No que se refere à discriminação e às desigualdades, especificamente, têm o efeito perverso de aprofundá-las, aumentando as diferenciações sociais. Já os momentos de geração ativa de postos de trabalho são uma oportunidade excepcional para aprimorar as instituições e as políticas que tenham ações e resultados na promoção da igualdade, de maneira a realizar um movimento pró-cíclico que realmente o cenário favorável, ampliando as oportunidades de trabalho.

Assegurar um trabalho decente é fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, o combate à pobreza e a redução das desigualdades. *Trabalho decente* significa a promoção de emprego e ocupação com proteção social, respeito aos direitos e princípios fundamentais no trabalho e diálogo social.

No cenário da América Latina, e especificamente no Brasil, esse objetivo requer a integração de medidas econômicas em todos os níveis a fim de assegurar a geração dos empregos de qualidade necessários. Ao mesmo tempo, para que existam garantias de um trabalho decente, é necessário aprimorar e ampliar as políticas ativas e passivas de mercado de trabalho, de modo a promover a inserção e reinserção, a capacitação profissional e a proteção em caso de desemprego. Além disso, é preciso fazer a conexão entre os grandes programas públicos de combate à pobreza, como o Programa Bolsa Família, por exemplo, e o objetivo do emprego, de forma a dar aos participantes a oportunidade de autonomia.

A noção de equidade é elemento central e transversal do conceito de trabalho decente em todas as partes do mundo. Ela se contrapõe às diversas formas de desigualdade e exclusão que afetam os grupos huma-

6 A XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília em maio de 2006, aprovou os objetivos expressos no documento Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica 2006-2015. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/info/publ.php>

nos numa sociedade, alimentadas por fatores como sexo, origem, condições socioeconômicas, raça, etnia, nacionalidade, opções políticas e religiosas etc. Assim sendo, a definição de *trabalho decente* também deve incluir, necessariamente, o entendimento de que se trata de um trabalho livre de toda discriminação (OIT, 2006).

No Brasil, as discriminações associadas a gênero e raça estão na matriz das desigualdades, contribuindo para a permanência da pobreza e da exclusão social. Foram produzidas historicamente e são reproduzidas cotidianamente no mercado de trabalho e na sociedade.

Incorporar a dimensão de gênero e raça à análise do mercado de trabalho implica assumir que a posição da mulher e dos negros é desigual em relação aos homens e aos brancos e que questões como emprego e desemprego, trabalho precário e remuneração, entre outras, manifestam-se e são vividas de forma desigual entre esses trabalhadores e trabalhadoras.

É de fundamental importância entender a situação específica de mulheres e negros quando se trata de definir e implantar políticas que visem a superar a desigualdade social brasileira, pois representam aproximadamente 70% da população economicamente ativa do país e são a maioria entre os pobres. Portanto, deve ser sempre majoritariamente para tais cidadãos e cidadãs, que devem ser discutidas as estratégias de redução dos déficits de trabalho decente que aprofundam as desigualdades sociais no Brasil. E é para eles, antes de quaisquer outros, que deverão ser pensadas as políticas públicas e também as ações de trabalhadores e empregadores.

Superar a desigualdade significa afirmar não apenas que as condições de vida e trabalho de mulheres e da população negra precisam melhorar, mas também que precisam melhorar mais e mais rapidamente do que para o conjunto da população, de forma que as diferenças hoje existentes possam ser superadas.

O mercado de trabalho brasileiro dos últimos poucos anos tem revelado a presença de fatores imprescindíveis para a diminuição do déficit de trabalho decente: crescimento da ocupação, aumento da formalização, queda das taxas de desemprego, reinício da recuperação dos salários reais. Justamente por isso, torna-se fundamental saber se, neste novo contexto que parece se configurar, as oportunidades para as mulheres e para os negros também já iniciaram uma trajetória em direção à igualdade.

### Desigualdade e discriminação no mercado de trabalho: há mudanças neste cenário?

Para avaliar o movimento recente do mercado de trabalho, no que se refere à igualdade, serão utilizados alguns indicadores quantitativos básicos, como a participação, a ocupação e o desemprego, além dos números relativos à informalidade e aos rendimentos. Dada a importância de se conhecer como o mercado de trabalho brasileiro vem se comportando em relação aos jovens, foram selecionados indicadores específicos para eles. Esta breve reunião de indicadores poderá dar pistas sobre a direção que o mercado de trabalho brasileiro vem tomando nos últimos anos.

## 1 ↻ Participação, ocupação e desemprego

Em 2006, 93 milhões de pessoas acima de 16 anos compunham a População Economicamente Ativa (PEA) brasileira, isto é, aqueles que estavam trabalhando ou buscando trabalho. A Tabela 1 exhibe sua composição em termos de gênero e raça.

Ao longo dos 14 anos entre 1992 a 2006, a população brasileira no mercado de trabalho cresceu quase 44%. Esse movimento decorreu tanto do crescimento populacional quanto do aumento da participação dos diferentes grupos. Assim, a PEA feminina cresceu 59,1%, enquanto a masculina aumentou 33,7%. As mulheres, que representavam 39,8% em 1992, chegaram a 44,1% em 2006, quando havia 41 milhões de mulheres no mercado de trabalho. Apesar desse crescimento, os homens ainda representam 55,9% da PEA. Têm, no entanto, uma presença relativamente menor que a de 1992 (-7%).

Entre as mulheres, o maior crescimento foi o das mulheres negras: seu número cresceu 68,9% nesse período, enquanto o número de mulheres brancas aumentou 51,5% (Tabela 1).

A população negra no mercado de trabalho ampliou-se em 7,6% no mesmo período, com aumento expressivo dos homens negros (9,1%) e também das mulheres negras (6,2%). Entre as mulheres, o maior crescimento das negras elevou sua proporção na PEA feminina para 46,2% em 2006.

**Tabela 1 – População economicamente ativa com 16 anos e mais, por sexo e cor/raça, Brasil – 1992 a 2006**

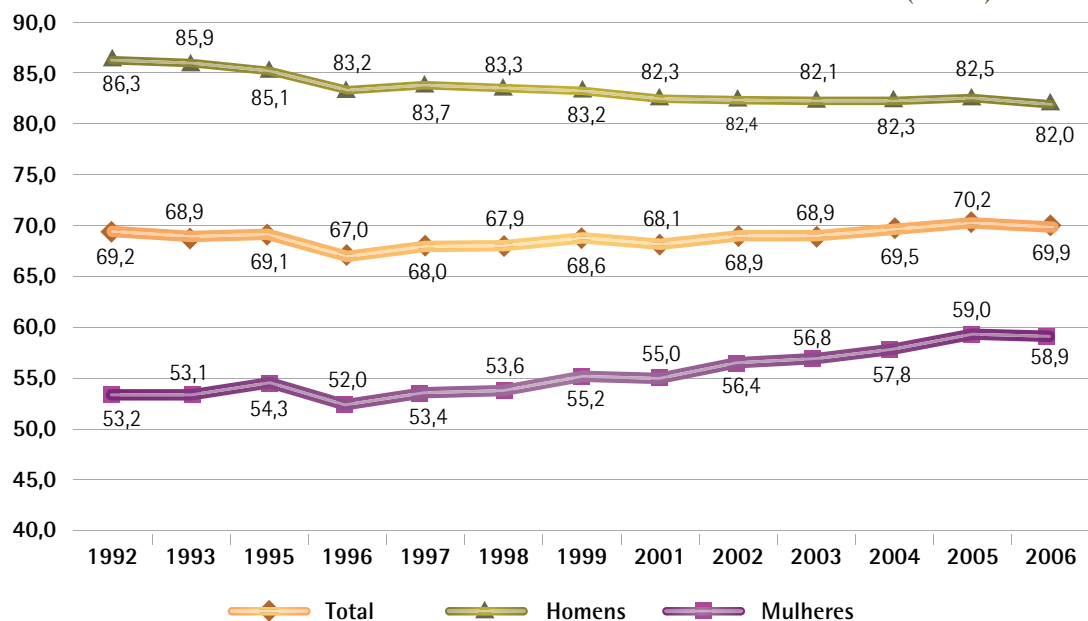
Sexo/Raça	Número de pessoas			Distribuição		
	1992	2006	Variação 2006/1992	1992	2006	Variação 2006/1992
<b>Homens</b>	38.903.920	52.015.621	33,7	60,2	55,9	-7,0
<b>Mulheres</b>	25.742.164	40.959.447	59,1	39,8	44,1	10,6
<b>Branco</b>	35.902.694	48.474.204	35,0	55,5	52,1	-6,1
<b>Negro</b>	28.743.390	44.500.864	54,8	44,5	47,9	7,6
<b>Homens brancos</b>	21.358.840	26.429.378	23,7	54,9	50,8	-7,5
<b>Homens negros</b>	17.545.080	25.586.243	45,8	45,1	49,2	9,1
<b>Mulheres brancas</b>	14.543.854	22.044.826	51,6	56,5	53,8	-4,7
<b>Mulheres negras</b>	11.198.310	18.914.621	68,9	43,5	46,2	6,2
<b>Total</b>	<b>64.646.084</b>	<b>92.975.068</b>	<b>43,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

No Brasil, a taxa de participação<sup>7</sup> das mulheres no mercado de trabalho vem crescendo ao longo dos anos. Movidas pela necessidade de contribuir para a manutenção da família e/ou pelo desejo de realização profissional e autonomia, as mulheres vêm se incorporando crescentemente ao mercado de trabalho – como ocupadas ou em busca de um posto de trabalho. A ampliação de sua participação manteve-se mesmo durante os períodos em que a ocupação apresentou baixo crescimento, como em meados dos anos 90, conforme se vê no Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas acima de 16 anos – por sexo, Brasil – 1992 a 2006 (em %)**



Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Em 1992, segundo dados da PNAD, a taxa de participação das mulheres acima de 16 anos era de 53,2%, tendo passado para 58,9% em 2006 (um aumento de 10,7% sobre a taxa de 1992). Nesse

<sup>7</sup> A taxa de participação indica a relação entre o número de pessoas economicamente ativas (PEA) e o número de pessoas em idade ativa (PIA), ou seja, a proporção de pessoas com 16 anos ou mais que estão no mercado de trabalho como ocupadas ou desempregadas. A População em Idade Ativa – PIA refere-se a todas as pessoas em idade de trabalhar. Para fins deste trabalho, foram considerados todos os maiores de 16 anos.

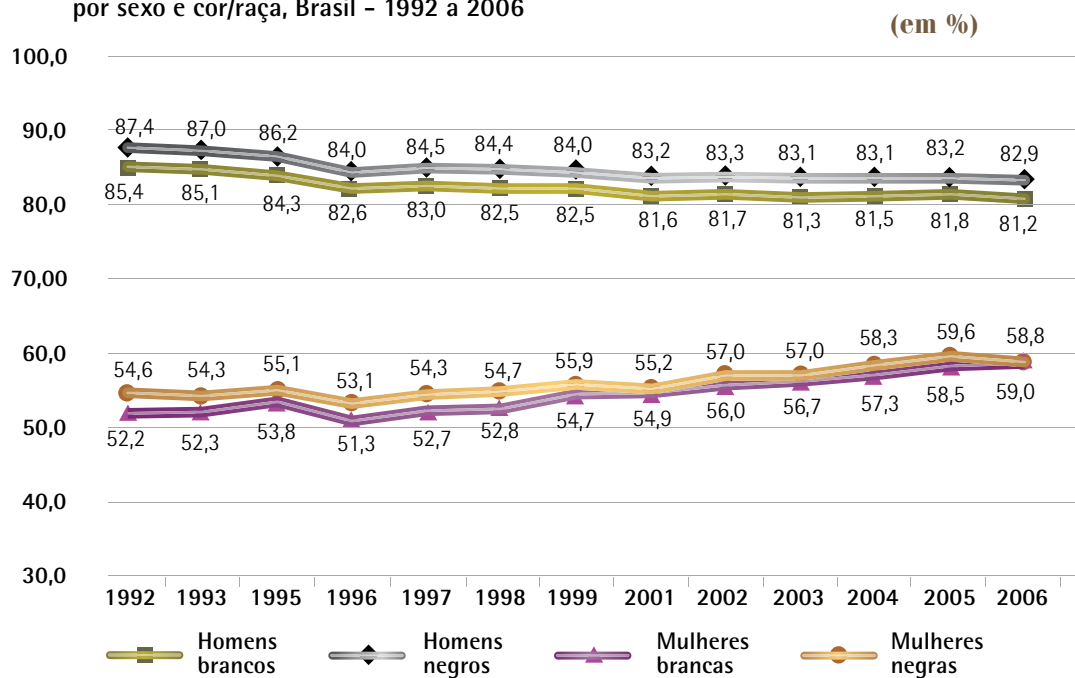


mesmo período, a taxa de participação dos homens mostrou uma queda de 5%, recuando de 86,3% para 82,0%. A diferença entre as taxas de participação de homens e mulheres, que era de 33% em 1992, reduziu-se para 23% em 2006.

O movimento apresentado pela taxa de participação dos dois grupos segue tendências inversas: para os homens, retrai-se substancialmente a partir de 1996 e mantém a trajetória de diminuição, ainda que em ritmo lento. No caso das mulheres, a expansão é quase uniforme ao longo dos anos, tendo sido rapidamente recuperada a diminuição ocorrida em 1996. Nos anos recentes, mais positivos do ponto de vista da ocupação, as taxas de participação de homens e mulheres continuam exibindo essas mesmas tendências.

Quando os mesmos dados são desagregados por sexo e cor/raça<sup>8</sup> (Gráfico 2, a seguir), observa-se que, no período 1992-2006, as mulheres, como um todo, tiveram sua participação aumentada.

**Gráfico 2 – Taxa de participação das pessoas de 16 anos e mais, por sexo e cor/raça, Brasil – 1992 a 2006**



Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

<sup>8</sup> Em todas as tabelas e gráficos, a não ser quando expressamente indicado, os dados sobre raça/cor estão assim organizados: negros/negras = pretos e pardos; brancos/brancas = brancos, amarelos e indígenas.

No entanto, as mulheres brancas, que haviam começado com uma taxa de participação de 52,2%, inferior às das mulheres negras, praticamente as igualavam em 2006: sua participação no mercado de trabalho passou para 59%. Isso representou um crescimento de 13% de mulheres brancas entre os dois momentos, enquanto a participação das mulheres negras cresceu apenas 7,7%. Entre os homens, as taxas de participação mantiveram diferenças de cerca de 2 pontos percentuais entre negros e brancos ao longo de toda a série analisada.

Estar presente no mercado de trabalho ou mesmo ter maior representação proporcional, não significa que as ocupações tenham se distribuído da mesma forma ou crescido em igual intensidade para todos ou entre os diferentes grupos.

De fato, o Brasil atravessou um longo período no qual o crescimento da ocupação foi insuficiente para atender aos que já estavam no mercado de trabalho e aos que nele ingressaram. Embora novos postos de trabalho tenham sido gerados ininterruptamente, a quantidade não bastou para atender a todos os que demandavam uma ocupação, e essa é uma das razões fundamentais para a elevação das taxas de desemprego.

Isso fica evidente na Tabela 2, que discrimina por sexo e raça a proporção da PEA que se encontrava na situação de ocupados (taxa de ocupação) em 2006: de um total de praticamente 93 milhões de pessoas acima de 16 anos no país, apenas 85.195.798 tinham uma ocupação. Dessas, 42,8% eram mulheres (36,5 milhões). Os negros (homens e mulheres) eram cerca de 40,3 milhões, ou 47,3% do total de ocupados.

**Tabela 2 – Total de ocupados entre as pessoas acima de 16 anos, por sexo e raça, Brasil –1992 a 2006**

Sexo/Raça						Variação %
	1992	1997	2001	2005	2006	1992/2006
<b>Homens</b>	38.870.424	39.512.353	43.161.268	47.628.201	48.722.21	32,1
<b>Mulheres</b>	23.742.799	26.139.361	29.983.134	35.198.497	36.473.717	53,6
<b>Branco</b>	33.861.805	37.012.475	40.835.824	43.614.263	44.872.873	32,5
<b>Negro</b>	26.751.418	28.639.239	32.308.578	39.212.435	40.322.925	50,7
<b>Homens brancos</b>	20.356.919	21.898.601	23.528.987	24.536.023	24.950.619	22,6
<b>Homens negros</b>	16.513.505	17.613.752	19.632.281	23.092.178	23.771.462	44,0
<b>Mulheres brancas</b>	13.504.886	15.113.874	17.306.837	19.078.240	19.922.254	47,5
<b>Mulheres negras</b>	10.237.913	11.025.487	12.676.297	16.120.257	16.551.463	61,7
<b>Total</b>	<b>60.613.223</b>	<b>65.651.714</b>	<b>73.144.402</b>	<b>82.826.698</b>	<b>85.195.798</b>	<b>40,6</b>

Fonte: IBGE. PNAD

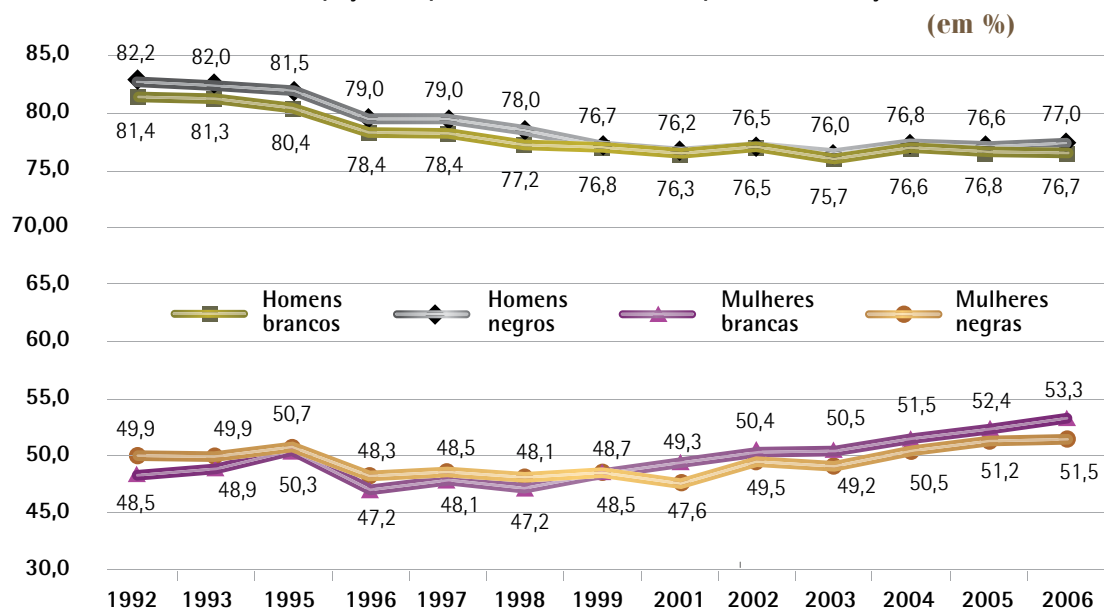
Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

A última coluna da tabela mostra que houve um incremento especial no número de mulheres negras e de mulheres brancas ocupadas - respectivamente 61,7% e 47,5% - em comparação com os números relativos aos homens negros e brancos - 44% e 22,6%. No conjunto, houve um crescimento de 53,62% no número total de mulheres ocupadas, revelando o esforço que essas vêm fazendo para se colocar no mercado de trabalho. Mais uma vez, a conjugação entre o crescimento da ocupação feminina e o recuo da ocupação entre os homens promoveu a diminuição na enorme desigualdade que até então marcava as presenças dos sexos no mercado de trabalho. No entanto, a diferença entre ambos mantém-se em mais de 20 pontos percentuais.

A combinação entre os dois fatores - gênero e raça - produz resultados diferenciados segundo determinadas situações. Assim, para o ingresso no mercado de trabalho (taxa de participação) e também no nível de ocupação (Gráfico 3), a relevância das questões de gênero é claramente preponderante: as mulheres mostram taxas menores que as dos homens, e a cor não é o maior diferencial.

Nos anos recentes, o comportamento da ocupação mostra uma pequena recuperação para os homens brancos e negros e um crescimento importante para as mulheres, diminuindo, dessa forma, os diferenciais entre os sexos.

Gráfico3 – Nível de ocupação das pessoas de 16 anos e mais, por sexo e cor/raça, Brasil - 1992 a 2006



Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins

**Tabela 3 – Variação do nível de ocupação das pessoas de 16 anos e mais, por sexo e cor/raça, Brasil – 1992 a 2006**

(em %)

<b>Sexo e cor/raça</b>	<b>2006 - 1992</b>	<b>2006 - 2001</b>	<b>2006 - 2003</b>
<b>Homens brancos</b>	-5.8	0.5	1.3
<b>Homens negros</b>	-6.4	1.1	1.3
<b>Mulheres brancas</b>	10.0	8.0	5.6
<b>Mulheres negras</b>	3.2	8.2	4.7

Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Considerando-se todo o período de 1992 a 2006 (Tabela 3), o nível de ocupação<sup>9</sup> das mulheres teve um crescimento acentuado, especialmente no caso das mulheres brancas: cresceu 10,0%, e, para as mulheres negras, outros 3,2%. O resultado do período foi negativo para os homens, com retração de 6,4% e 5,8% para negros e brancos, respectivamente.

No entanto, há comportamentos muito diferenciados ao longo do tempo. A retração da ocupação masculina apresenta os primeiros sinais de reversão já no ano 2001, acentuando-se no período 2003–2006, tanto para os homens brancos como para os negros, que passam a apresentar um pequeno crescimento de 1,3% no período mencionado.

O desemprego foi um dos fenômenos que marcaram o mundo nas duas últimas décadas do século XX. No Brasil, isso ocorreu especialmente a partir dos anos 90, exacerbando um dos aspectos mais nefastos da desigualdade de tratamento no mercado de trabalho: as mulheres e a população negra sofreram com mais intensidade os efeitos das crises e de mudanças ocorridas nesses anos de intensa transformação da base técnica e da organização do trabalho.

Não se conhecem dados que permitam dizer que a situação tenha sido diferente em algum ponto do passado. O que se sabe é que, desde o ano para o qual existem informações, as taxas de desemprego têm sido sempre mais elevadas para as mulheres do que para os homens e maiores entre os negros do que entre os brancos. O que se altera ao longo dos períodos é a maior ou menor intensidade relativa do desemprego em cada grupo, em comparação com os demais, e os momentos em que mulheres e negros perdem e recuperam seus postos de trabalho, quando os recuperam.

Há outro dado relevante do mercado de trabalho que também distingue a realidade dos negros

<sup>9</sup> Nível de ocupação é a percentagem das pessoas ocupadas em relação às pessoas de 10 anos ou mais de idade. Taxa de ocupação é a percentagem das pessoas desocupadas com relação às pessoas economicamente ativas.

em geral e das mulheres: as séries de taxas de desemprego mostram que esses dois segmentos são dispensados em maior proporção nos momentos de crise e que também são, freqüentemente, os primeiros a serem afetados pela perda do emprego, embora nem sempre sejam os primeiros a recuperá-lo.

A Tabela 4 e o Gráfico 4 mostram claramente as diferenças dos patamares das taxas de desemprego segundo sexo e cor/raça ao longo do tempo.

**Tabela 4 – Taxa de desemprego das pessoas de 16 anos e mais, por sexo e cor/raça, Brasil – 1992 a 2006**

	(em %)								
<b>Sexo e Cor/Raça</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2006/1992</b>
<b>Homens</b>	5,2	6,0	7,4	7,2	7,7	6,8	7,0	6,3	21%
<b>Mulheres</b>	7,8	9,6	11,7	11,4	12,2	11,6	12,1	11,0	41%
<b>Branco</b>	5,7	6,9	8,1	8,0	8,7	7,8	8,1	7,4	30%
<b>Negro</b>	6,9	8,2	10,6	10,2	10,7	10,1	10,5	9,4	36%
<b>Total</b>	<b>6,2</b>	<b>7,5</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>9,6</b>	<b>8,9</b>	<b>9,2</b>	<b>8,4</b>	<b>35%</b>

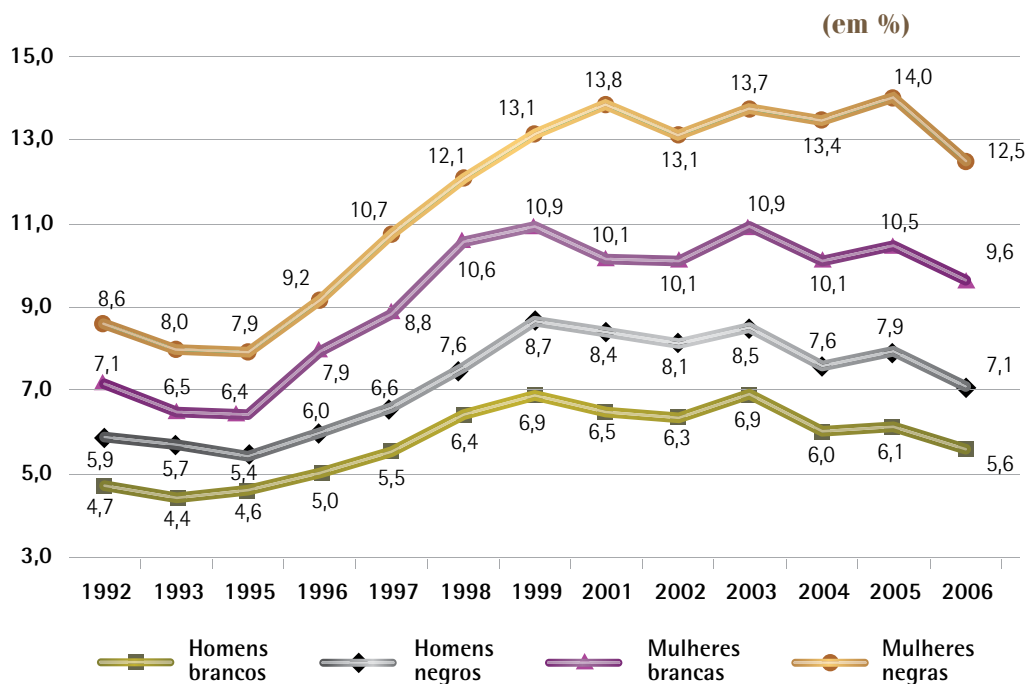
Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Em 2006, a taxa de desemprego total das pessoas acima de 16 anos foi de 8,4%. Entre os negros, o desemprego foi de 9,4%, e, entre os brancos, de 7,4% (uma diferença de dois pontos percentuais). Mas, na comparação entre os sexos, vê-se que, para as mulheres, a taxa foi de 11,0% e, para os homens, 6,3% (uma diferença de quase 5 pontos). Isso demonstra o peso relevante da dimensão de gênero sobre as oportunidades de acesso e de manutenção dos postos de trabalho – e o peso negativo que recai sobre as mulheres.

O Gráfico 4 mostra a questão do desemprego combinando os indicadores de sexo e raça, e nele se vê que, em todo o período, a pior situação é sempre a das mulheres negras. Em 2006, a taxa de desemprego entre elas era de 12,5%, mais que o dobro da verificada entre os homens brancos (5,6%).

**Gráfico 4 – Taxa de desemprego das pessoas acima de 16 anos por sexo e raça, Brasil- 1992 a 2006**



Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

O desemprego mostrou uma curva ascendente entre 1995 e 2001, e isso ocorreu a partir de um patamar já bastante mais elevado que o verificado no final dos anos 80. Inicia-se então um período de manutenção de patamares elevados até que, em 2006, as taxas caem em todos os segmentos, sinalizando uma nova trajetória de diminuição.

Para todos os segmentos, as trajetórias das taxas de desemprego são semelhantes, embora difiram na intensidade e nos momentos de mudança. São os homens brancos os primeiros a sofrer uma elevação do desemprego, entre 1993 e 1995. No período de taxas generalizadamente ascendentes, entre 1995 e 1999, sua taxa de desemprego cresceu 50% (de 4,6% para 6,9%). Mas, entre os homens negros, o crescimento no mesmo período foi de 61,1%. Para as mulheres brancas, o aumento das taxas de desemprego foi de 70,3% entre 1995 e 1999, ponto mais elevado de sua série (que se repete em 2003). Para as mulheres negras, no entanto, o período de desemprego crescente estendeu-se além de 1999 e foi mais

intenso: foi até 2001, com um crescimento de 74,7% com relação a 1995.

Em 2003, as taxas de desemprego retornam aos mesmos patamares de 1999 para os homens e para as mulheres brancas. As mulheres negras atingem a maior taxa em 2005, depois do movimento geral de queda em 2004. Para todos, o ano de 2006 apresenta as menores taxas desde 1999, o que constitui um aprofundamento da tendência positiva já verificada nos anos imediatamente anteriores. Para as mulheres negras, a queda entre 1999 e 2006 é de 9,4%. No mesmo período, a diminuição entre as brancas é de 11,9%; para os homens negros, diminui 18,8%, e, para os brancos, 18,4%. Na comparação 2005-2006, o desemprego diminui 10,7% para as mulheres negras, 8,6% para as brancas, 10,1% para os homens negros e 8,2% para os brancos.

É possível, assim, observar alguns aspectos relevantes sobre a desigualdade de gênero no desemprego: a) o impacto do desemprego foi maior para as mulheres; b) entre elas, a saída do desemprego não se dá na mesma intensidade da que ocorre entre os homens no período recente, embora a queda entre 2005 e 2006 tenha sido maior para homens e mulheres negros.

## 2 ↻ Informalidade

A alta taxa de informalidade<sup>10</sup> é uma das características marcantes do mercado de trabalho brasileiro: em 2006, segundo a definição aqui adotada<sup>11</sup>, essa ainda era a situação de 51,7% dos ocupados com mais de 16 anos de idade. O Gráfico 5 ilustra como a precariedade da inserção na ocupação é mais acentuada entre a população negra do que entre os brancos: em 2006, 57,1% dos homens negros ocupados e 62,6% das mulheres negras ocupadas encontravam-se numa situação de informalidade, números superiores à média nacional de 51,7%.

Os dados mostram comportamentos distintos para homens e mulheres, embora os patamares sejam bastante diferenciados segundo o corte racial (Gráfico 5). Os homens experimentaram acentuada elevação entre os anos 1992 e 2002, no caso dos homens brancos, e entre 1992 e 1999, no caso dos negros. A partir de 2002, iniciou-se um movimento de queda da informalidade, que se acentua de 2004 em diante.

Já as mulheres, apesar das taxas mais elevadas que as dos homens de seu grupo racial, apresentaram um movimento de redução da inserção informal ao longo de todo o período, mesmo que acompanhando os picos de aumento da precariedade também verificados entre os homens, como em 1999,

---

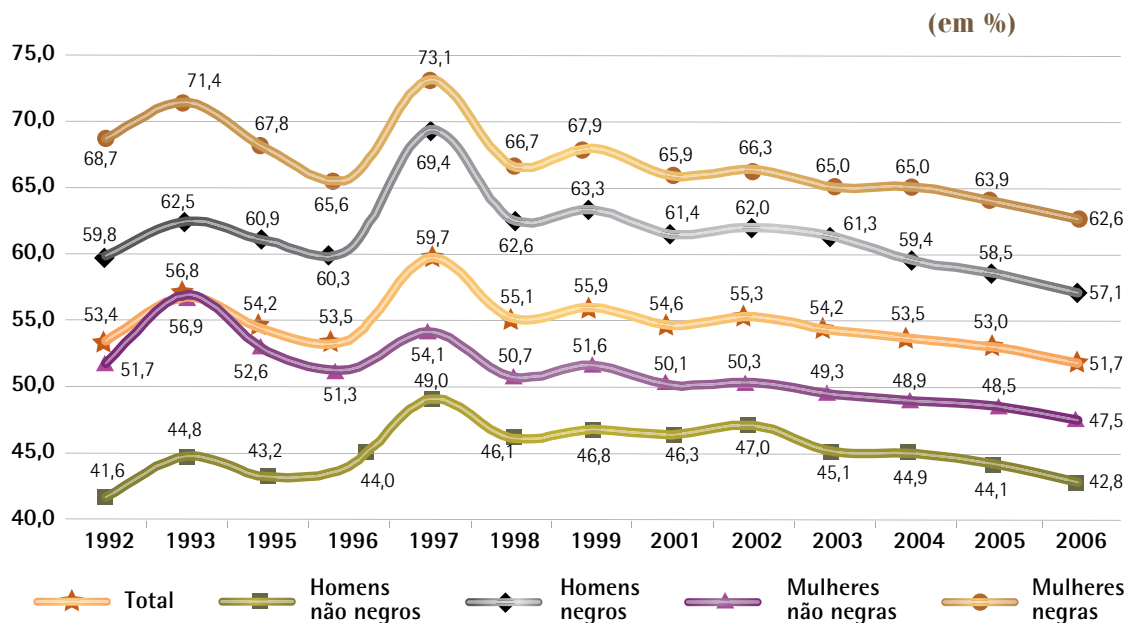
10 Taxa de informalidade: percentual de trabalhadores informais sobre o total dos ocupados.

11 Neste texto, foram considerados informais: assalariados sem carteira de trabalho assinada (no setor privado e público), trabalhadores autônomos não contribuintes da previdência social, trabalhadores familiares sem remuneração, ocupados para autoconsumo e empregados em serviços domésticos sem carteira de trabalho assinada.

por exemplo. Desse modo, a informalidade entre as mulheres caiu 5,7%, enquanto, para o conjunto dos homens, recuou apenas 1%. Esse resultado positivo, no entanto, é devido à diminuição da informalidade entre os homens negros. Apesar de sua menor proporção entre aqueles em situação precária, os homens brancos apresentam um saldo negativo (2,6%) entre 1992 e 2006.

No período 1992 a 2006, as taxas de informalidade das mulheres negras e brancas apresentam recuo de 8,7% e 8,5%, respectivamente, e a informalidade dos homens negros diminuiu 4,5%.

**Gráfico 5 – Taxa de informalidade das pessoas acima de 16 anos, por sexo e cor/raça, Brasil - 1992 a 2006**



Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

A expressiva redução da taxa de informalidade entre os trabalhadores ocupados deveu-se à geração de empregos formais (com carteira de trabalho assinada). Entre 2004 e 2007, foram gerados cerca de 5,6 milhões de empregos formais no país, e somente no primeiro semestre de 2008 já haviam sido gerados 1.361.388 postos de trabalho formais, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.



Esses dois movimentos – o crescimento do trabalho formal para o conjunto dos ocupados e a diminuição contínua da informalidade entre as mulheres – podem ser vistos também nos dados da Tabela 5, que mostram o crescimento da proporção de assalariados com carteira de trabalho assinada no total da ocupação. Os assalariados com carteira (não incluídos aí funcionários públicos estatutários, militares e empregados domésticos) representavam 29,6% dos ocupados em 1992, e chegaram a 32,2% em 2006.

**Tabela 5 – Proporção de assalariados com 16 anos e mais com carteira de trabalho assinada pelo empregador<sup>(1)</sup>, segundo sexo e cor/raça, Brasil 1992-2006**

**(em %)**

<b>Anos</b>	<b>Homens</b>			<b>Mulheres</b>			<b>Total geral</b>
	<b>total</b>	<b>brancos</b>	<b>negros</b>	<b>total</b>	<b>brancas</b>	<b>negras</b>	
<b>1992</b>	33,1	37,2	28,2	24,1	29,0	17,9	29,6
<b>1993</b>	32,5	36,7	27,4	23,6	28,0	17,8	29,0
<b>1995</b>	32,0	36,1	27,0	22,8	26,7	17,4	28,3
<b>1996</b>	32,4	35,8	28,1	24,2	28,1	18,8	29,2
<b>1997</b>	31,8	35,4	27,5	23,8	28,3	17,8	28,7
<b>1998</b>	31,1	34,7	26,7	24,0	28,7	18,0	28,3
<b>1999</b>	30,2	33,7	26,1	23,2	28,0	17,0	27,4
<b>2001</b>	32,4	35,9	28,4	25,1	29,7	18,9	29,4
<b>2002</b>	32,4	35,8	28,5	25,1	29,7	19,0	29,4
<b>2003</b>	33,0	36,6	29,0	25,6	30,5	19,5	29,9
<b>2004</b>	34,4	37,6	30,7	26,0	31,0	19,8	30,8
<b>2005</b>	35,0	38,3	31,6	26,7	31,9	20,7	31,5
<b>2006</b>	35,7	38,5	32,8	27,5	32,2	22,0	32,2

Fonte: IBGE. PNAD

Nota: (1) Somente empregados com carteira assinada; não estão incluídos empregados domésticos, funcionários públicos estatutários e militares.

Obs.: a) Apenas os moradores em domicílios particulares permanentes. b) De 2004 a 2006, não inclui as áreas rurais dos estados de AM, AC, RO, RR, PA, AP.

As mulheres negras apresentavam a menor proporção no conjunto dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada: enquanto 38,5% dos homens brancos ocupados possuíam carteira assinada em 2006, isso ocorria com apenas 22,0% das mulheres negras.

No entanto, a partir de 2002, quando se inicia um período de aumentos anuais sistemáticos na proporção de assalariados formalizados, a situação das mulheres negras assalariadas foi a que teve o maior avanço relativo: a proporção das que tinham carteira assinada em 2006 (22,0%) representou um aumento de 15,8% sobre a proporção existente em 2002 (18,9%), número bem acima da média global de 9,5. No caso dos homens negros, esse aumento também foi elevado, de 15,1%. No mesmo período, a proporção de mulheres brancas com carteira assinada teve um aumento de 8,4%, e a de homens brancos aumentou 7,5%.

O desempenho bastante positivo das mulheres negras assalariadas pode ser explicado, em parte, pelo crescimento da posse de carteira assinada entre as mulheres negras no trabalho doméstico, que mostrou elevação de 17,2%, entre 2004 e 2006 (Tabela 6), conforme dados da OIT divulgados em informe de 2008.

**Tabela 6 – Crescimento da ocupação no trabalho doméstico e da posse de carteira de trabalho assinada pelo empregador, segundo sexo e raça/cor, Brasil – 2004-2006**

(em %)

<b>Crescimento da ocupação e da carteira de trabalho assinada no trabalho doméstico</b>	<b>Anos</b>		
	<b>2005-2004</b>	<b>2006-2005</b>	<b>2006-2004</b>
Da ocupação no trabalho doméstico	2,7	1,8	4,6
Com carteira de trabalho assinada	4,5	5,4	10,2
Dos homens brancos no trabalho doméstico	7,9	1,9	10,0
Dos homens brancos com carteira assinada	9,3	-3,7	5,3
Dos homens negros no trabalho doméstico	4,5	-0,8	3,7
Dos homens negros com carteira assinada	3,6	7,2	11,1
Das mulheres brancas no trabalho doméstico	-3,4	2,5	-0,9
Das mulheres brancas com carteira assinada	-6,5	10,6	3,5
Das mulheres negras no trabalho doméstico	7,0	1,4	8,5
Das mulheres negras com carteira assinada	14,9	2,0	17,2

Fonte: IBGE. PNAD. Apud: OIT (2008) Mais Trabalho Decente para Trabalhadoras e Trabalhadores Domésticos no Brasil (mimeo.)

Notas: a) Não incluídos os moradores das áreas rurais dos estados de AM, AC, RO, RR, PA, AP. b) Negros: inclui pretos e pardos. Não negros: inclui brancos, amarelos e indígenas. c) Refere-se às pessoas de 16 anos e mais.

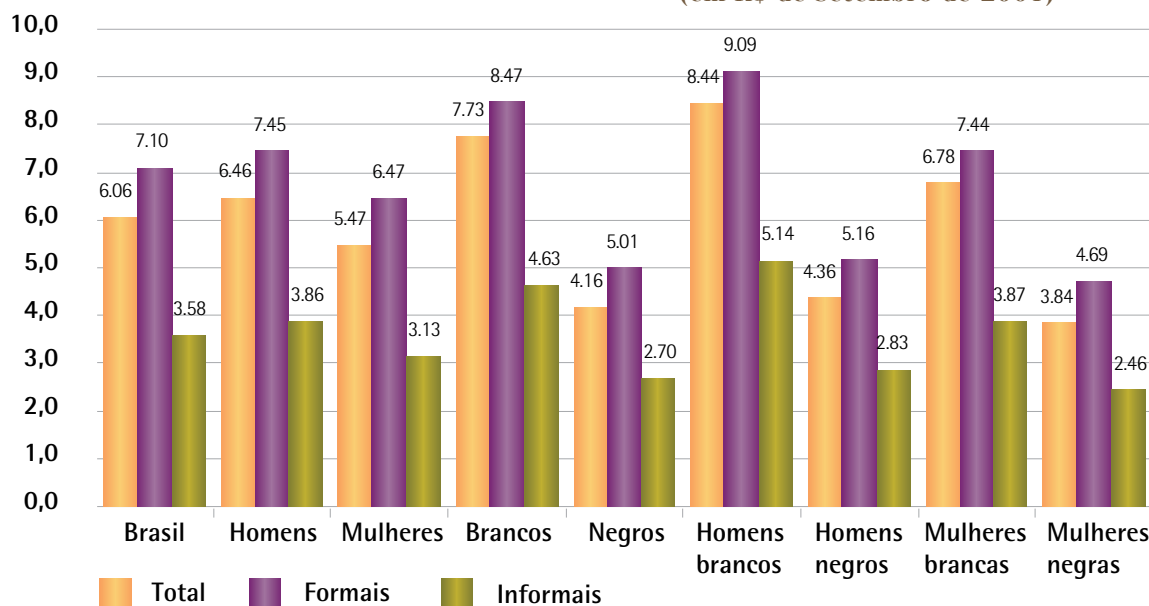
### 3 → Rendimentos

As ocupações formais mostram rendimentos próximos ao dobro dos rendimentos dos postos de trabalho informais (Gráfico 6), que são ocupados, em sua maioria, por mulheres e negros (de ambos os sexos), como já observado.

O setor informal reproduz a desigualdade existente nos postos formalizados, além de ser o que oferece as menores remunerações. Assim, em 2006, uma mulher negra num posto informal recebia, em média, R\$2,88 por hora, equivalentes a apenas 28% do rendimento médio por hora de um homem branco num emprego formal.

Este exemplo demonstra como o perfil da remuneração do trabalho no Brasil caracteriza-se por baixos salários, grande dispersão entre os rendimentos e por um vínculo profundo com a situação das mulheres e negros. Os rendimentos expressam uma espécie de síntese da situação dos indivíduos no mercado de trabalho (e, conseqüentemente, de sua qualidade de vida e trabalho) e da magnitude dos déficits de trabalho decente existentes no país.

**Gráfico 6 – Rendimento-hora médio segundo forma de contratação das pessoas de 16 anos e mais, por sexo e cor/raça, Brasil - 2006**  
(em R\$ de setembro de 2007)



Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Esse fato revela a necessidade de se fortalecer a discussão em torno não apenas da igualdade de oportunidades, mas da igualdade de remunerações, que pressupõe salário igual para trabalho de igual valor, como estipula a Convenção nº 100 da OIT de 1953 sobre igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor. Mas também requer a revisão da valoração social de um conjunto importante de postos de trabalho que, não por coincidência, são ocupados, majoritariamente, por mulheres e negros: os ligados aos serviços e cuidados pessoais, à educação e à saúde, entre outros.

Os rendimentos do trabalho são baixos no Brasil. Em 2006, o rendimento médio real era de apenas R\$903,80 e apresentava um ganho real de 27,1% em relação a 1992 (Tabela 7). Os dados mostram que, nos rendimentos, a diferenciação racial é mais presente que a de gênero: em 2006, o rendimento médio entre os homens negros equivalia a 70% do rendimento das mulheres brancas e a 51% dos rendimentos dos homens brancos. As mulheres negras tinham um rendimento médio equivalente a apenas 37% do recebido pelos homens brancos.

Os rendimentos medianos, que mostram o teto da remuneração dos 50% mais pobres<sup>12</sup>, reproduzem a mesma estrutura de desigualdades; as diferenças são um pouco menores, embora ainda sejam bastante significativas (Tabela 7).

No período 1992-2006, observam-se dois momentos importantes de recuperação do poder de compra: 1992-97, em razão da queda da inflação em 95, e 2003-2006, pela intensificação do crescimento econômico, pela geração de empregos e pelo incremento da recuperação do valor real do salário mínimo. Esse último tem um reflexo direto e fundamental na recuperação do rendimento mediano entre 2003 e 2006.

Há um claro diferencial positivo no que se refere à recuperação dos rendimentos da população negra no mercado de trabalho no período recente e também ao ganho significativo ocorrido entre as mulheres brancas ao longo do período.

---

12 O rendimento mediano mostra até quanto ganha a metade dos que trabalham. Em outras palavras, mostra o teto da remuneração recebida em sua atividade principal pela metade mais pobre dos ocupados.

Tabela 7 – Rendimento médio e mediano das pessoas acima de 16 anos, por sexo e cor/raça, Brasil – 1992 a 2006

(em R\$ de setembro de 2007)

<b>Rendimentos segundo sexo e cor/raça</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2006/2003 (%)</b>	<b>2006/2001 (%)</b>	<b>2006/1992 (%)</b>
<i>Rendimento médio real</i>											
<b>Homens brancos</b>	1.059	1.486	1.329	1.284	1.216	1.191	1.245	1.344	10,5	1,1	26,9
Homens negros	523	690	643	637	580	611	643	688	18,6	7,0	31,5
Mulheres brancas	635	939	882	865	790	789	846	905	14,6	2,6	42,4
Mulheres negras	328	461	450	449	423	437	460	499	18,0	10,9	52,1
<b>Total</b>	<b>711</b>	<b>1.090</b>	<b>984</b>	<b>953</b>	<b>889</b>	<b>875</b>	<b>915</b>	<b>903</b>	<b>1,6</b>	<b>-8,2</b>	<b>27,1</b>
<i>Rendimento mediano real</i>											
Homens brancos	604	776	695	705	600	679	647	734	22,3	5,6	21,6
Homens negros	312	434	417	423	360	396	431	451	25,3	8,1	44,5
Mulheres brancas	362	524	471	493	468	453	485	524	12,0	11,2	44,7
Mulheres negras	262	291	282	282	288	294	323	367	27,4	29,8	39,7
<b>Total</b>	<b>392</b>	<b>524</b>	<b>463</b>	<b>479</b>	<b>456</b>	<b>453</b>	<b>485</b>	<b>524</b>	<b>15,0</b>	<b>13,1</b>	<b>33,6</b>

Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Argumenta-se, com frequência, que as acentuadas diferenças de rendimentos no trabalho são devidas a diferenças nos níveis de escolaridade, particularmente para a população negra. Embora, no nível agregado, seja inegável a menor escolaridade dos negros, a desigualdade de rendimentos se mantém e se acentua nos níveis de escolaridade mais elevados, e tal fenômeno ocorre tanto entre mulheres como entre negros, conforme se vê na Tabela 8.

**Tabela 8 – Rendimento médio real, no trabalho principal, dos ocupados de 16 anos e mais, segundo anos de estudo, sexo e raça/cor, Brasil 1992-2006**

(em R\$ de setembro de 2007)

Escolaridade		1992	2001	2003	2005	2006	2006/1992 (em %)
Homens brancos	Sem instrução	395	443	429	427	426	7,8
	15 anos e mais	3.378	4.274	3.721	3.712	3.779	11,9
Homens negros	Sem instrução	242	278	250	302	315	30,2
	15 anos e mais	2.379	2.920	2.477	2.568	2.740	15,2
Mulheres brancas	Sem instrução	232	302	264	285	301	29,7
	15 anos e mais	1.598	2.332	1.962	2.037	2.125	33,0
Mulheres negras	Sem instrução	160	219	197	226	234	46,3
	15 anos e mais	1.280	1.702	1.453	1.451	1.563	22,1

Fonte: IBGE. PNAD

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins

Em 2006, uma mulher branca sem instrução ganhava, em média, 71% do que recebia um homem branco sem instrução. Mas, tendo grau de escolaridade superior, passava a receber apenas 56%, em média, da remuneração dos homens brancos com nível superior. Para as mulheres negras com o mesmo grau de escolaridade, os rendimentos equivaliam a 41% e, para os homens negros, a 73% daqueles recebidos pelos homens brancos com nível superior.

Ou seja, o aumento de escolaridade tem inegáveis resultados em relação aos níveis de remuneração, mas o esforço de escolarização de mulheres e negros, paradoxalmente, resulta em um efeito perverso sobre a igualdade.

No entanto, os diferenciais vêm se estreitando aos poucos. Concorrem para isso fatores distintos, mas de efeitos complementares:

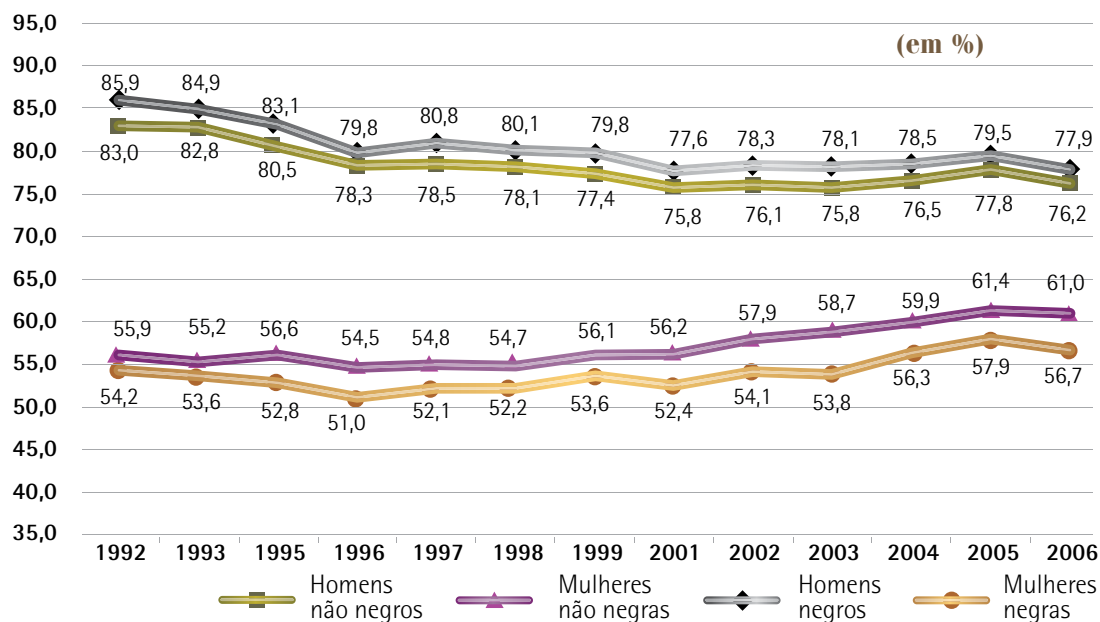
- Mulheres e negros podem posicionar-se de uma nova maneira no mercado de trabalho, como resultado de maiores e melhores oportunidades de trabalho e emprego, de sua maior escolaridade, e de sua crescente organização;
- Algumas políticas públicas têm impactos positivos sobre a redução das diferenças, como a elevação do salário mínimo, o aperfeiçoamento do sistema público de emprego, as políticas de transferência de renda, entre outras;
- As ações afirmativas realizadas pelos atores sociais têm resultados importantes e vêm, aos poucos, ganhando densidade no país.

## 4 – O mercado de trabalho e os jovens

As profundas transformações ocorridas na economia na década de 90 agravaram a situação da população jovem, que encontrou grandes dificuldades de acesso ao mercado de trabalho. A queda da renda familiar e o apelo ao consumo parecem ter estimulado uma parcela crescente de jovens a sair da inatividade e buscar uma ocupação. As dificuldades de inserção são maiores para jovens oriundos de famílias de renda mais baixa, que encontram maior dificuldade na busca de uma ocupação e têm, em muitos casos, menor escolaridade.<sup>13</sup>

A taxa de participação dos jovens é bastante elevada, 67% em 2006, evidenciando o esforço efetivo que vêm fazendo na busca de um posto de trabalho. No período analisado, a participação das jovens é a que mais cresce, especialmente a das jovens brancas. Os jovens do sexo masculino tiveram a participação diminuída, embora se mantenham ainda como as mais altas entre todos os grupos, como se vê no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Taxa de participação dos jovens de 16 a 24 anos, por sexo e raça, Brasil – 1992 a 2006



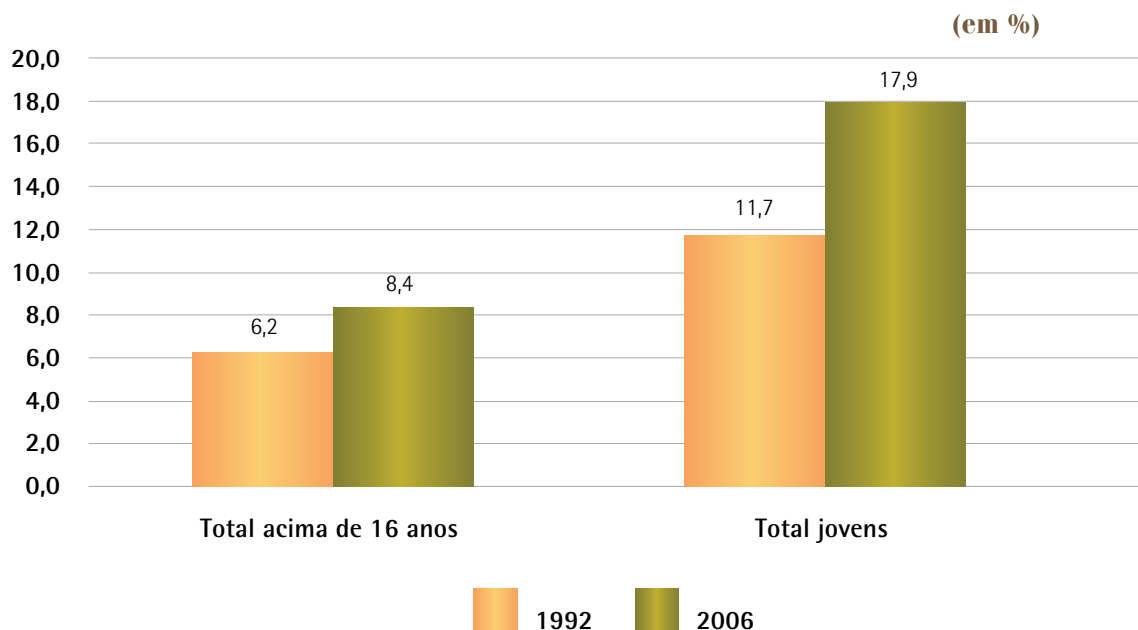
Fonte: PNAD/IBGE

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

13 Para uma análise mais detalhada sobre a inserção dos jovens brasileiros no mercado de trabalho, ver a publicação: CONSTANZI, Rogério N. **Trabalho decente e juventude no Brasil**. [Brasília]: OIT, 2009. 220 p. ISBN 978-92-2-822835-9. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/info/publ\\_result.php](http://www.oit.org.br/info/publ_result.php)>.

No período 1992-2006, a taxa de desemprego dos mais jovens cresceu 53% (de 11,7% para 17,9%), bem acima do crescimento entre o total de pessoas acima de 16 anos, que foi de 35% (Gráfico 12). Em 2006, enquanto a taxa de desemprego de pessoas acima de 16 anos era de 8,4%, a dos jovens era de quase 18%. Isso comprova sua maior dificuldade relativa para entrar no mercado, pois concorrem com pessoas com mais experiência e maior vivência no mundo do trabalho.

**Gráfico 12 – Taxa de desemprego das pessoas acima de 16 anos e jovens de 16 a 24 anos, Brasil- 1992 e 2006**



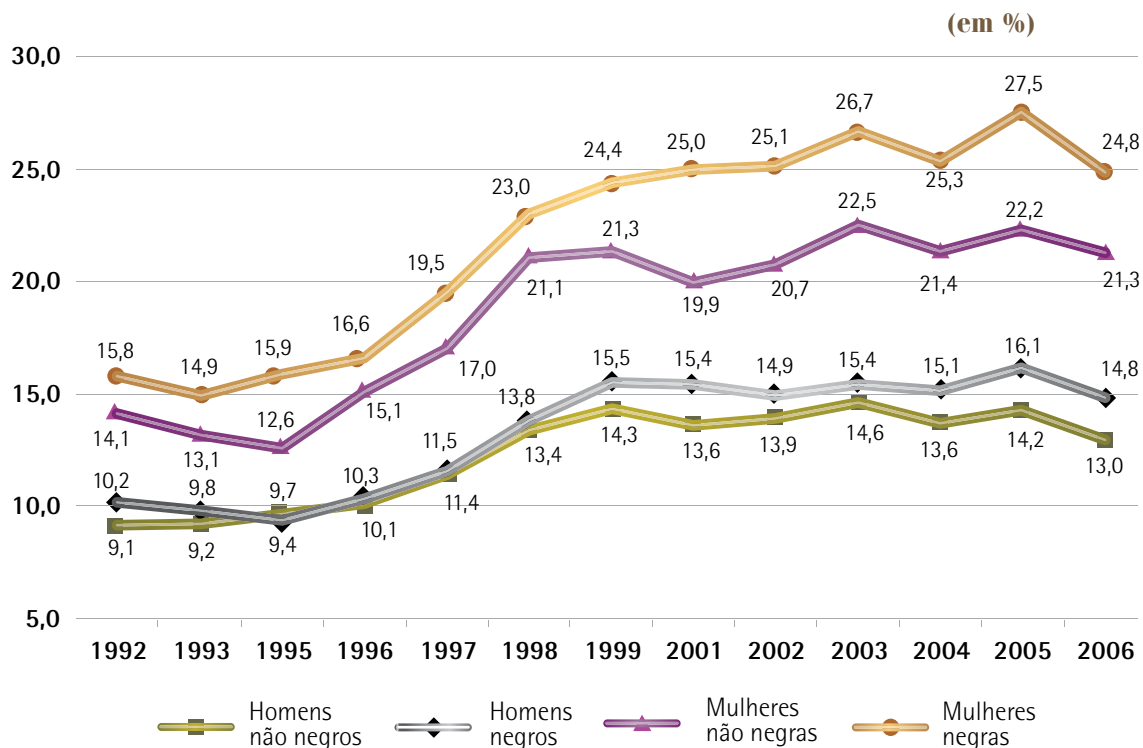
Fonte: PNAD/IBGE

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Comparando-se a situação de desemprego dos jovens em função de sexo e raça (Gráfico 13), percebe-se, novamente, a maior desvantagem relativa das jovens negras: a taxa de desemprego entre elas, além de ser a mais alta, foi também a que mais se elevou, passando de 15,8% em 1992 para 24,8 em 2006, um aumento de 57% no período.



Gráfico 13 – Taxa de desemprego dos jovens de 16 a 24 anos, por sexo e raça, Brasil – 2006



Fonte: PNAD/IBGE

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

No conjunto, a segunda maior taxa de crescimento do desemprego ocorreu entre as jovens não negras, com um crescimento de 51% entre 1992 e 2006. Entre os homens mais jovens, as taxas de desemprego também são altas, mas bem inferiores às das mulheres.

A inserção do jovem se dá de forma desigual no mercado de trabalho, e sua escolaridade e qualificação têm peso importante para explicar as diferenças. Segundo dados da PNAD (Tabela 9), o percentual de jovens que somente trabalham e não estudam é muito alto (67,2%) sendo maior entre os homens negros (70,5%). Esse dado é muito preocupante quando se consideram as exigências do mercado de trabalho atual, onde a escolaridade é fator determinante da permanência e ascensão desses jovens: a baixa escolaridade faz deles um dos segmentos mais frágeis na disputa por uma vaga.

**Tabela 9 – Distribuição dos jovens com idade entre 16 e 24 anos segundo a situação de trabalho e estudo, Brasil – 2006**

(em %)

<b>Sexo/Raça</b>	<b>Estuda e trabalha</b>	<b>Somente trabalha</b>	<b>Total</b>
<b>Homens não negros</b>	32,2	67,8	100,0
<b>Mulheres não negras</b>	37,8	62,2	100,0
<b>Homens negros</b>	29,5	70,5	100,0
<b>Mulheres negras</b>	33,4	66,6	100,0
<b>Total</b>	32,8	67,2	100,0
<b>Homen</b>	30,8	69,2	100,0
<b>Mulheres</b>	35,7	64,3	100,0
<b>Negros</b>	31,0	69,0	100,0
<b>Não negros</b>	34,6	65,4	100,0

Fonte: PNAD/IBGE

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Diante desse quadro, o Estado poderia atuar de modo a adiar a entrada prematura desses jovens no mercado de trabalho, garantindo, no médio e longo prazos, condições de acesso à educação e à qualificação para que eles se preparem para uma atividade profissional e para o exercício da cidadania. Com isso, poderia ser reduzida a pressão pela criação de novas ocupações e seria menor o número de pessoas obrigadas a aceitar condições precárias de trabalho.

As ações e programas públicos e privados não podem ignorar a desigualdade de oportunidades existentes entre os jovens brasileiros, e devem levar em conta as peculiaridades quanto à cor e ao sexo, bem como as diferentes condições familiares e de acesso a serviços públicos como transporte, educação e saúde. Quanto menor a renda da família, maior será a probabilidade de que os jovens se insiram de forma precária no mercado de trabalho: tenderão a ocupar funções que requeiram menor qualificação, a ter dificuldade de freqüentar a escola, terão rendimentos baixos e jornadas de trabalho mais longas, entre outras desvantagens.

## Salário mínimo e mercado de trabalho

O salário mínimo não é a única solução para a redução da desigualdade e da pobreza, mas tem um papel muito importante em uma sociedade com um mercado de trabalho tão desestruturado como o brasileiro. O combate à desigualdade e à pobreza exige também a promoção de um conjunto de direitos e de medidas de políticas públicas para que a população tenha acesso, de forma desmercantilizada, a um conjunto de serviços que atendam a necessidades básicas como saúde, educação de boa qualidade, habitação, saneamento e transporte, entre outras. Além de melhorar a qualidade de vida, esses elementos também aumentam a parcela do orçamento familiar para a satisfação de outras necessidades básicas, como, por exemplo, alimentação, vestuário e higiene.

Como o mercado de trabalho brasileiro comporta um grau de informalidade muito grande, com altas taxas de desemprego e elevada participação de ocupações sem rendimentos, o aumento do salário mínimo não afeta positivamente a totalidade dos trabalhadores. No entanto, contribui muito para a elevação dos rendimentos de grande parte dos que se encontram na base da pirâmide de rendas. Mesmo entre os informais, acaba servindo como um "farol" para os que têm as remunerações mais baixas. Além disso, no mercado brasileiro, o salário mínimo tem duplo efeito, pois afeta tanto o próprio mercado de trabalho quanto as transferências sociais, que o usam como parâmetro de acesso e de valor. Ele contribui para uma maior estabilidade dos rendimentos das famílias de baixa renda, muitas delas chefiadas por mulheres.

Em relação à remuneração dos trabalhadores, um estudo do DIEESE realizado em 2006 apontava que, em 452 negociações analisadas naquele ano, 73% dos valores estabelecidos como piso salarial não ultrapassavam 1,5 salários mínimos, sendo que 50% correspondiam a valores até 1,25 salários mínimos. Segundo o mesmo estudo, em 2004 e 2005 esse percentual era bem menor, pois os pisos salariais não foram reajustados no mesmo ritmo do salário mínimo oficial, que teve ganhos reais significativos nos últimos 12 anos. Ou seja, por serem muito baixos, os pisos se aproximam cada vez mais do salário mínimo.

A valorização do salário mínimo, no período recente, teve um impacto significativo sobre os trabalhadores de baixa renda e em postos com menos qualificação. Como as mulheres e negros são a maioria dentre este grupo, ao ter impacto positivo na base da pirâmide salarial, a valorização do salário mínimo contribuiu, portanto, para a redução das desigualdades de rendimento em termos de gênero e raça.

### Algumas considerações finais

A situação dos últimos anos, com o desempenho favorável de alguns dos principais indicadores sociais e econômicos, trouxe resultados positivos para o mercado de trabalho. No entanto, permanecem elevadas as desigualdades que levam à permanência de maiores déficits de trabalho decente para a população negra e para as mulheres que trabalham.

Podem ser verificados alguns pontos importantes como resultado agregado do período 1992-2006 e também em relação aos anos 2000, em especial após 2003.

#### *O nível de participação no mercado de trabalho tem maior relação com a questão de gênero:*

- A taxa de participação de homens e mulheres segue tendências inversas: para os homens, retrai-se substancialmente a partir de 1996, mantendo a trajetória de diminuição, ainda que em ritmo lento. No caso das mulheres, a expansão é quase uniforme ao longo dos anos.
- As mulheres brancas tiveram crescimento ligeiramente maior em suas taxas de participação no mercado, praticamente se igualando à taxa das mulheres negras.

#### *A ocupação das mulheres apresenta resultados mais favoráveis, ainda que se mantenha em patamares muito inferiores aos dos homens:*

- O nível de ocupação dos homens apresenta um crescimento muito pequeno, com resultados favoráveis somente no final do período.
- As mulheres têm crescimento superior, com destaque para o período a partir de 2001: mais da metade do aumento da ocupação feminina ocorreu nos quatro últimos anos analisados, com ligeira vantagem para as mulheres brancas.

#### *O desemprego entre as mulheres mantém-se maior que entre os homens e diminui com menos intensidade:*

- O maior impacto do desemprego no período como um todo foi registrado entre as mulheres, mas a queda das taxas de desemprego é mais intensa para os homens, no período recente.
- A queda do desemprego em 2005 e 2006 foi mais acentuada entre trabalhadores negros, tanto homens quanto mulheres

*A questão racial revela seu peso na definição dos patamares de informalidade, que é maior entre a população negra:*

- As tendências de informalidade de homens e mulheres têm comportamentos distintos, embora os patamares sejam diferenciados segundo o corte racial.
- Os homens tiveram marcada elevação da informalidade nos anos 90. Em 2002, registrou-se um início de queda, acentuado a partir de 2004.
- As mulheres, apesar de taxas de informalidade mais elevadas que as dos homens dentro de um mesmo grupo racial, apresentaram um movimento de redução da inserção informal ao longo de todo o período.
- A informalidade diminuiu para os homens negros e aumentou para os homens brancos (esses tiveram um saldo negativo no período).
- A proporção de assalariados com carteira de trabalho assinada (excluídos funcionários públicos estatutários, militares e empregados domésticos) crescem continuamente desde 2003.
- Quanto à posse de carteira, os negros apresentam as maiores taxas de crescimento, enquanto as mulheres negras mantêm-se com a menor proporção entre todos os grupos.

*Os rendimentos expressam uma espécie de síntese da situação dos indivíduos no mercado de trabalho e reproduzem a mesma estrutura de desigualdades:*

- Há um claro diferencial positivo no que se refere à recuperação dos rendimentos da população negra no mercado de trabalho no período recente.
- Ocorreu também um aumento significativo nos rendimentos das mulheres brancas ao longo do período 1992-2006.
- A elevação do rendimento mediano entre 2003 e 2006 mostra os reflexos da geração de empregos, da formalização dos postos de trabalho e da intensificação da recuperação do valor real do salário mínimo.
- O aumento de escolaridade é marcante entre as mulheres, especialmente entre as mulheres negras, mas as desigualdades permanecem acentuadas na faixa com nível superior de educação.

Para que o país possa alcançar um novo padrão de desenvolvimento, com crescimento sustentado, superação da pobreza e eliminação dos déficits de trabalho decente, a reversão da desigualdade

de gênero e raça apresenta-se como um dos principais núcleos para ações estratégicas de políticas econômicas e sociais.

No que se refere à desigualdade de renda e à redução da pobreza, vêm sendo observados alguns avanços nos indicadores sociais. O país reduziu o percentual da população que vivia abaixo da linha de pobreza, que passou de 28,2% em 2003 para 19,3% em 2006, segundo a FGV (OIT, 2008b). O Índice de Gini, que mede a concentração de renda, vem apresentando sucessivas reduções, tendo sido de 0,541 em 2006.

O desempenho favorável do mercado de trabalho, com a melhoria dos rendimentos, especialmente nas faixas inferiores, é apontado como o fator de maior peso na melhoria recente da distribuição dos rendimentos do trabalho (Soares, 2007).

Essas breves considerações são, na verdade, pontos para reflexão, pois buscam reforçar a idéia de promover a eliminação dos déficits de trabalho decente no país, tomando em especial consideração o fato de que os avanços efetivos obtidos na promoção da equidade de gênero e raça serão, justamente, a maneira de abreviar o caminho a ser percorrido até que o país possa garantir a possibilidade de uma vida digna a todos os seus cidadãos e cidadãs.

### Referências bibliográficas

1. ABRAMO, L.; Valenzuela, M.E. América Latina: brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90. Lima: OIT, 2001.
2. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Agenda Nacional de Trabalho Decente. Brasília: MTE, 2006.
3. CARDOSO Jr, J.C. De volta para o futuro? As fontes da recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, 1310)
4. CEPAL; OIT; PNUD. "Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente", elaborado conjuntamente pela CEPAL, a OIT e o PNUD no Brasil. Brasília, 2008.
5. DIEESE. Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2006. São Paulo, 2007.
6. \_\_\_\_\_. A Situação do Trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2001.
7. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Microdados de 1992 a 2006. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos.
8. OIT. Panorama Laboral 2007. Lima: OIT/Oficina Regional para a América Latina y el Caribe, 2007b.
9. \_\_\_\_\_. A igualdade de gênero é um elemento fundamental da agenda do trabalho decente. Brasília: OIT. Escritório do Brasil, 8 de março de 2006.

10. \_\_\_\_\_. Igualdade no trabalho: enfrentando os desafios. Brasília: OIT, 2007. Resumo executivo do Relatório Global de Seguimento à Declaração da OIT sobre Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho.
11. \_\_\_\_\_. Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica 2006-2015. Brasília: OIT. Informe do Diretor Geral, XVI Reunião Regional Americana, 2006.
12. \_\_\_\_\_. O emprego doméstico: uma ocupação tipicamente feminina. Brasília: OIT, 2006 (Cadernos GRPE, 3)
13. \_\_\_\_\_. Trabalho decente e desigualdade racial no Brasil. Brasília: OIT. Escritório do Brasil, 20 de novembro de 2006.
14. SANCHES, Solange. O trabalho doméstico no Brasil. Brasília: OIT, 2007.
15. SOARES, S. S. D. Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004, com ênfase no período de 2001 a 2004. Brasília: IPEA, 2006.
16. VALENZUELA, M.E. La situación laboral y el acceso al empleo de las mujeres del Cono Sur. In: Más y mejores empleos para las mujeres. Santiago de Chile: OIT, 2000.







# 24



## **A Política de Promoção da Igualdade de Gênero e a Relação com o Trabalho**

Eunice Léa de Moraes<sup>1</sup>

A discussão sobre os fatores que geram a exclusão social e as desigualdades de oportunidades de acesso ao trabalho, emprego e renda é um tema relevante para a análise das condições necessárias para que todas as pessoas excluídas adquiram um olhar crítico sobre a sociedade, desenvolvam a capacidade de empoderar-se, lutar por seu reconhecimento e atuar como agentes sociais, com direito a participar do desenvolvimento do país, que deve ser de todos e todas. A problemática da exclusão social remonta à história da organização social brasileira; a não consolidação plena da idéia de igualdade no Brasil ocorre porque a formação social do país teve como base princípios como exploração, desigualdade, discriminação e imposição e, não, princípios como liberdade e cidadania.

Historicamente, as relações de gênero e raça estão ligadas à questão da cidadania. A reemergência dos movimentos sociais a partir de fins da década de 1970, em todo o país, produziu e projetou uma outra concepção de cidadania que, com base no trabalho, na vida e na luta social, busca enfrentar os problemas cotidianos da coletividade, como a exploração, a miséria e a desigualdade social, tão presentes na formação social brasileira. Dessa forma, a cidadania passou a ser construída no interior das lutas cotidianas, formando novos sujeitos e novas identidades político-culturais.

A educação exerce um papel fundamental na construção dessa nova cidadania. A proposta de Paulo Freire é a que mais contribui para a formulação de uma política de educação, pois problematiza o cotidiano enquanto universo histórico-sociológico, dialoga com a realidade dos sujeitos envolvidos e é transformadora, popular e crítica. Combater a pobreza, o desemprego e o trabalho precário também significa combater a discriminação impulsionada por estereótipos e papéis que põem as mulheres e a população negra em condição de maior vulnerabilidade. Respeitar a diversidade das pessoas significa criar condições para que elas tenham espaço e oportunidades de profissionalização, considerando sua realidade sociocultural, suas características e seu potencial a ser desenvolvido.

A população negra concentra-se em atividades mais precárias do que as da população branca e com menor proteção social. O trabalho doméstico é predominantemente feminino e absorve 17% das mulheres ocupadas; dentre elas, a maioria é negra. O que agrava essas desigualdades é sua estabilidade ao longo do tempo: elas praticamente não se alteraram na última década. Com isso, constata-se que

---

<sup>1</sup> Gerente de Projetos da Secretaria de Políticas para as Mulheres

a condição de informalidade e precariedade das situações de trabalho e ocupação dos negros e das mulheres tornou-se uma característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro.

Os estereótipos resultantes dessa realidade social, entretanto, não estão vinculados somente à imagem dos universos masculino e feminino e dos negros, mas também ao universo dos indígenas, das pessoas com deficiência, das pessoas com diferente orientação sexual, das profissionais do sexo, das pessoas vivendo com HIV/AIDS, das pessoas idosas; enfim, esses rótulos ganham significado em razão do teor específico conferido a cada grupo numa determinada época e em determinado lugar.

A construção de uma sociedade justa, igualitária, com vista à cidadania de homens e mulheres, passa, obrigatoriamente, pelo reconhecimento das diferenças e das diversidades, bem como pela rejeição de mecanismos discriminatórios em qualquer âmbito ou nível. Embora as desigualdades entre homens e mulheres sejam construídas na esfera social, há uma forte ideologia cuja intenção é fazer crer que a divisão dos papéis entre eles é naturalmente determinada pela condição biológica. A igualdade, no entanto, refere-se, fundamentalmente, à igualdade de direitos, de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres em todas as dimensões da vida humana.

Uma das contradições desses papéis tradicionais, no que diz respeito a mulheres tomarem conta da casa e homens trabalharem fora, fica evidente no caso das mulheres negras, pois elas foram forçadas a trabalhar fora de casa, desde a era da escravidão, mas sem oportunidades de estudo e emprego. O resultado é que, somado ao preconceito racial, essas mulheres somente realizaram e realizam, na grande maioria, serviços domésticos. O mesmo ocorre com as mulheres camponesas: além de tomar conta da casa, fazem o trabalho da roça, produzindo, assim, tanto a mercadoria quanto o sustento da casa.

As relações de gênero são desiguais e diferentes em vários aspectos da vida cotidiana. A valorização do trabalho realizado por homens, em detrimento do realizado por mulheres, é explicada por um conjunto de autoras que abordam a existência da hierarquização entre os gêneros, tais como Miriam Nobre e Nalu Faria (1998). Essas relações têm sua base material na divisão sexual do trabalho e organizam, sem ordem de prioridades, aspectos econômicos e sociais, vivências particulares, símbolos e representações em imagens que se encontram em constante movimento, como num caleidoscópio (cf. Nobre [1998] apud Moraes, 2005, p13).

Apesar de tanto homens quanto mulheres exercerem atividades na esfera da produção e da reprodução, no âmbito público e no privado, governamental e comunitário, as atividades domésticas e familiares são sempre associadas às mulheres. Um dos resultados dessa divisão é que, em todo o mundo, as mulheres têm um dia de trabalho mais longo que o dos homens (cf. Oakley [1972] apud Moraes, 2005, p14).

No Brasil, a opressão de gênero interrelaciona-se com a opressão de raça/cor, identidade étnica e classe. O que há no país, atualmente, é uma falsa ideologia de democracia racial, repassada por meio de

preconceitos cultuados e de práticas racistas discriminatórias. A exclusão étnico-racial pode ser vista, por exemplo, nas ideias equivocadas a respeito da cultura indígena e até hoje presentes na sociedade brasileira.

Estudos e pesquisas realizados sobre esse tema indicam a necessidade de políticas afirmativas cujos resultados constituam transformações baseadas na perspectiva de igualdade de oportunidades no mundo do trabalho, bem como no reconhecimento da diversidade e das diferenças existentes.

É no contexto dessa discussão que este texto desenvolve uma reflexão sobre a relação entre a política de promoção da igualdade de gênero e o trabalho, na perspectiva da diversidade.

## 1 ↪ Gênero, raça e trabalho: uma relação de direito

A luta da mulher por seu espaço na sociedade não é nova. Apenas no século XIX, no entanto, essa luta superou a fase das ações isoladas e passou a ser reconhecida a partir da organização de um movimento socialmente chamado de feminismo.

No início do século XX, as manifestações a favor da emancipação feminina adquiriram maior visibilidade durante a luta pelo direito ao voto. Aquele movimento ampliou-se e passou a englobar a luta pela educação formal e por uma profissão. Na década de 1960, teve início outra fase do movimento feminista, trazendo como bandeira reivindicatória as situações sociais e políticas e abrangendo questões teóricas e práticas.

Segundo Nalu Faria e Miriam Nobre (cf. Nobre [1997] apud Moraes, 2005, p18), o feminismo - teoria política que tem expressão social desde o final do século passado - é um conjunto de ideias e práticas que visa a superar as desigualdades entre homens e mulheres e acabar com as situações de opressão e exclusão das mulheres. A necessidade de compreender e explicar teoricamente a opressão e a discriminação sofridas na vida doméstica, social e no trabalho levou a organização de mulheres a formular várias ideias a respeito desta situação. Como movimento, o feminismo tem se ampliado na área urbana e rural, no meio sindical e político e dentro do movimento negro.

Para as autoras mencionadas, a origem da opressão não está clara, do ponto de vista teórico. Elas questionam a visão acerca da opressão das mulheres no conjunto das relações sociais: qual a relação entre essa e outras opressões, como, por exemplo, a opressão das mulheres no capitalismo?

Para Faria e Nobre (cf. Nobre [1997] apud Moraes, 2005, p19), o conceito de gênero é de importância fundamental para que se compreenda a construção, no campo social, das relações de homens e mulheres. Pode-se dizer que as pessoas nascem "machas" ou "fêmeas" e aprendem com os grupos sociais em que convivem a tornarem-se meninos e meninas, homens e mulheres. São-lhes ensinados, no dia a dia, comportamentos, atitudes e relacionamentos adequados, papéis e atividades de

meninas e de meninos. Esses ensinamentos são aprendidos e incorporados, determinando a organização da identidade de gênero.

Segundo o Manual de Formação em Gênero da Oxfam (1999, p.9), a palavra *gênero* foi usada na década de 1970 por Ann Oakley e por uma diversidade de autoras e autores quando queriam descrever aquelas características de mulheres e homens que são *socialmente* determinadas, em contraste com aquelas que são *biologicamente* determinadas.

Essencialmente, o conceito de *gênero* enfatiza que tudo o que homens e mulheres fazem, tudo o que deles e delas se espera - com exceção das funções sexualmente distintas relacionadas ao sexo (gestação, parto, amamentação, fecundação) - pode mudar, e muda, ao longo do tempo e de acordo com a transformação e variação de fatores sócio-culturais (Oakley, 1999, p 9). A partir daí, é possível fazer uma distinção: de um lado, existem as diferenças biológicas entre homens e mulheres, e, de outro, as desigualdades socioculturais produzidas entre eles.

Além disso, *gênero* é um conceito dinâmico que varia entre raças, culturas, classes e diz respeito às formas como as pessoas de diferentes culturas constroem os papéis masculinos e femininos. Os comportamentos e papéis de gênero, portanto, variam de acordo com o tempo e com as condições sócio-históricas.

O conceito de gênero é utilizado como ferramenta política e sociológica de análise das relações entre os sexos, considerando-se que é no campo social que as relações sociais de gênero são construídas.

Em consequência do mito das "aptidões naturais" das mulheres - paciência, docilidade, habilidade manual -, a inserção da mulher no processo de produção acontece, frequentemente, em situação de desvantagem. A discriminação serve para justificar a exploração que sofre nos ambientes de trabalho, muitas vezes inseguros e insalubres, desprovidos até de instalações mínimas para a satisfação das necessidades elementares. Ainda como resultado de sua condição feminina, as mulheres são mantidas em funções monótonas, minuciosas e repetitivas que, com frequência, ocasionam problemas físicos e emocionais, como estresse, LER/DORT e disfunção sexual, que são então rotulados como *doenças de mulheres* ou *maus hábitos pessoais* (Moraes, 2008).

A situação de desigualdade das mulheres manifesta-se de formas variadas: ocupação dos postos mais baixos da escala salarial, com maior grau de precarização; remuneração desigual em ocupações de igual categoria; discriminação na admissão, promoção e qualificação. Soma-se a isso o fato de que as mulheres têm que aprender a conciliar o emprego com as responsabilidades familiares, enfrentando assim uma dupla ou tripla jornada de trabalho. Apesar de as mulheres terem sido incorporadas às novas atividades produtivas, as relações de poder entre mulheres e homens nesses espaços não têm sido muito discutidas.

A manutenção e o fortalecimento da divisão sexual do trabalho que impõe às mulheres a função de reprodução e produção orientada para o sustento da família continuam fortes nos dias

atuais. Elas são encarregadas de administrar a renda familiar – insuficiente, na maioria das vezes – e enfrentam, diariamente, jornadas dobradas de trabalho. Há uma separação entre o público e o privado. Na esfera pública, encontram-se o econômico, o político e o sistema jurídico; na esfera privada, estão a sexualidade e a afeição. A separação ou a integração dessas esferas de poder, como princípio de organização social, interfere diretamente no trabalho da mulher, porque o espaço privado é atribuído à mulher, e o público, ao homem.

Nessa relação de gênero e trabalho, há fatores comuns à discriminação de gênero e à de etnia, raça/cor. Percebe-se que as atividades exercidas pelos homens, em especial pelos brancos, recebem da sociedade um poder, um reconhecimento e um valor maiores. Isso pode ser facilmente percebido no mundo do trabalho quando se observam as profissões e ocupações feminizadas que têm alguma similitude com as tarefas domésticas e de cuidados da família: enfermeira, professora, secretária, assistente social. De maneira geral, todas essas ocupações são desvalorizadas e mal remuneradas.

Entretanto, pode-se afirmar que, atualmente, a questão de gênero é vista sob um novo enfoque e tem estado presente no debate sobre a dimensão política do Estado. A estratégia usada para demonstrar a desigualdade de gênero e, principalmente, a exclusão da mulher de vários processos na sociedade é, hoje, vitoriosa. Porém, continua na pauta de reivindicações dos movimentos de mulheres a luta pela construção da cidadania plena de homens e mulheres e pela conquista de direitos iguais. Têm surgido também outros desafios decorrentes do avanço da globalização dos mercados, do neoliberalismo e do papel do Estado no desenvolvimento de políticas de bem estar social.

O empoderamento das pessoas pressupõe o desenvolvimento de valores emancipatórios para a construção de uma cultura solidária, de uma relação democrática tanto entre mulheres e homens quanto entre mulheres/homens e a natureza. A meta é a transformação das relações sociais autoritárias e desiguais numa outra prática política, ética e cultural que promova a valorização da diversidade humana ao mesmo tempo em que promove a igualdade de oportunidades de gênero, raça/cor e etnia no mundo do trabalho.

## 2 ↪ Por que somos diferentes e iguais ao mesmo tempo?

A Constituição brasileira rejeita qualquer forma de discriminação ao proclamar que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, sendo invioláveis os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Assim, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou outros quaisquer.

Esses direitos estão regulados pelo Capítulo III do Título III da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, com destaque para o art. 373-A, que veda, dentre outros: publicar anúncio de emprego

no qual haja referência ao sexo, à idade, à cor ou à situação familiar, salvo quando a natureza da atividade a ser exercida, pública e notoriamente, assim o exigir; recusar emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, salvo quando a natureza da atividade seja notória e publicamente incompatível; e impedir o acesso ou adotar critérios subjetivos para deferimento de inscrição ou aprovação em concursos públicos e em empresas privadas por esses mesmos motivos.

No âmbito internacional, o Brasil assumiu vários compromissos, dentre os quais se destaca a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre a discriminação em matéria de emprego e ocupação (1958), ratificada em 1968 pelo governo brasileiro. Essa Convenção considera discriminação toda distinção, exclusão ou preferência fundada em diversos aspectos, inclusive sexo, que tenham por efeito anular ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão. Já a Convenção nº 100, sobre a igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadoras por trabalho de igual valor também da OIT (1951) e ratificada pelo Brasil em 1957, prevê que os parâmetros de remuneração sejam estabelecidos sem levar em conta o sexo do trabalhador. Além disso, exige-se que homens e mulheres sejam igualmente remunerados por trabalho de igual valor, e não simplesmente pelo mesmo trabalho ou similar. A inobservância das Convenções citadas contribui para a perpetuação do processo de discriminação, uma vez que indivíduos pretos, pardos ou do sexo feminino têm remuneração menor por trabalho igual, não conseguem ascender (ou têm dificuldades para isso), não são contratados para cargos ou setores de maior prestígio e têm maior probabilidade de ficar desempregados.

Além dessas Convenções da OIT, existe uma série de instrumentos criados para combater a discriminação contra a mulher, como a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1979, ratificada em 1984 pelo Brasil e conhecida como CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, e a "Convenção de Belém do Pará", da OEA, ratificada em 1995 pelo Brasil. Além dessas, têm sido realizadas conferências mundiais da ONU sobre as mulheres, como a de Nairóbi, no Quênia, em 1985, a de Pequim, na China, em 1995, e a Conferência Internacional de Direitos Humanos de 1993, que reconhece que os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais.

No Brasil, a Lei 9.029/95 proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, bem como outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e veda a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso à relação de emprego, ou de sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade. Por sua vez, a Lei Maria da Penha, nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, cria mecanismos



para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo a detenção do agressor por um período de três meses a três anos. A Declaração do Milênio destaca a preocupação em se atingir a igualdade entre homens e mulheres, busca o comprometimento dos Estados Membros da ONU para "promover a igualdade de gênero e autonomia da mulher como meios eficazes de combate à pobreza e à fome e de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável". Todas as leis, convenções e políticas buscam cumprir o objetivo do Estado democrático, a saber: a garantia de condições de participação igualitária de todos e todas nos processos decisórios mais gerais da sociedade, assim como nas relações cotidianas entre homens e mulheres. O foco central do pensamento democrático consiste na promoção e expansão da cidadania e no fortalecimento da democracia.

O Brasil, como Estado Democrático de Direito, deve garantir a todas e todos o acesso ao trabalho decente, bem como a permanência nele. Relações de trabalho democráticas pressupõem, conforme os ditames da OIT, autonomia e liberdade das organizações sindicais; respeito aos direitos sociais; combate a todas as formas de discriminação, ao trabalho degradante ou infantil, aos acidentes e doenças do trabalho e o estabelecimento de políticas públicas ativas, como programas de geração de emprego e renda, economia solidária, qualificação profissional e intermediação de mão de obra.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 assumiu o compromisso com uma ordem democrática que tenha como princípios a liberdade, a dignidade, a ética e o desenvolvimento de uma sociedade igualitária. Da mesma forma, os Princípios Fundamentais da Constituição Federal, em seu Art. 1º, estabelecem que a República Federativa do Brasil, composta por estados, municípios e o Distrito Federal, "constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político". O Art. 3º da CF, que discorre acerca dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, traz a seguinte redação: "construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". Vê-se, portanto, que toda a ordem democrática está orientada para fortalecer os direitos fundamentais do ser humano e para proteger e desenvolver a vida.

A transformação da situação das mulheres no interior da sociedade brasileira passa também pelas mudanças na economia e no papel do Estado. Alguns indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/IBGE de 2007 apontam que, ao longo das últimas décadas, houve um aumento significativo na participação das mulheres no mercado de trabalho. Em 2006, as mulheres representavam 43,7% da população economicamente ativa (PEA), somando 42,6 milhões de mulheres na força de trabalho e com um rendimento médio de 65,6% do rendimento médio masculino. A pesquisa também verificou que 31,4% das famílias eram chefiadas por mulheres.

Quanto ao perfil das trabalhadoras que compõem a PEA, a porcentagem das que têm o ensino médio completo (11 anos ou mais de estudo) é de 43,5%, enquanto, para os homens, essa proporção é de um terço. A pesquisa Demanda de Perfil dos Trabalhadores Formais no Brasil, realizada pelo IPEA em 2007, revela a seguinte composição do total de contratados nas regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e DF: 63,3% de homens e 36,7% de mulheres; 57,9% de não negros e 42,1% de negros.

O Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando dados do CAGED<sup>2</sup> de 2007, aponta a criação de 1.617.392 postos de trabalho, um crescimento de 5,8% de emprego e de 5,2% do PIB. Apesar de o número de trabalhos formais haver crescido para ambos os sexos, os maiores índices de desemprego são encontrados entre as mulheres. Outra distorção observada é que, embora o nível de educação das mulheres tenha aumentado, as vagas de trabalho em condições vulneráveis e precárias são preenchidas por elas, como mostram os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) conduzida pelo IBGE em janeiro de 2008. De todas as mulheres pesquisadas, apenas 3% são empregadoras; 12,1% trabalham sem carteira assinada no setor privado e 16,9% trabalham por conta própria. A distribuição das mulheres entre os postos de trabalho que ocupam é a seguinte: 16,5% encontram-se nos serviços domésticos, 22,0% na administração pública, segurança e saúde, 13,3% nos serviços prestados a empresas, 13,1% na indústria, 17,4% no comércio e 17% em outros serviços/atividades.

Os setores que mais cresceram, como a indústria de transformação e a construção civil, são segmentos produtivos nos quais a força de trabalho é maciçamente masculina. Segundo a PME, a taxa de desemprego para o país em janeiro de 2008 foi de 8%; para as mulheres, 10,1% e, para os homens, 6,2%. Conforme verificado pelo IBGE, portanto, o recuo da taxa de desemprego não reduziu as desigualdades e as discriminações entre homens e mulheres no mercado de trabalho: as mulheres trabalham, em média, 11,5 horas por dia - somando trabalho produtivo e afazeres domésticos nos 5 dias úteis da semana -, enquanto os homens trabalham 10,6 horas<sup>3</sup>.

As pesquisas têm demonstrado que o trabalho doméstico ainda é realizado, predominantemente, pelas mulheres. Enquanto o percentual de mulheres que se ocupa das tarefas de casa é 90,6%, o de homens é apenas 51,1%. A mesma tendência é vista no universo infantil: enquanto 83% das meninas se ocupam dos afazeres domésticos, apenas 47,4% dos meninos realizam essas tarefas. A desigualdade também é percebida quando se comparam os tempos de trabalho doméstico semanal de mulheres negras e brancas: em média, 25,7 horas entre as mulheres negras e 24,7 horas entre as mulheres brancas.

Uma pesquisa dirigida pela CATHO ON LINE em 95.103 empresas brasileiras, referente aos anos 2006 e 2007 e publicada na revista Vida Executiva nº 42, de novembro de 2007, revela que as mulheres

2 Cadastro Geral de Emprego e Desemprego do Ministério do Trabalho e Emprego

3 Dados extraídos do Estudo sobre trabalho e afazeres domésticos, IBGE, 2005.

ocupavam 20% das presidências, 16% das vice-presidências, 25% das diretorias, 30% das gerências, 43% dos cargos de supervisão e 39% das chefias. Além disso, representavam, respectivamente, 52% e 51,5% do total de encarregados e coordenadores. Esses resultados demonstram que as mulheres constituem um quinto das posições hierárquicas mais altas. Em sete anos - período em que a pesquisa vem sendo realizada -, houve um aumento de 6,3% de mulheres nas presidências e de 5,3% nas diretorias. Apesar de essa participação ter apresentado um aumento significativo nas últimas décadas, ainda é muito inferior à taxa de participação masculina nos cargos de comando.

Outro índice que aponta as desigualdades entre homens e mulheres é o rendimento médio. Segundo a PME do IBGE conduzida em janeiro de 2008 nas seis regiões metropolitanas, quanto maior a escolaridade das mulheres, maior a defasagem percentual entre seus rendimentos e os dos homens com igual escolaridade: o rendimento médio das mulheres é de R\$2.291,60, equivalente a 60% dos R\$3.841,40 recebidos pelos homens. Em média, o rendimento das mulheres equivale a 71,3% do recebido pelos homens: em janeiro de 2008, foi de R\$ 956,80, enquanto o dos homens foi de R\$1.342,70.

O conjunto dos dados reflete a dificuldade enfrentada por um contingente considerável de mulheres, atualmente mais de 52% da população brasileira, para inserir-se no mercado de trabalho. A dificuldade é ainda maior para as que pertencem às classes menos favorecidas e têm pouca escolaridade.

A taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho tem crescido em todo o mundo, sendo, atualmente, a mais alta da história, conforme documento divulgado pela OIT<sup>4</sup>: aumentou em 200 milhões durante a última década e alcançou 1,2 bilhões em 2007, diante de 1,8 bilhões de homens. Porém, o desemprego das mulheres também aumentou no mesmo período, passando de 70,2 para 81,6 milhões; isso corresponde a uma taxa de crescimento de 6,4%, ao passo que a dos homens foi de 5,7%. A relação emprego-população mundial em 2007 foi de 49,1% para as mulheres e 74,3 % para os homens.

Percebe-se, enfim, que os desafios são enormes: necessidade de trabalho e de segurança, enfrentamento da violência, manutenção e ampliação de direitos sociais. Não se extinguíram as resistências e as dificuldades em relação à participação das mulheres nos espaços de poder e nas representações políticas de todas as ordens; pelo contrário, os obstáculos reaparecem a cada hora, especialmente nos momentos de disputas. O objetivo, portanto, é ampliar a participação feminina por meio da ocupação dos espaços de debate na sociedade.

---

4 OIT. Tendências mundiais do emprego das mulheres, março, 2008.

### 3 ↻ Igualdade de oportunidades e discriminação no trabalho

Nas últimas décadas, o mercado de trabalho no Brasil, assim como no resto do mundo, vem passando por transformações profundas. Um dos fatores responsáveis por essa mudança é o aumento da participação da mão de obra feminina. Além do mercado de trabalho, o sistema educacional também vem incorporando, ao longo do tempo, as mulheres. Esse espaço tem sido conquistado pela luta das mulheres, fazendo diminuir a distância entre homens e mulheres. Apesar de todos esses avanços, a mulher precisa estar atenta às manifestações de discriminação/preconceito, sejam de gênero ou étnico-raciais, bem como aos mitos e papéis de submissão/subordinação e de docilidade/desvalorização.

As discriminações e as desigualdades tornam-se mais evidentes no espaço social do trabalho. As desigualdades raciais, étnicas e de gênero ecoam de formas distintas na vida e no trabalho. A mulher, como sujeito social e construtora de seu direito, fica relegada ao desempenho de simples papéis/funções outorgados por outrem, pois a ideologia dominante ainda faz crer que a divisão de papéis é naturalmente determinada pela diferenciação biológica e racial. Esses são resquícios da cultura patriarcal, machista e conservadora que permanecem até hoje e mantêm uma "relação natural" e banal entre ocupação/trabalho, raça e gênero.

Outro aspecto a abordar é a violência contra a mulher no trabalho, caracterizada pelos salários desiguais para trabalho de igual valor e também por outros fatores, tais como a revista íntima, o assédio sexual e o assédio moral. As mulheres são o grupo mais vulnerável ao assédio moral e sexual. O assédio sexual no ambiente de trabalho é considerado um ato de poder, sendo o assediador um superior hierárquico da pessoa assediada. Trata-se de uma insinuação ou proposta sexual repetida e não desejada por uma das partes. Essa insinuação ou proposta pode ser verbal, gestual ou física. O assédio sexual começa sutilmente pela exigência de *boa aparência e pela exploração da sensualidade*, como é o caso das frentistas.

Já o assédio moral é outra forma de constrangimento e humilhação praticada de maneira repetitiva e prolongada no ambiente de trabalho, com exigências de execução de tarefas em prazos impossíveis, desvio de função, sonegação de informações, sobrecarga de trabalho, inferiorização, hostilização e desqualificação por parte de superior diante de colegas de trabalho. Todas essas atitudes acarretam consequências danosas à trabalhadora, como comprometimento das habilidades mentais, rompimento de laços afetivos com os colegas por medo ou vergonha, aumento da competitividade e do individualismo, queda do desempenho profissional, crises de choro, medo exagerado e tristeza, irritação, alterações de sono, diminuição da libido, dentre outros.

Tanto o assédio sexual quanto o assédio moral são desastrosos para a vida da trabalhadora, porque podem gerar estresse emocional, perda do poder de concentração, transtornos de adaptação, ansiedade, insegurança, baixa autoestima, faltas ao trabalho, perdas de produtividade e perda de motivação.

#### 4 ↻ Iniciativas governamentais

O poder público federal tem realizado iniciativas importantes com o propósito de diminuir as distâncias que separam negros de brancos e mulheres de homens. Destaca-se, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a criação, em 1996, do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTEDEO (Decreto de 20 de março de 1996), com os seguintes objetivos: definir programa de ações que visem ao combate à discriminação no emprego e na ocupação; propor estratégias de implementação de ações de combate à discriminação no emprego e na ocupação; sugerir entidades ou órgãos para a execução das diferentes ações programadas; propor atos normativos que se fizerem necessários à implantação das ações programadas. Com essa iniciativa, o governo brasileiro buscou responder a uma denúncia de descumprimento da Convenção nº111 da OIT, baseada num estudo de caso e em dados sobre as desigualdades no mercado de trabalho. A denúncia foi encaminhada por uma representação dos trabalhadores à Comissão de Peritos na Aplicação de Normas da OIT. Esse movimento teve início em junho de 1995, com o reconhecimento formal da existência de problemas de discriminação, principalmente de gênero e raça, no emprego e nas relações de trabalho no Brasil.

Outra iniciativa do governo foi a criação de um programa de cooperação técnica entre a OIT e o Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, com o objetivo de melhorar as condições de cumprimento e observância dos princípios e diretrizes da Convenção nº 111. O programa, denominado *Brasil, Gênero e Raça*, realizou uma série de atividades, implementadas pelos Núcleos de Promoção da Igualdade e de Combate à Discriminação (em seus diversos aspectos: gênero, raça, pessoas com deficiência, pessoas vivendo com HIV e AIDS, assédio moral, dentre outros) e organizados nas Delegacias Regionais do Trabalho<sup>5</sup> em parceria com organizações empresarias, de trabalhadores e da sociedade civil.

Vale ressaltar, ainda, como ações afirmativas do atual governo federal, a criação, em 2003, das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres (SPM) e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Tais Secretarias, com status de ministérios, têm como principal objetivo articular e coordenar as políticas públicas, os programas e ações transversais de promoção da igualdade de raça e de gênero.

A realização das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres (2004 e 2007) e da de Promoção da Igualdade Racial (2005) desencadeou o surgimento dos planos nacionais nessas áreas, bem como a criação do Conselho Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – CNPPIR em agosto de 2004.

A Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, instituída pelo Presidente da República por meio do Decreto Presidencial de 20 de agosto de 2004, é constituída pelas representações governamentais do Ministério do Trabalho e Emprego,

---

5 Atualmente, Superintendências Regionais do Trabalho.

Ministério do Planejamento, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Especial de Direitos Humanos, das confederações de empregadores e centrais de trabalhadores, com a assistência técnica da OIT e presidida pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A finalidade da Comissão é apresentar propostas que subsidiem a implementação de políticas, programas e ações que fomentem a promoção da igualdade de oportunidades de gênero e raça no mundo do trabalho, que serão implementados por meio do diálogo social entre representantes da classe trabalhadora, da classe empregadora e do poder público.

O combate à discriminação no mercado de trabalho brasileiro - que reduz o acesso às oportunidades de emprego, trabalho e renda, qualificação, educação, saúde e a outros direitos essenciais à cidadania - deve necessariamente levar em conta as dimensões de gênero, etnia, raça, faixa etária e escolaridade, pois, apesar de essas não esgotarem a questão da discriminação, constituem o foco de grandes desigualdades no mundo do trabalho. Discriminar, no âmbito do trabalho, é negar ao trabalhador ou trabalhadora a igualdade necessária para o acesso ao emprego e sua manutenção.

## 5 ➤ O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

É no contexto apresentado acima que se inserem as políticas de promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho. A partir de propostas e reivindicações emanadas dos movimentos sociais, surgem as políticas públicas, transformando valores, ideias, comportamentos e atitudes a fim de estabelecer o princípio da equidade de gênero, expresso nas leis, convenções e normas.

No Brasil, essa responsabilidade é compartilhada por diversas instituições governamentais e não governamentais, por meio de planos nacionais, campanhas e eventos. Destaca-se o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República - SPM/PR, lançado em março de 2008, com o papel fundamental de articular a formalização das políticas de promoção da igualdade de gênero no âmbito governamental. O II PNPM, como resultado da mobilização de milhares de mulheres que participaram das conferências municipais, estaduais e nacional de políticas para as mulheres, realizadas no ano de 2007, tem como princípios aprovados na primeira e na segunda Conferências Nacionais a igualdade e o respeito à diversidade, à equidade, à autonomia das mulheres, à laicidade do Estado, à universalidade das políticas, à justiça social, à transparência dos atos públicos e à participação e controle social.

O II Plano está organizado em onze capítulos e/ou eixos que representam temas prioritários e áreas de preocupação apontadas pelas mulheres, sendo que seis novos eixos foram agregados aos da primeira Conferência. Para cada eixo proposto há objetivos, prioridades e metas que se concretizam em 394 ações. Os capítulos estão assim distribuídos:

1. Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social
2. Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica
3. Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos
4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres
5. Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão
6. Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar
7. Direito a terra, moradia digna e infraestrutura social nos meio rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais
8. Cultura, comunicação e mídia igualitárias democráticas e não discriminatórias
9. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia
10. Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas
11. Gestão e monitoramento do Plano

O Comitê de Monitoramento do Plano é formado por dezenove órgãos da administração pública federal e representantes de mecanismos governamentais estaduais e municipais de políticas para as mulheres. Além da Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM/PR e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, participam do Comitê de Monitoramento do Plano as seguintes instituições: Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cultura, Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH/PR, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR/PR, Casa Civil/PR, Secretaria Geral/PR, Secretaria de Comunicação - SECOM/PR, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e representantes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo estadual e municipal.

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres tem um significado importante e um papel relevante na promoção dos processos de educação, saúde, cultura, moradia, desenvolvimento e trabalho, e também na promoção das representações e práticas favoráveis à igualdade de gênero, abrangendo a elaboração de diretrizes e procedimentos. Promove também o exercício pedagógico de desmitificar a concepção preconceituosa de gênero e raça, possibilitando a formulação e implementação de políticas capazes de erradicar as diversas formas de discriminação contra homens e mulheres de diferentes etnias, orientações sexuais, regiões e gerações na gestão e na aplicação da legislação. Isso é feito por meio do

incentivo de culturas organizacionais não discriminatórias na escola, nas famílias, nas empresas, nos meios de comunicação. Tudo isso visa a erradicar a discriminação entre os sujeitos sociais, que devem fomentar entre si e as várias gerações novas formas de relações sociológicas comprometidas com a igualdade entre as pessoas nas suas diversas dimensões biológicas e sociais.

As ideias expostas até aqui deixam transparecer a urgente necessidade de que as políticas públicas, em seus percursos organizativos, programem ações voltadas para as questões raciais, étnicas e de gênero, como contribuição à possibilidade de construção da cidadania de homens e mulheres em respeito às suas diferenças e aos seus direitos e numa perspectiva de intervenção pedagógica, isto é, com o intuito de transformar as ideias, os comportamentos, as atitudes e os conhecimentos em relação a essas categorias. É necessária, na verdade, uma ação estratégica maior: um projeto político institucional com vista à mudança de procedimentos e com o estabelecimento de práticas de trabalho voltadas ao planejamento, à execução e ao acompanhamento dos programas e projetos desenvolvidos.

O Estado tem um papel relevante na superação ou minimização das desigualdades sociais, pois, além de ser legislador, fiscalizador e provedor, também é o promotor da formação para a igualdade de oportunidades. Cabe ao Estado instrumentalizar a implementação de políticas sociais, e à sociedade civil, como participante, cabe exercer o controle social dessas políticas.

O Estado brasileiro tem sido desafiado a reduzir ou eliminar as desigualdades sociais para, assim, fazer cumprir a Constituição Federal, que salvaguarda a não discriminação em todos os níveis, incluindo o laboral. Apesar de as políticas atuais de governo terem contribuído para a diminuição do déficit social, por meio de programas educacionais, sociais e econômicos sendo desenvolvidos nos âmbitos nacional, estadual e municipal, o Brasil continua com um déficit muito grande. A mulher trabalhadora, por exemplo, no que se refere ao tipo e às condições de trabalho, tem que ter reconhecido seu direito humano de melhorar a qualidade e o grau de harmonização do trabalho. Para a democracia, a igualdade entre mulheres e homens é um requisito básico para a observância de direitos fundamentais das pessoas.

O primeiro capítulo do II PNPM - *Autonomia Econômica e Igualdade no Mundo do Trabalho* - evidencia e indica, simultaneamente, políticas que estão em desenvolvimento em diferentes organismos e destaca a necessidade de ampliação e consolidação permanente do planejamento estratégico em cada um deles. As prioridades estabelecidas são: (1) ampliação do acesso das mulheres a recursos financeiros por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio; (2) fomento à oferta de equipamentos sociais que contribuam para a ampliação do tempo disponível das mulheres; (3) promoção e proteção social das mulheres em situação de vulnerabilidade, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e para a melhoria das condições de vida de suas famílias; (4) garantia do cumprimento da legislação e promoção da valorização do trabalho doméstico remunerado e não remunerado; (5) promoção das relações de trabalho não



discriminatórias em razão de sexo, raça/etnia, orientação sexual, geração ou deficiência, com equidade salarial e sem discriminação no acesso a cargos de direção e (6) promoção do acesso das mulheres à documentação civil. Essas prioridades traduzem-se em metas, programas e ações. Merecem ser destacados aqui o *Programa Pró-Equidade de Gênero* e o *Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher*.

O programa Pró-Equidade de Gênero é uma iniciativa do Governo Federal que, por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM), reafirma os compromissos de promoção da igualdade entre mulheres e homens inscritos na Constituição Federal de 1988. Conta com a parceria do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e da OIT. O Programa foi lançado no segundo semestre de 2005, em cumprimento ao capítulo do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – I PNPM, Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania, e, por ocasião da 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em agosto de 2007, teve continuidade no capítulo 1 do II PNPM. Está inserido também no Plano Plurianual – PPA 2008-2011 e é ação orçamentária (8842 – Incentivo ao trabalho decente e à equidade de gênero no mundo do trabalho) inserida no Programa 1433 – Cidadania e efetivação de direitos das mulheres.

O Programa consiste no desenvolvimento de novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional para alcançar a equidade de gênero no mundo do trabalho, contribuindo para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, na remuneração e na permanência no emprego. A fim de que o programa cumpra seu papel de promotor de incentivos para a introdução de concepções democráticas nesses dois campos, a SPM adotou um processo de atuação propositiva voltado para as empresas. O Programa dispõe de critérios de participação que exigem adesão voluntária, elaboração da ficha perfil, pactuação, construção e realização de plano anual de trabalho, monitoramento e avaliação da execução. A cada ano, as empresas que tiverem cumprido seus propósitos ao longo do ciclo recebem o Selo Pró-Equidade de Gênero.

Na primeira edição, o programa concedeu o selo a 11 empresas estatais. Na segunda edição, o número de participantes passou para 38 organizações públicas e privadas (um aumento de mais de 200%). Segundo o relatório final da primeira edição, o Programa Pró-Equidade de Gênero tem o perfil de mediação por se caracterizar como ação governamental de incentivo à ação pró equidade de gênero nas empresas. Trata-se da execução de uma ação estratégica que visa a mudar o patamar qualitativo da vida das mulheres a partir da convicção de que as assimetrias de gênero não serão enfrentadas somente com a aprovação de leis, mas com práticas que possam intervir sobre lugares sociais cristalizados de desigualdade de gênero e alterar costumes e práticas tradicionais.

Outro programa a ser destacado é o *Trabalho e Empreendedorismo da Mulher*, que tem como objetivo geral alterar de modo significativo as condições de vida das mulheres no que diz respeito à ambiência produtiva, à autonomia econômica e financeira e às posições ocupadas por elas no mercado

de trabalho. Com isso, visa-se a estimular o empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e no desenvolvimento de seus próprios negócios. Foi implementado inicialmente em 2007, no Estado do Rio de Janeiro, e ampliado em 2008 para Santa Catarina e o Distrito Federal. É constituído por ações de mobilização, sensibilização, capacitação e assistência técnica às mulheres para possibilitar a criação e sustentabilidade de negócios. Além disso, o programa articula gestoras e gestores públicos com vista à criação e/ou ao fortalecimento de redes de desenvolvimento local e à formulação de políticas de trabalho e renda. Tem sido executado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e pela Associação de Mulheres de Negócios e Profissionais – BPW, em parcerias com Secretarias de Trabalho, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico e Coordenadorias de Mulheres dos governos estaduais.

Esses dois programas são gerenciados diretamente pela SPM, o que demonstra o reconhecimento da necessidade de se fortalecer os programas institucionais a fim de promover a autonomia econômica e financeira das mulheres como sujeitos sociais de direitos. As iniciativas governamentais nesse sentido têm promovido o acesso aos direitos universais, o princípio da equidade e o desenvolvimento de políticas afirmativas que beneficiam um segmento social historicamente discriminado no mundo do trabalho.

A despeito de todas as dificuldades enfrentadas pela SPM, essas experiências revelam aspectos positivos fundamentais para a ampliação da construção de um processo de igualdade e inserção das mulheres no mundo do trabalho. O acompanhamento dos programas também possibilita reflexões sobre a viabilidade ou não desse tipo de iniciativa do poder público para a sustentabilidade da autonomia das mulheres.

## 6 ➔ Considerações Finais

O estudo acerca da promoção da igualdade de gênero e de sua relação com o trabalho mostra que é extremamente necessária e produtiva a mobilização tanto do governo quanto da sociedade civil para a construção de políticas públicas. A inclusão social, a redução das desigualdades sociais e regionais e a cidadania plena e ativa das pessoas, sem qualquer discriminação, são tarefas complexas. Requerem a reunião de esforços institucionais de governos, representações de trabalhadores(as) e empregadores(as) e de organismos da sociedade civil. Isso deve ocorrer em bases sociais democráticas, transparentes, participativas, representativas, solidárias, envolvendo o diálogo social. Somente assim será possível propiciar a criação de instrumentos efetivos de intervenção e construção social de políticas que promovam, garantam e ampliem os direitos sociais universais e fundamentais do ser humano, em especial das mulheres, integrando-as a um projeto estratégico de desenvolvimento econômico e social sustentável.

Reconhece-se a importância fundamental de que a sociedade civil construa espaços, processos, mecanismos e instrumentos que fortaleçam e potencializem o papel do Estado. Extrapolando a função de regulação, o Estado deve funcionar como ente gerador de políticas, como distribuidor, administrador de conflitos e promotor da equidade social. Por outro lado, é imprescindível que os esforços governamentais contribuam substancialmente para o processo de mudança social de forma articulada e integrada, a fim de promover o diálogo social e garantir a todos e a todas o acesso aos bens e serviços públicos.

A intervenção dos atores sociais deve ser pautada pela ação qualificada, responsável, transparente, comprometida e representativa dos interesses de classe, de gênero e de raça/etnia. Dessa forma, será possível dinamizar e potencializar o processo de democratização e descentralização das políticas públicas, garantindo a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos, a excelência das ações, a efetividade social e a qualidade política e pedagógica dos projetos sociais.

## Referências bibliográficas

1. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Investimentos e Planejamento Estratégico. Plano Plurianual, 2008-2011. Brasília: MPOG, 2007.
2. Cadastro Geral de Emprego e Desemprego - CAGED, Ministério do Trabalho e Emprego, 2007.
3. Centro Feminista de Estudos e Assessoria - CFEMEA. Discriminação positiva - ações afirmativas: em busca da igualdade. Coordenação técnica de Malo Simões Lopes Ligocki (et al). Brasília: CFEMEA, 1995.
4. COMISSÃO Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho - Plano de Ação, Brasília: MTE, SE, 2006.
5. CONSOLIDAÇÃO das Leis do Trabalho. Poder Judiciário. Justiça do Trabalho.
6. CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil, 1988.
7. Declaração do Milênio. Nações Unidas, 6 a 8 de setembro de 2000.
8. Demanda de Perfil dos Trabalhadores Formais no Brasil em 2007, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
9. FARIA; Nalu; NOBRE, Miriam (org.). Gênero e desigualdade. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista - SOF, 1998.
10. ———. Gênero e educação. São Paulo. Sempreviva Organização Feminista - SOF, 1999.
11. GADOTTI, Moacir. Convite à leitura de Paulo Freire. São Paulo: Scipione, 1989.
12. LOURO, Guacira Lopes. Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis: Vozes, 1997.
13. MANUAL de Formação em Gênero da Oxfam -OXFAM GB. SOS Corpo, Gênero e Cidadania. 1999

14. MORAES, Eunice Lea de. Relação gênero e raça na política pública de qualificação social e profissional. Construindo identidades Sociais. V 1. Coleção Qualificação Social e Profissional. Brasília: MTE, SPPE. DEQ, 2005.
15. MORAES, Eunice Léa de; GASSEN, Gladis Vera. A transversalização das questões de gênero e raça nas ações de qualificação social e profissional. Mercado de Trabalho, conjuntura e análise. Brasília: MTE, IPEA, nº 25, nov. 2004.
16. MORAES, Célia; MORAES, Eunice Léa de. Saúde e segurança na perspectiva do trabalho das mulheres. Gênero e Diversidade – Oportunidades Iguais e Respeito às Diferenças. Brasília: ELETRONORTE, 2008
17. NÚCLEO de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Trabalho. Brasília: MTE, A.I 2003
18. OIT. Convenção 111 e 100 da Organização Internacional do Trabalho.
19. PENIDO, Laís de Oliveira (coord.). A igualdade dos gêneros nas relações de trabalho. Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, 2006
20. PESQUISA Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE 2007.
21. PROGRAMA de Capacitação e Informação Sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego. OIT - Brasília/ DF, 2004.
22. PROGRAMA Brasil, Gênero e Raça – Orientações Gerais. Brasília, MTE, SE, 2006.
23. PROMOÇÃO de Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Trabalho – Plano Interno. Brasília: MTE, SE, 2006.
24. PROJETO de Cooperação Técnica. BRA. 007/ OIT. Organização Internacional do Trabalho. Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/Departamento de Qualificação. Brasília: MTE, OIT, 2004
25. RELATÓRIO da Comissão Mundial sobre a Dimensão da Globalização. Brasil: OIT, 2003.
26. RESK, Sucena. Este lugar é seu! Vida Executiva, nº 42, nov. 2007.



DS



## Políticas de Emprego e Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Brasil

Márcia de Paula Leite<sup>1</sup>  
Silvana Maria de Souza<sup>2</sup>

Este texto<sup>3</sup> analisa o quadro atual das dimensões de políticas de emprego, trabalho e renda e igualdade de oportunidades de gênero e raça, e suas mútuas implicações no Brasil.

A introdução da preocupação com a igualdade de oportunidades de gênero e raça nas políticas de emprego é recente em nosso país. De fato, foi a partir de uma denúncia encaminhada à OIT, em 1995, pelo movimento social, sobre o não-cumprimento da Convenção nº 111 sobre discriminação em matéria de emprego e ocupação, ratificada pelo País em 1965, que o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), junto com o da Justiça e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, desencadeou um conjunto de ações em 1995 para tornar efetivos os princípios desta Convenção<sup>4</sup>.

A partir do ano seguinte, com o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, por parte do Ministério da Justiça, o governo brasileiro começou a atuar mais efetivamente no sentido de formular e colocar em prática políticas públicas orientadas a esses temas. Para isso, foram criados grupos técnicos, tais como:

- Grupo de Trabalho Multidisciplinar (GTM), dirigido à promoção de igualdade de oportunidades no trabalho e na ocupação, criado pelo MTE, formado por representantes das diversas secretarias do Ministério; conforme o tema em discussão, o GTM incluía também representantes da sociedade civil, como o movimento sindical e organizações de mulheres e negros;

---

1 Professora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

2 Aluna de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

3 O presente texto foi produzido no âmbito do Projeto da OIT "Políticas de Emprego para Igualdade de Gênero e Raça/ Etnia nos países do Mercosul e Chile" (2006-2008), financiado pelo Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais da Espanha.

4 No mesmo ano, em 20 de novembro (Dia da Consciência Negra), foi realizada, em Brasília, a 1ª Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, organizada pelo Movimento Negro, em comemoração aos 300 anos da morte de Zumbi – líder da República/Quilombo dos Palmares. Na ocasião, foi entregue ao Presidente Fernando Henrique Cardoso documento contendo denúncias contra o racismo e as principais reivindicações do Movimento: defesa da inclusão dos negros na sociedade brasileira e propostas concretas de políticas públicas voltadas para a inserção e valorização da população negra.

- Grupo de Trabalho contra a Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), criado pela Presidência da República, formado por representantes dos vários ministérios e secretarias de governo, sob a coordenação do MTE;
- Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI), coordenado pelo Ministério de Justiça e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

Neste sentido, pode-se dizer que é só a partir de 1996 que o governo brasileiro começa a adotar políticas públicas voltadas à promoção da igualdade de gênero e raça. Este fato coloca um duplo desafio às políticas públicas atuais. Por um lado, vivemos uma realidade tributária de um longo período em que essas questões foram ignoradas, na qual as desigualdades são ainda muito grandes e, por outro lado, uma realidade de pouco acúmulo de experiências que permitam aos órgãos públicos, bem como à sociedade civil organizada, desenvolver propostas mais efetivas de promoção da igualdade de oportunidades.

Tendo em vista o curto período de tempo em que as políticas públicas dirigidas a essas questões vêm sendo implementadas no país, elas se vêm frente a um conjunto de dificuldades, que vão desde a reação dos setores mais conservadores, até a inexperiência dos gestores em relação às diferentes possibilidades de políticas e aos caminhos mais viáveis de concretizá-las. Isso não significa, contudo, que o país não tenha dado um salto extremamente importante na adoção de políticas de promoção da igualdade de gênero e raça, especialmente no que tange à área do emprego.

É à recuperação à análise desse processo e dessas políticas que este texto se dirige. Para tanto, ele será desenvolvido em quatro partes. A primeira analisa o SPETR (Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda), destacando sua arquitetura institucional no Brasil, assim como as potencialidades e limites dessa configuração, sobretudo no que concerne à igualdade de oportunidades de gênero e raça no mercado de trabalho. A segunda discute como vêm sendo consideradas as desigualdades de gênero e raça no planejamento do Governo Federal nos períodos 2004-2007 e 2008-2011. A terceira examina as ações que estão sendo propostas no sentido de combatê-las, em especial, as realizadas nos âmbitos da SPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres) e da SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial). Finalmente, a quarta consiste em recomendações de políticas públicas de emprego e igualdade de oportunidade de gênero e raça, a partir da análise das políticas, suas potencialidades e dificuldades, realizada nos tópicos anteriores.



## 1 ➔ A conformação do Sistema Público de Emprego no Brasil

Os primeiros passos no sentido da constituição de um Sistema Público de Emprego no Brasil foram dados nos anos de 1960 e 1970 com a estruturação das políticas de proteção do trabalhador (Cardoso et al, 2006:08). Como o desemprego não era intenso, pois ainda se vivia sob a égide do "milagre econômico", as considerações a respeito deste fenômeno tampouco eram tão profundas. Os programas em evidência no período se restringiam à indenização do trabalhador demitido ou à formação de patrimônio do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), do PIS e do PASEP<sup>5</sup> (Cardoso et al, 2006:08). Não se pode esquecer, entretanto, que o FGTS consiste numa perda relativa em relação à legislação anterior, que previa a estabilidade do trabalhador no emprego depois de dez anos de trabalho na mesma empresa<sup>6</sup>.

Os programas então existentes não podiam ser considerados como compondo um sistema público de emprego, na medida em que lhes faltava a função de reincorporação do trabalhador ao emprego (Cardoso et al, 2006:08). Somente em 1975, com a criação do SINE<sup>7</sup> e, com ele, de uma institucionalidade voltada à intermediação da mão-de-obra, é que o Sistema Público de Emprego começa a tomar forma. Em 1986, o sistema dá mais um passo nesse sentido com a criação do Seguro-Desemprego, posto que à indenização e à intermediação vem juntar-se a proteção ao trabalhador desempregado. O passo final para a estruturação do sistema será dado com a Constituição Federal de 1988 e a criação do FAT e do CODEFAT em 1990<sup>8</sup>.

De fato, a Constituição de 1988 estabeleceu as bases para a organização de um programa de amparo ao trabalhador desempregado (o programa de seguro-desemprego) que, juntamente com a estabilidade do financiamento, veio representar o eixo organizador de um conjunto de direitos e serviços, relativos às chamadas políticas passivas para o mercado de trabalho, como a assistência financeira ao desempregado, e às políticas ativas, como os programas de qualificação e de apoio a

5 - O PIS - Programa de Integração Social é recolhido pelas empresas privadas e o PASEP- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público é uma contribuição das empresas públicas.

6 - Embora muitas empresas adotassem a política de demitir o trabalhador às vésperas de ele cumprir os 10 anos como forma de evitar a estabilidade, essa prática era difícil de ser aplicada em todos os casos como, por exemplo, o dos trabalhadores mais qualificados, mais dedicados, mais produtivos etc.

7 - O SINE – Sistema Nacional de Emprego foi criado com o objetivo precípuo de fazer a intermediação da mão-de-obra.

8 - O FAT foi criado com a finalidade de financiar o Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e os Programas de Desenvolvimento Econômico. Seus recursos provêm, principalmente, das contribuições para o PIS e o PASEP. O Fundo é administrado pelo CODEFAT, um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, com representação do governo, empregadores e trabalhadores. Dentre as funções mais importantes do órgão estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas que lhe são correlatas. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas, no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios executores dos programas, bem como de fiscalização e administração do FAT. (MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, Emprego e Renda, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, disponível em <http://www.mte.gov.br>, acesso em abril de 2008).

pequenos e micro-empresendimentos<sup>9</sup> (Azeredo, 1998: 85). O FAT possui uma importante centralidade na constituição do sistema. Além de proporcionar um volume e fluxo estável de recursos, ele permitiu ao sistema diversificar seus propósitos, superando a desarticulação das políticas existentes, assim como sua sujeição às variações do ambiente político.

Ao traçar a evolução do seguro-desemprego, Azeredo (1998), considera que a mais importante alteração foi promovida em 1991, com "a criação de um seguro-desemprego especial" que iria "vigorar temporariamente durante os seis primeiros meses de 1992". Como evidenciam Cardoso Jr e al (2006: 13-14), esta lei amplia "os critérios de elegibilidade" em termos de tempo e de público. Com respeito ao tempo, "bastava comprovar carteira assinada nos últimos seis meses", o que permitiu incorporar "aqueles trabalhadores sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego" (idem, ibidem). Quanto ao público, a lei incorporou trabalhadores até então à margem de ações de proteção – "pescador artesanal, empregadas domésticas, trabalhadores libertos de condição análoga à de escravo" (idem, ibidem).

O seguro-desemprego especial foi sendo renovado de seis em seis meses até 1994, quando foi promulgada a Lei 8.900 que, além de torná-lo permanente, ampliou seu raio de ação ao estabelecer que o seguro tivesse como finalidade: "prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa e auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional" (Azeredo, 1998:95, grifos da autora).

Esta Lei dispõe sobre texto da Lei nº 7.988, de 11 de janeiro de 1990, nos conteúdos com relação ao Programa de Seguro-Desemprego. A Lei 7.988 também faz referência ao auxílio prestado aos trabalhadores com ações de "orientação, recolocação e qualificação profissional". Em 1995, foi criado o PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional. Ao criar um Sistema Nacional de Educação Profissional, a grande inovação do Planfor consistiu não só em unificar as várias políticas de Formação Profissional dispersas pelo país, como em integrá-las à política pública de emprego, incluindo o compromisso de promover a igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho de forma explícita em seus objetivos. Tais objetivos serão aprofundados com a adoção do PNQ – Plano Nacional de Qualificação, que substituiu o Planfor, em 2003, e que deu um novo destaque à promoção da igualdade de gênero

---

9 – Segundo Azeredo e Ramos (1995), "as políticas passivas têm como objetivo assistir financeiramente o trabalhador desempregado ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. Seus instrumentos clássicos são: o seguro-desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria, redução da jornada de trabalho, etc. Diferentemente, as políticas ativas visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Os instrumentos clássicos desse tipo de política são: a criação de empregos públicos, a formação e reciclagem profissional, a intermediação de mão-de-obra, a subvenção ao emprego e, em geral, as medidas que elevem a elasticidade emprego-produto" (Idem:94-95).

e raça no mercado de trabalho e à articulação da política pública de qualificação profissional com as demais políticas de trabalho e renda, como veremos mais adiante.

Vale destacar, entretanto, que nos dois planos as mulheres são consideradas público prioritário, a partir de sua inclusão entre os grupos vulneráveis do mercado de trabalho. De fato, caberia aqui uma discussão sobre esse conceito, tão presente na argumentação dos Programas. A primeira questão é que literalmente o termo vulnerável significa fraco, frágil, carente de proteção, o que pode ser válido para determinados segmentos do mercado de trabalho (como, por exemplo, os menos escolarizados, jovens em risco social, "pessoas com necessidades especiais"), mas não para todos. No caso das mulheres, se essa visão sustentou a adoção de uma política afirmativa, no sentido de estabelecer um atendimento que correspondesse pelo menos a sua participação na PEA, ela veio reforçar, também, imagens e representações do trabalho feminino que pouco têm a ver com a realidade (Abramo, 2007; Leite e Souza, 2002)<sup>10</sup>. Ademais, tal concepção não facultou uma discussão mais qualificada sobre a mão-de-obra feminina como um setor discriminado da força de trabalho, o que teria permitido avançar na adoção de políticas voltadas para o enfrentamento das formas como essa discriminação se expressa e se exerce, como o combate às formas vigentes da divisão sexual do trabalho e à segregação e segmentação de gênero no mercado de trabalho.

Data também de 1995 a definição da legislação voltada para a criação das Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, que constituiu um passo fundamental para a descentralização do sistema. Às comissões, compostas de forma paritária e tripartite, foi atribuído um conjunto de tarefas, como a definição da demanda de qualificação profissional em seus territórios; o acompanhamento e avaliação dos cursos ministrados; a elaboração de projetos de desenvolvimento local; o monitoramento dos projetos financiados pelo FAT; a disseminação de informações acerca do mercado de trabalho (Nabuco et al, 2000, apud II Congresso Nacional do SPETR, 2006: 284).

Nesse sentido, é apenas a partir de meados da década de 1990 que o Sistema Público de Emprego vai se conformando, ainda que de forma desarticulada e fragmentada. É visando o enfrentamento desses problemas que serão realizados os dois Congressos Nacionais do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, em 2004 e 2005. Os Congressos, de caráter tripartite, foram organizados pelo MTE, CODEFAT, FONSET- Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho e Grandes Prefeituras e incluíram diversos Congressos Regionais em sua preparação, envolvendo um amplo conjunto de atores sociais e instituições governamentais e não governamentais.

O primeiro ponto a ser sublinhado na realização desses Congressos concerne ao próprio nome conferido ao sistema. Ao substituir a idéia de Sistema Público de Emprego pela de Sistema Público de

---

<sup>10</sup> - Referimo-nos aqui à visão, assentada na divisão sexual do trabalho, que confere à mulher trabalhadora um papel secundário, pouco valorizado e subordinado no mercado de trabalho.

Emprego, Trabalho e Renda, suas Resoluções ampliam os grupos a serem contemplados, integrando os trabalhadores informais, de empreendimentos solidários, os micro-empresendedores. Além disso, os Congressos são fruto de uma preocupação com a articulação e ampliação das 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 idéia, 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 afro-descendentes, os desempregados de longa duração.

Pela pauta de discussão do I Congresso, percebe-se que as instituições e atores sociais participantes detectavam uma série de fragilidades no Sistema: a desarticulação entre suas diferentes funções, a escassez de recursos, o acesso limitado da população a suas funções, a escassez de informações sobre o mercado de trabalho, a necessidade de redefinição de suas ações, bem como a criação de novas.

No que diz respeito à questão da promoção da igualdade de oportunidades, o Congresso possui uma proposição voltada à *Inclusão dos Grupos Mais Vulneráveis*, que estabelece que o SPETR deve "priorizar o público mais vulnerável no atendimento de todo o Sistema, focando jovens de baixa renda e escolaridade, "portadores de necessidades especiais", mulheres, jovens, mães, indígenas, afrodescendentes e desempregados de longa duração" (II Congresso Nacional do SPETR, 2006: 33)

Partindo das preocupações e proposições do primeiro, o II Congresso avança em direção a propostas já efetivas, voltadas para a articulação, descentralização e universalização das suas ações, com seletividade voltada para os grupos vulneráveis; a participação dos atores; a integração com a escolaridade; o fortalecimento das políticas ativas. Esses princípios orientam, portanto, um conjunto de ações que devem ser oferecidas ao público de forma sistêmica que têm nos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda, o instrumento ideal de sua articulação.

Trata-se, portanto, de reformar o Sistema Público de Emprego existente, "buscando a integração e articulação de suas funções e demais ações relacionadas, fortalecendo a gestão tripartite, repactuando competências entre atores e operadores, visando maior efetividade no atendimento ao trabalhador, objetivando a inclusão social por meio do emprego, trabalho e renda, integrando estratégias de desenvolvimento local, regional e nacional" (II Congresso Nacional do SPETR, 2005: 25).

O documento final do Congresso sublinha a idéia de que frente às transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, novas funções devem ser incorporadas ao SPETR, como a inserção de grupos sociais vulneráveis e a geração de trabalho e renda por meio de ações de microcrédito. Conforme explicita o documento final do evento: "a concepção contemporânea desse Sistema consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão sociais às

políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento de atividades empreendedoras de pequeno porte individuais e coletivas" (II Congresso Nacional do SPETR, 2005: 296).

Vale notar, contudo, que em relação aos "grupos vulneráveis", não há nas resoluções qualquer proposição concreta de *como* inserir-los no Sistema, assim como considerações voltadas às especificidades de cada um deles. Nesse sentido, a inserção desses grupos aparece mais como uma orientação geral, a ser controlada a partir dos parâmetros de efetividade, eficácia e eficiência (ou seja, basicamente, a partir da proporção de pessoas atendidas, que deve ser pelo menos igual à porcentagem da sua presença na PEA) e como estratégia de combate à pobreza, do que voltada ao enfrentamento de formas de discriminação, o que suporia políticas de igualdade de oportunidades para cada grupo específico em cada uma das funções do sistema.

As resoluções do II Congresso Nacional foram reforçadas, em dezembro do mesmo ano, pela Resolução no. 466 do CODEFAT, que instituiu "o Plano Plurianual Nacional e Estadual do SPETR e o Convênio Único, visando a integração das funções e ações do Sistema no território" (MTE, FONSET, CODEFAT, 2005:336). Essa Resolução foi revogada em novembro de 2007 pela de nº. 560, que permanece em vigência. Ela define o SPETR como "um conjunto de políticas que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva", sendo que o desenvolvimento de suas ações deverá ocorrer no âmbito do SINE (CODEFAT, 2007).

De acordo com as discussões efetuadas no âmbito dos Congressos, já se encontram adicionadas na Resolução às ações do SPETR (habilitação ao seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação social e profissional e pesquisa e informações do trabalho), a orientação profissional, a certificação profissional e o fomento a atividades autônomas e empreendedoras.

Comparando as resoluções finais do II Congresso com o estabelecido na Resolução 560/07 do CODEFAT, algumas questões podem ser levantadas. A primeira delas refere-se ao fato de a Resolução do CODEFAT colocar como princípios das ações do SPETR a integração, a gestão participativa, a eficiência, a eficácia, a efetividade social e a qualidade no atendimento e na prestação de serviços. Nos Congressos, estes temas, entre outros, nortearam as discussões sobre a construção do SPETR. Uma segunda questão diz respeito à ausência *da transversalização de gênero, raça e etnia*, seja como tema, seja como princípio, tanto nos Congressos quanto na Resolução do CODEFAT. Em virtude disso, nos perguntamos: que implicações isto tem na construção do SPETR? E na execução das ações que lhe são pertinentes? E, mais do que isso, se a perspectiva de gênero e raça/etnia não figuram

como dimensões a serem apreciadas nas ações do Sistema, senão como orientação, em que medida será possível cumprir os princípios de eficácia, eficiência e efetividade desse conjunto de políticas, especialmente se considerarmos o seu papel na promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho?

Essas questões se explicitarão na análise que faremos a seguir sobre as várias ações do SPETR.

### *1.1 ↪ Qualificação: um passo em direção à igualdade de oportunidades – o atendimento preferencial de “pessoas vulneráveis econômica e socialmente”.*

Conforme explicitamos anteriormente, o Planfor inaugura em 1995 um Sistema Nacional de Educação Profissional, unificando as várias políticas de Formação Profissional existentes no país e integrando-as à política pública de emprego, trabalho e renda, inserindo o compromisso de promover a igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho de forma explícita em seus objetivos. Além de ser incluído no Plano Plurianual, o Planfor tornou-se prioridade do governo federal<sup>11</sup> (Azeredo, 1998:191).

A meta do Programa, em 1996, era qualificar 5 milhões de trabalhadores - 7% da PEA e nos anos seguintes, respectivamente 1997 e 1998, 8 milhões (11% da PEA) e 11 milhões (15% da PEA). Em 1999, a proposta era atingir 20% da PEA, ou seja, 15 milhões de trabalhadores (Azeredo, 1998:192).

O Planfor estabelecia como beneficiários: “desempregados, trabalhadores do mercado formal e informal, micro e pequenos empresários e produtores do mercado urbano e rural, jovens à procura de emprego, jovens em risco social, mulheres chefes de família, pessoas com necessidades especiais – em suma, toda e qualquer pessoa que necessite de competência para se estabelecer e trabalhar” (MTE, 1997:06). Em outro documento, o Planfor vai explicitar que se dirigia àquelas pessoas que são “vulneráveis econômica e socialmente, definindo-se o grau de vulnerabilidade, em função da combinação de atributos que pudessem implicar desvantagem ou discriminação no mercado de trabalho”, bem como dificultar o acesso a formas alternativas de qualificação ou requalificação profissional (MTE, 1998:07). O Programa tinha ainda como público preferencial aqueles que estivessem enquadrados nas seguintes situações: “trabalhadores desocupados, principalmente beneficiários do seguro-desemprego e candidatos ao primeiro emprego, em atividades urbanas e rurais; trabalhadores sob risco de desocupação, em decorrência de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva, em atividades urbanas e rurais; pequenos e micro-produtores urbanos e rurais, principalmente, beneficiários de alternativas de crédito financiadas pelo FAT –

---

11 - Primeira Gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

PROGER/PRONAF<sup>12</sup>; trabalhadores autônomos, cooperados, autogestionados (do mercado formal e informal), especialmente aqueles afetados por fatores de sazonalidade, que comprometem o fluxo de trabalho e renda em setores urbanos e rurais" (MTE, 1998:07). Os critérios de atendimento preferencial consideravam ainda os seguintes elementos: pobreza, escolaridade, sexo, raça/cor, localização (periferias metropolitanas) e pessoas com "necessidades especiais".

Considerando as funções do SPETR, esta é a primeira vez que aparece explicitamente a questão da segmentação e da discriminação. Ainda que restrita à qualificação e com os problemas já levantados em relação ao fato de inserir as mulheres nos segmentos da população "mais vulneráveis", o Planfor foi um passo importante no sentido de dar visibilidade à questão das desigualdades, sobretudo as de gênero e raça. Aos "grupos vulneráveis" deveriam ser garantidos pelo menos 80% dos recursos e 90% das inscrições, além do critério, já explicitado, de que cada um deles deveria ter participação no programa ao menos igual à sua proporção na PEA.

Em 1996, a partir de um protocolo assinado entre o MTE e o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, foi definido o compromisso de garantir um espaço privilegiado às mulheres, particularmente as que estivessem em risco de pobreza, prostituição, violência doméstica, bem como o de desenvolver um avanço conceitual e metodológico, visando a incorporação da dimensão de gênero no Plano em seu conjunto (Abramo, 2005 e 2007; OIT 2005)<sup>13</sup>. Cumpre destacar também a obrigatoriedade, criada em 1996, do registro das características de sexo e raça nas fichas de inscrição dos(as) participantes dos cursos, como forma de permitir a aferição do cumprimento das metas. Conforme assinalamos anteriormente (Leite e Souza, 2005:7/8), essa decisão enfrentou resistências no início de sua implantação, mas foi se consolidando ao longo dos anos.

A qualificação ampliou o campo de atuação do sistema público de emprego e, ao promover a articulação com outros tipos de políticas, engendrou uma discussão mais aprofundada em torno da desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Porém, o Plano possuía outros problemas, inerentes à sua concepção de Formação Profissional. Em primeiro lugar, embora os documentos sublinhassem a formação como direito dos cidadãos e se referissem à criação de um Sistema Nacional de Formação Profissional, ao desvincular o profissional do educacional, esses preceitos se viram sucumbidos por uma concepção de formação entendida como forma de adequar o(a) trabalhador(a) às necessidades

---

12 - O PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda, "(...) juntamente com o Programa do Seguro Desemprego é uma das ações de emprego financiadas com recursos do FAT. No PROGER estão inscritos o próprio Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, nas modalidades Urbano e Rural e o PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar. Os Programas de Geração de Emprego e Renda são voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e o setor informal da economia e associam crédito e capacitação para que se gere emprego e renda". (MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, Emprego e Renda, Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, disponível em <http://www.mte.gov.br>, acesso em abril de 2008)

13 - Esse avanço conceitual e metodológico se expressou especialmente na promoção de experiências denominadas pelo Planfor de inovadoras, que se dirigiam especificamente a mulheres.

do mercado. Por outro lado, ao não articular a Formação Profissional com o desenvolvimento sustentável, suas ações acabaram voltando-se apenas ao treinamento do/a trabalhador/a para uma ocupação.

O Planfor foi substituído, na gestão de Luis Inácio Lula da Silva, pelo PNQ – Plano Nacional de Qualificação. A qualificação, tal como ocorrera no governo anterior, manteve-se inserida no Plano Plurianual do Governo Federal. Entretanto, nessa gestão, aparece vinculada ao "modelo de desenvolvimento", o que implicou a formulação de novas diretrizes, que contribuíram especialmente para a "superação da sua condição de (política) eminentemente compensatória" (MTE, 2003:25).

Foram verificadas as seguintes fragilidades no Planfor: "pouca integração entre a política pública de qualificação profissional e as demais políticas de trabalho e renda"; "desarticulação destas com as políticas públicas de educação"; "fragilidade das comissões municipais e estaduais de emprego enquanto instâncias de participação social"; "baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional"; "ênfase em cursos de curta duração"; "fragilidade no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação". (MTE, 2003:19).

Não se tratando apenas de uma alteração de denominação, o PNQ amplia conceitos e promove um conjunto de mudanças nas dimensões política, conceitual, institucional, pedagógica e ética, com o objetivo de "contribuir para a integração e a articulação das demais políticas com as ações de qualificação social e profissional e, em conjunto com outras políticas e ações vinculadas ao emprego, trabalho, renda e à educação, promover gradativamente a universalização do direito dos(as) trabalhadores(as) à qualificação" (MTE, 2003:26).

A dimensão política estabelece como meta o encaminhamento das políticas públicas para o "universal como direito (...) priorizando aqueles com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho" (MTE, 2003:10).

A dimensão conceitual coloca a centralidade do trabalho e concebe a qualificação como uma "relação social" que deve "ser negociada entre trabalhadores e empregadores" e que simultaneamente configura-se como "política de trabalho, de renda e educacional" (MTE, 2003:11), enfatizando que "as políticas públicas de qualificação não se resumem a cursos, mas incluem certificação e orientação, bem como estudos e pesquisas sobre esses processos" (Idem, *ibidem*).

Nesta dimensão, bem como na pedagógica, se percebe claramente a ampliação da concepção de formação profissional mencionada anteriormente: o PNQ entende a formação profissional como "qualificação social e profissional". Nesse sentido, "adquire maior ênfase a integração da Política de Qualificação com as demais *Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda* e com aquelas dos campos da *educação* e do *desenvolvimento*" (MTE, 2003:25). No que tange à relação entre qualificação profissional com as políticas educacionais, ocorre uma mudança importante de concepção ao se incluir orientações no sentido da integração entre educação básica (fundamental, média e de jovens e adultos)



e formação profissional. Essa integração se torna mais importante quando se pensa nas mudanças resultantes do processo de reestruturação produtiva que trouxeram consigo uma "revalorização dos conteúdos próprios da educação geral em detrimento do treinamento específico" (Azeredo, 1998:262). Por outro lado, a integração da Política de Qualificação com a de Desenvolvimento foi importante, como já apontamos, na superação de sua condição ser eminentemente compensatória.

A dimensão institucional, por sua vez, coloca em perspectiva a articulação da política de qualificação com as demais políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Nesse sentido, não se trata somente de "estabelecer estratégias de curto, médio e longo prazo, em função da configuração do mercado de trabalho e da PEA", mas "de se contrapor à noção de qualificação como algo estritamente individual e derivado das exigências dos postos de trabalho" identificando-a "(...) como fator de inclusão social, de desenvolvimento econômico, de geração de trabalho e de distribuição de renda" (MTE, 2003:05 e 11).

A dimensão pedagógica problematiza a carga horária e o PNQ estabelece o parâmetro de 200 horas, criando um novo patamar, enquanto no Planfor, a carga horária média era de 60 horas. Por fim, a dimensão ética se debruça sobre as "denúncias" de improbidade do Planfor, no que respeita à distribuição dos recursos e à prestação de contas, chamando atenção para a necessidade da transparência na gestão dos mesmos e de um efetivo controle social.

As mudanças propostas pelo PNQ evidenciam a preocupação em considerar a qualificação como ação permanente, cujo objetivo é promover a inclusão social e contribuir efetivamente para a redução das desigualdades sociais por meio da eliminação dos obstáculos (informados pelo gênero, geração, raça, etnia, etc) ao acesso dos(as) trabalhadores(as) às oportunidades de emprego, trabalho e renda.

Como já analisamos anteriormente (Leite e Souza, 2005), o PNQ avança na inclusão da dimensão de gênero e raça, ao ultrapassar a meta numérica de incorporação de um mínimo proporcional à participação na PEA e a concepção restrita de "experiências inovadoras" do Planfor. De fato, o principal avanço consiste na compreensão de que as dimensões de gênero e raça deveriam estar presentes em todos os cursos e não mais apenas nos dirigidos às mulheres ou aos afrodescendentes. Essa nova definição exigiu um grande esforço dos gestores para desenvolver metodologias e conteúdos, assim como qualificar instituições executoras e seus instrutores, além dos próprios gestores. Entre as medidas tomadas nesse sentido, destacam-se várias atividades de capacitação em gênero e raça dos gestores públicos encarregados da coordenação do PNQ levadas a efeito em parceria com a OIT por meio do GRPE- Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero, Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (Abramo, 2007: 309).

No que tange à eliminação dos obstáculos ao acesso dos(as) trabalhadores(as) às oportunidades de emprego, trabalho e renda, expresso nas metas quantitativas, o PNQ evidencia, sem dúvida, um certo avanço. Segundo os Relatórios de Gestão do FAT, são considerados indicadores do programa de qualificação

social e profissional especialmente a cobertura relativa por grupo específico da população "vulnerável"<sup>14</sup> (mulheres, não-brancos(as), trabalhadores com escolaridade inferior ao ensino médio, jovens de 16 a 24 anos) e a carga horária média por pessoa qualificada<sup>15</sup>, conforme pode-se notar pelo quadro abaixo.

**Cobertura Relativa por Grupo Específico da População Vulnerável e Carga Horária Média por Pessoa Qualificada (2004-2006)**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Mulheres</b>	139,3 %	131,6 %	137,64 %	126, %	147 %
<b>Não-Brancos(as)</b>	105 %	122,4 %	123,14 %	131, %	116 %
<b>Trabalhadores com escolaridade inferior ao Ensino Médio</b>	88,4 %	89,7 %	88,9 %	94, %	95 %
<b>Jovens de 16 a 24 anos</b>	165,7 %	185,0 %	229,95 %	214 %	200 %
<b>Carga Horária Média</b>	62,4 h	110,97 h	194 h	191 h	192 h

Fonte: FAT – Fundo de Amparo ao Trabalho, Relatório de Gestão, Brasília, DF, 2004, 2005 e 2006. Disponível no site: [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

Existe certa positividade em relação aos números apresentados pelo Planfor, executado pela última vez em 2002. O movimento mais significativo consiste na carga horária média que passa de 62,4 h em 2002 para 192 h em 2006, implicando uma evolução da ordem de 307,69%. Em relação à participação dos grupos vulneráveis específicos, vemos que as oscilações não alcançam tal magnitude, permanecendo em relativa estabilidade ao longo do período, excetuando-se o grupo dos jovens, para o qual se evidencia maior dinamismo, particularmente, em termos da superação do parâmetro de 100% - que informa se um determinado programa foi ou não socialmente efetivo. A partir de 2004, a participação de jovens atinge a casa dos 200%, sendo esse ano o mais significativo de todos, com 229,95%.

Observe-se que os indicadores apontam não só para o cumprimento do parâmetro, mas sua

14 - Vale notar que, apesar do avanço conceitual do PNQ em relação ao Planfor, ele não ultrapassa a concepção da mulher trabalhadora como um grupo vulnerável, perpetuando a imagem de gênero que considera este segmento como um setor frágil da população, conforme discutimos anteriormente.

15 - Há que se destacar que os indicadores têm como parâmetro o cumprimento (expresso em porcentagem) da meta proposta. Nesse sentido, o programa de qualificação social e profissional é considerado socialmente efetivo se a cobertura for igual ou superior a 100%.

superação, exceto no que diz respeito aos trabalhadores com escolaridade inferior ao Ensino Médio, para os quais, embora ocorra uma evolução, a cobertura encontra-se abaixo de 100%, indicando que, para este grupo específico, o programa não foi socialmente efetivo.

Com relação ao avanço conceitual do PNQ, o Trabalho Doméstico Cidadão é um dos programas que o evidencia e que, por seu caráter inovador, vale a pena ser destacado.

### **Programa Trabalho Doméstico Cidadão**

Implementado em 2005, o Programa está integrado na terceira modalidade de execução do PNQ, os chamados Planseqs – Planos Setoriais de Qualificação<sup>16</sup>. Seu objetivo é "valorizar o trabalho e a trabalhadora doméstica rumo a uma política de Estado, de forma a torná-lo uma política permanente". Trata-se de relacionar o trabalho doméstico "com direitos plenos" e promover o seu reconhecimento "como profissão" (MTE, 2005: 14). O MTE entende que a importância do trabalho doméstico está relacionada ao seu papel "imprescindível na reprodução da força-de-trabalho e no bem estar das pessoas" e que sua valorização "é urgente para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e menos discriminatória" (MTE, 2005:3).

A experiência sobre a qual se funda o Programa foi realizada em 1999 na Bahia, com recursos do FAT, sob a responsabilidade do Sindicato das Trabalhadoras Domésticas daquele estado. Essa experiência, "acrescida de inovações conceituais e metodológicas das entidades parceiras e do MTE", resulta "na primeira iniciativa de governo exclusivamente voltada para as trabalhadoras domésticas na história do Brasil" (MTE, 2005:10 e 12).

Segundo Sanches (2006:04), o trabalho doméstico remunerado compartilha "da mesma invisibilidade e dificuldades que cercam o trabalho da reprodução e do cuidado dos lares e das famílias". Dada a dificuldade de estabelecer a especificidade de cada um, estabelece-se "uma enorme zona cinzenta onde se mesclam relações de subordinação e/ou constrangimento e de gratidão por parte da trabalhadora e de exigências e/ou constrangimento e dependência psicológica por parte das empregadoras".

Segundo dados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o trabalho doméstico abrangia em 2005 cerca de 6,7 milhões de pessoas, entre as quais, 93,2% eram mulheres, representando

16 Os Planseqs, instituídos em 2004, "são projetos de qualificação focalizados e integrados com outras políticas públicas de trabalho, emprego, renda, educação e desenvolvimento" (MTE, Trabalho Doméstico Cidadão, 2005, pág.11).

cerca de 16,9% do total do emprego feminino (Sanches, 2006:06). O grau de formalização do trabalho doméstico de 2001 a 2005 vem se mantendo no patamar dos 25%, indicando que "o trabalho doméstico mantém-se como uma das ocupações mais marcadas pela precariedade dos vínculos e pelo não cumprimento da legislação do trabalho" (Sanches, 2006:08). Essa precariedade explica, entre outras coisas, a baixa contribuição à Previdência e lança dúvidas sobre uma série de direitos a ela relacionados – como aposentadoria e acesso a pensões e seguros. Se aliarmos isto à baixa remuneração destas trabalhadoras, amplia-se o quadro de precariedade, já que ela impede que tais insuficiências sejam compensadas com serviços privados, como planos de saúde, aposentadoria, etc.

A esta discriminação de gênero se soma a de raça, conformando um quadro de dupla discriminação. Este se evidencia quando levamos em conta que, segundo o DIEESE, as mulheres negras estão significativamente mais representadas na profissão do que as brancas; da mesma forma, elas estão, em geral, mais presentes na categoria de trabalhadoras sem carteira assinada do que as brancas e auferem menores rendimentos do que estas últimas (DIEESE/OIT, 2006).

É em função deste quadro que o trabalho doméstico se constituiu em alvo de políticas públicas, envolvendo o MTE, a SEPPIR e a SPM. O avanço conceitual do PNQ tem importante reflexo na metodologia empregada neste Programa: seu desenho tem origem nas lutas e demandas das trabalhadoras; sua concepção está fundamentada na educação popular e no trabalho como princípio educativo; as trabalhadoras domésticas foram protagonistas na construção do Plano, cuja versão inicial foi discutida com seus sindicatos e validada em reuniões realizadas com a presença de lideranças e trabalhadoras de base; a gestão do Plano contempla a participação e acompanhamento permanente de sua execução, por meio dos sindicatos e da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (PNQ/PLANSEQ/Trabalho Doméstico Cidadão; disponível no site [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) em 01/12/2007).

O Programa é constituído de três subprojetos, sendo que os dois primeiros, com carga horária de 1.600 horas, abrangem a qualificação social e profissional de 350 trabalhadoras e o terceiro contempla a elaboração de campanhas e ações voltadas para a sociedade em relação a questões do trabalho doméstico, como: Direitos Humanos e Violência contra a Mulher; Direito à Moradia, Saúde, Trabalho e Previdência Social; e Erradicação do Trabalho Infantil Doméstico. Estas ações deverão ser ampliadas de forma a atingir proximamente centenas de milhares de trabalhadoras em todo o país (idem, ibidem: 13/14).

É importante assinalar, contudo, que o PNQ apresenta um conjunto de limitações que não podem ser desprezadas. De acordo com Sardenberg e Costa (2005) e Abramo (2007), suas principais fragilidades encontram-se na questão da transversalização.

De acordo com essas autoras, embora o Plano insista na necessidade da transversalização, ele carece de mecanismos fundamentais para a sua efetivação, tais como: mecanismos explícitos de incorporação do público prioritário; estímulos diferenciados para atender as especificidades de cada grupo; programas de qualificação em ocupações não tradicionais para mulheres e negros; indicadores adequados para a geração de informações sobre gênero e raça; políticas especiais para facilitar a participação das mulheres, tais como creches, bolsas de auxílio e restaurantes populares; instrumentos adequados e de fácil acesso para as organizações de mulheres e outros grupos discriminados acessarem os recursos do FAT.

Sardenberg e Costa (2006:15) consideram que a transversalização deveria dar início à disseminação de metodologias e conteúdos inovadores que pudessem subverter a divisão sexual do trabalho e a tradicional classificação entre ocupações femininas e masculinas, proporcionando "a integração de novos perfis de trabalhadores, estimulando a demanda, a partir da oferta de trabalhadores mais capacitados ou a contratação de trabalhadores tradicionalmente excluídos".

### *1.2 ➤ O Sistema de Intermediação de Mão-de-Obra*

Assim como as demais funções do SPETR, a intermediação foi instituída tardiamente no país, em 1975. Seu desenvolvimento até o início dos anos 2000 se deu de maneira desarticulada seja em relação ao Seguro Desemprego, seja em relação aos demais programas do sistema, tendo evoluído durante esse período mais em termos quantitativos do que qualitativos (IE/Cesit, 2006: 282).

O II Congresso do SPETR amplia as atribuições da intermediação ao considerar que "é preciso reforçar os mecanismos que condicionam o acesso ao auxílio financeiro temporário por condição de desemprego; à inscrição na intermediação, orientação, qualificação social e profissional, certificação profissional; bem como a programas de geração de emprego, trabalho e renda, facilitando a reinserção no mercado de trabalho ou em oportunidades de geração de renda" (II Congresso Nacional do SPETR, 2005). De acordo com suas resoluções, a função de intermediação deveria realizar-se, portanto, pela captação de vagas junto ao mercado de trabalho e a adoção de formas alternativas de geração de trabalho e renda. A fim de garantir maior eficiência na captação de vagas, propõe-se, de um lado, que seja estimulada uma participação mais ativa dos empregadores e, de outro, que sejam realizadas ações de divulgação e sensibilização, a fim de que se reduza a discriminação de grupos vulneráveis (II Congresso Nacional do SPETR, 2005).

Os princípios relativos à captação de vagas no mercado de trabalho, no que concerne aos "grupos vulneráveis", estabelecem: que o SINE se norteará pela adoção do *princípio de focalização*, reconhecendo o necessário atendimento específico ou focalizado a "grupos vulneráveis" mais ameaçados pelo desemprego e com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho; que os planos de trabalho apresentados pelos executores das ações do SINE deverão conter as metas de execução física relativas à intermediação de mão-de-obra para, entre outros "grupos vulneráveis", as mulheres com escolaridade até segundo grau; e que 15% dos recursos de intermediação e orientação profissional serão distribuídos com base na participação dos "grupos vulneráveis" no total de trabalhadores desempregados.

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, como veremos adiante. Convém destacar, ainda, que o Programa não apresenta qualquer orientação voltada à intermediação da população afrodescendente.

### 1.3 ➤ O Programa de Geração de Emprego e Renda

O PROGER foi criado em 1994 pelo CODEFAT com o objetivo de oferecer alternativas de inserção ocupacional mediante estímulos à capacidade empreendedora e à auto-sustentação do empreendimento. Trata-se da concessão de linhas especiais de crédito, direcionadas a empreendedores tanto no setor rural quanto urbano, inclusive agricultores familiares – e suas cooperativas e associações de produção. Contempla, ainda, os empreendedores populares de baixa renda, financiando o auto-emprego como alternativa de minimizar os efeitos do desemprego prolongado. O PROGER não se restringe à concessão de crédito, abarcando também capacitação gerencial do beneficiário, acompanhamento e assistência técnica.

Na concessão do financiamento foram observados alguns critérios que acabaram sendo responsabilizados pela dificuldade para a liberação dos empréstimos, especialmente, aos pequenos tomadores, justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelos programas. Em função disso, foi criado, em 1999, o FUNPROGER – Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda, que buscou compartilhar com as instituições financeiras o risco dos financiamentos.

O PROGER possui três programas principais: PROGER Urbano, PROGER Rural e PRONAF. Entre eles, o de maior vitalidade é o PROGER Urbano, responsável, em 2006, por 80% das operações de crédito.

Este programa centra-se na sustentabilidade dos empreendimentos financiados, contemplando linhas de crédito de apoio a micro e pequenos empreendedores, profissionais liberais, empreendedores populares, além dos segmentos de turismo, professores, exportadores, cooperativas e associações de produção compostas por integrantes desses segmentos. Os públicos-alvo do PROGER são setores da atividade econômica, não havendo definição em termos de segmentos da população. Situação diferente dá-se com o PRONAF, que possui uma linha de atuação voltada especificamente para mulheres agricultoras, integrantes de unidades familiares de produção, independente de sua condição civil, denominada PRONAF Investimento Mulher.

#### *1.4 ➤ O Programa Nacional de Economia Solidária*

A Economia Solidária também é considerada uma das novas funções a serem incorporadas no SPETR. Ela visa garantir o acesso dos "grupos vulneráveis" ao trabalho ou aos programas de geração de emprego e renda, dos quais, o microcrédito e as formas solidárias de organização produtiva são elementos constituintes. Ela compreende o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores(as) sob forma coletiva e autogestionária e constitui uma resposta às transformações do mundo do trabalho.

A economia solidária tem se expandido a partir de instituições que apóiam iniciativas associativas comunitárias e pela constituição e articulação de cooperativas populares, redes de produção e comercialização, feiras de cooperativismo etc. e vem recebendo crescente apoio de governos municipais e estaduais. Vários são os programas públicos de economia solidária – bancos do povo, empreendedorismo popular solidário, incubação, centros populares de comercialização etc. Em âmbito nacional, o Governo Federal criou, no MTE, a SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária, em 2003, cuja finalidade é promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, visando o desenvolvimento, mediante políticas integradas de geração de trabalho e renda com inclusão social. Vale destacar, porém, a ausência da incorporação da dimensão de gênero e raça no âmbito do Programa, apesar de ele se enquadrar nas ações do SPETR voltadas aos "grupos vulneráveis".

Dentre o conjunto de ações da Secretaria, destaca-se a elaboração do Atlas da Economia Solidária no Brasil, publicado em 2005, cujos dados compõem o SIES – Sistema Nacional de Informações da Economia Solidária. O universo do Atlas compreendeu 14.954 empreendimentos econômicos solidários, em todas as unidades da federação, os quais congregam cerca de 1.250.000 pessoas. Em termos da composição social dos empreendimentos, o Atlas mapeia somente a participação segundo o sexo, não havendo, portanto informações sobre a população inserida segundo a raça/cor.

No que diz respeito ao gênero, os dados indicam uma maioria de homens: no total dos/

as trabalhadoras/as, 64% são homens e 36% são mulheres. Porém, ao focalizar o tamanho dos empreendimentos, evidencia-se outra situação - maior participação relativa das mulheres naqueles que se situam na faixa de 2 a 10 sócios/as, implicando numa porcentagem de 63% de mulheres contra 37% de homens nesses empreendimentos. Esses dados indicam que as mulheres estão mais presentes proporcionalmente nos pequenos empreendimentos, que tendem a ser exatamente aqueles mais carentes de estrutura, em que as condições de trabalho são mais difíceis e os rendimentos, menores. Nesse contexto, os dados indicam uma diferença de inserção quanto ao gênero que pode estar reproduzindo as desigualdades de gênero do mercado de trabalho.

## 2. Os Planos Plurianuais do Governo e o enfrentamento das Desigualdades Sociais

Enquanto instrumento de planejamento instituído pela Constituição de 1988, o Plano Plurianual (PPA) é a base para a elaboração da proposta de orçamento nacional enviada anualmente pelo presidente da República ao Congresso Nacional.

No PPA correspondente ao período 2000-2003 (o último período do governo Fernando Henrique Cardoso) o tema da igualdade de gênero e raça aparecia de forma muito indireta, por meio de uma diretriz que foi acrescentada pelo Congresso Nacional à proposta enviada pelo governo: "promover os direitos das minorias vítimas de preconceito e discriminação". Havia apenas dois programas dirigidos a mulheres (na área de combate à violência) e as ações relativas às mulheres e às populações negras e indígenas eram muito limitadas quanto ao seu alcance.

A partir da eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Governo Federal transforma a redução das desigualdades sociais e a inclusão social em estratégias de longo prazo. Elas estão inseridas no primeiro "mega-objetivo" da política de desenvolvimento a ser levada a efeito no período de 2004 a 2007, cujos objetivos são: "promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social e promover a redução das desigualdades de gênero e de raça" (PPA 2004-2007).

O compromisso assumido pelo governo com a promoção da igualdade de oportunidades seja no mercado de trabalho, seja nas demais esferas da vida social expresso no PPA 2004-2007 segue adiante no PPA 2008-2011. Um de seus principais objetivos é o comprometimento com a "transversalização" de gênero e raça no conjunto das políticas elaboradas pelo Governo Federal. Segundo Abramo (2007:248), "a inclusão do compromisso com a transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas no documento pode ser considerada como um avanço institucional importante e inédito", que permitiu não apenas estabelecer novas diretrizes para as políticas do MTE, mas, sobretudo, tornar as questões de gênero e raça uma constante no planejamento do programa de governo. É em função dessa evolução, fruto de um reconhecimento, que se pode entender a criação da SPM e da SEPPIR.



Com a posse do Presidente Lula, em 2003, o governo brasileiro se propõe a pautar suas ações pela idéia "do Estado como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico" (PPA 2004-2007), em oposição à noção de um Estado "mínimo", mero observador da dinâmica de ajuste do mercado de trabalho – flexível e desregulamentado, "fazendo da justiça social, a nova alavanca do desenvolvimento" (Mensagem Presidencial, PPA 2004-2007). Esse posicionamento é importante para a igualdade de oportunidade de gênero e raça, como veremos a seguir.

### *2.1 ➤ Primeira Gestão Luiz Inácio Lula da Silva - o PPA 2004-2007*

O PPA 2004-2007 tem como título "Brasil de Todos: Participação e Inclusão". A mensagem presidencial ao Congresso afirma que o governo tem como principal desafio "eliminar a fome e a miséria que envergonham a Nação e atinge milhões de irmãs e irmãos". Frente a esse desafio, o PPA 2004-2007 propõe-se a "inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia". Essa estratégia coloca em pauta a elevação da produtividade resultante dos processos de ajuste da economia brasileira por não estar havendo "transmissão" adequada dessa elevação aos rendimentos do trabalhador, já que "permaneceu restrita a uma pequena parcela da força de trabalho, em geral, a que recebe maiores salários". Segundo o documento, isto só será revertido, se houver "políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda" que "compensem as falhas nos mecanismos de transmissão" (PPA 2004-2007). Por isso, o comprometimento do governo com as políticas sociais.

O PPA 2004-2007 entende as políticas sociais e de emprego "como um fator de fortalecimento da dinâmica de consumo popular, mas o modelo só poderá adquirir impulso definitivo por meio do efeito do crescimento sobre o mercado de trabalho. É necessário que os salários subam de forma sistemática, o que significa que a expansão da demanda por mão-de-obra deve ser superior à expansão da oferta de trabalho".

A geração de emprego e renda constitui o segundo mega-objetivo do Plano, que propõe: "alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição de renda, geração de trabalho e emprego; ampliar as fontes internas de financiamento e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo; ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade". Na base destas propostas está a constatação de que "a pobreza, a desigualdade e o desemprego, associados

às precárias condições de alimentação, saúde, educação e moradia, concorrem para a marginalização de expressivos segmentos sociais que não têm acesso a bens essenciais e que se encontram alijados do mundo do trabalho, do espaço público e das instituições a eles relacionadas. Enfrentar este quadro é, segundo o Plano, o principal desafio do Estado. Trata-se de ampliar a cidadania, de forma a garantir a universalização dos direitos sociais básicos e, simultaneamente, atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis da população" (PPA 2004-2007).

No que concerne às desigualdades raciais, o documento afirma que é no governo que se originam as políticas de erradicação. Elas pressupõem o "fortalecimento dos espaços de diálogo e das parcerias com a sociedade civil organizada" (PPA 2004-2007). Cabe ao Programa "Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial" administrar a relação entre o governo e a sociedade civil no que tange às políticas afirmativas. Isto inclui "campanhas de conscientização, concessão de bolsas para estudantes negros e apoio às iniciativas de promoção da igualdade racial" (PPA 2004-2007).

O projeto do governo em relação às desigualdades de gênero tem como prioridade, conforme já explicitado, a "transversalização" das questões de gênero (juntamente com as de raça) em toda e qualquer política formulada, englobando horizontal e verticalmente todas as instâncias de poder da administração federal. No que diz respeito à igualdade de oportunidade no mercado de trabalho, o programa federal "Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho" busca contribuir para a promoção da equidade, com vistas a garantir a inclusão, o acesso e a permanência das mulheres no trabalho em postos compatíveis com suas habilidades profissionais, investindo, especialmente, na elevação da escolaridade e no aperfeiçoamento das capacidades técnicas e de gestão (PPA 2004-2007).

Há que assinalar, contudo, que embora essas iniciativas sejam importantes, elas não são suficientes para mudar efetivamente a situação da mulher no mercado de trabalho, na medida em que não interferem nas estruturas que atribuem à mulher a responsabilidade exclusiva do cuidado da família e dos filhos. Para que isso seja alterado outros "serviços" e "equipamentos" devem ser criados, a fim de liberar a mão-de-obra feminina da sobrecarga de trabalho. Estes serviços e equipamentos são as creches, as lavanderias, os restaurantes. Trata-se também de chamar a atenção para o papel desempenhado pelos homens no âmbito doméstico, que precisa ser questionado e desconstruído, a fim de responsabilizá-los, tanto quanto as mulheres, pelo cuidado da família e dos filhos, uma responsabilidade que não compõe a noção de "provedor". Esta última questão não está colocada no PPA 2004-2007, embora esteja contemplada a criação de serviços que visam reduzir os encargos decorrentes do trabalho doméstico sobre as mulheres, como a ampliação do número de creches (PPA 2004-2007).

Em um balanço do PPA 2004-2007 no que concerne à igualdade de gênero e raça, Abramo (2007) ressalta duas novidades do Plano: a primeira consiste na introdução do recorte transversal de gênero e raça na formulação e implementação das políticas públicas; a segunda constitui o fato de ter havido uma

participação importante da sociedade civil em sua elaboração. Esta segunda novidade introduziu três noções importantes para a política pública: (i) a de que mais que políticas específicas para as mulheres, o PPA deveria avançar em direção a um enfoque de gênero para as políticas públicas; (ii) a necessidade de criação de indicadores claros tanto de processo, quanto de impacto; e (iii) a exigência de uma capacitação sistemática dos servidores públicos nos temas de gênero e raça, com a devida alocação dos recursos necessários à viabilização desse processo (Abramo, 2007: 249). De acordo com a autora, a existência de dois programas voltados especificamente para o tema da transversalização de gênero e raça, respectivamente na SPM e na SEPPIR, indica não só um maior compromisso com a igualdade de gênero e raça em relação aos governos anteriores, como colabora para uma maior visibilidade desses temas enquanto objetivos de governo (Abramo, 2007:250). Contraditoriamente, porém, conforme assinala a autora, a falta de indicadores específicos de gênero nos programas executados pelos ministérios consiste num problema, sendo muitos os programas desenvolvidos entre 2003 e 2006 em diversas áreas das políticas de emprego e inclusão social que não aparecem nos relatórios setoriais do PPA. Tal ausência de indicadores dificulta a avaliação e análise dos resultados, assim como das limitações e dificuldades enfrentadas (idem, ibidem).

## *2.2 ↪ Segunda Gestão Luiz Inácio Lula da Silva - o PPA 2008-2011*

O PPA 2008-2011 - "Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade" está estruturado em torno de três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. O eixo Agenda Social dá continuidade às ações voltadas para as parcelas da população mais vulneráveis econômica e socialmente, enfatizando as "transferências condicionadas de renda e ações complementares com vistas ao fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, da cultura e da segurança pública" (PPA 2008-2011). Nele, o governo reafirma e reitera o compromisso de combater o preconceito e a discriminação.

Segundo a avaliação governamental, a criação da SPM e da SEPPIR contribuiu para que gênero e raça se consolidassem como temas permanentes de ação no âmbito da gestão pública. Para o governo, "a inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas foi um dos grandes avanços nos últimos quatro anos, potencializada, em grande parte, pela implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres" (PPA 2008-2011).

O PPA 2008-2011 possui dois objetivos que tratam de inclusão social, geração de emprego, equidade, igualdade de gênero, raça e etnia e redução das desigualdades no trabalho: "1) promover a inclusão social e a redução das desigualdades; 2) promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.

O cumprimento do primeiro desses objetivos deverá se efetivar por meio da "consolidação de ações dirigidas à conquista de direitos básicos de cidadania pela população mais vulnerável e excluída

socialmente", o que significa "manter em queda os indicadores de pobreza e de desigualdade por meio da renda e do consumo das famílias mais pobres" (PPA 2008-2011). O documento esclarece que os programas de transferência de renda *per se* não são suficientes para garantir a realização deste objetivo. Eles devem contemplar ações complementares de "educação, qualificação profissional e de geração de trabalho e renda" (idem, *ibidem*).

No campo da geração de trabalho e renda, o documento ressalta os programas de "inclusão produtiva", que não estão restritos ao MTE, estando também localizados no MDS, responsável pelo Programa Bolsa Família. São de responsabilidade do MTE, o PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e as iniciativas concernentes à Economia Solidária. A qualificação social e profissional é o elemento comum aos diversos programas e ações, englobando formação inicial e continuada, integradas, de um lado, a ações de certificação e orientação e, de outro, dado o entrecruzamento entre educação e trabalho, a ações de elevação de escolaridade. Mantêm-se os segmentos "mais vulneráveis" como prioridade, ou seja, "mulheres chefes de família, afro e índio-descendentes, desempregados de longa duração, pessoas portadoras de necessidades especiais, etc" (PPA 2008-2011).

Outro dado que convém ressaltar é a aproximação com a agenda da OIT quanto à promoção do *Trabalho Decente*, definido como "trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, eqüidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho" (OIT, 2006). Na verdade, os dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011) apresentam pontos de convergência com a Agenda de Trabalho Decente, na medida em que o governo vem buscando difundir e colocar em prática o compromisso com a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a democracia, o desenvolvimento sustentável e o combate ao preconceito e à discriminação.

Embora o PPA 2008-2011 celebre as conquistas do anterior, ele nos lembra que os desafios ainda são muitos e que o atual período de governo não deve perder de vista que "a continuidade do modelo que conjuga crescimento econômico com inclusão social e redução das desigualdades passa pela consolidação das políticas sociais, que deverão atuar de forma cada vez mais integrada, promovendo, em conjunto com o crescimento econômico, a geração de empregos e a melhoria das condições de vida da população, especialmente, "as mais vulneráveis", no que tange às questões de educação, saúde, trabalho, renda, alimentação e nutrição, habitação, cultura, respeito à diversidade, entre outras" (PPA 2008-2011).

Articulação e Integração são duas variáveis consideradas fundamentais para o sucesso das políticas propostas. Isto não significa apenas estabelecer um diálogo entre os programas e ações, mas garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficaz e eficiente. Nesse sentido, o governo considera que é imprescindível que não haja sobreposição de programas e ações e tampouco exclusividade:

Trata-se de priorizar "os segmentos mais vulneráveis" econômica e socialmente, de evidenciar que a "vulnerabilidade" é multidimensional e agir de forma adequada sobre essa característica, sem, contudo, abrir mão das áreas de atuação específicas.

O Governo Federal identifica que, em relação às desigualdades de gênero, muito se avançou. Entretanto, ainda persiste "a hierarquização de sexo", o que determina às mulheres "espaços menos valorizados" (PPA 2088-2011). No que diz respeito à educação, por exemplo, o PPA reconhece que "as vantagens observadas em termos educacionais não se refletem no mercado de trabalho - as mulheres continuam participando menos do mercado de trabalho e as diferenças salariais permanecem significativas" (PPA 2008-2011). O Programa "Pró-Eqüidade de Gênero" implementado pela SPM, está voltado precisamente para a correção destas distorções. Às empresas que adotam o programa é conferido um distintivo<sup>17</sup>.

O PPA considera que tal como as de gênero, as desigualdades de raça estão presentes em todas as esferas da vida social e implicam, na verdade, maior grau de restrição de cidadania do que as de gênero. Os negros apresentam indicadores piores tanto em termos de educação quanto de trabalho. Mas é no mercado de trabalho que as desigualdades raciais, tanto quanto as de gênero, se expressam mais fortemente.

As ações governamentais de combate à discriminação racial estão pautadas pela "criminalização do racismo", "pela proibição da discriminação no trabalho, na educação, na liberdade de crença, no exercício dos direitos culturais ou de qualquer outro direito ou garantia fundamental" e pela "ação afirmativa"<sup>18</sup>. Esta última chama a atenção para a "responsabilidade do Estado de esforçar-se na criação de condições que permitam a todos se beneficiarem da igualdade de oportunidades (SEPPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2003).

Todavia, embora o II PPA do Governo Lula mantenha e consolide a incorporação realizada no primeiro PPA no que tange à perspectiva de gênero e raça no combate às desigualdades sociais e à exclusão, essa incorporação ainda mantém-se insuficiente. Tal insuficiência se expressa tanto na inexistência de indicadores de mensuração e avaliação dos resultados dos programas (já apontada nos comentários do I PPA), como na limitação da dotação orçamentária aos programas com dimensão de gênero e raça, embora tanto a SPM como a SEPPIR apontem em seus relatórios um pequeno aumento na dotação orçamentária desde 2003.

---

17 - A análise do Programa não será desenvolvida neste relatório. Para maiores informações consultar Abramo (2007).

18 - Ação Afirmativa ou "Ação Positiva compreende um comportamento ativo do Estado em contraposição à atitude negativa, passiva e limitada à mera intenção de não discriminar". (SEPPIR - Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2003).

### 3 ➤ A SPM e a SEPPIR : o reconhecimento das desigualdades de gênero e raça como problemas específicos e como entraves à consolidação da democracia

A SPM, instituída em 01/01/2003 foi criada com a função especial de promover a transversalização de gênero nas várias esferas do governo; seu surgimento foi seguido, em meio a forte pressão do movimento social, pela criação da SEPPIR, voltada à transversalização de raça. Ambas estão ligadas diretamente à Presidência da República seus/suas titulares possuem *status* de ministro/a, ainda que seus órgãos não constituam propriamente ministérios. Propondo-se a saldar uma dívida histórica do país com a desigualdade social, elas configuram importantes inovações do governo Lula, voltadas para a promoção da igualdade de gênero e raça no país.

Para a SPM, "a Secretaria de Políticas para as Mulheres inaugurou um novo momento na História do Brasil no que concerne à formulação, coordenação e articulação de políticas que promovam a igualdade entre mulheres e homens" (PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2005). Para a SEPPIR, a palavra desafio é a que mais se aproxima do intento assumido pelo Governo ao criar a Secretaria, por tratar-se da primeira resposta efetiva a uma antiga formulação do Movimento Negro de implementação de uma política de promoção da igualdade racial (PNPIR - Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2003).

#### 3.1 ➤ A SPM - Secretaria de Políticas para as Mulheres

A SPM orienta sua política pelos seguintes princípios: "igualdade e respeito à diversidade; equidade; autonomia das mulheres; laicidade do Estado; universalidade das políticas; justiça social; transparência dos atos públicos; e participação e controle social" (PNPM, 2005), os quais têm origem na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004, na qual foram também lançadas as bases para a construção do PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

### **O PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**

A Primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres está na base da construção do PNPM<sup>19</sup>. O Plano coloca no centro da discussão o papel do Estado, como "promotor e articulador de ações políticas" que alterem o quadro de desigualdades existente no país. O objetivo consiste em consolidar um Estado de Direito, em que as ações voltadas ao combate das desigualdades de toda e qualquer natureza sejam permanentes e não transitórias, à mercê das trocas de governo.

19 - Esta parte do trabalho está baseada fundamentalmente em PNPM (2005) e em Abramo (2007).

O PNPM possui uma linha de ação (*autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania*) voltada mais diretamente à incorporação da dimensão de gênero nas políticas de emprego, trabalho e renda. Essa linha comporta objetivos, metas, prioridades e ações relacionadas ao mundo do trabalho e aos direitos das mulheres à documentação, à propriedade, à infra-estrutura urbana e rural e à habitação. Ela inclui ações de atendimento prioritário para as mulheres em programas já implementados pelo governo nos âmbitos da qualificação profissional, incentivo à geração de emprego e renda e inserção no mercado de trabalho, inclusão das trabalhadoras rurais e incentivo à sua produção, acesso à terra, participação e cidadania, bem como ações de fiscalização dos direitos trabalhistas, ampliação dos direitos e melhoria das condições de trabalho das trabalhadoras domésticas, entre outras (BRASIL-SPM, 2006a, pág. 25).

Os objetivos pressupõem a promoção da autonomia econômica e financeira das mulheres; da equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho; de políticas de ações afirmativas que reafirmem a condição das mulheres como sujeitos sociais e políticos; da ampliação da inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar; do direito à vida na cidade com qualidade e acesso a bens e serviços públicos.

As metas consistem em: a) adotar medidas que promovam a elevação em 5,2% na taxa de atividade das mulheres entre 2003 e 2007; b) manter a média nacional de, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores atendidos pelo PNQ; c) conceder crédito a 400 mil mulheres trabalhadoras rurais no período 2005 e 2006; d) documentar 250 mil mulheres rurais no período 2004 a 2007; e) conceder 400 mil títulos conjuntos de terra no caso de lotes pertencentes a casais e a todas as famílias beneficiadas pela reforma agrária entre 2004 e 2007; f) atender 350 mil mulheres nos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural e de Assistência Técnica Sustentável entre 2004 e 2007. Além disso, vale destacar outra meta quantitativa importante para o tema do trabalho, que consiste em aumentar em 12%, entre 2004 e 2007, o número de crianças entre 0 e 6 anos de idade freqüentando creche ou pré-escola, a qual, embora relacionada à segunda linha do PNPM (*educação inclusiva e não sexista*) tem um impacto importante no trabalho das mulheres que possuem filhos menores de 6 anos.

As prioridades, acompanhadas das respectivas ações, são cinco. A primeira delas está voltada para a ampliação do acesso das mulheres ao mercado de trabalho e está composta por ações dirigidas principalmente ao atendimento prioritário das mulheres nas políticas ativas de mercado de trabalho (intermediação e qualificação de mão de obra, qualificação de jovens) e nas ações de fiscalização do trabalho. Também contempla uma ação voltada à capacitação de mulheres quilombolas, visando a geração de emprego e renda e o apoio aos estados e municípios na construção de equipamentos sociais, para facilitar a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho (creches, restaurantes e lavanderias públicas). Conforme aponta Abramo (2007), essas últimas são as únicas ações do PNPM que

têm relação com o tema da conciliação entre o trabalho e responsabilidades domésticas e familiares.

A segunda prioridade consiste na promoção da autonomia econômica das mulheres a partir do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio. Ela compõe-se de ações voltadas ao apoio técnico e financeiro (concessão de crédito) a projetos de geração de trabalho e renda, como cooperativas, associações e empreendimentos baseados nos princípios da economia solidária, com foco nas famílias chefiadas por mulheres. Destacam-se, também, ações relativas à implementação de planos de desenvolvimento territorial com enfoque de gênero, ao atendimento prioritário das jovens na linha de financiamento do Jovem Empreendedor do Proger e à inclusão dos quesitos sexo e cor no Programa Nacional de Ações Afirmativas.

A terceira prioridade, voltada à promoção de relações de trabalho não discriminatórias, com equidade salarial e de acesso a cargos de direção, inclui ações encaminhadas ao fortalecimento da negociação coletiva como meio de promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero; à capacitação de sindicalistas e agentes fiscalizadores do MTE em relação aos princípios relativos à igualdade de gênero e à não discriminação, incluídos aqueles que constam de tratados e convenções internacionais, como as Convenções nº 100 e 111 da OIT; à fiscalização de empresas privadas e órgãos governamentais e à mediação de conflitos em relação a esses mesmos temas; à realização de campanhas para a prevenção do assédio sexual; ao estabelecimento de metas percentuais de participação de mulheres no preenchimento de cargos públicos em comissão, inclusive os de mais alta hierarquia; à realização de campanhas de valorização dos trabalhos considerados femininos e à elaboração e implementação de um processo de certificação de empresas que respeitam os direitos das mulheres.

A quarta prioridade, a garantia do cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e o estímulo à divisão das tarefas domésticas, reúne ações focadas na ampliação dos direitos e melhoria das condições de trabalho das trabalhadoras domésticas, incluindo revisão e divulgação da legislação, capacitação de servidores das Delegacias Regionais do Trabalho, realização de 257 campanhas contra o trabalho infantil doméstico e inclusão das trabalhadoras domésticas infantis como público alvo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

A quinta prioridade, a ampliação do exercício da cidadania das mulheres e do seu acesso à terra e à moradia, envolve ações centradas nos temas: fortalecimento e implementação do programa de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural e da titulação conjunta da terra nos programas de Reforma Agrária; capacitação de conselheiros municipais de desenvolvimento sustentável em gênero, reforma agrária, agricultura familiar e etno-desenvolvimento; apoio a programas de urbanização de favelas, com especial atenção às mulheres chefes de família; incentivo a ações integradas entre o governo federal, governos estaduais e municipais para promoção do saneamento básico e o acesso à água, visando assegurar moradia em ambientes saudáveis e o estímulo à eletrificação das comunidades



rurais, dando prioridade a serviços e equipamentos que incidam diretamente na vida das mulheres.

Resumindo esse conjunto de objetivos, metas e ações, é possível verificar que ele está voltado tanto ao emprego formal e assalariado (igualdade salarial, acesso a cargos de direção no serviço público, negociação coletiva) quanto ao informal (acesso a recursos produtivos como crédito e terra, acesso à assistência técnica, estímulo ao associativismo, cooperativismo e outras formas de economia solidária), coincidindo com as Resoluções tomadas pelo II Congresso do SPETR.

Como destaca Abramo, esta linha de atuação do PNPM inclui "as únicas ações do plano referidas à infraestrutura urbana e rural e de serviços: acesso à água potável, ao saneamento básico, à eletrificação e à habitação, dentro da lógica de liberar o tempo das mulheres para as atividades produtivas e o trabalho remunerado". Por sua vez, como lembra a autora, o tema das creches não aparece nesta linha de atuação, mas no relacionado à educação não-sexista e inclusiva, não havendo, "no conjunto do plano, nenhuma outra meta, objetivo, prioridade ou ação que atenda à questão da conciliação entre o trabalho e a vida familiar e da promoção de um melhor equilíbrio entre homens e mulheres em relação às responsabilidades domésticas. Essa ausência reflete, sem dúvida, uma debilidade dessas iniciativas, já que não trata de uma dimensão central para a promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho" (Abramo, 2007: 258).

Outro aspecto que vale a pena comentar consiste na forte presença dos temas relativos às trabalhadoras rurais, o que parece refletir o protagonismo do MDA neste tema. De fato, como mais uma vez sublinha Abramo (2007: 258) "esse é um dos poucos ministérios setoriais que mantém, ao longo de todo o período, um programa específico voltado à promoção da igualdade de oportunidades".

Por fim, valeria destacar ainda a definição da meta mais geral da linha, já discutida por Abramo (2007), relativa à elevação da taxa de atividade. O problema que se coloca em relação a essa questão encontra-se no fato de a meta não ter sido definida em relação à taxa de ocupação ou de emprego, na medida em que não tem muito sentido aumentar a taxa de atividade das mulheres se isso não significar uma elevação da sua taxa de ocupação ou emprego.

No que concerne às demais metas da linha de autonomia no trabalho, o atendimento das mulheres cumpriu a meta na maior parte dos programas. No PNQ, elas corresponderam a 56% do total dos trabalhadores qualificados em 2005 e 58% em 2006; no Programa de Primeiro Emprego, dos 18.355 jovens atendidos, 53,4% eram mulheres em 2005, proporção esta que é mantida no ano seguinte; no que tange à intermediação de mão-de-obra, as mulheres corresponderam a 53,4% do total de trabalhadores recolocados por meio do SINE. No período 2004/2006 mais de 322.000 trabalhadoras rurais tiveram acesso ao crédito, pelo PRONAF Investimento Mulher<sup>20</sup>, sob responsabilidade do MDA, alcançando 80% da meta prevista pelo PNPM, que era chegar até o final

---

20 - Programa Nacional de Agricultura Familiar, voltado para o atendimento da mulher.

de 2007 com crédito concedido a 400.000 trabalhadoras rurais<sup>21</sup>.

A SPM atuou ainda no sentido de ampliar o financiamento para projetos de estímulo à autonomia das mulheres. Para isso, na revisão do PPA 2004-2007, realizada em 2004, foi criada a linha orçamentária de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho. Esta alteração permitiu que passassem a ser apoiados diversos projetos de capacitação para a geração de emprego e renda. Para desenvolvê-los, a SPM realizou diferentes parcerias com o SEBRAE, o Banco da Mulher, a Associação das Mulheres de Negócios e com diversas organizações não-governamentais e prefeituras. O convênio com o Banco da Mulher foi firmado em 2005, com o objetivo de ampliar o entendimento sobre as especificidades da oferta de crédito e microcrédito; ele capacitou 480 agentes de microcrédito para o atendimento especializado de mulheres que pretendiam obter crédito. A SPM também apoiou a realização de cursos de capacitação técnica e gerencial para mulheres, atendendo 4.046 mulheres em 18 estados. Além disso, foram apoiados oito projetos objetivando a formação de cooperativas e de associações de mulheres destinadas à geração de renda (SPM, Memória 2003/2006). Finalmente, no que tange à prioridade do PNPM às trabalhadoras domésticas, ela se expressa no Programa Trabalho Doméstico Cidadão, acima analisado.

Nos Balanços de Ações é recorrente a citação dos parceiros nas ações desenvolvidas. A atuação da SPM tanto quanto a da SEPPIR não se efetiva isoladamente, mas de forma conjunta, com a participação de outros ministérios e secretarias, das demais esferas de governo – estados e municípios e de outros atores sociais. Para que isso fosse possível, tratou-se, em alguns casos, de reformular a institucionalidade existente, colocando-lhe novos contornos, como é o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que integrava o Ministério da Justiça e, a partir da criação da SPM, passou a integrar a sua estrutura e, em outros, produzir uma inteiramente nova – como é o caso da própria criação da SPM, assim como da SEPPIR. Esses fatos merecem destaque por sua importância na criação de uma institucionalidade voltada precipuamente às ações de promoção da igualdade de gênero e raça.

Se esse conjunto de ações e novas institucionalidades significam um avanço considerável, na medida em que expressam o fato de que o combate às desigualdades de gênero e raça aparece pela primeira vez na história do país como um objetivo importante do plano estratégico de governo, orientando a elaboração do orçamento do governo federal, isso não significa, como demonstra Abramo (2007: 267), que esse planejamento estratégico tenha sido feito com uma perspectiva de gênero: o número de programas é reduzido, assim como a sua dotação orçamentária, além de que poucos ministérios contam com estruturas de gênero e programas próprios e bem localizados nas estruturas de poder. Ademais, como já comentado, as políticas carecem de indicadores capazes de permitir um acompanhamento adequado dos resultados dos programas implementados pelos ministérios e secretarias especiais da

---

21 disponível em <http://www.sistema2.planalto.gov.br>, acessado em abril de 2008

Presidência da República. Nesse sentido, o objetivo da transversalização permanece ainda como um desafio a ser concretizado de forma mais plena.

Mas é necessário ressaltar a importância do PNP. Por um lado, pela centralidade que as questões de gênero vêm assumindo nas discussões sobre políticas públicas de combate às desigualdades sociais e, mais do que isso, pelo retorno do Estado como indutor da dinâmica de redução dessas desigualdades. Por outro, em virtude de seu propósito e esforço de integrar as ações de vários ministérios em relação a objetivos definidos num processo de ampla participação e discussão como foi a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Da mesma forma, como ressalta Abramo (2007: 267), "ainda que as metas, ações e objetivos definidos no PNP tenham deixado de abarcar algumas áreas importantes para a política de promoção da igualdade de gênero (como por exemplo, os temas relativos à conciliação entre a vida e o trabalho), o fato de ter sido possível avançar no cumprimento das metas definidas também pode ser visto como um passo importante de um processo cumulativo".

### 3.2 ➤ *A SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial*

A SEPPIR tem como finalidade "coordenar políticas no campo da proteção aos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados por discriminação - negros, indígenas, ciganos, árabes, palestinos, judeus e outros, bem como pelas diversas formas de intolerância" (SEPPIR, Informativo Igualdade Racial, 2006). A Secretaria possui seis programas principais: 1) Implementação de um modelo de gestão da política de promoção da igualdade racial; 2) Apoio às comunidades remanescentes de quilombos; 3) Ações Afirmativas; 4) Desenvolvimento e Inclusão Social; 5) Relações Internacionais; 6) Produção do Conhecimento. Tais Programas foram desenhados e implementados por meio da PNPIR, conforme discutiremos a seguir.

### **A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR**

A PNPIR visa orientar o conjunto das ações do Governo Federal em relação às desigualdades raciais, tendo como objetivo central "reduzir as desigualdades raciais no Brasil, *com ênfase na população negra*" (PNPIR, 2003).

A questão da discriminação racial é considerada "um desafio ao ideário democrático" e "um entrave para a consolidação da democracia e do desenvolvimento econômico do país" (PNPIR, 2003). Para que essa Política seja viabilizada propõe-se que todos os atores comprometidos com a justiça social no Brasil não meçam esforços no sentido de erradicar toda e qualquer forma de discriminação. (PNPIR, 2003).

No que respeita às diretrizes propostas no campo do trabalho, emprego e renda, o Plano propõe um amplo conjunto de medidas<sup>22</sup>, dirigidas a:

- Efetivar a implantação das Convenções nºs 100, 111 e 169 da OIT concernentes à discriminação em matéria de emprego, salário e profissão.
- Implementar o programa de combate ao racismo institucional no serviço público.
- Implantar a dimensão de raça, gênero e juventude nas políticas públicas de trabalho, renda e empreendedorismo; formação profissional; programas de emprego de emergência; e micro-crédito.
- Criar mecanismos de fiscalização quanto à prática de discriminação racial na ocupação de vagas no mercado de trabalho.
- Estruturar um sistema de indicadores de raça e gênero para a avaliação e monitoramento das políticas públicas de geração de emprego e renda e combate à discriminação racial e à pobreza.
- Assegurar a introdução do quesito raça/cor nos formulários públicos de morbidade e mortalidade no trabalho, bem como nos formulários de acidente de trabalho e das doenças ocupacionais, e incentivar que as empresas o façam.
- Implementar ações contrárias às reformas trabalhistas e sindicais que acarretem perdas de salários, benefícios e direitos já adquiridos pela população negra.

Os instrumentos propostos para a implementação dessas diretrizes são as políticas especiais sob forma de Ações Afirmativas, entre as quais vale ressaltar:

- Incluir as populações negras, indígenas, ciganas e remanescentes quilombolas em programas de capacitação e permanência no emprego.
- Incentivar o comprometimento de empresas com a igualdade de oportunidades e de tratamento, mediante processos seletivos transparentes que explicitem os requisitos exigidos para o preenchimento de cargo ou função vacante. Estimular que os testes de admissão e mobilidade ocupacional baseados em entrevistas tenham peso classificatório e não eliminatório, com extinção de critério de foto.
- Instituir cotas para inserção de jovens índios(as) e negros(as) no Programa de Primeiro Emprego, de acordo com a proporcionalidade de cada município da federação. Fiscalizar, mediante a comissão permanente do MTE, as empresas beneficiadas pelo referido programa.

---

22 - A apresentação das diretrizes e instrumentos traçados pela PNPIR está baseada em (PNPIR, 2003) e Sardenberg e Costa (2006).

- Adotar políticas afirmativas para atender o(a) migrante por meio de programas de geração de emprego e renda.
- Promover um amplo processo de sensibilização, capacitação e formação de gestores(as) públicos(as) especializados nos temas de raça e gênero e incentivar que estados e município o façam.
- Implementar políticas de formação e qualificação profissional para as populações desfavorecidas economicamente, em especial para pessoas de raça negra, e incentivar que governos estaduais e municipais o façam.
- Realizar campanha nacional para estimular a geração de renda e o emprego para as mulheres negras, incluindo sua formação e capacitação a partir de 16 anos.
- Fortalecer a capacidade gerencial, técnica e profissional das mulheres indígenas visando melhorar a participação no mercado de trabalho.
- Garantir a política de ações afirmativas para as mulheres em todas as esferas do mercado de trabalho.
- Destinar recursos para atividades ocupacionais que visem à equidade de gênero, raça e etnia.
- Defender a igualdade salarial e o estímulo à ascensão profissional das mulheres negras em todas as instâncias do mercado de trabalho.
- Combater por meio de políticas públicas direcionadas às mulheres negras, os mecanismos de reprodução da discriminação, do racismo e das desigualdades raciais no mercado de trabalho.
- Utilizar os recursos do FAT na qualificação profissional da mulher negra, visando sua promoção e sua inserção efetiva no mercado de trabalho.
- Promover o fortalecimento da capacidade gerencial, técnica e profissional das mulheres negras, indígenas e quilombolas, com recorte geracional, visando à redução paulatina do emprego doméstico na população ocupada deste contingente.

Destaque-se também que o PNPIR prevê a estruturação de um sistema de indicadores de raça e gênero para a avaliação e monitoramento das políticas públicas, assim como o incentivo à realização de pesquisas no campo do trabalho, emprego e renda e a realização de um banco de dados disponibilizado para a sociedade. Com relação a esses temas, o PNPIR propõe:

- Garantir a realização de pesquisas sobre o assédio moral em relação à mulher no mercado de trabalho, observando o recorte racial.
- Exigir das empresas públicas e privadas, nacionais e multinacionais, bem como das cooperativas, a realização de pesquisa para diagnosticar o perfil dos(as) empregados(as),

- com dados sobre gênero, raça, orientação sexual, salário, escolaridade, função e a posição que ocupa na família, assegurando o monitoramento por organizações de trabalhadores(as) durante o tempo em que transcorrer o levantamento do referido perfil.
- Assegurar a realização de pesquisa científica que investigue o impacto e as conseqüências das transformações no mundo do trabalho na vida das trabalhadoras e trabalhadores, especialmente negros, negras e indígenas.
  - Fomentar levantamento, análise e divulgação de dados sócio-econômicos do IBGE, Ipea, Dieese e Pnad para a formulação de diagnósticos acerca da inclusão da população negra e indígena no mercado de trabalho.
  - Realizar mapeamento das comunidades negras, rurais e urbanas, com a finalidade de implementar políticas de geração de emprego e renda.
  - Incentivar que as pesquisas socioeconômicas incorporem os itens raça/cor a partir de definições mais objetivas: branco, negro, índio.
  - Divulgar dados sistematizados da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais – e do CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – por setor e ramo de atividade, com recorte racial e de gênero, conforme os critérios de cor e raça adotados pelo IBGE, criando mecanismos de sensibilização e orientação às empresas para o correto preenchimento dos formulários.
  - Criar banco de serviços de profissionais das populações negra, indígena, cigana e de outras etnias discriminadas para cadastrá-los(as) em cursos de capacitação em diversas áreas, por meio de parcerias com empresas privadas e públicas.

Na área dos direitos humanos relativos ao trabalho, o PNPIR propõe:

- (i) ampliar as ações de combate ao trabalho escravo em todo o território nacional, expropriando as terras de quem pratica esse crime;
- (ii) intensificar o programa de erradicação do trabalho infantil e implementar o plano nacional de prevenção e erradicação do trabalho infantil; e estimular a Fundacentro a apresentar ao MTE projeto de prevenção a acidentes e doenças de trabalho para negros, negras, índios e índias.

Tal como a SPM, a SEPPIR explicita três princípios básicos que deverão reger a execução dessas ações: "*transversalidade* – o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade de oportunidades de raça passam a constar como pressupostos de toda política do governo; *descentralização* – deve ser estabelecida uma gestão que comprometa os demais entes federativos com a inserção das temáticas

de gênero e de raça nas políticas públicas locais; *gestão democrática* – devem ser criados canais de, colaboração, harmonização das ações e apoio da sociedade civil" (PNPIR, 2003).

A avaliação da PNPIR exige que se considere, antes de mais nada, que qualquer dispositivo anti-discriminatório, pode influenciar a dinâmica do mercado de trabalho, especialmente se estiver inserido numa política de governo, como é o caso da PNPIR. Dentre os objetivos da Política passíveis de promover essa influência merecem destaque: *a defesa de direitos, a ação afirmativa e a transversalidade*.

Quanto à defesa de direitos trata-se de fazer cumprir os preceitos anti-discriminatórios da Constituição de 1988, que "criminalizou" o racismo, de modo a coibir a "*discriminação no trabalho, na educação, na liberdade de crença, no exercício dos direitos culturais ou de qualquer outro direito ou garantia fundamental*" (PNPIR, 2003, grifos nossos). A ação afirmativa é o instrumento privilegiado na formulação e execução de projetos que garantam "o acesso e a permanência de grupos discriminados, nas mais diversas áreas – educação, saúde, *mercado de trabalho, geração de renda*, direitos humanos, etc" (idem, ibidem). A transversalidade, por sua vez, permite que a questão racial permeie toda e qualquer política pública, desde a formulação até a execução. No Relatório de Avaliação 2003-2006, ela aparece em duas ações principais - "na incorporação dos valores de equidade étnico-racial às iniciativas do Estado, por meio da inserção de ações de igualdade racial em todas as áreas da política pública" e "na capacitação dos gestores nos temas transversais" (SEPPIR, 2007).

Na primeira ação situam-se o Programa Brasil Quilombola e a Ouvidoria e Monitoramento de Leis – que trata das práticas de racismo e de discriminação racial junto aos órgãos governamentais. Segundo o Relatório, houve um grande aumento do número de denúncias de 2005 para 2006, que passaram de 55 para 314. Entre os itens apurados, destaque-se o crescimento da discriminação racial no ambiente de trabalho. O Relatório não discute esse aumento, mas é possível que esteja relacionado à publicização da questão racial e à criação de espaços institucionais para o encaminhamento de denúncias. Isto permite não apenas expressar a indignação com relação a tais práticas, mas conferir-lhe estatuto jurídico, ao enquadrá-las como "crime".

Na segunda ação – capacitação dos gestores nos temas transversais, o Relatório aponta o diálogo que se estabeleceu com o Ministério Público, "quando a SEPPIR promoveu a realização de oficinas sobre a transversalidade de gênero e raça nas ações do governo federal, com a participação de outros órgãos da administração". (SEPPIR - Relatório de Avaliação 2003-2006, página 25). A ação, que passou a constar dos respectivos orçamentos de alguns dos órgãos que participaram da atividade (tornando-se ação permanente), teve "o intuito de propiciar a formação nos temas de direitos humanos, gênero e raça de servidores públicos federais, estaduais e municipais, titulares de cargos políticos e agentes de segurança pública" (Idem, ibidem).

A transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas é, conforme já nos referimos, um compromisso assumido pelo Governo Federal desde o I PPA. Portanto, não é tarefa exclusiva da SEPPIR, embora a Secretaria, por meio da PNPIR oriente as ações de todos os órgãos da administração pública federal em relação à questão racial. Em 2004, por exemplo, no âmbito do Programa Gênero, Raça, Pobreza e Emprego (GRPE) da OIT, foi realizada a Oficina Nacional de Capacitação e Informação, voltada especificamente para a transversalização das questões de gênero, raça e etnia no PNO. Tratava-se de capacitar coordenadores estaduais e municipais do Plano Territorial de Qualificação (Planteq), visando a implementação de políticas públicas afirmativas de gênero e raça nos programas de qualificação social e profissional (Moraes, 2005).

A SEPPIR firmou Termo de Cooperação Técnica com o MTE no final de 2003, o que resultou na sua participação nos seguintes Programas e Comissões: "Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça no Trabalho; Programa Primeiro Emprego; Programa de Qualificação e Requalificação Profissional; Programa Brasil, Gênero e Raça; e o Plano Setorial de Qualificação de Trabalhadores Domésticos. Foi ainda constituído o Comitê da Diversidade, para agregar empresas, instituições governamentais e não governamentais com o intuito de criar oportunidades e promover a diversidade étnico-racial no mercado de trabalho" (SEPPIR – Relatório de Avaliação 2003-2006, pág. 87). A Secretaria também integrou "a Comissão Interministerial – coordenada pelo MTE – para o desenvolvimento da Agenda Nacional de Trabalho Decente" (Idem, ibidem).

No âmbito do PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, a SEPPIR participou da criação do Consórcio Social da Juventude de jovens quilombolas em Alcântara – Maranhão. Segundo dados do MTE, 40% dos jovens atendidos pelo PNPE eram negros (SEPPIR, Relatório de Avaliação 2003-2006: 89).

No PNO, a SEPPIR avalia que sua atuação resultou na participação de 60% de negros e indígenas nos cursos de qualificação promovidos pelo MTE entre 2004 e 2006 (Idem, ibidem). Uma das conquistas mais comemoradas no âmbito da qualificação é a integração das trabalhadoras domésticas como público prioritário (idem, pág. 90).

Apesar disso tudo e do ineditismo em termos de políticas públicas que significa o Plano, não se pode deixar de reconhecer que, assim como a PNPMP, ele possui uma série de limitações que vão desde a sua limitada dotação orçamentária, muito aquém das suas necessidades, além da carência de estruturas voltadas especificamente para a promoção da igualdade racial e programas próprios e bem localizados nas respectivas estruturas de poder. Ademais, como já apontado, as políticas carecem de indicadores capazes de permitir um acompanhamento adequado dos resultados dos programas implementados. Nesse contexto, o objetivo da transversalização acaba não se efetivando, ainda quando um conjunto de políticas de combate à desigualdade de gênero e raça é colocado em prática por diferentes órgãos e instâncias do governo.



## **GRPE: Uma ação para a igualdade de gênero e raça no emprego e combate à pobreza, implementada pela OIT, em parceria com o Governo Federal**

O GRPE foi elaborado a partir do Programa Mundial da OIT de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego – GPE, que visa contribuir para a promoção da igualdade de oportunidades e a eliminação de todas as formas de discriminação. A incorporação da dimensão racial no programa brasileiro deveu-se à importância desse fator na determinação da situação de pobreza da população, assim como dos padrões de desigualdade social. O GPE tem como um dos seus principais materiais o Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Pobreza e Emprego, que no Brasil, com a incorporação da dimensão de raça, se transformou em Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego. O Manual é um material cuja origem remonta a um documento apresentado como contribuição da OIT à IV Conferência Internacional sobre a Mulher, em 1995. Seu principal objetivo era sintetizar a abordagem conceitual e a experiência prática da OIT na articulação da dimensão de gênero com os temas da pobreza, do emprego e da proteção social. Em 1999, iniciou-se o processo de adaptação do Manual para a América Latina, lançado em 2001. Nesse ano, essa versão foi traduzida para o português e iniciou-se um trabalho de adaptação à realidade brasileira, que enfrentou também o desafio de incorporar a dimensão racial. O objetivo principal do Programa GRPE no Brasil consistiu no apoio à incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas de combate à pobreza e de geração de emprego, contribuindo para aumentar as oportunidades de inserção de mulheres e negros no mercado de trabalho e melhorar a qualidade de seus empregos e atividades produtivas. O seu desenvolvimento ocorreu entre outubro de 2003 e junho de 2006, mas sua implementação iniciou-se já em 2000, num trabalho entre a OIT, o MTE, a Prefeitura de Santo André e o Governo do Estado de Pernambuco. Nessa primeira fase, o Programa contou com a assessoria do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT) para a incorporação da dimensão racial.

A criação da SEPPIR, em 2003, foi fundamental para sua ampliação no nível federal. Nesse ano, o Programa foi lançado oficialmente no país, com a assinatura de um Protocolo de Intenções entre a OIT e o Governo Federal<sup>23</sup>. A base institucional para a assinatura deste protocolo foi o Memorando de

23 O Protocolo foi assinado na ocasião pela SEPPIR – Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, a SPM – Secretaria Especial de Política para as Mulheres, a SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos, o MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, o MAS – Ministério de Assistência e Promoção Social, o MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (que em janeiro de 2004 foram substituídos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome), o MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, o MEC – Ministério da Educação, o MPS – Ministério da Previdência Social; MS – Ministério da Saúde e a SEDES – Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Entendimento, firmado entre o Presidente da República e o Diretor Geral da OIT, o qual estabeleceu um marco para o desenvolvimento do Programa de Cooperação Técnica no Brasil, com o objetivo de promover a Agenda Nacional de Trabalho Decente. Posteriormente, em 2004, foram assinados Protocolos de Intenções com a Câmara Regional do Grande ABC e com a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), viabilizando a implementação do Programa nessas regiões. Tais Protocolos criaram condições para o desenvolvimento de uma série de ações de capacitação, assessoria técnica e produção de conhecimento. Para o acompanhamento do Programa, foi criado um grupo técnico, composto pelos ministérios e secretarias signatários do Protocolo de Intenções. As principais atividades realizadas nesse âmbito foram:

**Oficina Nacional de Formação e Planejamento:** Tendo como objetivo principal familiarizar os/as participantes com os conteúdos do Manual e definir as linhas gerais de um plano de ação para a implementação do Programa, a oficina foi realizada, em fevereiro de 2004, com a participação de cerca de 60 pessoas entre gestores/as de políticas públicas, organizações de trabalhadores/as e empregadores/as.

**Oficina de Planejamento:** Realizada, em junho de 2004, com a participação do MTE, SEPPIR, SPM e OIT, teve como resultado a elaboração de um plano de trabalho detalhado, que orientou a execução do Programa.

**Reuniões Temáticas:** Iniciadas em junho de 2004, essas reuniões constituíram espaços de formação contínua de gestores/as de políticas públicas e demais parceiros/as do GRPE – organizações sindicais e empresariais, pesquisadores/as e organizações não-governamentais.

**Oficina de formação de formadores/as:** Com o objetivo de garantir a disseminação mais ampla dos conteúdos do Manual, foi realizada, em 2006, a Oficina de Formação de Formadores/as, com a duração aproximada de 40 horas, reunindo gestores/as públicos/as, representantes de organizações sindicais e empresariais, além de organizações não-governamentais envolvidas com esses temas. O principal objetivo dessa iniciativa foi formar um grupo de multiplicadores/as dos conteúdos do Manual.

### **Atividades com Ministérios, secretarias, entidades sindicais de empregadores:**

**MTE:** As atividades desenvolvidas com o MTE concentraram-se em: (i) capacitação de gestores/as do PNO, (ii) apoio à Concertação Social sobre Trabalho Doméstico e (iii) apoio técnico à Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidade e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho. A participação do GRPE no PNO deu-se por meio do apoio à transversalização dos enfoques de gênero e raça, bem como de atividades de capacitação de coordenadores/as e organizações executoras do Programa de Qualificação. Em setembro de 2004, foi realizada a Oficina Nacional de Capacitação, com 60 coordenadores/as do PNO; no mês seguinte foi realizada oficina com representantes de ONGs executoras de atividades do PNO.

O apoio ao Programa Trabalho Doméstico iniciou-se com a assinatura de um Protocolo de Intenções e se consubstanciou no PLANSEQ – Trabalho Doméstico Cidadão, conforme já analisado. Finalmente, com relação à Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho (CTIO), criada no âmbito do MTE, em agosto de 2004, com o objetivo de promover políticas públicas voltadas para o fortalecimento da igualdade de oportunidades e de tratamento e o combate a todas as formas de discriminação de gênero e raça no mundo do trabalho, o GRPE apoiou o I Encontro de Trabalho da CTIO e prestou assistência técnica permanente à Comissão.

**SPM:** No que concerne a esta Secretaria, a participação do GRPE consistiu em integrar, por meio de sua equipe técnica, o Comitê Pró-Equidade do Programa Pró-Equidade de Gênero, também já referido.

**MPS:** O GRPE desenvolveu várias atividades em parceria com a Coordenação de Educação Previdenciária, que compõe a estrutura do MPS. Entre elas, destacam-se as ações de capacitação voltadas para coordenadores/as e gestores/as regionais do Programa de Educação Previdenciária nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as quais envolveram cerca de 300 pessoas.

**Atividades com organizações sindicais e de empregadores:** Buscando o fortalecimento das capacidades institucionais das organizações sindicais e de empregadores/as, assim como a constituição e o fortalecimento de espaços de diálogo social em torno do tema, o GRPE implementou a participação de representantes desses dois setores em suas atividades, como na Oficina Nacional de Formação e Planejamento do Programa GRPE (2004); nas oficinas realizadas na Região do Grande ABC Paulista (2004), São Paulo (2006) e Salvador (2005) e no Curso de Formação de Formadores do GRPE (2006).

**Os projetos-piloto do GRPE:** O GRPE desenvolveu um conjunto de projetos-piloto, que foram de grande importância para sua implementação em regiões determinadas. Vale destacar os projetos desenvolvidos na Região do ABC Paulista, na Prefeitura Municipal de São Paulo, na Região dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e na Prefeitura Municipal de Salvador .

O Programa GRPE foi um importante exemplo de ação transversal de política de promoção da igualdade de gênero e raça, envolvendo Ministérios, Secretarias de Governo e Prefeituras do país.

Fonte: Programa GRPE no Brasil/Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) – [Brasília]: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

## Considerações Finais

Conforme os tópicos anteriores evidenciam, é importante destacar o pioneirismo das políticas colocadas em ação pelo MTE, especialmente as relacionadas à qualificação, a partir da criação de um Sistema Público de Emprego, em 1995.

Com efeito, a criação do Planfor nesse ano já previa o atendimento preferencial de acordo com os critérios de pobreza, escolaridade, sexo, raça, localização e a ocorrência de necessidades especiais, contemplando pela primeira vez na história do país a questão da segmentação e da discriminação no mercado de trabalho. O Plano de Formação Profissional levado a cabo pelo Planfor careceu, todavia, de uma maior articulação com as políticas educacionais e de intermediação de mão-de-obra, carências essas que o PNO tratou de enfrentar, além de articular a política de formação também com as políticas de desenvolvimento do país.

É, nesse sentido, que o tema da igualdade de gênero e raça adquire uma atenção especial por parte do Governo Federal, a partir de 2003, com o início da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a definição da redução das desigualdades sociais e a inclusão social em estratégias de longo prazo. É nesse contexto que as políticas de promoção da igualdade de gênero e raça serão inseridas no primeiro "mega-objetivo" da política de desenvolvimento a ser levada a efeito no período de 2008 a 2011, se fazendo presentes desde o I Plano Plurianual do Governo. De fato, o PPA 2004-2007, já enfatizava a necessidade de erradicação das desigualdades raciais, a partir de políticas públicas exercidas em parceria com a sociedade civil organizada, assim como o compromisso do governo em relação ao combate às desigualdades de gênero e à remoção de obstáculos à inserção da mulher no mercado de trabalho, compromissos estes que seguem adiante e se consolidam no PPA 2008-2011.

Vale destacar também a criação da SEPPIR e da SPM a partir de 2003, visando a implementação de secretarias específicas diretamente vinculadas à Presidência da República, com o estatuto de Ministérios, destinadas à formulação e articulação de políticas de promoção da igualdade de gênero e raça de forma transversal ao conjunto de ministérios do governo e às demais áreas da administração pública. É em meio a essas políticas voltadas para todas as áreas em que a desigualdade se expressa, que se situam as políticas públicas voltadas mais especificamente à promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.

Tais iniciativas, inéditas no país, constituem um importante esforço do governo no sentido de adotar medidas que possam se transformar em políticas de Estado, que garantam a estabilidade, a continuidade e a diversificação das ações a médio e a longo prazo. A promoção do Trabalho Decente, tal como definido pela OIT, teve um importante papel neste sentido, por meio do Programa Especial de Cooperação Técnica entre o governo brasileiro e a OIT.

Finalmente, valeria considerar que se esse conjunto de esforços tem permitido um grande avanço no combate à discriminação de gênero e de raça, ele ainda sofre de uma série de limitações, que se expressam especialmente na dificuldade de transversalizar as políticas seja nas diferentes ações do SPETR, seja no interior de cada uma de suas funções, conforme ficou evidenciado principalmente na análise do Sistema de Intermediação, Geração de Emprego e Renda e Economia Solidária, mas também do PNO, da SPM e da SEPPIR. Nesse sentido, ele não foi suficiente para erradicar as desigualdades de gênero e raciais no mercado de trabalho que ainda persistem, ainda que de forma menos pronunciada.

#### 4 ↻ Recomendações

Se levarmos em conta que, como adverte Valenzuela, "a injustiça social tem sua máxima expressão na desigualdade da distribuição dos recursos econômicos (...) e a distribuição da riqueza varia segundo o gênero e raça (...) é, no mercado de trabalho, que o sexo e a cor da pele marcam as oportunidades dos indivíduos, restringindo as oportunidades de mulheres e negros" (1999:153). De fato, no tange à inserção ocupacional, as desigualdades de gênero e raça interferem em vários aspectos, como o acesso ao emprego, os níveis de remuneração, as condições de trabalho, a ascensão profissional, a organização sindical e a negociação coletiva (Ribeiro, 2006).

No caso do Brasil, como lembra Sanches (2006), a desigualdade e a discriminação de gênero e raça são fenômenos que atingem a maioria da população brasileira: "As mulheres e a população negra representam, respectivamente, 42% e 44,5% da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira. Somadas, correspondem a 55 milhões de pessoas ou a 68% da PEA no Brasil, ou seja, uma ampla maioria: 36 milhões de negros de ambos os sexos e quase 19 milhões de mulheres brancas. Especial atenção deve ser dada à situação das mulheres negras (mais de 14 milhões de pessoas que representam 18% da PEA brasileira), já que estão submetidas a uma dupla ou frequentemente tripla discriminação (de gênero e raça, em grande medida vinculadas também à discriminação por origem social)" (OIT, 2006: 11).

Nesse sentido, as dimensões de gênero e raça são elementos estruturantes da desigualdade social no país e demandam políticas públicas específicas, que possam ser seguidas e avaliadas para poderem contribuir eficazmente para a redução das desigualdades. Considerando as limitações que apontamos nos tópicos anteriores em relação à PNPM, PNPIR e Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, em termos da promoção da igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho, consideramos que os procedimentos abaixo, separados por distintos níveis de aplicação, podem colaborar com o avanço do desenho da política pública:

## I ↪ No nível geral do governo:

1. a formação de uma massa crítica de gestores/as sensibilizados/as e capacitados/as nos temas de gênero, raça e etnia, capazes de entender a necessidade de adotar essas perspectivas e dotados/as de instrumentos e ferramentas necessárias para levá-las à prática, ou seja, capazes de traduzir essa "sensibilidade geral" em políticas, programas e ações, mecanismos e procedimentos concretos em cada área de atuação (Abramo, 2007).
2. a melhoria do sistema de monitoramento e avaliação sistemática das políticas e programas adotados, com a construção de indicadores capazes de permitir o acompanhamento dos resultados dos programas e ações implementados pelos diversos órgãos públicos. Tendo em vista a articulação das desigualdades de gênero e raça, tais indicadores devem ser trabalhados de forma a incluir cruzamentos entre sexo e raça, de forma a permitir verificar como os determinantes de gênero e raça se interconectam (Sardenberg e Costa, 2006: 20).

## II ↪ No nível do Ministério do Trabalho e Emprego:

3. a garantia de uma participação equitativa de homens e mulheres, negros e brancos nos órgãos colegiados deliberativos do MTE, CODEFAT, Comitê Deliberativo do FAT, Comissão Tripartite, enfim, em todas as instâncias deliberativas do MTE.
4. a criação de uma infra-estrutura específica, que apóie um Plano de Ação de promoção da igualdade de oportunidade de gênero e raça, de forma a permitir que as perspectivas de gênero e raça se difundam por toda a cultura institucional e o Plano de Ação se desenvolva como "rotina cotidiana e não como um espaço paralelo ou de confronto" (Sardenberg e Costa, 2006: 21)
5. a garantia de recursos necessários para ações específicas de capacitação e sensibilização das equipes técnicas do MTE e das entidades parceiras na perspectiva de gênero e raça.
6. a garantia de recursos necessários para a criação de uma coordenadoria especial voltada para a transversalização de gênero e raça, vinculada ao Gabinete da/o Ministra/o (Sardenberg e Costa, 2006: 27)
7. a explicitação dos componentes de gênero e raça em todas as ações do MTE, assim como nas relacionadas a apoios técnicos, financiamentos e parcerias.

### III ➤ No nível do Plano Nacional de Qualificação:

8. o estabelecimento de obrigatoriedade de reserva de no mínimo 30% das vagas dos cursos do PNQ para um dos sexos em todos os programas de formação da mão-de-obra, com o objetivo de garantir o acesso das mulheres às ocupações tradicionalmente masculinas (Sardenberg e Costa, 2006: 28)
9. a definição de critérios com base no gênero e raça para a concessão de bolsas de estudos para formação (Sardenberg e Costa, 2006: 28)
10. a obrigatoriedade da utilização de dados estatísticos desagregados por sexo e raça/cor na elaboração de propostas e políticas na perspectiva de gênero e raça, em especial nas ações dos PlanTecs e Proesqs (Sardenberg e Costa, 2006: 27)
11. a integração no SIGAE de variáveis que garantam o acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações na perspectiva de gênero e raça (Sardenberg e Costa, 2006: 28)
12. a definição como política ministerial, da formação em gênero e raça das equipes técnicas responsáveis pela execução de políticas, avaliação de projetos, bem como acompanhamento e monitoramento de políticas.

### IV ➤ No nível da Intermediação da Mão-de-Obra

13. a introdução em todas as ações da IMO das perspectivas de gênero e raça, com estabelecimento de metas de atendimento na proporção da presença de negros na PEA, com a criação de indicadores capazes de permitir um acompanhamento adequado dos resultados dos programas e ações implementados e seu cruzamento com os dados de gênero.

### V ➤ No nível do PROGER e Economia Solidária

14. a introdução da perspectiva de gênero e raça, com estabelecimento de porcentagem de atendimento de mulheres e negros, proporcional a sua participação na PEA, para todas as atividades voltadas aos setores informais, como as do PROGER e da Economia Solidária.
15. o desenvolvimento de programas e ações voltadas especificamente para a inserção de mulheres e negros no PROGER e na EcoSol.

## Bibliografia

1. ABRAMO, Laís (Ed.). *Questionando um mito: custos do trabalho de homens e mulheres*. Brasília, DF: OIT, 2005. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/info/publ\\_result.php](http://www.oitbrasil.org.br/info/publ_result.php)>.
2. ABRAMO, Laís – *A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?* Tese de Doutorado, agosto de 2007 (mimeo).
3. ARAÚJO, Ubiratan Castro de, "O negro no mercado de trabalho", in *O Negro no Mercado de Trabalho*, Projeto Especial de Qualificação Social e Profissional da População Afro-brasileira, Seminários e Oficinas, MTE e MinC, Brasília, 2004.
4. AZEREDO, Beatriz – *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo, ABET – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, São Paulo, 1998.
5. BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecimento da Secretaria de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade de gênero nas políticas públicas*. Brasília: CEPAL, SPM, 2005.
6. BANDEIRA, Lourdes; VASCONCELOS, Marcia. *Equidade de gênero e políticas públicas: reflexões iniciais*. Brasília, DF, 2002. (Cadernos Agende, v. 3).
7. BRASIL. Ministério da Saúde – *Balanco de três anos do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal*, Brasília, DF, março de 2007. Disponível em: [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br). Acesso em dezembro de 2007.
8. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – *Plano Plurianual 2004-2007*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em outubro/2007.
9. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – *Plano Plurianual 2008-2011*, Brasília, DF, 2006a. (Caderno1). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>
10. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – *Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007*, Brasília, DF, 2003.
11. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – *Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo*, Brasília, DF, abril de 1997.
12. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – *Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo*, Brasília, DF, abril de 1997.
13. BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – *Trabalho Doméstico Cidadão*, Brasília, 2005.
14. BRASIL. MTE – Ministério do Trabalho e Emprego, CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT e FONSET – Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho – *II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*, Brasília, DF, 2005
15. BRASIL. MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. PNQ – *Plano Nacional de Qualificação 2003-2007*, Brasília, DF, MTE/SSPE, 2003.



16. BRASIL. SEPPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial*. Brasília, DF, 2003 e 2005. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em novembro de 2007.
17. BRASIL. SEPPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Relatório de Avaliação 2003-2004*, Brasília, DF, 2005. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em novembro de 2007.
18. BRASIL. SEPPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Relatório de Avaliação 2003-2006*, Brasília, DF, 2005. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em novembro de 2007.
19. BRASIL. SEPPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Informativo da Igualdade Racial - 2006*, Brasília, DF, 2005. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em novembro de 2007.
20. BRASIL. SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em novembro de 2007.
21. BRASIL. SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, Balanço das Ações 2003/2005*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em dezembro de 2007.
22. BRASIL. SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Enfrentamento à Violência contra as mulheres, Balanço das Ações 2006-2007*, Brasília, DF, 2007. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em dezembro de 2007.
23. BRASIL. SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Memória 2003-2006*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: [www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br). Acesso em dezembro de 2007.
24. CACCIAMALI, Maria Cristina – “Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90” in *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*.
25. CARDOSO Jr, José Celso; GONZALEZ, Roberto; STIVALI, Matheus; AMORIM, Brunu; e VAZ, Fábio – *Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: Desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Texto para Discussão nº 1237. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, novembro de 2006. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em outubro de 2007.
26. CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – *Gestão Local, Empregabilidade e Equidade de Gênero e Raça: um experimento de política pública na região do ABC paulista*, São Paulo, maio de 2003.
27. IE/CESIT/UNICAMP – *O Sistema Público de Emprego no Brasil: Quadro Geral e Principais Desafios* in II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, MTE/ CODEFAT/FONSET, Brasília, 2005.
28. LEITE, Marcia da Paula; SOUZA, Silvana Maria. *Costos del trabajo femenino: imágenes y*

- realidades en el ABC paulista*. In: ABRAMO, Laís; TODARO, Rosalba (Ed.). Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina. Lima: OIT, 2002. cap. 5.
29. LEITE, Marcia da Paula; SOUZA, Silvana Maria. *Quadro geral da dimensão de gênero e raça no PNQ*. [S.l.: s.n.], 2005.
30. MORAES, Eunice Léa de. *Relação gênero e raça na política pública de qualificação social e profissional*. MTE, SPPE.DEQ, Brasília, DF, 2005.
31. NABUCO, Maria Regina; CASTRO, Gilberto Ribeiro e DUTRA, Ricardo Rodrigues. *Experiência Locais de Geração de Emprego e Renda no Brasil: a experiência do Estado de Minas Gerais*, 2000 apud IE/CESIT/UNICAMP – O Sistema Público de Emprego no Brasil: Quadro Geral e Principais Desafios in II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, MTE/CODEFAT/FONSET, Brasília, 2005.
32. OIT. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: [www.oitbrasil.org.br](http://www.oitbrasil.org.br). Acesso em novembro de 2007.
33. OIT. *Trabalho Doméstico e Igualdade de Gênero e Raça: desafios para promover o Trabalho Decente no Brasil*, Brasília, sd. Disponível em: [www.oitbrasil.org.br](http://www.oitbrasil.org.br). Acesso em 12/2007.
34. OIT. *Manual de formação e informação do Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego*. Brasília, 2005.
35. RIBEIRO, Matilde – *Um passo a mais para a Igualdade Racial* in Gênero, Raça, Pobreza e Emprego: o Programa GRPE no Brasil/Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) – [Brasília]: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
36. SANCHES, Solange – *O Trabalho Doméstico no Brasil*, Brasília, OIT, 2006 (mimeo).
37. VALENZUELA, Maria Helena – "Igualdade de oportunidades e discriminação de raça e gênero no mercado de trabalho no Brasil" in *Abertura e Ajuste do Mercado de Trabalho no Brasil: Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. OIT, MTE, Editora 34, Brasília, DF e São Paulo, 1999.





## **Negociação Coletiva de Trabalho e Equidade de Gênero e Raça no Brasil**

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

O presente estudo apresenta os direitos com relação ao trabalho das mulheres e dos negros e as garantias relativas à equidade de gênero e raça assegurados pelas negociações coletivas de trabalho realizadas no Brasil no período compreendido entre 2001 e 2006. Para isso, foram analisados acordos e convenções coletivas que resultaram desses processos e que foram registrados no SACC– Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas, desenvolvido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

O SACC–DIEESE é um sistema desenvolvido para o cadastramento de documentos que definem as condições de trabalho das diversas categorias profissionais e que resultam das negociações entre empregados e empregadores ou de decisão da Justiça do Trabalho, incluindo, portanto, acordos coletivos, convenções coletivas e sentenças normativas<sup>1</sup>. Seu principal objetivo é subsidiar o movimento sindical brasileiro nos processos de negociação coletiva – tanto na preparação das campanhas reivindicatórias quanto na argumentação nas mesas de negociação –, bem como viabilizar estudos e pesquisas de interesse dos trabalhadores.

O DIEESE constituiu um painel que procurou contemplar os acordos e convenções coletivas paradigmáticos para as negociações no Brasil, em nível regional, setorial ou nacional, de forma a permitir a difusão dos mais importantes contratos resultantes desses processos. Isso foi possível graças à estrutura nacional do DIEESE, presente em todas as regiões geográficas do território brasileiro e em entidades sindicais representativas de trabalhadores dos mais diversos setores da economia.

De 1993 a 2002, eram coletados pelo sistema os documentos resultantes de 94 unidades de negociação<sup>2</sup> realizadas durante cada ano, que contemplavam, aproximadamente, 30 categorias

---

1 Acordos coletivos são contratos celebrados entre entidades sindicais representativas de trabalhadores e uma ou mais empresas; convenções coletivas são contratos celebrados entre entidades sindicais representativas de categorias patronais e de trabalhadores, e sentenças normativas são o resultado de julgamento de dissídios coletivos pelos tribunais do trabalho. Para efeitos de exposição, serão utilizadas, indistintamente, as expressões: contratos, contratos de trabalho, documentos e instrumentos.

2 Por unidade de negociação, entende-se cada núcleo de negociação coletiva entre representantes de trabalhadores e de empregadores do qual se pretende obter a regulamentação das condições de remuneração e de trabalho. Para exemplificar, podem-se citar os metalúrgicos do estado de São Paulo, que têm seis contratos coletivos incluídos no SACC–DIEESE, negociados separadamente por dois grupos de entidades sindicais representativas de trabalhadores com três grupos de entidades sindicais patronais de diferentes atividades econômicas. Quando se tratar da exposição das cláusulas, essas serão tratadas como seis unidades de negociação.

profissionais - pertencentes aos setores industrial, comercial e de serviços - e 14 Unidades da Federação das regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste.

A partir de 2003, a base de dados do SACC-DIEESE foi ampliada para 220 unidades de negociação ao ano, passando a abranger cerca de 50 categorias profissionais em 18 Unidades da Federação de todas as regiões geográficas do país, inclusive da Norte, resultando em um painel ampliado. Também foram incluídas contratações firmadas por trabalhadores rurais e trabalhadores em empresas estatais, cujos instrumentos coletivos de trabalho apresentam diferenças significativas em relação aos demais.

Para o tratamento das informações, foi desenvolvida uma metodologia para a classificação e recuperação dos dados constantes dos contratos, de forma a localizar as cláusulas que os compõem, além de permitir destacar suas principais características, tais como: categorias favorecidas, data-base, tipo de instrumento resultante, instância de formalização dos contratos e abrangência geográfica, entre outras.

Ao pesquisar a base de dados, pode-se investigar todo o material cadastrado ou fazer uma consulta delimitada por alguns parâmetros, como categoria profissional, abrangência geográfica, tipo de instrumento, vigência. Dessa maneira, pode-se pesquisar uma ou mais cláusulas que constem em todos os contratos que compõem o SACC-DIEESE ou apenas as que constem de contratos com determinadas características.

No que se refere ao trabalho das mulheres e às questões de gênero, este é o terceiro estudo consecutivo<sup>3</sup> que o DIEESE elabora para analisá-las no âmbito das relações entre capital e trabalho. O primeiro<sup>4</sup> apresentou um panorama das cláusulas constantes dos contratos coletivos de trabalho firmados no período compreendido entre 1993 e 1995. O segundo<sup>5</sup> foi desenvolvido no âmbito de um projeto da OIT, que, além do Brasil, envolveu outros cinco países da América Latina – Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Em relação às garantias a trabalhadores negros e à equidade racial, este foi o primeiro levantamento realizado pelo DIEESE.

Para a realização do presente estudo, portanto, as cláusulas sobre gênero e raça foram pesquisadas em levantamentos independentes.

---

3 Em 1987, o DIEESE já havia realizado um levantamento das cláusulas constantes dos contratos coletivos firmados nos anos de 1985 e 1986, por solicitação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, publicado em: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. Legislação trabalhista: limitações e conquistas. Brasília, DF; CNDM, [1987]. (Mulher & Trabalho, 3). 71p.

4 Equidade de gênero nas negociações coletivas: cláusulas relativas ao trabalho da mulher no Brasil / DIEESE – São Paulo: DIEESE, 1997.

5 Negociação coletiva e equidade de gênero no Brasil: cláusulas relativas ao trabalho da mulher no Brasil – 1996-2000. São Paulo: DIEESE, ago.2003, publicação realizada no âmbito do Projeto Regional: Negociação Coletiva e Equidade de Gênero na América Latina, da OIT – Organização Internacional do Trabalho

## Cláusulas sobre o trabalho da mulher e as questões de gênero

O levantamento das questões de gênero no período de 2001 a 2006 revela que cada unidade de negociação assegurou, em média, seis cláusulas por ano, sendo que, em alguns casos, não houve nenhum registro e, em outros, foram observados dez. Isso representa um avanço em relação aos períodos anteriormente analisados, dado que, entre 1993 e 1995, a média era de quatro cláusulas e, entre 2001 e 2006, de cinco.

Foram observadas garantias relativas a sete temas: *gestação, maternidade/paternidade, responsabilidades familiares, condições de trabalho, exercício do trabalho, saúde e equidade de gênero*. Aproximadamente metade dessas garantias trata da *maternidade e paternidade*, cerca de 20% estão relacionadas à *gestação* e 15% a *responsabilidades familiares*. As demais se dividiram entre os grupos *condições de trabalho* (9%), *saúde da mulher* (5%), *equidade de gênero* (3%) e *exercício do trabalho* (1%).

**Tabela 1 – Distribuição das unidades de negociação, por cláusulas relativas à gestação, 2001-2006**

Cláusulas Relativas à gestação	Unidades de negociação	
	Número	%
Estabilidade gestante	70	77,8
Função compatível à gestante	11	12,2
Horário de trabalho da gestante	4	4,4
Exame pré-natal	4	4,4
Atestado médico de gravidez	4	4,4
Primeiros socorros para parto	1	1,1
Total de unidades de negociação que compõe o SACC-DIEESE		90

Fonte: DIEESE. SACC – Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas

No que se refere à gestação, foram assegurados direitos relativos à preservação da saúde da mulher e da criança durante o período de gravidez, garantindo condições de trabalho compatíveis com a situação e assegurando seu acompanhamento e desenvolvimento satisfatório, além da coibição de práticas que visem à caracterização da gravidez como impeditivo para a contratação ou manutenção do emprego da trabalhadora. Para fins analíticos, essas cláusulas foram classificadas em sete tipos: estabilidade gestante; função compatível com a gravidez; horário de trabalho da gestante; exame pré-natal; atestado médico de gravidez; primeiros socorros para o parto; e informações sobre risco à gestante.

A grande maioria das cláusulas trata da estabilidade de emprego da gestante, direito já previsto em lei<sup>6</sup>. Parte delas reforça a obrigatoriedade do cumprimento da legislação e parte avança em algumas das determinações legais. Em proporção significativamente inferior, e também com base em determinação legal<sup>7</sup>, observa-se a garantia de transferência da gestante para função compatível com a gravidez.

As demais conquistas apresentam-se em frequência bastante reduzida. O abono de faltas para consultas de acompanhamento pré-natal e a proibição de exigência de exames de gravidez para admissão, inicialmente, eram restritos a grupos específicos de trabalhadoras por meio da negociação coletiva de trabalho. Entretanto, tais garantias foram estendidas a todas as trabalhadoras, respectivamente, com a Lei 9.799 (inciso IV, de 26/05/1999) e Lei 9.029/95 (art.1º e 2º inciso II). Outras garantias – como a liberação da gestante antes do término do expediente e a flexibilização do seu horário de trabalho – continuam exclusivamente como objeto de acordo entre as partes e restringem-se, ainda, a poucas unidades de negociação.

É interessante observar que apenas uma cláusula assegura alguma garantia ao pai durante o período de gestação da criança, prevendo o abono de falta para que possa acompanhar a esposa ou companheira gestante durante o tratamento pré-natal.

---

6 Disposições Transitórias da Constituição Federal, art. 10, inciso II b

7 Consolidação das Leis do Trabalho, §4º do art. 392, modificado pela Lei 9.799 (26 de maio de 1999)



Tabela 2 – Distribuição das unidades de negociação, por cláusulas relativas à maternidade/paternidade, 2001–2006

Cláusulas Relativas à maternidade/paternidade	Unidades de negociação	
	Número	%
Licença-maternidade	22	24,4
Licença-paternidade	32	35,6
Estabilidade pai	7	7,8
Garantias à lactante	19 <sup>(1)</sup>	21,1
Licença amamentação	1	1,1
Intervalos para amamentação	16	17,8
Jornada de trabalho da lactante	2	2,2
Creche	57	63,3
Acompanhamento de filhos	51	56,7
Auxílio-natalidade	-	-
Dependentes com deficiência	15	16,7
Garantias na adoção	34 <sup>(1)</sup>	37,8
Licença à mãe adotante	27	30,0
Licença ao pai adotante	6	6,7
Estabilidade a adotantes	5	5,6
Creche para filhos adotivos	13	14,4
Auxílio-adoção	-	-
<b>Total de unidades de negociação que compõe o SACC-DIEESE</b>		<b>90</b>

Fonte: DIEESE. SACC - Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas

No grupo maternidade/paternidade estão incluídas cláusulas cuja finalidade é possibilitar a conciliação entre o exercício do trabalho e os cuidados necessários à criação e ao acompanhamento dos filhos, compreendendo garantias a pais e mães desde o momento do nascimento da criança. Essas foram classificadas nos seguintes tipos: licença-maternidade; licença-paternidade; estabilidade pai; licença-

amamentação; intervalos para amamentação; jornada de trabalho da lactante; creche; acompanhamento de filhos; garantias a trabalhadores que têm dependentes com deficiência; licença à mãe adotante; licença ao pai adotante; estabilidade a adotantes; creche para filhos adotivos; e auxílio-adoção.

Dos grupos que tratam de garantias relativas ao trabalho da mulher e à equidade de gênero, este é o que apresenta a maior quantidade de cláusulas negociadas e a maior diversidade temática. Entretanto, a grande maioria destas cláusulas reforça matérias já previstas em lei, mantendo, também, a predisposição de direcionar estas atividades e cuidados à trabalhadora mãe. Assim, apesar de algumas garantias serem estendidas a trabalhadores de ambos os sexos, pode-se reconhecer a tendência de atribuir às mulheres a maior responsabilidade pela criação dos filhos.

Cabe ressaltar que a Convenção nº 156 da OIT sobre trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares e a Recomendação nº 165 que a acompanha, que complementam a Convenção nº 111, consideram que o tema das responsabilidades familiares não diz respeito apenas às mulheres e que são necessárias ações que favoreçam a conciliação da vida familiar e trabalho para ambos os sexos.

A maior parte das cláusulas que tratam da licença maternidade refere-se à sua duração, confirmando os 120 dias previstos na legislação<sup>8</sup>. Menos da metade assegura o recebimento de benefícios durante o período da licença. A extensão da licença para 130 dias foi assegurada em apenas uma cláusula.

A maioria das cláusulas sobre licença paternidade assegurou os cinco dias, conforme estabelecido em lei. Apesar de a estabilidade do emprego do pai não ser objeto de lei, algumas unidades (7) de negociação asseguraram cláusulas a este respeito, considerando períodos de até 90 dias a partir do parto.

Com relação às garantias à lactante, a maior parte das cláusulas neste grupo assegura o que já está estabelecido em lei<sup>9</sup>: intervalos para amamentação e local para a guarda dos filhos durante a jornada de trabalho, com especial destaque para o reembolso de despesas com creche.

As demais garantias com relação à maternidade/paternidade foram conquistadas diretas dos processos de negociação coletiva, como os abonos de falta para acompanhamento de filhos por questões de saúde (tanto para trabalhadoras quanto trabalhadores) e auxílio para despesas com tratamento e/ou medicamento de dependentes com deficiência.

A licença maternidade de mães adotantes foi a principal garantia registrada nas cláusulas relativas à adoção, em conformidade com o estipulado em lei (art. 392-a da CLT). Algumas cláusulas

---

8 O artigo 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal assegura às trabalhadoras urbanas e rurais a licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com duração de 120 dias. A Lei 11.770, de setembro de 2008, ao instituir o Programa Empresa Cidadã, estabelece a prorrogação da licença-maternidade por 60 dias às empregadas de pessoas jurídicas que aderirem ao programa, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, sendo concedida imediatamente após os 120 dias garantidos pela Constituição

9 Art 396 da CLT para os intervalos e § 1º do artigo 389 da CLT e Portaria nº 3.296, de 3 de setembro de 1986 para creches e critérios para reembolso.

ampliaram a legislação, como, por exemplo, as relativas a licença ao pai adotante, estabilidade para adotantes e extensão do intervalo para amamentação às mães adotivas.

**Tabela 3 – Distribuição das unidades de negociação, por cláusulas relativas às responsabilidades familiares, 2001-2006**

<b>Cláusulas Relativas às responsabilidades familiares</b>	<b>Unidades de negociação</b>	
	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>Acompanhamento de cônjuges/familiares</b>	27	30,0
<b>Auxílio-educação</b>	22	24,4
<b>Assistência à saúde</b>	24	26,7
<b>Auxílio a dependentes</b>	1	1,1
<b>Total de unidades de negociação que compõe o SACC-DIEESE</b>	<b>90</b>	

Fonte: DIEESE. SACC - Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas

No grupo responsabilidades familiares estão classificadas as cláusulas que estabelecem garantias aos trabalhadores em relação à vida familiar, tanto no que se refere à sua presença em situações que a requeiram, quanto à extensão a seus dependentes dos benefícios aos quais têm direito. Essas garantias foram agrupadas, por afinidade temática, em quatro tipos: acompanhamento de cônjuges/familiares (em casos relacionados a questões de saúde); auxílios para gastos com a educação de dependentes; assistência à saúde; e auxílio-dependentes. A maioria das questões tratadas neste grupo é fruto de negociação direta entre as partes. Com exceção do salário-educação, as demais não têm amparo legal.

As garantias relacionadas à educação identificadas nesta pesquisa foram classificadas em cinco tipos: empréstimos, auxílios, salário-educação, convênios para aquisição de material escolar e bolsas de estudos. Destacam-se, aqui, alguns benefícios conquistados, como subsídio de 50% para gastos com material escolar e matrícula e concessão de "kit material escolar".

Com relação à saúde, foram asseguradas a extensão de planos de saúde e a concessão de subsídios para despesas com medicamentos e alguns equipamentos corretivos – como óculos e próteses – aos dependentes dos trabalhadores.

No que se refere às condições de trabalho, considerando as necessidades específicas das trabalhadoras no ambiente de trabalho, foram observadas cláusulas relacionadas a situações penosas decorrentes do exercício da atividade profissional; à constituição fisiológica da mulher; a exigências das empresas com a aparência das trabalhadoras e as que procuram coibir abusos sexuais e morais nas relações de trabalho. Para a análise de conteúdo dessas garantias, foram compostos sete grupos: jornada de trabalho; direito de trabalhar sentada; revista de pessoal; assédio sexual; assédio moral; fornecimento de absorventes e fornecimento de sapatos e meias.

**Tabela 4 – Distribuição das unidades de negociação, por cláusulas relativas a condições de trabalho, 2001-2006**

<b>Cláusulas Relativas a condições de trabalho</b>	<b>Unidades de negociação</b>	
	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>Jornada de trabalho</b>	8	8,9
<b>Direito de trabalhar sentada</b>	8	1,1
<b>Revista de pessoal</b>	12	13,3
<b>Controle para uso do banheiro</b>	-	-
<b>Assédio sexual</b>	2	2,2
<b>Assédio moral</b>	5	5,6
<b>Fornecimento de absorventes</b>	16	17,8
<b>Fornecimento de sapatos e meias</b>	1	1,1
<b>Total de unidades de negociação que compõe o SACC-DIEESE</b>		<b>90</b>

Fonte: DIEESE. SACC - Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas

A negociação dessas garantias ficou restrita a um número reduzido de categorias profissionais, representando menos de 10% do total das cláusulas analisadas neste estudo. A maioria delas assegura o fornecimento de absorventes às trabalhadoras e a normatização das revistas de pessoal.

Merecem atenção especial as garantias relativas à coibição de práticas de assédio moral e sexual, que, embora tenham sido introduzidas recentemente nas negociações coletivas de trabalho, parecem apresentar um movimento ascendente. É importante observar que essas não se referem exclusivamente às mulheres, destinando-se à proteção de trabalhadores e trabalhadoras, mas, dada a maior incidência

de casos de assédio sobre as trabalhadoras, acabam por beneficiá-las majoritariamente.

Algumas das unidades de negociações constantes do painel ampliado do SACC-DIEESE obtiveram garantias importantes contra o assédio, como a punição de empregados que comprovadamente o praticarem, o direito de denúncia e a criação de instâncias internas para apuração do caso. Também foi registrada garantia de orientação psicológica às vítimas da prática de assédio.

Ainda quanto às condições de trabalho, destacam-se algumas garantias relativas à jornada de trabalho que, embora sejam da maior importância para as trabalhadoras, continuam restritas a poucas unidades de negociação: a limitação da prorrogação do horário de trabalho de mães com filhos em creche e de gestantes.

No grupo exercício do trabalho, que trata da regulamentação dos processos de trabalho e da formação, qualificação e reciclagem, são praticamente inexistentes as garantias específicas às trabalhadoras. Há apenas uma cláusula, assegurada por diversas unidades de negociação de metalúrgicos, que menciona o compromisso com a formação profissional da mulher e/ou melhores condições para o aprendizado das mulheres no Serviço Nacional da Indústria (SENAI).

**Tabela 5 – Distribuição das unidades de negociação, por cláusulas relativas à saúde da mulher, 2001-2006**

<b>Cláusulas Relativas à saúde da mulher</b>	<b>Unidades de negociação</b>	
	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>Prevenção de câncer ginecológico</b>	4	4,4
<b>Aids</b>	11	12,2
<b>Licença-aborto</b>	2	2,2
<b>Estabilidade do aborto</b>	9	11,1
<b>Retorno de licença-maternidade</b>	1	1,1
<b>Total de unidades de negociação que compõe o SACC-DIEESE</b>	<b>90</b>	

Fonte: DIEESE. SACC - Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas

No tema saúde da mulher, foram analisados cinco tipos de cláusulas: prevenção ao câncer ginecológico; AIDS; licença aborto<sup>10</sup>; estabilidade aborto<sup>11</sup> e retorno da licença maternidade. Todas essas garantias estão relacionadas à saúde física e/ou psicológica da mulher, sem vinculação com a defesa da função reprodutiva.

Tal como em outros grupos, a maioria dessas conquistas é assegurada por meio da negociação coletiva de trabalho: de todas as cláusulas aqui classificadas, apenas as garantias de licença em caso de aborto e de realização de exame médico no retorno ao trabalho após o parto têm amparo legal. Também aqui, essas são restritas a um reduzido número de unidades de negociação.

Quanto ao conteúdo, observa-se um forte caráter preventivo e de resguardo da saúde da mulher. As cláusulas mais frequentes tratam da prevenção do câncer ginecológico e de garantias às trabalhadoras com AIDS: somadas, ultrapassam 70% do total do grupo.

Algumas garantias, menos frequentes, mas de grande importância, foram também asseguradas, como: extensão do período da licença-aborto prevista em lei para quatro semanas; estabilidade no emprego para trabalhadoras que vivem com HIV; estabilidade no emprego para trabalhadoras que tenham sofrido aborto e custeio de consultas e/ou exames preventivos de câncer ginecológico.

No painel ampliado do SACC-DIEESE, foram verificadas outras conquistas que merecem destaque. Uma delas é o reembolso total das despesas com aquisição de medicamentos de uso continuado para tratamento de AIDS. Outra é o remanejamento ou a reinserção de trabalhadoras soropositivas. Por fim, ressalta-se a estabilidade de 180 dias em caso de aborto comprovado por atestado médico.

A negociação de garantias contra a discriminação, classificadas no grupo equidade de gênero, tem apresentado um movimento ascendente. A pesquisa realizada no SACC-DIEESE localizou 16 unidades de negociação (cerca de 20% do total) que incluem em seus contratos coletivos cláusula referente à igualdade entre os sexos, estabelecendo garantias contra discriminação. A maior parte das cláusulas classificadas neste grupo segue o padrão de reforçar as determinações legais e, em geral, não especifica as condições e meios para a atuação efetiva em favor da equidade de gênero.

Com relação ao painel ampliado do SACC-DIEESE, algumas unidades de negociação apresentam novas garantias. Uma cláusula garante a igualdade de oportunidade em seleção para exercer função motorizada, assegurando, também, política de transparência com relação aos direitos das mulheres. Outra garante o acesso da mulher ao trabalho, independentemente de sua idade. Além dessas, um contrato prevê que mulheres e negros terão dois pontos acrescidos à sua avaliação em situação de empate em processo seletivo interno para cargo de confiança.

---

10 A licença aborto (garantida no artigo 395 da CLT) prevê, em caso de aborto legal, repouso de duas semanas e retorno à função ocupada antes do afastamento.

11 A estabilidade aborto tem a finalidade de preservar a saúde da trabalhadora que tenha sofrido aborto comprovado, assegurando-lhe temporariamente o emprego.

## Cláusulas Relativas ao Trabalho do Negro e à Equidade Racial

No caso das garantias relativas à raça, todo o levantamento foi realizado no painel ampliado do SACC-DIEESE. É importante registrar que a análise apresentada não é passível de generalização para além da base de dados que a originou. Isso porque este painel é composto por contratos coletivos selecionados, não constituindo, portanto, uma amostra estatística

Quanto ao trabalho do negro e a questões raciais, foram localizados quatro temas, conforme mostra o quadro 1.

**Quadro 1 – Cláusulas relativas ao trabalho dos negros e à equidade racial, 2001-2006**

<b>Temas</b>
<b>Garantias contra a discriminação</b>
<b>Isonomia salarial</b>
<b>Ações afirmativas</b>
<b>Saúde</b>

Fonte: DIEESE. SACC - Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas

O levantamento das garantias aos trabalhadores e trabalhadoras negros e à equidade de raça localizou 21 unidades de negociação que incluíram ao menos uma cláusula em um dos contratos firmados no período 2001 a 2006, número ainda bastante restrito.

A importância de garantias que assegurem o cumprimento dos princípios de não discriminação e que atuem na direção da igualdade racial é indiscutível, mas, apesar de fundamentais, essas ainda são negociadas por um reduzido grupo de categorias profissionais e, em poucos casos, apresentam avanços em relação à legislação.

A Constituição Federal do Brasil tem como princípio fundamental a promoção do bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, e prevê que a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito a pena prevista em lei. O princípio da igualdade de salário, independentemente de raça ou cor, sexo, idade ou estado civil, é assegurado pelo artigo 461 da CLT e pelo § XXX do artigo 7º da Constituição Federal.

Tais instrumentos legais estão de acordo com as diretrizes e os princípios da Convenção nº 111 sobre Discriminação (Emprego e Ocupação) (1958) da OIT, que, em seu artigo 1º, conceitua as formas de discriminação como "toda a distinção, exclusão ou preferência feita com base em raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social", e da Convenção nº 100 sobre Igualdade de Remuneração (1951), relativa à igualdade de remuneração entre a mão-de-obra masculina e a mão-de-obra feminina em trabalho de igual valor.

Tanto as cláusulas contra a discriminação – que correspondem a 80% das cláusulas relacionadas à igualdade racial e ao trabalho dos negros e negras – quanto as relativas à isonomia salarial limitam-se a reproduzir os dispositivos legais vigentes, proibindo diferenciações em função de cor ou raça.

As poucas garantias que avançam na negociação do tema são as que asseguram a apuração de denúncia e a devida punição em casos de discriminação no ambiente de trabalho e as que estabelecem políticas de ações afirmativas, como a discriminação positiva em caso de seleção interna para cargo de confiança e a atenção às especificidades da saúde do negro. Em quatro unidades de negociação, obteve-se o reconhecimento e o incentivo à igualdade de oportunidades, por meio de propostas de ações ou políticas efetivas contra a discriminação de trabalhadores/as negros/as.

## Conclusões

A análise das contratações que compõem o SACC-DIEESE revela uma grande distinção entre a situação das negociações relativas à equidade de raça e à de gênero no Brasil.

Os resultados do estudo indicam que as questões relativas ao trabalho das mulheres e à igualdade de gênero têm presença crescente no processo de negociação coletiva no país, em especial no que se refere às licenças maternidade e paternidade, a diversos aspectos relativos ao cuidado infantil e à reafirmação dos princípios de não discriminação e de remuneração igual para trabalho de igual valor. Estes avanços se devem a um conjunto de fatores. Primeiramente, o bom desempenho da economia brasileira no período analisado (2001-2006) foi um fator fundamental para o aumento do emprego e da formalidade, condições, por sua vez, importantes para avanços nos processos de negociação coletiva. Ademais, houve um significativo aumento da taxa de sindicalização das mulheres, fator essencial para aumentar a inserção de temas relacionados a gênero nas pautas dos acordos e convenções coletivas.

Os resultados apontados demonstram que a questão racial precisa ser fortalecida no âmbito da negociação coletiva, tendo sido incorporada somente em período recente nos acordos e convenções coletivas, ainda com uma cobertura restrita de trabalhadores e trabalhadoras beneficiados. Espera-se, portanto, que os levantamentos futuros sobre a questão tragam resultados mais substantivos e que retratem um possível avanço da incorporação do tema.



Nos dois casos, as conquistas traduzem-se na ampliação de direitos previstos em lei e na conquista de novas garantias. A negociação coletiva é, portanto, um instrumento fundamental para a promoção da igualdade de oportunidades de gênero e raça no trabalho. Por meio dela, é possível avançar na ampliação dos direitos e benefícios previstos em lei e na sua cobertura, assim como instituir novos direitos. A negociação coletiva contribui também para o fortalecimento da legislação trabalhista e das políticas públicas, na medida em que pode ampliar o seu impacto e garantir nos acordos e convenções coletivas o princípio da igualdade.

Assim, temas de fundamental importância, como os que foram aqui apresentados, devem consolidar-se como objeto de regulamentação entre o capital e o trabalho, ampliando as possibilidades de se disseminarem nesses processos e de se estenderem para toda a classe trabalhadora através de regulamentação legal. Esse é um dos passos necessários para a construção de uma sociedade justa e igualitária, que vise à equidade de gênero e raça.







## **Ações dos Empregadores Brasileiros na Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Trabalho<sup>1</sup>**

Júlia Rosemberg<sup>2</sup>

Bruno Leuzinger<sup>3</sup>

O principal objetivo do artigo é identificar e analisar, de forma preliminar, políticas corporativas de valorização da diversidade, especificamente aquelas cujos beneficiários diretos sejam mulheres e negros.

Trata-se, portanto, da verificação da ocorrência de iniciativas (*cases*) de empresas privadas, nacionais e multinacionais, que tenham estabelecido ações, projetos ou programas em favor de seus funcionários (as)<sup>4</sup> no tocante à promoção da igualdade racial e de gênero. Ou seja, para efeito desse estudo não foram analisadas experiências corporativas que tenham como foco grupos externos à empresa, como, por exemplo, as comunidades, as organizações não-governamentais ou qualquer outro público que não esteja delimitado pelos contornos internos da empresa.

A base desta pesquisa foi a identificação de importantes referências sobre a temática da diversidade corporativa: o Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdades, o Instituto Ethos, as revistas *Exame* e *Você S/A*; artigos e publicações de Rosana Heringer, Reinaldo Bulgarelli e Aaron Myers. A pesquisa na internet e o contato telefônico com representantes de empresas foram fundamentais para a confirmação e consolidação das informações obtidas.

Por se tratar de um estudo preliminar, não se teve a pretensão de identificar todas as empresas propulsoras de ações de valorização da diversidade, ou de abranger a totalidade de possíveis modalidades de políticas corporativas de ações afirmativas. O propósito principal foi, antes, o de mapear e analisar tendências observadas em algumas empresas privadas que têm reconhecidas ações de promoção da igualdade racial e de gênero.

---

1 Este estudo foi realizado em 2006, em razão disso, para algumas empresas, os avanços que porventura tenham sido realizados no período de 2007 a 2010 não estão contemplados neste artigo. Foi produzido no âmbito do projeto da OIT "Políticas de Emprego para Igualdade de Gênero e Raça/Etnia nos Países do Mercosul e Chile" (2006-2008), financiado pelo Ministério de Trabajo e Assuntos Sociais da Espanha.

2 Ex-consultora do Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdades - Ceert, co-coordenou o projeto *Valorização da Diversidade* em parceria com a Federação Brasileira dos Bancos - Febraban. Atualmente, é gerente de projetos da i.Social, empresa de consultoria para inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho.

3 Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi repórter da Editora Abril.

4 A partir desse momento utilizaremos o genérico masculino a fim de não sobrecarregar o texto. Quando se fizer necessário, a informação de gênero será explicitada.

Partiu-se da premissa segundo a qual as políticas corporativas de valorização da diversidade são benéficas à saúde empresarial, à relação das organizações com os seus *stakeholders*<sup>5</sup> e fundamentais para a consolidação de processos democráticos.

A fim de organizar as informações colhidas e facilitar a análise do que será apresentado, optou-se por tratar separadamente as ações corporativas voltadas para a igualdade racial daquelas focadas nos aspectos de gênero.

Ao final do artigo, foram propostas considerações analíticas do material coletado e, ainda, recomendações para investigações futuras.

Para compor este artigo, foram investigadas as ações, projetos ou programas de doze corporações que têm estruturadas políticas de valorização da diversidade, com foco na igualdade racial e de gênero:

<b>Empresa</b>	<b>Setor</b>	<b>Ações relatadas</b>
<b>Alcoa</b>	Mineração e Metalurgia	Gênero e raça
<b>Bradesco</b>	Financeiro	Raça
<b>Camisaria Colombo</b>	Têxteis	Raça
<b>Citibank</b>	Financeiro	Gênero e raça
<b>DuPont</b>	Químico	Gênero e raça
<b>Fersol</b>	Químico	Gênero e raça
<b>HSBC</b>	Financeiro	Gênero e raça
<b>IBM</b>	Tecnologia e Computação	Gênero e raça
<b>Monsanto</b>	Químico	Gênero e raça
<b>Philips</b>	Eletroeletrônico	Gênero
<b>Banco Real</b>	Financeiro	Gênero e raça
<b>Wal-Mart</b>	Comércio Varejista	Gênero

Objetivando organizar as informações, serão apresentadas, primeiro, as empresas (por ordem alfabética) e os respectivos projetos, ações ou programas em curso, e, posteriormente, uma análise, em linhas gerais, contemplando o conjunto de práticas. Nesta análise, as empresas serão citadas nominalmente apenas quando necessário, a fim de exemplificar aspectos relevantes para o conteúdo analítico.

5 Todos os públicos com os quais uma empresa se relaciona.

## Políticas corporativas de promoção da igualdade de gênero

### Alcoa

Desde abril de 2004, a empresa registrou um aumento de mais de 4 pontos percentuais com relação ao número de mulheres, atingindo, em junho de 2009, 6% do quadro de funcionários e 12% dos cargos de liderança.

A postura dos gestores da empresa tem mudado a partir da exposição ao tema da igualdade de gênero, com a realização de palestras de sensibilização e o apoio do departamento de recursos humanos no auxílio às escolhas dos candidatos.

O desafio, portanto, é aumentar a participação feminina na base e no topo da pirâmide. A empresa conta com uma rede de relacionamento das mulheres da Alcoa, chamada AWN (*Alcoa Women's Network*), cujo foco é atrair talentos e aumentar a participação das mulheres em posição de liderança. No Brasil, a rede foi constituída em 2004 e desenvolve as seguintes ações:

- Divulgação da missão e princípios da AWN para a média liderança obtendo seu engajamento;
- Envolvimento dos homens nas atividades de desenvolvimento e treinamento, como convites para mesas-redondas;
- Criação de um canal para que os participantes da AWN possam contar suas histórias (Tell Your Story);
- Trabalho junto ao RH para a implantação e adequação da estrutura da Companhia: horário flexível, home office etc.;
- Monitoramento dos indicadores das mulheres na liderança;
- Ascensão de líderes para a liderança mentoring;
- Incentivo para a realização de mesas-redondas com a liderança e encontros informais;
- Participação em eventos externos.

### Citibank

Lançado em 2005, o Women's Initiative é uma ação de âmbito mundial que objetiva atrair e desenvolver talentos e incentivar oportunidades de promoção para as mulheres em todos os níveis da instituição. Uma pesquisa foi criada pelo Women's Council (Conselho de Mulheres) e dirigida a todas as mulheres do banco para compreender melhor os motivos pelos quais elas ainda não ocupam, em quantidade significativa, posições de liderança e qual o interesse delas no desenvolvimento de suas carreiras – neste sentido, propôs-se a realização de um workshop sobre carreira.

As metas estabelecidas a longo prazo foram garantir um maior número de mulheres nas posições de liderança da organização e também assegurar que, se elas não forem as escolhidas para ocupar o cargo, que ao menos tivessem a oportunidade de participar do processo seletivo.

À parte a essas iniciativas, o banco patrocinou o evento *Advancement of Women Town Hall*, com o objetivo de proporcionar às mulheres a troca de experiência e informações entre países e empresas de diversos segmentos sobre suas carreiras.

Segundo o banco, pretende-se continuar realizando palestras, mapear quem são as mulheres "chave" para a organização e talentos, garantir que a política de recolocação seja cumprida e as mulheres tenham as mesmas oportunidades que os homens para ocupar posições mais seniores.

O monitoramento das ações é realizado pelo Conselho de Mulheres: periodicamente são realizados cafés da manhã ou almoços entre os membros integrantes para decidir próximas ações ou monitorar as ações que estão em andamento.

Relatou-se uma melhoria na condição profissional das beneficiárias: as mulheres da organização após as ações realizadas se declararam mais motivadas, começaram a se autovalorizar e a valorizar seus trabalhos na organização.

### **DuPont**

Além de promover debates e a criação de grupos temáticos – como o *Women Network* –, a empresa adota práticas como horário flexível e *home office* que, embora sejam válidas para todos os funcionários, auxiliam as mulheres com relação ao cumprimento de suas tarefas familiares e domésticas. No espírito de incentivar igualdade de oportunidades e uma distribuição mais equânime de cargos e funções entre homens e mulheres, a empresa verificou ainda alterações positivas em sua demografia, com destaque para o fato de o número de mulheres em posições de supervisão ter dobrado no intervalo de quatro anos.

### **Fersol**

O programa de diversidade da empresa foi estabelecido em 2000, pela presidência da organização, e se configura como política de recursos humanos. No tocante às ações de promoção de igualdade de gênero, tem sua base no recrutamento e na seleção. Critérios de gênero são utilizados abertamente para a seleção e a promoção de funcionárias mulheres. A Fersol faz parte do Programa Pró-Equidade de Gênero da Secretaria de Políticas para as Mulheres.



Inserem-se neste programa as ações voltadas para a promoção da igualdade de gênero, tais como:

### 1 ↪ Licença-maternidade ampliada:

Devido à localização da Fersol em relação à residência de suas funcionárias, não é possível à funcionária-mãe ter duas saídas, de meia hora, para fins de amamentação, como previsto em lei. A saída uma hora mais cedo da funcionária-mãe é inviabilizada por dificuldades com o transporte coletivo. Diante disso, a empresa oferece dois meses a mais, na licença maternidade, como licença amamentação. Somando-se todos os períodos acima descritos aos 30 dias de férias, a empresa prevê um período de licença maternidade de sete meses.

### 2 ↪ Licença-paternidade ampliada:

A empresa oferece uma licença total de dois meses, que pode chegar a três se o funcionário desejar fazer coincidir suas férias com o período de licença. O afastamento pode ser programado dentro de um intervalo de um ano do nascimento do bebê, desde que mediante planejamento prévio realizado conjuntamente com o gestor da área.

### 3 ↪ Plano de carreira:

A política de cargos e salários da empresa tem como princípio central a inclusão e a equidade para garantir promoções justas e transparentes; além de assegurar uma remuneração mínima necessária, tendo como indicador o salário mínimo definido pelo DIEESE e uma remuneração eqüitativa para todos os trabalhadores que exercem a mesma função e apresentam a mesma competência.

## HSBC

O programa *Mentoring para Mulheres* visa orientar a carreira da parcela feminina de funcionários em cargos de níveis gerenciais e que estejam considerando futuras oportunidades. O programa ajuda as executivas a traçar seu próprio desenvolvimento no banco e planejar a carreira, com ajuda de um executivo com mais experiência, que irá guiá-la ao longo de um processo, cuidadosamente planejado, de treinamento. O projeto é desenvolvido em conjunto com duas outras iniciativas do banco: Ação Liderança e Ação Diversidade.

Em 2007 eram 18 participantes e número igual de gestores; as cifras subiram na mesma proporção em 2008: são 28 participantes e 28 gestores, sendo que sete destes desempenharam a função no ano anterior e aceitaram o convite para voltar a exercê-la. Das 18 mulheres que participaram em 2007, 11 tiveram alterações no status de carreira (mudança de função, promoção, novas responsabilidades, etc.).

## **IBM**

O Conselho de Mulheres da empresa tem por intuito promover o desenvolvimento das mulheres através de treinamentos específicos, para que a parcela feminina esteja preparada para assumir cargos de alta liderança e executivos. A atuação do grupo passa por reuniões abertas, no estilo mesa redonda, para entender das próprias mulheres quais são as suas necessidades pessoais, profissionais e de desenvolvimento, de forma que possam disputar oportunidades em igualdade com os homens.

O programa não tem metas estabelecidas, mas as funcionárias identificadas como dotadas de potencial de crescimento (podendo, futuramente, ocupar posições executivas) são escolhidas para participar de treinamentos, que as preparam para se apresentar, de maneira confiante, segura e convincente, para um grupo masculino, como fariam em reuniões com gerentes ou clientes.

## **Monsanto**

Em 2007, a propósito de uma visita do vice-presidente da região internacional da Monsanto, foi organizado um evento intitulado *Women's Roundtable* para discussão de gestão de carreira da mulher na empresa. Todos os convidados tiveram oportunidade de opinar sobre o ambiente de trabalho, inclusão e gestão.

Ainda em 2007, em evento denominado Integra Monsanto (reunião gerencial que reúne aproximadamente 200 líderes), houve apresentação de "consultor parceiro" sobre o tema diversidade de gênero. Após a palestra, a liderança foi dividida em grupos que traçaram propostas específicas para o público feminino.

Dentro de um dos pilares de sustentação dos negócios (*Create a Winning Environment*), os gestores de pessoas, em conjunto com a área de recursos humanos, trabalham para identificar mulheres em todos os processos seletivos e assegurar que todos os candidatos à promoção sejam contemplados na discussão. Existe um treinamento gerencial para capacitação dos líderes no seu papel crítico de gestão com parte do treinamento dedicada exclusivamente à discussão da diversidade.

## Philips

Em 2006, a empresa realizou uma pesquisa voltada para as funcionárias internas, com objetivo de conhecer e entender seu perfil, abarcando o seu envolvimento em responsabilidade social, econômica e doméstica, vida pessoal e profissional e o relacionamento com a empresa. Os resultados foram divulgados para o público interno.

Outra medida foi a criação do grupo *LatAm Women Network*, ou Rede de Mulheres Latino-Americanas. O grupo pretende estabelecer um fórum para *networking* e compartilhamento de informações e idéias, além de colaborar para o desenvolvimento profissional dessas mulheres, considerando os aspectos de suas vidas pessoais, as questões específicas de gênero, históricas e culturais, identificar barreiras à ascensão das mulheres na empresa e ajudar a encontrar soluções.

O desenvolvimento de carreira das gerentes seria auxiliado por meio de processo de *mentoring*. A *LatAm Women Network* acumularia ainda a função de servir como um "conselho consultor" junto às lideranças da empresa em assuntos referentes à temática de gênero, além de oferecer uma "visão feminina para a criação de negócios".

## Banco Real

Em 2003, foi criado, dentro do banco, o Grupo Mulheres & Carreira, com o apoio da liderança, com o objetivo de propor ações em prol do desenvolvimento profissional da parcela feminina do quadro de funcionários, uma vez que se constatou que as mulheres eram maioria na organização, mas estavam pouco representadas nos cargos de liderança. Pesquisa sobre gênero realizada no mesmo ano apoiou a definição do plano de ação do Grupo.

Fez parte das ações do Grupo, a realização de palestras diversas para as mulheres; mapeamento de estudo de carreira da mulher dentro da organização, do que decorreu a criação de um programa de mentoring voltado para o contingente feminino, já tendo realizado duas turmas. Também fez parte do escopo de atuação do Grupo o trabalho de constante revisão dos acessos de entrada da mulher na organização, principalmente, no Programa de Trainees.

Foram implantados, Postos de Apoio à Amamentação nos edifícios administrativos, onde as gestantes contam com palestras durante a gestação e orientações sobre a importância do aleitamento.

Em 2008, o Banco Real passou a fazer parte do Grupo Santander Brasil e, assim, foram unidas as melhores práticas de cada organização. Nessa segunda fase, o Grupo de Diálogo passa a ter como tema central as relações de gênero, mas mantendo o foco no desenvolvimento de carreira da mulher.

No final de 2009, foi criado o Comitê Global, responsável por acompanhar o tema gênero

no Banco, e se passou a contar com o Conselho e Comitê de Diversidade e cinco Grupos de Diálogo: Relações de Gênero, Relações Raciais, Pessoas com Deficiência, Diversidade Etária e Diversidade Sexual, que são formados por funcionários, de diversas áreas, que se reúnem mensalmente.

### **Wal-Mart**

Em 2007, a empresa criou a diretoria de diversidade no Brasil, e ainda o Grupo de Aprendizado da Diversidade (GAD), que reúne 60 funcionários de diferentes setores. O objetivo do GAD é conhecer o que os próprios funcionários pensam sobre o assunto e aprofundar as discussões dentro da organização.

Especificamente quanto à questão da mulher, para que se pudesse definir uma estratégia de inclusão mais eficiente, foi realizada uma pesquisa entre as funcionárias sobre suas expectativas de carreira e percepção do ambiente de trabalho, e uma avaliação a respeito das atitudes que elas consideram positivas para a valorização da mulher. A pesquisa, que envolveu 1.103 funcionárias, mostrou que 96% das mulheres gostam do que fazem e "quase 90%" crêem que a empresa valoriza o público feminino.

## **Políticas corporativas de promoção da igualdade racial**

### **Alcoa**

O Programa Alcoa de Valorização da Diversidade, lançado no Brasil em 2007, foi planejado e estruturado com o propósito de manter um diálogo positivo com a comunidade e atuar com responsabilidade social.

Um dos objetivos dessa iniciativa é atrair, desenvolver e reter as pessoas mais capazes de todas as culturas e setores da sociedade, com base em suas habilidades, respeitando as diferenças de opinião, estilos e idéias, fazendo com que o quadro de funcionários da Alcoa seja um reflexo mais fiel da composição da sociedade.

A Empresa vem inovando ao incentivar que suas unidades criem espaços de diálogo efetivo com organizações da comunidade, de sua rede de relacionamentos direto ou indireto. Assim tem sido possível alcançar resultados mais efetivos, por exemplo, em relação à ampliação do número de mulheres e de pessoas com deficiência junto ao público interno.

Outra prioridade é o lançamento, no Brasil, da *Alcoa African Heritage Network* (AAHN). A missão deste programa é melhorar o recrutamento, desenvolvimento e inclusão de líderes de origem negra e a aumentar a participação de negros nas unidades de negócio da Alcoa

## **Bradesco**

O Programa Unipalmares de Qualificação Profissional tem por objetivo o desenvolvimento profissional e a inclusão no mercado de trabalho de estudantes da Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares. Seu começo se deu em novembro de 2005; até 2007, 80 jovens negros participaram do programa, sendo que 92% da primeira turma foram efetivados e seguem encareiramento dentro do banco. O programa concilia aprendizado teórico (por meio de treinamentos voltados para desenvolvimento profissional e práticas de mercado) com estágio e *job rotation* pelas principais áreas de negócio.

O monitoramento da ação é realizado a partir do fórum de integração, que conta com a participação de estagiários e gestores, e onde se apresenta o programa e responsabilidades de cada parte. Semestralmente ocorrem novos fóruns direcionados aos gestores, em que o papel que lhes cabe é reforçado; a ocasião serve também para distribuir a ferramenta de avaliação, feita de forma interativa e com o resultado colhido de imediato. Durante o processo, em caso de haver necessidade, tanto o tutor como o participante podem ser orientados tecnicamente pelo departamento de recursos humanos.

Para fortalecer a ação e contornar a maior dificuldade apontada para a sua execução (desenvolver habilidades e competências da tutoria nas práticas de gestão afinadas aos objetivos do programa), foram realizados fóruns presenciais, videoconferências, entrevistas de orientação, *feedbacks* e desenvolvimento de planos de ação, além de avaliações de desempenho. O banco afirma que pretende ampliar o programa, estendendo a oportunidade a um contingente de jovens negros que seja mais significativo em termos quantitativos, fixando padrões de excelência na sua condução e contribuindo concretamente para o desenvolvimento dos profissionais que demonstrem potencial.

## **Camisaria Colombo**

A empresa conta com 30% de funcionários negros dentre o total de seus quadros, "grande parte" deles, de acordo com o site do grupo, "alocado em cargos gerenciais e de direção". O número decorre – e supera, como salienta a página da internet – acordo firmado com o Sindicato dos Empregados do Comércio de São Paulo, em fins de 2002, onde se prevê uma cota de 20% das vagas para negros.

Consta ter sido a primeira empresa do país a pré-determinar uma reserva de postos de trabalho para a população negra, uma iniciativa que ainda mantém o frescor do ineditismo.

### **Citibank**

O banco tem uma parceria firmada, com a Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares (Unipalmares), para a contratação e capacitação de estudantes negros. O início da ação se deu em outubro de 2005, com a contratação, como estagiários, de cinco alunos da universidade para um projeto-piloto.

O monitoramento da ação é realizado bimestralmente pela área de desenvolvimento (recursos humanos) e semestralmente por meio das avaliações de desempenho e relatórios encaminhados à Unipalmares. Há a possibilidade de efetivação após o término do curso; até 2007, consta o aproveitamento de 14% dos estagiários, incorporados para o quadro de funcionários da empresa.

Segundo o banco, o principal obstáculo enfrentado para a execução da ação foi a resistência dos gestores em relação ao programa. Para solucionar a questão, adotou-se como estratégia a sensibilização dos gestores e a alocação dos estagiários em vagas institucionais.

### **DuPont**

A empresa concentra seu esforço pela promoção da diversidade na contratação de funcionários e estagiários negros, através de parceria com a organização não-governamental Qualiafro. A iniciativa resultou em uma mudança positiva na demografia da empresa: no período de quatro anos, o número de negros triplicou.

### **Fersol**

Ao anunciar suas vagas disponíveis, a empresa as divulga também na rede do movimento social, principalmente naquelas do movimento de mulheres e do movimento negro, tornado assim um pouco mais fácil a inclusão de pessoas que pertençam a estes segmentos. Hoje, 3% dos cargos de chefia são ocupados por negros.

A empresa desenvolve formação com a temática da diversidade, que abrange todo o quadro de funcionários. No Dia Nacional da Consciência Negra, diversas atividades são realizadas, de palestras a sessões de cinema abertas à comunidade. Em 2007, como reconhecimento pelas suas iniciativas, foi conferido o Selo Diversidade no Trabalho da cidade de São Paulo.

Além disso, a empresa se anuncia como abertamente favorável às políticas de ações afirmativas, inclusive às modalidades de cota racial nas universidades brasileira.

## HSBC

Implantado em São Paulo em abril de 2007, e em Curitiba em junho do mesmo ano, o Projeto Ônix tinha por objetivo, no princípio, o desenvolvimento e inclusão estritamente de jovens universitários negros; o público-alvo foi definido pela etnia, de acordo com auto-declaração, somada aos testes padrão de seleção que são aplicados a todos os candidatos. O monitoramento é realizado em reuniões mensais de acompanhamento. Alguns membros do programa foram efetivados e, segundo o banco, a próxima turma segue mesmo rumo.

O projeto foi idealizado ao se constatar que, por diversas razões, os jovens negros freqüentemente não se candidatavam ao processo de seleção, perdendo assim o banco a chance de atrair talentos que pertençam a esse segmento. Daí a iniciativa de lançar um mecanismo de seleção que atendesse especificamente essa parcela da população, tentando compreender sua realidade, anseios e necessidades, e ao mesmo tempo treinando-os para melhor se integrarem à organização, por meio de atividades como *coaching*.

Em 2008, porém, o escopo foi ampliado, e a ação, rebatizada de Projeto Alfa. Hoje, as turmas são formadas com intuito de refletir a diversidade em geral; são levados em conta percentuais de raça, gênero, faixa etária (estudantes com mais de 27 anos cursando o primeiro ano de faculdade), classe social (estudantes com renda familiar abaixo de cinco salários mínimos) e pessoas com deficiência.

## IBM

Ao contrário do que pressuporia a reserva de vagas para determinados segmentos (um tipo de ação afirmativa), o programa de diversidade da empresa estabelece que atividades de negócios como contratação, promoção e compensação de funcionários devem ser conduzidas sem consideração de raça, gênero, orientação sexual, etc. Mas a questão da diversidade aflora de forma mais evidente em treinamentos onde os assuntos são abordados de maneira aberta, através de palestras e debates com intuito de "desmitificar alguns paradigmas relacionados à diversidade, expor maneiras de lidar com situações complicadas". Os funcionários têm oportunidade de contar suas experiências.

O programa se estrutura em três sub-áreas: minorias<sup>6</sup>, flexibilidade e cuidados com dependentes. As minorias são compostas por quatro "conselhos", sendo eles: pessoas com deficiência, negros, mulheres e GLBT<sup>7</sup>. A existência desses grupos visa promover a conscientização interna, sensibilizar gerentes e encorajá-los a lançar mão de uma força de trabalho efetivamente diversificada.

---

6 Terminologia empregada pela empresa.

7 Gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros, transexuais e travestis.

A empresa desenvolve ainda uma ação de capacitação e inclusão social para negros, chamada Afro-Tech, através de treinamentos de informática e comunicação. Nos últimos quatro anos, mais de 450 negros passaram por esse treinamento.

### **Monsanto**

Em 2006, a empresa criou um comitê multifuncional para aprofundar e discutir o tema diversidade, a fim de alinhar alternativas e ações afirmativas às estratégias de negócios. Incentiva-se que os líderes estabeleçam um ambiente de trabalho cada vez mais diverso, sendo que um dos critérios pelos quais eles são avaliados é justamente o da diversidade e inclusão.

A Fundação Monsanto dá apoio financeiro a projeto Afro-Brasileiro, coordenado pelo Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE), que tem como objetivo subsidiar a formação universitária de estudantes negros para que se tornem competitivos no mercado. Segundo a empresa, até agora, o projeto beneficiou 40 estudantes, alguns dos quais foram admitidos pela Monsanto.

### **Banco Real**

Dentre as iniciativas citadas pelo Banco quanto à promoção da igualdade racial, destacam-se três frentes. Em novembro de 2004 foi criado o Grupo de Negros, em que se objetivou, num primeiro momento, a identificação dos funcionários negros inseridos da organização, e a partir daí o acompanhamento e desenvolvimento profissional. Cabe ao Grupo a função de compreender as questões sobre raça/cor e apoiar ações que visem a sensibilização e engajamento dos funcionários e da liderança. O grupo se reúne mensalmente, traça um plano de ação para o ano e apóia na execução.

Criado em agosto de 2006, o Programa Executivo Jr. visa a inclusão de universitários negros na organização. Por meio de uma parceria com a Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares (Unipalmares) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), projetou-se um programa de capacitação em que os universitários realizam estágio nas agências ou em áreas administrativas e contam com curso específico sobre o mercado financeiro e conceitos voltados para o negócio. No final do programa, em agosto de 2008, foram efetivados cerca de 71% dos participantes. Em 2008, como decorrência da integração do Banco Real ao Grupo Santander Brasil, o Programa Executivo Jr foi revisto e uma nova turma foi lançada em 2009.

Em novembro do mesmo ano, foi iniciada a campanha de cadastramento do quesito raça/cor para melhor conhecer o perfil de funcionários do Grupo.



O Programa de Mentoring para Funcionários Negros foi iniciado em novembro de 2007 e teve o foco de facilitar o desenvolvimento pessoal e profissional de funcionários negros, incentivando a integração entre diversas áreas, o networking dos participantes, além do desenvolvimento de gestores na função de mentor. Segundo o Banco, todas as ações têm conseguido envolver cada vez mais os gestores nas questões de discussão do tema e maior inclusão e desenvolvimento de funcionários negros. Essa foi uma turma piloto e em 2010 o programa está sendo revisto para realizar uma nova turma.

Embora reconhecendo que ainda está longe de apresentar, em cargos executivos, um número significativo de negros, o Banco aponta um aumento nos níveis imediatamente inferiores, e observa um ganho não só de quantidade, mas em qualidade.

## Considerações

Estamos testemunhando um momento de modificação do discurso e das ações das empresas privadas no tocante à valorização da diversidade. Se até bem pouco tempo atrás a questão do meio-ambiente imperava, soberana e solitária, no topo da lista das grandes preocupações do mundo corporativo, atualmente este tema divide espaço com outro, o da intitulada responsabilidade social. Cada vez mais, empresas vêm protagonizando ações internas e externas que fazem parte de estratégias para destacar sua inserção na comunidade (seja do entorno, seja ampliada) e o papel que elas, empresas, desempenham junto a seus funcionários.

Entretanto, é patente que ainda há longo caminho a percorrer. Ações, projetos e programas em benefício de pessoas que compõem grupos historicamente excluídos e discriminados, por pretenderem alterar a cultura organizacional e os lugares sociais, são *processos* e, por conseguinte, não se esgotam em curtos prazos, e nem em si mesmos. O dicionário Houaiss define "processo" como *ação continuada, realização contínua e prolongada de alguma atividade; seqüência contínua de fatos ou operações que apresentam certa unidade ou que se reproduzem com certa regularidade*. Aos processos, portanto, tempo e maturação são imprescindíveis.

Ainda são poucas, mas crescentes, as organizações que conduzem ações afirmativas *stricto sensu*. Para efeito deste artigo, entende-se por ações afirmativas *um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. (...) Em síntese, trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados*

*de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido - o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito*<sup>8</sup>.

Verificou-se que, no geral, os programas, ações e projetos aglutinam os temas relacionados aos segmentos excluídos e discriminados – negros, mulheres, pessoas com deficiência, homossexuais, dentre outros – sob o mesmo teto.

Ademais, observou-se uma tendência segundo a qual as ações voltadas para mulheres focam em geral o encarecimento, enquanto que as ações de promoção da igualdade racial incidem em formação e contratação de negros. Donde se conclui que os negros continuam a não fazer parte, pelo menos não de maneira expressiva, do quadro geral de funcionários das organizações, e em consequência disso as ações direcionadas para este segmento são, sobretudo, de absorção e qualificação. Por sua vez, as mulheres já compõem significativamente a demografia das corporações, mas ainda estão longe de equiparar, numericamente<sup>9</sup>, os homens nos cargos de chefia e liderança.

Verificou-se também uma tendência das empresas pesquisadas no tocante à criação de grupos temáticos (ou grupos de discussão). No geral, eles funcionam como um espaço corporativo destinado a determinado grupo com a participação (ou não) de funcionários de diferentes segmentos. Alguns desses grupos têm o potencial de propor e monitorar ações em prol dos negros ou das mulheres e que outros, ao contrário, apenas alinham conceitualmente os temas discutidos.

Seria interessante mensurar os benefícios – aos funcionários negros e às mulheres – provenientes da atuação dos grupos. Além disso, não foi possível a identificação minuciosa dos temas abordados nos referidos grupos; isso seria interessante na medida em que acompanhar as variações e as evoluções temáticas propostas por esses grupos poderia dar novas pistas do movimento corporativo em relação à promoção da igualdade racial e de gênero.

Observou-se ainda uma particularidade de ações corporativas de promoção da igualdade, sobretudo de gênero, que decorrem da própria natureza do negócio da empresa. Algumas empresas, cujo produto destina-se ao público feminino, têm a maioria de seus funcionários constituída por mulheres. Nestas empresas, ações em benefício das funcionárias são o efeito, e não a causa, da demografia corporativa. Uma sugestão de investigação futura seria a comparação não das políticas em si, mas dos impactos que causam nos beneficiários que, neste caso, são as funcionárias mulheres.

Outro aspecto a se ressaltar é a falta de metas quantificáveis, ao menos na grande maioria das empresas, que poderiam carregar em si estratégias para a sua efetivação. Em vez disso, deparou-se, na maior parte dos casos, com uma lista de objetivos mais ou menos específicos, e sem prazo determinado

---

8 Gomes, Joaquim B. Barbosa. Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: O Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

9 Informações sobre equiparação (ou não) de salários não foram fornecidas pelas empresas.

para implementação. As poucas empresas que anunciaram metas que fossem de fato quantificáveis em geral não elucidaram como pretendem proceder para cumpri-las.

Ao longo desta pesquisa, não foram identificadas ações de intersecção entre os aspectos de gênero e de raça. Ou seja, não se constatou a existência de ações afirmativas voltadas exclusivamente às mulheres negras, as mais vulneráveis e as menos representadas em todas as faixas da pirâmide corporativa, sobretudo as superiores. Justamente porque compõem um segmento duplamente excluído, são elas, as mulheres negras, aquelas que mais precisam de políticas que expressem um esforço pela sua inclusão inversamente proporcional à participação que atualmente ainda lhes cabe no mercado de trabalho.

## **Recomendações**

O caminho percorrido para a elaboração deste artigo instigou a compreensão de outros aspectos concernentes ao tema pesquisado e que, seja por fugirem ao escopo, seja pela dificuldade na obtenção de dados, não compuseram a versão final deste trabalho. A fim de complementar o presente estudo, sugere-se a investigação e aprofundamento futuros dos aspectos abaixo relacionados.

O primeiro ponto é a investigação do orçamento destinado à implementação das políticas de diversidade das empresas arroladas. Seria importante mensurar o orçamento total, mas também as fatias que cabem às diferentes ações que compõem o conjunto. Ou seja, se o programa em questão for composto por ações voltadas à promoção da igualdade racial e de gênero, e que contemplem também o público GLBT e os jovens aprendizes, por exemplo, o ideal seria identificar o dispêndio orçamentário para cada um dos públicos beneficiários. E, no conjunto das ações destinadas a um determinado público, medir o gasto de cada atividade, como, por exemplo, recrutamento e seleção, sensibilizações, entre outras. Em termos genéricos, evidenciar os valores destinados a essas ações significaria possibilitar uma melhor compreensão do espaço que ocupam nas organizações e aferir de forma mais precisa o grau de comprometimento corporativo em favor da efetiva inclusão de segmentos historicamente excluídos.

O segundo item merecedor de investigação é a comparação das políticas empregadas para a promoção da igualdade racial e de gênero com aquelas desenvolvidas a partir de um embasamento legal, como as políticas de inclusão de pessoas com deficiência e de jovens aprendizes. Seria interessante conhecer as semelhanças e diferenças não somente entre as ações em si, compreendidas como um todo, mas também comparando aspectos diversos, como o tempo de implementação, o investimento orçamentário, o lugar ocupado na corporação, o envolvimento das respectivas lideranças e os impactos na demografia organizacional.

Esta sugestão tem no horizonte a discussão da complexidade legislativa nos casos de ações afirmativas e seus efeitos práticos no cotidiano das corporações; o interessante aqui seria contrapor ações impulsionadas por força de lei àquelas voluntárias. Na esteira, seria também valiosa a realização de um levantamento de ações voltadas para o benefício da população indígena, GLBT, terceira idade, dentre outras, ações estas que não são previstas por lei.

A terceira recomendação refere-se à avaliação das políticas para a promoção da igualdade racial e de gênero na perspectiva do impacto aos seus beneficiários. Conhecer a visão dos funcionários e funcionárias acerca das ações desenvolvidas para sua inclusão e em seu benefício fortalecerá as ações em curso. Trata-se, antes, de uma questão de ordem ética, uma vez que a presente pesquisa cingiu o tema, como era previsto, apenas unilateralmente.

O quarto ponto que merece atenção refere-se à comparação de projetos e programas de diversidade desenvolvidos por empresas privadas com aqueles encabeçados por corporações públicas. Como proposto, este estudo considerou apenas as empresas privadas; no entanto, tem-se notícia da existência de programas estruturados de valorização da diversidade nas organizações governamentais<sup>10</sup>. Outra idéia de comparabilidade envolve ações propulsionadas por empresas nacionais e multinacionais. Uma hipótese levantada sugere que as empresas que têm sua sede nos Estados Unidos ou na União Européia exportem às suas filiais brasileiras não só a definição de política de diversidade, mas um conjunto de preceitos que devem ser seguidos.

Dessa forma, seria interessante a verificação da qualidade das ações desenvolvidas por ambos os tipos de corporação, bem como a adequação das filiais instaladas no Brasil às políticas de diversidade estrangeiras (adaptações às questões locais, definição do público beneficiado, entre outros aspectos). Aqui caberia ainda a identificação e comparação de políticas de diversidade desenvolvidas por empresas norte-americanas e européias que não necessariamente tenham filiais brasileiras. Ou seja, sugere-se que sejam mapeadas as políticas de diversidade internacionais a fim de compará-las com as brasileiras.

A última sugestão, e talvez a mais audaciosa, é a proposição em estudo acerca dos custos e dos benefícios da implementação de um programa de diversidade. Não se tem notícia de um estudo em profundidade, realizado no Brasil, que tenha mensurado qualitativa e, sobretudo, quantitativamente os ganhos e perdas em que incorrem as empresas na implementação de um programa de diversidade.

O desafio proposto é inovador e deverá ensejar que as políticas corporativas de valorização da diversidade humana ultrapassem a sua condição de axioma, tornando-se, assim, uma condição *sine qua non* para a subsistência empresarial.

---

10 A exemplo do Programa Pró-equidade de Gênero que, por iniciativa do Governo Federal e intermédio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, objetiva desenvolver concepções e procedimentos na gestão de pessoas e na cultura organizacional, a fim de alcançar a equidade de gênero no mundo do trabalho.

## Bibliografia consultada

1. BENTO, Maria Aparecida Silva (org.). **Ação afirmativa e diversidade no trabalho: desafios e possibilidades.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.
2. BULGARELLI, Reinaldo. **Diversos somos todos: valorização, promoção e gestão da diversidade nas organizações.** São Paulo: Cultura, 2008.
3. COMISSÃO EUROPÉIA – Empregos Et Assuntos Sociais. **Custos e benefícios diversidade: Estudo sobre os Métodos e os Indicadores para Medir a Rentabilidade das Políticas de Diversidade nas Políticas de Diversidade nas Empresas.** Reino Unido, outubro, 2003.
4. GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa Et Princípio Constitucional da Igualdade: O Direito como Instrumento de Transformação Social. A Experiência dos EUA.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
5. HERINGER, Rosana. **Mapeamento de Ações e Discursos de Combate às Desigualdades Raciais no Brasil.** Estudos Afro-Asiáticos, Ano 23, nº 2, 2001, pp.291-334.
6. INSTITUTO ETHOS. **O compromisso das empresas com a valorização da mulher.** São Paulo, 2004.
7. INSTITUTO ETHOS. **Como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade.** São Paulo, 2000.
8. INSTITUTO ETHOS. **O compromisso das empresas com a promoção da igualdade racial.** São Paulo, 2006.
9. MYERS, Aaron. **O Valor da Diversidade Racial nas Empresas.** *Estudos Afro-Asiáticos*, Ano 25, nº 3, 2003, pp. 483-515.
10. TOMEI, Manuela. **Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios.** Documento de Trabalho elaborado no âmbito do Projeto Igualdade Racial, OIT/Brasil.





6





## PAC, Gênero e Trabalho

Liza Uema<sup>1</sup>

### O PAC

No dia 22 de janeiro de 2007, o Governo Federal lançou um conjunto articulado de medidas com vistas a acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro por meio de metas a serem atingidas a curto, médio e longo prazo, no período entre 2007 e 2010. Estas metas foram sistematizadas no Programa de Aceleração do Crescimento Econômico – PAC.

O PAC é um programa de desenvolvimento que visa atingir três grandes objetivos: a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, de forma a eliminar os gargalos da economia, organizar as ações de diversos órgãos do governo e viabilizar o crescimento da capacidade produtiva do país.<sup>2</sup>

A fim de alcançar esses objetivos, o PAC vem adotando medidas, desde sua criação, destinadas ao incentivo do investimento privado, ao aumento do investimento público em infraestrutura e à remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento econômico. Tais medidas estão organizadas em três eixos:

1. Investimento em Infraestrutura
2. Medidas Econômicas
3. Medidas Institucionais e Medidas de Gestão.

O PAC em conjunto com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social estruturaram as três linhas de ação prioritárias do atual Programa de Governo, organizado no Plano Plurianual (PPA 2008-2011). O PAC é o principal instrumento, no âmbito do Programa de Governo, para assegurar o crescimento econômico.

No momento de lançamento do PAC, em 2007, o grande desafio, para o governo, com relação à política econômica de 2008 a 2011 seria aproveitar o ganho acumulado no período anterior, verificado pela melhoria dos indicadores macroeconômicos, e estimular o crescimento da economia, intensificando

---

1 Consultora da OIT, Socióloga, Mestre em Memória Social pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

2 (BRASIL, 2007a).

a inclusão social e a melhora na distribuição de renda no País. Assim, a aceleração das taxas de crescimento que criasse condições para a ampliação do emprego, da renda e dos salários deveria ser induzida pela elevação de investimentos que levassem a ganhos de produtividade e eliminassem os gargalos na área de infraestrutura.<sup>3</sup>

Associados à desoneração da produção e da cesta de bens de consumo popular, à redução da taxa de juros, à melhoria nas condições de oferta de crédito, à continuidade dos programas sociais de transferência de renda, ao aumento do salário mínimo e à estabilidade de preços, os investimentos iniciais do PAC previam a intensificação da expansão já em curso do mercado de consumo popular, com vistas a proporcionar a inclusão de milhões de brasileiros/as no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo de massa.

Dessa forma, o governo avaliava que o desenvolvimento estaria atrelado ao investimento, e o PAC seria encarado como um novo modelo de gestão e realização do investimento público ao articular projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia.

Como consequência da crise econômica - que começou em 2007 nos Estados Unidos e se propagou nos anos de 2008 e 2009 nos demais países -, iniciou-se um processo que vem afetando progressivamente o emprego e as condições de trabalho de milhões de pessoas em todo o mundo, que pode também ser chamado de "crise do emprego".<sup>4</sup>

Estudos mais recentes evidenciam que os efeitos da crise têm afetado tanto os trabalhadores como as trabalhadoras, mas não necessariamente da mesma maneira: se intensificou a situação de desvantagem das mulheres em relação aos homens no que se refere ao acesso a empregos formais, uso e controle dos recursos, taxas de rendimentos e proteção social.<sup>5</sup>

No Brasil, também houve uma precarização do emprego feminino, que se manifestou pelo aumento do número de mulheres em postos mais vulneráveis, como trabalho sem remuneração e sem carteira assinada.<sup>6</sup> A crise mundial afetou de forma significativa a produção industrial do País e também

3 Documento de imprensa preparado pela Secretaria de Imprensa e Porta-Voz da Presidência da República, com informações da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, por ocasião do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, Palácio do Planalto, Brasília, 22 de janeiro de 2007. (BRASIL, 2007a)

4 Como resultado direto da crise, mais de 50 milhões de mulheres, homens e crianças passaram a experimentar a extrema pobreza no final do ano de 2009, havendo um aumento considerável no número de pessoas desempregadas e de trabalhadores/as com empregos vulneráveis, sobretudo nos países em desenvolvimento. Na América Latina e Caribe, em 2009, a taxa de desemprego aumentou 0,9% em relação a 2008, o que significa que mais de dois milhões de pessoas se incorporaram às filas do desemprego, somando mais de 18 milhões de desempregados/as na região. (OIT, 2009a)

5 Dos 3 bilhões de pessoas desempregadas no mundo em 2008, 1,2 bilhões eram mulheres (40,4%). As que estavam empregadas ocupavam postos de trabalho mais precários, informais e em condições de maior vulnerabilidade laboral do que os homens (OIT, 2009b, OXFAM, 2010).

6 (SPM/OIT/IPEA/IBGE, 2009).

os investimentos, que tiveram um recuo de 1,8% do PIB entre 2008 e 2009.

Para enfrentar a crise, os governos da América Latina e Caribe passaram a adotar um conjunto de políticas macroeconômicas com enfoque anticíclico, a fim de estimular o nível de atividade econômica por meio da expansão dos investimentos públicos. Os projetos de investimento em infraestrutura com intensa utilização de mão-de-obra, a adoção de políticas de emprego e de proteção social e a manutenção dos programas de transferência de renda às populações mais pobres têm sido mecanismos centrais das estratégias de combate ao desemprego desenvolvidos pelos governos da região.

No Brasil, o governo manteve os investimentos públicos e expandiu simultaneamente os estímulos às inversões do setor privado. Ademais, assegurou que os investimentos do PAC fossem não somente mantidos, mas também ampliados em diversos casos.<sup>7</sup> O PAC, portanto, teve um papel relevante no enfrentamento da crise como parte da política anti-cíclica adotada pelo governo brasileiro.

## Estado brasileiro e a promoção da igualdade

Nos últimos anos, as reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres e negros/as têm sido reconhecidas pelo governo por meio da valorização de uma agenda de cunho social no que se refere à promoção de políticas de promoção da igualdade racial e para as mulheres. A criação da Secretaria de Políticas para Mulheres – SPM e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, em 2003, é um marco institucional importante.

Ambas as Secretarias Especiais possuem status de Ministério e têm como principais objetivos a incorporação da perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas, reconhecendo as desigualdades entre homens e mulheres, negros e negras, indígenas, entre outras etnias, no contexto do projeto político de gestão governamental. As políticas públicas nacionais de promoção da igualdade de gênero e raça baseiam-se no II PNPM e a PNPIR, na Agenda Social do governo e no quarto objetivo estratégico do PPA 2008-2011 “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.”<sup>8</sup>

A I Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial foi realizada no ano de 2005, resultando na elaboração da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR. A II Conferência Nacional ocorreu em junho de 2009, momento em que foram abordados os avanços, desafios e perspectivas da PNPIR.

Em 2004, a Secretaria de Políticas para Mulheres realizou a I Conferência Nacional de Políticas

7 (BRASIL, 2010a).

8 (BRASIL, 2007b).

para as Mulheres, que contou com ampla participação de representantes dos movimentos de mulheres e feministas, entre outras organizações sociais. A concretização desse debate resultou na formulação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), publicado em dezembro de 2004, que definiu as diretrizes gerais da Política Nacional para as Mulheres.

No ano de 2007, foi realizada a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres que avaliou, reafirmou e ampliou as ações que já vinham sendo implementadas anteriormente, tendo como resultado o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, lançado em março de 2008.

O Programa Pró-Equidade de Gênero<sup>9</sup>, desenvolvido pela SPM, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), faz parte do capítulo 1 do PNPM – Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social.

O programa objetiva a promoção de novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional de empresas públicas e privadas. As organizações adeptas ao programa se comprometem a desenvolver um plano de ação para a promoção da igualdade de gênero durante doze meses e, se executarem no mínimo 70% das ações planejadas, são premiadas com o Selo Pró-Equidade de Gênero.

O II Plano Nacional para as Mulheres é um dos principais instrumentos para a inclusão, nas políticas públicas de infra-estrutura social urbana e rural, de iniciativas que beneficiam as mulheres e/ou promovam a igualdade de gênero, na medida em que inclui uma série de ações dirigidas aos programas de infra-estrutura previstos no PAC.

O capítulo 1 do Plano traz a Ação 1.1.1 – Garantir a reserva de pelo menos 30% das vagas em todas as frentes de trabalho do PAC para mulheres atendidas pela ação de Qualificação e Inserção Profissional de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família. Para este fim, a SPM vem desenvolvendo o Programa Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil, que atua diretamente na qualificação e na formação de trabalhadoras para promover a sua inserção no mercado da construção civil, por meio de uma ação conjunta entre a SPM, governos dos estados e dos municípios e entidades da sociedade civil.

O programa é desenvolvido no território nacional e conta com os seguintes cursos oferecidos às mulheres: assentamento de tijolos e regularização de paredes e pisos; aplicação de cerâmica e assemelhados; serralheria; marcenaria; desmonte e aproveitamento de resíduos da construção; carpintaria estrutural; pedra de alvenaria e acabamento; pintura predial; restauro técnico e conservação; instalações hidro-sanitárias e instalações elétricas de alta tensão (SPM, 2010).

O PAC também é mencionado no Capítulo 6 do II PNPM – Desenvolvimento Sustentável no meio rural, cidade e floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança, na Ação 6.4.3

<sup>9</sup> As informações a respeito das ações desenvolvidas pelas empresas ganhadoras do Selo Pró-Equidade têm como fonte os estudos de Abramo (2008) e a página virtual do Programa Pró-Equidade de Gênero (BRASIL, 2010b).

– Elaborar estudo focando o componente gênero na identificação dos impactos sócio-ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos de desenvolvimento, especialmente os projetos prioritários de infraestrutura social do governo federal (PAC).

O Capítulo 7 do II PNPM – Direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais – traz, entre seus objetivos, "promover o acesso das mulheres à moradia digna, construída em local apropriado, saudável e seguro, titulada, com qualidade, condições materiais e técnicas construtivas, dotada de energia elétrica convencional ou alternativa, infraestrutura e acesso a bens, serviços públicos e equipamentos sociais". Uma das metas é avaliar o impacto sobre a vida das mulheres em 100% dos projetos de habitação, saneamento e infraestrutura do PAC.

Destaque também para as ações: 7.1.6 – Incentivar ações integradas entre governos federal, estaduais e municipais para promover a coleta e tratamento de esgotos, objetivando assegurar moradias em ambientes saudáveis, em especial nos empreendimentos do PAC; 7.1.7 – Incentivar ações integradas entre governos federal, estaduais e municipais para promover o acesso à água, objetivando assegurar moradias em ambientes saudáveis, em especial nos empreendimentos do PAC; e 7.1.8 – Promover ações integradas de acesso à energia elétrica convencional ou alternativas em territórios rurais para o desenvolvimento das vocações sócio-econômicas locais e a geração de renda, considerando o recorte de gênero, em especial em empreendimentos do PAC e nos territórios da Agenda Social.

## O PAC e a Igualdade

O crescimento econômico é, sem dúvida, decisivo para o aumento de oportunidades no mercado de trabalho e para a geração de renda, com maiores possibilidades de inclusão social e melhoria na qualidade de vida das pessoas. Da mesma forma, o investimento em infraestrutura social também é um mecanismo de inclusão, uma vez que, além de ampliar a demanda por mão-de-obra, gerando reflexos positivos no emprego, viabiliza o acesso a direitos básicos, como habitação, acesso à energia elétrica, saneamento e transporte.

O PAC traz o reconhecimento da necessidade de tratamento diferenciado às pessoas excluídas do acesso à infraestrutura social, explicitado em sua concepção "plano estratégico, unindo os setores público e privado, com a ousada meta de recuperar o tempo perdido em relação à infraestrutura, gerar empregos, melhorar o ambiente de negócios, reduzir as desigualdades regionais e levar serviços públicos essenciais, como água tratada, esgotos sanitário e energia elétrica, às populações historicamente discriminadas pelos investimentos públicos<sup>10</sup>".

O PAC, entretanto, não traz ações mais diretas de incremento dos investimentos, direcionadas aos grupos historicamente discriminados, que no Brasil são majoritariamente mulheres e negros, nem

10 Idem.

prevê medidas específicas de promoção da igualdade de gênero e raça. Ao mesmo tempo, a igualdade de gênero e raça faz parte da agenda pública brasileira e é um objetivo de governo.

A questão que se coloca, portanto, é "como é possível pensar o PAC sob a ótica da melhora das condições de vida das mulheres? Em que medida o PAC poderá permitir o desenvolvimento econômico com igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, e como essas ações de aceleração do crescimento econômico poderão beneficiar as trabalhadoras brasileiras?".

Neste sentido, o presente artigo tece uma abordagem das medidas previstas no PAC, ressaltando as possibilidades de melhora nas condições de trabalho e na qualidade de vida das brasileiras na atual conjuntura. Para cada um dos eixos das medidas do PAC, serão abordados os mecanismos de crescimento econômico sob a ótica da geração de empregos para as mulheres, da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho em relação à inserção nos postos de trabalho, às condições de mobilidade e às ações de capacitação e qualificação profissional, bem como da melhoria da qualidade de vida das trabalhadoras de forma a lhes garantir maior autonomia econômica e financeira.

## 1 ↻ Os Investimentos do PAC Em Infraestrutura

### 1.1 ↻ Infraestrutura energética

Inicialmente, os investimentos em Infraestrutura contemplados pelo PAC totalizavam R\$ 503,9 bilhões, que começaram a ser aplicados a partir de janeiro de 2007 em três áreas: Energética e Social, Urbana e Logística.<sup>11</sup>

Em 2007, os investimentos destinados para a área de Infraestrutura Energética equivaliam a 54,5% (R\$ 274,8 bilhões) do total de investimentos do programa, sendo distribuídos entre os setores de Petróleo e Gás Natural, Geração de Energia Elétrica, Transmissão de Energia Elétrica e Combustíveis Renováveis.

Foi destinada ao setor de petróleo e gás a maior porcentagem (35,5% ou R\$ 179 bilhões) do total de investimentos em infraestrutura. Em seguida, estão as áreas de geração e transmissão de energia elétrica e combustíveis renováveis.

Em 2006, os investimentos do Governo Federal representaram 0,64% do Produto Interno Bruto (PIB). Em 2007, primeiro ano do PAC, este índice subiu para 0,73% e, em 2008, alcançou a marca de 1% do PIB. No mesmo intervalo, a Petrobrás aumentou seus investimentos de 0,76% para 1,1% do PIB, e essa injeção de recursos na economia ajudou o PIB a crescer 3,7% em 2006 e 5,4%

<sup>11</sup> Ao longo de dois anos, o orçamento do PAC foi ampliado para R\$ 646 bilhões, sendo adicionados ao Programa mais R\$ 502,2 bilhões para investimentos após 2010. No eixo de Logística, os investimentos aumentaram em R\$ 38 bilhões, no de Energia em R\$ 21 bilhões e no Social e Urbano em R\$ 75 bilhões.

em 2007.<sup>12</sup> O governo brasileiro anunciou um investimento intenso e progressivo no setor petrolífero, especialmente nos prospectos do Pré-Sal. O investimento no setor do petróleo e gás para o crescimento da economia é um alicerce significativo do PAC<sup>13</sup>.

### *1.1.1 ↻ As Medidas de Infraestrutura Energética e seus possíveis benefícios para as trabalhadoras*

Se por um lado o incremento do investimento na indústria de petróleo e gás como estratégia de enfrentamento da crise poderá gerar um montante intenso de capital físico na área de infraestrutura energética, por outro, também poderá repercutir fortemente na atividade econômica e na geração de empregos. É na rede de fornecedores de bens e serviços desse setor que poderá haver maior demanda por mão-de-obra, ampliando o número de empregos de forma indireta.

Apesar do perfil das empresas do setor ser predominantemente masculino (a maior parte do contingente de funcionários das empresas são homens), considerando a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho e a criação e/ou ampliação dos postos de trabalho a partir dos investimentos no setor energético previstos pelo PAC, é possível supor que haja um aumento do ingresso de trabalhadoras nesse setor nos próximos anos.

Entretanto, não se pode prever, em termos qualitativos e quantitativos, de que forma as mulheres estariam incluídas nos novos postos de trabalho gerados, bem como nos processos de qualificação profissional necessários ao exercício das atividades profissionais em condições de igualdade com os homens.

Com a ampliação da demanda por mão-de-obra ocasionada pelo aumento de investimentos na cadeia de bens e serviços impulsionados pelo PAC, o processo de captação de trabalhadores/as que ingressarão no setor energético, portanto, poderá estar articulado a ações que priorizem a participação de mulheres nas etapas de seleção e capacitação profissional.<sup>14</sup>

---

12 (BRASIL, 2009a).

13 Os investimentos da Petrobrás e de empresas privadas no Pré-Sal para o período de 2009 a 2013 serão de US\$ 40 bilhões ao todo, sendo que US\$ 28 bilhões serão investidos pela estatal brasileira e US\$ 12 bilhões por outras empresas. Na média anual, serão US\$ 39 bilhões investidos, representando 52% a mais do que a média de 2008-2012. Para o período de 2009 a 2013, a Petrobrás prevê um investimento de 174,4 bilhões de dólares (PETROBRÁS, 2009). Se somados aos investimentos de outras empresas, esse montante totalizará US\$ 195 bilhões (R\$ 439 trilhões), correspondendo a 15% do PIB brasileiro de 2008 (R\$ 2,9 trilhões). Essas informações indicam que esse ciclo de investimentos da indústria do petróleo e gás, incluindo a cadeia de fornecedores de bens e serviços, é o maior da história do país, e a maior parcela do investimento será realizada em conjunto com a Petrobrás, com foco no setor de exploração e produção. Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. (Folha de São Paulo, 21/03/2009).

14 Entre as políticas de fortalecimento das indústrias nacionais de bens e serviços no setor de petróleo e gás, há o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP, instituído em 2003 pelo governo

As empresas poderão oferecer às mulheres cursos de capacitação para que estejam aptas a atuar nos campos específicos dos setores de petróleo e gás, geração e transmissão de energia elétrica e combustíveis renováveis, além de estarem incluídas nas diversas etapas desses processos produtivos e nos devidos postos e cargos ocupacionais.

A criação de comitês e/ou grupos de trabalho de gênero e a incorporação de indicadores, objetivos e ações de promoção da igualdade de gênero nos planos de ação e no planejamento estratégico das organizações são fortes mecanismos para uma efetiva institucionalização das políticas de igualdade de oportunidades de gênero na cultura organizacional. Essas medidas deverão estar acompanhadas de ações de monitoramento e avaliação permanentes para garantir a sua sustentabilidade.

Para reverter o quadro de desigualdade nos cargos de chefia, as ações afirmativas também são uma estratégia efetiva se forem implementadas em conjunto com programas de capacitação para mulheres e de formação de lideranças femininas, a partir de novas concepções de gestão empresarial que levem em conta a perspectiva de gênero.

Os trabalhos de sensibilização, tanto com a participação de mulheres como de homens, e a atenção ao uso da linguagem não sexista e não discriminatória são fundamentais para a construção de novas percepções no interior das organizações, constituindo-se numa ferramenta pedagógica que pode permitir uma transformação mais profunda na cultura empresarial vigente nas pessoas e nas instituições.

As empresas energéticas que têm participado do Programa Pró-Equidade de Gênero têm desenvolvido ações concretas com vistas à promoção da igualdade de gênero. Em todas as edições do Programa, as empresas energéticas representam um número significativo do total de empresas que aderiu ao Programa: na primeira edição (2005-2006), das 11 empresas que receberam o Selo Pró-Equidade de Gênero, 10 pertenciam ao setor energético (representando quase 91%); na segunda edição (2007-2008), das 23 empresas premiadas com o Selo, 13 pertenciam ao setor (56%).<sup>15</sup> Finalmente, na terceira edição (2009-2010), dentre as 71 empresas que aderiram, 23 pertencem ao setor de infraestrutura energética (28,2%).<sup>16</sup>

federal, por meio de decreto presidencial, e com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. Cabe mencionar o Plano Nacional de Qualificação Profissional do Prominp, que visa capacitar, gratuitamente, milhares de profissionais em 175 categorias profissionais consideradas críticas para o setor de petróleo e gás (aquelas com disponibilidade de mão-de-obra inferior à demanda do setor). O Programa conta com a coordenação geral do Ministério de Minas e Energia e com a coordenação executiva da Petrobrás (PROMINP, 2009).

15 Na primeira edição do Programa Pró-Equidade de Gênero (2005-2006), as empresas do setor de infraestrutura energética premiadas com o Selo Pró-Equidade de Gênero foram: CEAL, CGTEE, CPEL, Eletrobrás, Eletronorte, Eletronuclear, Eletrosul, Furnas, Itaipu e Petrobrás. Na segunda edição (2007-2008), as empresas premiadas foram: CEA, CPEL, Eletrobrás, Eletronorte, CGTEE, CHESF, Eletronuclear, Eletrosul, Furnas, Itaipu, Amazonas Energia, Petrobrás e Petros.

16 As empresas do setor energético que aderiram à 3ª Edição do Programa Pró-Equidade de Gênero (biênio 2009-2010) foram: Companhia Energética de Alagoas (CEAL), Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), Centro de



Em 2004, foi criado o Comitê Permanente para as Questões de Gênero no âmbito do Ministério de Minas e Energia e empresas vinculadas. O comitê tem por objetivo planejar, desenvolver e monitorar políticas sobre as questões de gênero, no âmbito das ações ligadas às empresas do setor eletro-energético e mineral do MME. Entre as principais ações do Comitê estão o fomento a debates e a implantação de projetos e ações de equidade de gênero nesse setor.<sup>17</sup> A criação desta institucionalidade foi crucial no sentido de criar um espaço para as discussões de gênero no âmbito das empresas e, assim, para o desenvolvimento de ações para a igualdade de gênero, constituindo, assim, um fator fundamental para a adesão das empresas do setor ao Programa Pró-Equidade de Gênero.

Dentre as ações desenvolvidas pelas empresas, destacam-se a realização de diagnósticos com recorte de gênero, raça/etnia para a definição de indicadores e outras medidas de acompanhamento e aperfeiçoamento das ações programadas; atualização cadastral e produção de novas informações sobre o quadro de pessoal com recorte de gênero, raça/etnia, deficiência e geração. A promoção de eventos culturais, publicações e materiais informativos sobre a temática da igualdade de oportunidades de gênero nas organizações e no mundo do trabalho têm sido foco de muitas ações em curso.

Iniciativas para a promoção da nomeação de mulheres para cargos de chefia e espaços de tomada de decisão e/ou a promoção de ações de capacitação e de empoderamento das mulheres que já ocupam cargos gerenciais também têm sido desenvolvidas. Algumas empresas vêm traçando esforços para garantir uma mudança nos critérios de admissão de vagas oferecidas nos processos de seleção da empresa para incluir o enfoque de gênero e idade.

A implementação de programas de igualdade de gênero no âmbito das organizações do setor em articulação com as medidas de infraestrutura energética traz uma possibilidade concreta para a criação de mecanismos que assegurem a equidade de gênero e sua sustentabilidade no interior das organizações que participam do PAC. Ademais, oferecem exemplos do desenvolvimento de ações de promoção de igualdade de oportunidades de gênero e raça/etnia na cadeia de fornecedores de bens e serviços em que os investimentos previstos no PAC vêm sendo aplicados.

Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL), Centrais Elétricas Brasileiras SA (ELETROBRAS), Centrais Elétricas do Norte (ELETRONORTE), Eletrobrás Termonuclear (ELETRONUCLEAR), ELETROSUL Centrais Elétricas SA, FURNAS Centrais Elétricas SA, ITAIPU Binacional, Petróleo Brasileiro SA (PETROBRÁS), Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM), Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA), Companhia Energética do Piauí (CEPISA), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Fundação Petrobrás de Seguridade Social (PETROS), Amazonas Energia S/A, Centrais Elétricas de Rondônia S/A (CERON), Companhia de Eletricidade do Acre (ELETROACRE), Companhia de Gás da Bahia (BAHIAGÁS), Companhia Paranaense de Energia (COPEL), Fundação Eletrobrás de Seguridade Social (ELETROS), Petrobrás Distribuidora S/A (BR) e Petrobrás Transportes S/A (TRANSPETRO). Cabe ressaltar a adesão de outras empresas públicas nacionais relevantes para a articulação entre o setor de infraestrutura e o de desenvolvimento social e econômico, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). (Fonte: BRASIL, 2010b.)

17 Fonte: Furnas (2010).

## 1.2 ➔ Infraestrutura social, urbana e logística

Em 2007, os investimentos na área de Infraestrutura Social e Urbana correspondiam a 33,9% do total de investimentos do PAC, somando R\$ 170,8 bilhões a serem destinados aos setores de Habitação, Saneamento, Recursos Hídricos, Programa Luz para Todos e Metrô. A maior parte dos recursos é direcionada para o setor de Habitação, com 21,1% do total de investimentos (106,3 bilhões), seguido pelos setores de Saneamento (7,9%), Recursos Hídricos (2,5%), Luz para Todos (1,7%) e Metrô (0,6%).

Do total de investimentos previstos para a área de infraestrutura social e urbana, a previsão de atendimento para todas as regiões do Brasil era de R\$ 120,4 bilhões somados aos R\$ 50,4 bilhões a serem investidos nacionalmente em linhas de créditos imobiliário, por meio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.<sup>18</sup>

Na distribuição dos investimentos, a região Nordeste é a mais beneficiada, com 36,2% do total de atendimentos consolidados previstos para as cinco regiões brasileiras. Em seguida, estão as regiões Sudeste (34,7%), Sul (11,8%), Norte (9,8%) e Centro-Oeste (7,2%).

A meta de atendimento para a Infraestrutura Social e Urbana é alcançar 4 milhões de famílias com o setor Habitação e 5,2 milhões de pessoas com o Programa Luz para Todos. O PAC também pretende trazer como resultado o abastecimento de água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios, beneficiar 23,9 milhões de pessoas com o setor Recursos Hídricos e 609 milhões de passageiros/as por meio da ampliação e conclusão de obras de metrô em quatro cidades até 2010.

Já os investimentos para a área de Logística totalizam R\$ 58,3 bilhões, e correspondem a 11,6% do total de investimentos em Infraestrutura. Os recursos estão sendo destinados aos setores Rodovias, Marinha Mercante, Ferrovias, Aeroportos, Portos e Hidrovias e Ferrovias, sendo a maior parte destinada ao setor de Rodovias (R\$ 33,4 bilhões, correspondentes a 6,6 % do total de investimentos).

No que se refere às condições de habitação, em 2007, 3,2% dos domicílios estavam situados em favelas ou assemelhados, o que significa a existência de mais de 8 milhões de pessoas (ou 2 milhões de domicílios) vivendo em condições de habitação precárias. Essa situação está diretamente relacionada com a distribuição de renda, uma vez que 96,3% do déficit habitacional se concentrava na faixa de

---

18 O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo foi criado nos anos de 1966/67, e é constituído por sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e carteiras imobiliárias das caixas econômicas estaduais, da Caixa Econômica Federal e dos bancos múltiplos que captam os depósitos de poupança voluntária como uma modalidade de aplicação financeira, com diretrizes de direcionamento de recursos estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) que são acompanhados pelo Banco Central.

rendimentos domiciliares de até 5 salários mínimos.<sup>19</sup>

Considerando o recorte por sexo e raça/cor, a distribuição dos domicílios urbanos nas favelas em 2007 reflete que as mulheres e a população negra são as que vivem em condições mais precárias: 40,1% dos domicílios existentes nas favelas são chefiados por homens negros, 26% por mulheres negras, 21,3% por homens brancos e 11,7% por mulheres brancas.<sup>20</sup>

### *1.2.1 ↪ As Medidas de Infraestrutura Social e Urbana e seus possíveis benefícios para as trabalhadoras*

Quando o PAC foi lançado, em 2007, o incentivo ao crédito habitacional era uma das medidas priorizadas pelo programa: com a propagação da crise econômica, o incentivo se tornou uma medida estrutural de ampliação dos investimentos do programa em habitação, especialmente por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

Este programa habitacional, criado em 2009, é direcionado à construção de um milhão de novas residências, com subsídio total equivalente a 1,2% do PIB, concedido ao longo de três anos. É composto de várias iniciativas, que incluem: construção e repasse de 400 mil moradias às famílias mais pobres (até 3 salários mínimos); concessão de subsídios do FGTS à população de baixa renda, viabilizando a construção de 600 mil residências; redução de tributos para construção e criação de linhas especiais de crédito habitacional.<sup>21</sup>

O Programa Minha Casa Minha Vida reconhece o papel das mulheres chefes de família de baixa renda e as considera beneficiárias preferenciais do programa. O registro do imóvel em nome da mulher é uma das condições necessárias à sua compra por parte de beneficiários que ganham até três salários mínimos.

Ao terem o acesso à moradia juntamente com a ampliação dos serviços básicos como educação, saúde e transporte, as mulheres poderão criar maiores condições para aumentar suas capacidades produtivas. Além disso, a garantia de adquirir a casa própria é um fator que as permite estarem mais disponíveis para se dedicarem ao trabalho e desenvolverem maior capacidade de conquistar sua

---

19 De acordo com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, o conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, e engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Inclui, ainda, a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel (comprometimento maior que 30% da renda familiar com aluguel entre as famílias que ganham até três salários mínimos) e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Ainda nessa rubrica está incluída a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. (BRASIL, 2009b).

20 (IPEA/SPM/UNIFEM, 2008).

21 (BRASIL, 2010c)

autonomia e realizar suas escolhas profissionais e pessoais. As medidas de investimento em infraestrutura social e urbana, portanto, podem trazer um impacto significativo na qualidade de vida das mulheres em situação de pobreza e, por conseguinte, na geração de renda e no enfrentamento das dificuldades socioeconômicas vivenciadas por elas.

Entretanto, é necessário chamar a atenção para que essas medidas não reproduzam a divisão sexual do trabalho e reforcem o papel da mulher como principal responsável pela família, assumindo que os cuidados são uma responsabilidade individual e circunscrita às mães (mulher cuidadora), e não aos pais (homem provedor). Por isso, tais medidas deveriam estar articuladas com políticas de conciliação entre trabalho e vida familiar, que beneficiem tanto as trabalhadoras como os trabalhadores.

A segurança da moradia e/ou da posse da terra, com acesso adequado à infraestrutura de abastecimento de água e esgoto e energia elétrica, e a disponibilização de equipamentos e serviços públicos poderão trazer mudanças expressivas para a qualidade de vida das mulheres, assegurando-lhes a garantia de uma vida mais saudável e produtiva.

O investimento no Programa Luz para Todos, por sua vez, tem potencial de forte impacto positivo para a qualidade de vida das mulheres, e está diretamente relacionado com as suas capacidades produtivas, uma vez que o acesso à energia elétrica certamente diminui a sua carga de afazeres domésticos e libera mais tempo para que se dediquem ao trabalho remunerado e outras atividades que ampliem e/ou gerem renda, podendo garantir-lhes maior autonomia econômica e financeira.

Se integrado a outras políticas sociais que ampliam a renda e o poder de consumo das mulheres, o Luz para Todos poderá trazer benefícios diretos, como a possibilidade de adquirir e utilizar aparelhos eletrodomésticos (geladeiras e outros equipamentos), facilitando a criação de unidades domiciliares de produção para o beneficiamento de produtos "caseiros" e artesanais, como doces, remédios feitos com plantas medicinais e a confecção do artesanato, por exemplo, além de facilitar a organização produtiva coletiva, como associações e cooperativas.

Apesar do Programa Luz para Todos ter um caráter de acesso universal à energia elétrica e de não ter considerado, inicialmente, a dimensão de gênero nos processos de levantamento do número de famílias atendidas, as empresas da área de energia elétrica que instituíram comitês de gênero poderiam elaborar projetos complementares às obras do PAC que incorporem a dimensão de gênero e raça para efetuar um acompanhamento da execução e do impacto desse programa na vida dos/as trabalhadores/as.

Por sua vez, o investimento em Metrô poderá trazer impactos que afetarão de forma mais indireta a vida das trabalhadoras no que diz respeito à qualidade dos meios de transporte. Facilitará o deslocamento da residência para o trabalho e vice-versa, já que grande parte dos/as trabalhadores/as que vivem em grandes centros urbanos necessitam de mais de uma condução para se deslocarem de suas casas para o trabalho, pois residem em bairros distantes dos locais de trabalho.

A diminuição do tempo de deslocamento das mulheres é fundamental para que conciliem os cuidados da família com o trabalho, considerando também a necessidade de deslocamento dos/as filhos/as para creches e escolas, que frequentemente ficam distantes das suas residências.

No que se refere à aceleração do crescimento nas áreas rurais, o PAC não prevê investimentos específicos de infraestrutura no campo, com exceção do Programa Luz para Todos. Nesse sentido, as trabalhadoras rurais merecem maior atenção, uma vez que a terra é não somente o lugar de moradia, mas também a sua fonte de renda e seu meio de trabalho.<sup>22</sup>

Dessa forma, as medidas do PAC poderiam estar complementadas por uma análise e revisão das normativas legais vigentes sobre o quadro regulador relativo ao uso da terra, à moradia e à urbanização, para identificar os aspectos que dificultam ou impedem o acesso das mulheres aos assentamentos rurais e aos espaços urbanos.

Ao investir um grande volume de recursos nos setores de infraestrutura social e urbana, o PAC certamente contribuirá para a geração de emprego e renda, principalmente no setor de construção civil, já que poderá incorporar a mão-de-obra local e impulsionar a compra de materiais e equipamentos nacionais fabricados nas regiões próximas às localidades atendidas.

Em 2007, havia no Brasil 186 mil mulheres ocupadas em empreendimentos cuja atividade principal era o setor da construção civil. Do total de mulheres ocupadas no setor, 127 mil estavam empregadas (68,2%), 9 mil mulheres trabalhavam por conta própria (4,8%), 6 mil eram empregadoras (3,2%), 16 mil trabalhavam sem remuneração, "ajudando" outros membros do domicílio (8,6%) e 28 mil mulheres trabalhavam na autoconstrução (construção para uso próprio) (15%).<sup>23</sup> O Programa "Mulheres Construindo a Autonomia" terá uma importante contribuição no sentido de aumentar a mão-de-obra feminina na construção civil, gerando mais oportunidades para as mulheres em um setor em expansão.

De forma indireta, o investimento em infraestrutura trará impactos positivos para as mulheres se for aplicado não somente em estruturas sólidas como rodovias, energia, saneamento, etc, mas também na perspectiva da inclusão social por meio da construção de hospitais, postos de saúde, escolas, creches e áreas de lazer nas comunidades.

O fomento à ampliação e criação de novos arranjos produtivos locais também deveria ser considerado a partir de uma perspectiva de desenvolvimento territorial que propicie o empoderamento das mulheres, não somente no âmbito econômico, mas também político, de forma a garantir a sua

22 Para as trabalhadoras rurais, não ter terra significa não ter acesso às políticas de desenvolvimento, e por esse motivo, a sua participação na produção no campo está, na maioria das vezes, limitada pelas responsabilidades desiguais entre homens e mulheres no trabalho reprodutivo das famílias, permanecendo invisíveis nas economias dos assentamentos rurais (BUTTO e HORA, 2008).

23 Fonte: PNAD/ IBGE, 2007.

autonomia nos processos de participação e mobilização, seja sob forma de associações, cooperativas ou demais formas de organização econômica, social e política.

Para garantir o cumprimento das metas previstas na Ação 1.1.1 II PNPM, as ações de qualificação profissional das mulheres atendidas pelos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, devem estar diretamente articuladas com as obras do PAC nas localidades em que residem.

Além da necessidade da parceria com as empresas de construção civil e de outros empreendimentos ou áreas afins (empresas de consultoria ambiental, por exemplo), as ações do PAC necessitam, também, envolver os órgãos públicos municipais e estaduais correlatos, como as secretarias de políticas para as mulheres, de habitação, planejamento urbano e trabalho e renda e, também, as organizações de mulheres e outras entidades feministas.

Essa ação conjunta poderá impulsionar a distribuição da mão-de-obra feminina capacitada nas obras do PAC, assim como propiciar uma maior participação de trabalhadoras nas etapas de monitoramento e avaliação dos empreendimentos, a fim de garantir a sustentabilidade da igualdade de gênero nas obras do PAC.

A incorporação do recorte de gênero na elaboração de estudos, diagnósticos e avaliações dos impactos sociais e ambientais provocados pelas obras do PAC é de suma importância. A participação das mulheres deverá ocorrer tanto nos espaços de tomada de decisões (conselhos, fóruns, comitês, grupos de trabalho e audiências públicas) dos locais afetados pelos empreendimentos, como nas frentes de trabalhos do PAC (empresas de construção civil e órgãos executores diretos dos empreendimentos).

A avaliação do impacto das obras para as mulheres é um importante subsídio para a formulação de políticas de desenvolvimento sustentável local específicas, por meio de ações conjuntas e integradas entre empresas, Estado e organizações da sociedade civil. Tais políticas poderiam considerar a promoção da assistência técnica e capacitação profissional no que se refere à gestão, benefício e comercialização da produção gerida pelas mulheres (pesca, agricultura, extrativismo, artesanato, alimentos caseiros, plantas medicinais, etc.); apoio e valorização das atividades profissionais desenvolvidas pelas mulheres; identificação de lideranças femininas; fortalecimento e estímulo de associações e cooperativas de mulheres; promoção de cursos e oficinas de sensibilização e formação em gênero, trabalho e em meio-ambiente (com recorte étnico/racial); garantia da participação de mulheres na construção dos planos de sustentabilidade e nos demais planos de desenvolvimento local.

Por fim, o acesso aos serviços de infraestrutura social e urbana ocasionados por meio das obras do PAC poderá permitir que as mulheres tenham mais tempo e recursos para investirem em sua formação profissional e no trabalho remunerado, com maior autonomia e, sobretudo.

## 2 ↪ As Medidas Econômicas do PAC

Em sua origem, as medidas econômicas do PAC foram planejadas de acordo com o crescimento alcançado no período 2003-2007, e com isso o governo pretendia estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando a inclusão e a melhora na distribuição de renda. Um dos pilares dessas medidas consiste na desoneração de tributos, a fim de gerar mais investimentos no país. A meta é obter um crescimento do PIB de 5% ao ano.<sup>24</sup>

As medidas econômicas do PAC estão elencadas em cinco blocos: Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; Melhoria do Ambiente de Investimento; Desoneração e Administração Tributária; Medidas Fiscais de Longo Prazo e Consistência Fiscal.

### 2.1 ↪ Medidas de Estímulo ao Crédito e ao Financiamento

No período entre 2003 e 2007, o governo federal adotou uma série de medidas que resultaram na expansão do volume de crédito, sobretudo para pessoas físicas. Com o PAC, o governo pretende dar continuidade à expansão do crédito, sobretudo do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura, por parte da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre as medidas do PAC para o estímulo ao crédito e ao financiamento, estão:

a) Concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação: O crédito será de R\$ 5,2 bilhões, e os recursos poderão ser utilizados exclusivamente para aplicação em saneamento básico e habitação popular. O resultado previsto da medida é a elevação do financiamento da CEF a entes públicos (estados e municípios), para investimentos em saneamento e habitação popular.

b) Ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação: para o período 2008-2009, houve ampliação em R\$ 6 bilhões do limite específico para contratação de operações de crédito do setor público e para novas ações de saneamento ambiental; e a ampliação em R\$ 1 bilhão, em 2007, do limite de crédito para a habitação, especialmente para oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

---

24 De acordo com o IBGE, verificou-se que o resultado do PIB atingiu 6,1% em 2007. Em 2008, mesmo levando-se em conta os efeitos da intensificação da crise financeira global, o crescimento continuou levemente acima da previsão inicial do Governo. (BRASIL, 2009a).

c) Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS): com valor inicial de R\$ 5 bilhões para serem utilizados a partir dos recursos do patrimônio líquido do FGTS para investir em energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento. Além do aporte do FGTS, a partir de 2009, trabalhadores e trabalhadoras passaram a poder comprar cotas do fundo até o limite de 10% do saldo de suas contas no FGTS. Com isso, o governo espera que os R\$ 5 bilhões investidos pelo FI-FGTS, somados aos R\$ 12 bilhões que estão estimados para serem investidos futuramente, impulsionem R\$ 56 bilhões em investimentos privados nas obras de infraestrutura.<sup>25</sup>

d) Elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR): a medida visa permitir a antecipação da opção de compra do imóvel arrendado ou a venda direta de imóveis pertencentes ao FAR. O objetivo é ampliar a liquidez do fundo que operacionaliza o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), destinado ao atendimento exclusivo de moradia popular.<sup>26</sup>

e) Redução da Taxa de Juros a Longo Prazo (TJLP): com vistas a reduzir os custos de investimentos em infraestrutura, a principal referência para o financiamento dos investimentos com prazo mais longo de implantação é o processo de queda consistente da TJLP.

f) Redução dos *spreads*<sup>27</sup> do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano: essa redução está prevista para o financiamento de projetos em infraestrutura, especialmente na área de energia (geração, transmissão e distribuição), bem como nas operações de logística (ferrovias, rodovias, aeroportos, portos e terminais) e de desenvolvimento urbano (transporte

---

25 Em dezembro de 2007, o Conselho Curador do FGTS aprovou a criação do Comitê Gestor do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS, composto por representantes dos Ministérios do Trabalho, Ministério da Fazenda, Ministério das Cidades, Ministério do Planejamento e Ministério da Indústria e Comércio, além da Caixa Econômica Federal. O regulamento do Fundo foi aprovado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em 21/02/2008, e iniciada a prospecção de projetos, os negócios prospectados superaram R\$ 5 bilhões aplicados em Energia (R\$ 4,2 bilhões), Portos (R\$ 0,5 bilhão) e Ferrovias (R\$ 0,6 bilhão) (BRASIL, 2009a).

26 O Programa de Arrendamento Residencial (PAR), do Ministério das Cidades, é financiado pelo FAR – Fundo de Arrendamento Residencial – e executado pela Caixa Econômica Federal, que recebe as solicitações e libera os recursos a serem aplicados em cada município. Todos os estados da Federação e o Distrito Federal podem solicitar participação no programa. O PAR foi criado para ajudar estados e municípios a atenderem à necessidade de moradia da população de baixa renda, especificamente aquelas famílias que recebem até R\$ 1.800,00 e vivem em centros urbanos. Funciona mediante construção e arrendamento de unidades residenciais, com opção de compra do imóvel ao final do período contratado. Fonte: [http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/estadual/programas\\_habitacao/par/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_habitacao/par/index.asp).

27 Spread é um termo de origem inglesa que representa a diferença ou o diferencial entre os preços de oferta de compra e de venda de um determinado ativo ou derivado. Quanto menor for o spread, maior será a rapidez com que o comprador apresenta rentabilidade positiva.



urbano integrado e saneamento ambiental). O objetivo dessa medida é a redução do custo e facilitação de investimentos em infraestrutura.

## 2.2 ↪ Medidas de Melhoria do Ambiente de Investimento

Para o governo brasileiro, o aumento dos investimentos também depende do marco regulatório e da qualidade do ambiente de negócios. As medidas de Melhoria do Ambiente de Investimento visam uma melhora no ambiente de investimento em infraestrutura

a) Regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal: medida que estabelece as diretrizes e normas para a cooperação entre os entes federativos (União, estados e municípios) com o intuito de harmonizar os procedimentos, bem como elevar a eficiência e a agilidade no exercício das competências ambientais. O objetivo é obter maior eficiência na atuação do poder público com vistas à proteção do meio ambiente, reduzindo os questionamentos judiciais sobre as competências de cada ente federativo e contribuindo para a realização de novos investimentos.

b) Marco Legal das Agências Reguladoras: Essa medida visa disciplinar a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, definindo também o padrão de interação entre as agências e os órgãos de defesa da concorrência. Para o desenvolvimento do PAC, pretende-se, com essa medida, proporcionar a criação de um ambiente institucional e legal que favoreça a elevação do investimento privado em infraestrutura.

c) Lei do Gás Natural: pretende-se corrigir a lacuna da legislação vigente que reserva espaço secundário à regulação do gás; estabelecer as diretrizes para acesso aos gasodutos de transporte e para fixação das tarifas desse serviço; e introduzir o regime de concessão para a construção e operação de gasodutos. A medida prevê estímulo ao aumento da oferta de gás natural para a geração de eletricidade e para uso industrial em decorrência da ampliação e atração de novos investimentos, assim como a elevação da concorrência.

d) Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC): essa medida pretende racionalizar o desenho institucional do SBDC, por meio da unificação das funções de instrução e de julgamento no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e da centralização das atividades de promoção da concorrência na Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda. No âmbito do PAC, o objetivo dessa medida é a

criação de ambiente institucional/legal que favoreça o livre funcionamento dos mercados e o investimento privado.

e) Aprovação do Marco Regulatório para o Setor de Saneamento: com essa medida, pretende-se estabelecer os princípios gerais do setor, organizar as atividades de planejamento, regulação e execução dos serviços, identificar de maneira clara as responsabilidades de todos os agentes envolvidos e observar as preocupações com a gestão dos recursos hídricos. Essas iniciativas visam garantir segurança jurídica para o setor; viabilizar expansão na rede de água e esgoto; incentivar a eficiência das empresas prestadoras e reduzir efeitos negativos na saúde pública para atingir uma melhora nos indicadores sociais.

f) Abertura do Mercado de Resseguros: busca-se acabar com o monopólio no mercado de resseguros, exercido até então pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Também visa criar regras para a atuação de novos resseguradores no mercado brasileiro, e realizar operações de resseguro diretamente no exterior. As medidas pretendem ampliar a competição no setor, com a criação de novos produtos.<sup>28</sup>

g) Recriação da SUDAM e da SUDENE: com essa medida, essas superintendências ficarão vinculadas ao Ministério da Integração Nacional e vão incentivar novos investimentos nas regiões Norte e Nordeste e no norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Com o PAC, a intenção é elevar os investimentos nas regiões de atuação dessas superintendências, reduzindo as desigualdades regionais, além de fazer um planejamento do desenvolvimento regional e o controle social das ações.

### 2.3 ↻ Medidas de Desoneração e Administração Tributária

No que diz respeito às medidas de desoneração e administração tributária, estão previstas:

a) Recuperação Acelerada dos Créditos do Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade (COFINS) em edificações;

b) Desoneração de obras de infraestrutura;

c) Desoneração dos fundos de investimento em Infraestrutura;

---

<sup>28</sup> Resseguro é a operação pela qual o **segurador** transfere a outrem total ou parcialmente um **risco** assumido através da emissão de uma apólice ou um conjunto delas.

- d) Programa de incentivos ao setor da TV Digital (PATVD);
- e) Programa de incentivos ao setor de semicondutores (bens de microeletrônica);
- f) Ampliação do benefício tributário para microcomputadores;
- g) Desoneração das compras de perfis de aço;
- h) Lei geral das micro e pequenas empresas;
- i) Reajuste da tabela de imposto de renda de pessoa física;
- j) Prorrogação da depreciação acelerada;
- k) Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil.

A medida de aperfeiçoamento do sistema tributário prevê, ainda, o aumento do prazo de recolhimento de contribuições (previdência, PIS e COFINS); a criação da Receita Federal do Brasil, que visa unificar a estrutura da arrecadação e cobrança de tributos da União, bem como reduzir a burocracia e melhorar o atendimento aos contribuintes; retomar a discussão sobre a reforma tributária junto aos estados e municípios, empresários e representantes de consumidores e parlamentares; implementar o Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) com vistas a padronizar e racionalizar informações e o acesso compartilhado à escrituração digital de contribuintes por pessoas legalmente autorizadas; e implementar a Nota Fiscal Eletrônica a fim de substituir a emissão de livros e documentos contábeis e fiscais em papel por documentos eletrônicos com certificação digital.

## 2.4 ➤ Medidas Fiscais de Longo Prazo

As medidas Fiscais de Longo Prazo previstas no PAC consistem em:

- a) Controle da Expansão da Despesa de Pessoal da União: Limitação do crescimento anual da folha de pessoal (inclusive inativos) à taxa de inflação (IPCA), a fim de proporcionar a redução gradual das despesas de pessoal em relação ao PIB a partir de 2008.

- b) Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo: essa medida visa o estabelecimento de uma política de longo prazo de elevação de seu valor real. Prevê-se a manutenção da política de valorização até 2023, sendo as novas regras definidas até 2011, levando-se em conta a avaliação do resultado da medida. O objetivo é a continuação do aumento real do salário mínimo até 2011 e a estabilização dos gastos da Previdência Social em relação ao PIB.
- c) Agilização do Processo Licitatório: visa a adequação dos processos licitatórios às novas tecnologias de informação, aumentando a transparência e a eficiência nas contratações governamentais.
- d) Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais: essa medida objetiva aperfeiçoar a ação do governo no seu papel de acionista, estimular a adoção das modernas práticas de governança corporativa e garantir maior transparência no relacionamento com empresas estatais. O objetivo é a melhoria dos resultados para a sociedade e para os acionistas das empresas estatais.
- e) Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação: a medida visa à racionalização da administração das empresas estatais e à redução de gastos públicos no médio e longo prazo, por meio da extinção de estatais como a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e a Companhia de Navegação do São Francisco (FRANAVE).
- f) Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal: essa medida propõe obter, no médio prazo, uma redução gradual das despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos.
- g) Melhora na Gestão da Previdência Social, por meio da aprovação do Projeto de Lei do Senado 261/2005, que inclui as seguintes medidas: estabelecer que a falta de comunicação ou informação incorreta relativa aos óbitos sujeita os titulares de cartório à multa e à responsabilidade subsidiária pelo ressarcimento dos benefícios; determinar que empresas enviem à Previdência Social, até o dia da contratação, dados do trabalhador que pretende contratar, sujeitando-se à multa o empregador que assim não proceder em relação a trabalhador que sofra acidente; e limitar o benefício do auxílio-doença à média dos 12 últimos salários de contribuição. A iniciativa objetiva a redução de fraude e diminuição da taxa de crescimento das despesas com o auxílio-doença.

## 2.5 ↪ Medidas de Consistência Fiscal

Segundo o governo, todas as ações e medidas incluídas no PAC foram definidas de modo a compatibilizar a aplicação dos recursos com a manutenção da responsabilidade fiscal e a continuidade da redução gradual da relação dívida do setor público/PIB nos anos 2008-2011. A medida pretende reduzir a taxa básica de juros projetada a fim de diminuir a relação dívida do setor público/PIB para aproximadamente 40% até o ano de 2010. A meta é reduzir o déficit nominal do setor público em direção ao resultado nominal zero.

Para estimular o crescimento e o investimento privado propõe-se uma redução da carga tributária no montante de aproximadamente R\$ 6,6 bilhões em 2007, beneficiando os setores industriais de bens de capital, edificação de infraestrutura e construção civil.

Já o aumento do investimento público incluído no PAC prevê uma elevação da dotação orçamentária do Projeto Piloto de Investimento (PPI) de 0,15% do PIB estabelecidos em 2006 para 0,5% do PIB, por ano, durante o período de 2007-2010. O governo pretende garantir consistência fiscal do PAC durante esse período por meio do aumento do PPI e da contenção do crescimento do gasto corrente.

## 2.6 ↪ As Medidas Econômicas do PAC e seus possíveis benefícios para as trabalhadoras

Do conjunto de Medidas Econômicas previstas no PAC, as de Estímulo ao Crédito e ao Financiamento são aquelas que poderão trazer, de forma indireta, impactos mais significativos para as mulheres, na medida em que propõem ampliar os investimentos em infraestrutura social e urbana.

O aumento do limite de crédito do setor público para os investimentos em saneamento, energia, transportes e habitação, com ênfase no atendimento às comunidades e regiões mais pobres, certamente é um instrumento central para a redução das desigualdades e melhora da qualidade de vida das mulheres, conforme já abordado.

Com as medidas de Melhoria do Ambiente de Investimento implementadas de acordo com as metas propostas, as mulheres também poderão ser beneficiadas indiretamente, pela maior atuação do poder público na proteção do meio ambiente com garantia da participação social, o estímulo ao aumento da oferta de gás natural para a geração de eletricidade, e a garantia de uma segurança jurídica para o setor de saneamento e recursos hídricos que esteja articulada com políticas de saúde pública.

A disciplina da gestão, organização e controle social das agências reguladoras também poderá trazer impactos favoráveis para as trabalhadoras se elas estiverem nas arenas de concertação social apresentando as suas demandas e, sobretudo, nas tomadas de decisão, participando ativamente do

controle social nos processos de proteção ambiental e regulação dos projetos de intra-estrutura.

Por sua vez, a recriação da SUDAM e da SUDENE como estratégias de redução das desigualdades regionais poderá trazer benefícios às mulheres, também de forma indireta, ao impulsionar o desenvolvimento regional e assim a geração de trabalho e renda. A inclusão da perspectiva de gênero nas políticas das superintendências é de extrema importância para a elaboração de diagnósticos, a produção de indicadores e a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional que levem em consideração as especificidades de gênero, raça e etnia.

Já as medidas de Desoneração e Administração Tributária poderiam oferecer condições específicas para a desoneração de tributos das obras e dos fundos de investimentos nas empresas do setor de infraestrutura, por meio da criação de cláusulas e compromissos baseados na igualdade de gênero e/ou de raça e de outros requisitos na aplicação dessas normativas nos projetos do PAC. De forma mais direta, as medidas de renúncia fiscal poderão favorecer as mulheres com a implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.<sup>29</sup> Ao estimularem a criação de novos empreendimentos, as medidas previstas incentivarão a formação de novos arranjos produtivos locais, criando assim maiores oportunidades e melhores condições de trabalho, e poderão trazer, dessa forma, vantagens e benefícios para as micro e pequenas empresas que são geridas por mulheres.

A discussão sobre a reforma tributária e o aprimoramento do sistema tributário nacional também são de extrema importância para a consolidação do crescimento econômico e da redução das desigualdades, na medida em que os resultados gerados pela aceleração do crescimento possam ser distribuídas à parcela da população excluída, especialmente às mulheres e aos negros.

Nas Medidas Fiscais de Longo Prazo, a valorização do salário mínimo e a melhora da gestão da Previdência Social são as mais relevantes para as políticas de equidade de gênero e raça. A valorização do salário mínimo tem o potencial de melhorar as condições dos trabalhadores de baixa renda e menos qualificados, dos que dispõem de fraco poder de barganha ou que pertencem a categorias com reduzido nível de sindicalização, em que há grande proporção de mulheres e negros. Ao ter o impacto positivo na base da pirâmide salarial, o salário mínimo é capaz de diminuir as desigualdades de gênero e raça.<sup>30</sup>

A melhoria na gestão da previdência social é um importante mecanismo de aperfeiçoamento e incremento do modelo previdenciário para enfrentar os desafios da insuficiência de cobertura do sistema de proteção social e da baixa qualidade da proteção oferecida aos trabalhadores, sobretudo,

---

29 A lei unifica a cobrança dos tributos federais, estaduais e municipais para as micro e pequenas empresas, reduz a parcela dos tributos federais, amplia o universo de empresas beneficiadas pela tributação simplificada, agiliza a abertura e o fechamento de empresas e cria regimes favorecidos para essas empresas nas compras governamentais.

30 (CEPAL/PNUD/OIT, 2008).

aqueles que estão em postos de trabalho precários: mulheres e negros.<sup>31</sup>

Por fim, as Medidas de Consistência Fiscal objetivam, em geral, solucionar problemas em nível macroeconômico, e com isso, poderão beneficiar em maior grau os setores industriais de bens de capital, edificação de infraestrutura e construção civil, favorecendo a criação e a ampliação de postos de trabalho no setor de bens e serviços.

### 3 ➤ Medidas Institucionais e Medidas de Gestão do PAC

As Medidas Institucionais do PAC consistem em proposições legislativas (projetos de lei, emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos e resoluções) resultantes da articulação entre a gestão política do poder executivo e o poder legislativo.

No âmbito das Medidas de Gestão, o principal organismo para o gerenciamento dessas medidas do PAC é o Comitê Gestor (CGPAC), que tem a finalidade de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução, e é composto pelos Ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação do programa, foi instituído o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), Secretaria Nacional do Tesouro (Ministério da Fazenda) e Secretaria de Política Econômica (Ministério da Fazenda).

No que diz respeito aos investimentos em infraestrutura, cada uma das ações monitoradas no programa envolve a participação de vários órgãos públicos e de agentes privados, e necessitam atender exigências técnicas e legais, além de observar cronogramas previamente definidos. O monitoramento das ações inclui avaliações críticas periódicas do ritmo de execução.

A base de toda obra pública são os planos de médio e longo prazos, como por exemplo, o Plano Plurianual (PPA), o Plano Decenal de Energia, o Plano Nacional de Habitação ou o Plano Nacional de Logística e Transporte, que definem as diretrizes para os investimentos futuros em cada setor.

Com as diretrizes definidas, elabora-se o Termo de Referência e iniciam-se os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE) dos projetos. Em muitos casos, esses estudos são contratados por meio de licitação. Nesta etapa também são realizados os primeiros estudos de avaliação ambiental.

31 Em 2007, apenas metade dos trabalhadores brasileiros ocupados (52,6%) contribuía para a Previdência, sendo que a cobertura previdenciária era realidade para 53,8% dos homens e 50,9% das mulheres. Por sua vez, a taxa de cobertura dos brancos (59,4%) era superior a dos negros (45,2%), e entre os trabalhadores residentes nas áreas urbanas, a proporção de contribuintes (58,3%) era mais do que o dobro daquela referente aos trabalhadores rurais (23,2%). Fonte: PNAD/IBGE, 2008.

### *3.1. As Medidas Institucionais e de Gestão e seus possíveis benefícios para as trabalhadoras*

As propostas legislativas presentes no PAC estão diretamente relacionadas às medidas de infraestrutura e às medidas econômicas. A execução das ações previstas no programa depende da aprovação de leis e emendas constitucionais pelo Congresso Nacional, e a articulação institucional entre os poderes executivo e legislativo é uma estratégia central para os projetos de aceleração do crescimento econômico.

Para que as mulheres sejam beneficiadas de forma direta com uma ampliação e/ou a geração de emprego e renda ocasionada pelos empreendimentos do PAC, a participação dos movimentos feministas e de mulheres, órgãos públicos e entidades ligadas às questões de gênero nos debates em torno da aprovação dessas propostas legislativas é de grande relevância. Para tanto, a pressão exercida por meio de estratégias de lobby por parte dos atores tripartites (trabalhadores, empregadores e governo), a campanha de informação e sensibilização voltada para a opinião pública e para os meios de comunicação são instrumentos importantes para dar visibilidade ao debate e, sobretudo, para a proposição de medidas que beneficiem as trabalhadoras brasileiras nos projetos e obras do PAC.

Além disso, as medidas institucionais poderão estar articuladas a outras instâncias legislativas que favoreçam de forma mais direta as mulheres, os/as negros/as e os demais grupos discriminados. As Comissões instituídas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal são instrumentos de grande importância para inserir o debate de gênero e raça/etnia nas propostas legislativas que acompanharão as ações previstas no PAC.

As medidas de gestão, por sua vez, poderão estar articuladas às ações previstas no II PNPM que envolvem a parceria dos órgãos integrantes do Comitê Gestor e do Grupo Executivo do PAC, como o Ministério do Planejamento e a Casa Civil. Da mesma forma, as ações e os programas sociais previstos no Plano Plurianual também poderão servir de subsídios no processo de articulação institucional, definindo e orientando a aplicação dos investimentos por meio das metas já estabelecidas no PPA. Cabe mencionar, ainda, os programas que articulam um conjunto de ações entre diversos órgãos federais, como o Programa Bolsa Família e o Programa Territórios da Cidadania.<sup>32</sup>

Além disso, o controle social é condição imprescindível para que todas essas ações sejam implementadas com efetiva participação social – sobretudo das mulheres – em todos os processos que

<sup>32</sup> O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00). O Territórios da Cidadania tem por objetivo levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania às regiões mais pobres e com os menores índices de desenvolvimento sócio-econômico. A articulação de ações entre governo federal, estados e municípios, incluindo ações do PAC, é parte integrante desse Programa.



perpassam as políticas governamentais de infraestrutura, fortalecendo a governança democrática e a relação entre Estado e sociedade.

Dessa forma, a participação do Comitê de Articulação e Monitoramento do II PNPM<sup>33</sup>, dos movimentos de mulheres e feministas e de sindicatos de trabalhadores/as ligados aos setores de infraestrutura nos processos de gestão do PAC é um mecanismo que certamente poderá impulsionar a incorporação das dimensões de gênero e raça nas ações do programa.

#### 4 ↻ Considerações Finais

O conjunto de políticas adotadas por um país para alcançar os objetivos de desenvolvimento influencia de maneira preponderante o destino das pessoas que vivem em situação de pobreza e, dessa forma, das mulheres. A taxa de crescimento determina as perspectivas gerais da renda; o modelo de crescimento econômico adotado determina a forma de distribuição da riqueza entre os diversos grupos sociais.

Homens e mulheres vivenciam a pobreza de forma diferenciada, as desigualdades de gênero e raça são eixos estruturantes da matriz da desigualdade social no Brasil. As políticas de crescimento econômico, portanto, devem considerar de forma explícita as diferenças de gênero e raça, pois qualquer medida neutra que não proponha explicitamente o objetivo da igualdade tenderá a reproduzir as desigualdades já existentes. Se o trabalho é a via de superação da pobreza, a questão da igualdade é uma questão central do conceito de trabalho decente<sup>34</sup>.

No âmbito da geração de emprego impulsionada pelo PAC na área de infraestrutura, a transversalização de gênero será possível se houver informações precisas sobre o número e a qualidade

33 Integram o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM: SPM, Casa Civil, os Ministérios da Educação, Justiça, Saúde, Cidades, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Planejamento e Orçamento, Minas e Energia, Trabalho e Emprego, Cultura, Meio Ambiente, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Fundação Nacional do Índio, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Caixa Econômica Federal, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, representantes de organismos governamentais de políticas para as mulheres dos Poderes Executivos Estadual e Municipal, Organização Internacional do Trabalho e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher. Fonte: Observatório de Gênero, (BRASIL, 2009d).

34 De acordo com a OIT, o trabalho decente é um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, e que garanta uma vida digna a todas as pessoas que vivem do trabalho e a suas famílias. Permite satisfazer às necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança. Este conceito está embasado em quatro pilares: a) respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil e eliminação de todas as formas de discriminação; b) promoção do emprego de qualidade; c) extensão da proteção social; e d) diálogo social. Um elemento transversal do conceito de trabalho decente é a igualdade de oportunidades e de tratamento e o combate a todas as formas de discriminação.

do trabalho das mulheres já inseridas e/ou que virão a ser incluídas nesses setores. A produção de indicadores é imprescindível para a definição de metas e para se pensar nas estratégias de alcance dos objetivos propostos com a perspectiva de gênero e raça.

Para que haja efetiva participação das trabalhadoras no setor de infraestrutura em condições de equidade, não basta apenas ampliar a demanda por mão-de-obra. As medidas de ações afirmativas para fortalecer a presença das mulheres nos processos de contratação, qualificação social e profissional, fomento às linhas de crédito e à criação de organizações (associações e cooperativas) nos setores de bens e serviços para o qual estão dirigidos os investimentos do PAC podem se constituir em mecanismos eficazes de promoção da igualdade de oportunidades.

Essas ações também devem levar em conta o combate aos estereótipos de gênero e raça para que as desigualdades não sejam reforçadas, já que os postos de trabalho dos setores de infraestrutura são culturalmente vistos como masculinos, há uma sub-representação de mulheres e negros/as nos cargos de chefia e nos espaços empresariais estratégicos da tomada de decisões.

Nos processos de implantação dos projetos e das obras de infraestrutura, são necessárias estratégias de articulação e de integração entre os diversos atores envolvidos direta e indiretamente na gestão do PAC que poderão concentrar seus esforços em ações integradas de desenvolvimento que contemplem a dimensão de gênero e raça, orientando as instituições para uma mudança cultural efetiva.

A criação de comitês e/ou grupos de trabalho de gênero, bem como a garantia de capacitação contínua na temática da igualdade de gênero - como mostra a experiência das empresas energéticas no Programa Pró-Equidade de Gênero- também são mecanismos que podem ser bastante eficazes tanto nos trabalhos de sensibilização e de educação corporativa como na incorporação de objetivos e ações de promoção da igualdade de gênero nos planos de ação, nas políticas de responsabilidade social e no planejamento estratégico das empresas.

Com as obras de infraestrutura em habitação, saneamento, abastecimento de água, esgoto e energia elétrica, o PAC poderá trazer benefícios às trabalhadoras no sentido de melhorar as condições de moradia e assegurar serviços de infraestrutura básica, que as permitirão liberar mais tempo e recursos para se dedicarem ao trabalho, à formação profissional e assim desenvolverem maior capacidade de realizarem suas escolhas pessoais e conquistarem sua autonomia econômica e financeira.

Entre os programas de infraestrutura social e urbana do PAC que poderão trazer diretamente maiores benefícios às mulheres, destacam-se o Luz Para Todos e o Minha Casa Minha Vida. Este último reconhece explicitamente o papel das mulheres chefes de família de baixa renda, ao estabelecer como condição necessária ao benefício do crédito habitacional o registro do imóvel em nome da mulher.

De forma mais indireta, ao ampliar a demanda por mão-de-obra no setor de bens e serviços, o PAC certamente poderá fortalecer os arranjos produtivos locais, impulsionando assim o desenvolvimento

local e territorial, que poderá proporcionar o empoderamento das mulheres tanto no âmbito econômico (formação e fortalecimento de organizações produtivas formadas por mulheres, como associações e cooperativas) como político (maior participação das trabalhadoras em conselhos, fóruns e comissões). Para tanto, seria necessário integrar ações de capacitação e fortalecimento dos grupos de trabalhadoras, de acordo com suas demandas e especificidades culturais e econômicas próprias.<sup>35</sup>

Considerando que é o setor privado o principal beneficiário dos recursos previstos no PAC, este assume um papel fundamental não somente para o crescimento econômico, mas também social. Dessa forma, no processo de investimento por qual perpassam os contratos e licitações, assim como nas políticas de crédito direcionadas às empresas privadas, a inclusão de normas e compromissos baseados na igualdade de gênero e na diversidade constitui uma medida de responsabilidade social bastante significativa.

Outra ferramenta eficaz de promoção da igualdade de oportunidades de gênero e o combate à discriminação são as políticas de preferência em compras, contratos e licitações governamentais que contenham cláusulas de igualdade de gênero e/ou de raça. Essas políticas podem ajudar a criar uma força de trabalho mais diversificada e, ao mesmo tempo, contribuir para assegurar padrões de qualidade nos investimentos.

Convém destacar as ações constantes no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que apontam as medidas específicas de articulação com o PAC, bem como os programas sociais do Plano Plurianual (como Bolsa Família e Territórios da Cidadania) para a efetivação de uma política intersetorial, integrada e articulada entre os órgãos públicos e as empresas envolvidas nos empreendimentos previstos. Além disso, os trabalhos de sensibilização e capacitação em gênero e raça junto ao Comitê de Gestão do Programa podem resultar em mecanismo eficaz de inserção dessas temáticas nas ações do PAC.

Assumindo a mesma importância institucional nos projetos do PAC, o controle social é fundamental para garantir a eficácia das medidas propostas, e a participação social das mulheres nos processos pelos quais perpassam as políticas na área de infraestrutura é condição ímpar para a formulação e a realização de medidas que beneficiem efetivamente as trabalhadoras brasileiras.

Além disso, as medidas que poderão favorecer as trabalhadoras por meio da implementação do PAC só serão capazes de garantir a sua sustentabilidade se estiverem articuladas a um conjunto amplo de ações e políticas estruturais, como o acesso à educação, saúde e seguridade social, a observação do marco legal e regulatório para todas as esferas dos direitos das mulheres (com ênfase nos direitos das trabalhadoras rurais), a ampliação do acesso das mulheres ao mercado de trabalho com qualidade (com as devidas políticas de capacitação e formação profissional), a oferta de equipamentos públicos

<sup>35</sup> No desenho das políticas de fortalecimento de organizações de mulheres por meio do desenvolvimento local, é imprescindível levar em conta a diversidade existente nos grupos de trabalhadoras das localidades afetadas pelos empreendimentos do PAC: urbanas, rurais, pescadoras, quilombolas, indígenas, extrativistas, entre outras.

(especialmente de assistência à infância), a preservação do meio ambiente e outras políticas sociais estruturantes fundamentais para garantir o alcance da autonomia plena de forma sustentável.

Dessa forma, como um programa governamental que visa à aceleração do crescimento brasileiro por meio do investimento público e privado nos setores da economia e de infraestrutura, o PAC possui elevado potencial de constituir-se numa ferramenta estratégica de articulação de medidas de desenvolvimento econômico com ações pautadas na igualdade de gênero (incluindo a perspectiva étnico-racial) que favoreçam as trabalhadoras e assegurem-lhes o alcance da autonomia com melhor qualidade de vida.

## Bibliografia

1. ABRAMO, Laís. O Programa Pró-Equidade de Gênero: uma experiência de política pública para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento. In: SER Social, Brasília, v. 10, n. 23, p. 39-70, jul./dez. 2008. Disponível em: [http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewPDFInterstitial/3/21](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewPDFInterstitial/3/21). Acesso em: 24 fev.2010.
2. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>. Acesso em: 14 dez.2007.
3. BNDES. Por que o PAC vai aumentar o investimento. Boletim Visão do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, n.º 24, fev. 2007. 8p. Disponível em: [www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao\\_24.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_24.pdf). Acesso em: 5 dez.2007.
4. BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento Econômico – Balanço 3 Anos. Brasília: Brasil, 2010a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/balancos/>. Acesso em: 25 fev.2010.
5. \_\_\_\_\_.Secretaria de Políticas para as Mulheres. Programa Pró-Equidade de Gênero. Brasília: SPM, 2010b. Disponível em: <http://www.proequidadedegenero.net.br/>. Acesso em: 24 fev.2010.
6. \_\_\_\_\_.Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília: Brasil, 2010c. Disponível em: <http://www.minhacasaminhavida.gov.br/index.html>. Acesso em: 25 fev.2010.
7. \_\_\_\_\_.Programa de Aceleração do Crescimento Econômico – Balanço 2 Anos. Brasília: BRASIL, 2009a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/balancos/>. Acesso em: 12 fev.2009.
8. \_\_\_\_\_.Ministério das Cidades. Déficit Habitacional no Brasil 2007. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/DeficitHabitacional.zip/view>. Acesso em: 2 mar.2010.
9. \_\_\_\_\_.Ministério das Minas e Energia. Programa Luz para Todos. Brasília: MME, Programa Luz para Todos, 2009c. Disponível em: [http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp). Acesso em: 12 fev.2009.

10. \_\_\_\_\_.Secretaria de Políticas para as Mulheres. Observatório da Igualdade de Gênero. Brasília: SPM, 2009d. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/agenda-e-documentos-de-referencia/integrantes>. Acesso em: 12 fev.2009.
11. \_\_\_\_\_.Secretaria de Políticas para as Mulheres. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: SPM, 2008.
12. \_\_\_\_\_.Programa de Aceleração do Crescimento Econômico – Apresentação para Imprensa. Brasília: BRASIL, 2007a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac>. Acessado em: 5 dez.2007.
13. \_\_\_\_\_.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2008-2011: Projeto de Lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: MP, 2007b.
14. \_\_\_\_\_.Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2004.
15. BUTTO, A; HORA, K. E. R. Mulheres e Reforma Agrária no Brasil. BUTTO, A.; HORA, K. (orgs). Mulheres na Reforma Agrária: a experiência recente no Brasil. Brasília: MDA, 2008. (NEAD Debate; 14)
16. CEPAL/PNUD/OIT. Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente. Brasília: CEPAL/PNUD/OIT, 2008.
17. DIEESE. Principais Aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento. Nota Técnica, São Paulo, n.º 41, jan. 2007. 11p. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec41PAC.pdf>. Acesso em: 5 dez.2007
18. ELETRONORTE. Plano de Ação 2007-2010. Programa Pró-Equidade de Gênero, 2ª Edição. Perfil da Unidade. Brasília: Eletronorte, 2007.
19. FURNAS. Plano de Ação 2009/2010. Rio de Janeiro: Furnas, 2009. Disponível em: [http://novo.guiaassis.com.br/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=423](http://novo.guiaassis.com.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=423). Acesso em: 24 fev.2010.
20. \_\_\_\_\_.Grupo Gênero: construindo um olhar coletivo sobre a mulher. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <http://www.coepbrasil.org.br/grupogenerofurnas/Publico/SobreComite.aspx>. Acesso em: 24 fev.2010.
21. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007 – Síntese de Indicadores**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/sintesepnad2008.pdf>. Acesso em: 23 mar.2009.
22. IPEA/ SPM /UNIFEM. Retratos das Desigualdades de gênero e raça – 3 ed. Brasília: IPEA:SPM:UNIFEM, 2008.
23. OIT. Panorama Laboral 2009 – América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: OIT, 2009a.

24. \_\_\_\_\_.Global employment trends for Women 2009. International Labour Office. Geneva: ILO, 2009b. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_103456.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_103456.pdf). Acesso em: 23 fev.2010.
25. \_\_\_\_\_.Global employment trends: January 2009. International Labour Office. Geneva: ILO, 2009c.
26. \_\_\_\_\_.Panorama Laboral 2008. Lima: OIT, 2008.
27. \_\_\_\_\_.Relatório Global sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho 2007 - Igualdade de Oportunidades: enfrentando os desafios. Brasília: OIT, 2007
28. \_\_\_\_\_.Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica 2006-2015. Informe do Diretor Geral. Brasília: OIT, 2006.
29. \_\_\_\_\_.Acesso aos recursos produtivos. Brasília: OIT, 2005. (Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Pobreza e Emprego; Módulo 4)
30. \_\_\_\_\_.Suplemento Nacional. Relatório Global sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho 2007: Igualdade de Oportunidades: enfrentando os desafios. Brasília: OIT, 2007.
31. \_\_\_\_\_.Recursos Financeiros para os Pobres: o crédito. Brasília: OIT, 2005. (Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Pobreza e Emprego; Módulo 5)
32. \_\_\_\_\_.Tendências, Problemas e Enfoques: um panorama geral. Brasília: OIT, 2005. (Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Pobreza e Emprego; Módulo 1)
33. OXFAM. Gender Perspectives on the Global Economic Crisis. Discussion Paper. Oxfam International, 2010. Disponível em: [http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/economic\\_crisis/downloads/dp\\_gender\\_perspectives\\_gec\\_020210.pdf](http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/economic_crisis/downloads/dp_gender_perspectives_gec_020210.pdf). Acesso em: 23 fev.2010.
34. PETROBRAS. Plano de Negócios 2009-2013. Rio de Janeiro: Petrobrás, 2009. Disponível em: [http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/EstrategiaCorporativa/pdf/PN\\_2009-2013\\_Port.pdf](http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/EstrategiaCorporativa/pdf/PN_2009-2013_Port.pdf). Acessado em 25 mar.2009.
35. \_\_\_\_\_.Resultado Pesquisa de Gênero Petrobrás. Rio de Janeiro: Petrobrás, 2007.
36. PROMINP. Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro: PROMINP, 2009. Disponível em: <http://www.prominp.com.br/paginadinamica.asp?grupo=245&apres=dflt>. Acesso em: 23 mar.2009.
37. SPM/OIT/IPEA/IBGE. A crise econômica internacional e os (possíveis) impactos sobre a vida das mulheres. Boletim Mulher e Trabalho. Brasília: SPM/OIT/IPEA/IBGE, 2009. Disponível em: [http://www.oitbrasil.org.br/topic/gender/doc/crisemulheres\\_10.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/topic/gender/doc/crisemulheres_10.pdf). Acesso em: 24 fev.2010.
38. SUCURSAL DO RIO. Investimentos de petróleo e gás no país totalizam US\$ 195 bilhões até 2013. Folha de São Paulo, São Paulo, 21 mar 2009.



