



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania

CINTIA SANTANA DE FARIAS

**(DES)CONTINUIDADES NAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA DIVISÃO
SEXUAL E RACIAL DO TRABALHO:
o caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**

Salvador
2020

CINTIA SANTANA DE FARIAS

**(DES)CONTINUIDADES NAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA DIVISÃO
SEXUAL E RACIAL DO TRABALHO:
o caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**

Dissertação de mestrado submetida à banca
examinadora no Programa de Pós-Graduação
em Políticas Sociais e Cidadania da
Universidade Católica do Salvador.

Orientadora: Julie Sarah Lourau Alves da Silva.

Salvador

2020

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

F224 Farias, Cíntia Santana de

(Des)continuidades nas políticas de enfrentamento da divisão sexual e racial do trabalho: o caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça / Cíntia Santana de Farias. – Salvador, 2020.
121 f.

Orientadora: Pro^{fa}. Dra. Julie Sarah Lourau Alves da Silva.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Racismo 2. Divisão Sexual e Racial do Trabalho 3. Políticas Públicas
4. Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça I. Silva, Julie Sarah Lourau Alves da – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 316.647.82(=414)

TERMO DE APROVAÇÃO

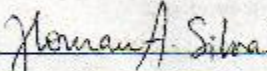
Cintia Santana de Farias

**"(DES)CONTINUIDADES NAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA DIVISÃO
SEXUAL E RACIAL DO TRABALHO: O CASO DO PROGRAMA PRÓ-EQUIDADE DE
GÊNERO E RAÇA".**

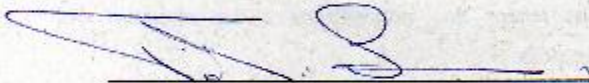
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em
Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 29 de abril de 2020.

Banca Examinadora:



Prof.(a)s. Dr.(a)s. Julie Sarah Lourau Alves da Silva - UCSAL (orientadora)



Prof.(a) Dr.(a) Marla de Fátima Pessoa Lepikson - UCSal



Prof.(a) Dr.(a) Basilio Malomalo - Unilab

AGRADECIMENTOS

Uma caminhada curta, em comparação ao tamanho do trabalho que ainda resta, mas longa, se tenho em vista o esforço contínuo dos recomeços que marcaram a construção dessa dissertação.

Agradeço à minha orientadora, Professora Dra. Julie Lourau, pelo empenho e compromisso de pautar, ainda de forma solitária neste Programa, o debate racial nas discussões das políticas sociais desse país, à Professora Dra. Fátima Lepikson e, especialmente, ao Professor Dr. Bas'Illele Malomalo, pelas preciosas contribuições e orientações.

Meus agradecimentos especiais também a Patrícia e Luciana Guedes, a Daniella Fernandes, Yuri Coutinho e Pedro Teles, pelo apoio

À minha família, minhas amigas e amigos, muito obrigada por todo o incentivo.

RESUMO

O presente trabalho propõe a investigação das razões da aparente instabilidade no processo de formulação e execução das políticas públicas do Brasil com foco na superação das desigualdades de raça e de gênero no mundo do trabalho, por meio de estudo do caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Inicialmente, apresenta-se uma revisão teórica das categorias fundamentais à pesquisa proposta, quais sejam, o racismo, a divisão sexual e racial do trabalho e o amplo campo das políticas públicas de enfrentamento de desigualdades, e, num segundo momento, parte-se para o estudo de caso do Programa denominado Pró-Equidade de Gênero e Raça, política criada no ano de 2005 pelo Governo Federal, voltada ao combate das dinâmicas de discriminação e desigualdade de gênero e raça praticadas no ambiente de trabalho, bem como à promoção da igualdade de gênero e raça no que diz respeito às relações formais de trabalho e à ocupação de cargos de direção. Desse modo, o trabalho será apresentado em duas partes. A primeira parte será voltada para uma proposta de estudo dos elementos considerados fundamentais à formação da consciência coletiva da nação brasileira e à estruturação da sociedade de trabalho, como o racismo e o colonialismo, de modo a identificar a influência de tais elementos na concepção e execução de políticas públicas no Brasil. Nesta primeira parte, as persistentes desigualdades no mundo do trabalho e a institucionalização de políticas públicas voltadas à redução dessas desigualdades serão analisadas à luz de uma articulação entre raça, classe e gênero, de modo a revelar fatores determinantes da marginalização e exclusão discrepantes das mulheres negras em comparação a outros grupos sociais. Já a segunda parte do trabalho será dedicada ao estudo de caso propriamente dito, isto é, o estudo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, visando identificar, no ciclo deste Programa, componentes relevantes à análise do tratamento conferido a políticas que, como esta, buscam incidir na ascensão e progressão profissional de mulheres no mundo do trabalho, considerando as diferenças etnoraciais. Desse modo, analisaremos alguns dos fatores que vêm orientando as escolhas políticas historicamente adotadas pelo Estado brasileiro, além das especificidades, no contexto jurídico brasileiro, do processo de “cidadanização” da população negra, buscando identificar como essas tendências interferem no ciclo de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades.

Palavras-chave: racismo; divisão sexual e racial do trabalho; políticas públicas; Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

ABSTRACT

The present study proposes the investigation of the reasons of the apparent instability in the process of formulating and executing public policies in Brazil, focusing on overcoming race and gender inequalities in the labor field through the study case of the Pro-equity of Gender and Race Program. Initially, a theoretical review is presented about the fundamental categories to the proposed research, which are racism, sexual and racial division of labor and the broad field of public policies to fight against inequalities. Secondly, there is the study case of the Pro-equity of Gender and Race Program, a policy created in 2005 by the Federal Government, aiming to fight the dynamics of discrimination and inequality practiced in the workplace, as well as to promote gender and race equality concerning formal labor relations and the play of leading roles. Therefore, the work will be presented in two parts. The first part brings a study proposal on the elements considered as fundamental to the formation of the Brazilian nation collective consciousness and to the work society structuring, as racism and colonialism, in order to identify the influence of these elements in the conception and execution of public policies in Brazil. In this section, the persistent inequalities in the work environment and the institution of public policies focused on reducing these inequalities will be analyzed based on the links between race, class and gender, in order to reveal determinant factors of the distinctive marginalization and exclusion of black women when compared to other social groups. The second part of this work will be directed to the study case itself, that is, the study of the Pro-equity of Gender and Race Program, aiming to identify, during its cycle, relevant components to the analysis of the treatment given to policies that, as this one, aim to affect the professional ascension and progression of women in the labor environment, considering both ethnic and racial differences. Thus, this work will analyze some of the factors that are orienting political choices historically adopted by the Brazilian state of the process of "citizenship" of black population in the legal context, besides its particularities, focusing on identifying how these tendencies interfere with the cycle of public policies on fighting inequalities

Keywords: racism; sexual and racial division of labor; public policies; Pro-equity of Gender and Race Program

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
ABSTRACT	6
LISTA DE FIGURAS.....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	10
INTRODUÇÃO Objeto de análise, objetivos e pressupostos da investigação e caminho metodológico.....	11
CAPÍTULO 1 Reflexões teóricas sobre raça e gênero no mundo do trabalho	19
1.1. O racismo como "forma social de inexistência"	22
1.2. Gênero, classe e raça nas relações de trabalho: uma abordagem interseccional	28
1.3. As condições sociais de formação e divisão da sociedade de trabalho	36
CAPÍTULO 2 Políticas públicas de ações afirmativas de raça e gênero no mercado de trabalho: diálogos e conflitos num sistema de classificação social.....	44
2.1. Políticas públicas e o desenvolvimento multicultural	50
2.1.1. O multiculturalismo	51
2.2. Mulheres na agenda política: ausências e emergências.....	60
2.2.1. Panorama de políticas públicas de raça e gênero no mundo do trabalho	63
CAPÍTULO 3 O ciclo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça	79
3.1. A operação do Programa	80
3.2. O Programa Pró-Equidade no período Lula-Dilma (2005-2016)...	94
3.3. O Programa Pró-Equidade no período Temer-Bolsonaro (2016-2020)	99
3.4. Uma reflexão sobre a omissão do Estado perante as políticas públicas de gênero e raça	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Organograma da SPM	74
Figura 2 - Organograma da SEPPIR	75
Figura 3 –Quadro Temático de um desenho de análise para programas	79
Figura 4 – Informações essenciais do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça	80
Figura 5 – Reprodução de quadro do II PNPM, cuja ação 1.1.11, consistente na implementação do Programa, apresenta como parceiros: O MTE, a SEDH, a SEPPIR, a UNIFEM e a OIT	82
Figura 6 – Quadro extraído do III PNPM, cuja ação correspondente à ampliação do Programa apresenta como parceiro apenas a SEPPIR	83
Figura 7–Quadro resumo da divisão dos eixos do Plano de Ação e suas respectivas dimensões	84
Figura 8 – Fases de execução do Programa	85
Figura 9 – “ <i>Printscreen</i> ” de notícia veiculada na cerimônia de 6ª edição do Programa (fotografia)	98
Figura 10 – “ <i>Printscreen</i> ” de notícia veiculada na cerimônia de 6ª edição do Programa (texto)	99
Figura 11 – “ <i>Printscreen</i> ” da notícia veiculada, veiculada no sítio eletrônico da ONU Mulheres	103
Figura 12 –Comunicado de adiamento da finalização da 6ª edição do programa	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamentos da SPM e SEPPIR entre 2005 e 2015

77

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEAM	Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher
EC	Projeto de Emenda Constitucional
GTDEO	Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial Para Valorização da População Negra
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU MULHERES	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PMDB	(Partido do Movimento Democrático Brasileiro)
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PT	Partido dos Trabalhadores
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
SPM/MJC	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPM/PR	Secretaria de Políticas para as Mulheres
UNFPA	Fundo de Participação das Nações Unidas
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

INTRODUÇÃO Objeto de análise, objetivos e pressupostos da investigação e caminho metodológico

As reflexões sobre o trabalho feminino despertam interesse em todas as pesquisas que se propõem a investigar o enfrentamento das desigualdades em nossa sociedade, mormente se os estudos desenvolvem categorias de análise como gênero, raça, classe, etnia, faixa etária e origem e se levam em conta as especificidades do processo histórico na compreensão das dinâmicas sociais. Especificamente, reveste-se de importância a análise das iniquidades observadas entre homens e mulheres e, de modo particular, aquelas observadas entre as próprias mulheres. A análise da chamada inserção no mercado de trabalho, bem como os níveis e qualidades dessa inserção, por isso mesmo, não deve se dar de maneira adequada sem levar em consideração a heterogeneidade dos grupos sociais abrangidos, tampouco deve olvidar os papéis do Estado no contexto da garantia e promoção dos chamados direitos sociais.

A ideia de desigualdade tende a ser associada à noção de falta ou insuficiência de divisão das riquezas, contudo, trata-se de fenômeno portador de muitas modalidades e camadas diversas, que acabam por complementar-se mutuamente, prendendo as pessoas em uma “espiral descendente de privação e potencial humano perdido”. (UNFPA, 2017, p. 11). Acerca dessas camadas e modalidades da desigualdade e, levando-se em conta as esferas de raça, etnia, classe e mesmo as atinentes à fixação de residência nos âmbitos rural e urbano, emerge a chamada divisão sexual do trabalho como um princípio de hierarquia entre o trabalho feminino e o trabalho masculino, isto é, há distinção qualitativa entre o trabalho de homens e mulheres. Nesse sentido, se observa com bastante nitidez que alguns tipos de trabalhos são marcados pelo traço da gratuidade – trabalhos de limpeza, de preparo de alimento, de cuidar de pessoas (crianças e idosos) e o trabalho doméstico de um modo geral –, que, embora fundamentais, se mostram majoritariamente exercidos por mulheres e são amplamente desvalorizados.

Desse mesmo fenômeno, uma dupla análise se extrai: de um lado, o fato de esse tipo de trabalho (comumente classificado como *reprodutivo*, por fornecer as condições fáticas para a criação e desenvolvimento das pessoas), tardar a chegar ao debate público – como um reflexo da ausência de correspondência subjetiva entre a categoria de pessoas que desempenham esse trabalho e aquelas presentes nos espaços institucionais; de outro lado, o mérito desse trabalho – barato e dissociado de valor no mercado competitivo –, a todos necessário e, mais que isso, fundamental para a manutenção dessa estrutura desigual entre os sujeitos que o desempenham e os que dele direta e indiretamente se beneficiam. Nesse sentido, a análise dos níveis de inserção social há de levar em conta os fatores específicos de discriminação que atingem categorias de pessoas também específicas.

No que toca o trabalho *reprodutivo* e o já mencionado atraso com que chega debate público, verificamos, por exemplo, que, no Brasil, a Emenda Constitucional nº. 72, mais conhecida como “PEC das Domésticas” (PEC 66/2012), foi implementada em 2013 e somente em 2015 ficaram garantidos para as empregadas domésticas todos os direitos então garantidos aos demais empregados por meio da Lei Complementar n. 150/2015. Com efeito, para além de refletir a já mencionada ausência de correspondência entre aquelas pessoas que desempenham esse trabalho e aquelas outras presentes nos espaços de poder – uma vez que a divisão sexual do trabalho, consideradas, sobretudo, a perspectiva de raça, orientou e orienta a uma condição de desvantagem efetiva na participação na esfera pública –, este atraso reforça o desenho da sociabilidade brasileira, que naturalizou as disparidades sociais e negou, por muito tempo, a identificação dos trabalhadores e, de modo particular, de trabalhadoras como sujeitos destinatários de direitos.

No Brasil, verifica-se uma resistência persistente quando se trata de empreender ações para reduzir as citadas desigualdades, denotando uma invisibilidade crônica que contribui para a manutenção do *status quo* de exclusão social de mulheres e, mais pronunciadamente, das mulheres negras. Com efeito, de acordo com publicação do IPEA, os maiores prejuízos são para estas últimas, que ainda não alcançaram 40% da renda dos homens brancos (PINHEIRO *et al.*, 2016). Segundo a mesma publicação, em 2009 a taxa de atividade¹ das mulheres, no Brasil, com mais de 16 anos era de 58,9%, enquanto a dos homens era de 81,6%. Com efeito, a menor taxa de desemprego corresponde à dos homens brancos (5%), ao passo que a maior remete às mulheres negras (12%). Já ao mensurar o percentual de trabalhadores inseridos em formas precárias de ocupação, consigna o IPEA que “nada menos que 39,1% das mulheres negras ocupadas estão inseridas em relações precárias de trabalho, seguida pelos homens negros (31,6%), mulheres brancas (27,0%) e homens brancos (20,6%)” (PINHEIRO *et al.*, 2016). Finalmente, a distribuição por setor de atividade revela nítida segmentação ocupacional, tanto relacionada ao gênero, quanto à raça, uma vez que as mulheres, além de estarem menos presentes do que os homens no mercado de trabalho, ocupam espaços diferenciados, estando sobre-representadas nos trabalhos precários.

¹“Taxa de atividade” é o indicador que tradicionalmente mede a presença feminina no mercado de trabalho, apontando a proporção de pessoas de uma determinada faixa etária que está disponível para o mercado de trabalho (ocupada ou procurando uma ocupação), ou seja, a proporção de pessoas economicamente ativas (PINHEIRO *et al.*, 2016). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160309_nt_24_mulher_trabalho_marco_2016.pdf, Acesso em 28 de julho de 2019.

Para Almeida (2018), o racismo acaba por normalizar a superexploração do trabalho, que consistiria no “pagamento de remuneração abaixo do valor necessário para a reposição da força de trabalho e maior exploração física do trabalhador, o que pode ser exemplificado com o trabalhador ou trabalhadora que não consegue [...] sustentar a própria família ou o faz com muita dificuldade” (p. 135). Ele defende que essa superexploração se verifica de maneira muito mais acentuada nas periferias, “onde em geral o capitalismo se instalou sob a lógica colonialista”. Sob essa ótica, pode-se ratificar que o sistema de desigualdades ora analisado atua de modo a diferenciar e dificultar as possibilidades de acesso aos “mecanismos favorecedores à mobilidade social ascendente: empregos, crédito, propriedades, terra, educação formal, acesso às universidades, qualificação profissional [...]” (PAIXÃO *et al.*, 2010).

Nesse sentido é que muitos estudos apontam para a necessidade da adoção das chamadas políticas públicas de ações afirmativas a fim de corrigir os efeitos das discriminações historicamente reproduzidas e promover a valorização das mulheres no mercado de trabalho formal, considerando as desigualdades raciais, isto é, atentando-se para as particularidades das mulheres negras neste contexto. Seriam, entretanto, as políticas públicas de ações afirmativas suficientes ao enfrentamento da multifacetada injustiça a que estão submetidas as mulheres negras no Brasil? Na primeira parte deste trabalho, teremos o amparo do desenvolvimento teórico das principais categorias de análise necessárias ao fornecimento das respostas à questão de pesquisa, que investiga as razões da aparente instabilidade no processo de formulação e execução das políticas públicas do Brasil com foco na superação das desigualdades de raça e de gênero no mundo do trabalho. Veremos, com Santos (2002), como a lógica de classificação social acaba por naturalizar diferenças e hierarquias, produzindo assim formas sociais de “não existência” (p. 246). Ainda sobre esse fio condutor, desenvolveremos a matéria do segundo capítulo, destinada a análise das políticas públicas e da cidadania no Brasil. Já no terceiro capítulo, apresentaremos o ciclo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, objeto de nosso estudo de caso. Por seu compromisso de ser uma política pública direcionada ao mercado de trabalho, e inaugurando o tema da promoção da igualdade de gênero nas grandes empresas do setor formal, objetivamos estudar o ciclo do referido Programa, observando seus avanços e dificuldades no contexto das políticas de gênero e raça no mundo do trabalho, visando identificar componentes relevantes à análise do tratamento conferido a políticas que buscam incidir na divisão sexual e racial do trabalho.

O programa estudado consta do primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), que nasce no ano de 2004 com o compromisso assumido pelo governo eleito em 2002

de enfrentar as desigualdades de gênero e raça no país (BRASIL, 2004, p. 11). O Plano foi estruturado em 4 (quatro) áreas estratégicas de atuação, sendo o primeiro denominado "Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania"; o segundo, "Educação inclusiva e não sexista"; o terceiro, "Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos"; e, por fim, o quarto, denominado "Enfrentamento à violência contra as mulheres". O segundo PNPM, datado de 2008, acrescentou novos eixos estratégicos aprovados na II Conferência (CNPM), sendo uma grande inovação “o destaque dado à participação das mulheres nos espaços de poder, como objeto de políticas públicas orientadas para a igualdade de gênero”. (PRÓ-EQUIDADE, 2008, p. 22)

O programa objeto de nosso estudo encontra-se no eixo denominado "Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho", constante do segundo PNPM, sendo, mais especificamente, a ação constante do item 1 da Prioridade 1.6 (qual seja: “Promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, raça/etnia, orientação sexual, geração ou deficiência com equidade salarial e no acesso a cargos de direção”): a implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais e de orientação sexual (PRÓ-EQUIDADE, 2008). O Programa foi implantado no Brasil por meio da Portaria SPM n. 39, de 22/9/2005, e trouxe como objetivo difundir novas formas de gestão de pessoas e de cultura organizacional, voltando-se para “uma pauta mais ampla de promoção de autonomia econômica feminina e garantindo igualdade de oportunidades e condições de acesso, remuneração, permanência e ascensão das mulheres no mundo do trabalho” (PRÓ-EQUIDADE, 2016, p. 11), considerando as desigualdades de raça e etnia.

O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, em sua primeira versão, no biênio 2005-2006, dirigiu-se exclusivamente a empresas e instituições públicas, passando a dirigir-se às organizações de médio e grande porte dos setores públicos e privados com personalidade jurídica própria, por adesão voluntária, a partir de sua segunda versão, iniciada em 2007. Após a adesão, as organizações participantes do Programa partem para a elaboração de seus respectivos perfis ou diagnósticos, seguindo-se de apresentação à SPM de um plano de ação “explicitando como vai desenvolver as ações de equidade de gênero e étnico-racial de forma transversal e interseccional dentro da organização” (BRASIL, 2011, n. p.), que é encerrada com a premiação da organização que logra executar satisfatoriamente seu plano com o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça - um "instrumento de gestão eficiente", que “contribui para o alcance de bons resultados econômicos, financeiros e socioambientais, divulgação nacional e

internacional por meio eletrônico e mídia espontânea do compromisso assumido com a equidade de gênero e étnico-racial” (BRASIL, 2011, n. p.).

Conforme o guia operacional do Programa, entre os resultados esperados, constam, desde a "adoção de práticas de equidade de gênero e etnoracial de forma sistemática, como um instrumento de gestão, que contribua para o alcance de bons resultados em termos de qualidade do ambiente de trabalho e produtividade" até a “oportunidade para aprofundar a transversalidade e interseccionalidade do enfoque de gênero e etnoracial na área econômica e socioambiental” (BRASIL, 2011, n. p.). O ponto focal do programa, ainda de acordo com seu guia operacional, é a “superação da desigualdade de remuneração e de ocupação dos cargos gerenciais, onde a disparidade salarial e o acesso a cargos entre homens e mulheres, brancos (as) e negros (as) ainda é muito grande” (BRASIL, 2011, n. p.).

A escolha do presente tema de dissertação é parte do caminho que começamos a percorrer quando do Programa de Pós Graduação *lato senso* (especialização) em Direito do Estado, quando iniciamos o estudo das políticas públicas, porém, sob o ponto de vista da possibilidade de seu controle por meio do Poder Judiciário. Ali, entre outras conclusões, apregoamos que as políticas públicas, por emergirem como meio de realização dos fins constitucionais de forma abrangente e assim de favorecimento à efetivação de direitos sociais, deveria guiar a conclusão pela necessidade do seu controle judicial. Noutras palavras, concluímos que o Poder Judiciário poderia (e deveria) suprir as omissões do Poder Público referentes à previsão, escolhas, implementação e execução de políticas públicas, de modo que o direito fundamental à efetivação da Constituição fosse alcançado.

Optamos, agora, por dar prosseguimento ao estudo das políticas públicas em uma perspectiva interdisciplinar para, ocupando-nos dos fatores sociais, históricos e econômicos que influem diretamente nas escolhas políticas historicamente adotadas pelo Estado brasileiro, compreender como tais escolhas têm privilegiado pequenas reformas em detrimento da adoção de medidas capazes de afetar a estrutura excludente e hierarquizante em que estamos inseridos. É dizer, na construção deste estudo, ocuparemos-nos de investigar fatores que precedem e determinam a tendência do Estado brasileiro àquelas omissões, buscando, a partir de sua identificação, contribuir com a consolidação científica de tais elementos como indissociáveis da análise e ação dos Poderes Públicos. Ademais, a escolha do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça deve-se, também, ao fato de se tratar de uma política voltada para organizações públicas e também privadas, estas últimas, locais onde as práticas discriminatórias encontram lugar privilegiado, segundo Bento(2002), notadamente “devido as dimensões subjetivas que

impregnam as avaliações a que são submetidos seus empregados”(2002, p. 11). Desse modo, o fato deste Programa possuir um dos maiores destaques nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, além de abrangência nas esferas pública e privada, foi fundamental à opção da autora na investigação da persistência e formas de enfrentamento das desigualdades de gênero e raça no mundo trabalho.

Inicialmente, o objetivo do trabalho foi promover uma avaliação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, além de analisá-lo comparativamente com os resultados obtidos por organizações premiadas. A abrangência nacional do Programa, a falta de recursos e o tempo da pesquisa, contudo, tornaram-se fatores da inexecutabilidade dessa proposta. Ao recomeçá-la, foram feitos levantamentos de organizações premiadas onde fosse possível realizar pesquisa de campo, e três delas foram selecionadas (Embasa, Fundação Geap e Bahiagás), por constarem como premiadas em 100% das edições em que se inscreveram (à exceção da 6ª e última edição, em que não houve premiação). O objetivo da pesquisa se tornava, então, promover avaliação do Programa a partir da análise dos planos de Ação daquelas organizações, para identificar a situação das mulheres negras quanto ao foco das ações empreendidas. Nessa perspectiva, tornava-se fundamental o acesso a documentos e pessoas, tais como as componentes dos comitês organizados para o gerenciamento das ações relacionadas ao programa no âmbito da organização. Todavia, a cada visita a essas organizações, se desenhava mais nitidamente a erosão do Programa objeto do estudo: os comitês se encontravam desativados, pessoas que compunham sua linha de frente exoneradas, e foi registrada uma considerável dificuldade de acesso a documentos. Nesse sentido, o próprio caminhar da pesquisa apontou para a conclusão pelo enfraquecimento do programa estudado, com a descontinuidade dos trabalhos apesar de sua permanência oficialmente e, desse modo, verificou-se a mudança de eixo no objeto da pesquisa, que de uma avaliação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, passou a ser a análise dos fatores que interferem na condução de programas como esse. A estratégia utilizada foi bipartir a pesquisa, de um lado, estudando fatores como o racismo estrutural, compreender a forma como ele estruturou a sociedade do trabalho, analisar a ação dos movimentos sociais na institucionalização de políticas de gênero e raça no mundo do trabalho, acompanhar o descompasso dessas políticas com a efetiva cidadanização das pessoas mais vulneráveis no mundo do trabalho – que são as mulheres negras – e, do outro, expondo o ciclo do Programa e propondo uma análise de seu ciclo a partir das ferramentas analíticas oferecidas na primeira parte da pesquisa.

O estudo do caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça aqui proposta trabalhará tanto com noção de cidadania elencada juntamente com os valores do trabalho no texto constitucional como um fundamento do Estado Democrático de Direito, como, também, com a formulação de cidadania que, conforme Holston (2013), “administra as diferenças sociais legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade” (p. 22).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa cujo objetivo geral é analisar fatores que interferem no processo de formulação e execução de políticas públicas voltadas para superação das desigualdades de raça e de gênero no mundo do trabalho utilizando como instrumento o ciclo de uma dessas políticas: o Programa pró-Equidade de Gênero e Raça. A seu turno, os objetivos específicos dessa pesquisa serão: *i.* Analisar o contexto social (político e econômico) de surgimento do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça no Brasil, de forma a identificar seus antecedentes e fatores determinantes para sua concretização; e *ii.* Apresentar evidências da instabilidade na institucionalização de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades de raça e gênero. No que toca a estratégia de investigação (estudo de caso) e o caminho metodológico, registramos que os dados da pesquisa documental empreendida nesse estudo serão analisados à luz da pesquisa bibliográfica. Ademais, adotaremos uma abordagem interseccional para promover o diálogo entre as principais categorias de análise desenvolvidas no debate teórico.

Sobre o capítulo dedicado a apresentação do ciclo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, registramos que R.(2000), com base em Minayo (1992), apresenta três finalidades para a fase de análise de dados, quais sejam: estabelecer a compreensão desses dados; confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e /ou responder às questões formuladas; e ampliar o conhecimento sobre aquele assunto, de modo a articular o tema pesquisado ao contexto cultural da qual faz parte. Dessa maneira, pretendemos nesta pesquisa promover a relação "entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática" (MALOMALO, 2017, p. 131). Para a apresentação do Programa, utilizaremos um quadro temático de um desenho de análise de programas de ações afirmativas, nos moldes de Le Bel *et al.*(*apud* MALOMALO, 2017 p. 124), como principal roteiro de apresentação do Programa estudado, de modo a preenchê-lo com o conjunto mais completo possível de informações necessárias ao caso proposto. Como alerta Yin (2015), quanto mais as questões de pesquisa buscarem explicar uma “circunstância presente (por exemplo, ‘como’ ou ‘por que’ algum fenômeno social funciona), mais o método do estudo de caso será relevante” (p. 4). Desse modo, mantendo-se em vista objetivo geral da pesquisa, qual seja, o de analisar fatores que interferem no processo de

formulação e execução de políticas públicas voltadas para superação das desigualdades de raça e de gênero no mundo do trabalho a partir do ciclo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, buscaremos apresentar o conjunto de informações sobre o programa estudado (como o contexto de sua criação, seus objetivos, aspectos de seu financiamento, o público-alvo, o território, estratégias oferecidas, metodologia da avaliação entre outros) e o contexto de sua execução para então, após análise e interpretação dos dados selecionados, possamos relatar os aspectos gerais do complexo fenômeno social que instabiliza aquelas políticas.

Também na divisão proposta de apresentação do Programa em dois períodos (2005-2016 e 2016-2020) serão analisados documentos públicos oficiais do Programa, além de pesquisas (teses e dissertações) produzidas em período anterior à extinção da Secretaria de Políticas para Mulheres, por contarem com dados indisponíveis quando da elaboração da presente pesquisa. Vale registrar que, com a extinção da Secretaria de Políticas para Mulheres, o sítio eletrônico que abrigava a sua página e conseqüências saíram do ar, tendo apenas parte de seu conteúdo migrado para o sítio eletrônico do atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Dessa maneira, mesmo documentos públicos salvos anteriormente junto àquelas páginas foram prejudicados, na medida que contavam com *hiperlinks* no corpo do texto, que passaram a apresentar-se quebrados, dificultando sobremaneira o acesso a informações e documentos de natureza pública. Por conta disso, foi necessário lançar mão de buscas de dados por meio de portais de notícias, páginas vinculadas ao Programa em redes sociais, além de busca aberta via *Google* e demais mecanismos de pesquisa, bem como diminuir o escopo da análise, a qual se fará por meio dos documentos baixados dos *sites* oficiais (extinto *site* da SPM) antes de seu cancelamento, atual site do MDH, além da própria Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações e Scielo, de onde foi possível a extração de estudos que abrangem, por exemplo, entrevistas com antigas(os) gestoras(es) do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

CAPÍTULO 1 Reflexões teóricas sobre raça e gênero no mundo do trabalho

A diminuição das diferenças sociais que distinguem seus habitantes é um objetivo formal frequentemente perseguido pelos Estados Nacionais em todo o mundo. As democracias, segundo Holston, prometem cidadanias mais igualitárias, e, com isso, mais justiça e dignidade na organização dessas diferenças. Contudo, na prática, “a maioria das democracias vivencia conflitos tremendos entre seus cidadãos, na medida em que seus princípios entram em choque com preconceitos quanto aos termos da incorporação nacional e da distribuição de direitos (HOLSTON, 2013, p. 21).

Do ponto de vista jurídico, sabe-se que a efetividade de um direito está num patamar distinto da chamada eficácia. Esta é a mera aptidão da norma para produzir os efeitos que lhes são próprios: Trata-se da matéria dirigida aos porquês de algumas normas precisarem de regulamentação para serem efetivadas, enquanto outras podem ter sua aplicabilidade reduzida e, uma terceira modalidade delas, serem diferidas a objetivos futuros, ainda que imediata sua eficácia. Ao falarmos em efetividade, contudo, referimo-nos à norma que cumpre a sua finalidade, atendendo a função social para a qual foi criada.

Neste trabalho, não nos ocuparemos do devido exame da eficácia das normas que encerram direitos sociais, mas sim, dos debates em redor da efetividade dos direitos fundamentais sociais, e, de maneira mais específica, o direito social do trabalho. O trabalho, “para a ampla maioria das mulheres negras em nossa sociedade, reproduz ainda padrões desenvolvidos no período colonial. Como escravas, essas mulheres tinham todos os outros aspectos de sua existência ofuscados pelo trabalho compulsório” (DAVIS, 2016). Sendo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária um objetivo fundamental da República, pode-se concluir, com Theodoro (2014), que o Estado deve funcionar como um “potencializador das mudanças” (p. 205) necessárias à consecução deste objetivo, consignado no bojo de um projeto de sociedade democrática e pluralista. Desse modo, para a consecução dos objetivos dessa pesquisa, a análise proposta tenderá à extrapolação dos limites formais do direito positivo e contemplação das dimensões econômicas, políticas e socioculturais da sociedade para a investigação do lugar das mulheres negras nas políticas públicas do Brasil.

Para os fins deste trabalho, utilizaremos a noção de racismo em sua concepção estrutural², trabalhada por Almeida (2018), que o apresenta como um elemento que integra a

²Tese central da obra **O que é racismo estrutural**(ALMEIDA, 2018).

organização econômica e política da sociedade, fornecendo “o sentido, a lógica e a tecnologia para as formas de desigualdade e violência que moldam a vida social contemporânea” (ALMEIDA, 2018,p. 16). Assim, o racismo, apresentado como estrutural e estruturante da divisão do trabalho, terá os aspectos fundamentais à presente pesquisa desenvolvidos a seguir. Inicialmente, se faz necessária uma abordagem comparativa entre as distinções didáticas propostas por Almeida (2018) no estudo do fenômeno do racismo. Trata-se das concepções individualista, institucional e estrutural do racismo, que serão desenvolvidas com mais vagar na próxima seção.

No que se refere às condições - concretas e simbólicas - postas ao desenvolvimento do trabalho de mulheres e, mais especificamente, de mulheres negras no Brasil, há que se reconhecer, em primeiro lugar, a profunda lacuna existente nos estudos sobre as histórias dessas mulheres, anulando ou invisibilizando-se sua experiência social, o que contribui para a conformação de um “não-lugar” na história que acaba por refletir o tratamento conferido às pautas das mulheres pelo Estado no correr do tempo, conforme analisaremos. Mesmo o contexto da pesquisa sobre as mulheres brasileiras foi desenvolvido em franca desatenção à relação entre raça, classe e gênero. Carneiro(2019), ao discorrer sobre o tema, acrescenta que entre as poucas referências encontradas na literatura, notadamente sobre a mulher negra, são produzidas, em sua maioria por escritores provenientes das classes dominantes, que "deixam entrever em seus escritos ideias geralmente eivadas de preconceitos e estereótipos em relação aos negros e mulheres" (p. 151).

Conforme já anunciamos, as reflexões sobre as condições do mercado feminino de trabalho demandam a atribuição do devido peso aos fatores diversos que impactam na experiência – como a classe, a raça, a cor, a religião, a origem –, que, conforme assevera Crenshaw (2002, 2004), configuram elementos diferenciais que podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres. Ainda sob o viés crítico do próprio campo das pesquisas sobre mulheres brasileiras, Caldwell(2000), em estudo comparativo entre Brasil, Estados Unidos, Inglaterra e Canadá, problematiza a invisibilidade da raça na produção de conhecimento feminista no Brasil, que “continua a retratar as mulheres brasileiras em termos monolíticos e não lida com o significado de raça nas vidas das mulheres, negras ou brancas” (CALDWELL, 2000, p. 58).A análise sob esse ponto de vista se justifica pela necessidade, trazida por Santos e Meneses (2010, p. 11), de atribuição da devida dimensão dos impactos do colonialismo na construção das epistemologias dominantes. O segundo aspecto a que

atribuímos destaque relaciona-se ao padrão de representação das mulheres negras brasileiras, quando existentes, constante das obras como de Gilberto Freyre, que contribuíram para a perpetuação da imagem de quem está constantemente a serviço do homem branco, seja no papel de cuidadora do lar, seja reduzida à esfera sexual, conforme se pode vislumbrar do excerto a seguir, extraído do livro *Casa Grande e Senzala*:

Todo brasileiro, mesmo o alvo, de cabelo louro, traz na alma, quando não na alma e no corpo – há muita gente de jenipapo ou mancha mongólica pelo Brasil- a sombra ou pelo menos a pinta, do indígena ou do negro. [...]Na ternura, na mímica excessiva, no catolicismo em que se deliciam nossos sentidos. na música, no andar, na fala, no canto de ninar menino pequeno, em tudo que é expressão sincera da vida, trazemos quase todos a marca da influência negra. Da escrava ou sinhama que nos embalou. Que nos deu de mamar. Que nos deu de comer, ela própria amolengando na mão o bolão de comida. Da negra velha que nos contou as primeiras histórias de bicho e de mal-assombrado. Da mulata que nos tirou o primeiro bicho-de-pé de uma coceira tão boa. Da que nos iniciou no amor físico e nos transmitiu, ao ranger da cama de vento, a primeira sensação completa de homem (FREYRE,2019, p. 596).

Importa dizer que, por mais que a resistência, inclusive cultural, manifestada incessantemente pelos povos subalternizados haja sempre sido uma realidade, as suas identidades, como define Munanga (2010, p. 446), foram inibidas de manifestar-se em oposição à chamada cultura nacional. Esse aspecto a que aludimos se encaixa na noção de injustiça cultural ou simbólica trazida por Fraser (2006), em sua teoria crítica do reconhecimento, justamente porque se radica “nos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação” (p. 232). A seu turno, Bento(1995) destaca o papel da obra de Gilberto Freyre e Roger Bastide no reforço o papel da mulher negra “ora na manutenção ou preservação dos nichos culturais de origem africana ora como sujeito essencial no processo de miscigenação que resultaria segundo estes autores em uma espécie de arrefecimento dos conflitos raciais” (BENTO, 1995, p. 479).

Postas essas questões, é de se observar como a compreensão da dinâmica social havida entre os anos de tráfico negreiro/colonização europeia e o período subsequente de transição para a formação da sociedade de trabalho, com suas ferramentas, sejam elas de exploração, marginalização e privação econômicas, sejam de dominação, ocultamento desrespeito culturais, para utilizar os termos escolhidos por Fraser(2006), ajuda a compreender o perfil das políticas sociais adotadas no curso da história do Brasil, que possuem em comum o caráter corporativista voltado a atender apenas a parcela da população que compõe as classes dominantes, que devem ser protegidas e manter-se afastadas das “subalternas”. Tão importante quanto esta compreensão nesse processo é considerar a amplitude da colonização, que atinge os corpos –

os nativos e os trazidos sob o jugo europeu –, as mentalidades – condicionadas pelo padrão eurocêntrico aniquilador dos sujeitos “desviantes” – e os processos de construção e reprodução do saber.

No estudo que Santos(2002) denominou "sociologia das ausências", pressupõe-se a produção de lógicas diversas de "não-existência", fenômeno derivado de uma razão que se reivindica a única e exclusiva forma de racionalidade (a razão metonímica), "muito embora seja apenas uma das lógicas de racionalidade que existem no mundo e seja apenas dominante nos estratos do mundo abrangidos pela modernidade ocidental" (SANTOS, 2002, p. 242). Para ele, o que a razão metonímica define como realidades ausentes “por via do silenciamento, da supressão e da marginalização”, são realidades ativamente produzidas como não-existentes” (SANTOS, 2002, p. 253).

Entre as cinco formas (ou lógicas) de produção de inexistência, destacamos em nossa pesquisa a chamada "lógica de classificação social", assentada na "monocultura de naturalização das diferenças" (SANTOS, 2002, p. 247). Emergem como principais manifestações dessa lógica a classificação racial e a classificação sexual. Ainda segundo esse autor:

Ao contrário do que sucede com a relação capital/trabalho, a classificação social assenta em atributos que negam a intencionalidade da hierarquia social. [...]

De acordo com esta lógica, a não-existência é produzida sob a forma de inferioridade insuperável porque natural. Quem é inferior, porque é insuperavelmente inferior, não pode ser uma alternativa credível a quem é superior (SANTOS, 2002, p. 247-248).

Tal inferiorização, decorrente da razão metonímica criticada por Santos (2002), constitui-se de uma forma de produção social de inexistência. Dito isto, é um objetivo da sociologia das ausências criar "as condições para ampliar o campo das experiências credíveis neste mundo e neste tempo" e contribuir "para ampliar o mundo e dilatar o presente" (SANTOS, 2002, p. 249). Discorreremos com mais vagar, a seguir, sobre as classificações sociais baseadas na raça e no gênero que produzem "não-existência" e, por isso mesmo, reclamam confronto com o pensamento científico hegemônico tradicional.

1.1. O racismo como "forma social de inexistência"

Almeida (2018), em sua formulação tripartida do fenômeno do racismo (categorizado nas concepções individualista, institucional e estrutural), informa sobre concepção

individualista que esta seria “um fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou coletivo atribuído a grupos isolados; ou ainda, a uma ‘irracionalidade’ a ser combatida no campo jurídico por meio de aplicação de sanções civis – indenizações, por exemplo – ou penais” (ALMEIDA, 2018, p. 28). Sob essa concepção, o racismo é encarado como um elemento anormal, um desvio de conduta analisado do ponto de vista individual e, restrito, portanto, ao âmbito daquele(a) que o pratica e daquele(a) que sofre “na pele” os efeitos da malfadada conduta.

Em sua análise das dimensões da branquitude na construção da identidade nacional, Bento e Carone (2002) denunciam a omissão e a abordagem simplista do papel ocupado pelas pessoas brancas na perpetuação das desigualdades raciais, identificada pelas autoras mesmo nas obras de intelectuais em que se identifica compromisso inatacável com a desmistificação da dominante ideologia da democracia racial e revelação das profundas desigualdades de raça no Brasil, como a de Florestan Fernandes.³

Tudo disso permite concluir que a cidade não foi especialmente “desumana” ou “hostil” ao *negro*. Ela repeliu, neste o “escravo” e o “liberto”, por não possuírem os atributos psicossociais requeridos para a organização do horizonte cultural e do comportamento social do homem livre (FERNANDES, 2013, *apud* BENTO; CARONE, 2002, p. 93).

Elas observam que “a ação racista aparece como algo isolado, de um ou de outro fanático racista, e não de uma ação sistemática, constante, que impedia a inserção e a ascensão do negro na sociedade de classes” (BENTO; CARONE, 2002, p. 50). Ou seja, a concepção individualista do racismo contra as pessoas negras funciona, também, como verdadeiro combustível para o apagamento do papel das brancas na reprodução e manutenção de uma violência racial que as beneficia. Trata-se do “componente narcísico”, encontrado no silêncio, na omissão e na distorção do lugar do branco na situação das desigualdades raciais no país, componente que, segundo Bento (2002), constitui-se em “autopreservação, porque vem acompanhado de um pesado investimento na colocação desse grupo como grupo de referência da condição humana” (p. 30).

Sendo a concepção individualista insuficiente, pelas limitações que encerra, Almeida (2018) consigna que ela “tem sido a base de análise sobre o racismo absolutamente carentes de história e de reflexão sobre seus efeitos concretos” (p. 29). Acrescenta o autor:

No fim das contas, quando se limita o olhar sobre o racismo a aspectos meramente comportamentais, deixa-se de considerar o fato de que as maiores

³As autoras se referem aos dois volumes da obra **A integração do negro na sociedade de classes**: o legado da raça branca, de Florestan Fernandes, publicada originalmente em 1965. O trecho citado é do volume 1 da 1. reimpr. da 5. ed. da Editora Globo (2013).

desgraças produzidas pelo racismo foram feitas sob o abrigo da legalidade e com o apoio moral de líderes religiosos e dos considerados “homens de bem” (ALMEIDA, 2018 p.28-29).

Quando se avança para a concepção *institucional*, o fenômeno do racismo, para além de reduzir-se a um conjunto de ações individuais, passa a ser tratado como “resultado do *funcionamento* das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, vantagens e privilégios a partir da raça” (ALMEIDA, 2018, p. 29-30). Essa perspectiva amplia o olhar para além da concepção individual e trata de considerar a existência de vantagens e desvantagens numa sociedade como uma sua característica. Outrossim, parte da premissa segundo a qual as “instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos” (ALMEIDA, 2018, p. 30). Ainda segundo esse autor:

Isso faz com que a cultura, a aparência e as práticas de poder de um determinado grupo tornem-se o horizonte civilizatório do conjunto da sociedade. Assim, o domínio de homens brancos em instituições públicas – por exemplo, o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitorias de universidades públicas, etc. – e instituições privadas – por exemplo, diretoria de empresas – depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que, direta ou indiretamente, dificultem a ascensão de negros e/ou mulheres, e, em segundo lugar, da inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizando, assim o domínio formado por homens brancos (ALMEIDA, 2018, p. 31).

Desse modo, verifica-se que a concepção institucional implica verdadeiro salto qualitativo na análise do fenômeno social do racismo e seu amplo espectro de manifestações. Ao não mais enclausurar o racismo ao comportamento individualizado, limitando-o aos aspectos éticos e/ou morais do sujeito que incorre neste “equivoco”, permite-se o seu enquadramento como fenômeno social mais complexo, reproduzido pelas instituições. Para Jaccoud (2008), “sua utilização permite identificar um novo terreno de enfrentamento das iniquidades no acesso e no atendimento de diferentes grupos raciais dentro das políticas públicas” (p. 136), o que demonstra um nítido avanço em comparação à concepção individual.

Um importante elemento de análise trazido por Almeida (2018) no estudo desta concepção é a sua relação com as chamadas políticas de ação afirmativa. A ideia de que os conflitos raciais fazem parte das instituições é uma premissa da concepção institucional, de modo que, pensar em instituições é pensar, também e necessariamente, nos conflitos internos, espelhos dos conflitos verificados na própria sociedade. Desse modo, conforme destaca o autor, seria necessário garantir o controle da instituição, por meio não apenas do uso da força, mas do

estabelecimento de *consensos*. “Desse modo, concessões terão que ser feitas para os grupos subalternizados a fim de que questões essenciais como o controle da economia e das decisões fundamentais da política permaneçam no grupo hegemônico.” (ALMEIDA, 2018, p. 32)

Posto desta forma, entende-se que as mudanças institucionais direcionadas ao aplacamento dos conflitos sociais refletidos nas instituições consistiriam em formas de controle desses conflitos, utilizadas para contemplar a parcela de pessoas que não se encontram no controle do poder.

Deste modo, os conflitos e os antagonismos que afetam a instituição podem resultar em uma *reforma* que provocará a alteração das regras, dos padrões de funcionamento e a atuação institucional. Um exemplo dessa mudança institucional são as políticas de *ação afirmativa*, cujo objetivo é, *grosso modo, aumentar a representatividade de minorias raciais e alterar a lógica discriminatória dos processos institucionais* (ALMEIDA, 2018, p. 32, grifos nossos).

Para melhor exploração do tema, recorreremos a algumas das importantes observações sobre as concepções alternativas de redistribuição e de reconhecimento de injustiças formuladas por Nancy Fraser em sua teoria crítica do reconhecimento. Fraser(2006), após propor e delimitar as duas formas de compreender a injustiça, relacionando a injustiça econômica à desigualdade na estrutura econômica e política da sociedade; e a cultural ou simbólica aos “padrões sociais de representação, interpretação e comunicação” (p. 232), avança para o desenvolvimento de certa categoria de remédios para correção das injustiças capaz de unir coerentemente a política social de igualdade à política cultural da diferença.

Conforme o exposto, a concepção institucional do racismo guarda importante correspondência com a ideia de ações afirmativas, estas se constituindo de uma reforma institucional para o fim de aumentar a representatividade de grupos subalternizados e, no entender de Almeida (2018), apresentando-se como verdadeira *concessão* daqueles que detêm controle das instituições em prol das categorias subalternizadas – de modo a manter estável o controle da economia e as decisões políticas por aqueles grupos hegemônicos. Na exposição de Fraser (2006), aqueles a que chama de “remédios afirmativos para a injustiça” seriam os voltados para “corrigir efeitos desiguais de arranjos sociais sem abalar a estrutura subjacente que os engendra” (p. 237). Em contraposição a esses remédios estariam os chamados remédios “transformativos”, isto é, voltados para “corrigir efeitos desiguais precisamente por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente” (p. 237).

Nesta perspectiva, entendemos tanto pela notável importância representada pelo avanço da compreensão do racismo institucional, notadamente em comparação à noção

individual e personalizada do racismo, quanto pela sua relativa limitação, em razão da compreensão, amparada por Fraser (2006), de que por mais fundamental que seja a correção de desigualdades no seio de uma sociedade, é necessário ocupar-se, também, da adoção de medidas capazes de transformar a estrutura que gera e mantém a hegemonia de um grupo sobre outro.

Finalmente, a concepção estrutural do racismo, conforme descrita por Almeida (2018), estabelece que o racismo é uma “decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo ‘normal’ com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional” (p. 38). Desse modo, o autor consigna que tanto os comportamentos individuais quanto os processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. Ele também conclui que o racismo não se limita à representatividade e assim prossegue:

Ainda que essencial, a mera presença de pessoas negras e outras minorias em espaços de poder e decisão não significa que a instituição deixará de atuar de forma racista. A ação dos indivíduos é orientada, e muitas vezes só é possível por meio das instituições, sempre tendo como pano de fundo os princípios estruturais da sociedade, como as questões de ordem política, econômica e jurídica.

[...]

O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social que “ocorre pelas costas do indivíduo e lhes parece legado pela tradição. Nesse caso, além de medidas que coíbam o *racismo individual e institucionalmente*, torna-se imperativo refletir sobre *mudanças profundas nas relações políticas e econômicas* (ALMEIDA, 2018, p. 38-39, grifos nossos).

Mais uma vez, nos valeremos das observações de Fraser (2006) e os conceitos por ela desenvolvidos para melhor compreensão do diálogo que aqui propomos, notadamente na matéria destinada aos remédios de redistribuição afirmativos. É importante consignar que o termo “redistribuição” é utilizado por Fraser (2006) para definir o grupo de remédios para a injustiça econômica – os quais podem envolver “redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas” (FRASER, 2006, p. 232); enquanto a utilização do termo “reconhecimento” relaciona-se ao grupo de remédios orientados à correção de injustiças de cunho simbólico-valorativo – os quais podem envolver desde a revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados até uma “transformação abrangente dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, de modo a transformar o sentido do eu de todas as pessoas” (FRASER, 2006, p. 232)

Especificamente acerca dos remédios de redistribuição afirmativos, destinados a compensar a injustiça econômica, oferecendo necessária ajuda material, sem, contudo, o poder de transformar a estrutura social em que a desigualdade se assenta, ela consigna que:

Embora essa abordagem vise a compensar a injustiça econômica, ela deixa intactas as estruturas profundas que engendram a desvantagem de classe. Assim, é obrigada a fazer realocações superficiais constantemente. O resultado é marcar a classe mais desprivilegiada como inerentemente deficiente e insaciável, sempre necessitando mais e mais. Com o tempo essa classe pode mesmo aparecer como privilegiada, recebedora de tratamento especial e generosidade imerecida. Assim, uma abordagem voltada para compensar injustiças de distribuição pode acabar criando injustiças de reconhecimento. (FRASER, 2006, p. 238)

A divisão didática de concepções do fenômeno do racismo proposta por Almeida (2008) e aqui exposta se mostra fundamental à melhor compreensão do fenômeno do racismo, logrando afastar-se das visões reducionistas comumente empregadas nas análises de relações raciais, impactando diretamente na concepção e instrumentalização de medidas, pelo Estado, de práticas verdadeiramente eficazes de combate ao racismo. Esta necessidade de adoção de novas práticas de combate, admitida em todo o processo de elaboração deste trabalho, encontra correspondência também nas considerações de Fraser (2006) acerca da (urgente) demanda de conceber formas de corrigir as injustiças sem criar classes que além de sofrer com a privação, sofram também com a estigmatização comumente associada com a redistribuição afirmativa.

Nesse sentido, o aspecto político do racismo é destacado por Almeida (2018), “porque [o racismo] como processo sistêmico de discriminação que influencia a organização da sociedade, depende de poder político, caso contrário seria inviável a *discriminação sistemática* de grupos sociais inteiros” (p. 39). Por fim, ele acrescenta:

Porém o uso do termo *estrutura* não significa dizer que o racismo seja uma condição incontornável que ações e políticas institucionais antirracistas sejam inúteis; ou ainda, que indivíduos que cometam atos discriminatórios não devam ser pessoalmente responsabilizados. Dizer isso seria negar os aspectos social, histórico e político do racismo. *O que queremos enfatizar do ponto de vista teórico é que o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática* (ALMEIDA, 2018, p.39, grifos nossos).

Pontuamos que, em que pese perfilhemos a proposta didática de Almeida (2018) de tripartição das concepções de racismo, também entendemos esta mais como uma escolha metodológica do que propriamente uma tentativa de esgotar o debate acerca de fenômeno social tão complexo e multifacetado. Em termo de conteúdo, autores como Antônio Sérgio Guimarães

(2004), por exemplo, já alertaram anteriormente sobre o caráter sistemático do racismo, distinguindo-o da mera ideologia, do comportamento ou sistema de atitudes. Nesse sentido, adiante trabalharemos também com o conteúdo a partir de observações de autoras e autores que não necessariamente partem da mesma opção metodológica que a utilizada nesta pesquisa.

Nesse passo, contribuição importante a este vasto tema presta Theodoro (2014), para quem o racismo opõe-se não apenas a uma dinâmica social mais igualitária, mas também ao princípio político da República, que em seu molde clássico, ancora-se no reconhecimento pleno da igualdade entre os cidadãos. Segundo o autor:

A desigualdade racial organiza o acesso diferenciado às liberdades básicas, como as de circulação, de culto, de manifestação; influi no acesso e tratamento junto ao sistema judiciário, e mesmo no direito à vida. Mas se a questão racial ainda se conjuga como um dilema para o país, isto não se deve à invisibilidade demográfica, social ou política da população negra. Ao contrário, a história do Brasil republicano é perpassada pelo debate e pelas formulações referentes às formas de integração dessa população negra, debate este visto como parte integrante da busca do desenvolvimento, do progresso e da modernização do país (THEODORO, 2014, p. 208).

No próximo capítulo, avançaremos ao debate abordando tais formulações com vista à “integração” da população negra, cuidando de analisar ações empreendidas pelo Estado brasileiro com vistas à administração dos conflitos raciais que perpassam sua história. Nesse sentido, discorreremos sobre alguns impactos da política de branqueamento levadas a efeito no fim do século XIX e resgataremos observação de Holston (2013) a respeito dos conflitos verificados quando os princípios democráticos entram em choque com os preconceitos quanto aos termos da incorporação nacional e da distribuição de direitos.

A história do Brasil é, em si mesma, permeada desse conflito referido por Holston (2013) e esmiuçado por Theodoro (2008), embora a formação do imaginário nacional baseado na ideia de um verdadeiro paraíso das raças resista em categorizar o racismo contra pessoas negras e indígenas como estruturantes da identidade nacional brasileira

Já a seguir, promoveremos a continuidade do debate teórico a partir de uma abordagem interseccional de raça, classe e gênero nas relações de trabalho.

1.2. Gênero, classe e raça nas relações de trabalho: uma abordagem interseccional

Comumente, ao se falar em classe operária, deixa-se de fazer menção ao sexo dos atores/atrizes sociais. Como afirmaram Hirata e Kergoat, é “como se o lugar na produção fosse um elemento unificador de tal ordem que fazer parte da classe operária já remeteria a uma série de comportamentos e de atitudes relativamente unívocos” (1994, p. 93). Esse tratamento

homogêneo da classe operária pela literatura dominante foi denunciado pelas autoras, a partir de críticas feministas ao marxismo, as quais entendem importantes no processo de “tornar visível a construção histórica cultural do sexo social (ou gênero) contra o naturalismo e o fatalismo que impregnam a representação da mulher como inferior subordinada por razões de ordem biológica” (HIRATA; KERGOAT, 1994, p.94). A posição defendida pelas autoras é a de que as relações de classe e as relações de sexo se superpõem. Para elas:

A classe operária tem dois sexos, essa afirmação não contraria apenas a utilização corrente do masculino nos textos sobre a classe operária que falam de trabalhadores quando estão se referindo a trabalhadoras! Trata-se, também, de afirmar que as práticas, a consciência as representações, as condições de trabalho e de desemprego de trabalhadores e trabalhadoras são quase sempre assimétricas e que raciocinar em termos de unidade da classe operária sem considerar o sexo social leva a um conhecimento truncado – ou pior, falso- do que é uma classe social (HIRATA;KERGOAT, 1994, p. 95).

Biroli e Miguel (2015) registram o esforço entre feministas socialistas e marxistas a partir da década de 1970 para demonstrar como a noção de classe não poderia esquecer as especificidades dos lugares ocupados por homens e mulheres na sociedade capitalista. Esse esforço revela o perigo desse esquecimento para as mulheres, sobretudo porque ele orienta, na prática, à naturalização da exploração das mulheres, "a despeito da afirmação verbal da igualdade entre os sexos pela maior parte dos marxistas e socialistas clássicos" (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 31). Portanto, a já referida inclusão desigual das mulheres nas relações de trabalho capitalistas foram e ainda são objeto da análise sociológica, levando em consideração o trabalho doméstico e as formas como se entrecruzam as formas de exploração do trabalho feminino. Desse modo, o amadurecimento dessas abordagens permite orientar pela imprescindibilidade da análise das relações de gênero na luta anticapitalista, sob pena de legitimar a naturalização da exploração de mulheres.

Marta Farah (1999), ao analisar a incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas desenvolvidas por governos subnacionais no Brasil, explica que os movimentos sociais e de mulheres orientaram “a constituição das mulheres como novo sujeito coletivo, deixam a esfera privada a que estavam confinadas passam a atuar no espaço público, levando para a esfera pública temas que recortam o espaço privado” (FARAH, 1999, p. 68). Ao revisar a agenda de gênero e políticas públicas no Brasil a partir da década de 1980, a autora enfatiza o papel de destaque da mobilização de mulheres na denúncia de desigualdade sociais, sobretudo nas periferias urbanas. Em suas próprias palavras:

Através de sua participação nos movimentos sociais urbanos, as mulheres denunciam a omissão do poder público e o caráter perverso das políticas

públicas em áreas como habitação, saneamento, saúde, educação, transporte, etc.

Mas ao mesmo tempo que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos das mulheres – ou as mulheres movimentos, como sugere Souza-Lobo (1991c) – passavam também a levantar temas específicos à condição de mulher, tais como: desigualdade salarial, direito a creches, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher (SARTI, 1988, e LOBO, 1991). Nesta discriminação de temas aliados à questão de gênero, há convergências como movimento feminista, composto, sobretudo, por mulheres de classe média, que, na volta do exílio a que haviam sido conduzidas pelo regime militar, trouxeram consigo influências do movimento feminista interseccional (FARAH, 1999, p. 68).

Para falar das convergências entre gênero, classe e raça no feminismo, é preciso recorrer a algumas ferramentas. Para Biroli e Miguel (2015), destacam-se três frentes de discussão: a primeira, produzida pelo feminismo marxista, a segunda pelo feminismo negro, e a terceira marcada pela noção de interseccionalidade. No que toca ao marxismo, Biroli e Miguel sustentam que ele "tende a considerar que a exploração capitalista opera de maneira mais ou menos uniforme" (2015, p. 35), isto é, ainda que haja fatores aptos a fazer oscilar as condições de vida dos trabalhadores, "a extração da mais-valia seria um mecanismo padrão, que incidiria de forma indiferenciada sobre todos os grupos na forma de trabalho assalariada" (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 35).

De fato, não têm lugar nessa análise as situações peculiares das mulheres trabalhadoras na cadeia de produção e circulação. Também por essa razão, mas na perspectiva dos riscos criados pela dependência epistemológica da Europa Ocidental, insere-se aqui a crítica de Akotirene (2019) – para quem o feminismo da mulher universal e o marxismo são exemplos de tais correntes em situação de dependência epistemológica –, vai no sentido de que se constituem de “formulações obcecadas a darem o norte salvacionista europeu às identidades políticas, respectivamente, de mulheres e classes trabalhadoras, afastando-se os negros da condição de trabalhadores e negras da identidade de mulher”(AKOTIRENE, 2019, p. 36). É de se notar que os estudos dentro desse campo não atribuem nenhum tipo de destaque à análise das relações raciais e, como arrematam Biroli e Miguel (2015), [...] “não é desafiada a visão tradicional em boa parte do pensamento socialista, segundo a qual o racismo é um subproduto da dominação de classe, existindo como forma de impedir a solidariedade entre os dominados” (p. 35).

(2015),

Para a dupla,

[...] a negligência à desigualdade de gênero nas correntes mais ortodoxas do marxismo parece remeter ou à ideia de que assimetrias presentes na esfera doméstica são desimportantes (assumindo assim a distinção público/privada própria do liberalismo) ou a um receio de poluir a imagem do proletário, que

encarnaria de maneira bem mais ambígua a promessa de emancipação de toda a humanidade, caso fosse entendido como beneficiário de uma outra forma de opressão (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 33).

A este ponto, é oportuno que registremos a observação acerca de como mesmo grande parte da literatura especializada é capaz de vislumbrar a superposição entre classe e gênero, exigindo a atenção à heterogeneidade dos grupos que compõem as chamadas classes operárias, e tradicionalmente não empresta a mesma atenção, em suas análises, à esfera da raça e ao sistema múltiplo de opressões a que as mulheres negras se submetem dentro do “novo sujeito coletivo”⁴mulheres. Importa, a esse ponto, o compartilhamento dos estudos de Bento e Carone, que sugerem que a discriminação racial pode ter origem “em outros processos sociais e psicológicos que extrapolam o preconceito” (2018, p.28).

A discriminação, segundo as autoras, pode ser gerada do “desejo de manter o próprio privilégio branco (teoria da discriminação com base no interesse), combinado ou não com um sentimento de discriminação” (BENTO; CARONE, 2018, p.28). Dentro do espectro dos estudos da branquitude, discriminação racial e defesa de interesses, torna-se oportuno citar a experiência de Bento (2018), que a autora referiu em seus estudos sobre branqueamento e branquitude no Brasil, e que explicita bem a especificidade da discussão:

Recentemente, eu vivi uma experiência em um seminário que aconteceu em São Paulo, no segundo semestre de 2000, em que mulheres de todas as centrais sindicais, assessoras do poder público, pesquisadoras de reconhecidos institutos de pesquisa, consultoras empresariais, debatiam as diferentes dimensões da discriminação da mulher no mercado de trabalho. Na verdade, foram dois dias inteiros de debates sem qualquer menção sobre a situação da mulher negra no trabalho. A grande incoerência é que, poucas semanas antes do seminário, havia sido divulgado na grande imprensa do país o *Mapa da população negra no mercado de trabalho*, no qual a mulher negra foi apontada como o segmento mais discriminado do mercado de trabalho brasileiro, nas sete capitais pesquisadas. No entanto, as lideranças femininas conseguiram passar dois dias falando sobre a discriminação da mulher no trabalho, sem sequer tocar na discriminação da mulher negra (BENTO, 2018, p. 28).

Conforme Elizabeth Spelman (1988, *apud* BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 38), "é apenas porque a branquitude (*whiteness*) é tomada como um dado que pode haver mesmo a aparência de que seria possível simplesmente distinguir as pessoas por serem mulheres e homens". Há que se considerar, portanto, a existência não de meras diferenças intragênero, mas de relações de privilégio, cuja falta de consideração e análise dificulta a compreensão de que há alguma

⁴A expressão é de Farah (1999).

base comum a todas as mulheres "sem incorrer numa visão naturalista, ancorada no sexo biológico", como admitem Biroli e Miguel (2015, p. 39).

Nesse sentido, o feminismo negro desponta com a preocupação de inserir elementos até então dissociados da análise hegemônica - como por exemplo a experiência de colonização, geradora de inferiorização de subjetividades -, ocupando-se de fazer as mulheres negras criarem os próprios padrões de avaliação de sua condição.

Tal necessidade de autodefinição e autoavaliação das mulheres negras, explorada por Collins (2016), importa para valorizar a consciência do próprio ponto de vista frente a um cenário em que se é retratada como "o outro", o "desviante" em relação ao eixo branco masculino. Daí a defesa da autora da contribuição das estudiosas feministas negras como "*outsiders within*"⁵, como uma necessidade ao enriquecimento do discurso sociológico contemporâneo, dada a sua potencialidade para gerar "um ponto de vista diferente em comparação a paradigmas sociológicos existentes" (COLLINS, 2016, p. 101). Especificamente sobre o significado de autodefinição e autoavaliação, consigna a autora:

Autodefinição envolve desafiar o processo de validação do conhecimento político que resultou em imagens estereotipadas externamente definidas da condição feminina afro-americana. Em contrapartida, autoavaliação enfatiza o conteúdo específico das autodefinições das mulheres negras, substituindo imagens externamente definidas com imagens autênticas de mulheres negras (COLLINS, 2016, p. 102).

Podemos concordar que a estereotipagem levada a efeito pelos grupos dominantes em face de grupos dominados é, sim, fundamental a um caminho multiequipado de controle, ocultamento e desumanização desses grupos. Numa teoria crítica do reconhecimento como a de Fraser (2006), opera-se aí o que ela chamou de injustiça cultural ou simbólica, radicada nos "padrões sociais de representação, interpretação e comunicação" (p. 232). Note-se que a "revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados" "está contida no grande conjunto referido por Fraser (2006, p. 232) como remédios de reconhecimento. Contudo, considero importante o registro de Collins (2016) acerca das análises de Mae King (1973) e Cheryl Gilkes (1981) sobre o risco da ênfase conferida à função desses estereótipos no controle de grupos dominados. Para elas, "a substituição de estereótipos negativos por estereótipos ostensivamente positivos pode ser igualmente problemática, caso a

⁵Reproduzimos a nota da tradutora (Juliana de Castro Galvão) da obra de Collins referida: "O termo *outsider within* não tem uma correspondência inquestionável em português, por isso optamos por manter o original. Possíveis traduções do termo poderiam ser 'forasteiras de dentro', 'estrangeiras de dentro'. In: COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 99-127, 2016.

função dos estereótipos como mecanismos para controlar imagens permaneça velada" (COLLINS, 2016, p. 103).

Entendemos oportuna a reprodução da passagem utilizada por Collins (2016) para apregoar que a função da imagem é de controle e desumanização tanto para mulheres brancas como para mulheres negras, razão porque defende a recusa, por essas últimas, a trocarem "um conjunto de imagens controladoras por outro, mesmo se, a curto prazo, estereótipos positivos levem a um melhor tratamento" (p.103). Ela reproduz palavras de John Gwaltney (1980) a respeito:

Minha mãe costumava dizer que a mulher negra é a mula do homem branco e que a mulher branca é o seu cachorro. Agora, ela disse isso para dizer o seguinte: nós fazemos o trabalho pesado e apanhamos, quer façamos um bom trabalho ou não. Mas a mulher branca está mais próxima do patrão, e ele faz um carinho em sua cabeça e a deixa dormir dentro de casa, mas não vai tratar nenhuma das duas como se estivesse lidando com uma pessoa (*apud* COLLINS, 2016, p. 103).

Ao atribuir peso ao elemento raça, ao considerá-la conjuntamente às noções de classe e gênero, criam-se novos paradigmas sociológicos nos estudos sobre a posição das mulheres no mundo. Nesse sentido, vê-se que a construção e os avanços do pensamento feminista negro "e as críticas às exclusões produzidas pela afirmação de um sujeito coletivo de luta aparentemente indiferenciado - 'nós, mulheres' - produziram reflexões que são hoje incontornáveis para as lutas e as teorias feministas" (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 36). É por isso que ao utilizar a expressão "enegrecer o feminismo", autoras como Sueli Carneiro visam demonstrar a necessidade de se romper com a ideia de um feminismo que se pretende global e revelar "a insuficiência teórica e prática política para integrar as diferentes expressões do feminino construídos em sociedades multirraciais e pluriculturais" (CARNEIRO, 2003,p. 118).

Especificamente no mundo do trabalho, é de se observar como o feminismo negro evidenciou que propostas universalistas, ainda que identificadas como importantes avanços da luta feminista, reproduzem disparidades na medida em que deixam de observar a dimensão das hierarquias produzidas pelo racismo estrutural e expressas em dados como os de formalização da ocupação e rendimento médio. É dizer, o acesso ao mercado de trabalho se dá de maneiras distintas entre mulheres, conforme sua posição de classe e de raça.

Na segunda parte desse trabalho, quando estudaremos o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, criado no âmbito federal para difundir novas formas de gestão de pessoas e de cultura organizacional no mercado formal de trabalho, voltando-se para "uma pauta mais ampla de promoção de autonomia econômica feminina e garantindo igualdade de oportunidades e

condições de acesso, remuneração, permanência e ascensão das mulheres no mundo do trabalho”(PRÓ-EQUIDADE, 2016, n. p.), teremos a chance de observar alguns aspectos relativos à gestão do programa pela então Secretaria de Políticas para Mulheres, bem como analisar como se operou a incorporação do elemento “raça” no referido Programa, que passou a contar com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial como uma de suas instituições parceiras. O Programa Pró-Equidade reconheceu a importância de considerar a noção de raça juntamente à de classe e gênero ao estabelecer como um ponto focal a “superação da desigualdade de remuneração e de ocupação dos cargos gerenciais, onde a disparidade salarial e o acesso a cargos entre homens e mulheres, brancos (as) e negros (as) ainda é muito grande”(PRÓ-EQUIDADE, 2016, n. p.) e é importante analisar aspectos do ciclo do Programa que apontem para a instrumentalização ou não desse reconhecimento. Desse modo, entendemos importante o estudo prévio da interseccionalidade como ferramenta indispensável à identificação das hierarquias de gênero e de raça, presentes, inclusive, na gestão de políticas públicas.

O termo “interseccionalidade” foi cunhado por Kimberlé Crenshaw⁶ em 1989, para designar as consequências da interação entre duas ou mais formas de subordinação. Ela propõe a imagem de diversas avenidas, em cada uma das quais existe um eixo de opressão. Desse modo, haverá lugares em que as avenidas se cruzam, e a mulher que se encontra no entrecruzamento tem que enfrentar simultaneamente os fluxos que se cruzam, oprimindo-a. Hirata (2014) acrescenta que a origem do termo

[...] remonta ao movimento do final dos anos de 1970 conhecido como Black Feminism (cf. Combahee River Collective, 2008; Davis, 1981; Collins, 1990; Dorlin, 2007), cuja crítica coletiva se voltou de maneira radical contra o feminismo branco, de classe média, heteronormativo (p. 62).

Crenshaw(2004) contesta uma visão tradicionalista segundo a qual a discriminação de gênero refere-se às mulheres, a discriminação racial, à raça e à etnicidade, enquanto a discriminação de classe relaciona-se com pessoas pobres, defendendo, dessa maneira, que a interseccionalidade “sugere que, na verdade, nem sempre lidamos com grupos distintos de pessoas e sim com grupos sobrepostos” (p. 10). Assim, consigna Crenshaw (2004) que: exemplo,

⁶Trata-se do texto Demarginalizing the intersection of race and sex; a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, p. 139-167, 1989.

[...] ao sobrepor o grupo das mulheres com o das pessoas negras, o das pessoas pobres e também o das mulheres que sofrem discriminação por conta da sua idade ou por serem portadoras de alguma deficiência, vemos que as que se encontram no centro – e acredito que isso não ocorre por acaso – são as mulheres de pele mais escura e também as que tendem a ser as mais excluídas das práticas tradicionais de direitos civis e humanos (p. 10).

Patricia Hill Collins, a seu turno, registra que os estudos da interseccionalidade decorrem da percepção, segundo a qual

[...] raça, classe, gênero, sexualidade, etnicidade, nação, habilidade e idade operam não de forma unitária, como entidades mutuamente excludentes, mas como fenômenos que se constroem reciprocamente e como tal, dão forma a desigualdades sociais complexas. (COLLINS, 2015, p. 2).

Crenshaw (2004) demonstrou de maneira precisa a sobreposição entre raça e gênero no exemplo do processo judicial movido pela empresa De Graffen Reed contra a General Motors, nos Estados Unidos, onde mulheres afro-americanas afirmavam ter sido discriminadas pela GM, porque, segundo elas, a empresa se recusava a contratar mulheres negras. O tribunal rejeitou a acusação de discriminação racial e de gênero por constatar que a General Motors contratava, sim, pessoas negras – homens, nas funções na linha de montagem –, bem como admitia mulheres – brancas, alocadas em funções de secretárias. Desse modo, por não conseguirem provar a combinação da discriminação racial e a de gênero, o processo foi considerado sem fundamento. Vale a citação:

Havia empregos para mulheres, mas esses empregos eram só para mulheres brancas. Na General Motors, os empregos disponíveis aos negros eram basicamente o de postos nas linhas de montagem. Ou seja, funções para homens. E, como ocorre frequentemente, os empregos disponíveis a mulheres eram empregos nos escritórios, em funções como a de secretária. Essas funções não eram consideradas adequadas para mulheres negras. Assim, devido à segregação racial e de gênero presente nessas indústrias, não havia oportunidades de emprego para mulheres afro-americanas. Por essa razão, elas moveram um processo afirmando que estavam sofrendo discriminação racial e de gênero. O problema é que o tribunal não tinha como compreender que se tratava de um processo misto de discriminação racial. O tribunal insistiu para que as mulheres provassem, primeiramente, que estavam sofrendo discriminação racial e, depois, que estavam sofrendo discriminação de gênero. Isso gerou um problema óbvio. Inicialmente, o tribunal perguntou: “Houve discriminação racial?” Resposta: “Bem, não. Não houve discriminação racial porque a General Motors contratou negros, homens negros”. A segunda pergunta foi: “Houve discriminação de gênero?” Resposta: “Não, não houve discriminação de gênero”. A empresa havia contratado mulheres que, por acaso, eram brancas (CRENSHAW, 2004, p. 10/11).

O exemplo fornecido por Crenshaw(2004) é do que a própria autora chamou de discriminação composta ou mista, pois combina discriminação racial - contratação de apenas homens negros nas linhas de montagem - à discriminação de gênero - contratação apenas de mulheres brancas para função de secretariado -, resultando numa forma específica de discriminação, dirigida a mulheres negras. Importante ponderar que atentar-se para a intersecção entre gênero, classe e raça não implica negar a substância ou os efeitos de cada categoria de análise específica, mas sim compreender a multiplicidade dos sistemas de opressão estruturados nesses fatores.

1.3. As condições sociais de formação e divisão da sociedade de trabalho

Muito da historiografia tradicional situa a discussão das relações raciais em estudo dissociado daquele dedicado à formação da sociedade capitalista no Brasil. É desta premissa que parte Cardoso (2010) ao propor um diálogo entre as historiografias tradicional e a produzida mais recentemente. O autor atribui essa divisão disciplinar à tese defendida no Brasil nos anos de 1950 segundo a qual o capitalismo moderno surgira em São Paulo, “sendo, portanto, suficiente buscar ali suas razões suas raízes socioeconômicas”. Uma das consequências disto, na compreensão do autor, é a interpretação muito comumente difundida de que, no Brasil, a transição para trabalho livre se confunde com a imigração estrangeira,

[...] estabelecendo uma ruptura cabal entre o passado escravista e o novo ambiente competitivo. Tudo se passou como se a ordem escravocrata tivesse sido enterrada com a abolição, não transferindo ao momento posterior nada de sua dinâmica (e inércia) mais geral (CARDOSO, 2010, p. 56).

Contudo, amparando-se em literatura mais recente, Cardoso (2010) enfatiza “profundas continuidades” de aspectos do passado escravista na construção da ordem capitalista do Brasil e passa a ocupar-se de algumas consequências da lenta construção de uma população livre, elencando-as em cinco. O primeiro deles relaciona-se à opção pela imigração para solução do chamado “problema de mão-de-obra”, em detrimento do elemento nacional. O segundo dirá respeito ao que o autor denominou de degradação do trabalho manual pela escravidão; o terceiro, refere-se à consolidação de um padrão de violência estatal e privada em diversas esferas da relação entre Estado e o mundo do trabalho. O quarto diz respeito à consolidação de uma ideia de “cordialidade”, do trabalhador brasileiro “ordeiro”, a legitimar a repressão quando esta classe se rebela ou afirma sua autonomia; e, finalmente, o quinto caractere consigna a

determinação do desenho da sociabilidade capitalista brasileira, fundada sobre a desqualificação da população negra, a degradação do trabalho e o encastelamento das elites.

Não nos deteremos a cada um deles de maneira aprofundada, mas incluiremos alguns desses aspectos ao nosso debate teórico, por entendermos úteis à reflexão aqui proposta. Acerca dos dois primeiros aspectos, relacionados à solução de iniciativa paulista posteriormente espalhada por outros Estados da região Centro-Sul do país de adoção de uma política de incentivo à imigração de europeus para equacionar o suposto problema de escassez de mão-de-obra e a um de seus desdobramentos, consubstanciado na consolidação de uma ética de degradação do trabalho desempenhado pela população negra, assinala o autor:

A resistência combinava preconceito racial e desprezo pelo trabalhador livre nacional, visto como preguiçoso, não confiável e privado de mentalidade moderna (burguesa, acumulativa), já que se satisfazia com muito pouco, portanto, não podia ser submetido ou disciplinado por incentivos pecuniários. Ademais, boa parte do elemento nacional tinha cor, e homem de cor, imaginava a mesma elite paulista, só se submete pela força e pelo látigo. (CARDOSO, 2010, p. 62-63)

Ao que Cardoso (2010) denominou “resistência”, Bento e Carone (2002) anunciam como medo, unindo-o a projeção para buscar explicar a gênese de processos de estigmatização de grupos com o fim de “legitimar a perpetuação das desigualdades, a elaboração de políticas institucionais de exclusão e até de genocídio” (p. 35). É também ao medo das elites conscientes da condição miserável da enorme massa de negros libertos nas ruas do país, fruto de quatro séculos de expropriação e violência que as autoras atribuem o investimento em políticas de imigração europeia, que resultara “na exclusão total dessa massa do processo de industrialização que nascia e no confinamento psiquiátrico e carcerário de negros”, este último, amparada pela ampla difusão das teorias eugênicas importadas da Europa, as quais imprimiram ao racismo um verniz de ciência.

Ao citarem Jurandir Costa, Bento e Carone (2002) consignam que este período da psiquiatria no Brasil apoiava-se na antropologia criminal de Cesare Lombroso, psiquiatra italiano para quem as proporções do corpo determinariam a propensão para o crime.

O biótipo do criminoso nato de Lombroso era o biótipo do negro, eram os negros que estavam, sob o rótulo de criminosos, presos nas casas de detenções, submetidos à mensuração. Patto chama nossa atenção para o fato de que estas são as bases de uma psicologia que se faz presente até hoje, que explica a condições dos que vivem em desvantagem, tidos como perdedores a partir de distúrbios ou deficiências presentes em seu aparato físico ou psíquico, absolutamente naturalizados (BENTO; CARONE, 2002, p. 36).

No contexto do final do século XIX, o racismo científico, isto é, a manifestação social do racismo amparada pelas teorias eugênicas importadas da Europa, sustentou a ideia da inferioridade da raça negra. Contudo, não apenas os médicos psiquiatras mostraram-se preocupados com a segregação dos “degenerados”, mas também a casta política do país. Ao citarem Azevedo, Bento e Carone (2002) expõem a tese do intelectual e deputado Sylvio Romero:

A minha tese, pois, é que a vitória na luta pela vida, entre nós, pertencerá, no porvir ao branco; mas que este, para essa mesma vitória, atentas as agruras do clima, tem necessidade de aproveitar-se do que útil as duas outras raças lhe podem fornecer, máxime a preta, com que tem cruzado. Pela seleção natural, todavia, depois de prestado o auxílio de que necessita, o tipo branco irá tomando a preponderância até mostrar-se puro e belo como no velho mundo. Será quando já estiver de todo aclimatado no continente. Dois fatos contribuirão largamente para tal resultado: - de um lado a extinção do tráfico africano e o desaparecimento constante dos índios, e de outro a imigração européia! (*apud* BENTO; CARONE, 2002, p. 37)

Neste período, a política de imigração europeia trouxe para o Brasil “3,99 milhões de imigrantes europeus, em trinta anos, um número equivalente ao de africanos (4 milhões) que haviam sido trazidos ao longo de três séculos” (BENTO; CARONE, 2002, p. 32). Confiava-se, assim, às políticas de imigração de europeus, a demanda de preencher as vagas para trabalhadores assalariados – as quais não poderiam ser ocupadas pelos “vadios e degenerados” – bem como a missão de, aos poucos, diluir o sangue negro no Brasil, embranquecendo-se sua população. Importante teórico do tema, Theodoro (2014) destaca:

Paralelamente, as teses eugênicas foram sendo progressivamente contaminadas pela perspectiva de que não apenas a imigração, mas também a miscigenação, a diluição do sangue deletério do negro em face de uma maioria populacional branca, poderia ser uma estratégia importante para o processo de embranquecimento da população brasileira (p. 209).

Tinha-se, assim, que a imigração de europeus e miscigenação diminuiria o fardo relativo à população negra e aceleraria o progresso no país. Jaccoud (2008) é enfática ao expor como os ideais da república não encontraram terreno fértil para desenvolver-se e impactar a vivência das pessoas negras, bem como em diferenciar o racismo científico das teses de branqueamento. Embora ambos partam de uma premissa de superioridade racial branca, essas últimas contavam com um otimismo face à mestiçagem, tida como um caminho até o ideal branco. Destaca a autora:

O ideal do branqueamento consolida-se nas décadas de 1920 e 1930, mesmo com o progressivo enfraquecimento das “teorias deterministas da raça”. As elites nacionais percebiam a questão racial de forma cada vez mais positiva: para eles, o Brasil parecia branquear-se de maneira significativa, e o problema racial se encaminhava para uma solução. É o que apontam, por exemplo, os debates parlamentares que acompanharam a apresentação, ainda na década de 1920, de projetos de lei, na Câmara dos Deputados, visando impedir a imigração de “indivíduos da cor preta”. Seus opositores reuniam não apenas os que identificaram um teor racista nesses projetos, mas também aqueles que os consideravam inócuos, pois a trajetória recente já assegurava que o negro estava fadado ao desaparecimento no país em algumas décadas (JACCOUD, 2008, p. 50).

Como vimos, em que pese boa parte da historiografia tradicional situe em São Paulo a literatura sobre a construção e consolidação da sociedade de trabalho capitalista do país, há o cuidado por parte dos estudos mais recentes em consignar os diferentes modos e ritmos da transição do trabalho escravo ao trabalho livre por toda a extensão nacional. No Nordeste, por exemplo, região que originalmente fornecia mão-de-obra escrava para a região do café, já havia se antecipado na substituição do regime de trabalho escravo. Dessa forma, como observa Theodoro (2008), “[...] os trabalhadores nacionais livres ou libertos foram progressivamente incorporados para preencher o espaço deixado pelos escravos levados para o Centro-Sul”. Trata-se de um importante dado, uma vez que essas especificidades das diferentes regiões do Brasil pós-abolição também determinará a massiva exclusão dos ex-escravos das regiões e setores dinâmicos da economia, impondo, de logo, o distanciamento dessas camadas da população dos setores competitivos. Como assevera o autor a respeito do Nordeste:

Apesar da existência de um fluxo considerável de ex-escravos para as maiores cidades como Recife, uma grande parte da força de trabalho liberada continuará nas propriedades rurais, sob regime de baixíssima remuneração, seja como assalariados, meeiros, parceiros, entre outros. De acordo com Furtado, no Nordeste, essa forma de organização da economia, após a abolição da escravidão, restringiu o fluxo de renda monetária e, em decorrência, impediu a formação efetiva de um mercado interno (THEODORO, 2008 p. 26).

Em arremate, Theodoro (2008) consigna a respeito dos efeitos deste específico processo brasileiro de transição da mão-de-obra escrava para o trabalho livre:

Em resumo, existiram particularidades no que concerne à passagem da economia de base escravocrata à economia baseada no trabalho livre. Observa-se, de um lado, um processo de reagrupamento da mão-de-obra escrava nas regiões mais dinâmicas, sobretudo em São Paulo (KOWARIC, 1994, p. 46-47), para onde se dirigiu, numa etapa posterior, a maior parte dos imigrantes. Não houve, como nos Estados Unidos, regiões em que se concentravam os trabalhadores escravos (os estados do Sul) enquanto em outras se concentravam os trabalhadores livres (os estados do Norte). No

Brasil, a abolição significará a exclusão dos ex-escravos das regiões e setores dinâmicos da economia. Em sua grande maioria, eles não serão ocupados em atividades assalariadas. Com a imigração massiva, os ex-escravos vão se juntar aos contingentes de trabalhadores nacionais livres que não têm oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas, nas cidades (p. 26-27).

A ideia de “degradação” do trabalho referida por Cardoso (2010) também encontra raízes nessa particularidade detalhada por Theodoro (2008). Com efeito, “a escravidão longeva fez questão de abstrair o rosto das pessoas escravizadas, ‘coisificando-as’ de maneira reiterada e permanente. Ao final, restou apenas sua cor, associada definitivamente ao trabalho pesado e degradante” (CARDOSO, 2010, p. 65). O trabalho desempenhado pelas pessoas negras, então, gozava do status de degradação e distanciamento das atividades tidas como dignas, de maneira que “ao trabalho árduo associou-se apenas a cor do executante, desprovido de vontade e de alma” (CARDOSO, 2010, p. 66). Sobre o aspecto da exploração colonial de corpos negros, são importantes as observações de Davis (2016) sobre a presença ou não de especificidades na exploração sofrida pelas mulheres negras, de acordo com a conveniência do senhorio. Ora, se o sistema estabelecia o corpo negro como propriedade, tanto mulheres como homens eram vistos como “unidades de trabalho lucrativas”. E mais:

A maioria das meninas e das mulheres, assim como a maioria dos meninos e dos homens, trabalhava pesado na lavoura do amanhecer ao pôr do sol. No que dizia respeito ao trabalho, a força e a produtividade sob a ameaça do açoite eram mais relevantes do que questões relativas ao sexo. Nesse sentido, a opressão das mulheres era idêntica à dos homens. Mas as mulheres também sofriam de forma diferente, porque eram vítimas de abuso sexual e outros maus-tratos bárbaros que só poderiam ser infligidos a elas. A postura dos senhores em relação às escravas era regida pela conveniência: quando era lucrativo explorá-las como se fossem homens, eram vistas como desprovidas de gênero; mas, quando podiam ser exploradas, punidas e reprimidas de modos cabíveis apenas às mulheres, elas eram reduzidas exclusivamente à sua condição de fêmeas (DAVIS, 2016, p. 25).

Especificamente quanto ao processo brasileiro, a seu turno, a exclusão massiva de homens e mulheres negros libertos do peculiar processo de formação da ordem competitiva, estabelecerão esboço da classe de pessoas a que Jessé Souza chamou de “ralé”, referindo-se ao segmento de pessoas que tem sua existência reduzida ao estatuto de mero corpo. Souza (2009) critica a predominância do pensamento liberalista econômico, em que não se promove a análise dos sujeitos levando-se em conta seu contexto social e onde "o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo sua situação de privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do

Estado" (SOUZA, 2009, p. 17). A defesa do autor é no sentido de que tal percepção economicista de mundo, notadamente na realidade brasileira, vem legitimando os privilégios de grupos em detrimentos de outros, uma vez que deixa de se atentar para as "precondições sociais, familiares e emocionais que permitem tanto a gênese quanto a reprodução no tempo de todo privilégio de classe" (SOUZA, 2009, p. 21).

Ao falar em "ralé", Souza (2009) deseja referir-se à categoria de pessoas que tem voltadas contra si a apropriação desproporcional, pelas classes historicamente privilegiadas, tanto de capital econômico quanto cultural, desprovidas, portanto, daquelas precondições, autorizadas dessa apropriação. Dessa maneira, aqueles indivíduos nascidos sob as muitas camadas de privilégio gerados e mantidos pelo nosso modelo de sociedade são identificados como pessoas com mérito pessoal, gerando a ilusão de, nas palavras de Souza (2009), um "talento inato" (p. 22), ignorando as suas precondições sociais. Por isso mesmo é que ele atribui à essa ignorância "ingênua ou dolosa" a insuficiência do debate público brasileiro acerca das desigualdades e suas formas de combate. Feres Junior (2007), ao discorrer sobre a relação Estado x sociedade, no contexto do histórico de justificações da adoção de políticas de ações afirmativas nos Estados Unidos, especificamente sob o prisma do Estado de Bem-Estar Social em contraposição ao liberalismo clássico, traz a concepção de igualdade substantiva. Ele identifica uma expressão dessa igualdade na ação do Estado que subtrai recursos do mercado e os redistribui, considerando que a igualdade legal não pode ser "um fim em si mesmo, e pode até vir a ser, em casos específicos, um empecilho para a realização dessa igualdade substantiva básica" (FERES JUNIOR, 2007, p. 5).

Nesse sentido, levando-se em conta que o capitalismo –instalado no Brasil com um viés fortemente colonialista – ordena a incorporação de determinados conhecimentos técnicos para a composição de seus setores competitivos, pode-se afirmar que a hierarquização do trabalho – levando-se em conta as dimensões de raça, gênero, classe bem como as atinentes à fixação de residência nos âmbitos rural e urbano – relaciona-se diretamente à falta de inserção de determinados grupos de pessoas do extrato competitivo do mercado de trabalho. Para Souza (2009),

Ao invés da oposição clássica entre trabalhadores e burgueses, o que temos aqui, numa sociedade periféricamente moderna como a brasileira, com o nosso 'conflito central', tanto social quanto político e que subordina em importância todos os demais, é a oposição entre uma classe excluída de todas as oportunidades materiais e simbólicas de reconhecimento social e as demais classes que são, ainda que diferencialmente, incluídas (p. 31).

Feres Junior (2007) também identifica na crítica dos defensores do Estado de Bem-Estar ao liberalismo clássico a impossibilidade de se pensar em igualdade de direitos civis e políticos sem o mínimo de igualdade material, desse modo, ele consigna:

Portanto, aptidões e qualidades exercitadas por indivíduos em processos competitivos, as condições iniciais da competição, que no modelo liberal estavam fora do alcance das leis, passam a ser objeto importante de legislação, de políticas públicas (FERES JUNIOR, 2007, p. 5).

Vale observar que, na sociedade rural – a qual predominou no Brasil até 1930–, o poder pertencia aos grandes proprietários de terras (que também eram grandes proprietários de escravos), os quais, conforme ensina Carvalho (2008), aliaram-se aos comerciantes urbanos e assim sustentavam a política do coronelismo. Não raro, os proprietários formavam “pequenos estados dentro do estado” (p. 55). O coronelismo é apontado por esse autor não apenas como um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos – porque ele em si mesmo negava tais direitos, impedindo participação política de seus trabalhadores e dependentes, os quais “não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele” (CARVALHO, 2008, p. 56). Desse modo, o mandonismo das autoridades foi um forte característico do período pré-abolição, que já desenhava ali as bases do que viria ser a feição da sociabilidade brasileira e seu regime de privilégio para pequenos grupos. Registra Carvalho (2008):

Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. [...] Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca de indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, ao agente do correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do ‘juiz nosso’, e do ‘delegado nosso’, expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado. O que significava isso para o exercício dos direitos civis? Sua impossibilidade. A justiça privada ou controlada por agentes privados é a negação da justiça. O direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do coronel (p. 56-57).

Sob essa perspectiva, retomemos as observações de Cardoso (2010) que defendeu, conforme já anunciado, a consolidação de um padrão de violência estatal e privada em diversas esferas da relação entre Estado e o mundo do trabalho. Segundo ele, além do padrão patriarcal – no qual o senhor de engenho gozava de amplo poder de vida e morte sobre sua família e escravos – e a existência de certo autossustento das fazendas, a própria vastidão do território, por dificultar uma possível ação policial centralizada, seria um fator determinante na

“hipertrofia da vida privada, de tal modo que a interferência de forças policiais nas relações senhor/escravo era sempre vista como ingerência indevida do poder público” (CARDOSO, 2010, p. 67). Nesse sentido:

No início do século [XIX], a polícia funcionava como extensão, sancionada pelo Estado, do domínio da classe proprietária sobre as pessoas que lhe pertenciam. A política cresceu acostumada a tratar os escravos e as classes inferiores de maneira semelhante, e com a diminuição do número de escravos na população após meados do século, as atitudes e práticas do sistema de repressão foram aos poucos sendo transferidas para as classes inferiores não escravas – e perduraram (HOLLOWAY, 1997, *apud* CARDOSO, 2010, p. 68).

Nota-se que os desdobramentos decorrentes das formulações racistas fundamentais ao desenho da sociabilidade brasileira influenciam diretamente na construção da profunda e rígida hierarquia, o que nos auxiliará na compreensão dos entraves ao desenvolvimento dos ideais de cidadania e igualdade comumente associados à república na experiência brasileira. O período que procedeu a abolição, marcado pelos intensos esforços de modernização do país inaugurou uma época de novas oportunidades de acesso ao mercado de trabalho. Tais oportunidades, contudo, não se destinavam a ex-escravos(as) ou à população negra livre. Como assevera Theodoro (2008) em texto em que cita Hasenbalg, Azevedo e Costa:

A crescente imigração europeia, realizada com o aporte de importantes fundos públicos, alterou o perfil da mão-de-obra tanto rural como urbana. Para explicar o processo de marginalização da mão-de-obra negra na nova dinâmica econômica, um dos fatores mais apontados tem sido o de sua falta de qualificação. Hasenbalg (1979), entretanto, sustenta que os imigrantes, salvo exceções, tampouco dispunham de qualificação profissional especializada. Paralelamente, como já enfatizado, os estudos sobre ocupações de escravos e homens livres de cor no século XIX apontam para a ocupação de profissões especializadas de diferentes naturezas. Efetivamente, os preconceitos vigentes difundiam a crença da menor capacidade do trabalhador negro face ao branco, ampliando à expectativa favorável que cercava a entrada de trabalhadores europeus. Este era apontado como o trabalhador por excelência: “disciplinado, responsável, enérgico, inteligente, enfim, racional” (AZEVEDO, 1987, p. 154). Paralelamente, as próprias dificuldades de inserção no mercado de trabalho do ex-escravo foram interpretadas como prova de sua incapacidade e de sua inferioridade racial (COSTA, 1999, p. 341) (THEODORO, 2008, p. 36-37).

Ao passo em que o Estado brasileiro direcionou recursos ao projeto de branqueamento, por meio das políticas de imigração de europeus, também tratara de editar legislação que, observa Theodoro (2008, p. 37), “visava regular e restringir o trabalho de africanos cativos nos centros urbanos, com impacto na configuração das desigualdades nas relações de trabalho no período pós-abolição”. Conclui o autor:

O mercado de trabalho livre no Brasil foi, assim, moldado por uma política de imigração, cuja perspectiva era mais do que uma simples estratégia de substituição de mão-de-obra. A imigração, favorecida por taxaões e subvenções, em detrimento da mão-de-obra nacional, era parte de um projeto de nação que tinha no embranquecimento uma de suas mais importantes estratégias. O mercado de trabalho nacional nasceu, assim, dentro de um ambiente de exclusão para com uma parte significativa da força de trabalho. Criando dessa forma o trabalho livre, criaram-se também no país condições para que se consolidasse a existência de um excedente estrutural de trabalhadores, aqueles que serão o germe do que se chama hoje “setor informal” (THEODORO, 2008, p. 39).

Postas essas questões, avançaremos no debate desenvolvendo matéria sobre as políticas públicas e os conflitos no contexto de seu desenvolvimento, guardando um destaque para situar as políticas de raça e gênero no mundo do trabalho. A partir das reflexões promovidas neste primeiro capítulo, objetivamos munir de ferramentas analíticas tanto o estudo das políticas públicas que iniciaremos no próximo capítulo, quanto o estudo do ciclo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, constante do terceiro capítulo, no bojo do qual pretendemos identificar alguns componentes relevantes – como o racismo estrutural –, à análise da gestão do Estado a políticas que, assim como esta, buscam incidir na ascensão e progressão profissional de mulheres no mundo do trabalho. No próximo capítulo, poderemos observar como a dinâmica dos movimentos sociais organizados foi decisiva no processo de incorporação de garantias fundamentais na Constituição Federal de 1988, que trabalhou a concepção de uma sociedade pluriétnica e multicultural, bem como o descompasso observado entre o processo de reconhecimento institucional de grupos sociais, como populações negras e indígenas, e o desenvolvimento da cidadania destes grupos. Também esta será uma noção fundamental ao estudo do complexo fenômeno da instabilização de políticas públicas de enfrentamento de desigualdade sexual e racial.

CAPÍTULO 2 Políticas públicas de ações afirmativas de raça e gênero no mercado de trabalho: diálogos e conflitos num sistema de classificação social

Conforme Santos (2002), o desenvolvimento do capitalismo, do imperialismo e do colonialismo constitui parte importante do contexto sociopolítico determinante à concepção da chamada razão indolente, relacionada ao conhecimento hegemônico tanto filosófico como científico, produzido no Ocidente nos últimos duzentos anos. Para ele, "a indolência da razão manifesta-se, entre outras formas, no modo como resiste à mudança das rotinas, e como transforma interesses hegemônicos em conhecimentos verdadeiros" (SANTOS, 2002, p. 241).

De acordo com a proposta desse autor, a razão metonímica, entendida como aquela "que se reivindica como a única forma de racionalidade e, por conseguinte, não se aplica a descobrir outros tipos de racionalidade [...]" (SANTOS, 2002, p. 242), se utiliza da dicotomia com forma de totalidade. Desse modo,

[...] todas as dicotomias sufragadas pela razão metonímica contêm uma hierarquia: cultura científica/cultura literária; conhecimento científico/conhecimento tradicional; homem/mulher; cultura/natureza; civilizado/primitivo; capital/trabalho; branco/negro; Norte/Sul; Ocidente/Oriente; e assim por diante (SANTOS, 2002, p. 242).

Assumimos, com Santos (2002), que a compreensão de mundo promovida por essa razão parcial e limitada, fundada pela razão metonímica, orienta a uma transformação do mundo pautada na violência, na desqualificação e no silenciamento.

A análise da trajetória das políticas públicas no Brasil, segundo Farah (2016), apenas recentemente (nos anos 1990), passou a se constituir um campo específico de formação e de pesquisa. Segundo a autora, contudo, desde a década de 1930 e promove mobilização de conhecimento para subsidiar o processo de decisão, formulação, implementação e avaliação de política pública, havendo, na medida em que esse processo avança, diversificação do *locus* onde aquela se desenvolve, bem como dos atores e atrizes envolvidos(as) no processo.

Conforme vimos no primeiro capítulo, especificamente quando tratamos das condições de formação da sociedade de trabalho, foi maciço o investimento do Estado brasileiro em políticas de imigração europeia, que resultou na exclusão da população negra do processo de industrialização que emergia à época e no confinamento psiquiátrico e carcerário de negros”, este último, amparada pela ampla difusão das teorias eugênicas importadas da Europa. Demonstramos como a importação das teorias eugênicas da Europa manteve no país uma nítida demarcação da posição de inferioridade da raça negra em relação à branca, de modo a considerar desviantes todos que escapassem ao ideal de brancura, tudo amparado por um viés científico. Com efeito, à época, vivia-se um consenso de que o progresso do país dependeria não apenas de desenvolvimento econômico, mas, também e na mesma proporção, do aperfeiçoamento racial de seu povo – isto é, de seu embranquecimento progressivo. Desse modo, é esclarecedora a citação em nota de rodapé que Jaccoud (2008) faz de Hofbauer (2006): “No Congresso, debatiam-se não apenas formas de incentivo à imigração europeia; foram também apresentados projetos que propunham a proibição da imigração de asiáticos e africanos. [...]” (*apud* JACCOUD, 2008, p. 50, nota 9).

Progressivamente, no início do século XX,⁷ este uso do conceito de raça numa perspectiva biológica perde força, cedendo lugar à disseminação da ideia de democracia racial. Essa ideia assume relevo a partir da obra de Gilberto Freyre, em 1933. “O Brasil passa a se apresentar ao mundo – e a se representar – como lugar de convivência harmoniosa e salutar entre pessoas de todas as raças, credos e culturas” (THEODORO, 2014, p. 210). Na precisa descrição de Jaccoud (2008), trata-se de uma visão fundada “em uma interpretação benevolente do passado escravista e em uma visão otimista da tolerância e da mestiçagem, a democracia racial” que “reinventa uma história de boa convivência e paz social que caracterizaria o Brasil” (JACCOUD, 2008, p. 51). A autora cuida de esclarecer, contudo, que a disseminação da ideia da democracia racial “não implica na integral negação do caráter irreversível da inferioridade dos negros”, pois Freyre “não escapa da caracterização de traços psicológicos inerentes à raça ou à afirmação de superioridade dos negros chegados no Brasil, face aos demais, devido a sua anterior mistura com a raça branca, em especial como sangue árabe” (JACCOUD, 2008, p. 51).

Bento e Carone (2002), a seu turno, reiteram que, em **Casa-Grande e senzala**, Freyre traz a miscigenação como um fator que diluirá os conflitos, negando o preconceito e fornecendo a elite as ferramentas ideológicas para continuar usufruindo de seus privilégios raciais, a possibilitar a conclusão de que o insucesso dos negros e mestiços se deve a eles próprios.

Como informa Jaccoud(2008), o racismo nasce no Brasil associado à escravidão, mas é principalmente após a abolição que ele se estrutura como discurso, com base nas teses de inferioridade biológica dos negros, e se difunde no país como matriz para a interpretação do desenvolvimento nacional (JACCOUD, 2008). Com efeito, à melhor compreensão do desenho da sociabilidade brasileira, é imprescindível a análise desde as já citadas teorias eugênicas e políticas de branqueamento levadas a cabo pelo Estado brasileiro na década de 1930 do século XX, até a celebração da mestiçagem, oriunda da ideologia/mito da democracia racial.

No que toca esta última, importante destacar o estudo de Guimarães (2006), que buscou demarcar historicamente o surgimento da democracia racial, tendo, para isso, mapeado e situado o conjunto de crenças na ausência de preconceito racial no Brasil – o que os historiadores chamaram de “paraíso racial”. Ele apregoa que entre a intelectualidade brasileira, o uso da expressão surge no Estado Novo, “diante do enorme desafio de inserir o Brasil no mundo livre e democrático, por oposição ao racismo e ao totalitarismo nazi-fascistas, que acabaram vencidos na Segunda Grande Guerra” (GUIMARÃES, 2006, p. 270). Nessa perspectiva, o autor entende que, mais que um mito ou uma ideologia, a democracia racial

⁷Segundo Jaccoud (2008), a partir das décadas de 1920 e 1930.

emerge como um compromisso político de integração dos negros na “sociedade de classes no Brasil”, utilizando-se da expressão cunhada por Florestan Fernandes.⁸ Esse compromisso é apresentado pelo autor como limitado em duas vertentes, por um lado por incluir apenas trabalhadores das cidades, excluindo assim os demais setores populares urbanos – como empregados(as) domésticos(as) – e trabalhadores(as) rurais; e, por outro lado, pela ausência de espaço para reconhecimento das formações étnico-raciais com interesse de participação no sistema político.

Sobre a sociedade brasileira nesse período aludido por Guimarães (2006), Fagnani (2017) a descreve como “majoritariamente formada de uma massa de analfabetos rurais, brancos e negros, submetidos aos resquícios da escravidão e destituídos de direitos elementares, como o direito à própria vida” (p. 2). Fagnani (2017) parte sua discussão a partir da constatação de um processo peculiar no Brasil de formação de cidadania social. É que, diferente das experiências de países de centro, a conquista de direitos sociais – que emergiu a partir dos anos 1930 – precedeu a garantia de direitos civis e políticos. Para ele,

[...] a natureza da cidadania no Brasil é o avesso de outras experiências nacionais, como a Inglaterra (Marshall, 1967), por exemplo, onde os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais foram consagrados nos séculos 18, 19 e 20, respectivamente. Aqui, ironicamente, os direitos sociais precederam os demais (Carvalho, 2001), emergindo a partir de 1930 e inaugurando uma longa etapa de “cidadania regulada” (Santos, 1979) pelo Estado patrimonialista que excluía a totalidade das classes subalternas do campo e a esmagadora maioria dos que habitavam as cidades (FAGNANI, 2017, p.2).

Sobre essa peculiar dianteira dos direitos sociais no Brasil, Carvalho (2008) a esmiúça, citando a grande atenção conferida ao problema trabalhista e social na era Vargas, a qual culminou na promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, em 1943. Ele ressalta, contudo, a limitação representada pelo comprometimento do Estado com tal pauta, sem a garantia prévia e suficiente de direitos civis e políticos à esmagadora maioria da população brasileira. Desse modo, ele observa:

O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vivência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa (CARVALHO, 2008, p. 56).

⁸Em: FERNANDES, Florestan. **A integração do negro à sociedade de classes**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1964.

Guimarães(2006) acrescenta que essas conquistas amealhadas pelos trabalhadores urbanos a partir da era Vargas constituíram o modelo para as reivindicações populares desde os anos 1930 e entende que, por parte do Estado, “foi também a política de compromisso de classes que serviu de modelo para o atendimento das demandas vindas de sortes populares, organizados na forma de movimentos sociais, inclusive as organizações negras”(p. 276). Especificamente sobre a população negra, o autor estabelece que o compromisso condensado pela democracia racial possuía duas vertentes, uma de incorporação da população negra no mercado de trabalho urbano e outra, de reconhecimento da cultura afro-brasileira:

No caso da população negra, a democracia racial condensou um compromisso, como salientei acima, que tinha duas vertentes, uma material e outra simbólica. Materialmente, a ampliação do mercado de trabalho urbano absorveu grandes contingentes de trabalhadores pretos e pardos, incorporando-os definitivamente às classes operárias e populares urbanas. Incorporação que foi institucionalizada por leis como a de Amparo ao Trabalhador Brasileiro Nato, assinada por Vargas em 1931, que garantia que dois terços dos empregados em estabelecimentos industriais fossem brasileiros natos; ou a lei Afonso Arinos, de 1951, que transformava o preconceito racial em contravenção penal. Simbolicamente, o ideal modernista de uma nação mestiça foi absorvido pelo Estado e as manifestações artísticas, folclóricas e simbólicas dos negros brasileiros foram reconhecidas como cultura afro-brasileira. O “afro”, entretanto, designava apenas a origem de uma cultura que, antes de tudo, era definida como regional, mestiça e, como o próprio negro, crioula. A ideologia política da democracia racial, como pacto social, foi predominantemente o trabalhismo (GUIMARÃES, 2006, p.276-277).

A questão relacionada à absorção, pelo Estado, do ideal de nação mestiça e os desdobramentos institucionais dela decorrentes merece cuidado especial.

Malomalo (2017), ao desenvolver estudo sobre os modelos de políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro ao longo de sua história, propõe a utilização de uma classificação em três modelos específicos, a saber: 1) a política colonial do desenvolvimento econômico multicultural – que abrange o período de 1500 a 1822, isto é, desde a chegada dos colonizadores portugueses ao Brasil até a instalação de seu Império; 2) a política imperialista do desenvolvimento econômico multicultural – que abrange de 1822 a 1889, período que o autor classifica como “política imperial de desenvolvimento econômico multicultural” (MALOMALO, 2017, p. 179); e 3) a política republicana do desenvolvimento econômico multicultural – que compreende o período entre 1889 e 2009, que por sua vez subdivide-se em três: 3.1) O ano de 1889, marcado pelo início da República; 3.2) O período entre 1930 e 1945 e 3.3) O período entre 1988 e 2009.

No tópico seguinte, nos ocuparemos mais detidamente do período compreendido no terceiro modelo proposto por Malomalo(2017), qual seja, a política republicana do desenvolvimento econômico multicultural, porque entendemos que uma boa compreensão do panorama político (e socioeconômico) neste período nos permitirá melhor situar as políticas levadas a cabo pelo Estado brasileiro e identificar alguns dos fatores antecedentes e determinantes da adoção de políticas como a que resultou no Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, que estudaremos com mais detalhes no próximo capítulo, bem como suas características.

Vimos que o período iniciado após a abolição formal da escravidão, em 1888, coincidiu com o advento da primeira República, em 1889, e, conforme vimos, apesar das mudanças políticas trazidas pelo novo regime, ideais republicanos não foram suficientes para impactar positivamente na vida das pessoas negras, uma vez que, conforme explicitamos em tópicos anteriores e bem sintetizado por Malomalo (2017), a elite agrícola continuou a decidir sobre o modelo político, econômico e cultural. Àquela época, o Estado, a economia, a cultura eram orientadas pela lógica do homem branco, considerado o único civilizado. Por esse motivo é que defende o autor que o projeto multicultural brasileiro desse período é um multiculturalismo colonial (MALOMALO, 2017, p. 180). Guimarães (2006), ao discorrer sobre o multiculturalismo no Brasil e na América Latina, registra que, entre os anos de 1940 e 1980 mudaram pelo menos dois importantes paradigmas: o de nação e o de direitos civis.

Em relação ao primeiro, explica que o modelo de construção nacional nascido no século XIX, baseado numa ideia de homogeneidade cultural, linguística e racial, deixa de vigorar, cedendo lugar aos paradigmas do multiculturalismo e multirracismo, segundo o qual o Estado deve preservar e garantir a diversidade cultural e linguística de seus cidadãos (GUIMARÃES, 2006). Quanto à mudança de paradigma relacionada à compreensão dos direitos civis, Guimarães (2006) aponta a insuficiência da compreensão da democracia em termos estritamente liberais, dada a expansão de ideias “como a de direitos coletivos, a de que há grupos sociais e coletividades que devem ter garantida a igualdade de oportunidades” (p. 273). Ele aponta, nessa perspectiva, como os textos constitucionais da América Latina passaram a absorver a concepção de nações multiculturais:

As reformas constitucionais recentes na América Latina, portanto, no que toca às identidades raciais, trouxeram como novidade a concepção de sociedades e nações pluriétnicas e multiculturais. Tais constituições submergiram, assim, o ideal fundador de nações mestiças e culturalmente homogêneas, vistas como produto da miscigenação biológica e cultural entre europeus, indígenas

americanos e africanos, ideal cuidadosa e trabalhosamente gestado desde as guerras de independência do século XIX (GUIMARÃES, 2006, p. 273).

Nesse sentido, é de se observar que ao mesmo tempo em que se adotou tal modelo constitucional multicultural no Brasil e noutros países da América Latina, introduziram-se as práticas neoliberais, cuja hegemonia já se anunciava em escala mundial. Ao analisar essa convergência, O autor elenca diversas linhas interpretativas, como a de Hale (2002), que, segundo Guimarães(2006), atribui a adoção do multiculturalismo como modelo constitucional com reconhecimento de direitos a minorias indígenas e negras a uma "maneira de deslegitimar demandas mais radicais, que atentariam contra a ordem econômica neoliberal" (GUIMARÃES 2006, p. 274).De todo modo, esse modelo passa a orientar uma política com proposta de reparação, bem como fundamenta as chamadas ações afirmativas, ainda que enquanto política de reconhecimento

2.1. Políticas públicas e o desenvolvimento multicultural

Vimos que o racismo no Brasil, desde a sua forma, por assim dizer, “original”, isto é, a partir da migração forçada pelo tráfico de africanas e africanos pelos europeus nas Américas, até a sua feição ideologicamente diversa, consubstanciada no argumento da democracia racial, estrutura toda a formação social brasileira, compondo suas instituições, suas epistemologias e ditando o modo de vida no país e o tratamento direcionado àquelas pessoas que descendem de homens e mulheres escravizadas. Guimarães (2004) aponta para a formação de um contexto antirracista brasileiro pós-1988, alimentado pelas denúncias de intelectuais como Florestan Fernandes da escola paulista das décadas de 1950 a 1980,⁹ sem, contudo, olvidar a incompletude desse processo, pelo qual se formou um “novo senso comum para o qual o racismo é algo existente, discutível e condenável” (2004, p. 70).

Oportuno o registro de Malomalo (2010) acerca da identificação da obra de Fernandes como uma fase autônoma dos estudos sobre o negro no Brasil, a que atribui a ao "prestígio ligado à sua situação de ser um professor da USP; a sua produção intelectual; o seu posicionamento contra a obra dominante de Freyre e o financiamento de suas pesquisas pela UNESCO"(p. 40), bem como a sua proposta de contraposição da obra do intelectual paulista "com a dos estudiosos negros, ligados ao Teatro Experimental do Negro, na figura de Guerreiro Ramos (1995) e Abdias Nascimento (2002), e outros como Clóvis Moura (1994)"

⁹Conforme Malomalo (2010, p. 38).

(MALOMALO, 2010, p. 40). Todo esse fluxo acadêmico, aliado à luta antirracista encabeçada por intelectuais negras e negros a quem não era permitido "ter reconhecimento como parte da intelectualidade do país" (MALOMALO, 2010, p. 41), forneceu algumas das bases para a formação de uma agenda significativamente mais propositiva do que se poderia pensar anos antes. Analisaremos esse processo a seguir.

2.1.1. O multiculturalismo

A discussão sobre o multiculturalismo envolve a compreensão de alguns elementos fundamentais. Há certa discussão sobre a Constituição Federal de 1988 poder ou não ser considerada multiculturalista, sendo verdade que a análise do seu texto pode fornecer múltiplas respostas a esse questionamento. A análise dos artigos 215 e 216, segundo Feres Junior e Campos (2016), é capaz de oferecer uma resposta afirmativa a esta questão. Com efeito, observe-se o teor dos artigos 215 e 216 da Carta Magna:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005) (BRASIL, 1988).

Já o caput e incisos do art. 216 estabelecem:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

Com efeito, a expressa menção aos direitos culturais e às culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e o compromisso com a valorização da diversidade étnica e regional podem mesmo orientar a conclusão pelo caráter multiculturalista da Carta Federal de 1988, todavia, Feres Junior e Campos (2016) fazem algumas observações acerca da insuficiência desta compreensão. Por um lado, registram os autores a possibilidade, numa leitura multiculturalista, de o artigo capturar o momento histórico "no qual negros e indígenas encontram-se em franco processo de reconhecimento por parte das instituições nacionais" (2016, p. 265), mas, por outro, atentam para a tensão ou paradoxo inscrito no texto constitucional, "pois a mesma comunidade que se abre à participação dos grupos marginalizados no processo civilizatório se define de modo a ressaltar o mito das três raças" (2016, p. 266), um pilar, portanto, da democracia racial.

A análise do discurso presente no texto constitucional também é objeto da observação dos autores, que identificam na expressa menção do texto aos povos indígenas e afro-brasileiros e ausência dessa mesma menção aos brancos europeus revela a narrativa que parte do elemento branco como ideal e ponto de referência. Analisam Feres Junior e Campos (2016):

A Constituição nomeia indígenas e afro-brasileiros explicitamente. Os brancos europeus não são nomeados, algo que aponta para sua posição como enunciadores do próprio texto. Isto é, a Constituição pode ser lida como um acordo que os brancos oferecem aos "outros" da nação. Sem ser explicitamente enunciada, é sua voz que "fala" o documento. O ponto é que as coisas faladas misturam reconhecimento da diferença e conformidade ao mito da democracia racial. Como já notado por outros autores, o próprio mito encerra esse paradoxo: valoriza os elementos não europeus ao mesmo tempo que os submete hierarquicamente aos brancos; incorpora à narrativa da nação mirando o embranquecimento (p. 266).

Grande questão trazida à análise na discussão dos aspectos multiculturalistas da Constituição Federal de 1988, também por Feres Junior e Campos (2016) é a diferença no tratamento dispensado aos indígenas e aos afro-brasileiros. Com efeito, em que pese reconheçam os autores as inúmeras complexidades relativas às questões indígenas no Brasil, as quais reputam ser urgentes, atentam para a dedicação do capítulo VIII da Carta Magna completamente aos indígenas, de um lado, e, de outro à inexistência de dispositivos dedicados à "proteção das práticas culturais ou promoção de inclusão política e econômica dos afro-

brasileiros ou negros e negras, a não ser para os quilombolas" (FERES JUNIOR; CAMPOS, 2016, p. 267).

Sobre tal particularidade do texto constitucional, os autores entendem que indígenas e quilombolas são tratados como "comunidades dentro da comunidade nacional" (2016, p. 268), enquanto que ao imenso contingente de negros e negras não oriundos de comunidades de quilombos, mas violentamente alijado do processo de acumulação de riquezas e acesso aos bens da vida fundamentais por força dos séculos de escravidão e do racismo que estrutura e hierarquiza a sociedade, não é dispensado nenhum tipo de ação específica.

Nesse sentido, questionam Feres Junior e Campos (2016):

Mas o que dizer do imenso contingente de pretos e pardos que, a despeito de não pertencerem a uma comunidade quilombola ou não adotarem religião e costumes afro-brasileiros, são ainda vítimas históricas de discriminação racial no Brasil; têm suas oportunidades de acesso a bens materiais, simbólicos e culturais reduzidas devido ao preconceito e ao racismo que permeiam nossas relações sociais, e, conseqüentemente, não têm acesso pleno à cidadania? A Carta reserva aos não brancos os mesmos direitos e garantias franqueados aos demais cidadãos brancos, mas será que esse acordo é suficiente para promover a efetiva cidadanização dessa parcela imensa da população brasileira? (p. 268).

Tais questionamentos são de suma importância, pois ao tempo em que defendemos o direito fundamental à efetivação da Constituição e registramos a importância histórica da assimilação, pelo texto constitucional de 1988, de boa parte das demandas de movimentos envolvidos na luta antirracista, bem como celebramos a autorização constitucional a uma série de demandas próprias da promoção da igualdade material e cidadania, não olvidamos a lacuna, pouco explorada, sobretudo nos estudos jurídicos, de normas no corpo da Constituição Federal aptas à promoção de cidadania plena à população negra.

Feres Junior (2007), ao examinar argumentos históricos justificadores das políticas afirmativas, os elenca em três: reparação, justiça distributiva e diversidade, entendendo que, ainda que nem todos os três estejam presentes no mesmo momento histórico, em todas as localidades com implantação daquelas políticas estará presente ao menos um deles. No Brasil, segundo consigna, há historicamente a prevalência dos argumentos da reparação e da diversidade, enquanto que o da justiça social é frequentemente desconsiderada.

No que concerne à ideia de reparação, Feres Junior (2007) defende que no Brasil há "um grau razoável de consenso sobre a existência de desigualdade e discriminação racial em nosso país, que essa realidade se perpetua desde os tempos da colônia, e que algo deve ser feito para remediar esse problema" (p. 11). Ele observa, contudo, que a interferência do paradigma liberal na gestão das políticas públicas de Estado acaba por impor alguns obstáculos à

concretização da reparação. Analisando as relações raciais, Malomalo (2010) ratifica a antiguidade deste debate acerca de reparação, acrescentando que a "constituição Federal de 1988, ao reconhecer o Brasil como uma nação multicultural e multirracial, abriu portas para pesquisas com enfoque no multiculturalismo, nas ações afirmativas" (MALOMALO, 2010, p. 43). Especialmente sobre o período pós Constituição de 1988, Malomalo (2010) registra a emergência das Organizações Não Governamentais (ONGs) como uma importante transformação nos movimentos sociais brasileiros na década de 1990, aí incluídos os movimentos negros, com destaque para as organizações de mulheres negras. Segundo o autor:

É nesse período de 1990 que o discurso do multiculturalismo, baseado na preconização de uma política de reparações e ações afirmativas, começou a se desenvolver nos meios urbanos, rurais, acadêmicos e políticos de negros e não-negros. Tais políticas, conforme Sérgio Costa (2001), contribuíram para a "etnicização" dos grupos culturais no Brasil, tanto nas áreas urbanas como rurais e, notadamente, nas comunidades quilombolas (MALOMALO, 2010, p. 182).

Salienta-se que a organização e articulação desses movimentos fora fundamental à inserção de algumas de suas reivindicações na Constituição Federal, como é o caso da criminalização do racismo (presente no art. 5º, inciso XLII) e do reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas (presente no art. 68). Registre-se ainda a Fundação Palmares, criada em 1988 e as observações de Malomalo (2017) acerca do período identificado por ele como o terceiro modelo da política republicana do desenvolvimento multicultural:

A nova Constituição de 1988 introduziu medidas favoráveis à população negra em termos de combate ao racismo, de direitos à terra e à proteção cultural dos quilombos. Já em 1988, cria-se a Fundação Cultural Palmares, a fim de valorizar e apoiar o patrimônio afro-brasileiro. Ações que serão mantidas nos governos FHC e Lula. Em 1995, com pressão do Movimento Negro, através da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida, o governo FHC reconhece, publicamente, o a existência do racismo no Brasil. Como resposta, cria o Grupo Interministerial para a Valorização da População Negra. Em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos traça um verdadeiro programa de 'ações afirmativas', ou 'discriminação positiva', ou de 'políticas compensatórias', conforme Jorge Silva (2001, p. 37). Em 2001, o governo FHC para mostrar que está fazendo a sua lição de casa apóia as reuniões preparatórias da Conferência de Durban. Não só isso, também participa intensamente no apoio do envio de delegados do governo e da sociedade civil. A agenda do pós-Durban coincidiu com as eleições de 2002. Com a eleição de Lula, em 2003, cria-se a SEPPPIR (p. 184)

Ele registra ainda a importância desse momento no rumo da história do Brasil, notadamente pela emergência das iniciativas de promoção e garantia de direitos a grupos historicamente marginalizados, especialmente a população negra, tanto na sociedade civil

organizada quanto por meio da institucionalização de ferramentas do aparelho estatal. Em suas palavras:

O processo de construção das posições do Brasil para a Conferência Mundial de Durban, na África do Sul, representou um momento de inflexão no papel que a questão racial, vista sob a perspectiva da defesa dos direitos humanos, passou a ocupar na agenda externa brasileira. A interação entre governo e sociedade civil gerou a defesa de posições realistas e avançadas sobre um tema que passou a ter importância crescente na agenda de política interna brasileira. Além de assumir de forma transparente a falácia da ideologia da democracia racial e a existência de discriminação racial no país, o Brasil inovou, ao apontar a imperfeição das políticas universalistas do Estado como instrumento de promoção da igualdade e combate à discriminação (MALOMALO, 2010, p. 168).

Em sua abordagem das teorias da justiça social, Laniado (2013) consigna que a "justiça representa a busca constante de equilíbrio entre liberdade e igualdade, numa realidade social de tensões e lutas, constituídas pela desigualdade" (p. 276). Ao discorrer sobre o argumento da justiça social como justificador de ações afirmativas, Feres Junior (2007) registra tanto o aparecimento deste termo expressamente na Constituição Federal de 1988, a demonstrar a legitimidade assumida pelo termo na redemocratização, quanto à possibilidade e facilidade deste argumento ser combinado ao da reparação, "que no caso dos descendentes de africanos e indígenas no Brasil, tem um apelo muito forte tanto no debate público quanto em argumentos legislativos e judiciários" (FERES JUNIOR, 2007, p. 17). Vale o resgate da lição e de proposições de Fraser (2002), sobre a necessidade se pensar sobre os modos pelos quais a privação econômica, uma faceta da injustiça social, e o desrespeito cultural, expressão da injustiça simbólico-valorativa, "se entrelaçam e sustentam simultaneamente" (FRASER, 2002, p. 231).

Já no que toca à diversidade, a seu turno, Feres Junior (2007) a identifica em duas concepções, uma essencialista – que, conforme explica, "assume a existência de uma correlação entre cultura e raça e tem grande predileção pelo termo 'etnia'" – e outra pragmática, relacionada com o "conceito de modos de vida, ou seja, reconhecendo-se que em sociedades complexas há grupos de pessoas submetidos a modos de vida muito distintos" (FERES JUNIOR, 2007, p. 13), tendendo à conclusão de que esta última se adéqua a uma sociedade complexa como a brasileira. Cohen (2013) acrescenta que, embora a diversidade cultural constitua-se de uma característica inerente à convivência social, "isso não significa que transcorra harmonicamente ou que a tolerância mútua seja o núcleo em torno do qual se organiza a convivência" (p.196).

Para Feres Junior (2007), o termo diversidade está contido na doutrina do multiculturalismo, associada frequentemente ao relativismo cultural – isto é, a ideia de que todas as culturas teriam valor equivalente –, porque ele sustenta que essa ideia "se coaduna muito bem com a defesa de direitos humanos, com a intervenção de organismos internacionais, ajuda humanitária etc., mas muito mal com os conceitos de república e nação", pois "se todas as culturas são equivalentes, então a contribuição histórica de grupos humanos e comunidades para a consolidação nacional perde relevância" (FERES JUNIOR, 2007, p. 10). Nesse particular, é interessante o resgate da lição de Fraser (2002) e sua formulação crítica da redistribuição e reconhecimento, uma vez que ela pauta a necessidade de combinação da política cultural da diferença com a política social da igualdade. Noutras palavras, além de reconhecer a dominação cultural que demanda o reconhecimento e valorização de identidades sistematicamente desrespeitadas, há que se atentar (e associar de forma coerente) ao quadro de desigualdade material posto em nossa sociedade.

2.1.2 A “cidadania social”

Quando analisa o histórico da cidadania brasileira, um dos argumentos utilizados por Holston (2013) é que esta deriva da combinação de uma cidadania formal com "a distribuição substantiva de direitos, significados, instituições e práticas envolvidos na afiliação daqueles considerados cidadãos" (p.27). Para ele, essa combinação diferenciou o Brasil de outros países no estágio da formação dos Estados nacionais nos séculos XVIII e XIX no mundo, tendo gerado "uma cidadania nacional que, desde o início, era universalmente includente na incorporação e maciçamente desigual na distribuição" (HOLSTON, 2013, p.27). Marshall, citado por Guimarães (2012), demonstrou como os direitos garantidores da cidadania (direitos sociais, civis e políticos) foram conquistados progressivamente na Inglaterra, o que não se repetiu de maneira semelhante em outros Estados nacionais.

Com efeito, ao discorrer sobre os determinantes da construção do *Welfare State* (ou Estado de Bem-Estar Social), Rosa Marques (2015) consigna que as bases materiais para o seu desenvolvimento foram propiciadas pelo crescimento das economias dos países avançados e pela expansão do assalariamento em todas as esferas da atividade humana. Já em termos políticos, assevera a autora, foram fundamentais para o processo de decisão o papel desempenhado pela então União Soviética na derrota da Alemanha nazista, o surgimento de outros Estados socialistas no Leste e a importância das representações políticas dos trabalhadores na composição de vários governos no imediato pós-guerra. De acordo com Marques (2015), "a universalização da cobertura implicou a superação da proteção social

voltada para os trabalhadores assalariados e urbanos e a eleição da cidadania como princípio para a concessão dos direitos" (p. 14).

Registra-se o nítido descompasso nas formas de desenvolvimento da cidadania entre países que foram colônias de nações europeias, já que institutos como a escravidão representam significativo óbice à promoção de efetiva igualdade de direitos e acesso a bens. Conforme registra Guimarães (2012):

Tais Estados, entretanto, à diferença das metrópoles de que se separavam, não tinham a possibilidade de formarem-se como Estados-nação inclusivos para todos os seus habitantes, ou mesmo para todos os nativos de seus territórios. Ou seja, eram incapazes de estender o estatuto da cidadania moderna e o sentimento de pertencimento nacional, que lhe era atrelado, para todo o corpo social (p. 14).

É de se notar, portanto, que se de um lado, a generalização da cidadania no interior dos Estados-nação da Europa foi uma realidade, o processo de desenvolvimento de cidadania nas Américas sofreu um severo ataque, pois

[...] as etnias e, posteriormente, a racionalização e percepção das mesmas como raças, passaram a ser justificativas para garantir a negação desses direitos de cidadania e permitir a continuidade da escravidão ou do servilismo como modo de produção e como relação de trabalho (GUIMARÃES, 2012, p. 14).

Voltando a Holston (2013) e sua análise do confronto entre "as cidadanias" desenvolvidas de maneira particular no Brasil, registra o autor as discrepâncias propiciadas pelo modelo colonialista:

Essa formulação de cidadania usa diferenças sociais que *não são* as bases da incorporação nacional – sobretudo as diferenças de educação, propriedade, raça, gênero e ocupação – para proporcionar tratamentos diferentes para categorias diferentes de cidadãos. Por isso, gera uma gradação de direitos entre eles em que a maioria dos direitos está disponível apenas para tipos específicos de cidadãos e é exercida como privilégio de categorias sociais específicas. Defino-a, portanto, com o uma cidadania diferenciada. [...]
A formulação brasileira iguala as diferenças sociais no que se refere à afiliação nacional, porém legaliza algumas dessas diferenças como bases para distribuir de maneira diferenciada os direitos e os privilégios entre os cidadãos (HOLSTON, 2013, p. 28).

O conceito de “cidadania regulada”, de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), resgatado por Cardoso (2010) e Fagnani (2017), prendeu a ideia de cidadania a um sistema de estratificação social definido por norma legal. Significa dizer, noutras palavras, que o status de cidadão é condicionado ao pertencimento à ocupação reconhecida e definida em lei, não gozando do mesmo status aqueles e aquelas cujas ocupações são desconhecidas pela lei. Nesse

sentido, a cidadania “passa a denotar, antes, uma ordem extremamente porosa e fluida, cujas portas de entrada se abriam e se fechavam várias vezes ao longo das trajetórias de vida dos que a ela se candidatavam” (CARDOSO, 2010, p. 219). Essa ideia, acrescenta Cardoso (2010), “capta com precisão parte substancial da dinâmica social brasileira no pós-1930” (p. 219). Com efeito, no Brasil pós-1930, esta noção de cidadania regulada pelo Estado patrimonialista “excluía a totalidade das classes subalternas do campo e a esmagadora maioria dos que habitavam as cidades” (FAGNANI, 2017, p. 1). Quanto à população negra, conforme já registramos em capítulo próprio, foi de extrema dificuldade o exercício da liberdade na conjuntura pós-abolição, principalmente no campo, onde as relações de trabalho foram meramente realocadas, “não sem resistência, em novos arranjos de dependência e subalternidade (Garcia, 1986)” (GUIMARÃES, 2012, p.17) e onde prevaleceu, conforme já assinalamos, um padrão de violência estatal.

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, é apontada por Fagnani (2017) como desaguadouro dos processos de conquistas dos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980. Para reforçar a força vinculativa que os direitos sociais deveriam assumir, o legislador constituinte separou capítulo próprio do título dos direitos sociais como forma de evidenciar sua identificação como direitos fundamentais (SILVA, 2005). Nesse sentido, existe uma verdadeira imposição constitucional, legitimadora, entre outras coisas, de transformações econômicas e sociais na medida em que estas forem necessárias para a efetivação desses direitos (CANOTILHO, 2000). Para Fagnani (2017), a Constituição de 1988

[...] inaugurou uma etapa inédita de construção da cidadania, desenhando-se um sistema de proteção social inspirado em alguns valores do Estado de Bem-Estar Social: universalidade (em contraposição à focalização); seguridade social (em contraposição ao seguro social); e direito (em contraposição ao assistencialismo) (FAGNANI, 2017, p. 2).

Entretanto, observa o autor que quando tal adoção, pelo Brasil, de parte do paradigma de proteção social já desenvolvido nos países de centro desde os séculos XVIII e XIX finalmente ocorreu, esta já se encontrava em rota de colisão com o movimento do capitalismo sob a hegemonia da doutrina neoliberal em escala global, que resulta, em última análise, num “esvaziamento progressivo de todas as categorias do direito público, que vai no sentido não de uma ab-rogação formal dessas últimas, mas de uma desativação de sua validade operatória” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 378).

Sobre esse ciclo da cidadania social do Brasil, registra Fagnani (2017):

É nesta perspectiva histórica que se compreende o período 1988-2015 como um ciclo inédito de democracia, ampliação dos espaços públicos e avanços na

construção da cidadania social. Aos trancos e barrancos, abriram-se brechas para que o processo civilizatório avançasse moderadamente. Hoje, está claro que esse foi um ciclo improvável, quase um devaneio, por caminhar na contramão da concorrência capitalista sob a dominância das finanças; por menosprezar as travas do passado; e, sobretudo, por ousar arranhar o status quo social secularmente dominado pelos donos do Brasil(p. 2).

Um dos traços caracterizadores da razão neoliberal, segundo nos informam Dardot e Laval (2016), é que o Estado, ao qual compete construir o mercado, tem ao mesmo tempo que construir-se de acordo com as normas de mercado, sendo obrigado a ver a si mesmo como uma empresa, tanto em seu relacionamento interno como em sua relação com outros Estados. Daí porque o advento da Constituição brasileira “Cidadã” se apresenta como incompatível com o quadro global de radicalização do projeto liberal. Por outro lado, a universalização da norma de concorrência também é apontada pelos autores como desdobramento do paradigma neoliberal. Segundo eles,

[...] o Estado empreendedor deve, como os atores privados da “governança”, conduzir indiretamente os indivíduos a conduzir-se como empreendedores. Portanto, o modo de governamentalidade própria do neoliberalismo cobre o “conjunto das técnicas de governo que ultrapassam a estrita ação de Estado e orquestram a forma como os sujeitos se conduzem por si mesmos. A empresa é promovida a modelo de subjetivação: cada indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se fazer frutificar. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 378).

É dizer, segundo os autores, a ordem vigente de mundo progressivamente deixa de ocupar-se de questões de interesse público para ceder lugar a demandas de ordem privada, de acordo com a lógica de mercado. Aplicada tal lógica ao embrionário Estado brasileiro garantidor de cidadania social, o que se observa é o violento retrocesso social consubstanciado no reforço das desigualdades e nas históricas lógicas sociais de exclusão. O Estado, a quem se outorgou constitucionalmente a competência de promover e garantir direitos de segunda dimensão, como os direitos sociais, por meio de atuação positiva, acaba por exercer papel fundamental na concentração de riquezas e privilégios, acentuando desigualdades, na medida em que pauta a atuação pública sobre critérios de rentabilidade e produtividade próprias da lógica de mercado.

Nessa linha de intelecção se, de um lado, sequer superamos por completo o paradigma da democracia racial -, que, como vimos com Feres Junior e Campos (2016), encontra ecos mesmo na própria Constituição Federal de 1988 - dada à falta de tratamento adequado no debate público ao racismo estrutural, intrínseco ao desenho da sociabilidade brasileira, que fornece à elite as ferramentas institucionais e ideológicas para continuar usufruindo de seus privilégios

raciais e possibilitam a conclusão de que o insucesso dos negros e mestiços se deve a eles próprios; de outro, a retórica neoliberal dá azo ao questionamento da universalidade dos benefícios e promoção dos direitos ligados à cidadania, ainda que esta, no Brasil, sequer tenha chegado a experimentar condições concretas de realização social efetiva.

2.2. Mulheres na agenda política: ausências e emergências

Estudiosas como Jurema Werneck (2010) identificam movimentos de mulheres negras em formas políticas e organizacionais cujas origens precedem a invasão escravista e colonial, ações que precedem inclusive o feminismo. São também localizadas por Werneck (2010) ações organizadas de mulheres negras que remontam ao período colonial e pós-colonial, a exemplo da "fundação da primeira associação de trabalhadoras domésticas, que inaugura a organização de mulheres trabalhadoras no estado de São Paulo na década de 30 do século XX" (p. 15).

Tais estudos são de fundamental importância, pois demonstram muito bem como a pretensão de um feminismo eurocentrista que não se ocupa da raça enquanto categoria de análise nas relações de gênero (e, portanto, de poder) caminha ao largo de tornar-se efetiva ferramenta de necessárias transformações sociais. De acordo com Carneiro (2003), Lélia Gonzalez, citada por Barros (2000), identificou os problemas, para as mulheres negras, dessa concepção de feminismo, registrando que:

[...] ao universalizar os valores de uma cultura particular (a ocidental) para o conjunto das mulheres, sem as mediações que os processos de dominação, violência e exploração que estão na base da interação entre brancos e não-brancos, constitui-se em mais um eixo articulador do mito da democracia racial e do ideal de branqueamento. Por outro lado, revela um distanciamento da realidade vivida pela mulher negra ao negar toda uma história feita de resistências e de lutas, em que essa mulher tem sido protagonista graças à dinâmica de uma memória cultural ancestral – que nada tem a ver com o eurocentrismo desse tipo de feminismo (GONZALEZ, citada por BAIROS, 2000, *apud* CARNEIRO, 2003, p. 120).

Nada obstante o registro, nesta seção focaremos nossa análise a partir das organizações de mulheres no momento posterior aos anos 1970, dada a notável catalogação da atuação de grupos de mulheres na democratização do Estado brasileiro, que culminaria na Constituição de 1988 e em importantes conquistas no campo das políticas públicas. Nesse mesmo bloco, nos valeremos das noções fornecidas pelo estudo da interseccionalidade, inclusive como ferramenta analítica de ações políticas.

Gomes, N. (2011) destaca a existência de especificidades no terreno dos movimentos sociais que emergem no Brasil na década de 1970, como o movimento negro. A especificidade

deste em relação a outros movimentos sociais e populares da época é, segundo a autora, a característica da luta contra o racismo de amparar-se na história oficial, negando-a para assim construir uma nova interpretação da trajetória do povo negro no Brasil. Nas palavras de Wilson do Nascimento Barbosa e Joel Rufino dos Santos:

O movimento negro se radica na tradição comum, ele busca da tradição os elementos que permitam perceber-se a si próprio. Simultaneamente, ele é a afirmação de uma negatividade histórica, de um papel desempenhado na História. Ele é busca de um outro si mesmo, para além da alteridade desse outro presente, que não é de si (BARBOSA; SANTOS, 1994 *apud* GOMES, N., 2011, p. 136).

Para Gomes, N. (2011), o movimento negro apresenta um projeto educativo, construído sobre um histórico de luta, que se choca com a racionalidade hegemônica da teoria social. Ela destaca que a comunidade negra organizada “não busca uma democracia abstrata, uma cidadania para poucos, mas, sim, uma igualdade e uma cidadania reais, que considerem o direito à diferença” (GOMES, N., 2011, p. 137).

Trata-se, assim, de um projeto educativo emancipatório baseado em um perfil epistemológico que abriga um conflito, como ensina Boaventura de Souza Santos (1996)¹⁰. Também conforme esse autor, agora referenciado por Gomes, N. (2011), o conflito visa:

[...] tornar vulnerável e desestabilizar os modelos epistemológicos dominantes e para olhar o passado através do sofrimento humano, que, por via deles e da iniciativa humana a eles referida, foi indesculpavelmente causado.
[...]
Poderá emergir daí um relacionamento mais igualitário, mais justo, que nos faça apreender o mundo de forma edificante, emancipatória e multicultural.
(GOMES, N., 2011, p. 138/139)

No que se refere às políticas públicas, consigna Farah (1999) o impacto das demandas postas pelos movimentos sociais entre os anos de 1970 e 1980 tanto em nome da extensão da participação e acesso das mulheres a bens e serviços públicos quanto na formulação de propostas “de novas políticas públicas que tenham como foco a mulher” (p. 68). Carneiro (2003) acrescenta o engajamento das mulheres negras, “nas lutas gerais dos movimentos populares e nas empreendidas pelos Movimentos Negros e Movimentos de Mulheres nos planos nacional e internacional, buscando assegurar neles a agenda específica das mulheres negras” (p. 120).

Gomes, N. (2011) acrescenta que a partir da vivência em meio à reprodução das desigualdades de gênero, deu-se a organização, nos anos 1980, do Movimento das Mulheres

¹⁰Ver mais a respeito em: SANTOS, B. S. Para uma pedagogia do conflito. In: SILVA, LuizH.da; AZEVEDO, José Clóvis (org.). **Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais**. Porto Alegre: Editor Sulina, 1996. p. 15-33.

Negras, que “hoje, ocupam um espaço na militância política, atuando nas comunidades-terreiro, na articulação política, nos partidos, nas ONGs, nos projetos educacionais” (p. 141-142). Ela registra a importância na luta contínua das mulheres negras, inclusive no debate com o Estado, de forma a pautar a implementação de políticas de saúde, emprego e educação que contemplem a articulação entre raça e gênero.

Ainda situando o debate no cenário brasileiro, algumas considerações adicionais são necessárias. Conforme registrou Farah (1999), movimentos de mulheres lograram definir algumas pautas no processo de formulação de políticas públicas no contexto jurídico brasileiro, o que resultou, inclusive, na absorção dessas pautas no processo constituinte que culminou na Constituição Federal de 1988. Guimarães (2006), analisando tal cenário de reforma constitucional na América Latina, estabelece, como já vimos, duas importantes mudanças de paradigmas: o de nação – ao explicar a perda de lugar da ideia de nação como “comunidades de pertença cultural, linguística e racial homogêneas” (p. 272) – e o de direitos civis – consignando a insuficiência da ideia de democracia ligada estritamente à igualdade formal e garantia de liberdades individuais, demandando-se a inclusão de “coletividades que devem ter garantida a igualdade de oportunidades, assim como a ideia de que tal igualdade deve se refletir em termos de resultados” (p. 273).

Entre outras características trazidas por Guimarães (2006) neste modelo constitucional multicultural brasileiro, está o reconhecimento do racismo como um problema nacional. Com efeito, a Constituição Federal de 88, em seu artigo 5º inciso XLII, estabelece que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”. A fim de demonstrar o produto da reivindicação de mulheres incorporadas ao texto constitucional, exemplifica Farah (1990) avanços como os havidos na seara dos direitos trabalhistas, do direito de família e no reconhecimento da violência em ambiente doméstico:

Na área dos direitos trabalhistas, a nova Constituição incorporou a extensão da licença maternidade, a extensão de direitos trabalhistas a trabalhadores e trabalhadoras rurais, a ampliação de direitos das empregadas domésticas, dentre outras demandas. Na área do direito de família, passou-se a reconhecer como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. A Constituição inovou, ainda, ao admitir a existência de uma violência específica no âmbito doméstico, propondo a criação de mecanismos para coibi-la, e ao introduzir, como matéria constitucional a proteção dos direitos reprodutivos, declarando que o planejamento familiar é livre decisão do casal e vedando qualquer forma coercitiva de ação, neste campo, por parte de instituições estatais ou privadas (p. 70).

Carneiro(2003) destaca também, como reflexo do movimento das mulheres, a criação dos Conselhos da Condição Feminina – órgãos voltados para o desenho de políticas públicas

de promoção da igualdade de gênero e combate à discriminação contra as mulheres, além das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAMs) e abrigos institucionais para a proteção de mulheres em situação de violência, bem como as significativas lutas por anistia e pelo direito à creche- demanda ligada diretamente a mulheres de camadas populares.

Contudo, ela ressalta que, mesmo com o protagonismo de mulheres nessas lutas e significativas conquistas, o feminismo, assim como demais correntes progressistas de pensamento demonstrou dependência a uma visão eurocêntrica e universalizante das mulheres.

A consequência disso foi a incapacidade de reconhecer as diferenças e desigualdades presentes no universo feminino, a despeito da identidade biológica. Dessa forma, as vozes silenciadas e os corpos estigmatizados de mulheres vítimas de outras formas de opressão além do sexismo, continuaram no silêncio e na invisibilidade (CARNEIRO, 2003, p. 118).

Entre os marcos apontados por Gomes, N.(2011) na trajetória de lutas e produção de saberes da comunidade negra, estão a Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, no ano de 1995, em Brasília, a qual resultou na entrega do “Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial”, um verdadeiro “diagnóstico identificando a situação social, econômica, educacional e política da população negra, no Brasil” (p. 142), entregue ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso; as duas marchas Zumbi + 10, avaliando os avanços da luta antirracista no país e a reação dos governos à situação racial do Brasil e a 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2001, em Durban, momento que, conforme a autora, demarca “a construção de um consenso entre as entidades do Movimento Negro sobre a necessidade de se implantar ações afirmativas no Brasil” (p. 143)

Na próxima seção, faremos, de maneira sucinta, algumas reflexões importantes ao processo de incorporação das temáticas de raça e gênero nas políticas públicas, destacando como a mobilização de grupos sociais impactou na institucionalização de mecanismos de proteção e promoção de direitos relacionados a essas temáticas. Também enumeraremos algumas das iniciativas do Estado brasileiro na seara das políticas públicas de raça e gênero no mundo do trabalho.

2.2.1. Panorama de políticas públicas de raça e gênero no mundo do trabalho

A Constituição de 1988 inovou ao garantir direitos às mulheres. O Conselho Nacional de Direitos da Mulher, criado em 1985, é considerado um marco no processo de articulação política e reivindicação de direitos das mulheres, fundamental ao diálogo com a sociedade civil e à inserção de tais direitos no texto constitucional. Assim, em novembro de 1985 o CNDM lançou a Campanha “Mulher e Constituinte”, cujo slogan “Constituinte Pra Valer Tem Que Ter Palavra De Mulher” (AMANCIO, 2013, p. 77), visando à mobilização de mulheres num movimento que ficou conhecido como “Lobby do Batom”.

As propostas formuladas no âmbito da campanha a “Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes”, entregue em março de 1987, quando da inauguração do Congresso Constituinte, ao então presidente da casa, o deputado Ulysses Guimarães (PMDB). Para Amâncio (2013), é preciso ressaltar que os movimentos populares tiveram um papel fundamental na formação política das mulheres que estavam alijadas da esfera do poder. Eis um fragmento da **Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes** (CNDM, 1986, n. p.):

Para nós, mulheres, o exercício pleno da cidadania significa, sim, o direito à representação, à voz e à vez na vida política, mas implica, ao mesmo tempo, a dignidade na vida cotidiana, que a lei pode inspirar e deve assegurar, o direito à educação, à saúde, à segurança, à vivência familiar sem traumas. Nós, mulheres, estamos conscientes que este país só será verdadeiramente democrático e seus cidadãos e cidadãs verdadeiramente livres quando, sem prejuízo de sexo, raça, cor, classe, orientação sexual, credo político ou religioso, condição física ou idade, for garantido igual tratamento e igual oportunidade de acesso às ruas, palanques, oficinas, fábricas, escritórios, assembleias e palácios

Por força da pressão exercida pelos movimentos feministas e de mulheres, a Constituição de 1988 estabeleceu, em seu artigo 5º, inciso I, que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações", e no inciso XLI deste mesmo artigo, ressaltou que "a lei punirá qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais". Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação é, conforme o texto constitucional, um dos quatro objetivos fundamentais da República (art. 3º, IV). O texto constitucional também passa a garantir que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher” (art. 226, §5º) e que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (art. 226, §8º).

Nas reivindicações relativas ao mundo do trabalho, a Carta fez constar 14 reivindicações. São elas (CNDM, 1986, n. p.):

A legislação trabalhista, usando por base o princípio constitucional de isonomia, deve garantir:

- 1-Salário igual para trabalho igual;
- 2-Igualdade no acesso ao mercado de trabalho e na ascensão profissional;
- 3-Extensão dos direitos trabalhistas e previdenciários de forma plena às empregadas domésticas e às trabalhadoras rurais;
- 4-Igualdade de tratamento previdenciário entre homens e mulheres devendo ser princípio orientador da legislação trabalhista a proteção à maternidade e aleitamento através de medidas como:
 - a garantia do emprego mulher gestante;
 - extensão do direito a creche no local de trabalho e moradia para as crianças de 0 a 6 anos filhos de mulheres e homens trabalhadores;
- 5-Estabilidade para mulher gestante;
- 6-Licença ao pai nos períodos natal e pós-natal;
- 7-Licença especial as pessoas no momento da adoção sem prejuízo do emprego e do salário independentemente da idade do adotado;
- 8-Proteção à velhice com integralidade salarial em casos de aposentadoria ou pensão por morte;
- 9-Eliminação do limite de idade para prestação de concursos públicos;
- 10-Direito do marido ou companheiro a usufruir dos benefícios previdenciários decorrentes da contribuição da esposa ou companheira;
- 11-Extensão dos direitos previdenciários dos trabalhadores urbanos os trabalhadores rurais homens e mulheres;
- 12-Direito de aposentadoria especial aos trabalhadores rurais: 50 anos de idade para as mulheres e 55 anos para os homens, bem como aposentadoria por tempo de serviço aos 25 anos para as mulheres e 30 para os homens, com salário integral;
- 13-Direito de sindicalização para os funcionários públicos;
- 14-Salário-família compatível com a realidade, extensivo aos menores de 18 anos.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 avançou ao equiparar os direitos do trabalho urbano e rural no artigo 7º. Como leis regulamentadoras, registramos a Lei n. 8.212/1991, que instituiu o Plano de Custeio ao dispor sobre a Organização da Seguridade Social; a Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social; a Lei 9.876/199, que incluiu o direito ao salário maternidade para a trabalhadora rural. Destacamos, ainda, na seara constitucional, Emenda Constitucional n.72, editada apenas no ano de 2013, que ampliou o rol de direitos originalmente garantidos aos empregados e empregadas domésticas, fez constar no parágrafo único do art. 7º, de modo a assegurar a tal categoria:

[...] os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social. (BRASIL, 1988)

Para Bernardino-Costa (2015), entre os fatores estruturais e dinâmicos determinantes das discriminações sociais que incidem sobre essa categoria estão a colonialidade do poder e a interseccionalidade de gênero, classe e raça.

Sobre a temática de raça no contexto pré-constituente, registramos, com Pereira (2010) que foram organizados muitos eventos pelo Movimento Negro na década de 1980 que procuravam intervir na elaboração da Constituição de 1988. A “Convenção Nacional O Negro e a Constituinte”, em 1986, trouxe propostas como o racismo como crime e a proteção às terras quilombolas, demandas que foram absorvidas pelo texto constitucional de 1988. Deste encontro resultou um documento com demandas, também encaminhado ao Congresso e entregue ao Presidente José Sarney.

Quanto à criminalização do racismo, esta consta do art. 5º, inciso XLII, que determina que "a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei". São exemplos de instrumentos legislativos editados como a Lei n. 7.716/1989, a que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, prevendo punição; a Lei n. 8.081/1990, que estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito, estabelecidos na legislação anterior, praticados pelos meios de comunicação ou publicação de qualquer natureza; e a Lei 9.459/1997, que altera artigos das duas leis anteriores incluindo os quesitos etnia, religião ou procedência nacional, além de aumentar a pena para este delito.

Conforme registra Santos (2015), também em agosto de 1986 ocorreu o “Encontro Nacional Mulher e Constituinte”, que contou com participação de duas representantes da questão racial com assento no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – Benedita da Silva e Lélia Gonzalez.

Segundo SILVA (2012) neste encontro participaram duas mil mulheres que se dividiram em doze grupos de trabalho (GTs), organizados por temas, para sistematizar, discutir e deliberar sobre as propostas a serem encaminhadas à Assembleia Constituinte. Tais grupos, denominados "comissões", eram constituídos pelas diversas participantes e organizados por uma coordenadora e uma relatora, além de contar com o auxílio de advogadas especialistas nas áreas. Na Comissão Discriminação Racial Silva e Gonzalez inscreveram importantes demandas das mulheres negras relacionadas à educação com ênfase na igualdade de gênero e raça e discriminação racial que foram igualmente encaminhadas ao Presidente da República e ao Congresso Nacional (SANTOS, 2010, p. 58).

Santos(2015) registra que assim como outros movimentos sociais, o Movimento Negro no ano de 1986 foi marcado pela militância partidária, destacando que então, se

candidataram Benedita da Silva, Edson, Cardoso e Milton Barbosa pelo PT, Thereza Santos pelo PMDB, Lélia Gonzalez, Abdias Nascimento, Carlos Alberto Caó e João Francisco pelo PDT. Também se narra o incentivo na imprensa negra, por via do Boletim do Conselho (p. 56).

Como registra Pereira (2010), o ano de 1988 constituiu um marco na história do Movimento Negro no Brasil, sendo considerado por diversos setores o momento ideal para discutir a situação da população negra na sociedade brasileira, tendo em vista o centenário da abolição da escravatura. A “Marcha contra a farsa da abolição”, realizada em maio de 1988, gerou intensa repercussão nacional e internacional em virtude do “grande aparato militar disponibilizado pelo Exército Brasileiro para impedir a passagem dos militantes negros pelo busto do Duque de Caxias” (p. 227). Tal repressão, ocorrida já no regime democrático, trouxe grande visibilidade ao movimento e, sobretudo, “para o seu discurso em relação a não-existência de democracia racial no Brasil, mesmo 100 anos após a abolição” (PEREIRA, 2010, p. 229). O centenário da abolição, portanto, alimentou o debate sobre a questão racial em diferentes segmentos sociais e acabou contribuindo para novas organizações negras por todo o país.

Especificamente sobre a questão do trabalho, Silva, Yannoulas e Vogel (2001) esclarecem que, mesmo tendo ratificado a Convenção 111 em 1968 por meio do Decreto 62.150, que versou sobre a discriminação no emprego e na profissão; mesmo tendo-se comprometido por decreto em 1968 a implantar a Convenção sobre promoção de igualdade no mercado de trabalho, apenas em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, são dados os primeiros passos no que chama de “nova era”. Trata-se da criação do Grupo de Trabalho Interministerial Para Valorização da População Negra (GTI) e o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), este, coordenado pelo Ministério do Trabalho, aquele, pelo Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Direitos Humanos (p.37)

Vale a pena ressaltar com Moehlecke (2002) que a providência relacionada à criação do GTDEO foi uma consequência da denúncia formulada em 1992 pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) em parceria com o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade à OIT, em razão do sistemático descumprimento da Convenção 111 pelo Estado brasileiro.

Também em razão da referida denúncia, em 1997 o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE lançou o “Programa Brasil, Gênero e Raça”, a fim de cumprir as Convenções 100 e 111. Esse Programa teve como um de seus principais produtos a implementação, nas Delegacias e

nas Subdelegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Em que pese as atribuições do programa partissem da necessidade de reconhecimento e denúncia das práticas discriminatórias no acesso e na permanência das relações de trabalho, na prática, pouco se ocupou da questão racial. Conforme Jaccoud e Beghim (2002):

Esses Núcleos, além de receberem denúncias sobre práticas discriminatórias no acesso e no curso das relações de trabalho, promovem ações preventivas, educativas e de conciliação entre empregados e empregadores por meio da conscientização da ilegalidade da prática de qualquer forma de discriminação nas relações de trabalho. Ressalte-se, contudo, que a questão racial ainda ocupa pouco espaço na agenda dos núcleos; estes se voltam, sobretudo, para as pessoas portadoras de deficiência (p. 21).

Já no tocante à criação do Grupo Interministerial, Pereira(2010) promove uma necessária relação entre a atuação dos Movimentos Negros e o reconhecimento do racismo enquanto fator estruturante da sociedade, o que aconteceu em 1996 durante o seminário “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos” (p. 25). Seus objetivos, conforme Jaccoud e Beghim (2002) foram: “propor ações de combate à discriminação racial; elaborar e promover políticas governamentais; estimular ações na iniciativa privada e estimular iniciativas públicas e privadas que valorizem a inserção qualificada da população negra nos meios de comunicação” (p. 20). Jaccoud e Beghim ressaltam a necessária associação entre a igualdade de oportunidades e de tratamento à igualdade de chances e de capacitação. Não obstante, estudos como o de Gomes, M. (2009) demonstram a fragilidade institucional do GTI, sobretudo na adoção de medidas vigorosas de enfrentamento da desigualdade racial. Para ele, “há uma sensação de que o governo criou às pressas o GTI; uma instituição dentro de um departamento de uma secretaria de um ministério, na forma de Grupo de Trabalho Interministerial” (GOMES, M., 2009, p. 99).

Sobre o Conselho Nacional de Direitos da Mulher-CNDM, este começa a perder força ainda no governo Sarney, tendo sofrido, conforme aduz Abramo (2007), pressões e restrições e levando à renúncia coletiva de sua presidência diretoria e colegiado. No correr dos mandatos presidenciais, o CNDM

[...] perdeu autonomia durante o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) continua a era um órgão apenas consultivo, subordinado ao Ministério da Justiça, sem orçamento próprio e com uma dotação de pessoal muito reduzida. Apenas no último ano dessa gestão de 8 anos cria-se a SEDIM (Secretaria dos Direitos da Mulher). A sua titular passa, pela primeira vez, a ter status de Ministra, mas a Secretaria continua vinculada ao Ministério da Justiça (ABRAMO, 2007, p. 268-269).

Ao analisar experiências recentes em países da América Latina, Abramo (2008) observa que mudanças governamentais são fatores críticos à continuidade ou fortalecimento de mecanismos de promoção de direitos da mulher, sendo comuns "os países que viram a institucionalidade de gênero desaparecer ou debilitar-se após uma mudança governamental, embora o processo inverso também tenha ocorrido" (p. 41).

Sabe-se que o processo de democratização na América Latina e especificamente no Brasil é marcado por fases de extremo autoritarismo. Desde o combate às continuidades de aspectos do passado escravista na construção da ordem capitalista do Brasil, sobre a qual já tivemos oportunidade de falar em capítulos anteriores, até o autoritarismo caracterizador de governos militares entre 1964 e 1984, é possível identificar que sempre existiram as lutas dos movimentos organizados, entre eles os movimentos feministas e de mulheres e o movimento negro.

Como já registramos anteriormente, a Constituição de 1988 tornou a prática de racismo crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, XLII) e promoveu o reconhecimento da propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras (art. 68). A seu turno, a III Conferência Mundial Contra o Racismo, realizada em Durban, África do Sul, no ano de 2001 manifestou os anseios de lutas dos movimentos sociais negros brasileiros na conjuntura internacional. Carneiro (2002) destaca o protagonismo das mulheres negras na Conferência, estreitando parcerias e cooperação com outras organizações feministas que potencializaram a problemática específica das mulheres negras no contexto de Durban.

Do contexto pós-Durban, Jaccoud e Beghim (2002) destacam a criação por decreto presidencial do Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCDD), no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça; o PL 3.198/2000 (que veio, posteriormente, a se tornar a Lei 12.288 de 2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial); e o II Plano Nacional de Direitos Humanos- IIPNDH, cujas ações propostas dizem respeito não apenas à área do trabalho, mas de justiça, educação e cultura.

A seguir, discorreremos especificamente sobre a criação das Secretarias de Políticas para Mulheres- SPM e a de Políticas de Promoção da Igualdade racial – SEPPIR, como marcos no trajeto da institucionalidade de gênero e de raça no país.

2.2.2A Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade racial (SEPPIR)

Como já tivemos oportunidade de mencionar, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, cujo ciclo será analisado no próximo capítulo, estabeleceu como foco a “superação da desigualdade de remuneração e de ocupação dos cargos gerenciais”, reconhecendo expressamente a “disparidade salarial e o acesso a cargos entre homens e mulheres, brancos (as) e negros (as)”(PRÓ-EQUIDADE, 2016). Nesse sentido, é importante analisar aspectos do ciclo do Programa que apontem para a instrumentalização ou não desse reconhecimento expresso por parte do Estado. Um dos pontos fundamentais à essa análise é o estudo do contexto da criação das Secretarias de Políticas para Mulheres (SPM) e a de Políticas de Promoção da Igualdade racial (SEPPIR), sua natureza, o tratamento conferido a ambas intra e entre governos, os seus orçamentos e sua autonomia no desenvolvimento de ações com vistas à igualdade de gênero e raça. Iniciaremos essa análise agora.

Do ponto de vista da institucionalidade, a criação da SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - e da SPM - Secretaria de Políticas Para Mulheres-, ambas em 2003, apontaram para o início de um fortalecimento dos mecanismos para promoção de igualdade de raça e de gênero. Abramo (2008) registra que embora inédito no Brasil, o caminho da institucionalização, ao menos de gênero, já vinha sendo trilhado há bastante tempo em outros países da América Latina, principalmente após a IV Conferência Internacional da Mulher em Pequim, em 1995, num contexto de fortalecimento das democracias nos países latino-americanos. Por outro lado, no entender de Abramo (2008), o mesmo pensamento não se aplica no que se refere à criação da SEPPIR, que

[...] pode ser considerada ao mesmo tempo como uma expressão e a 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 (ABRAMO, 2008, p.42).

Tanto a SEPPIR quanto a SPM nasceram em 2003 com status de ministérios, com o objetivo principal de articular e coordenar as políticas públicas, os programas e ações transversais de promoção da igualdade de raça e de gênero. Segundo Abramo (2007, p. 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”, criando-se a expectativa de que as questões de gênero e de raça tornar-se-iam parte integrante do planejamento dos programas de governo de forma definitiva.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada diretamente à Presidência da República, foi criada pela Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, e tornada definitivamente Lei em 28 de maio de 2003 (Lei n. 10.683/2003), tendo entre suas

competências a de assessorar diretamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres. A SPM detinha a atribuição de assessorar diretamente a Presidência da República na formulação e no desenvolvimento de políticas para as mulheres e foi considerada um dos principais avanços institucionais do primeiro mandato do governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva no âmbito da promoção da igualdade de gênero.

A criação da SPM, segundo Abramo (2007), foi considerada “uma resposta do governo a uma antiga reivindicação do movimento de mulheres e um impulso fundamental para que o tema da igualdade de gênero fosse colocado ‘de verdade’ na agenda das políticas públicas” (p. 270). Assim, a Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003 criou a SPM juntamente com mais três Secretarias Especiais: a do Conselho de Desenvolvimento Econômico, a de Aquicultura e Pesca e a dos Direitos Humanos.

Já no tocante a criação da SEPPIR, registra-se que o anúncio de sua criação **não** se deu “no mesmo dia do anúncio da composição do primeiro escalão do governo, junto com a anúncio da criação das outras duas Secretarias Especiais (Direitos Humanos e da Mulher”. Nesse sentido, fundamental o estudo de Gomes, M. (2009), que conta, em seu trabalho, com entrevista à Matilde Ribeiro (que viria a ser ministra da SEPPIR) e Martvs das Chagas (à época, secretário de Combate ao Racismo do Partido dos Trabalhadores). Nesse sentido, registra o autor:

Segundo Matilde e Martvs, essa não foi uma negociação fácil, [...] conforme Martvs observa:

“(...)Porque a nossa negociação interna na equipe de transição era para que a SEPPIR fosse anunciada junto com a Secretaria de Mulheres e a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Foras as três secretarias criadas pelo governo. Para nossa surpresa, no dia 23 de dezembro, se não em engano, quando o Presidente anunciou todo o ministério, não estava a SEPPIR. A SEPPIR não estava (...)” [...]

As articulações continuaram. Martvs e Matilde conversaram com entidades do Movimento Negro e prepararam uma grande discussão na tenda Quilombola do Fórum Social Mundial de 2003 para cobrar do governo a criação da Secretaria. [...]

Assim, é definida internamente a criação da SEPPIR, entre final de janeiro e início de fevereiro. Opta-se por deixar a instituição da Secretaria para uma data simbólica, 21 de março, dia Internacional de Combate à Discriminação. (GOMES, M.,2009, p.107 e 108, grifos do autor).

Assim, foi a Medida Provisória nº 111 de 21 de março de 2003 criou a SEPPIR, tendo a Lei nº 10.678 de 23 de maio de 2003, convertido a referida Medida Provisória em lei. A função da SEPPIR, de acordo com o art. 2º da referida Lei foi assessorar diretamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas públicas afirmativas de

promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância.

Confira-se abaixo o inteiro teor do art. 22 da Lei 10.683 de 28 de maio de 2003, em sua redação original, tal como publicada no Oficial da União, Seção 1, de 29/5/2003, Página 2, o qual elencou as competências da SPM. Frise-se que a Lei n. 10.683/2003 dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Art. 22 À Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias (BRASIL, 2003).

Esta mesma Lei, em seu art. 31, inciso IV, transformou a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (antes vinculada ao Ministério da Justiça), em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; no art. 33, inciso V transferiu o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do Ministério da Justiça para a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; e criou, no art. 38, o cargo de natureza especial de Secretário Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (além dos Secretários Especiais do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, de Aquicultura e Pesca e dos Direitos Humanos), todos equivalentes aos de Ministro de Estado.

Já a Lei n. 10.678 de 23 de maio de 2003, em sua redação original, assim que elenca as competências da SEPPIR:

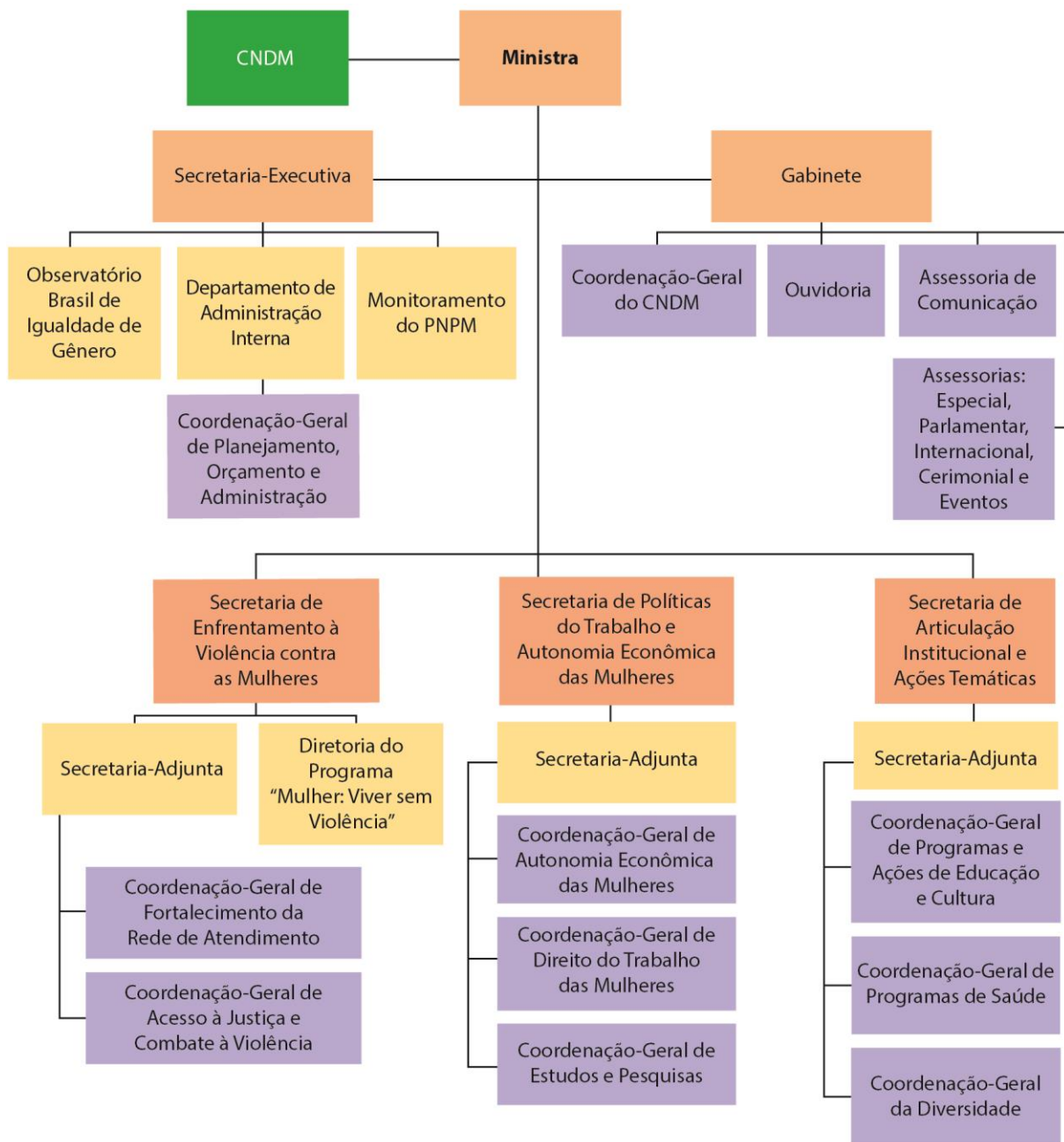
Art. 2º À Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância, na articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial, na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial, no planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas e na promoção do

acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e de combate à discriminação racial ou étnica, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, o Gabinete e até três Subsecretarias (BRASIL, 2003).

Como podemos observar da leitura comparativa entre os dois dispositivos legais transcritos, optou-se por utilizar termos similares e por vezes idênticos na descrição das atribuições das Secretarias Especiais, mesmo que a origem de uma e de outra remontem a origens legislativas distintas. Esta opção aponta para o entendimento de ambas as Secretarias Especiais possuem a mesma forma de atuação na estrutura do governo. Isto é, diferentemente de outros Ministérios que possuem natureza finalística em suas incumbências, a SPM e a SEPIR partem da *articulação* com outros órgãos para a consecução de seus objetivos (REINACH, 2012, p. 75).

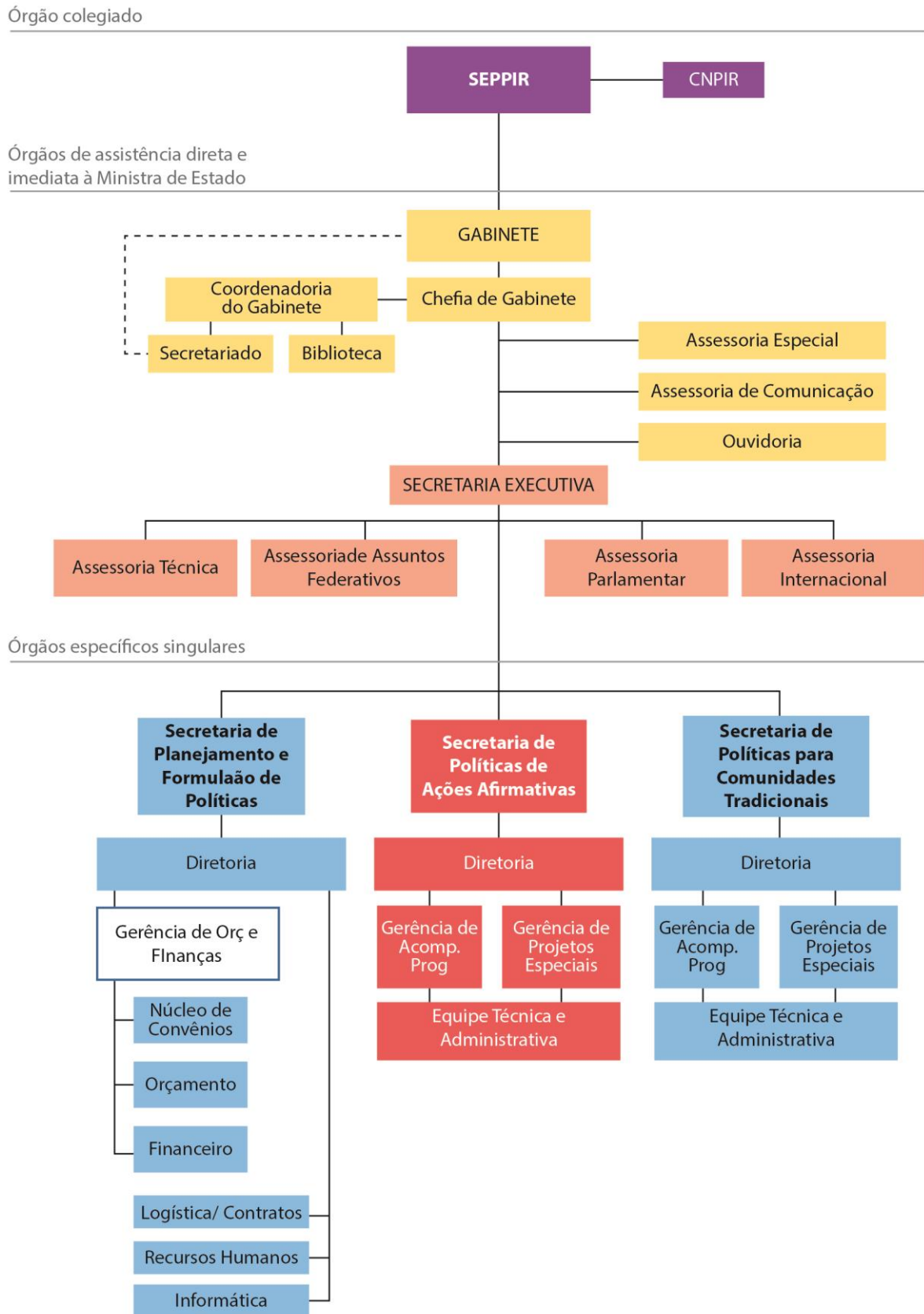
Abaixo, os organogramas das Secretarias:

Figura 1 – Organograma da SPM



Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2013)

Figura 2 – Organograma da SEPIR



Fonte: Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del

MERCOSUR.Disponível em: <http://si.ippdh.mercosur.int/si/web/es/ficha/institucion/285>. Acesso em 24 fev 2020.

No próximo capítulo discorreremos com mais vagar sobre a posição do Programa estudado nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Já no que toca a SEPPPIR, que figura como um dos parceiros da SPM na execução do Programa estudado, registra-se o Decreto n. 4.886, de 20 de novembro de 2003, que criou a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR, com o objetivo principal de reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, deixando a cargo da SEPPPIR a coordenação das ações e a articulação institucional necessárias à implementação da PNPIR, embora o próprio Decreto tenha estabelecido que a obrigação dos órgãos da administração pública federal de prestação de apoio à implementação da PNPIR (parágrafo único do art. 3º). Do Decreto consta ainda que as despesas decorrentes da implementação da PNPIR correriam à conta de dotações orçamentárias dos respectivos órgãos participantes.

Por fim, outro aspecto importante a ser analisado na compreensão dessas duas Secretarias, bem como sua diferença em relação a outros Ministérios é o orçamento. A Lei Orçamentária Anual – LOA estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. Cabe ao Congresso Nacional, na sua elaboração, ajustar a proposta do Poder Executivo.

Na tabela abaixo, reunimos os orçamentos aprovados para ambas as Secretarias, constantes das Leis Orçamentárias de cada ano, numa linha temporal entre 2005 e 2015. O valor apresentado representa o valor total, isto é, a despesa dos orçamentos fiscal mais o da seguridade social:

Tabela 1– Orçamentos da SPM e da SEPPPIR entre 2005 e 2015

	Presidência da República	Secretaria de Políticas para Mulheres - SPM	Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial - SEPPPIR
2005	R\$3.041.683.670	R\$24.554,087	R\$19.573,844
2006	R\$2.948.630.087,00	R\$24.781.718	R\$32.688.327
2007	R\$3.443.029.989	R\$48.429.938	R\$34.052.726
2008	R\$5.439.618.292	R\$60.714.967	R\$35.273.163
2009	R\$1.065.790.449	R\$76.120.296	R\$39.630.689
2010	R\$7.351.078.834	R\$88.312.429	R\$68.676.102

2011	R\$7.376.254.810	R\$114.418.988	R\$94.766.848
2012	R\$7.779.177.476	R\$107.164.473	R\$55.656.905
2013	R\$2.022.644.552	R\$188.841.517	R\$54.660,215
2014	R\$2.079.290.238	R\$217.226.565	R\$56.708.186
2015	R\$2.368.451.967	R\$260.387.06	R\$75.232,571

Fonte: Adaptação da tabela de Reinach (2012), com base nas Leis Orçamentárias Anuais de cada período.

Da mera observação dos números, é possível observar o crescimento do orçamento das duas Secretarias, ininterrupto até 2011, quando sofre uma redução e volta a apresentar tendência crescente a partir de 2012. Tal tendência poderia orientar, em tese, a uma conclusão pela consolidação das Secretarias na organização administrativa do país. De outro lado, também é notável a discrepância entre os orçamentos dada SPM e da SEPPIR, esta última sempre com recursos muito inferiores em relação à primeira, chegando à quase metade nos anos de 2008, 2011 e muito menos que a metade a partir de 2013.

Outro dado extraído da simples observação dos orçamentos é o considerável crescimento observado a partir de 2011 em comparação aos anos anteriores. Situando este dado no tempo, tem-se que 2011 foi o primeiro ano do mandato da presidenta Dilma Rousseff, que dedicou parte de sua campanha eleitoral a compromisso de "ações específicas de empoderamento, garantia de mais direitos e priorização dos programas de atenção a vítimas de violência doméstica e sexual" (CFEMEA, 2011).

Cumprindo observar que entre 2005 e 2010, encontrava-se em curso o mandato do então presidente Lula, o qual foi sucedido por Dilma Rousseff, que, em 2015, promoveu a reforma ministerial por meio da Medida Provisória nº 696 de 2 de outubro de 2015, a qual extinguiu e transformou cargos público e alterou a já citada Lei n. 10.683/2003, que dispôs sobre a organização da Presidência da República. Nesta reforma, foram extintos, entre outros, os cargos de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para Mulheres (art. 1º, incisos VI e VII da MP696/2015). Na ocasião, criou-se o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (art. 25, XXV da MP 696/2015). Noutras palavras, ao redesenhar a estrutura e as competências de ministérios e órgãos da Presidência da República, a reforma fundiu em um único ministério as três Secretarias ligadas à Presidência da República (SPM, SEPPIR e SDH).

A Medida Provisória 696/2015 foi convertida na Lei n. 13.266 de 5 de abril de 2016, a qual extinguiu as Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (art. 1º, incisos V e VI da Lei n. 13.266) e transformou o cargo de Ministro Chefe da Secretaria de Direitos Humanos em Ministro das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (art. 6º, inciso IV da Lei 13.266/16).

Conforme Reinach (2012) a SEPPIR e a SPM, por sua natureza transversal, possuíam como missão a articulação para ações com outros ministérios, órgãos e setores, diferentemente de outros Ministérios, com incumbências finalísticas. Ela registra que as Secretarias foram aos poucos ganhando status de Ministério e lograram alcançar o primeiro escalão de governo, contudo esse não é um caminho óbvio que se define apenas por meio de um Decreto. Portanto, a permanência da estrutura governamental depende de dinâmicas políticas, mas também de trabalho efetivamente realizado.

Acrescentamos, ademais, que modificações de gestão como as observadas nesse período provocam intenso trânsito de equipes, mudanças no orçamento e grandes dificuldades do ponto de vista operacional, o que impacta diretamente na adequada continuidade que se espera de políticas de Estado, sobretudo as voltadas ao enfrentamento e superação de desigualdades.

CAPÍTULO 3 O ciclo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça

Nesse capítulo, analisaremos mais especificamente o objeto do programa eleito em nosso estudo de caso, voltado a compreender as razões de instabilidade no processo de formulação e execução das políticas públicas do Brasil com foco na superação das desigualdades de raça e de gênero no mundo do trabalho. Trata-se do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

A análise será guiada pelo instrumento teórico-metodológico denominado “Quadro temático de um desenho de análise para programas” (LE BEL *et al.* 2004 *apud* MALOMALO, 2017, p. ??), devidamente adaptado aos objetivos de nossa pesquisa. Com efeito, o quadro abaixo representa a síntese de Malomalo (2017), reunindo os temas eleitos para a coleta de informações necessárias à análise do(s) programa(s). São eles:

Figura 3– Quadro temático de um desenho de análise para programas

1. Identificação do (s) informante (s)
2. Identificação da instituição/organização
3. Identificação do programa
4. Parcerias e financiamento
5. Metodologia: Participação e estratégias
6. Relações do programa com a questão do desenvolvimento da comunidade/população negra
7. Impactos sociais e econômicos
8. Avaliação da avaliação do programa

Fonte: Le Belet *al.* (2004 *apud* Malomalo, 2017).

Registre-se com o autor que o tema de número 1 é dedicado à reunião de informações sobre o agente informante pressupõe a realização de entrevistas – o que não se aplica a nossa pesquisa, em que estas não foram aplicadas.

Tendo sempre em mente o objetivo geral da pesquisa, qual seja, o de analisar fatores que interferem no processo de formulação e execução de políticas públicas voltadas para superação das desigualdades de raça e de gênero no mundo do trabalho a partir do ciclo do Programa pró-Equidade de Gênero e Raça, buscaremos apresentar um conjunto o mais completo possível de informações coletadas sobre o programa estudado - com algumas das balizas oferecidas pelo quadro de análise temática -, buscando levantar fontes de evidência instabilidade na institucionalização de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades de raça e gênero. Nesse sentido, os temas 2 e 3, situam os agentes responsáveis pelo programa; os temas 4 e 5 delimitam aspectos específicos como parcerias, financiamento e

estratégias utilizadas. Em nossa pesquisa, acrescentaremos nessa delimitação do objeto do estudo: **o Setor de atuação; o Público-alvo; os Objetivos; a Duração do projeto; os Princípios e a Descrição das atividades desenvolvidas**. O tema 7, destinado aos Impactos Sociais e econômicos do programa estudado, nas palavras de Malomalo (2017), investiga, por exemplo, “se o programa conseguiu criar uma certa mobilização política dos beneficiados, bem como dentro da empresa que o implementou” (p. 90).

Segundo Gil (1995 *apud* VENTURA, 2007), é possível definir quatro fases do estudo de caso: 1) delimitação da unidade-caso; 2) coleta de dados; 3) seleção, análise e interpretação dos dados; 4) elaboração do relatório (p.385). Delimitada nossa unidade-caso no Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e expostas as etapas do procedimento de nossa coleta de dados no capítulo introdutório, passamos à fase de expor a análise dos dados selecionados, com o amparo do quadro temático ora exposto.

3.1. A operação do Programa

Nesta seção forneceremos as informações essenciais acerca do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, objeto deste estudo. As informações aqui reunidas constam dos Guias Operacionais do Programa, editados pela SPM e disponíveis no arquivo do sítio eletrônico do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Para a reunião dessas informações, nos valeremos dos elementos propostos por Malomalo (2017) como essenciais à sua avaliação à luz da teoria do desenvolvimento econômico multicultural por ele proposta. São eles:

Figura 4–Informações essenciais do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça

A) Nome
B) Setor de Atuação
C) Público-Alvo
D) Objetivos
E) Gestores
F) Parcerias
G) Princípios
H) Metodologias
I) Descrição das atividades desenvolvidas
J) Duração
L) Estratégias Financiamento
M) Monitoramento e avaliação

Fonte: Síntese da autora, baseada no sistema desenvolvido por Malomalo (2017).

A) Nome

O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é assim identificado desde a sua terceira edição (2009 a 2010). O nome originário, constante da Portaria 39 de 22/09/2005, a qual aprovava o Programa era "Programa Pró-Equidade de Gênero". A Portaria SPM n. 43, de 13 de maio de 2011, todavia, alterou o art. 1º da Portaria SPM n. 39/2005, passando a denominá-lo "Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça" (BRASIL, 2011).

B) Setor de Atuação

O Programa atua 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 (BRASIL, 2013).

C) Público-Alvo

O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é dirigido, assim, às organizações de médio e grande porte dos setores públicos e privados com personalidade jurídica própria, que participam mediante adesão voluntária. Na primeira edição do Programa, ocorrida no biênio 2005/2006, contudo, foi dirigida apenas às empresas e instituições públicas (PRÓ-EQUIDADE, 2008).

D) Objetivos

De acordo com a Portaria n. 43, de 13 de maio de 2011, que, além de alterar a denominação do Programa, conforme já exposto, aprovou a o respectivo Guia Operacional, os objetivos do Programa são:

Contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego; Conscientizar e sensibilizar empregadoras/es e estimular as práticas de gestão que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres dentro das empresas; Reconhecer publicamente o compromisso das empresas com a equidade de gênero no mundo do trabalho; Criar a rede Pró-Equidade de Gênero; Construir um banco de "boas práticas" de gestão que promovam a equidade de gênero no mundo do trabalho (BRASIL, 2011).

E) Gestores

A SPM foi o órgão responsável pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça aparece como uma das ações da Prioridade 1.6 do segundo Plano Nacional de Políticas para Mulheres, qual seja, "promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, raça/etnia, orientação sexual, geração ou deficiência com equidade salarial e no acesso a cargos de direção" (PRÓ-EQUIDADE, 2008), e consta do Capítulo I do PNPM, denominado "Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social".

F) Parcerias

No figura a seguir constam como parceiros o Ministério do Trabalho e Emprego (tem); a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH); a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Figura 5– Reprodução de quadro do IIPNPM, cuja ação 1.1.1, consistente na implementação do Programa, apresenta como parceiros: o MTE, a SEDH, a SEPPIR, a UNIFEM e a OIT

Prioridade 1.6. Promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, raça/etnia, orientação sexual, geração ou deficiência com equidade salarial e no acesso a cargos de direção.

Ação	Órgão responsável	Programa/ Ação do PPA	Prazo	Produto	Parceiros
1.6.1. Implementar o programa Pró-Equidade de Gênero, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais e de orientação sexual.	SPM	1433/8842	2011	Empresa certificada.	MTE, SEDH, Seppir, Unifem, OIT.
1.6.2. Realizar capacitação de sindicalistas para a promoção de direitos iguais no emprego.	MTE	1132/4782	2011	Pessoa capacitada.	Sindicatos, OIT.
1.6.3. Capacitar os/as agentes fiscalizadores do MTE sobre as diretrizes e princípios dos Tratados e Convenções Internacionais e, em especial as Convenções 100 e 111 da OIT, que tratam da desigualdade e discriminação no trabalho.	MTE	0106/4572	2011	Agente capacitado/a.	SPM, OIT.
1.6.4. Realizar campanhas publicitárias para divulgar as diretrizes e os princípios das Convenções 100 e 111 da OIT junto a instituições públicas e privadas, sindicatos, organizações da sociedade civil, entre outras.	MTE	0106/2619	2011	Material divulgado. Campanha realizada.	OIT.
1.6.5. Realizar campanhas de informação sobre os direitos das trabalhadoras, de prevenção do assédio sexual e moral e de divulgação da legislação sobre essas violências nas empresas privadas e instituições públicas.	MTE	0106/2619	2011	Campanha realizada.	SPM, OIT, SEDH, MME e empresas vinculadas, entidades da iniciativa privada, organizações sindicais, MJ, Polícias Rodoviárias Estaduais, PRF.
1.6.6. Capacitar servidores/as das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) sobre assédio moral e sexual e sobre a discriminação de gênero, raça/etnia e orientação sexual no trabalho.	MTE	0106/4572	2011	Servidor/a capacitado/a.	SEDH, OIT.
1.6.7. Realizar campanhas de valorização das ocupações consideradas femininas.	MTE	0106/2619	2011	Campanha realizada.	SPM.

Fonte: II PNPM (BRASIL, 2008a)

Observa-se, contudo, que os materiais oficiais apresentam variação quanto às parcerias do Programa conforme o período avaliado. No III PNPM (2013), a ação 1.1.4, correspondente à ampliação o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e ações que visem à promoção das mulheres e alteração de dinâmicas de discriminação no local de trabalho, apresenta como parceiro apenas a SEPPIR:

Figura 6– Quadro extraído do IIPNPM, cuja ação correspondente à ampliação do Programa apresenta como parceiro apenas a SEPPIR

Linha de ação 1.1. Promoção da inserção e da permanência das mulheres em relações formais de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, etnia, classe social, idade, orientação sexual, identidade de gênero ou deficiência, com igualdade de rendimentos e fomento à ascensão e à permanência em cargos de direção.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/Meta ou Iniciativa
1.1.1. Ampliar a oferta de cursos de profissionalização articulados com o aumento da escolaridade, especialmente para mulheres em situação de vulnerabilidade social (Mulheres Mil).	MEC	SPM, Seppir	0588/02B3
1.1.2. Fortalecer a participação das mulheres nos programas e iniciativas de capacitação profissional, voltados especialmente para o ensino técnico-profissionalizante (Pronatec e outros).	MEC, MDS, SPM	MTE, Seppir	0582/02A2
1.1.3. Realizar no mínimo três campanhas de valorização do trabalho da mulher, do emprego doméstico e de incentivo à formalização da mulher no mundo do trabalho.	SPM	Seppir	0931/03XH
1.1.4. Ampliar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e ações que visem à promoção das mulheres e alteração de dinâmicas de discriminação no local de trabalho.	SPM	Seppir	0931/03XL

Fonte:

<http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/PlanoNacionaldePoliticaspараasMulheres20132015.pdf>

G) Princípios

De acordo com o Guia Operacional do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça referente à 5ª Edição, os princípios do Programa são:

- Incorporação de indicadores da diversidade de gênero e raça na seleção, contratação e promoção da força de trabalho.
- Efetivação de medidas orientadas para combater a desigualdade e a discriminação;
- Consideração da diversidade de experiências, atitudes e conhecimentos na organização, garantindo critérios equitativos para a valorização de tarefas, postos e lugares de decisão, tendo em conta o equilíbrio entre o número de mulheres e homens e as responsabilidades familiares, na perspectiva racial.
- Incorporação dos direitos das mulheres estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e nas convenções e tratados internacionais ratificados pelo Brasil (BRASIL, 2013).

H) Metodologias

As organizações que aderiram e ao Programa submetiam-se ao preenchimento de uma "ficha-perfil" com informações do corpo funcional da organização, após o quê dever apresentar

um Plano de Ação "explicitando como vai desenvolver as ações de promoção de equidade de gênero e raça de forma transversal dentro da organização" (SPM, 2016, p. 09)

O Plano de Ação de cada Organização divide-se em dois eixos, necessariamente: o primeiro eixo é "Gestão de Pessoas" e o segundo, Cultura "Organizacional". A seu turno, o eixo Gestão de Pessoas conta com cinco dimensões: 1. Recrutamento e Seleção; 2. Capacitação e Treinamento; 3. Ascensão Funcional e Plano de Cargos e Carreira; Salário e Remuneração; 4. Políticas de Benefícios; e 5. Programas de Saúde e Segurança, enquanto o eixo Cultura Organizacional subdivide-se nas seguintes dimensões: 6. Mecanismos de combate às práticas de desigualdade, às discriminações de gênero e raça, e à ocorrência de assédio moral e sexual; 7. Prática de capacitação na rede de relacionamentos da organização; 8. Propaganda institucional interna e externa.

Figura 7– Quadro resumo da divisão dos eixos do Plano de Ação e suas respectivas dimensões



Fonte: Síntese da autora

De acordo com o regramento do Programa, é obrigatório que a organização participante, na elaboração de seu Plano de Ação deverá propor uma ação em cada dimensão dos dois eixos:

A cada dimensão corresponderá uma ação definida pela organização. Além destas, o Plano de Ação poderá conter ainda duas ações complementares, denominadas de "Ações Inovadoras", que podem ser elaboradas livremente. Assim, o Plano de Ação deve conter entre 8 e 10 ações, todas elaboradas a critério das organizações e de acordo com suas expectativas e necessidades específicas (BRASIL, 2016).

I) Descrição das atividades desenvolvidas

O Programa oferece para as organizações "a possibilidade de obter reconhecimento público, por meio do Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça" (BRASIL, 2016, p. 24). Ao ser

premiada com o Selo, a empresa passa a ostentar o símbolo da adoção de "práticas de igualdade entre mulheres e homens, considerando a diversidade de raça e etnia" (BRASIL, 2016, p. 24).

Abaixo, esquema gráfico simplificado de cada fase de execução do Programa:

Figura 8 – Fases de execução do Programa

- 1** Adesão Voluntária das organizações interessadas em participar do Programa.
- 2** Constituição Oficial de Comitê Gestor do Programa para construir e articular as ações.
- 3** Elaboração da Ficha Perfil com informações do corpo funcional da organização.
- 4** Elaboração do Plano de Ação com o planejamento da aplicação dos critérios do Programa no âmbito da organização.
- 5** Assinatura do Termo de Compromisso para firmar o engajamento da organização com a promoção da equidade de gênero e raça no mundo do trabalho.
- 6** Monitoramento da execução do Plano de Ação e elaboração do Relatório Final caracterizando o desenvolvimento de cada ação.
- 7** Concessão do Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça para as organizações que executaram as ações de maneira satisfatória.

Fonte: Síntese da autora com base nos materiais informativos oficiais

J) Estratégias e Financiamento do Programa

A Portaria SEPM n. 39 de 22/09/2005 traz o seguinte regramento acerca do Selo conferido a empresas ganhadoras:

O QUE A EMPRESA GANHA AO PARTICIPAR?

O Selo Pró-Equidade é um atributo de destaque e distinção da empresa como entidade comprometida com a equidade de gênero no mundo do trabalho;

A empresa poderá utilizar o Selo Pró-Equidade nos seus documentos e expedientes internos e externos e em campanhas e peças de promoção institucionais;

A adoção de práticas de equidade de gênero de forma sistemática, como um instrumento de gestão, contribui para o alcance de bons resultados.

Participação em uma rede de empresas visando o intercâmbio de informações e experiências de "boas práticas" no âmbito do Programa Pró-Equidade;

Assessoramento técnico da SPM, por meio do Comitê Pró-Equidade de Gênero, no desenho e implementação das ações e projetos das empresas;

Possibilidade de participar nas ações de capacitação oferecidas pela SPM em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública -ENAP. (BRASIL, 2005b)

O material informativo distribuído quando da segunda edição do Programa, que vigorou entre 2007 e 2008, assim descreve o selo Pró-Equidade de Gênero:

O Selo Pró-Equidade de Gênero é um atributo que distingue a empresa como instituição comprometida com o combate à discriminação e a promoção da igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho. O Selo agrega valor à imagem das empresas e instituições, que poderão utilizá-lo em seus documentos e expedientes internos e externos e em campanhas e peças de promoção institucional. O Selo Pró-Equidade de Gênero é outorgado à empresa ou instituição pelo período de um ano. As empresas ou instituições podem participar regularmente das diferentes edições, renovando a sua adesão a cada nova edição do Programa (PRÓ-EQUIDADE, 2008).

Como se pode observar, a ideia de utilização do selo é a de promover o reconhecimento público daquela organização que assumiu o compromisso de desenvolver novas concepções de gestão de pessoas e cultura organizacional com vistas a combater a discriminação e promover a igualdade entre homens e mulheres. Para ORTIZ, a prática de outorga de selo como forma de reconhecer e, no limite, certificar certas organizações pode ser compreendida a partir de seu vínculo com a ideia de Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Assis e Belém (2009) registram que nos anos 1990, no Brasil, muitas empresas passavam por um momento de reestruturação interna, visando aumentar sua competitividade no mercado internacional. Desse modo, muitas das iniciativas de RSE surgiram como propostas para racionalizar custos, aumentar as vantagens competitivas e administrar os riscos e a reputação das empresas.

A RSE tornou-se assim parte de uma estratégia mais ampla de legitimidade, uma maneira de limpar a imagem maculada dos empresários e das empresas que muitos consideravam responsáveis pela concentração da riqueza e pelo caráter cada vez mais especulativo dos investimentos financeiros. Em outras palavras, muitas empresas e seus dirigentes brasileiros utilizam-se da RSE para restabelecer a confiança dos trabalhadores, após as significativas fusões, reestruturações e modernizações internas, visando aumentar sua competitividade e, sobretudo, consolidar a fidelidade dos consumidores e a aceitação da coletividade (CAPPELLIN; GIFFONI, 2007 *apud* ASSIS; BELÉM, 2009, p. 5).

Baseados em Cappellin e Giuliani (2004), Assis e Belém (2009) sustentam que, nessa época, o empresariado brasileiro passou a “entender que as empresas, tal como o Estado, têm de incluir entre seus objetivos a prestação de contas e a transparência de suas ações e que, ademais, devem contribuir para o desenvolvimento social” (p. 5).

Um exemplo de organização com iniciativas no campo da RSE trazido por Malomalo (2010) é a Fundação Roberto Marinho, que em 1997 criou o Canal Futura, um projeto social de comunicação de interesse público, mantido integralmente pela iniciativa privada. Diante da busca de parceria com a Fundação Roberto Marinho e o Canal Futura por parte do projeto A

Cor da Cultura, avaliado por Malomalo(2010)em sua tese de doutorado, o autor registra que existe “um ganho político [em se] trabalhar com as ‘Globomarcas’ porque dão visibilidade” (p. 327).

A conjugação da lógica dos negócios à lógica do exercício de direitos é mencionada expressamente pela SPM ao dispor sobre o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça:

Ao executar de maneira satisfatória as ações, a organização recebe o selo Pró-Equidade de Gênero e Raça que, além de contribuir para o alcance de bons resultados econômicos, financeiros e socioambientais, resulta em divulgação nacional e internacional por meio eletrônico e mídia espontânea deste compromisso assumido com a equidade de gênero e raça. O selo distingue as organizações comprometidas com a justiça social, a igualdade de gênero, raça e o trabalho decente, conjugando a lógica do exercício dos direitos com a lógica dos negócios, considerando que a igualdade entre homens e mulheres constitui atualmente um pilar fundamental da gestão organizacional e do êxito empresarial (BRASIL, 2012).

No que toca o financiamento, é importante realizar algumas observações.

Inicialmente, sobre os PNPMs importa ressaltar as suas três edições: A primeira versão (IPNPM), que abrangeu o período de 2004 a 2007 desse instrumento de planejamento; a segunda (IIPNPM), que abrangeu o período de 2008 a 2011, e a terceira (III PNPM), que vigorou entre 2013-2015. Cada uma das edições desse instrumento de planejamento foi lançada sempre após as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres e buscou, nas duas últimas edições, corresponder a cada uma de suas ações, o código do objetivo, meta ou iniciativa equivalente no Plano Plurianual (PPA) com o objetivo de tornar evidente a convergência entre os instrumentos de planejamento para efetivar a transversalização de gênero nas políticas.

"Implementar o programa Pró-Equidade de Gênero, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais e de orientação sexual" aparece como a primeira Ação da Prioridade 1.6 do PNPM, qual seja, "Promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, raça/etnia, orientação sexual, geração ou deficiência, com equidade salarial e no acesso a cargos de direção". À *implementação* do Programa corresponde a ação de nº 1433/8842 do Plano Plurianual de 2008, com prazo até 2011.

No Plano Plurianual 2012-2015, o Programa Pró-Equidade também aparece, por duas vezes, sendo a primeira Ação na Linha de Ação Linha de ação 1.1, qual seja:

Promoção da inserção e da permanência das mulheres em relações formais de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, etnia, classe social, idade, orientação sexual, identidade de gênero ou deficiência, com igualdade de rendimentos e fomento à ascensão e à permanência em cargos de direção (BRASIL, PPA 2012-2015)

Em sua segunda aparição no PPA 2013-2015, o Programa aparece como a segunda Ação na Linha de Ação 8.9, denominada "Estímulo à participação das mulheres nos esportes", com a ação "Estimular a adesão de organizações esportivas ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, contribuindo para a participação de mulheres a cargos de poder e destaque em suas estruturas administrativas".

À *ampliação* do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça corresponde o Objetivo n.093 do Plano Plurianual de 2011, com prazo até 2013, o qual é assim descrito:

Promover autonomia econômica das mulheres urbanas, do campo e da floresta considerando as desigualdades entre mulheres e homens, as desigualdades de classe e raça, desenvolvendo ações específicas e exclusivas e contribuindo para a modificação da desigual divisão sexual do trabalho, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza e na garantia da participação das mulheres no desenvolvimento do país (BRASIL, PPA 2012-2015)

Já a SEPPIR utilizou como referência o Estatuto da Igualdade Racial (instalado pela Lei 12.288/2010). O Estatuto da Igualdade Racial orientou a elaboração do PPA 2012-2015 no que tange à perspectiva racial e serviu como subsídio para a criação de um programa específico denominado "Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial" (ORTIZ, 2014, p. 91).

Outro aspecto relevante é a questão da estratégia adotada pelo Programa Pró-Equidade, consubstanciada na outorga de um selo de reconhecimento a organizações públicas e privadas. Trata-se de estratégia que, em si mesma, envolve baixo investimento orçamentário. Para ORTIZ (2014), essa característica facilita sobremaneira que a sua execução seja feita diretamente pela SPM, uma vez que dispõe de recursos limitados frente a outros "Ministérios finalísticos" (p. 106).

L) Duração

O Programa teve as seguintes edições: Edição 1, edição inaugurada em 2005 (abrangendo o biênio 2005/2006); Edição 2 (biênio 2007/2008); Edição 3 (biênio 2009-2010), Edição 4 (triênio 2011-2013), sendo que apenas nesta quarta versão o Programa passou a incorporar o termo "raça" expressamente na sua nomenclatura, que até então, grafava-se "Programa Pró-Equidade de Gênero"¹¹; Edição 5 (triênio 2013-2015); e, finalmente, a Edição 6, iniciada em 2016, ainda resta pendente de conclusão, com a respectiva premiação de instituições vencedoras.

¹¹ Ver: **Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça**: Rompendo fronteiras no mundo do trabalho. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2016.

M) Monitoramento e avaliação do Programa

O monitoramento do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça objetivou o acompanhamento da execução das ações previstas nos planos de ação de cada organização, analisando seus processos e resultados. A SPM foi a responsável pelas atividades de monitoramento em todas as edições e estas poderiam ser realizadas tanto presencialmente quanto à distância.

O monitoramento realizado pela Coordenação do Programa serve tanto como instrumento para a avaliação final, quanto para a consolidação de uma relação de apoio e orientação entre a SPM e a organização participante. Dessa forma, as atividades de monitoramento também têm como objetivo o aperfeiçoamento de procedimentos e o esclarecimento de dúvidas referentes à execução do Plano de Ação e às diretrizes do Programa.

Cabe destacar que no interior das organizações é importante que o Comitê Gestor, além de executar o Plano de Ação, também se responsabilize pelo monitoramento e avaliação de suas ações, bem como pela comunicação com a SPM de acordo com as suas necessidades. (BRASIL, 2016)

Importante aspecto referente a monitoramento e avaliação do Programa Pró-Equidade diz respeito a existência, no âmbito do Programa, de dois comitês: O Comitê Técnico-Institucional e o Comitê Ad Hoc. O Comitê Técnico-Institucional tem a finalidade de assessorar a Coordenação do Programa, sob a responsabilidade da própria Secretaria de Políticas para Mulheres-SPM, tanto na análise e aprovação das propostas de adesão remetidas à coordenação do programa quanto na avaliação dos resultados alcançados pelas organizações participantes do programa e emissão de parecer pela concessão ou não do selo (BRASIL, SPM, 2011). Outro ponto de destaque é a formação dos membros do Comitê Técnico-Institucional, como se pode observar a seguir, extraído do anexo Portaria SPM n. 43 de 13.05.2011:

O Comitê é formado por 32 membros titulares, cada instituição indicará 1 titular com seu respectivo suplente, tendo o seguinte escopo:

Representantes do Governo Federal (14):

1. Secretaria de Política para as Mulheres (coordenação);
2. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
3. Secretaria de Direitos Humanos;
4. Ministério do Trabalho e Emprego;
5. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
6. Ministério da Indústria e Comércio;
7. Ministério da Justiça;
8. Ministério da Cultura;
9. Ministério da Educação;
10. Ministério da Ciência e Tecnologia;
11. Ministério da Saúde;

12. Ministério da Previdência Social;
13. Ministério de Minas e Energia;
14. Ministério Público do Trabalho.

Representantes das Centrais Sindicais (06):

1. Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB);
2. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB);
3. Central Única dos Trabalhadores (CUT);
4. Força Sindical (FS);
5. Nova Central de Trabalhadores (NCST);
6. União Geral dos Trabalhadores (UGT).

Representantes das Confederações Empresariais (05):

1. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC);
2. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA);
3. Confederação Nacional da Indústria (CNI);
4. Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CONSIF);
5. Confederação Nacional do Transporte (CNT)

Outras Representações (07)

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher -CNDM (1)

2. Organização Internacional do Trabalho - OIT – Escritório no Brasil (1)
3. ONU Mulheres - Entidade das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (1)" (BRASIL, SPM, 2011)
4. Especialistas nas questões de gênero, raça e trabalho (4). (BRASIL, 2011)

Já o Comitê Ad Hoc aparece com a finalidade de assessorar a coordenação do Programa nas etapas de compromisso, consistente na análise de planos de ação das organizações e emissão parecer; monitoramento da implementação das ações pelas organizações e, por fim, na avaliação dos resultados alcançados pelas organizações participantes do programa, com apresentação de relatório com parecer pela concessão ou não do selo. A seu turno, os membros do Comitê Ad Hoc são representantes dos núcleos de gênero das universidades (1 titular e 1 suplente), cuja participação no Comitê é considerada "prestação de serviços relevantes" e não remunerada, nos termos seguintes:

1. Núcleo Temático da Mulher e Cidadania -UFAL - AL.
2. Núcleo de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares de Relações de Gênero no Amazonas -NEIREGAM/UFAM -AM.
3. Centro de Estudos Afro-Orientais -CEAO/UFBA - BA.
4. Núcleo de Estudos em Gênero, Política Social e Serviços Sociais - GENPOS/UNB - BSB.
5. Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Gênero, Idade e Família -NEGIF/UFC - CE.
6. Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa Mulher, Cidadania e Relações de Gênero -NIEPEM/UFMA -MA.

7. Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher - NEPEM/ UFMG - MG.
 8. Grupo de Estudos e Pesquisas "Eneida de Moraes" sobre a Mulher e Relações de Gênero- GEPEM/UFPA -PA.
 9. Núcleo Família, Gênero e Sexualidade -FAGES/UFPE -PE.
 10. Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Mulher e Relações de Gênero - NEPEM/UFPI - PI.
 11. Núcleo de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares sobre a Mulher e Relações de Gênero - NPIMG - UFS.
 12. Núcleo de Saúde Reprodutiva e Trabalho Feminino -UFRJ - RJ.
 13. Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher e Gênero -UFRG/RS - RS.
 14. Grupo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher e as Relações de Gênero - GEPGENERO/UNIR-RO.
 15. Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas - NUER/UFSC-SC.
 16. Núcleo de Estudos da Mulher -PUC/SP - SP.
 17. Núcleo de Estudos de Gênero -PAGU/UNICAMP - SP.
 18. Núcleo de Estudos de Gênero e Pesquisa sobre a Mulher - NEGUEM-UFU.
 19. Socialização e Relações de Gênero e Raça -USP-SP.
- As representações do Comitê são convidadas e designadas em portaria da Ministra de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (BRASIL, 2011).

A nomeação das representações dos Comitês e a designação de suas atribuições específicas ocorrem por meio de publicação de instrumento legal, e sua composição poderá ser alterada a cada edição do Programa (BRASIL, [2015])

Entre as boas práticas implementadas pelas organizações públicas contempladas com o Selo na primeira edição estão: instituição de “metas para aumentar o percentual de mulheres e de negros e negras na ocupação de cargos de chefia e gerenciais. Para tanto, foi instituída a publicação mensal dos indicadores de gênero e raça na ocupação de cargos (para toda a empresa)”; a realização de “pesquisa junto ao corpo funcional efetivo e aos demais colaboradores, para a obtenção de dados desagregados por sexo, raça/cor e escolaridade”; e a “institucionalização do Plano de Ação por meio da inserção deste no planejamento estratégico da empresa, com produção de material didático-pedagógico, mobilização e institucionalização de práticas de Equidade. Essas práticas foram adotadas, respectivamente, por Caixa Econômica Federal, Centro de Pesquisas de Energia Elétrica – CEPEL e Itaipu Binacional (BRASIL, 2008).

Observa-se que, ainda que ausente o termo “raça” da grafia oficial do Programa, esta dimensão foi levada em conta tanto na elaboração dos Planos de ação por parte das organizações participantes quanto no reconhecimento pela SPM na premiação de boas práticas adotadas, o que sugere a relação direta entre a atuação dos Comitês e a definição das chamadas “boas

práticas”, a cargo daqueles, notadamente os comitês Ad Hoc, formados por professoras do núcleo de gênero, raça e trabalho de diferentes Universidades do país (BRASIL, [2015]).

São ainda exemplos de boas práticas registradas até a quinta edição do Programa: Adoção de ações afirmativas no recrutamento e seleção de estagiárias e estagiários e jovens aprendizes, constando do rol de organizações que adotaram essa ação Eletrobrás Eletronorte, Eletrobrás Rondônia, Home Care Cene Hospitalar, Mondelez, Petrobras Distribuidora, Real Grandeza; Capacitação das lideranças e equipes envolvidas no processo de recrutamento e seleção na perspectiva de gênero e raça, constando do rol de organizações que adotaram essa ação IPEM e Sistema FIEP; Adoção de conteúdo de gênero e raça nos concursos públicos e processos seletivos, constando do rol de organizações que adotaram essa ação BAHIAGÁS, Banco do Nordeste, BNDES, Eletrobrás Eletronorte, Ministério Público Federal, Prefeitura Municipal de Curitiba, Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes, SERPROS; Adequação e elaboração de normas e regulamentos internos para promover a ascensão funcional de mulheres, constando do rol de organizações que adotaram essa ação GEAP, Transpetro, UFPB, entre outros. (BRASIL, 2016)

Como vimos, o Programa estudado operou entre 2005 e 2008 sob o nome “Pró-Equidade de Gênero”, passando por duas edições. Na primeira edição, foram 15 (quinze) as organizações participantes, tendo 11 (onze) delas recebido o Selo ao fim da execução de seus Planos de Ação. Nesta primeira edição, o foco do Programa eram as organizações públicas, tendo a participação restrita a estas, conforme já registrado. Já na segunda edição, entre 2007 e 2008, abriu-se espaço à participação voluntária de organizações privadas. Desse modo o número de participantes subiu para 36 (trinta e seis), das quais 23 (vinte e três) foram premiadas com o Selo Pró-Equidade. Na quarta edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, ocorrida entre 2011 e 2013, foram 81 (oitenta e uma) as instituições aderentes, das quais 57 (cinquenta e sete) foram contempladas com o selo; na quinta edição, das 83 (oitenta e três) participantes, 68 (sessenta e oito) foram premiadas com o Selo.

O Relatório de Gestão de 2015 informa que a 4ª edição atingiu 900 mil funcionárias(os), sendo 45% mulheres e 55% homens, 85% das empresas elegíveis a participar do Programa Empresa Cidadã, 85% aderiram a licença maternidade de 180 dias, média nacional de 15% e diversas empresas ampliaram a licença paternidade. Já a quinta edição (2013 a 2015), que contou com 83 (oitenta e três) empresas participantes, atendeu a 1 milhão de trabalhadoras(os), destes 44% são mulheres e 56% homens, das quais 68 ampliaram a licença

maternidade para 180 dias e 33 estenderam a licença paternidade, representando, respectivamente, 87% e 42% das empresas (BRASIL, [2016]).

Também destaca o Relatório que o Programa Pró-Equidade envolveu a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Brasil, tendo ocorrido a assinatura do Protocolo de Intenções entre SPM e o Comitê RIO 2016, objetivando o fomento da participação das mulheres nos espaços de trabalho relativos a esses grandes eventos e divulgação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça entre as empresas com envolvimento nos Jogos (BRASIL, [2016]).

Bello (2014) registra também a participação do Brasil como signatário dos Princípios de Empoderamento das Mulheres, lançado em 2010 pela ONU Mulheres e Pacto Global, tendo adesão de 60 organizações, das quais 20 eram brasileiras e 11 participantes do Programa Pró-Equidade. Ela acrescenta:

Em 2012, o Brasil foi o segundo país com o maior número de empresas signatárias, atrás do Japão. Das 460 organizações, 55 eram brasileiras sendo 23 participantes do Programa, com destaque para o sistema Eletrobrás que compreende 14 organizações desse total. Ainda que tenha havido uma ligeira queda proporcional entre o número de empresas brasileiras signatárias e o número de empresas que fazem parte do Programa, o resultado continua expressivo, demonstrando também uma coerência das culturas das organizações no sentido de se envolver em diversos espaços na promoção do empoderamento e na autonomia econômica das mulheres. E, mais uma vez, destaca-se como fundamental o envolvimento da alta gerência, o apoio dos CEOs, na promoção da igualdade entre os gêneros (BELLO, 2014, p. 47).

São ainda ações registradas no período, de acordo com o Relatório de Gestão 2011-Maio de 2016:

-A Campanha "#PRÓEQUIDADE: A ação, realizada em 2014, conclamou organizações participantes da 5ª edição do Pró-Equidade de Gênero e Raça, bem como mulheres e homens que defendem relações de trabalho mais igualitárias, a aderirem a campanha nas redes sociais;

- Comunidade de Prática Regional de Selos de Igualdade (PNUD):A coordenação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, participou da Comunidade de Prática Regional de Selos de Igualdade, coordenada pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD), juntamente com Chile, Costa Rica, México, Uruguai, entre outros países. O Brasil contribuiu com a Comunidade do Selo por meio do compartilhamento de experiências propiciadas pelo Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, incentivando o comprometimento de outros países com esse sistema de certificação para promover a equidade de gênero na região.

A seguir, tendo em vista as observações já realizadas no capítulo anterior acerca do processo de institucionalidade de gênero e de raça no Brasil, para melhor visualizarmos o ciclo

do Programa estudado, dividiremos o Programa em dois períodos, para analisar sua trajetória à luz das mudanças governamentais havidas no país.

3.2. O Programa Pró-Equidade no período Lula-Dilma (2005-2016)

O Programa Pró-Equidade foi criado no ano de 2005, durante o mandato do então presidente Lula. Ao todo, foram três edições completas do Programa sob o referido mandato presidencial, entre 2005 e 2010, período que compreendeu as três primeiras edições do Programa, até então denominado “Programa Pró-Equidade de Gênero”.

Ao contextualizar este período, verifica-se um contexto de acirrada divisão sexual e racial do trabalho e o principal instrumento do Governo Federal à época foi o Plano Nacional de Políticas para Mulheres - PNPM. Para Abramo (2008), a inscrição do Pró-Equidade no PNPM, de ter sido definido como uma atividade prioritária da SPM, e de ter contado com empenho direto da Ministra titular da Secretaria representaram fatores de êxito do Programa (p. 64). Ela registra que um dos resultados dignos do Pró-Equidade foi tornar mais visível a desigualdades entre mulheres e homens em termos de ingresso, ascensão e promoção, salários e remunerações, acesso aos postos de comando e decisão no interior de empresas (p. 49). Ademais, em sua análise da primeira edição do Programa, observa que o diagnóstico das desigualdades de gênero já estava frequentemente acompanhado pela consideração da questão racial, o que encara como um reflexo “de uma tendência de articular os temas de gênero e raça que já estava presente em alguns setores do movimento social de mulheres e negros e que ganha força com a criação da Seppir e da SPM”, assim como a inclusão das duas temáticas no PPA 2004-2007, “vinculados ao primeiro megaobjetivo do Plano, referido ao crescimento do produto e do emprego e ao combate às desigualdades sociais” (p. 49).

O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça aqui estudado esteve desde a sua criação capitaneado pela SPM, sendo um dos de maior destaque nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Sobre estes Planos, convém anotar que a implementação do primeiro deles, o I PNPM derivou da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), a qual mobilizou, por todo o Brasil, cerca de 120 mil mulheres participantes dos debates e da apresentação de propostas para sua elaboração. De acordo com a SPM,

O Plano traduz em ações o compromisso assumido pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando de sua eleição em 2002, de enfrentar as desigualdades entre mulheres e homens em nosso país e reconhece o papel fundamental do Estado, através de ações e políticas públicas, no combate a estas e outras desigualdades sociais (BRASIL, 2004).

No eixo de autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania, primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres reuniu os seguintes objetivos:

OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

1. AUTONOMIA, IGUALDADE NO MUNDO DO TRABALHO E CIDADANIA

- 1.1. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres.
- 1.2. Promover a equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho.
- 1.3. Promover políticas de ações afirmativas que assegurem a condição das mulheres como sujeitos sociais e políticos.
- 1.4. Ampliar a inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar.
- 1.5. Promover o direito à vida na cidade, com qualidade, acesso a bens e serviços públicos (BRASIL, 2005a).

O IPNPM traz mais quatro eixos: "Educação inclusiva e não sexista" - do qual são exemplos de objetivos a promoção do acesso à educação básica de mulheres jovens e adultas, incorporação da perspectiva de gênero, raça, etnia e orientação sexual no processo educacional formal e informal e garantia de sistema educacional não discriminatório, que não reproduza estereótipos de gênero, raça e etnia-; "Saúde Das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos"- do qual são exemplos de objetivos promover a melhoria da saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde, em todo território brasileiro e ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde-; "Enfrentamento À Violência Contra As Mulheres"- do qual são exemplos de objetivos implantar política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher e garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres. (BRASIL, 2005a)

Os objetivos do segundo PNPM no eixo "Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social" são os seguintes:

Capítulo 1: Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social.

- I. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais, regionais e de deficiência;
- II. Promover a igualdade de gênero, considerando a dimensão étnico-racial nas relações de trabalho;
- III. Elaborar, com base na Agenda Nacional, o Plano Nacional do Trabalho Decente, incorporando os aspectos de gênero e considerando a dimensão étnico-racial. (BRASIL, 2008b).

O segundo PNPM traz mais nove capítulos: "Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica"- do qual são exemplos de objetivos consolidar na política educacional as perspectivas de gênero, raça, etnia, orientação sexual, geracional, das pessoas com deficiência e o respeito à diversidade em todas as suas formas, de modo a garantir educação igualitária; e promover o acesso, a permanência e o sucesso de meninas, jovens e mulheres à educação de qualidade, prestando particular atenção a grupos com baixa escolaridade (mulheres adultas e idosas, com deficiência, negras, indígenas, de comunidades tradicionais, do campo e em situação de prisão); "Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos", sem discriminação de qualquer espécie e resguardando as identidades e especificidades de gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual; "Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres"- do qual é exemplo de objetivo Implementar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no que diz respeito às ações referentes ao tráfico de mulheres, jovens e meninas; "Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão", com o objetivo de promover e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão; "Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar" "Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; "Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias", "Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia"; "Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas". (BRASIL, 2008b)

A quarta e a quinta edições do Programa estudado, entre 2011 e 2015 ocorreram sob a égide do mandato de Dilma Rousseff, que tomou posse em 1º de janeiro de 2011.

Já registramos, no capítulo anterior, que a Medida Provisória nº 696 de 02 de outubro de 2015, alterou a Lei n. 10.683/2003, que dispôs sobre a organização da Presidência da República, criando o Ministério das Mulheres da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, fundindo as Secretarias de Políticas Para Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos em uma só pasta.

Vale a pena ressaltar que foi no curso da 5ª edição do Programa (triênio 2013-2015) que se deu esta mudança. Também corresponde a este triênio O III Plano 2013-2015, que está estruturado em dez capítulos: Capítulo 1: Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica; Capítulo 2: Educação para igualdade e cidadania; Capítulo 3: Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; Capítulo 4: Enfrentamento de todas as formas

de violência contra as mulheres; Capítulo 5: Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; Capítulo 6: Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social; Capítulo 7: Direito a terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta; Capítulo 8: Cultura, esporte, comunicação e mídia; Capítulo 9: Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; Capítulo 10: Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência (BRASIL, 2013)

O Plano Plurianual do período 2016-2019, instituído pela Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016, manteve o estímulo à ascensão e permanência das mulheres nos cargos diretivos das organizações públicas e privadas, de médio e grande porte, participantes do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (BRASIL, 2016)

O referido período é também marcado por uma profunda instabilidade institucional, a qual culminou no processo de impeachment de Dilma Rousseff, que teve início em 2 de dezembro de 2015, quando o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha deu prosseguimento ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal e se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos de Dilma¹².

A instabilidade institucional verificada na América Latina desde os anos 1990 é objeto da análise de Mendes(2018), que, em sua ampla análise do episódio de impeachment de Dilma Rousseff, pontua uma "pouca disposição de importantes setores da sociedade de lidar com seu passado de adesão antidemocrática", referindo-se às dificuldades encontradas no Brasil de punir militares associados à repressão política no período da Ditadura, o que ficou claro quando, a despeito da criação da Comissão da Verdade pelo governo Dilma em 2012, o STF ratificou a lei de Anistia e validou a absolvição de todos os envolvidos em conflitos armados, tanto os militares – que propuseram a lei – quanto os guerrilheiros que se insurgiram contra o regime de exceção (p. 255).

Ele registra, citando o modelo Perez-Liñan¹³ (2007) que, "no contexto contemporâneo, as elites latinas civis encontraram mecanismos constitucionais para resolver suas disputas, sem necessariamente precisar fraturar a formalidade da lei" (p. 256). Registra, ainda:

No momento final do processo, a sessão foi presidida, no Senado, pelo presidente do STF, cuja presença chancelou definitivamente a aparência de legalidade do procedimento de impedimento. Curiosamente, poucos dias

¹²Fonte: Agência Senado, Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>, Acesso em: 16/032020

¹³ Trata-se do trabalho do cientista político Anibal Pérez-Liñán, presente em seu livro **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**(PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

depois do impeachment concluído, este mesmo presidente do Supremo afirmou – em uma de suas aulas como professor de Teoria do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) – que o impedimento havia sido um “tropeço da democracia”¹⁴ (MENDES, 2018, p. 256-257).

Foi nesse contexto que o Programa estudado chegou abriu inscrições para adesão voluntária entre 20 de agosto 2015 a 20 de janeiro 2016. A previsão para execução dos Planos de Ação das organizações participantes foi estimada para o período compreendido entre fevereiro de 2016 a março de 2018.¹⁵

Abaixo, notícia da adesão de 124 empresas ao Programa, datada de 3 de maio de 2016.

Figura 9: “Printscreen” de notícia veiculada na cerimônia de 6ª edição do Programa (fotografia)



Ministra Nilma Gomes e representante da ONU Mulheres Brasil, Nadine Gasman na cerimônia de assinatura do termo da 6ª edição do Pró-Equidade de Gênero e Raça
Foto: Leo Rizzo/SPM

Fonte:

ONU Mulheres (<http://www.onumulheres.org.br/noticias/pro-equidade-de-genero-e-raca-firma-termo-de-compromisso-com-124-empresas>)

¹⁴Reproduza-se a nota de rodapé do autor disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,10000078768>. Acesso em 18.jan.2017.

¹⁵ Cronograma disponível em: <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/mulher-e-trabalho/programa-pro-equidade-de-genero-e-raca/6a-edicao/cronograma-programa-pro.pdf>. Acesso em 26/02/2020

Figura 10 – “Printscreen” de notícia veiculada na cerimônia de 6ª edição do Programa (texto)

A cerimônia de assinatura do Termo de Compromisso da 6ª edição do programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, em 19 de abril, em Brasília, contou com as presenças da ministra das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, Nilma Lino Gomes, da secretária Especial de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci, da representante da ONU Mulheres, Nadine Gasnan, do diretor da Organização Internacional do Trabalho no Brasil, Peter Poschen, representantes das empresas que aderiram ao programa, autoridades e funcionários que trabalham no programa.

Nilma Lino Gomes destacou que iniciativas como o Pró-Equidade foram criadas no governo Lula e fortalecidas no governo Dilma Rousseff e chega à 6ª edição como uma ação exitosa. A ministra falou da importância dos comitês de gênero e raça, dentro das organizações, e do trabalho que desenvolvem. Aproveitou a oportunidade também para prestar homenagens à Presidenta Dilma Rousseff. “A Presidenta merece todo o nosso respeito e admiração pela sua história e legado”, afirmou, lembrando que, “nesse momento nós não podemos retroceder” e que a democracia deve ser garantida e consolidada.

Eleonora Menicucci, que há cerca de cinco anos acompanha todas as ações do Pró-Equidade, afirmou que o governo Dilma Rousseff tem lutado contra o racismo e sexismo. Destacou que o momento político é difícil, mas que a Presidenta Dilma Rousseff “é uma mulher forte e determinada”. “Ela lutará como sempre lutou até o fim por suas convicções e, neste caso, para defender seu mandato que o povo lhe outorgou”, enfatizou.

Em relação às desigualdades no mundo trabalho, principalmente as salariais, Eleonora Menicucci disse que precisam ser enfrentadas. “Trabalho igual, salário igual”, destacou a secretária Especial, explicando que, mesmo que a frase seja considerada chavão, não é, porque as desigualdades são bem reais no ambiente de trabalho. E reconheceu que as empresas estão avançando e informou que as organizações que firmaram compromisso com o programa empregam mais de 1 milhão de trabalhadores em todo o país. “Tenho orgulho de dizer que as empresas estão avançando. Nosso governo avançou na consolidação de direitos”, completou.

A representante da ONU Mulheres no Brasil, Nadine Gasman, disse que é preciso levar adiante o programa e que não deve permitir retrocessos nas pautas conquistadas. Segundo o diretor da OIT, Peter Poschen, programas como Pró-Equidade ajudam a melhorar o clima interno das empresas e trazem ideias novas para o mundo.

O programa Pró-Equidade de Gênero e Raça busca a adesão de empresas que prezam pela promoção de igualdade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho. Criado em 2005, o projeto que garante o Selo de Pró-Equidade de Raça e Gênero para empresas públicas e privadas participantes.

Fonte: ONU Mulheres (<http://www.onumulheres.org.br/noticias/pro-equidade-de-genero-e-raca-firma-termo-de-compromisso-com-124-empresas>)

3.3. O Programa Pró-Equidade no período Temer-Bolsonaro (2016-2020)

O governo Temer teve início no dia 12 de maio de 2016, quando o então vice-presidente da República, Michel Temer, assumiu interinamente o cargo de presidente após o afastamento temporário da então presidenta Dilma Rousseff. Limongi (2017) discute o impedimento da presidenta Dilma, seguindo a proposição de Pérez-Liñán, para quem: “Impeachment é um subconjunto de crises presidenciais, uma forma extremamente hostil de relações entre executivo e legislativo [...] [O impeachment] é frequentemente uma arma institucional empregada contra presidentes que enfrentam um legislativo beligerante” (*apud* LIMONGI, 2017, p.5). A posse definitiva de Temer se estabeleceu em 31 de agosto de 2016, quando concluído o processo de impeachment pelo Senado Federal.

Ainda em 12 de maio de 2016, foi publicada a Medida Provisória n. 726, em edição extra do Diário Oficial. Tratava-se de reforma ministerial promovida pelo então presidente interino, na qual foi extinto o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, no qual estavam reunidos, desde outubro de 2015, a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em

virtude da MP nº 696/2015. A MP 726 (convertida na Lei n. 13.341/2016) passou as três pastas (Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos) ao Ministério da Justiça e Cidadania.

Em 3 de fevereiro de 2017, a Medida Provisória n. 768/2017 (BRASIL, 2017) extinguiu definitivamente as Secretarias de Políticas para as Mulheres e a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, juntamente com a de Direitos Humanos; dos Direitos da Pessoa com Deficiência; de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Tal mudança, bastante representativa da instabilidade que marca o processo de institucionalidade das temáticas de gênero e de raça no país, refletiu também na execução do Programa Pró-Equidade. Como já registrado, a sexta e última edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça teve o prazo de 20/08/2015 a 20/01/2016 para adesão voluntária de Organizações. O Prazo para envio da Ficha Perfil e do respectivo Plano de ação foi até 29/02/2016 e a cerimônia de entrega do Selo Para empresas vencedoras estava marcada para junho de 2018 conforme o Calendário Oficial. Contudo, não existem registros até a data de conclusão desta pesquisa, acerca da execução e do encerramento do Programa, com as respectivas avaliações de Planos de Ação das organizações participantes e outorga do Selo Pró-Equidade às vencedoras.

Em **20 de abril de 2018** foi assinado eletronicamente, no bojo do Processo Administrativo n. 00036.000555/2018-81, o Termo de Referência para a contratação de

[...] consultor/a para Consultoria técnica especializada para avaliação de 122 Planos de Ação apresentados pelas empresas participantes da 6ª edição do Selo do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e produção de documento (Relatório Executivo com recomendações (subsídios) voltados ao desenvolvimento desta edição.

É de se observar que entre as atribuições do(a) único(a) profissional selecionado(a) esteja a de elaborar os 122 relatórios com o resultado das análises e recomendações para cada empresa "com pontos fortes, oportunidades de melhorias e boas práticas" Também consta do referido Termo de Referência¹⁶ que

As atividades desenvolvidas pelo (a) consultor(a) deverão ser realizadas em conjunto com a equipe da SPM/, localizada em Brasília/DF, com o objetivo de transferir para a mesma o conhecimento produzido e de capacitar e aperfeiçoar as técnicas adotadas.

Tal responsabilidade de consultor de transferir conhecimento e capacitar a equipe da SPM nos chama atenção, notadamente pela ideia central de monitoramento e avaliação do

¹⁶Disponível em: onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/09/TdR-Pro-Equidade-versao-final.pdf . Acesso em ago. 2017.

Programa, até então, vir se pautando na atuação de Comitês, com atribuição de assessoramento ao longo de toda a execução do Programa, inclusive à distância, caso dos Comitês *ad hoc*, compostos de especialistas provenientes de núcleos de estudos de gênero e raça em universidades do país, senão vejamos:

O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça possui dois Comitês que assessoram a Coordenação do Programa no desenvolvimento de todas as suas etapas. O Comitê Ad Hoc é composto por professoras de núcleos de estudos e pesquisas de gênero, raça e trabalho de diferentes Universidades do país. O Comitê Técnico Institucional é formado por representantes de Confederações e Centrais de trabalhadoras e trabalhadores e de Conselhos Nacionais Profissionais, além de representantes de Ministérios afins (PRÓ-EQUIDADE, 2016).

A seleção para contratação da referida consultoria técnica foi publicada no **Diário Oficial da União**¹⁷ em **05 de setembro de 2018**, no bojo do Projeto: 001/2014, denominado "Fortalecimento das Políticas Públicas para as Mulheres" na modalidade Produto. Então, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres já se encontrava a cargo do Ministério dos Direitos Humanos, em virtude da edição, em **20 de junho de 2018**, pelo governo Temer, do Decreto n. 9.417/ 2018, que transferiu a SPM, juntamente com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher da Secretaria de Governo da Presidência da República para o Ministério dos Direitos Humanos.

Também chama a nossa atenção a distinção substancial entre a natureza deste edital de consultoria e os editais publicados na gestão anterior. Com efeito, coletamos registros das seguintes chamadas públicas entre 2012 e 2015¹⁸, em que é possível vislumbrar que as consultorias tinham assento nas ações dos PNPMs e funções desde naturezas técnicas como elaboração de texto e produção gráfica par revistas de divulgação, como específicas de avaliação e redesenho do programa, bem como de impactos das ações implementadas na redução das desigualdades de Gênero e Raça no âmbito empresarial.

Edital nº 005/2012:Atividade: 2.2–Consultoria de pessoa física para a avaliação e redesenho do Programa Pró-Equidade. Objetivo do contrato: Contratação de pessoa física para elaboração de estudo de avaliação de políticas públicas para igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho de forma a subsidiar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça por intermédio de estudos de legislações e ações sobre o tema;

Edital 11/2014:Atividade: 4.1.1 – Avaliar a implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça no segmento empresarial. Objetivo do contrato:

¹⁷Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/09/DOU-Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>

¹⁸ Os editais SPM 005/2012; 11/2014; 09/2015 e 14/2015 encontram-se disponíveis em: https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/sobre/editais/editais-2015/tor_4-1-1-edicao-pro-equidade_recebido-de-samara-em-08-09-15.docx

Contratação de consultoria para levantamento e análise dos instrumentos legais referentes à ampliação de direitos do trabalho da mulher já existentes e aqueles em tramitação no Congresso, bem como acompanhamento e avaliação das principais questões em discussão. Com atenção às diferenças entre as legislações nos âmbitos da iniciativa privada e do setor público e suas implicações sobre o acesso das trabalhadoras a direitos;

Edital 09/2015: Atividade 4.1. Pesquisas e capacitação para avaliar e disseminar os programas voltados à inserção econômica das mulheres realizadas. Objetivo do contrato: Contratação de consultoria para avaliar a execução do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, por meio do mapeamento dos entraves enfrentados pelas empresas na execução dos Planos de Ação, bem como os impactos das ações implementadas na redução das desigualdades de Gênero e Raça, percebidos na 5ª Edição

Edital 014/2015: Atividade 4.1: Pesquisas e capacitações para avaliar e disseminar os programas voltados à inserção econômica das mulheres realizadas. Objetivo do contrato: Contratação de consultoria de pessoa física para elaboração de texto e projeto gráfico de revista para divulgação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

Todas essas consultorias gravitaram, também, em torno do eixo fortalecimento das políticas para as mulheres, porém como ações complementares, o que a nosso ver é bastante distinto do lançamento do edital 04/2018, que condensou todas as atribuições originalmente conferidas a núcleos de gênero e raça de Universidades para apenas 1 profissional.

Nessa esteira, registram-se duas notícias veiculadas à época. A primeira, publicada em 05 de setembro de 2018, a comunicar a abertura de seleção até 9 de setembro daquele ano, "para a seleção de profissional para coordenação da avaliação de planos de trabalho; elaboração de recomendações para a concessão de selo; realização de devolutiva com empresas que não receberam o selo; e identificação de boas práticas implementadas pelas empresas"; e a segunda, datada de 02 de outubro de 2018, direcionada às organizações participantes acerca do adiamento das atividades referentes à finalização da 6ª Edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça para "o próximo exercício", juntamente com a solenidade de concessão do Selo Pró-Equidade Gênero e Raça".

Figura 11– “Printscreen” da notícia, veiculada no sítio eletrônico da ONU Mulheres

Com apoio da ONU Mulheres, SPM seleciona consultoria, até 9/9, para avaliação de planos de ação de empresas do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça



05.09.2018

Acesse: [edital da consultoria](#) | [publicação no Diário Oficial da União](#) | [termo de referência](#) | [formulário P11](#)

A Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres da Secretaria de Governo da Presidência da República está com **edital de consultoria** aberto, até 9 de setembro, para a seleção de profissional para coordenação da avaliação de planos de trabalho; elaboração de recomendações para a concessão de selo; realização de devolutiva com empresas que não receberam o selo; e identificação de boas práticas implementadas pelas empresas, entre outras demandas relacionadas em detalhe no **termo de referência**. A seleção ocorre no âmbito da cooperação técnica entre a SPM e a ONU Mulheres Brasil.

Será selecionada somente uma pessoa para a realização do trabalho até janeiro de 2019. São requisitos mínimos: diploma de nível superior, mestrado em Ciências Humanas, Sociais, Administração de Empresas ou áreas correlatas; experiência profissional (mínimo de seis anos) em programas de responsabilidade social e em concepção e coordenação de premiações voltadas aos setor corporativo. São requisitos desejáveis: Pós-graduação na área de gestão de negócios, experiência profissional (mínimo cinco anos) com programas e ações de igualdade de gênero no setor privado, experiência profissional (mínimo cinco anos) em programas de responsabilidade social e experiência profissional com concepção e coordenação de premiações de promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho, especializado em empresas; e conhecimento sólido do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.

As pessoas interessadas deverão enviar todos os documentos listados na seção “Candidatura”, incluindo o formulário P11 para inscrição, proposta financeira, sendo esta em documento separado contendo os valores das parcelas por produto e valor da consultoria conforme a seção “Produtos, cronograma e pagamentos”, e plano de trabalho preliminar. Toda documentação deverá ser enviada para o endereço eletrônico consultorias@spm.gov.br, especificando no assunto da mensagem “Edital 04/2018 – Consultoria – Avaliação das empresas participantes da 6ª edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça”.

Fonte: ONU Mulheres(<http://www.onumulheres.org.br/noticias/com-apoio-da-onu-mulheres-spm-seleciona-consultoria-ate-9-9-para-avaliacao-de-planos-de-acao-de-empresas-do-programa-pro-equidade-de-genero-e-raca/>)

Figura 12– Comunicado de adiamento da finalização da 6ª edição do programa

COMUNICADO

A Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), comunica que, em razão de mudanças institucionais ocorridas em 2018 e tratando-se ainda de um ano atípico, em virtude do pleito eleitoral, o cronograma da 6ª Edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça sofreu alterações.

A SNPM, juntamente com a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/MDH), a ONU Mulheres e Organização Internacional do Trabalho (OIT), estão somando esforços para a conclusão dessa edição e, em breve, novas datas serão comunicadas, assim como a divulgação das empresas contempladas com o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça e demais informações relevantes para sua finalização.



SECRETARIA NACIONAL DE
POLÍTICAS DE PROMOÇÃO
DA IGUALDADE RACIAL

SECRETARIA NACIONAL DE
POLÍTICAS PARA MULHERES

MINISTÉRIO DOS
DIREITOS HUMANOS

GOVERNO
FEDERAL

Fonte: Ministério dos Direitos Humanos (https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/comunicado_spm.jpg/view)

A seu turno, em **17 de dezembro de 2018**, o Ministério dos Direitos Humanos publicou a Portaria nº 374/2018 designando servidores, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, para compor o Comitê Ad Hoc da 6ª Edição do Programa Pró-Equidade de Gênero

e Raça. Tal designação aponta, salvo melhor juízo, para um esforço meramente formal empreendido "no fechar das cortinas" do mandato do governo Temer, no sentido de preservar o caráter técnico no processo de monitoramento e avaliação, em que pesem os impactos das intensas mudanças administrativas e de gestão sofridas pela SPM, geradoras de inquestionável enfraquecimento.

Em **1º de janeiro de 2019**, Jair Bolsonaro assume a Presidência da República. A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 2019 estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Assim, o antigo Ministério de Direitos Humanos agora passa a ser chamado de Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. A Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial integram a estrutura básica do referido Ministério.

Em **30 de dezembro de 2019**, o Ministério da Economia editou a Portaria n. 674/2019, que dispôs sobre a atualização do Plano Plurianual 2016-2019. Por meio desta Portaria, o governo federal excluiu do PPA 2016-2019 a Iniciativa 05G5 - "Estímulo à ascensão e permanência das mulheres nos cargos diretivos das organizações públicas e privadas, de médio e grande porte, participantes do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça" (BRASIL, 2019b).

Não existem, até o momento de fechamento desta pesquisa, notícias a respeito do encerramento da 6ª edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, com a respectiva cerimônia de outorga do Selo Pró-Equidade às empresas vencedoras.

3.4. Uma reflexão sobre a omissão do Estado perante as políticas públicas de gênero e raça

Segundo Silva Junior *et al.* (2010), a passagem de uma gestão pública confirma uma tendência histórica das agendas públicas no Brasil desde 1930. Trata-se da dicotomia "continuidade-descontinuidade" (p. 117), que age sobre a esfera pública governamental independentemente dos interesses dos cidadãos. Essa cultura autoritária na administração pública brasileira apontada por Silva Junior *et al.* orienta as novas gestões a entenderem por inválidas ou destituídas de valor as iniciativas da gestão anterior, e se reflete no descompromisso com o arquivamento, sistematização de dados e avaliação de programas sociais já empreendidos.

Nesse sentido é que registram, com acerto, Silva Junior *et al.* (2010) que o resultado desta dicotomia "continuidade-descontinuidade" é a "sensação de um eterno começar de novo" (p. 119), o que, em nossa pesquisa, fica evidente a partir da análise de como as numerosas mudanças havidas no campo político-governamental impactaram diretamente na execução de um Programa voltado para mulheres no mundo do trabalho, com recorte étnico-racial.

Com efeito, a cada transferência da gestão das políticas para mulheres e para promoção da igualdade racial, acentuada a partir da transição Dilma-Temer e intensificada no governo Bolsonaro, fica mais cristalina a falta de consistência do compromisso institucional com essas questões, cuja complexidade demanda o tratamento como efetivas políticas de Estado e não meras opções de cada governo. A esse respeito, registrou Moreira (2018) em seu estudo sobre a institucionalização de políticas para mulheres:

Em nosso ver, a recente desestabilização na institucionalidade da política para mulheres a nível federal, que acarreta na constante alteração das equipes, fragiliza a implementação das políticas no país e enfraquece as conquistas sociais adquiridas nos últimos 30 anos, dado que coube à SPM durante pouco mais de uma década liderar o ciclo das políticas públicas. Ademais a inexistência de carreira especializada na temática de políticas pública e gênero no quadro de pessoal efetivo torna a política para as mulheres volátil, e se não impossibilita por completo, dificulta em muito o acúmulo de todo o esforço realizado num dado período e torna a maior ou menor institucionalização dependente sempre do grupo que assume o governo e da orientação das gestoras que assumem o espaço (MOREIRA, 2018, p. 88).

A omissão institucional acerca das desigualdades de gênero e de raça no mundo do trabalho vem sendo apontada há décadas como um dos principais sustentáculos da reprodução de racismo e sexismo no Brasil, conforme pontua Bento (2002, p. 11). Entendemos que essa omissão se dá em dois vieses ideológicos: o primeiro, mais amplo - em decorrência da naturalização programada das desigualdades dessa natureza, a qual, em última análise, leva a compreensão de que o seu combate seja entendido como restrito ao campo das punições pessoais - , e o segundo, mais específico, relacionado ao traço autoritário da gestão pública no Brasil - uma vez que o arquivamento de dados públicos e a existência de estrutura institucional apta para promover avaliação de programas sociais antes de quaisquer providências, seja para alterar ou extinguir, deveria constituir providência mínima em termo de gestão de política de Estado.

Conforme registra Carneiro (2019), acompanhamos, com a promulgação da Constituição de 1988, o que parecia o "limiar de um novo tempo, de reconciliação da nação brasileira consigo mesma, com sua história e a superação efetiva das fábulas de cordialidade que mascararam por tempo demais as sequelas de um passado escravista" (p.225). A autora

reflete sobre como a edição de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais como a criminalização do racismo mobilizou alta procura do Judiciário por parte das vítimas desse crime e de como essa alta procura não foi acompanhada pela sensibilidade da Justiça em fazer valer as prescrições legais positivadas para essa finalidade. Da mesma forma, nos traz o exemplo da conquista relativa à proteção constitucional do mercado de trabalho da mulher mediante incentivos específicos, nos termos da lei, presente no artigo 6º, inciso XX do capítulo dedicado aos Direitos Sociais da Constituição Cidadã. Com tal regramento, estaria o país possibilitando a adoção de medidas concretas de inserção, permanência e ascensão de mulheres no mercado formal de trabalho, o que seria fundamental às mulheres, as negras em particular, por representarem o grupo social em maior nível de vulnerabilidade. Contudo, conforme registrou Carneiro (2019) no "Seminário Constituição 20 Anos: Estado, Democracia e Participação Popular" ocorrido em 2008:

Passados vinte anos, os indicadores apontam a inércia da estratificação de gênero e raça no mercado de trabalho, conforme demonstrado por pesquisa realizada pelo Instituto Ethos entre as 500 maiores empresas do país na qual os postos de gerência, chefias e diretorias são apropriados em mais de 90% por homens brancos. Sendo que mulheres negras nessas posições não alcançam valor estatístico (p. 231).

Nesse sentido, entendemos que estudar as omissões do Estado perante as políticas de enfrentamento das desigualdades de gênero e de raça, passa por analisar o racismo e o sexismo enquanto princípios de hierarquização social, conforme teorizou Santos(1996), de modo que mesmo as políticas ditas de enfrentamento podem facilmente ser entendidas como concessões e executadas de maneira a limitar ao mínimo a mobilidade social dentro do sistema, dependente da desigualdade. Especificamente quanto ao mundo do trabalho, também é de se levar em conta a análise da tradição do Estado em perpetuar a concentração de riquezas e a manutenção de privilégios e inviabilizar da mínima possibilidade de alteração no *status quo* social.

O ciclo do Programa aqui estudado, a exemplo de tantos outros de diferentes escopos e alcances que não sobrevivem a mudanças governamentais, nos permite apontar o caráter estrutural do racismo, o choque entre os princípios da democracia com a naturalização das hierarquias de gênero e de raça, e o caráter autoritário das gestões públicas como alguns dos aspectos gerais do complexo fenômeno social que instabiliza políticas e programas sociais voltados à promoção de uma sociedade mais igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espelhando as nossas demais estruturas sociais, o mundo do trabalho é construído sobre os pilares do racismo e do sexismo, uma vez que ambos foram tramas fundamentais à tessitura da vida em sociedade tal como conhecemos. O caráter estrutural e estruturante do racismo é de importante análise, inclusive, pelos movimentos feministas e de mulheres em sua aproximação com o Estado e com os espaços de gestão onde são concebidas as políticas públicas com viés de gênero. Isso porque, sendo o racismo um processo histórico e político, acaba por condicionar à exclusão sistemática dos grupos racializados não hegemônicos do alcance de suas ações.

Conforme já registramos, o feminismo negro evidenciou que propostas universalistas, ainda que comumente identificadas como importantes avanços da luta feminista e no campo de formulação de políticas públicas, reproduzem disparidades na medida em que deixam de observar a dimensão das hierarquias produzidas pelo racismo estrutural e expressas em dados como os de formalização da ocupação, discriminação salarial e condições de acesso e permanência nas relações de trabalho.

A Constituição de 1988 logrou lançar, após um processo de lutas sociais históricas, as bases de um projeto potencialmente apto a proporcionar profundas transformações sociais, fundamentais ao Estado de Bem-Estar em cujos valores foi inspirada. Contudo, em que pese defendamos o direito fundamental à efetivação da Constituição e registremos a importância histórica da assimilação, pelo texto constitucional de 1988, de boa parte das demandas de movimentos envolvidos nas lutas antirracista e feminista, consignamos, também a contundente resistência dos poderes públicos à adoção de instrumentos aptos à concretização daquelas demandas, falhando, assim, na promoção de igualdade material e plena cidadania.

Por mais que os movimentos sociais organizados tenham avançado ao pautar implementação e fortalecimento das políticas para mulheres, inclusive no que toca o enfrentamento as desigualdades no mundo do trabalho como se viu ao longo desse trabalho, observamos que boa parte das políticas e programas sociais não resiste a mudanças governamentais, bem como que a avaliação de políticas implementadas em gestões passadas não se constitui, ainda, de um requisito em termo de gestão de política de Estado.

A naturalização de hierarquias de raça e gênero, em grande parte patrocinada pela razão metonímica, isto é, a razão que se reivindica a única e exclusiva forma de racionalidade no mundo, impacta diretamente na concepção, instrumentalização e gestão, pelo Estado, de

medidas eficazes de combate ao racismo, cujo enfrentamento encontra severas dificuldades para ser tratado como etapa necessária à correção das distorções que produzem divisão e subalternização de forma sistemática.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís Wendel. Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas (Nota Técnica). **Mercado de Trabalho**, Rio de Janeiro: IPEA, v. 25, p. 17-21, nov. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt_25e.pdf . Acesso em ago. 2019.

ABRAMO, Laís Wendel. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?**2007. Tese (Doutorado em Sociologia) –Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ABRAMO, LAÍS. O Programa Pró-Equidade de Gênero: uma experiência de política pública para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento -revista SER Social. Brasília, 2008.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019. ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ASSIS, Karina Gomes de; BELEM, Marcela Purini. Modelos de empresa, modelos de RS. **XXIX ENEGEP-Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, Salvador, 2009. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_101_674_13538.pdf. Acesso em: ago. 2019.

BELLO, Andrea Rosa. **A evolução do Programa Pró-Equidade de Gênero: 2005-2013**.2014. Tese (Doutorado em Administração Pública) –Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro, 2014.

BENTO, Maria Aparecida Silva; CARONE, Iray (org). **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BENTO, Maria Aparecida. A mulher negra no mercado de trabalho. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 479-485, 1995. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/16466/15036>, Acesso em ago. 2019.

BERNARDINO-COSTA, Joaze. Decolonialidade e interseccionalidade emancipadora: a organização política das trabalhadoras domésticas no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 147-163, jan./abr. 2015. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922015000100147&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: jun. 2019.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. **Mediações: -Revista de Ciências Sociais**, v. 20, n. 2, p. 27-55, 2015.

CALDWELL, Kia Lilly. Fronteiras da diferença: raça e mulher no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 91-108, 2000. Disponível em:<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/viewFile/11922/11177>, Acesso em jun. 2019.

CANOTILHO. J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.edição. Coimbra: Edições Almedina. 2000.

CARDOSO, Adalberto. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo, Pólen Livros, 2019.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 117-133, Dec. 2003. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso ago. 2019.

CARVALHO José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11.ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 99-127, 2016.

COLLINS, Patricia Hill. Interseccionalidade's definitional dilemmas. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, n. 41, p.1-20, 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER – CNDM. **Carta das mulheres**. Documento tirado num encontro nacional de mulheres em 26 de agosto de 1986. Brasília: CNDM, 1986. Disponível em:https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/a-constituente-e-as-mulheres/arquivos/Constituente%201987-1988-Carta%20das%20Mulheres%20aos%20Constituintes.pdf . Acesso em abr. 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171, jan. 2002. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/9558>>. Acesso em: 8 jun 2019.

CRENSHAW, Kimberlé. A interseccionalidade da discriminação de raça e gênero. 2002. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/09/Kimberle-Crenshaw.pdf>> Acesso em: jun. 2013.

CRENSHAW, Kimberlé. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. **VV. AA. Cruzamento: raça e gênero. Brasília: Unifem**, p. 7-16, 2004.

SILVA, Jorge da; YANNOULAS, Silvia C.; VOGEL, Vera L. **Trabalhando com a diversidade no PLANFOR: raça, cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais**. Organização: Arno Vogel. São Paulo: Unesp; Brasília: Flacso, 2011.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIS, Angela, **Mulheres, raça e classe** / Angela Davis; tradução Heci Regina Candiani. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016 (recurso digital).

DESLANDES, Suely Ferreira. A construção do projeto de pesquisa. *In*: MINAYO, Maria Cecília Sanchez. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.p. 31-50.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Campinas: Unicamp/IE, jun. 2017(Texto para discussão n.308). Disponível em:www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3537&tp=a. Acesso em 04/12/2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600959&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: dez. 2018.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas na esfera local de governo. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 14, p. 65-104, 1999.

FERES JÚNIOR, João. Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: Estados Unidos e Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1-3, p. 63-84, 2007.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? **Lua Nova**, n. 99, p. 257-295, 2016.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro à sociedade de classes**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1964.

FONSECA, Dagoberto José. **Políticas públicas e ações afirmativas**. São Paulo: Selo Negro, 2009.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, 2006. Disponível em:<http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/viewFile/50109/54229>. Acesso em abr. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala**. 1ª edição digital. São Paulo: Global Editora, 2019. Disponível parcialmente em:

https://books.google.com.br/books/about/Casa_grande_senzala.html?id=6V-IDwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, Acesso em jun. 2019.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado. **O movimento negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a igualdade racial no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – FGV, São Paulo, 2009.

GOMES, Nilma Lino (org.). **O Movimento Negro educador**: saberes construídos nas lutas por emancipação: Petrópolis: Vozes, 2011.

GOMES, Nilma Lino. O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 133-154, 2011.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**, v. 23, p. 67-80, 2000

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo, **Preconceito e discriminação**: queixas de ofensas e tratamento desigual dos negros no Brasil. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo: Ed. 34, 2004.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Cidadania e retóricas negras de inclusão social. **Lua Nova**, n. 85, p. 13-40, 2012.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Depois da democracia racial. **Tempo Social**, v. 18, n. 2, p. 269-287, 2006.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Daniele. A classe operária tem dois sexos. **Revista Estudos Feministas**, v. 2, n. 3, p. 93-100, 1994.

HOLSTON, James. **A Cidadania Insurgente**: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil, São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IVO, Anete Brito Leal (coord.). **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social**: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Anablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. *In*: THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008.p. 135-170.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 77-95, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: dez. 2020.

MALOMALO, Bas'ilele. **Repensar o multiculturalismo e o desenvolvimento no Brasil: políticas públicas de ações afirmativas para a população negra (1995-2009)**. 2010. 482 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106247>>. Acesso em: jul.2019.

MALOMALO, Bas'ilele. **Repensar o multiculturalismo e o desenvolvimento no Brasil: políticas públicas de ações afirmativas para a população negra (1995-2009): volume 2**[recurso eletrônico], Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017.

MARQUES, Rosa Maria. O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. **Argumentum**, v. 7, n. 2, p. 7-21, 2015. Disponível em: <http://www.portaldepublicacoes.ufes.br/argumentum/article/view/10517>. Acesso em: jul. 2019.

MENDES, Gabriel Gutierrez. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Pérez-Liñán. **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 49, n. 1, p. 253-278, 2018.

MOEHLECKE, Sabrina: Ação Afirmativa: história e debates no Brasil. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

MOREIRA, Aline Ramos. **Políticas públicas para mulheres: uma análise de sua institucionalização no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2018.

ORTIZ, Marília Sorrini Peres. **O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e o enfrentamento das desigualdades no mundo do trabalho: um estudo a partir dos sentidos construídos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV, São Paulo, 2014.

PAIXÃO, Marcelo; ROSSETTO, Irene; MONTOVANELE, Fabiana; CARVANO, Luiz M. (org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond: LAESER: Instituto de Economia da UFRJ, c2010.

PEREIRA, Amílcar Araújo. **O mundo negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil**. Rio de Janeiro, Pallas: Faperj, 2013. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and Political Instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

PINHEIRO, Luana Simões; LIMA JUNIOR, Antonio Teixeira; FONTOURA, Natália de Oliveira; SILVA, Rosane da (org.). **Mulheres e trabalho**: breve análise do período 2004-2014., mar2016. Brasília: IPEA, 2016. (Nota Técnica, n. 24). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27317. Acesso em: mar. de 2017.

PRÓ-EQUIDADE de gênero [Programa]:oportunidades iguais; respeito às diferenças. 2.ed. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Presidência da República, 2008.

PRÓ-EQUIDADE de gênero e raça 10 anos [Programa]: Rompendo fronteiras no mundo do trabalho. Brasília: SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2016.

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro**: uma leitura inicial. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)–FGV, São Paulo, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENEZES, Maria Paula (org.), **Epistemologias do sul**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma pedagogia do conflito. *In*: SILVA, Luiz H. da; AZEVEDO, José Clóvis (org.). **Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais**. Porto Alegre: Editor Sulina, 1996. p. 15-33.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [online], 63, 2002. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/1285>; DOI: 10.4000/rccs.1285. Acesso em ago. 2019.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do movimento negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988)**: um estudo das demandas por direitos. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – FGV, São Paulo, 2015.

SCOTT Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/SCOTTJoanGenero.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, L. H. *et. al.* (org.). **Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais**. Porto Alegre: Sulina, 1996.

SILVA JUNIOR, Hédio *et al.* **Políticas públicas de promoção da igualdade racial**. São Paulo: 2010.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

THEODORO, Mário *et al.*(org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição.** Brasília: IPEA, 2008. Disponível em:http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605. Acesso em: ago. 2019.

THEODORO, Mário. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 1, p. 205-219, 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.unb.br/index.php/repam/article/viewFile/11461/8120>. Acesso em ago. 2019.

UNFPA – Fundo de Participação das Nações Unidas. **Situação da População Mundial 2017: Mundos Distantes – Saúde e Direitos Reprodutivos em uma era de desigualdade.** Nova York. Disponível em: <http://unfpa.org.br/swop2017/swop2017.pdf>. Acesso em: maio 2018.

WERNECK, Jurema. Nossos passos vêm de longe! Movimentos de mulheres negras e estratégias políticas contra o sexismo e o racismo. **Vents d'Est, vents d'Ouest: Mouvements de femmes et féminismes anticoloniaux [en línea]**. Genève: Graduate Institute Publications, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2015.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: abr. 2020.

BRASIL. Decreto n. 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2003. Também disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4886.htm. Acesso em ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 maio 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm

BRASIL. Lei n. 12.314, de 19 de agosto de 2010. Altera as Leis n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de

9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei n. 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112314.htm. Acesso em ago. 2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º. jan. 2003 (convertida na Lei n. 10.863/2003).

BRASIL. Medida Provisória n. 111, de 21 de março de 2003. Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 mar. 2003 (convertida na Lei n. 10.678/2003). Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2003/111.htm>

BRASIL. Medida Provisória nº 696 de 02 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 2015 (convertida na Lei n. 13.266/2016). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Medida Provisória n726 de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 maio 2016 (convertida na Lei n. 13.341/2016). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 768/2017, de 2 de fevereiro de 2017. Cria a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos, altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 fev. 2017 (revogada pela MP n. 782/2017; revogada pela Lei n. 13.502/2017). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv768.htm. Acesso em ago. 2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019a. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Brasília, 1º. jan. 2019 (convertida na Lei n. 13.844/2019). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Política para as Mulheres. **Plano Nacional de Política para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2004. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/PNPM.pdf> . Acesso em ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Política para as Mulheres. **II Plano Nacional de Política para as Mulheres**.2008a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/planonacional_politicamulheres.pdf. Acesso em ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 6.387, de 5 de março de 2008. Aprova o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – IIPNPM, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.Brasília,6 mar. 2008b.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial**: Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2006. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/publicacoes/pnpir.pdf> . Acesso em ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 5.390, de 8 de março de 2005. Aprova o Plano Nacional de Políticas para Mulheres – PNPM, institui o Comitê de Articulação e Monitoramento e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 9 de mar. 2005a.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Portaria SEPM n. 39, de 22 de setembro de 2005. Aprova a criação do “Programa Pró-Equidade de Gênero”. **Diário Oficial da União**.Brasília, 23 set. 2005b.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República. Portaria n. 43, de 13 de maio de 2011. **Diário Oficial da União**.Brasília: 16 maio 2011.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jan. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2016-2019. **Diário Oficial da União**, Brasília,14 jan. 2016.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. **Relatório de Gestão 2011-maio de 2016**. Brasília: SPM, [2016]. Disponível em:

<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2018/08/relatorio-de-gestao-spm.pdf> . Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Guia operacional. 6. ed. Brasília: SPM, 2016.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria n. 674, de 30 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a atualização do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília: **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2019b. Acesso em ago. 2019.

LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS (LOAs)

BRASIL. Lei n. 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. [Lei Nº 11.306, de 16 de maio de 2006](#) Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.451, de 7 de Fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.647, de 24/03/2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Leinº 11897, de 30/12/2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>.

BRASIL. Lei nº 12.214, de 26/01/2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.595, de 19/01/2012. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.798, de 04/04/2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.952, de 20/01/2014.. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.115, de 20/04/2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: ago. 2019.