

# A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes / *Mainstreaming gender and race in the National Qualification Plan: critical analysis and guidelines*

---

ANA ALICE COSTA\*

CECÍLIA M.B. SARDENBERG\*\*

**Resumo:** Este trabalho objetiva contribuir para a efetivação de políticas de inclusão na sociedade brasileira, desenvolvendo, para tanto, uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) de 2004-2006, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Oferece, ainda, diretrizes para a transversalização de uma perspectiva de igualdade de gênero e raça no referido Plano. O trabalho está organizado em quatro seções. Na primeira, debruçamo-nos, ainda que brevemente, sobre os aportes teóricos, prático-políticos e estratégias de transversalização de gênero e raça, para elaboramos um modelo de análise. Na segunda, esboçamos as características centrais do PNQ, reservando, para a terceira, a avaliação crítica na perspectiva do modelo de transversalização proposto. Na quarta e última seção, formulamos, como considerações finais, diretrizes para a implementação da proposta de transversalização de gênero e raça no PNQ.

**Palavras-chave:** transversalização de gênero e raça, trabalho e emprego, planos de qualificação.

---

\* Doutora em Ciência Política, UNAM, México; professora associada do Departamento de Antropologia da Universidade Federal da Bahia (UFBA); coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres Gênero e Feminismo (PPG-NEIM) da UFBA. *E-mail:* analice@ufba.br

\*\* Doutora em Antropologia pela Boston University, USA; professora associada do Departamento de Antropologia da UFBA; diretora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM) da UFBA. *E-mail:* ceciliasard@yahoo.com.br

O presente trabalho foi apresentado, originalmente, como relatório de pesquisa do Projeto de Coperação Técnica estabelecida entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a implementação de ações voltadas para a transversalização de Gênero e Raça no Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

**Abstract:** This work aims at contributing to the effectiveness of inclusion policies in Brazilian society by means of a critical analysis of the 2004-2006 National Qualification Plan (PNQ) of the Ministry of Labor and Employment (MTE). It also formulates some guidelines for mainstreaming a gender and race perspective in the aforementioned Plan. The paper is organized in four sections. In the first, we briefly consider the theoretical and practical-political basis of gender and race mainstreaming as well as some of the different strategies employed in that direction, in order to formulate a model of analysis. Next, we delineate the central characteristics of the PNQ, reserving, for the third section, the critical evaluation according to the proposed mainstreaming model. In the fourth and last section we formulate, as part of our final considerations, some guidelines for the implementation of a gender and race mainstreaming strategy in the PNQ.

**Keywords:** gender and race mainstreaming; labor and employment; qualification plans.

Ao endossar a Plataforma de Ação formulada durante a IV Conferência Internacional da Mulher, realizada em Beijing, China, em 1995, o Brasil comprometeu-se a levar adiante o processo de *transversalização do enfoque de gênero* como estratégia fundamental para a construção da equidade de gênero e empoderamento das mulheres. Da mesma forma, como signatário da Declaração de Durban e do Plano de Ação resultante da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e as Formas de Intolerância Correlatas (realizada em 2001 em Durban, África do Sul), o Brasil também se comprometeu a avançar no combate às desigualdades raciais. Isso significa que o Estado brasileiro se comprometeu a incorporar a perspectiva de gênero e igualdade racial em todas as políticas, programas e ações desenvolvidas, nas diferentes áreas governamentais.

No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, esses compromissos vêm ganhando novos contornos, pois a inclusão social e o combate às desigualdades sociais figuraram como uma das suas principais bandeiras de campanha. No caso das mulheres

e dos negros, isso vem se materializando a partir da criação de novas institucionalidades ligadas diretamente à Presidência da República, com *status* de Ministério, direcionadas à implementação de políticas específicas para esses segmentos, a saber: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM). Além disso, para a implementação das políticas de inclusão social, foram também criados departamentos, coordenadorias e/ou setores especializados em diferentes ministérios e organismos federais, que deverão trabalhar em articulação com as novas secretarias no sentido de levar adiante uma proposta de “concertação de gênero e raça”.

Um passo fundamental nessa direção foi a incorporação de questões de gênero e de promoção da igualdade racial ao Plano Plurianual (PPA) 2004/2007,<sup>1</sup> cujo primeiro mega objetivo referiu-se, precisamente, à “inclusão social e redução das desigualdades sociais”. De fato, diferente dos PPAs anteriores, a formulação do PPA 2004-2007 não só contou com a participação da sociedade civil,<sup>2</sup> como também tomou como premissa a noção de que as desigualdades sociais são acirradas com a intersecção das dimensões de gênero, raça, regionais e entre campo e cidade. Assim, definiu como principal desafio para o Estado brasileiro, “ampliar a cidadania, isto é, atuar de modo articulado e integrado, de forma a garantir a universalização dos direitos sociais básicos e, simultaneamente, atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis da população” (Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003).

Nesse sentido, dentre outras ações, o governo federal firmou um protocolo de intenções com a Organização Internacional do

---

<sup>1</sup> Veja-se o documento “Estratégias para transversalizar a perspectiva de promoção da igualdade de gênero no governo Lula”, apresentado por várias entidades feministas da sociedade civil ao Congresso Nacional (Jornal FEMEA, Brasília, n.122, março, 2003).

<sup>2</sup> Essa participação foi liderada pela Associação Brasileira de ONGs (Abong), que articulou diferentes redes e fóruns através da Inter-Redes, que hoje incorpora 35 fóruns e articulações regionais (Relatório Inter-Redes, 2003).

Trabalho (OIT), para a implantação do *Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Raça, a Erradicação da Pobreza e a Geração de Empregos (GRPE)*, com o propósito de facilitar a integração do enfoque de gênero e raça nas estratégias de combate à pobreza e de formular programas de geração de emprego e renda através do fortalecimento das capacidades institucionais dos governos, organizações de trabalhadores e empregadores. Além disso, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) também buscou outras parcerias com a OIT, destacando-se, dentre elas, o apoio à implementação do processo de transversalização de gênero e raça no seu Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Este artigo é fruto dessa parceria. Resulta de uma consultoria nossa para a OIT, voltada para a avaliação do PNQ na perspectiva de gênero e raça e para a formulação de diretrizes para essa proposta de transversalização. O trabalho objetiva, assim, contribuir para a efetivação dessas políticas de inclusão, a partir de reflexões críticas sobre as estratégias de transversalização de gênero e raça que vêm sendo desenvolvidas em diferentes contextos. Para tanto, o texto está organizado em quatro seções. Na primeira, debruçamo-nos, ainda que brevemente, sobre os aportes teóricos, prático-políticos e estratégias de transversalização de gênero e raça, para elaboramos um modelo de análise. Na segunda, esboçamos as características centrais do PNQ, reservando, para a terceira, a avaliação crítica na perspectiva do modelo de transversalização proposto. Na quarta e última seção, formulamos, como considerações finais, diretrizes para a implementação da proposta de transversalização de gênero e raça no PNQ.

## **Transversalizando gênero e raça: aportes conceituais e prático-políticos**

Historicamente, as desigualdades de raça e gênero foram construídas, uma em relação à outra, usando-se as diferenças raciais para explicar a diferença de gênero e, conversamente, as diferenças

entre os sexos para explicar as diferenças entre as supostas raças. Assim, as raças “inferiores” passaram a representar o tipo “feminino” da espécie humana, enquanto as mulheres tornaram-se a “raça inferior de gênero” (Stepan, 1994, p. 75). Nessa construção mútua, feita por analogias, racismo e sexismo tiveram o respaldo da ciência moderna, sendo alimentados, conjuntamente, pelo sistema capitalista, ao tempo em que lhe forneceram, em contrapartida, mão-de-obra barata. Como bem observa Saffioti (1996, p. 7): “(...) ao longo da história do patriarcado, este foi-se fundindo com o racismo e, posteriormente, com o capitalismo, regime no qual desabrocharam, na sua plenitude, as classes sociais.” Não é, pois, ao acaso que, no panorama da história contemporânea, as lutas contra o racismo e contra o sexismo têm-se cruzado e se alimentado mutuamente. Foi assim no século 19, quando as primeiras feministas se empenharam nas campanhas abolicionistas, e, novamente, nos anos 1960, quando o feminismo ressurgiu juntamente com o movimento negro, criando-se pontes entre um e outro movimento. Mais recentemente, as trajetórias entre as lutas contra as desigualdades de gênero e raça têm se cruzado nas ações no campo dos direitos humanos, demandando estratégias que possam trabalhar no sentido da conquista da igualdade de direitos para os negros e para as mulheres (Crenshaw, 2002, p. 173).

A formulação de tais estratégias torna-se fundamental quando consideramos o caso brasileiro, principalmente no tocante ao mundo do trabalho. De fato, conforme declarou Simone Sanches (2006), coordenadora do Programa GRPE, numa recente entrevista:

O mercado de trabalho brasileiro tem uma hierarquia que se repete sempre. No topo estão os homens brancos, com os melhores salários, as melhores posições, as menores taxas de desemprego e menos participação no mercado informal. Em seguida vêm as mulheres brancas que, quando desempenham as mesmas funções, recebem salários que vão de 70% a 75% dos salários dos homens brancos. Elas já sofrem com o acesso a cargos de chefia e com o

desenrolar de suas carreiras. Os homens negros ganham 60% do que ganham os brancos, discriminados por sua cor. Já as mulheres negras são as que mais ocupam vagas no mercado informal, principalmente em empregos domésticos, e ganham 30% ou 40% dos salários dos brancos. É nessa desproporção que nosso trabalho está baseado. O Brasil é o maior país negro fora da África, o que mostra que o universo de homens e mulheres negras não pode ser visto como de minorias. Eles somam 70% da população economicamente ativa, que é de 88 milhões de pessoas no Brasil. Por isso, quando pensamos em políticas públicas é preciso ter as questões de raça e gênero em foco.

Por certo, muitas são as razões pelas quais políticas de transversalização de gênero devem também incorporar a transversalização da igualdade racial e, vice-versa, políticas de transversalização de raça devem incorporar uma perspectiva de equidade de gênero. Contudo, é importante ressaltar que, embora todas as sociedades conhecidas sejam ostensivamente marcadas por divisões e hierarquias de gênero, o mesmo não pode ser afirmado em relação à raça. Como observa Kimberlé Crenshaw (2002, p.184), “raça ou etnia não é um marcador constante em todo mundo”. Talvez, por isso mesmo, para utilizar de novo as palavras de Crenshaw, “o nível de organização e institucionalização da prática de direitos humanos com base no gênero está mais avançada do que com base na raça”.

De fato, segundo observam Rao e Kelleher (2005), as concepções originais da estratégia da transversalização, ou *gender mainstreaming*, fundamentaram-se no arcabouço teórico feminista sobre relações de gênero, favorecendo o avanço dos *interesses estratégicos das mulheres* no sentido da transformação social. Essa perspectiva foi explicitada pelas participantes de um seminário promovido por organizações não governamentais feministas de países da Europa<sup>3</sup>, no qual se afirmou que:

<sup>3</sup> Seminário “Transforming the Mainstream” realizado em novembro de 2003, promovido por Aprove, One World Action, Wide e Help Age International (Bedlington *et al.*, 2004).

*Mainstreaming* é uma estratégia para integrar os interesses e experiências, tanto de mulheres, quanto de homens, no desenho implementação, monitoramento e avaliação de políticas e programas em todas as esferas políticas econômicas e sociais, de sorte que mulheres e homens beneficiem igualmente. Igualdade e equidade de gênero são seus objetivos. O objetivo mais amplo é o pleno exercício e benefício de todos os direitos humanos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais) por todas as mulheres, homens e crianças. (Bedlington *et al.*, 2004, p. 4).

Isso se traduz numa estratégia que busca construir a equidade inserindo a análise de gênero, as pesquisas sensíveis para a questão de gênero, a perspectiva das mulheres e os objetivos de equidade entre os sexos nas políticas, projetos e instituições “centrais” ou “principais”, ou seja, *mainstream* de uma dada sociedade.

Por isso mesmo, embora as estratégias de transversalização de gênero e raça envolvam procedimentos técnicos fundamentais – por exemplo, organizar rotinas, procedimentos, definir responsabilidades e capacidades para incorporar a perspectiva de gênero em uma determinada instituição – elas não se reduzem apenas a uma “abordagem tecnocrática”. Ao contrário, trata-se de uma instância de estratégia *política*, que exige, como elemento fundamental, a construção de uma *vontade política* (Verloo, 1999).

Vários estudos apontam que, para ser minimamente bem-sucedidas, as estratégias de transversalização devem se processar em dois níveis, quais sejam: a) *institucional*, que diz respeito às atividades e estruturas internas de uma organização: suas políticas, sua estrutura, seus sistemas e procedimentos; e b) *operacional*, que se refere às ações e programas externos (as “operações”) que a organização em apreço desenvolve ou nas quais vê-se envolvida (Jahan, 1995, Porter; Sweetman, 2005). Isso se faz necessário tendo em vista que as desigualdades de gênero e raça estão geralmente presentes no interior das instituições, sendo reproduzidas não apenas no que diz respeito à distribuição do poder, de postos ou recursos, mas também nos procedimentos rotineiros do seu dia-

a-dia, podendo assim comprometer a eficácia das ações (Kabeer, 1999, Goetz, 1997).

Com efeito, transversalizar gênero e raça no âmbito institucional implica “ajustar” as instituições para as mulheres e não-brancos, o que requer “sensíveis mudanças institucionais”. É preciso rotinizar formas equiparadas de interação social entre os gêneros, contestar a legitimidade das formas de organização social que discriminam mulheres e negros, e fornecer estratégias para fazer da equiparação entre gêneros uma rotina das organizações em questão. O principal objetivo, nesse caso, é promover o senso de responsabilidade para com as mulheres e outras minorias discriminadas, através da identificação de condições organizacionais e políticas sob as quais possam ser alcançados e mantidos ganhos econômicos e políticos para esses segmentos (Goetz, 1997, p. 2).

Isso se faz necessário também em virtude do risco de “evaporação”, ou banalização, que correm as políticas de *transversalização* no interior das burocracias, sobretudo quando instâncias e mecanismos apropriados de responsabilização e monitoramento não são devidamente “instalados” nessas estruturas (Razavi; Miller, 1995). De fato, recomenda-se que parte desses mecanismos deve ser direcionada à facilitação do *empoderamento* das mulheres, não apenas para “reforçar sua capacidade de participação” na tomada das decisões (Ferreira, 2003), mas também para monitorar o que se passa no interior das instituições.

Daí porque estudiosas da questão ressaltam a importância do “caminho de mão dupla” (*twin-track approach*) na implementação da estratégia de *mainstreaming*. Em outras palavras, não basta apenas transversalizar o enfoque de gênero em todas as esferas de ação, é preciso também desenvolver projetos e programas específicos para mulheres, particularmente aqueles que promovam o seu empoderamento (Ferreira, 2003). Convém também promover

programas para homens, no sentido de sensibilizá-los para as questões de promoção da equidade de gênero, constituindo-se, assim, uma “tripla” investida nessa direção (Bedlington et al., 2004, p. 6). Sem dúvida, podemos estender essas considerações no que diz respeito ao avanço da igualdade racial nessas instituições e seus programas.

Na próxima seção, apresentaremos as características básicas do PNQ, para, posteriormente, avaliarmos o referido Plano e traçarmos diretrizes para a transversalização de gênero e raça na sua implementação, de acordo com as questões levantadas até o momento.

## **Programa Nacional de Qualificação<sup>4</sup>**

Dentre as diferentes ações que vêm sendo realizadas pelo governo federal no âmbito do trabalho, destaca-se o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), objeto do presente estudo. O PNQ insere-se no contexto das Políticas Públicas de Emprego e no Sistema Nacional de Emprego que tem por objetivo o desenvolvimento econômico e social, a geração de trabalho e renda e a distribuição da renda. Ele foi antecedido pelo Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), criado em 1995 com o objetivo de oferecer uma educação profissional ampla que possibilitasse a qualificação de parcela significativa dos/as trabalhadores/as tendo como principal fonte de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Uma análise mais elaborada do PNQ foi desenvolvida no Levantamento das Ações do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) na Perspectiva da Igualdade de Gênero e Raça (Sardenberg; Costa; Silva, 2006).

<sup>5</sup> Vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, este fundo é formado com recursos do Programa de Integração Social (PIS), recolhido pelas empresas privadas, e da contribuição das empresas públicas através do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). O FAT existe para manter os programas de seguro-desemprego e de abono salarial, um 14º salário pago a trabalhadores com renda inferior a dois salários mínimos. (<http://clipping.planejamento.gov.br/NoticiasImpressao.asp?NOTcod=199780>)

Sabe-se que a educação profissional no Brasil, por quase toda a sua história, concentrou-se na “(...) rede de Escolas Técnicas Federais e Estaduais e no chamado Sistema “S”, formado pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem e de Serviço Social: Senai/ Sesi (indústria); Senac/Sesc (comércio e serviços, exceto bancos); Senar (agricultura); Senat/Sest (transportes sobre pneus); Sebrae (todos os setores para atendimento a micro e pequenas empresas) e surgidos a partir da década de 1940” (Cecílio; Jorge, 2004, p. 1). Nos anos 1970, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), articulou o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, criando a Secretaria de Mão-de-Obra (SMO), para implementar projetos de formação profissional, tal qual o Programa Intensivo de Mão-de-Obra (Pipmo). Esses programas lograram treinar grandes contingentes de mão de obra, permanecendo, porém, no que tange à sua execução, dentro do referido Sistema “S”. Alcançaram o seu auge no início dos anos 1980, entrando em declínio com as crises econômicas dos anos 1990 e com a reestruturação do MTE (Cecílio; Jorge, 2004).

Em 1990, foi criado o FAT, mas somente em 1993 começaram a ser implementados programas de qualificação financiados por esse Fundo. Assim mesmo, inicialmente, não passavam de programas pouco ambiciosos, voltados exclusivamente para beneficiários do seguro-desemprego e de funcionários do Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado em 1975 (Cecílio; Jorge, 2004). Somente a partir da implementação do Planfor, em 1996, foi retomada uma atuação governamental mais destacada no âmbito das políticas públicas de qualificação profissional.

No período de 1995-2002, o Ministério do Trabalho (MTb), por intermédio da sua Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), implementou uma série de programas que convergiam para três focos, a saber: a) Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor); b) Protocolos e acordos de cooperação técnica e financeira; c) Avanço metodológico, conceitual e operacional em ações em qualificação (Miranda, 2000). Criado em

1996, o Planfor articulou-se em torno do SINE, que já funcionava normalmente em todos os Estados (Petit; Ferreira, 2002, p.132), caracterizando-se como uma tentativa de combinar as ações de Políticas Públicas de Emprego, Educação e Desenvolvimento.

Com a chegada do governo Lula, em 2003, um novo Plano de Qualificação seria formulado e implantado, preservando, porém, alguns importantes aspectos do Planfor. De fato, em julho de 2003, a partir de uma ampla discussão na sociedade, envolvendo trabalhadores, empregadores e governo, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (Codefat), instituiu o PNQ, através da Resolução nº 333, no âmbito do Seguro-Desemprego “(...) modificando, do ponto de vista político, conceitual, institucional, pedagógico, operacional e ético a utilização de recursos do FAT para a Qualificação Profissional” (DEQ/SPPE/MTE). Inserido no Programa de Qualificação Social e Profissional, sob a coordenação do Departamento de Qualificação (DEQ), da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), o PNQ tem como fundamentos seis dimensões – política, ética, conceitual, pedagógica, institucional e operacional – estabelecendo como preferenciais para suas ações os trabalhadores de baixa renda e menor escolaridade e pessoas mais sujeitas à discriminação social e, portanto, às dificuldades de acesso ao trabalho, a saber:

- I - Trabalhadores/as sem ocupação cadastrados/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais Políticas Públicas de Trabalho e Renda, particularmente: ações de primeiro emprego, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, microcrédito e de ações de economia solidária;
- II - Trabalhadores rurais, agricultores familiares, assentados ou em processo de assentamento, trabalhadores em atividades sujeitas à sazonalidade por motivos de restrições legal, clima ou ciclo econômico;
- III - Pessoas que trabalham por conta própria em cooperativa ou entidade associativa;

- IV - Trabalhadores/as domésticos/as;
- V - Trabalhadores em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;
- VI - Pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;
- VII-Trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas socioeducativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;
- VIII-Trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;
- IX- Trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais;
- X- Gestores e gestoras em Políticas Públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de Políticas Públicas e Sociais. (Art. 8º da Resolução nº 333/2003 do Codefat).

O PNQ privilegia, em especial, em todos os segmentos acima, pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, dentre as quais se incluem: negros e descendentes de índios; mulheres chefes de família; pessoas com mais de 40 anos; pessoas com necessidades especiais, tais como portadores de deficiências. Seu objetivo maior é coordenar as ações de qualificação social

e profissional oferecidas aos trabalhadores brasileiros, “... com ênfase na efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência, eficácia, territorialidade e empoderamento em articulação com as ações de intermediação, geração de emprego e renda, certificação profissional”. São objetivos específicos do PNQ:

- Formação integral dos(as) trabalhadores(as) brasileiros(as);
- Aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e de participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de emprego e subemprego;
- Elevação da escolaridade dos(as) trabalhadores(as);
- Inclusão social, redução da pobreza combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;
- Aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho e elevação da produtividade;
- Contribuição para a articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação (Art. 2º da Resolução nº 333/2003 do Codefat).<sup>6</sup>

Com a aprovação do Plano Plurianual 2004-2007, a Política Pública de Qualificação assumiu novos desafios com a adoção de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável voltado para a geração de trabalho, distribuição de renda e diminuição das diferenças regionais, dando realce à dimensão cidadã da qualificação

---

<sup>6</sup> Para dar conta desses objetivos, o PNQ articula-se com os seguintes programas: Sistema Nacional de Emprego (SINE) criado em 8 de outubro de 1975, atua em três áreas: Intermediação de emprego, Atendimento ao seguro desemprego e Geração de informações sobre o mercado de trabalho (Pesquisa de Emprego e Desemprego); Qualificação Profissional; Seguro-Desemprego; Microcrédito Orientado; Primeiro Emprego; Informações do Mercado de trabalho; Sistema de Gestão de Ações e Emprego (Sigae).

profissional. Essas diretrizes passaram a orientar os rumos do PNQ para os anos 2004-2006. Dentre as referências do PNQ merece destaque a que trata de políticas voltadas para a educação integral dos trabalhadores, ressaltando a necessidade de que a educação leve “(...) em conta as desigualdades e diferenças de classe, etnia, gênero, geração, religião, etc.”, bem como a necessidade de uma atenção maior “à diversidade social, econômica e regional da PEA, promovendo o acesso justo aos planos de qualificação e, no que depender das Políticas Públicas de Qualificação, às oportunidades de trabalho e renda” (MTE, 2005, p. 28).

Essas novas diretrizes pressupõem o empoderamento individual e coletivo dos públicos envolvidos, aptos a participarem efetivamente do controle social na elaboração, condução e avaliação das políticas públicas de qualificação, com vistas à criação de um novo contrato social no caminho de um aprofundamento democrático (MTE, 2005, p. 29). Para tal, pressupõe-se “uma educação integral” que, além das questões técnico-científicas e políticas, tenha o âmbito pedagógico como eixo articulador os temas do trabalho e da cidadania, e que “valorize os educandos como sujeitos dotados de saberes e identidades socialmente construídas, assim como reconheça e valorize a diversidade cultural, étnica, social, regional, de gênero, que os perpassa” (MTE, 2005, p. 30).

Todo esse processo de qualificação deve ser acompanhado pelo Sistema Nacional de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (SPMA) das Ações de Qualificação (Art. 17 da Resolução nº 333/2003 do Codefat). Essa ação supervisora, como instrumento fundamental para o monitoramento, “(...) enfatiza a sua ação na perspectiva da orientação dos agentes, centrada na questão da qualidade social e pedagógica das atividades da qualificação, buscando superar uma visão burocratizada, estritamente fiscalizadora, inspetora e fragmentada” (MTE, 2005, p. 4). Propõe-se a ser realista, crítica, transformadora e democrática, com ênfase na qualidade pedagógica “(...) regulada pelos princípios

da inclusão e justiça social, equidade e democracia” (p. 6), tendo como uma das referências metodológicas “(...) maior equidade (de gênero, raça/etnia, de distintas faixas etárias, deficientes) de inclusão dos trabalhadores(as)” (p. 7).

No que se refere às estratégias de implementação (Art. 3º da Resolução nº 333 do Codefat), o PNQ define as diretrizes e procedimentos institucionais no plano das competências administrativas – PlanTeQs, PlanSeQs e ProEsQs –, delimitando populações prioritárias, restrições orçamentárias e princípios metodológicos.

Os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs) são projetos e ações circunscritos a um território (unidade federativa, meso-região, micro-região ou município), com aprovação e homologação obrigatórias da Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego ou das Comissões/Conselhos Municipais de Trabalho/Emprego referentes aos respectivos territórios.<sup>7</sup>

Já os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs) são um “instrumento complementar aos PlanTeQs, orientado ao atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido passível de antecipação pelo planejamento dos entes federativos ou municipalidades conveniadas ao PNQ” (Resolução nº 408, de 18 de outubro de 2004). Instituídos em 2004, os PlanSeQs objetivam criar um espaço de integração entre políticas de desenvolvimento e emprego, procurando articular a qualificação social profissional ao surgimento de oportunidades concretas de ocupação dos novos empregos gerados. Seu público prioritário

---

<sup>7</sup> Nesse tocante, os PlanTeQs diferem dos PEQs criados pelo governo anterior, pois agora, além dos Estados, também os municípios poderão receber recursos do FAT para a qualificação, por meio dos seguintes arranjos: a) todos os municípios de uma mesorregião ou parte deles, ou seja, que estão localizados em dois ou mais Estados; b) todos ou parte dos municípios de uma microrregião, localizados em um Estado; e c) municípios com mais de um milhão de habitantes, devidamente apurados pelo Censo IBGE 2001.

são os/as trabalhadores/as desocupados/as e as populações socialmente vulneráveis, tais como mulheres e negros.

Finalmente, os Programas Especiais de Qualificação – (ProEsQs – Art. 3º da Resolução nº 333 do Codefat) são voltados para a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional destinadas a populações específicas – principalmente aquelas não atendidas por outros sistemas de qualificação, tais como, indígenas, remanescentes de quilombos, pessoas portadoras de necessidades especiais, etc. –, ou abordando aspectos da demanda, oferta e aperfeiçoamento das Políticas Públicas de Qualificação e de sua gestão participativa. Podem ser implementados em escala nacional ou regional, por entidades/instituições de comprovada competência técnica e capacidade de execução de projetos dessa ordem.<sup>8</sup>

## **O MTE e o PNQ em revista na perspectiva da transversalização de gênero e raça**

Analisando o relatório elaborado em 1998 pelo Grupo de Transversalização de Gênero do Conselho Europeu (CDEG), sobre a implementação dessas estratégias em diferentes países da Europa, Mieke Verloo (1999, p. 3) observou que o processo em questão parece prescindir de certos “pré-requisitos” para ser deslanchado, quais sejam: a) construção da necessária *vontade política* – o mais básico e o mais difícil de se assegurar; b) alocação de recursos/orçamentos específicos; c) cômputo de estatísticas

<sup>8</sup> Além disso, de acordo com o PNQ, os Programas Especiais de Qualificação devem orientar-se para “os públicos considerados prioritários; estabelecer nexos claros com as políticas de desenvolvimento regional/estadual/local; desenvolver ações de elevação de escolaridade integradas à qualificação profissional; reconhecer e valorizar os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador em outras experiências de trabalho e educacionais; incluir ações de encaminhamento ao mercado de trabalho, quando pertinentes; ter como contratadas instituições reconhecidamente idôneas, qualificadas e identificadas com os objetivos estratégicos da política pública de qualificação” (Brasil, 2003, p. 40).

desagregadas por sexo; e) treinamento e capacitação de pessoal; e, f) desenvolvimento de uma infra-estrutura específica.

Por sua vez, Caroline Moser e Annalise Moser (2005) desenvolveram uma análise do progresso e limitações das tentativas de transversalização de gênero por parte das principais ONGs e agências internacionais de desenvolvimento,<sup>9</sup> tomando como critério três aspectos, ou “fases” de desenvolvimento, a saber: a) adoção de uma terminologia de equidade de gênero e de transversalização; b) formulação de políticas de transversalização; e, c) implementação dessas políticas. As referidas autoras verificaram que, enquanto todas os organismos estudados na amostra adotaram a terminologia em questão, formulando, também, todos eles, políticas voltadas para tal fim, a maioria deles não conseguiu ter, pelo menos até agora, muito sucesso na implementação das políticas. No entanto, ressaltam as autoras, isso não diminui a importância dos principais componentes das políticas de transversalização de gênero utilizados, quais sejam: a) estratégia dupla de transversalização de gênero combinada com a implementação de ações específicas para mulheres; b) análise de gênero numa abordagem combinada quanto à responsabilização, onde todo o pessoal compartilha a responsabilidade, com o apoio de especialistas; c) capacitação em gênero; d) apoio à participação de mulheres na tomada de decisões e promoção de condições para o seu empoderamento; e) desenvolvimento de sistemas e instrumentos de monitoramento e avaliação (Moser; Moser, 2005, p. 12). A esses componentes poderíamos acrescentar ainda a análise da cultura organizacional na perspectiva de gênero e raça, com vistas a desvendar as regras, rotinas e outros procedimentos que possam se mostrar como entraves à implementação das políticas de transversalização nos dois âmbitos (institucional e operacional).

---

<sup>9</sup> As ONGs e agências estudadas foram: DFID, Cida, Sida, IDB, Asian DB, WB, Unifem, UNDP, ActionAid, Oxfam GB, Hivos, Acord e o estudo se baseou nas informações oferecidas por esses organismos em seus relatórios.

Dentre as principais dificuldades e limitações enfrentadas por esses organismos na implementação das políticas de transversalização, Moser e Moser (2005, p.14-17) destacam: a) tendência ao “instrumentalismo”, ou seja, a tomar a equidade de gênero apenas como “instrumento”, por exemplo, para o combate à pobreza, o que leva à despolitização da questão da equidade; b) tendência do compromisso com as políticas de transversalização a se “evaporar” entre as fases de planejamento e implementação. Para isso, contribuem a falta de pessoal capacitado, a cultura organizacional resistente a mudanças, o tratamento da equidade de gênero como um processo à parte, a simplificação das questões de gênero pela equipe encarregada e a falta de comprometimento real com a questão.

No Quadro 1 procuramos delinear um instrumento de análise para o PNQ, combinando tanto as considerações de Moser e Moser (2005) quanto as de Verloo (1999), e destacando componentes e atividades correspondentes na transversalização de gênero e raça. Como se pode verificar nesse quadro, o processo de transversalização de gênero e raça no PNQ ainda é incipiente. Senão vejamos:

*a) Construção da vontade política*

Sabe-se que políticas públicas voltadas para as questões de gênero e raça resultam de demandas dos movimentos sociais que conseguem dialogar com o Estado e do comprometimento público dos governantes com a promoção da equidade de gênero e racial. Todavia, a implementação eficaz dessas políticas depende de um processo de construção da *vontade política* no âmbito dos órgãos e instituições encarregados. No âmbito institucional, a construção desse apoio é fundamental e se faz, principalmente, através de uma processo de *sensibilização para gênero e raça* que perpassa a instituição como um todo, ou seja, da diretoria a todos os seus

**Quadro I – Componentes e atividades associadas às políticas de transversalização de gênero no Plano Nacional de Qualificação do Ministério do Trabalho e Emprego (PNQ/MTE)**

Componentes	Atividades	PNQ/MTE
a) Vontade política	Comprometimento público com as questões de gênero e igualdade racial	Sim
b) Orçamento específico para gênero e raça	Alocação de recursos financeiros adequados para implementação de políticas de equidade de gênero e raça	Em parte
c) Sensibilização e capacitação em gênero e igualdade racial	Compreensão e implementação de política de gênero e raça para pessoal/parceiros	Iniciada
	Sensibilização em gênero e raça para pessoal/parceiros	Iniciada
	Capacitação em gênero e raça para pessoal	Não
	Elaboração de manuais, <i>kit</i> instrumental	Iniciada
d) Desenvolvimento de infra-estrutura específica	Responsabilidade da transversalização compartilhada entre todo pessoal	Em parte
	Especialista de gênero e raça /ponto focal	Sim
e) Análise de gênero e raça	Estatísticas desagregadas por sexo e raça	Sim
	Coleta de informações sobre relações de gênero e raciais	Não
	Análises de todos os estágios dos programas	Não
	Análise de orçamentos na perspectiva de gênero e raça	Não
f) Monitoramento e avaliação	Sistemas efetivos e instrumentos de monitoramento e avaliação	Em parte
	Indicadores sensíveis para gênero	Em parte
g) Estratégia dupla de transversalização e de ações específicas	Transversalização em políticas, programas projetos (todas as fases)	Em parte
	Ações Específicas	Um projeto
	Fortalecimento das organizações de mulheres através de treinamento e instrumentalização	Não
	Apoio à participação de mulheres em instâncias decisórias	Em parte
	Trabalhando com homens com vistas à equidade de gênero	Em parte

Fonte: Baseado em Moser e Moser (2005, p.13) e Verloo (1999).

quadros de pessoal técnico-administrativo, inclusive aqueles que não estarão trabalhando diretamente nas ações mais específicas. Além da realização de uma oficina, ou seminário, isso requer um trabalho contínuo de intervenções pontuais e articuladas, que deve ser subsidiado com a produção de materiais didáticos, tais como cartilhas, panfletos, etc., e incentivos para que o pessoal da instituição participe de atividades afins.

Pode-se dizer que a orientação de gênero tem estado presente nos programas do MTE, pelo menos desde a implementação do Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), instituído pelo governo anterior (Yannoulas, 2003). Sabe-se também que, no governo atual, com o PNQ, foi realizado o seminário “A Transversalização de gênero e raça no PNQ”, voltado para gestores, dele tendo participado poucas pessoas do quadro do ministério em Brasília (MTE, 2004). Para dar apoio às ações de transversalização, foi publicado o documento “Relação de gênero e raça na política pública de qualificação social e profissional” (Moraes, 2005). Ademais tem-se notícia de que, em parceria com a OIT, o Departamento de Qualificação do MTE irá oferecer cursos e oficinas de sensibilização para gestores do PNQ nos Estados. Contudo, não se conhece a existência de um plano de ação voltado especificamente para a sensibilização dos quadros internos do MTE. Essa seria uma importante estratégia para viabilizar as outras no sentido da transversalização.

#### *b) Orçamento/recursos específicos*

Um dos principais problemas enfrentados pelas iniciativas de transversalização de gênero no âmbito institucional refere-se à escassez de verbas geralmente destinadas à implementação dessa estratégia. Esse é um problema generalizado, e que tem sido motivo de constantes reclamações por parte das pessoas responsáveis por levar adiante políticas de transversalização. Trata-se, pois, de

garantir verbas suficientes, adequadas ao tamanho da instituição e da esfera operacional em que atua, razão maior para se construir o apoio institucional discutido anteriormente.

Embora se desconheça o montante, sabe-se que o MTE destinou verba especial para a estratégia de transversalização de gênero e raça, firmando, também, convênio com a OIT para a realização de estudos, cursos e seminários com vistas a subsidiar esse processo. No entanto, a necessária ampliação desse processo para abranger instituições e órgãos parceiros nos Estados irá requerer o aumento da verba em questão.

*c) Sensibilização e capacitação de pessoal*

Para implementar as estratégias de transversalização, as organizações precisam contar com uma equipe sensível e capacitada na temática de gênero (e raça) e comprometida com o respeito às diferenças e o apoio à igualdade. Nesse sentido, é fundamental que o plano de ação institucional inclua capacitação e reciclagem sistemáticas e permanentes para as equipes de campo em aspectos operativos e metodológicos de gênero. Faz-se necessário também que a equipe dirigente inclua ou contrate pessoal responsável pelo enfoque de gênero, garantindo sua participação nas deliberações sobre as ações planejadas. Da mesma forma, as ações operacionais no sentido da estratégia da transversalização de gênero devem ser subsidiadas por um processo de capacitação/sensibilização para gênero em todos os segmentos envolvidos, incluindo-se aí beneficiários, parceiros, pessoal.

No caso do PNQ, apesar de haver pessoas bastante sensibilizadas para as questões de gênero e raça, não se tem notícia da existência de uma equipe devidamente treinada e capacitada para tanto. Por certo, o MTE tem promovido seminários e oficinas pontuais sobre a transversalização de gênero e raça, mas não existe um programa em curso de sensibilização. Sabe-se que cursos de

capacitação serão oferecidos para gestores através de convênio firmado com a OIT, mas se desconhece a existência de programas específicos de sensibilização para beneficiários.

*d) Desenvolvimento de uma infra-estrutura específica*

Diferentes iniciativas têm revelado que, no tocante à responsabilidade pela transversalização no nível organizacional, a melhor abordagem é aquela que combina a distribuição dessa responsabilidade por todo o pessoal com o apoio de especialistas, tanto internos quanto externos. Além disso, é importante criar uma infra-estrutura específica que apóie esse processo – uma coordenadoria, assessoria, ou secretaria – e que define um plano de ação específico.

De fato, apesar de haver procedimentos gerais para desencadear a transversalização de gênero, é importante que a organização construa uma proposta própria, com experiências vivenciadas pelo pessoal, de sorte que a perspectiva de gênero possa vir a permear a cultura institucional e o plano de ação se desenrole como rotina cotidiana e não como um espaço paralelo ou de confronto. Por certo, em instituições historicamente muito estruturadas e de grande porte, como o MTE, torna-se fundamental dedicar tempo e esforços no sentido de integrar e adaptar as propostas ao estilo e características institucionais.

Recentemente, o MTE criou uma assessoria especial, vinculada ao gabinete do ministro, para lidar com questões referentes ao combate à discriminação no trabalho. Mas as ações relativas à transversalidade de gênero promovidas pelo MTE ainda não são articuladas.

*e) Análise da estrutura e cultura organizacional do MTE na perspectiva de gênero e raça*

A análise de gênero e raça em termos quantitativos é um passo essencial para se mapear as divisões e hierarquias

entre homens e mulheres e brancos e negros nas estrutura organizacional. Entretanto, para se entender melhor os mecanismos que reproduzem as desigualdades de gênero e raça nessa estrutura, é necessário desenvolver uma análise da cultura organizacional na perspectiva dos recortes com base no sexo e cor. Cultura organizacional diz respeito às regras, costumes, hábitos, visões, linguagens próprias, ou seja, ‘modos de fazer as coisas’ específicos a uma determinada organização. Esses “modos de fazer as coisas”, implicam certas normas, crenças e valores em comum que atravessam as diferentes instituições, levando à construção e reforço sistemáticos e generalizados de certas desigualdades sociais e à reprodução de relações de poder desiguais no interior da instituição (Kabeer, 1999). A perspectiva de gênero na análise da cultura organizacional põe à mostra esse cenário de interações baseadas na hierarquia, na divisão sexual do trabalho e nas desigualdades e expectativas de gênero (Bahia, 2002, p. 56). E permite identificar entraves e/ou pontos de apoio à estratégia de transversalização.

Não se tem notícia de um estudo mais sistemático sobre a estrutura e cultura organizacional do MTE no que diz respeito à perspectiva de gênero e raça. Contudo, o levantamento realizado por Yannoulas (2004), em 2002, deu conta de que as mulheres eram sub-representadas nos órgãos colegiados deliberativos, vinculados ao Ministério, do Comitê Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), situação que ainda permanece vigente (Sardenberg; Costa; Silva, 2006, p.52-53). O mesmo acontece em relação à Comissão Tripartite que delibera em relação às questões da inclusão social, bem assim em relação a outras instâncias deliberativas do MTE.

Sem dúvida, um importante avanço da sociedade brasileira no sentido da construção de uma democracia mais participativa constata-se no processo de descentralização da gestão dos recursos

do FAT, aplicados em projetos de qualificação profissional articulados a projetos de geração de emprego e renda. De fato, as Comissões Tripartites, constituídas por representantes do governo, trabalhadores e empregadores, abrem espaço para o diálogo social, nas suas diferentes escalas, desde o âmbito federal, com o Codefat, passando pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego (CME). Investidas com a tarefa do controle social, e trabalhando em sintonia com as Comissões Estaduais, às CMEs compete acompanhar e monitorar as aplicações do FAT e as políticas de qualificação profissional, a nível local. São portanto, fóruns de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas de emprego e renda, ainda que seu alcance seja modesto em termos deliberativos (Souza, 2003).

As Comissões ou Conselhos Estaduais de Emprego, por sua vez, são responsáveis pela gestão e monitoramento das aplicações e usos do FAT no nível estadual, seguindo as deliberações do Codefat, o órgão superior na gestão do FAT. Tendo em vista que esse Comitê e as Comissões Estaduais respondem, em grande parte, pelas políticas de qualificação, juntamente com outras referentes a trabalho e renda, cabe perguntar: como se dá a participação de mulheres e negros nessas instâncias deliberativas? Vejamos: um levantamento realizado em fevereiro de 1999 pela Flacso, em parceria com o MTb, deu conta de que:

- 1) não se registraram mulheres entre os nove membros titulares do Codefat (na época, tres membros por bancada); havia sim duas suplentes, uma pela bancada do governo (MTE), e outra pela bancada dos empresários (Confederação Nacional das Instituições Financeiras);
- 2) a secretária-executiva do Codefat era uma mulher, bem como sua suplente;
- 3) dos 27 cargos de presidente de Comissão Estadual de Emprego somente quatro eram ocupados por mulheres (ES,RN, RO,RS);

- 4) já entre as secretárias-executivas, a participação feminina era maior: 12 das 27 secretarias eram ocupadas por mulheres (DF, MA, MG, MT, PE, PR, RN, RO, RR, RS, SE, TO);
- 5) dos 710 conselheiros estaduais de trabalho (titulares e suplentes), só 126 eram mulheres (52 titulares e 74 suplentes). (Yannoulas, 2004, p. 149).

O levantamento realizado para este estudo revelou que pouco mudou no que diz respeito ao Codefat. Em 2006, apenas uma mulher participava como membro Titular – a representante do BNDES – não havendo nenhuma mulher entre os suplentes. Também no Grupo de Apoio Permanente ao Codefat, constituído como um grupo tripartite e paritário, a presença feminina era reduzida entre os membros titulares: apenas a representação da Caixa Econômica Federal é feminina. Entre os suplentes, contudo, já se vê a predominância feminina de 7 mulheres para 6 homens. Essa nítida tendência à dominância dos homens nas instâncias deliberativas se repete nas Comissões Estaduais de Emprego. Na Bahia, por exemplo, há duas mulheres titulares contra 17 homens, a mesma razão encontrada no quadro de suplentes.

Observa-se, portanto, que embora significativos avanços no sentido da equidade de gênero e raça nos programas de qualificação venham sendo registrados, é certo que a participação feminina nas instâncias decisórias dos referidos programas ainda fica muito aquém do que seria justo e necessário. E, embora os dados disponíveis não ofereçam maiores informações quanto à participação de negros nessas instâncias, pode-se imaginar que semelhante déficit também aí se faça sentir.

Nesse tocante, vale aqui ressaltar que a análise organizacional na perspectiva de gênero e raça prescinde do cômputo de estatísticas desagregadas por sexo e cor. É através dessas estatísticas que se pode identificar as desigualdades existentes, bem assim os progressos no sentido de erradicá-las, seja no âmbito institucional seja no operacional. Destarte, o cômputo dessas estatísticas é também instrumento fundamental para os processos

de monitoramento e avaliação da estratégia de transversalização de gênero e raça, razão pela qual a organização de um banco de dados dessa ordem é um dos principais procedimentos para garantir maior eficácia nesses processos.

Uma das diretrizes dos programas destinados à qualificação profissional tem sido a obrigatoriedade da desagregação por sexo e cor na ficha de identificação dos beneficiários. Existem, assim, no Sistema de Gestão de Ações e Emprego (Sigae) do MTE, estatísticas desagregadas pertinentes à participação de homens e mulheres, dos diferentes grupos de cor e faixas etárias no PNQ por Estados e grupos beneficiários. Entretanto, dados sistematizados só são regularmente computados para os PlanTeCs (os dados desagregados dos ProEsqs, aparentemente, não foram ainda sistematizados). Além disso, não são normalmente feitos cruzamentos entre sexo e cor, o que permitiria verificar, por exemplo, como os determinantes de gênero e raça se intersectam nesses programas. Da mesma forma, ainda não foram computados dados sobre gênero e raça nos quadros diretivos e funcionais do Ministério para se poder vislumbrar onde se situam homens e mulheres, negros e brancos na estrutura organizacional.

*f) Definição de um sistema de monitoramento e avaliação*

Nas experiências de transversalização bem-sucedidas a definição de um sistema de avaliação baseado em indicadores de gênero e igualdade racial para as diferentes atividades e ações se faz desde o início. Além disso, são estabelecidos canais de comunicação estreita e direta entre técnicos e especialistas em gênero que deverão fazer o acompanhamento e monitoria das ações sendo implementadas.

No âmbito do PNQ, o Sigae é o principal instrumento de avaliação e monitoramento interno, havendo também avaliações externas dos ProEsqs através do Unitrabalho. Não existe, contudo, um sistema de avaliação e monitoramento específico para as questões de gênero e raça.

*g) Estratégia dupla de transversalização de gênero combinada com a implementação de ações específicas para mulheres e negros*

Estudiosas da questão no âmbito do *gender mainstreaming* têm ressaltado a importância do “caminho de mão dupla” (*twin-track approach*) na implementação da estratégia de transversalização, argumentado que não basta apenas transversalizar o enfoque de gênero em todos os programas e esferas de ação, garantindo a participação das mulheres; é preciso também desenvolver projetos e programas específicos para mulheres, particularmente aqueles que promovam o seu empoderamento (Ferreira, 2003). Convém também promover programas para homens, no sentido de sensibilizá-los para as questões de promoção da equidade de gênero, trabalhando-se, assim, com uma “tripla” investida nessa direção (Bedlington et alli, 2004, p. 6).

A análise dos resultados dos quantitativos do Planfor, em termos da diretriz de diversidade nas políticas públicas estaduais sobre educação profissional, revelou

um interessante avanço, dado que se registrou como uma especial atenção preferencial às mulheres, inclusive superando as metas inicialmente propostas. Essas metas eram alcançar uma percentagem similar à PEA feminina (~40%) entre as formandas, com um mínimo de participação de 30% segundo os compromissos assumidos junto ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM (...). Segundo informações oficiais, a média da participação feminina alcançada no Planfor para os anos 1995-1999 foi de 50% (mais de 4 milhões de trabalhadoras). (Yannoulas, 2004, p. 144).

Muito embora o PNQ ainda seja um programa relativamente recente, os indicadores de desempenho para os seus dois primeiros anos (2003-2004) dão conta de que, nesse período, também se ampliou a participação relativa dos públicos prioritários nos PlanTeQs, sendo que a porcentagem de mulheres dentre os

concluintes aumentou de 56,16%, em 2003, para 59,84%, em 2004, superando também as expectativas (Moraes, 2005, p. 34)

Já no que se refere à participação de pretos, pardos e indígenas, segmentos prioritários, dentre outros, nos PlanTeQs no período em apreço, observa-se que, embora em termos absolutos essa participação cresceu, os indicadores dão conta de que, proporcionalmente, houve uma redução, ainda que bem pequena – de 55,74% em 2003 para 55,24% em 2004 –, da sua presença entre os concluintes Moraes (2005, p. 34). Mas essa ligeira redução não parece ter prejudicado o índice de *efetividade social* das políticas de qualificação em curso. Ao contrário, esse índice – mensurado a partir da soma dos percentuais de participação de cada um dos públicos prioritários referentes à integração de políticas públicas – alcançou 74%, em 2003, e 75%, em 2004, superando a meta nos dois anos de execução do PNQ (MTE, Indicadores de Desempenho, 2005). Além disso, quando comparados com os índices de participação de grupos específicos obtidos pelo Planfor em 2002, nota-se que nos dois primeiros anos do PNQ houve um crescimento, ainda que pequeno (MTE, Base de Gestão da Qualificação em junho de 2005).

Cumprе ressaltar, contudo, que, no tocante às mulheres, os elevados índices de participação podem não necessariamente representar a eficácia das políticas. Conforme bem observa Lena Lavinas (1999, p. 185):

Só que, na prática, essa participação elevada revela pressão por parte da oferta de mão-de-obra feminina, isto é, como as mulheres continuam adentrando o mercado de trabalho e enfrentando dificuldades, buscam, simultaneamente, aumentar seu grau de empregabilidade e, em conseqüência, inscrevem-se em cursos de formação e capacitação, notadamente no SPE (sistema público de emprego). Em outras palavras, índices elevados de participação feminina são, antes de tudo, expressões da pressão espontânea exercida pelas mulheres e não reflexo de uma política voluntarista,

como objetivos explícitos. O ponto positivo a registrar, mas pó si insuficiente, é que não há reação contrária a tal pressão feminina.

Ademais disso, sabe-se, que a educação técnica e profissional das mulheres “(...) tem contribuído, muitas vezes, para a manutenção da tradicional divisão sexual do trabalho, dado que se concentra em especialidades social e economicamente menos prestigiadas ou que têm menores chances como alternativa ocupacional” (Yannoulas, 2004, p.139).

Com efeito, um levantamento informal realizado nas Secretarias de Trabalho da Bahia e Rio de Janeiro revelou que, nos PlanTeQs, as mulheres ainda participam, predominantemente, em cursos dessa natureza. Nesse tocante, pode-se dizer que pouco se avançou em termos de romper com os padrões tradicionais. Na verdade, permanecem ainda bastante atuais as considerações da Articulação de Mulheres Brasileiras (2000, p.33) tecidas no seu relatório ao final do ano 2000, no que se refere ao Planfor:

Há um acentuado privilégio dos cursos de capacitação em habilidades consideradas femininas – tanto aquelas ligadas ao bem-estar da família e comunidade como aquelas ligadas à tarefa de costurar, cozinhar, cuidar de pequenos animais e plantações, etc. É muito baixa a capacidade de sustentação econômica dessas atividades, com conseqüente impacto sobre as pessoas que nelas se envolvem. Entre as 19 experiências consideradas inovadoras pelos gestores do plano constata-se que nenhuma delas está referida a setores de ponta da economia; nenhuma está diretamente relacionada a atividades cujos níveis de desemprego tenham penalizado preferencialmente as mulheres; nenhuma possui linha específica de crédito que possa constituir alguma possibilidade de expansão do negócio.

Vale aqui ressaltar, também, que entre os 20 ProEsQs desenvolvidos no período de 2004-2005 nenhum se voltou para a questão de gênero, tampouco para a de raça/etnia, chamando,

inclusive, a atenção da equipe avaliadora, que destacou a “necessidade de considerar outros temas, tais como (...) a questão de gênero e trabalho, (...) a questão étnico-racial e trabalho, entre outros” (Veras; Pontual; Rocha, 2006, p. 38).

Contudo, o mapeamento dos ProEsQs 2005-2006 revelou que, também nesse período, as questões de gênero e raça não foram incorporadas. À exceção do projeto da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos sobre Mulheres e Relações de Gênero (Redor), que se fundamenta na perspectiva de gênero e é especificamente voltado para mulheres como população prioritária, nenhum outro toma essa questão como central. No caso das questões de raça, o mesmo acontece: somente o projeto do Ceabra, que trabalha especificamente com afrodescendentes, centra-se nessa questão. A bem da verdade, só alguns poucos projetos, tais como os da Fundesol, Fadepe, Camp e Anteg falam de gênero, assim mesmo, na maior parte, apenas como um dos tópicos dos módulos de cidadania.

Um dado importante para se desenvolver projetos de capacitação para mulheres, na perspectiva da geração de renda, está nos incrementos observados na obtenção de micro-crédito entre as mulheres. Os resultados do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) para os anos de 2003 e 2004 (empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil), dão conta de que esse percentual subiu de 16,78% em 2003, para 22,60% em 2004, ainda que o total de empréstimos tenha caído significativamente ( MTE, Proger).

Informações semelhantes em relação a cor/raça não estão disponíveis. Segundo nos informou um funcionário do MTE, as gerências dos bancos mostram-se resistentes em classificar os clientes por cor, ou mesmo em solicitar essa informação deles, pois acreditam que tal solicitação possa intimidá-los.

## **Considerações finais sobre o PNQ na perspectiva de gênero e raça**

Apesar da implementação de políticas importantes voltadas para a promoção da equidade de gênero e raça, o Estado brasileiro ainda está muito aquém de atingir as metas desejadas. Isso tem provocado:

- fragmentação/desarticulação/descontinuidade de políticas públicas agravadas pelo acesso desigual por parte das mulheres, negros/as e outros grupos étnicos/raciais a essas políticas;
- distanciamento entre os parâmetros de proteção estabelecidos no plano internacional, na Constituição e na legislação nacional;
- despreocupação em estabelecer o acompanhamento e controle social das políticas públicas, mediante a criação de mecanismos de avaliação, incluindo indicadores técnico-científicos para monitorar sua efetividade e qualidade.

O governo atual tem procurado reverter essa situação, a exemplo do Plano Nacional de Qualificação. Contudo, apesar de contemplar em todos os textos normativos a perspectiva da inclusão social e do combate às discriminações no mundo do trabalho, definindo inclusive como seu público prioritário as mulheres chefes de família, pessoas com mais de 40 anos, negros, afrodescendentes e descendentes de índios, empregados domésticos e outras populações beneficiárias das políticas de inclusão social entre o público-alvo prioritário do Plano, não há nenhuma referência ou proposição no sentido da incorporação real desses excluídos. De fato, o PNQ não estabelece:

- mecanismo explícito de incorporação dessas populações;

- a utilização de estímulos diferenciados para atender as especificidades dessa população;
- instrumentos de transformação na divisão sexual do trabalho; pelo contrário, reforça a partir da atuação do SINE, na medida em que este busca “atender as exigências dos empregadores para o recrutamento de trabalhadores”, sem se propor a integrar novos perfis de trabalhadores estimulando a demanda a partir da oferta de trabalhadores mais capacitados ou de outros estímulos à contratação de trabalhadores tradicionalmente excluídos;
- indicadores adequados que possam de fato gerar informações que contemplem categorias como gênero e raça como também as mudanças de padrões, novos postos em ocupações não tradicionais; programas de qualificação especiais na perspectiva da inclusão;
- programas de qualificação em ocupações não tradicionais, estimulando a qualificação de mulheres e negros através da reserva de vagas em cursos especiais;
- políticas especiais que criem condições de fato para que a mulher possa participar dos programas de qualificação a exemplo de bolsas de auxílio creches ou reservas em creches para filhos de trabalhadoras em períodos de formação; restaurantes populares nos bairros de concentração operária ou de população de baixa renda;
- instrumentos administrativos adequados e de fácil acesso para que organizações de mulheres e outras minorias possam ter acesso aos recursos do FAT e conseqüentemente implementarem ações de formação profissional adequada Observação: apenas um projeto na área de gênero (Redor) foi aprovado para 2005/2006, não representando sequer 1% dos recursos distribuídos.

Por outro lado, todas essas lacunas no PNQ inserem-se em um problema maior que, de fato, interfere dificultando a implementação das políticas de forma mais efetiva, qual seja, a falta de uma transversalização de gênero e raça, de uma incorporação dessas perspectiva de forma mais efetiva e integrada no plano institucional, e não apenas como parâmetros norteadores para o plano operacional, como até então tem sido colocada. Assim, a partir da análise que nos foi possível desenvolver, e com base nas experiências de outras agências e órgãos empenhados no processo de transversalizar as perspectivas de gênero e igualdade racial na sua organização e ações operacionais, formulamos algumas *diretrizes* com tal propósito para o PNQ, a saber:

- definir uma norma legal (regulamentação) estabelecendo como prática obrigatória em todas as ações realizadas e apoiadas pelo MTE os componentes de gênero e raça garantindo, quando for o caso, percentuais de participação proporcional à população local;
- estabelecer como requisito obrigatório na realização de apoios, financiamentos, parcerias, apoio técnico por parte do MTE, a explicitação dos componentes de gênero e raça em todas as ações;
- garantir recursos necessários para ações específicas de formação e sensibilização das equipes técnicas do MTE e parceiros na perspectiva de gênero;
- garantir recursos para uma coordenadoria/assessoria especial voltada para a transversalização de gênero e raça, vinculada ao Gabinete da/o Ministra/o;
- estabelecer a obrigatoriedade da utilização de dados estatísticos desagregados por sexo e cor na elaboração de propostas, ações e políticas do MTE na perspectiva de gênero e raça, em especial nas ações dos PlanTeCs e ProEsqs;

- formular, no âmbito do MTE , uma proposta específica de política institucional de gênero e igualdade racial, com vistas ao estabelecimento de cotas para mulheres e negros (proporcionais à PEA) em todas as esferas de decisão, incluindo o Codefat e outras comissões e comitês;
- criar uma estrutura (assessoria, coordenadoria et.) vinculada ao gabinete com a função de acompanhar, monitorar e garantir a articulação entre as diversas ações do MTE na aplicação da perspectiva de gênero e raça;
- definir como critérios de financiamento, definição de parcerias etc. a formação das equipes técnicas responsáveis pelo desenvolvimento das ações na perspectiva de gênero e raça ou a comprovação da experiência da equipe na temática;
- definir como uma política a curto prazo do MTE a formação em gênero e raça das equipes técnicas responsáveis pela execução de políticas, avaliação de projetos, acompanhamento e monitoramento de políticas;
- integrar ao Sigae variáveis que garantam o acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações na perspectiva de gênero e raça;
- definir como obrigatoriedade em todos os processos de avaliação e acompanhamento de ações variáveis específicas de gênero e raça;
- rever os programas de qualificação para eliminar as barreiras de gênero e raça;
- garantir uma formação adequada sobre gênero e raça a todos os técnicos, funcionários e agentes envolvidos nos programas e projetos de qualificação;

- estabelecer a obrigatoriedade dos componentes gênero e raça em todos os programas de qualificação de mão-de-obra;
- estabelecer a obrigatoriedade da reserva de, no mínimo, 30% das vagas para um dos sexos em todos os programas de formação de mão-de-obra com o objetivo de garantir o acesso das mulheres às ocupações tradicionalmente masculinas;
- definir critérios com base no gênero e raça para a concessão de bolsas de estudos para formação.

Por último, gostaríamos de ressaltar a necessidade do incentivo, por meio de políticas públicas e campanhas de comunicação social, à divisão solidária do trabalho doméstico entre mulheres e homens. A responsabilidade com a família ainda faz parte, quase que exclusivamente, do “universo feminino”. Esse descaso em relação ao trabalho doméstico e reprodutivo executado pelas mulheres acentua e mantém as desigualdades de gênero no Brasil.

## Referências

- ABONG. *Relatório Inter Redes*. 2003
- BEDLINGTON, Nicola. *Transforming the mainstream: seminar report on mainstreaming and inclusive approaches in the EU*. Brussels: APROVED, 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Um FATE mais ágil*. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/NoticiasImpressao.asp?NOTCod=199780>>. Acesso em: 14 jun. 2005.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Plano Nacional de Qualificação (PNQ) 2003-2007. Brasília: MTE/SPPE, 2003.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relatório do Seminário “A transversalização de gênero, raça e etnia no PNQ”*. Brasília: MTE/SPPE/ DEQ, 2004

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). . *Relatório de atividades*. 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/internacional/conteudo/relatorioassint2005.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 408, de 18 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FAT/Codefat/Resolucoes/Conteudo/resoplanseq2004.pdf>>.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 419, de 18 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/geral/Imprimir.asp>>. Acesso em: 13 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/geral/Imprimir.asp>>. Acesso em: 13 mar. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Manual de orientações para execução do plano de trabalho SINE 2005*. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Plano interno 2006: promoção da igualdade de oportunidades e de combate a discriminação no trabalho (desenho preliminar)*. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2006.
- CECILIO, Raquel Vilela, JORGE, Tiago Antônio da Silva. Desafio social: desafio para as políticas públicas de qualificação profissional. In: ENCONTRO DE EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 7., Belo Horizonte, 2004. *Anais do...* Belo Horizonte, 2004.
- CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, v. 10, n. 1, p.:171-188, 2002.
- FERREIRA, Virginia. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (Orgs.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, Coordenadoria da Mulher, 2003. p.:77-102.
- GOETZ, Anne Marie (Ed.). *Getting institutions right for women in development*. London: Zed Books, 1997.
- JAHAN, Rounaq. *The elusive agenda: mainstreaming women in development*. London: Zed Books, 1995.

- JORNAL FEMEA, Brasília, n. 122, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.cfemea.org.br>>.
- KABEER, Naila. From feminist insights to an analytical framework. In: KABEER, Naila; Subrahmanian, Ramya (Eds.). *Institutions, relations and outcomes: a framework and case studies for gender-aware planning*. London: Zed Books, 1999. p. 3-48.
- LAVINAS, Lena. *Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Textos para Discussão n. 826).
- MOSER, Caroline; MOSER, Annalise. Gender mainstreaming since Beijing: a review of success and limitations in international institutions. In: PORTER, Fernella; SWEETMAN, Caroline (Eds.). *Mainstreaming gender in development: a critical review*. Oxford: Oxfam GB, 2005. p. 11-23.
- MORAES. Eunice Lea. Relação de gênero e raça na política pública de qualificação social e profissional. Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005 (Construindo Identidades Sociais; V.1) 39 p. Coleção Qualificação Social e Profissional.
- MORAES. Eunice Lea; GASSEN, Gladis Vera. A transversalização das questões de gênero e raça nas ações de qualificação social e profissional. *Mercado de Trabalho*, Ipea, Rio de Janeiro, n. 25, p. 23-30, nov 2004.
- PORTER, F.; SWEETMAN, C. (eds.). *Mainstreaming Gender in Development: A Critical Review*. Oxford: Oxfam GB, 2005.
- RAO, A.; KELLEHER, D. Is there life after gender mainstreaming? In: PORTER, Fernella; SWEETMAN, Caroline (Eds.). *Mainstreaming gender in development: a critical review*. Oxford: Oxfam GB, 2005. p. 57-69.
- RAZAVI, S.; MILLER, C. *From WTD to GAD: conceptual shifts in the women and development discourse*. Geneva: UNRISD, 1995.
- SANCHES, Simone. [Entrevista]. 2006 Disponível em: [www.bb.com.br/appbb/portal/bb/unv/nt/EntrevistasDet.jsp?Entrevista.codigo=575-29k](http://www.bb.com.br/appbb/portal/bb/unv/nt/EntrevistasDet.jsp?Entrevista.codigo=575-29k) –
- SARDENBERG, Cecília Maria B. *Experiências de transversalização de gênero e raça*. Brasília: MTE/OIT, 2006. [Não publicado].

- SARDENBERG, Cecília Maria B; COSTA, Ana Alice, SILVA, Terezinha. *Levantamento das ações do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) na perspectiva da igualdade de gênero e raça*. 2006. [Não publicado].
- SILVA, Terezinha A. Gonçalves. *Análise dos planos de igualdade e convenções: mecanismos internacionais*. Brasília: MTE/OIT, 2006. [Não publicado].
- SOUZA, José dos Santos. Diálogo social, disputa de hegemonia e consentimento ativo na gestão local dos recursos do FAT: a experiência do município de Vitória da Conquista/BA. In: MEHEDFF, Carmen J.; PRONKO, Marcela (Orgs.). *Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho*. Brasília: FLACSO, 2003. p.84-107.
- STEPAN, Nancy Leys. Raça e gênero: o papel da analogia na ciência. In: HOLLANDA, H. Buarque de (Org.). *Tendências e impasses: o feminismo como crítica da cultura*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. p. 72-96.
- VERAS, Roberto; PONTUAL, Pedro; ROCHA, Maria de Lourdes. *Projetos especiais de qualificação: o que esperar?* 2006. [Não publicado].
- VERLOO, Mieke. *Gender mainstreaming: practice and prospects*. Netherlands: University of Nijmegen, 1999.
- YANNOULAS, Silvia C. (Org.). *A convidada de pedra: mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional – um olhar a partir do Brasil, 1988-2002*. Brasília: Flacso, Abaré, 2003.
- \_\_\_\_\_. Tendência descentralizadora na formulação de políticas públicas de trabalho: o caso brasileiro (1988-2002). In: YANNOULAS, Silvia C. (Org.). *A convidada de pedra: mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional – um olhar a partir do Brasil, 1988-2002*. Brasília: Flacso, Abaré, 2003. p. 126-154.

**Submetido em 8 de outubro de 2008 e aceito em 19 de novembro de 2008**