

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade Filosofia e Ciências Humanas

Curso Gestão Pública

Isadora Pio Gontijo

Gênero no Plano Nacional de Qualificação

Belo Horizonte

2015

Isadora Pio Gontijo

Gênero no Plano Nacional de Qualificação

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Eleonora Schettini
Martins Cunha

Belo Horizonte

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade Filosofia e Ciências Humanas
Curso Gestão Pública

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Gênero no Plano Nacional de Qualificação

RESUMO DAS AVALIAÇÕES:

- | | |
|----------------------------|-------|
| 1. Do professor orientador | _____ |
| 2. Da apresentação oral | _____ |
| 3. Nota final | _____ |
| Conceito | _____ |

RESUMO

O objetivo trabalho foi mostrar como o Plano Nacional de Qualificação incorporou as questões de gênero. Apresenta todo o ciclo de políticas públicas, para que possa acompanhar melhor como funciona as etapas de elaboração de uma política pública. Apresenta também as mudanças do Estado brasileiro e a incorporação das políticas sociais. Foi realizado uma análise do Plano PNQ para compreender como ele incorporou as questões de gênero. Na conclusão, são apresentadas as considerações finais sobre a análise do plano e as sugestões para melhoria.

Palavras-Chave: Gênero, politica, plano.

ABSTRACT

The aim of study was to show how the National Qualification Plan incorporated gender issues. Presents the entire cycle of public policy, so you can monitor better how the stages of development of public policy. It also changes the Brazilian state and the incorporation of social policies. It conducted an analysis of PNQ Plan to understand how it incorporated gender issues. In conclusion, we present the final comments on the plan's analysis and suggestions for improvement.

Keywords: Gender, policy , plan

Sumário

Introdução.....	11
Capítulo 1 – Algumas reflexões sobre as Políticas Públicas	13
1.1 Políticas Públicas	13
1.2 Instrumentos de planejamento e orçamento.....	20
Capítulo 2 – A questão de gênero no Brasil.....	24
2.1 Desigualdades de gênero no Brasil.....	24
2.2 Formas de resistência e as buscas pela superação das desigualdades de gênero.....	25
2.3 Mudanças no Estado brasileiro e a perspectiva de gênero	28
2.4 Políticas públicas e gênero.....	32
2.5 Intersetorialidade, transversalidade e interseccionalidade nas políticas públicas de gênero.....	34
Capítulo 3 – O Plano Nacional de Qualificação: há perspectiva de gênero?	37
3.1 – A política de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil: breve histórico	37
3.2 – O Plano Nacional de Qualificação	39
Considerações Finais	44
Referências bibliográficas.....	47

Introdução

O presente trabalho de conclusão de curso pretende fazer uma análise do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) para verificar em que medida tal Plano incorporou as questões de gênero. O PNQ teve início em 2003 e é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o que permitiu que se organizasse um aparato institucional com o objetivo de realizar políticas de apoio a desempregados e a segmentos da população em situação de risco social.

A questão de gênero está ligada com a ideia de cidadania. No Brasil, as lutas por cidadania começaram a ser relacionadas ao mundo do trabalho a partir dos anos 1970, com os movimentos sociais que buscavam por uma cidadania que enfrentasse os problemas da exploração, da miséria e da desigualdade social. Essa luta acentua-se na década de 1980 com movimentos, articulando-se com outras lutas em prol da diminuição da discriminação de negros e mulheres. Esta luta ainda faz parte do cotidiano de muitas pessoas e entende-se que a educação em geral e a educação profissional, em específico, é um elemento importante para a construção de uma sociedade menos discriminatória.

Uma vez que há um plano nacional que visa melhorar a qualificação dos trabalhadores, verificar se este plano preocupa-se com as questões de gênero é fundamental para saber se há intenção de reduzir desigualdades entre gêneros. A escolha do PNQ se deu pelo fato das mulheres serem discriminadas no mercado de trabalho, e o PNQ busca a inserção dos cidadãos no mercado de trabalho por meio da qualificação.

Uma vez que o Plano é parte de uma política pública, no primeiro capítulo é apresentado o conceito de política pública, bem como o ciclo das políticas públicas e os instrumentos de planejamento e orçamento, com o intuito de descrever os processos envolvidos nas políticas públicas e, em especial, os instrumentos de planejamento que a compõe.

O segundo capítulo apresenta algumas reflexões sobre a questão de gênero no Brasil, destacando a luta das mulheres na sociedade, as desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho, as mudanças do Governo em relação as políticas sociais. Este capítulo tem o intuito de apresentar as mudanças das questões

de gêneros no Brasil para que possamos aproximar das políticas atuais e fazer a análise da incorporação de gênero no PNQ.

O terceiro capítulo apresenta o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e faz uma análise da incorporação de gênero no plano. Este capítulo busca responder à questão orientadora desse trabalho: em que medida o PNQ incorporou as questões de gênero?

Capítulo 1 – Algumas reflexões sobre as Políticas Públicas

Este capítulo apresenta algumas breves considerações acerca de processos de formulação de políticas públicas. Inicialmente discorreremos sobre o conceito de políticas públicas e o seu ciclo. Na segunda seção apresentamos os instrumentos de planejamento e orçamento em uso no Brasil, e aspectos do processo de formulação de políticas públicas a eles relacionados. Na terceira seção introduzimos o tema gênero nas políticas públicas.

1.1 Políticas Públicas

As funções do Estado Moderno sofreram alterações ao longo dos séculos. Desde seu surgimento até o século XIX as principais funções do Estado eram a segurança pública e a defesa contra ataques externos e as monarquias prevaleciam como regimes de governo, especialmente na Europa. Ao longo desse período, desenvolveu-se a ideia de direitos civis e políticos que deveriam ser assegurados pelo Estado e, com isso, desenvolveu-se o sistema de justiça que veio a garantir esses direitos.

A partir do século XX, esse quadro se altera: tem-se não só a extensão, como também o aprofundamento da democracia e, com isso, as demandas para o Estado aumentaram, a partir de conquistas dos trabalhadores que vieram a constituir os direitos sociais. As funções do Estado se diversificaram, passando a promover o bem-estar social e, para isso, ele precisou investir em áreas como previdência, trabalho, saúde, educação e outras (NOGUEIRA, 1990, p.91)

Para efetivar suas funções, o Estado utiliza-se das políticas públicas, ou seja, elabora planos que organizam seus objetivos e metas, bem como direcionam recursos materiais, humanos e financeiros que possibilitam que o Estado venha a propiciar o bem estar da população, e atender ao interesse público. Essas políticas passaram a ser um campo de estudos importante, que tem se estruturado desde então.

Segundo Villanueva (2007, p.67), políticas públicas podem ter vários significados: área de atividade governamental (saúde, educação), um propósito geral a ser realizado (política de emprego para jovens), uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, uma norma ou normas que existem para determinada

problemática, um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões. Para Thoenig (1985, p.7), cinco elementos podem caracterizar uma política pública: 1) conjunto de medidas concretas; 2) decisões ou formas de alocação de recursos; 3) estar inserida em um 'quadro geral de ação'; 4) ter público-alvo; e 5) ter metas e objetivos a serem atingidos. Esses autores apresentam não só o escopo desse campo de estudo, como também elementos que podem orientar análises sobre políticas públicas.

Mudanças importantes no cenário político e econômico da segunda metade do século XX, associadas ao ideário neoliberal que propõe a redução do papel do Estado, especialmente para assegurar os direitos sociais, produziram novas mudanças neste campo. As políticas sociais passaram a ser desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, visando a assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico.

Mas como essas demandas da sociedade entram para a agenda governamental, passam a ser objeto de decisão dos governos e tornam-se políticas públicas? Kingdon (2003) propõe a interpretação de que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes fluxos dinâmicos: o fluxo dos problemas, o fluxo das propostas ou alternativas (*policies*) e o fluxo da política (*politics*). Assim compreendido, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por: 1) surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; 2) existência de ideias e alternativas para conceituá-los e enfrenta-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação. Quando a conjuntura favorece o encontro desses fluxos cria-se de uma “janela de oportunidade” que possibilita a efetiva entrada do tema na agenda governamental e a possibilidade de que se constitua uma política pública.

Segundo Costa e Melo (2008) a elaboração de uma política pública compreende um ciclo com cinco fases. A incorporação de problemas na agenda dos governos é a primeira fase, é o “acatamento” de um assunto pelo governo, podendo-se identificar, assim, a forma como ele chega ao debate público (COSTA; MELO, 1998) e como captura a atenção dos elaboradores de política. A segunda fase é a legitimação da decisão, é a formulação da política pública em si, o que constitui a

apresentação de soluções e alternativas, momento no qual se busca apoio políticos dos atores envolvidos. A terceira fase corresponde ao processo de tomada de decisão, no qual ocorre a escolha das ações. A quarta fase corresponde ao processo de implementação, no qual se executam as ações planejadas, mobilizando os recursos previstos para tal, por fim, a quinta fase, momento em que precede à avaliação da política, o alcance dos resultados e a pertinência das ações.

Em todas as fases desse ciclo temos o envolvimento de atores - grupos de pessoas com interesses específicos que os aglutina e que integram o Sistema político apresentando ideias e reivindicações, agindo sobre e no processo. Temos atores 'estatais', que são os membros do governo, e os atores 'privados', que são membros da sociedade civil, esses últimos nem sempre tendo ligação direta com a administração pública. De modo geral, esses atores buscam influenciar as decisões tomadas no âmbito da política pública.

Segundo Capella (2008), para entender melhor esses atores, é importante ressaltar quais características possuem os indivíduos envolvidos no processo de formulação de políticas públicas que podem contribuir para o aparecimento de fatores externos que venham a interferir no processo. As características são: a racionalidade, os interesses e as capacidades que possuem para agir. Entendendo esses fatores, entendemos como ocorre a formulação de políticas públicas na prática. A racionalidade é a capacidade de um grupo social (um ator) definir estratégias e cursos de ação para alcançar seus objetivos. Os interesses representam as preferências de um dado ator por certa política com a qual possui mais afinidade em detrimento de outras que desconhece ou não possui simpatia. A capacidade são os recursos (carisma, possibilidade de mobilização, liderança) utilizados pelo ator para demonstrar seus argumentos.

Na primeira fase do ciclo, os formuladores de agenda avaliam quais problemas são mais urgentes e/ou importantes de serem resolvidos, pois a demanda da sociedade é grande, não sendo possível dar atenção para todas as existentes, dado que os recursos para solucioná-las são escassos. Os problemas escolhidos entram para a agenda governamental. Segundo Kingdon (2003), existe uma série de elementos que contribuem para que determinado problema se insira na Agenda Governamental:

- A existência de indicadores: que mostram a condição de determinada situação. Se esses indicadores apresentam uma situação problemática, ela poderá

ser inserida na Agenda Governamental para sofrer interferência do setor público. Um exemplo é o alto índice de mortalidade infantil, que pode gerar uma política pública voltada para evitá-la. Outro exemplo são as situações que, pela repercussão social que causam, chamam a atenção para determinados problemas, como casos de crimes violentos que, pela comoção da população, podem dar início a ações do governo que busquem evitar que outros crimes parecidos ocorram, como a recente Lei do Femicídio, no Brasil.

- *Feedback* das ações governamentais: são os resultados obtidos com programas anteriores, encerrados ou não, que apontam falhas nas medidas adotadas pelo referido programa avaliado ou outros problemas que até então não recebiam atenção governamental. Em geral, são frutos de avaliações políticas.

- Os processos institucionais também desempenham um relevante papel na definição da Agenda. A rotina administrativa e as regras do sistema político produzem uma dinâmica que influi na inclusão de determinado tema. Como exemplo, podemos citar o fato de que períodos de transição de governos são apontados como aqueles onde a Agenda muda com maior facilidade, o que também demonstra a importância da visão dos políticos sobre quais temas devem receber maior atenção.

Cabe ressaltar que mesmo que uma questão se insira na Agenda Governamental, isso não significa que ela será considerada prioritária para a ação governamental e será transformada em política pública.

Para Kingdon (2003), na segunda fase do ciclo constroem-se as soluções para as situações e/ou demandas da população que foram escolhidas para entrar na agenda. Esse é o momento no qual deve ser definido o objetivo da política e quais são as metas almejadas, o que significa a adoção, e a consequente rejeição, de várias propostas de ação. Idealmente, essa escolha deve se preocupar com o posicionamento dos grupos sociais. A depender do tipo de planejamento¹ que se realiza, a escolha pode ser feita ouvindo apenas o corpo técnico da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos (materiais, econômicos, técnicos, pessoais) ou envolver segmentos sociais diversos, como no caso dos Orçamentos Participativos. As soluções são geradas a partir do levantamento estatístico de

¹ Existem três tipos de planejamento: estratégico, tático e operacional. O planejamento estratégico fixa a natureza da organização: missão, estratégias, objetivos; o planejamento tático serve para gerenciar recursos visando atingir os planos estratégicos; o planejamento operacional objetiva otimizar as operações, elaboração de procedimentos, visando a realização dos planos estratégicos e táticos (CASSIOLATO, 2010)

informações relevantes, análise das preferências dos atores envolvidos e experiências anteriores, dentre outras possibilidades. Essa construção de soluções deve ser baseada em informações precisas e na capacidade de articulação e compreensão dos processos e problemas envolvidos.

A terceira fase é o momento em que definem quais serão os recursos necessários e os prazos para a realização da política. As escolhas feitas nessa fase são, muitas vezes, delimitadas por leis, decretos, normas, resoluções e outros atos de administração pública. Nessa fase também se define o processo de tomada de decisão (aberto ou fechado). Caso venha a ser aberto, é preciso determinar se haverá ou não uma consulta ampla aos beneficiários e se a decisão será ou não tomada por votação, bem como as regras em torno da mesma. Essa definição é fundamental pelo fato de que diferentes formas de decisão podem apresentar diferentes controladores da Agenda e resultar em decisões diferentes.

A quarta fase é a implementação da política, em que há um corpo político responsável pela implementação e um conjunto de profissionais responsável direto pela realização da política. Considerando a existência desses dois grupos, tem-se dois tipos de implementação: a) de cima para baixo (*top down*), processo muito centralizado, em que um pequeno grupo é responsável pelas decisões de implementação; b) de baixo para cima (*bottom up*), modelo descentralizado, onde os beneficiários ou usuário final da política participam das decisões e da implementação, o que os aproxima dos implementadores e pode facilitar a implementação.

Essa é uma fase crucial para a efetivação da política, pois é o momento da entrega de bens e/ou serviços que deverão resolver o problema que entrou para a agenda. Para Berman (1978), a política deve ser adaptada às condições locais de forma diferenciada a cada instituição e contexto, e ela só produzirá resultados satisfatórios se houver uma adaptação mútua. Elmore (1985) destaca que a política deve considerar tanto os seus instrumentos e recursos legalmente obrigatórios, como também o ambiente em que opera e os grupos-alvo, uma vez que os implementadores irão experimentar as pressões de ambas as partes e o sucesso irá depender da combinação das abordagens de baixo para cima e de cima para baixo.

Para Souza (2007), durante a implementação, é possível perceber alguns fatores que podem comprometer a eficácia das políticas, como as disputas de poder entre as organizações e fatores internos e externos que afetam o desempenho das instituições. Esses fatores podem ser a estrutura administrativa, o treinamento do

quadro administrativo, a opinião pública, a posição dos grupos envolvidos na política pública, a situação econômica e social da população, entre outros. Quanto à disputa entre as organizações, destacam-se a quantidade de agências ou organizações envolvidas no acompanhamento e controle das políticas e o grau de cooperação ou lealdade entre elas. Além disso, quanto maior o número de organizações envolvidas na execução de uma política, maior será o número de comandos ou ordens a serem expedidas e, conseqüentemente, o tempo demandado para a realização das tarefas. A extensão desse processo mede-se pelo número de decisões que é necessário adotar para que se efetive a implementação e essa extensão afeta o grau de cooperação entre as organizações, tornando o controle e monitoração do processo de implementação mais complexo e difícil.

Najan (1995) conclui que a implementação significa transição. Para realizar uma política, implementadores devem lidar continuamente com afazeres, ambientes, clientes, e uns com os outros. As formalidades de organização e os mecanismos de administração são importantes como pano de fundo (secundário), mas a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo dos contextos, personalidades, alianças e eventos. É crucial para esta adaptação o reconhecimento e correção de erros, a mudança de direções, e o aprendizado.

A última fase do ciclo de políticas é a avaliação / monitoramento, que pode ocorrer durante todo o ciclo de políticas públicas, pois em cada fase pode-se fazer uma avaliação. A avaliação permite à administração: gerar informações úteis para futuras políticas públicas; prestar contas de seus atos; justificar as ações e explicar as decisões; identificar falhas; corrigir e prevenir falhas; mostrar resultados e dar informações gerais para todos os atores envolvidos. De maneira geral, o processo de avaliação de uma política leva em conta seus resultados, impactos e as funções cumpridas pela política. Para Thoenig (2000), busca determinar sua relevância, analisar a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações desenvolvidas, bem como serve como um meio de aprendizado para os atores. Os resultados são os efeitos imediatos produzidos pelas ações e os impactos são os efeitos provocados pela política pública no longo prazo. A avaliação de impacto analisa as modificações, os segmentos afetados, as contribuições dos componentes da política na consecução de seus objetivos. A avaliação também pode localizar novas demandas geradas a partir da política pública avaliada e observar se produziu algum impacto não previsto inicialmente, bem como determinar quais são os maiores obstáculos para seu sucesso.

Quanto às funções cumpridas pela política, a avaliação deve comparar em que medida a política pública, nos termos em que foi formulada e implementada, cumpre os requisitos de uma boa política.

Para uma efetiva avaliação de que a demanda pela ação governamental foi de fato atendida, o uso de indicadores se torna uma ferramenta crucial para a tomada de decisão, seja ela uma tomada de decisão para medidas em curso, ou para o planejamento das ações. Não se pode deixar de enfatizar que a utilização de indicadores nas políticas públicas tende a apresentar melhores resultados quando utilizados durante a fase de formulação da política.

Neste sentido, os indicadores se mostram essenciais, pois se tornam subsídios indispensáveis aos processos de tomada de decisão, nas fases de formulação e na implementação de políticas, programas e projetos. Pensando nas políticas voltadas a atender os grupos de indivíduos mais vulneráveis, o sucesso da ação governamental está diretamente ligado ao bom planejamento das ações a serem executadas, e os indicadores são capazes de sinalizar acerca do sucesso do plano e da sua execução.

Podemos identificar quatro tipos de indicadores. Os indicadores de diagnóstico, que possuem amplitude temática e larga escala tendendo a ser subjetivos, de acordo com a visão do avaliador. Já os indicadores para a formulação tendem a ser sintéticos, associando múltiplos critérios para a tomada de decisões. Os indicadores de implementação devem ser sensíveis às mudanças, e os indicadores para avaliação devem ser específicos e conclusivos acerca da eficiência do programa (Jannuzzi, 2009). Uma forte barreira encontrada pelos responsáveis por ações de planejamento, execução e acompanhamento das ações governamentais são as dificuldades encontradas em se criar mecanismos para a obtenção de dados para formação de indicadores (IPEA, 2011, p.111). Outro problema identificado no momento da implementação de políticas está justamente na deficiência da gestão dos programas que já se iniciam de forma comprometida, na maioria das vezes, por não contar com um plano bem elaborado.

Para ilustrar esta situação cabe citar o exemplo do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres dos anos 2004-2007 e 2008-2011. A Secretaria de Políticas para as Mulheres empreendeu esforços objetivando a mudança de um cenário de ausência de eficácia das ações voltadas ao gênero feminino. O cenário era de um plano que encontrou barreiras para a execução orçamentária do fomento às políticas de promoção de igualdade de gênero. Parte destas dificuldades teve ligação com a

ausência de indicadores de diagnósticos suficientes para o elenco das despesas orçamentárias da pasta, que acabou comprometendo o uso eficaz da receita orçamentária e a efetividade das ações nesta área (BARRETO, 2011, p.86).

Esse fato levou a emergência da criação do Sistema Nacional de Indicadores de Gênero (SNIG) dentro da Secretaria de Políticas para as Mulheres que resultou em uma estimativa de maior alcance de resultados efetivos para as políticas de gênero tendo como base o período 2008-2011. Esta estimativa é fundamentada pela perspectiva de que políticas deste tipo passaram a ser pensadas e executadas levando em conta todas as particularidades que as diversas ações públicas para áreas sociais demandam. As políticas para mulheres devem ser formuladas pensando em cada uma de suas especificidades. Esta concepção precisa levar em conta que este grupo demanda ações específicas, caso contrário não será possível o alcance do sucesso das ações executadas. Entender todas as particularidades de determinado grupo vulnerável, diz respeito a um planejamento bem elaborado. (Barreto, 2011, p.93).

Ao fim, cabe citar as ações de monitoramento que os indicadores permitem ao gestor, mas, também, da possibilidade de haver maior controle social da política pública. Afinal, ao cidadão cabe a avaliação dos resultados obtidos pelos governantes para a oferta dos serviços que garantiram o aumento da satisfação do indivíduo no meio social (PNPM, 2011).

Da leitura realizada depreende-se, portanto, que todo o processo que resulta na política pública é considerado como um ciclo, no qual os atores políticos envolvidos, no intuito de atender as demandas e os interesses da sociedade, operam em um sistema complexo, Neste ciclo, instrumentos de planejamento cumprem o papel de sistematizar dados, informações, escolhas e recursos que são definidores das ações que serão realizadas e que comunicam, de forma organizada, os caminhos que serão trilhados pela política pública.

1.2 Instrumentos de planejamento e orçamento

Existem alguns instrumentos básicos de Planejamento e Orçamento para as políticas públicas, como os programas, projetos e planos. Para Cohen e Franco (1993, p.85-6), projeto, programa e plano são modalidades de planejamento da intervenção

social que diferem em escopo e duração. O projeto é a unidade mínima de destinação de recursos que, por meio de um conjunto integrado de atividades, pretende transformar uma parcela da realidade, suprimindo uma carência ou alterando uma situação-problema. O conjunto de projetos que visam aos mesmos objetivos é denominado programa, que “estabelece as prioridades de intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados” (idem). O plano por sua vez, agrega programas afins, estabelecendo um quadro de referências mais amplo para a intervenção. Segundo Cohen e Franco,

Um plano é a soma dos programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que constituirão por sua vez os objetivos gerais dos programas. Ele determina o modelo de alocação de recursos resultante da decisão política e dispõe as ações programáticas em uma sequência temporal de acordo com a racionalidade técnica das mesmas e as prioridades de atendimento [...]. O plano inclui a estratégia, isto é, os meios estruturais e administrativos, assim como as formas de negociação, coordenação e direção (1993, p.86).

Pode-se dizer que o plano contém o programa, que por sua vez contém o projeto. Quando há uma intervenção é preciso levar em conta essa agregação, ou seja, não se pode avaliar adequadamente um programa sem atentar para os projetos que constituem esse programa. Portanto, a organização das políticas públicas deve levar em conta esses instrumentos de planejamento.

As políticas públicas são executadas por órgãos que devem seguir a legislação vigente não só sobre o campo de ação (como educação ou saúde), mas também sobre planejamento e orçamento. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é uma primeira referência, pois ela definiu os parâmetros para a elaboração das leis de planejamento e de orçamento públicos, que devem ser formuladas pelos três entes da federação.

O orçamento público é uma peça fundamental para o ciclo de políticas públicas e as formas de sua realização no Brasil variaram ao longo do tempo. Até a década de 1960, aplicava-se a técnica tradicional de orçamentação, na qual o orçamento se restringia à previsão da receita e à autorização da despesa. O foco se concentrava no controle contábil do gasto e no detalhamento da despesa. Para Lemos (2007), o Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 introduziu a técnica orçamentária orçamento--programa, que se consolidou em 1974, quando o Ministério do Planejamento instituiu a classificação funcional programática que instituiu o orçamento-programa. Este expressa os programas de governo financeira e fisicamente,

favorecendo a integração do planejamento com o orçamento; a quantificação dos objetivos e a fixação das metas; as relações insumo-produto; as alternativas programáticas; o acompanhamento físico-financeiro; a avaliação dos resultados e a gerência por objetivos.

O orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das políticas públicas, porém não se pode vê-lo somente como um instrumento técnico, pois é o orçamento público que planeja a destinação dos recursos públicos a partir das prioridades governamentais. Cada nível de governo, portanto, deve estabelecer seu orçamento.

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 e compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual de ação governamental (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para Giacomani (2010), o Plano Plurianual é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. Ele consiste em um planejamento de quatro anos, compreendendo o segundo ano do governo corrente e o primeiro ano do governo subsequente, ou seja, tem previsão de quatro anos de ações. Tem como função estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a elaboração da lei orçamentária anual. A função da LDO é adequar as diretrizes e os objetivos do PPA para o período de um ano, indicando as metas e as prioridades anuais, orientando a elaboração do orçamento. Na LDO apresenta-se a discussão sobre o cenário macroeconômico de receitas e despesas públicas, onde estabelecem a meta de superávit primário, os tetos para despesas e receitas, além dos critérios para contingenciamento financeiro-orçamentário.

A Lei Orçamentária Anual estima as receitas que a União deverá arrecadar e fixar as despesas públicas para cada ano. Ela deve ser compatível com o PPA e seguir as orientações da LDO. Nela encontramos os detalhamentos da programação dos gastos públicos.

Cabe ao Poder Executivo de cada nível de governo as iniciativas dos três instrumentos de planejamento orçamentário. Os projetos de lei referentes a cada um destes instrumentos (PPA, LDO e LOA) devem ser aprovados pelo respectivo Legislativo, que deve analisar e pode apresentar emendas. Após isso, os projetos retornam ao chefe do Poder Executivo para aprovar ou vetar, parcial ou integralmente.

Cada projeto de lei possui uma data para apresentação no Legislativo e, no caso do governo federal, ao Congresso Nacional (HEILBORN, 2011, módulo 5, p.72).

O PPA se constitui em dois módulos: a base estratégica, na qual se analisa a situação econômica e social, bem como se apresenta as diretrizes, os objetivos e as prioridades estipuladas pelo Poder Executivo; e os programas, que são as definições das ações que deverão ser realizadas para atingir os objetivos perseguidos.

A importância de se destacar os programas é que eles dão maior visibilidade aos resultados pretendidos e a garantia da transparência nos gastos públicos, diante da sociedade. Os programas contêm ações que o compõem para o alcance do objetivo, que podem ser classificadas como: projeto, conjunto de operações realizadas num período de tempo, das quais resulta um produto; atividade, conjunto de operações realizadas continua e permanentemente; e operação especial, ações associadas a programas finalizadores, por exemplo, amortização e encargos, aquisição de títulos, dentre outros (TJRJ, 2011, p.4).

Este capítulo fez uma breve revisão da literatura sobre políticas públicas e alguns elementos que são relevantes para sua análise, como o ciclo de seu desenvolvimento, aspectos da formação da agenda e instrumentos de planejamento que são necessários para dar materialidade à política. Também buscou evidenciar como o processo de formulação de políticas públicas é longo e detalhista, pois envolve vários fatores, como o seu planejamento e o detalhamento do seu orçamento. Esse processo envolve tanto o Estado quanto os cidadãos. Nele é preciso levar em conta várias perspectivas, como as questões de gênero que são o foco deste trabalho. O processo de planejamento com perspectiva de gênero é eminentemente político, pois a superação das desigualdades exige a redistribuição dos recursos e do poder. No próximo capítulo vamos contextualizar a questão de gênero e raça com a evolução das políticas públicas no Brasil.

Capítulo 2 – A questão de gênero no Brasil

Este capítulo apresenta uma breve contextualização das questões de gênero, bem como seu reflexo nas políticas públicas brasileiras. Na primeira parte apresentamos reflexões sobre as desigualdades de gênero e alguns fatores importantes para mensurar essa desigualdade. Na segunda parte apresentamos formas de resistência e de enfrentamento dessa desigualdade. Na terceira tratamos a forma como o Estado, no Brasil tem enfrentado essas questões, especialmente formulando políticas públicas voltadas para mulheres.

2.1 Desigualdades de gênero no Brasil

Segundo o Manual de Formação em Gênero da Oxfam (1999), a palavra gênero foi usada na década de 1970, por Ann Oakley e outros autores, no intuito de descrever aquelas características de mulheres e homens que são socialmente determinadas, em contraste com aquelas que são biologicamente determinadas. Essencialmente, a distinção entre sexo e gênero é feita para enfatizar tudo que homens e mulheres fazem, tudo que deles é esperado, podendo mudar através do tempo e de acordo com a transformação e a variação de fatores socioculturais. Sendo assim, os cidadãos aprendem com os grupos sociais que convivem a tornarem-se homens e mulheres. As relações de gênero apresentam-se desiguais e diferentes em vários aspectos da vida cotidiana. A valorização diferenciada do trabalho realizado por homens em detrimento do realizado por mulheres é explicada pela existência da hierarquização entre os gêneros. Essa relação tem sua base material na divisão sexual do trabalho, mas organiza, sem ordem de prioridades, aspectos econômicos, sociais, vivências particulares, símbolos e representações em imagens de constante movimento, como um caleidoscópio (Faria et al, 1998).

Segundo as estatísticas da ONU, feitas em 2011, o quadro da situação das mulheres, no mundo, estava assim:

- ✓ As mulheres são responsáveis por 2/3 do trabalho realizado no mundo e recebem 1/3 dos salários;
- ✓ As mulheres são detentoras de 1/10 da renda mundial;

- ✓ As mulheres representam 2/3 dos analfabetos do mundo;
- ✓ As mulheres detêm menos do que 1/100 das propriedades mundiais;
- ✓ Dos quase 1,3 bilhão de miseráveis do mundo, 70% são mulheres.
- ✓ As mulheres negras ocupadas em atividades manuais perfazem 79,4%.
- ✓ Emprego doméstico, 51%.
- ✓ Lavadeiras, passadeiras, cozinheiras, serventes, 28,4%.
- ✓ Secretárias, recepcionistas, vendedoras, 7,4%.
- ✓ Funções técnicas, administrativas, científicas, artísticas, de 5,3% a 10%.

No Brasil, segundo dados do IBGE, a escolaridade média da PEA é de 6,1 anos, sendo que as mulheres ocupadas têm 7,4 anos e os homens ocupados, 6,3 anos (IBGE 2012). As mulheres recebem, em média, metade do salário dos homens em todos os estados brasileiros e em todos os níveis de escolaridade, mesmo que ambos tenham a mesma média de anos de estudo e mesmo que as mulheres tenham maior grau de escolaridade. Além disso, as mulheres negras ganham a metade do salário que ganham as mulheres brancas, pois no Brasil, a opressão de gênero se inter-relaciona com a opressão de raça, identidade étnica e classe (CUNHA JUNIOR, 1998).

2.2 Formas de resistência e as buscas pela superação das desigualdades de gênero

O Século XX foi marcado pela transnacionalidade nas articulações dos movimentos sociais, além do aumento de sua visibilidade e centralidade na agenda política em grande parte dos países. Os relevantes avanços da transversalidade de gênero contribuíram para que os movimentos sociais transcendessem as fronteiras locais e nacionais, de maneira a construírem objetivos comuns.

A participação das mulheres nos movimentos sociais, nesta perspectiva histórica, é vista, de acordo com Scherer-Warrenn (2006 p.13), da seguinte forma: “os chamados “novos” movimentos sociais ampliaram sua abrangência, que passou a compreender reivindicações de identidade, reconhecimento e redistribuição, com o fim da centralidade do movimento operário”.

No Brasil, o movimento feminista tomou forma entre o fim do século XVIII e início do XIX, quando as mulheres brasileiras começaram a se organizar e conquistar espaço na área da educação e do trabalho. Nísia Floresta (criadora da primeira escola para mulheres), Bertha Lutz e Jerônima Mesquita (ambas ativistas do voto feminino) são as expoentes do período.

Em 1917, o serviço público passa a admitir mulheres no quadro de funcionários. Dois anos depois, a Conferência do Conselho Feminino da Organização Internacional do Trabalho aprova a resolução de salário igual para trabalho igual.

Em 1932, as mulheres conquistam legalmente o direito ao voto, com o Código Eleitoral. Apesar da importância simbólica dessa conquista, à época, foram determinadas restrições para o exercício desse direito. Foi só com a Constituição de 1946 que o direito pleno ao voto foi concedido.

Nos anos 1980, as feministas embarcam na luta contra a violência às mulheres e pelo princípio de que os gêneros são diferentes, mas não desiguais. Em 1985 é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), subordinado ao Ministério da Justiça, com o objetivo de eliminar a discriminação e aumentar a participação feminina nas atividades políticas, econômicas e culturais.

O papel do CNDM junto aos movimentos feministas e de mulheres foi fundamental para a inclusão de reivindicações feministas, explicitadas na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes (1988) – incluindo temas referentes à saúde, à família, ao trabalho, à violência, à discriminação, à cultura e à propriedade da terra (Costa, 2009; Montañó & Pitanguy, 2003).

O CNDM teve atuação incisiva de 1985 até os primeiros anos da década de 1990, quando teve início o processo de enfraquecimento do Conselho com o Governo Collor. A partir da posse do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o CNDM é reestruturado, mas não conta com autonomia administrativa e financeira. Em 2002, ao final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique, foi criada a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), subordinada ao Ministério da Justiça. Contudo, esta instância ainda não atendia às aspirações do movimento feminista por uma institucionalidade com maior incidência nas esferas de governo (MONTAÑO & PITANGUY, 2003).

No que se refere às questões diretamente vinculadas às mulheres, a formulação de propostas de políticas públicas, com a perspectiva de gênero, derivou de uma crítica à ação do Estado (FARAH, 2004; RAGO, 2003). Na década de 1980,

foram implantadas as primeiras ações governamentais com um recorte de gênero: o Conselho Estadual da Condição Feminina (1983) e a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher (1985), ambos no estado de São Paulo, dando origem a outras instituições em outros estados. Em nível federal, foi implantado o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983, e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. O CNDM, segundo Montaño (2003), começava o que seria um interessante debate sobre as políticas setoriais versus as transversais, cujos resultados deveriam medir-se não de acordo com o cumprimento de objetivos delimitados por um tema ou setor, mas pela satisfação no cumprimento dos direitos de um determinado grupo populacional. A ideia de incidir sobre e controlar o Estado por parte da sociedade adquiriu renovada importância.

No âmbito internacional, segundo o Observatório de Gênero do Governo federal, durante o Século XX temos também as conferências internacionais sobre as mulheres no México (1975), Nairobi (1985) e Beijing (1995), de combate ao racismo, ao sexismo e à xenofobia (1978, 1983 e 2001), assim como de direitos humanos em Viena (1993). Elas demonstram esse novo desenho de força política, na medida em que essas conferências articularam, aglutinaram em uma mesma arena atores como os Estados nacionais, o movimento global da sociedade civil, os ativistas dos direitos humanos das mulheres e de grupos étnico-raciais discriminados, entre outros.

Outro marco importante nesta trajetória foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, ocorrida em 18 de dezembro de 1979 e organizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, como resultado de reivindicação do movimento de mulheres, a partir da primeira Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada no México, em 1975. Esta convenção foi ratificada pelo Brasil em 1984, com reservas a alguns artigos, que tratavam da igualdade entre homens e mulheres no âmbito da família, sendo completamente ratificada em 1994.

Muito importante também foi que, em 1999, a Assembleia Geral da ONU adotou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, documento assinado em 2001 pelo governo brasileiro e ratificado pelo Congresso Nacional em 2002. Garantiu às mulheres o acesso à justiça internacional, de forma mais direta e eficaz, em caso de falha ou omissão do sistema nacional, na proteção de seus direitos. Este documento trazia em seu bojo dois mecanismos de monitoramento, a petição, que permite o direcionamento de

denúncias de violações de direitos à apreciação do comitê Cedaw; e o procedimento investigativo, que possibilita ao comitê a investigação sobre a existência de grave e sistemática violação dos direitos humanos das mulheres (CLAM, 2011).

A Plataforma de Ação de Durban, de 2001, da qual o Brasil é signatário, reconheceu, diante da comunidade internacional, a luta contra o racismo como uma questão prioritária. A Plataforma também se comprometeu a intensificar os esforços para garantir o exercício, em igualdade de condições, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as mulheres e meninas que enfrentam múltiplas barreiras para seu fortalecimento e avanços, em virtude de fatores como raça, idade, língua, origem étnica, cultura, religião, incapacidade/deficiência, ou por integrarem comunidades indígenas. A Plataforma reconheceu a luta contra o racismo como uma questão prioritária, além de que, graças à participação das mulheres, apontou a associação entre racismo, sexismo e outras formas de discriminação. A Conferência de Durban também abordou a perspectiva da transversalidade de gênero, ainda que de forma restrita (BANDEIRA, 2005, p.14)

No contexto de um mundo que caminhava para a globalização, e com a inclusão de novos atores e demandas, temos que as Conferências, segundo Costa (2001), de Beijing (1995) e Durban (2001) fortaleceram a inclusão das políticas públicas de gênero e raça nas agendas nacionais.

O contexto deste campo, no século XX, evidencia, portanto, uma importante mobilização as mulheres no sentido de denunciar as condições desiguais sob as quais vivem, por meio de movimentos sociais de várias matizes, e também evidencia ações de organizações que representam e aglutinam Estados nacionais no sentido de buscar formas articuladas de superação dessas desigualdades.

2.3 Mudanças no Estado brasileiro e a perspectiva de gênero

Como o Estado Brasileiro tem se organizado para desenvolver políticas para mulheres? A trajetória de nosso Estado mostra como esta preocupação é recente. Para Barreto (2011), o Brasil passou por três momentos decisivos na transformação do Estado. O primeiro momento aconteceu na presidência de Getúlio Vargas, de 1937

a 1945, quando ocorreu uma estruturação das bases do chamado nacional-desenvolvimentismo. Nesta época, foi implementado um projeto desenvolvimentista, baseado na forte presença do Estado em áreas avaliadas como decisivas ao desenvolvimento do país, visando a estimular a industrialização e a modernização do país. O Estado passou a atuar como regulador ou empreendedor de certas atividades econômicas e o planejamento econômico passou a ser o seu foco principal. Pelas características que o governo de Vargas assumiu, algumas políticas sociais foram estruturadas, como a saúde e a educação, mas não havia ações específicas do Estado voltadas para mulheres.

Ainda conforme Barreto (2011), o segundo momento em que ocorreram mudanças institucionais significativas no Estado brasileiro corresponde ao regime militar, período entre 1964 a 1985. O Decreto Lei 200/1967 estabeleceu a primeira tentativa de implementação de uma reforma gerencial na Administração Pública Brasileira. Este decreto buscou a descentralização e a autonomia de autarquias, fundações e empresas estatais como modo de conferir agilidade ao Estado. O modelo de desenvolvimento implantado autoritariamente nesse período era fundamentado no fortalecimento do papel do Estado, no endividamento externo, na substituição das importações, nas instalações de multinacionais que atendessem às demandas do mercado interno e na manutenção de superávits na balança comercial. Este modelo favorecia as classes altas e médias, deixando os outros segmentos da população em condições injustas.

Na década de 1970, esse modelo entrou em crise e, simultaneamente, ocorriam os movimentos sociais contra as injustiças do Estado, ao mesmo tempo em que a Reforma do Estado passa a ser um tema central na agenda política mundial. Assim, verificam-se, de um lado, os movimentos sociais, que passaram a inserir temas não abordados pela agenda governamental até então, como o feminismo, as questões raciais e étnicas, a ecologia, a defesa do consumidor e, de outro, a circulação de ideias quanto à redução das funções do Estado, em que as palavras da vez eram: Desestatização, Estado mínimo, Privatização e Lógica de Mercado (Barreto, 2011, p.27).

A Constituição Federal de 1988 foi o terceiro momento e ela fortaleceu os princípios da legalidade, publicidade, efetividade, eficácia e eficiência, bem como instituiu o controle externo e a descentralização. A Constituição, ao instituir direitos, amplia, necessariamente, as funções do Estado para que esses direitos possam ser

garantidos. A CF de 1988 foi também um marco na proteção à mulher, A Carta Magna de 1988 incorporou no Artigo 5º, I: *“Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”*. E no Artigo 226, Parágrafo 5º: *“Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos pelo homem e pela mulher”*. Esses dois artigos garantiram a condição de equidade de gênero, bem como a proteção dos direitos humanos das mulheres pela primeira vez na República Brasileira.

No entanto, a promulgação da Constituição foi seguida da adoção da agenda neoliberal para a organização do Estado brasileiro. Ainda no governo Fernando Collor (1990-1992) houve o estímulo à privatização, à liberalização comercial e à abertura da economia. Nos governos seguintes, de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Plano Real e fez-se uma reforma no Estado. Foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que os princípios do gerencialismo ganharam força e a ideia do Estado mínimo tomou conta dos objetivos do Estado. O Estado mínimo pode ser entendido como aquele que tem suas funções bastante reduzidas, tornando a governabilidade mais ágil e com menores custos. Nessa perspectiva, propôs-se a reforma do Estado (como as privatizações, que retiraram do Estado algumas funções) e, também, a reforma da administração, visando torna-lo mais ágil, eficiente e responsivo, adotando-se o gerencialismo como modelo de gestão (IPEA, Brasil em desenvolvimento, 2010, p.21).

O gerencialismo baseia-se nos modelos de gestão de empresas privadas, por considerar o mercado um excelente alocador de recursos. Segundo Bresser (1990) a reforma gerencial exigiu novas capacidades institucionais, com vistas a: incrementar a governança; reforçar a governabilidade (condições institucionais que legitimam as decisões); aumentar a eficiência, com a introdução de formas inovadoras de gestão como movimento para escapar das “amarras do modelo burocrático” e do patriarcalismo; reduzir o tamanho do Estado, mediante privatizações e terceirização; diminuir a interferência estatal na economia, com desregulamentações e adoção de controles pelo mercado; possibilitar ao administrador público autonomia e condições efetivas para gerenciar com eficiência as agências públicas e instituir mecanismos democráticos de controle. Neste modelo o terceiro setor tornou-se um ator fundamental na busca de mais agilidade nas ações do Estado. As organizações da sociedade ganham força neste modelo, pela Lei 9.367 de 15 de maio de 1988, que “autoriza o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e gestão de

bens e pessoal públicos a entidades especialmente qualificadas, quais sejam, as Organizações Sociais”. Neste caso, a parceria com o Estado seria formalizada por intermédio do Contrato de Gestão (Lei 9.637/98 Art. 1º).

O que se verifica é uma contradição: o Estado brasileiro, desde 1975, foi signatário de vários acordos internacionais (inclusive durante o governo de FHC, na conferência de Beijing) para que fossem realizadas ações de afirmação de direitos das mulheres no país. No entanto, o que se verifica é que, até então, não há políticas públicas voltadas para esse segmento e, mais ainda, a estratégia de reforma do Estado afastou qualquer possibilidade de fortalecimento dessa área no governo federal. Nota-se, portanto, um descompasso entre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação às mulheres e a efetivação de ações que concretizassem uma política pública para elas.

Em 2003, no governo Lula, uma nova concepção de reconstrução do Estado toma força, na perspectiva dos direitos sociais, o que levou a novas mudanças. Nesse sentido, incorporou o modelo de gestão participativa do Estado, com a criação de quatro paradigmas: Reestruturação da capacidade estatal; Centralidade das políticas sociais; Ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social; Experiências de políticas de transversalidade, o que inclui as políticas para mulheres (BARRETO, 2011, módulo 5, p.32)

No campo acadêmico, os estudos acerca da transversalidade de gênero passam a receber ênfase, com a ampliação da institucionalização das políticas direcionadas a estes grupos. No Brasil, portanto, verifica-se um processo gradual de incorporação das temáticas de gênero e raça na agenda governamental, seja no nível nacional, expresso pela criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), seja no âmbito local, com a institucionalização das coordenadorias e secretarias estaduais e municipais congêneres (BARRETO, 2011, módulo 5, p.35)

Além disso, ao adotar o modelo de gestão participativa, o Governo Lula organizou conferências e consultas públicas, instituiu ouvidorias, conselhos e mesas de negociação, que contribuíram expressivamente para a constituição dos mecanismos de participação. (IPEA, 2013). A participação da sociedade civil tornou o Estado mais permeável à entrada de demandas dos movimentos sociais de alguns grupos, como mulheres e negros.

2.4 Políticas públicas e gênero

A revisão bibliográfica possibilitou identificar que desde meados do Século XX, as questões de gênero, especialmente destacadas pelo Movimento Feminista, alcançaram grande visibilidade pública, em âmbito mundial. As demandas desse Movimento apontam não só para a regulamentação de direitos que assegurem a igualdade de gênero, bem como para ações específicas do poder público para a garantia desses direitos. Parte-se do pressuposto de que as políticas públicas, ao serem implementadas, atingem homens e mulheres, negros (as) e brancos (as) de formas diferentes. Sendo assim, políticas públicas com foco em gênero são fundamentais para diminuir as diferenças existente entre homens e mulheres.

Inserir as perspectivas de gênero no planejamento e orçamento públicos demonstra a preocupação dos gestores públicos em implementá-las, garantindo os recursos para sua execução. Entretanto, não garante a execução de tais políticas públicas, mas conforma um critério no qual a sociedade tem condições de analisar a gestão pública, a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento, e a população pode avaliar o que foi proposto e o que foi realizado. Sendo assim esses instrumentos podem ser considerados, também, instrumentos de monitoramento da sociedade sobre os gastos públicos.

A expressão “orçamento sensível a gênero” vem sendo bastante utilizada para descrever os gastos públicos com políticas públicas de enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres. O planejamento feito na perspectiva de gênero possui o desafio de promover a igualdade, enfrentando os múltiplos meios que reproduzem as relações de dominação de gênero. A desigualdade vivida pelas mulheres é oriunda de relações hierárquicas de poder que caracterizam nossa sociedade, como gênero, raça e classe, as quais representam formas de negação de direitos, exploração e violência. Essas estruturas de dominação são diversas, o que acaba gerando mais desigualdades entre as mulheres e os homens (BARRETO, 2011, módulo 5, p.78)

Historicamente, a ação do Estado tem produzido e mantido essas desigualdades. Quando os formuladores de políticas públicas as elaboram com perspectiva de gênero é necessário reconhecer, enfrentar e acabar com as estruturas

que perpetuam as desigualdades. É necessário, também, construir alternativas para que as mulheres e as pessoas de segmentos discriminados possam usufruir plenamente dos direitos humanos. É fundamental, para o planejamento de políticas públicas de gênero, o diagnóstico da situação atual das mulheres, pois assim será possível identificar os acessos desiguais ao trabalho, à proteção social, à saúde, à justiça, entre outros. Essas desigualdades devem ser modificadas com as ações do poder público.

Para Barreto (2011), para se realizar o diagnóstico são necessários dados desagregados por sexo, para superar o que se denomina “cegueira de gênero”, pois o planejamento de políticas públicas ancora-se em categorias abstratas ou muito gerais de beneficiários/as e públicos-alvo de políticas públicas, como comunidade e família, que não permitem o reconhecimento das desigualdades de gênero. Por não visibilizá-las nem reconhecê-las, o planejamento das políticas gera a reprodução das relações existentes, tendendo a excluir as mulheres dos recursos e dos benefícios que a ação possa proporcionar.

O planejamento de políticas públicas de gênero é caracterizado como político, pois a superação das desigualdades exige redistribuição de poder e recursos. Esse processo decisório de políticas públicas de gênero requer uma negociação de soluções. Caso não sejam definidas as soluções, as políticas elaboradas seguem preservando a desigualdade, a divisão sexual do trabalho, sem afetar a questão principal que é a equitatividade dos recursos e poder entre os gêneros (HEILBORN, 2011, módulo 5, p.79).

As diferentes combinações dos conflitos de gênero, raça, classe, região, urbano e rural, orientação sexual, entre outros descritores de diferenças, criam um meio no qual as desigualdades são reproduzidas, que acarreta em condições difíceis para o exercício de direitos humanos pelas mulheres. A análise de gênero requer um estudo dessa multidimensionalidade da desigualdade, a fim de decifrar as várias formas de opressão vividas pelas mulheres nos diferentes grupos sociais e enfrentá-las com políticas públicas.

Da perspectiva de gênero, ainda, existe uma enorme diferença entre a mulher que tem acesso e controle, por exemplo, à propriedade. As mulheres podem ter acesso, porém não possuem controle sobre o uso da propriedade; a renda, podem ter acesso, mas não sobre os gastos; participação em processos políticos, sem poder de decisão. Outro ponto de atenção é mercado de trabalho, onde há grande

discriminação das mulheres. Essa discriminação vem por meio das diferenças salariais, dos cargos ocupados pelas mulheres e dos abusos sofridos por elas. Nessa perspectiva, o planejamento de políticas públicas deve garantir, em seu processo de desenvolvimento, formas de promover a equidade entre mulheres e homens.

2.5 Intersetorialidade, transversalidade e interseccionalidade nas políticas públicas de gênero

Os dados que retratam a condição das mulheres no Brasil mostram que a desigualdade perpassa diversas áreas de políticas públicas. A superação dessa desigualdade, portanto, deve ser objetivo de várias políticas e a articulação das suas ações é a possibilidade efetiva de potencializar os efeitos que se pode desejar. Nesse sentido, adquire relevância o planejamento que leve em conta as ideias de intersectorialidade, transversalidade e interseccionalidade das ações.

A intersectorialidade é um conceito mais conhecido da gestão pública. Trata-se da ideia de que serviços públicos e a gestão de políticas públicas deve ser realizada por meio de ações integradas, pois um único órgão setorial teria dificuldade para promover ações integrais para o atendimento da demanda social. Apesar das políticas sociais serem setoriais, as ações delas abrangem vários setores da gestão pública, por isso precisam ser intersectoriais. No entanto, os órgãos brasileiros foram construídos de forma setorial, o que dificulta a intersectorialidade das políticas brasileiras. Assim, a intersectorialidade incorre em mudanças na organização, a partir de inter-relações que extrapolam um setor específico. Exige diálogo, acordos, compartilhamento de ações, de pontos de vista e entendimentos. Políticas de todas as áreas e vieses podem assumir um caráter intersectorial através de relações mais horizontais. (JUNQUEIRA, 1999, p. 27)

A interseccionalidade busca compreender os problemas existentes na relação de dois sujeitos ou mais em condição de subordinação. Trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas, que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da

forma como ações políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002, p.177).

A transversalidade de gênero apreende a dimensão interseccional de desigualdade e compreende as ferramentas analíticas de articulação das diferenças sociais. Lembramos que toda ação transversal é também uma ação intersetorial, porém uma ação intersetorial não é transversal, por isso algumas políticas não atendem às especificidades de mulheres e grupos de raças discriminados. Vale lembrar que também políticas transversais podem não atender demandas interseccionais, pois em alguns casos elas abrangem apenas um aspecto: mulheres ou grupos de raça. A ideia da transversalidade para as políticas de gênero teve origem na proposta da Plataforma de Ação, durante a IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995), e tem por objetivo a melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade. A transversalidade trata de incorporar a dimensão de gênero a todas as políticas públicas, em todas as fases: formulação, aplicação e avaliação (BANDEIRA, 2005, p.9)

A transversalidade de gênero consiste na reorganização, melhoria, desenvolvimento e avaliação de processos de decisão em todas as áreas políticas e de trabalho de uma organização. O objetivo é incorporar a perspectiva das relações de gênero em todos os processos de decisão e fazer com que todos os processos de decisão sejam úteis à igualdade de oportunidades (STIEGLER, 2003, p.7).

No cenário nacional a transversalidade não deve ser a criação de um Ministério para a promoção de políticas para as mulheres e sim ser a integração dos diversos órgãos públicos para a criação de políticas públicas que atendam a transversalidade de gênero. Assim a atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) implica a implementação de programas e ações comuns e integradas com outras esferas ministeriais (da saúde, do trabalho, da educação, do desenvolvimento agrário, da ciência e tecnologia, entre outras), no sentido de que a compreensão da transversalidade de gênero possa garantir uma governabilidade mais justa e cidadã. Segundo Bandeira e Bittencout (2005) é necessário também a formação e a contratação de gestores públicos sensíveis e capacitados nas questões de gênero e raça.

A estratégia da transversalidade demanda ações inovadoras, como indicam Abramo (2004) e Bandeira (2003):

- Incorporação da perspectiva de gênero e raça no diagnóstico do problema/tema a ser enfrentado;
- Produção de dados desagregados por sexo e raça, e de indicadores sensíveis ao gênero e à questão racial, para subsidiar a elaboração de políticas públicas, assim como mecanismos de monitoramento e avaliação das metas desagregadas;
- Incorporação da dimensão de gênero e raça nos processos de planejamento, alocação de recursos e avaliação das políticas e dos programas;
- Inclusão dos recortes de gênero e raça nos orçamentos públicos, que se constituem como instrumentos estratégicos para tornar visíveis as desigualdades de gênero e raça e para influir no gasto público;
- Ampliação do espaço de participação democrática;
- Fortalecimento da capacidade de realizar análises de gênero e raça dos problemas considerados para gerar novas respostas;
- Fortalecimento das capacidades institucionais dos/as gestores/as públicos/as e demais atores sociais para desenvolverem mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação capazes de promover a igualdade de gênero e raça, como aspecto essencial das políticas.

Neste capítulo, procuramos mostrar como o processo de inclusão de questões de gênero nas políticas públicas foi longo, que envolveu tanto os movimentos sociais como demandou reformas do Estado. No próximo capítulo vamos analisar uma ação do Estado brasileiro voltada para os trabalhadores - o Plano Nacional de Qualificação - e verificar em que medida incorporou as questões de gênero.

Capítulo 3 – O Plano Nacional de Qualificação: há perspectiva de gênero?

Neste capítulo vamos tratar, brevemente, da política pública de trabalho, emprego e renda no Brasil e, de modo mais aprofundado, do Plano Nacional de Qualificação, parte dessa política. Pretendemos verificar se e em que medida o Plano incorporou a questão de gênero em seus objetivos, metas e princípios.

3.1 – A política de Trabalho, Emprego e Renda no Brasil: breve histórico

Para Oliveira (2012), a política de emprego no Brasil tem sua origem no *Welfare State* e à posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho, o que gerou um crescimento subordinado e dependente do capital estrangeiro, com uma política inflacionária e de alto endividamento externo e interno. Além disso, a presença de longos períodos ditatoriais no Brasil dificultou o desenvolvimento de sindicatos autônomos, levando à tardia legalização dos direitos trabalhistas, e favorecendo a exploração do trabalhador.

Para Oliveira (2010), as primeiras medidas de proteção ao trabalhador, iniciados no Brasil em 1919 e consolidadas em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), foram no sentido de controlar a força de trabalho com a inserção de marcos regulatórios corporativos e restritos a pequenos grupos. Não havia uma política massiva de proteção aos trabalhadores, o que ampliou a pobreza e criou um mercado de subsistência fora do mundo formal do trabalho.

As primeiras iniciativas do Governo para a qualificação dos trabalhadores para ocuparem o mercado de trabalho são de 1940, com a criação das escolas de qualificação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e das Escolas Técnicas Federais.

No entanto, só mais recentemente surgiram as primeiras políticas amplas de proteção ao trabalhador, nos anos 1980, após o fim do regime militar e da crise econômica pela qual passou o Brasil. Segundo Pochmann (2008), aquele momento revelou toda a precariedade das condições dos trabalhadores, quando foi instituído o seguro-desemprego e a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas. Essas

teriam sido as duas políticas ativas de emprego mais importantes dos anos de 1980 para a classe trabalhadora. Segundo Oliveira (2010), a primeira porque passa a atender aos desempregados do mercado formal, e a segunda por permitir maior ampliação do número de vagas no mercado de trabalho.

Outras medidas de regulamentação das relações trabalhistas foram criadas na década de 1980: a jornada de trabalho de seis horas para os regimes de turno, a ampliação da licença-maternidade para 120 dias, o adicional de férias de 1/3 do salário e o estabelecimento da hora extra em 50%. A maioria dessas medidas não visava a atender aos desempregados, mas se constituíam como marcos regulatórios para o trabalhador formal. Ou seja, as medidas não abarcavam a classe trabalhadora como um todo, mas se voltavam mais uma vez para os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho. Diante do aumento do desemprego, acenavam com benefícios limitados que atendiam parcialmente aos trabalhadores demitidos. Quanto à regulamentação da jornada de trabalho em 44 horas, tal medida se revelou insignificante, tendo em vista que o mercado de trabalho sempre foi muito desprotegido, revelando o acúmulo de horas trabalhadas sem contrapartida por parte dos empregadores (Oliveira 2010).

Os anos de 1990 foram decisivos nas políticas sociais brasileiras, principalmente às referentes ao trabalho. Aqueles anos foram marcados pela Carta Constitucional em 1988, que estabeleceu princípios universalistas e uma ruptura com uma concepção minimalista de cidadania. De inspiração explicitamente liberal, a Constituição de 1988 estabelece o trabalho como um direito inalienável e que deve ser garantido pelo Estado, assim como as demais políticas sociais. No entanto, ainda que este direito apareça como um dos pilares de sustentação da ordem social, ele vem assegurado num momento de transformação do mercado de trabalho, impulsionado por ideias neoliberais. Ainda assim, foram realizadas mudanças significativas, que garantiram proteção ao trabalhador. Exemplos dessas mudanças foram os programas de seguro desemprego e o Programa de Geração de Emprego e Renda.

Seguindo nessa direção de programas de proteção para o trabalhador, o Governo Lula (2003) criou o Programa Nacional de Qualificação (PNQ), que tem como objetivo qualificar o trabalhador por meio de cursos de capacitação, para que ele possa integrar o mercado de trabalho, gerando a inclusão social do mesmo, o desenvolvimento econômico da sociedade, trabalho e renda.

3.2 – O Plano Nacional de Qualificação²

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) é de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego e busca qualificar os cidadãos brasileiros para que possam ser inseridos no mercado de trabalho. O Ministério do Trabalho é responsável pelas orientações gerais do PNQ e pelo orçamento. O PNQ é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e a realização das atividades de qualificação é terceirizada, por meio de convênios.

O PNQ teve início em 2003, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Foi integrado ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, mas teve maior apoio do Estado em 2008, quando as ações de qualificação social e profissional de trabalhadores alcançaram maior efetividade. Isto ocorreu com a Resolução Nº. 575, de 28 de abril de 2008, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que estabeleceu diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aos estados, municípios e entidades sem fins lucrativos, para a execução do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Essas transferências ocorrem por meio de convênios plurianuais e outros instrumentos firmados entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o CODEFAT e os estados, municípios e entidades³.

O PNQ tem como objetivo a qualificação profissional e social da População Economicamente Ativa (PEA), acima de 16 anos, ou que adquira esta idade até a conclusão do curso, preferencialmente trabalhadores cadastrados no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. O PNQ considera a qualificação como um direito do trabalhador e, por isso, articula educação, desenvolvimento e trabalho para que o trabalhador possa ingressar e permanecer no mercado de trabalho. Os elaborados do PNQ acreditam que, por meio da qualificação, os trabalhadores poderão participar ativamente de processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, permanecendo no mercado de trabalho. Isso garantiria a inclusão social dos

² A descrição do PNQ está baseada no documento “Termo de Referência”, disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3BAA1B30013BB4CEA2D1752B/Termo%20de%20Refer%C3%AAncia679.pdf>.

³ Ver o portal do MTE (<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>) para mais informações.

beneficiários, o combate à discriminação e a diminuição da vulnerabilidade das populações.

O PNQ fundamenta-se em seis dimensões principais: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional e é desenvolvido por meio de três formas distintas de implementação: Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs); Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs); e Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs). Esses planos são elaborados em conjunto pelo Ministério do Trabalho e Emprego e outras partes governamentais interessadas nos projetos, como o Ministério do Desenvolvimento Social e a Casa Civil da Presidência da República e são aprovados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A criação desses planos é uma estratégia para a integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, bem como para a articulação dessas com as Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento, dentre outras. O Plano Nacional de Qualificação compreende como relevante a integração das políticas públicas e privadas no setor produtivo do Brasil.

O PNQ define a Qualificação Social e Profissional (QSP) como uma educação profissional com caráter includente e não compensatório, que contribui fortemente para a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho (Termo de Referência / PNQ, 2003). Para que se realize este tipo de qualificação, o PNQ é norteado pelos seguintes princípios⁴:

- I. Articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento;
- II. Qualificação como Direito e Política Pública;
- III. Diálogo e Controle Social, Tripartismo e Negociação Coletiva;
- IV. Respeito ao pacto federativo, com a não superposição de ações entre estados, Distrito Federal, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;
- V. Adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo;
- VI. Trabalho como Princípio Educativo;
- VII. Reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional;

⁴ Os princípios e objetivos do PNQ foram retirados do Termo de Referência do PNQ, disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A3BAA1B30013BB4CEA2D1752B/Termo%20de%20Refer%C3%Aancia679.pdf>

VIII. Efetividade Social e Qualidade Pedagógica das ações.

Orientado por esses princípios, o PNQ visa a contribuir para a promoção gradativa da universalização do direito dos/as trabalhadores/as à qualificação, respeitando as especificidades locais e regionais, características da realidade brasileira. As ações devem sempre ser articuladas com outras políticas ligadas ao objetivo do PNQ, como políticas de emprego, renda e educação.

Sendo assim o objetivo do PNQ é aumentar e potencializar:

- I. a formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro;
- II. a elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica;
- III. a inclusão social do trabalhador, redução da pobreza, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações;
- IV. a obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, ou seja, a inserção no mundo do trabalho, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;
- V. a permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;
- VI. o êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular solidária;
- VII. a elevação da produtividade, da competitividade e da renda;
- VIII. a articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional;
- IX. a articulação com as demais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego.

As ações de Qualificação Social e Profissional devem primar pela efetividade social, pois assim vão cumprir os princípios fundamentais citados acima e, para alcançar a efetividade social, são estipulados diversos instrumentos e diretrizes que impulsionam as ações de qualificação para a promoção social. A ênfase na efetividade social do PNQ corresponde ao propósito do Governo de promover a inclusão social e de diminuir as desigualdades. No âmbito da política de trabalho, emprego e renda o modo encontrado para enfrentar esse desafio foi a qualificação profissional, na

expectativa de que aumentasse o número de cidadãos empregados, aumentando assim a renda.

O Plano, portanto, foi elaborado com a finalidade de contribuir com a inclusão social e o desenvolvimento econômico, por meio da qualificação profissional. A qualificação, nesse sentido, se constitui numa estratégia que objetiva a integração entre trabalho-educação-desenvolvimento, também, articuladora de políticas por ser trabalhada de forma integral, tanto no campo social como no campo profissional.

Segundo o PNQ, para cumprir sua efetividade social, as ações de qualificação social e profissional deverão ser direcionadas prioritariamente para os seguintes públicos:

- Trabalhadores/as sem ocupação cadastrado/as nas agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, especialmente os beneficiários do Seguro-Desemprego;
- Trabalhadores rurais e da pesca;
- Pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou auto gerenciada, trabalhadores de micro e pequenas empresas, empreendedor individual;
- Trabalhadores/as referentes a políticas de inclusão social e estagiários e trabalhadores inscritos em cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Cabe salientar que, de qualquer forma, em todas as ações do PNQ, a preferência de acesso será de pessoas em maior vulnerabilidade econômica e social, populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social que, conseqüentemente, têm maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho, particularmente os/as trabalhadores/as desempregados/as com baixa renda e baixa escolaridade, desempregados de longa duração, afrodescendentes, índio/descendentes, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras.

Outra determinação é de que em todos os instrumentos firmados no âmbito do Plano Nacional de Qualificação devam ser detinadas, no mínimo, 10% (dez por cento) das vagas para pessoas com deficiência, desde que o tipo de limitação não seja impeditivo ao exercício da atividade laboral que se pretende com os cursos desenvolvidos.

3.3 Incorporação de Gênero no PNQ

Para Abramo (2006) a construção de uma política social, como o PNQ, deve ser participativa. Deve dialogar, ser crítica e envolver o público alvo. O conhecimento deve ser construído coletivamente respeitando e incorporando o saber socialmente construído. Envolver a questão gênero nas políticas é um meio de diminuir a discriminação, globalizando o problema. Essas políticas precisam ser acompanhadas de perto, para que se avalie a evolução da solução dada para a questão envolvida na política.

Ao analisar o Plano Nacional de Qualificação, não verificamos nenhuma preocupação com a questão de gênero, nem mesmo uma ação exclusiva para mulheres. Seus objetivos e princípios não focam exclusivamente nas mulheres. São direcionados aos trabalhadores de modo geral

O Plano se preocupa com a questão social que envolve as mulheres, dando a elas preferência para participar da qualificação, assim como a outros segmentos também considerados como prioritários. Não há ações específicas para mulheres ou alguma medida que possa facilitar a imersão das mulheres na qualificação. Nesse sentido, ainda que o PNQ tenha como preocupação a efetividade social das ações de qualificação, em sua formulação não incorporou as questões de gênero que têm mobilizado amplos setores da sociedade brasileira, especialmente os movimentos de mulheres.

Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo analisar em que medida o Plano Nacional de Qualificação incorporou as questões de gênero, ou seja, se o plano se preocupa com a situação discriminatória das mulheres no mercado de trabalho em relação aos homens.

Para alcançar este objetivo foi realizada uma revisão bibliográfica sobre as políticas públicas e os instrumentos de planejamento utilizados para sua efetivação. Nessa revisão foi possível verificar que o processo de elaboração de políticas públicas é longo e envolve muitos atores, tanto governamentais quanto sociais. Este processo precisa ser acompanhado de perto através das pesquisas, que acontecem antes, durante e depois da implementação, para que se possa avaliar se a política pública cumpre seu objetivo.

Também foi realizada uma revisão de bibliografias que tratam da questão de gênero e o papel do Estado na formulação de políticas neste campo. Com essa revisão foi possível compreender que as mulheres estão em uma situação desfavorável em relação aos homens no mercado de trabalho brasileiro. No Brasil a maior presença da mulher no mercado de trabalho ocorreu de forma mais intensa a partir da década de 70 e foi marcado, desde o princípio, por condições precárias. As mulheres, não só no Brasil, como na maioria dos países, sofreram, e ainda sofrem todos os tipos de discriminação.

Neste processo de incorporação das mulheres no mercado de trabalho percebemos que entre as muitas discriminações sofridas pelas mulheres, algumas persistem há décadas. Entre elas, duas são destacadas neste trabalho: os salários que são inferiores aos dos homens, mesmo com maior qualificação. E as mulheres ainda são minorias em cargos de chefia.

A luta das mulheres para alcançar um reconhecimento na sociedade é longa e até hoje ainda buscam este reconhecimento. Por isso é importante que o governo incorpore as questões de gênero ao elaborar uma política social, principalmente políticas de qualificação, pois as mulheres ainda buscam seu lugar no mercado de trabalho.

A mudança governamental em relação as políticas sociais junto com os avanços do mercado de trabalho foram de grande importância para a criação de políticas como o PNQ. O mercado de trabalho passou a ser cada vez mais exigente e competitivo. Os altos índices de desemprego e a intensificação do uso de tecnologias avançadas, que substituíram a força de trabalho humana pela utilização de máquinas sofisticadas, levaram os trabalhadores a uma busca contínua por qualificação profissional. E ser qualificado, neste cenário, passou a representar maior segurança no emprego e maior possibilidade para os que estão à procura de uma vaga.

Neste “novo” mercado de trabalho há um aumento da participação das mulheres. Movidas pelo desejo de realização profissional ou pela necessidade de complementar o orçamento doméstico, elas saíram à procura de um posto de trabalho. Por isso é muito importante planos como o PNQ, para que elas se qualifiquem e assumam um posto no mercado de trabalho.

Para entender melhor o Plano Nacional de Qualificação foi realizada uma breve revisão bibliográfica sobre a política de trabalho, emprego e renda no Brasil e uma análise documental sobre o PNQ. Nessa análise foi possível verificar que o PNQ não incorporou as questões de gênero, pois não possui, em seu conteúdo, ações que foquem nas mulheres da maneira que elas necessitam.

Assim sendo, ao elaborar uma política social onde há mulheres como público participante, é preciso ter atenção e sensibilidade, pois há todo esse histórico de lutas e discriminação com as mulheres. Quando analisamos o PNQ não percebemos essa sensibilidade. No termo de referências não há ações específicas para mulheres ou cursos de qualificação que atendam melhor as necessidades das mulheres. Apesar de toda a atenção existente quanto à discriminação das mulheres e a recente importância das políticas sociais para o governo brasileiro, ainda falta meios para se construir uma política mais adequada às situações das mulheres.

A análise do PNQ mostra que precisamos avaliar melhor as políticas após a implementação, acompanhar de perto como a sociedade recebe a política e se ela cumpre objetivos e metas almejados. É necessário, também, políticas complementares, como um plano de qualificação que vise à diminuição da discriminação das mulheres no mercado de trabalho. Também fica a certeza de que falta uma participação ativa das mulheres no processo de elaboração das políticas de

qualificação profissional. As mulheres precisam ser ativas, participar da elaboração e dar soluções para os problemas enfrentados por elas.

Referências bibliográficas

ABRAMO, L. *Perspectiva de Gênero e Raça nas Políticas Públicas*. Série *Mercado de Trabalho*. [s.l.]: IPEA, n. 25, nov. 2004. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/bcmt/mt_25e.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2011.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006

BANDEIRA, L.; BITTENCOURT, F. *Desafios da Transversalidade de Gênero nas Políticas Brasileiras*. In: SWAIN, T.; MUNIZ, D. do C. G. (orgs.): *Mulheres em Ação. Práticas Discursivas, Práticas Políticas*. Florianópolis: Ed. das Mulheres, 2005.

BIB: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais / Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Capella, Ana - n.61 (2008) .São Paulo : ANPOCS, 2008

BRASIL. IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira – 2008*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2009.

Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Ipea, 2010.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

COSTA, A. A. A. *O Movimento Feminista no Brasil: dinâmica de uma intervenção política*. In: MELO, H. P. de; et al. (orgs.) *Olhares Feministas*. Brasília: Ministério da Educação/UNESCO, 2009.

CRENSHAW, K. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial relativos ao Gênero. Revista Estudos Feministas. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 10, n. 01, p. 171-188, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2011

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM GÊNERO E RAÇA (GPP GeR), Orgs. Maria Luiza Heilborn, Leila Araújo, Andreia Barreto. – Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010. Módulo 5.

IPEA, Planejamento de Políticas Públicas. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselho_nacionais.pdf

Instrumentos de Planejamento e Orçamento. <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>> Acessado em 27 de novembro de 2013.

Moraes, Eunice Léa de. Relação gênero e raça na política pública de qualificação social e profissional. Brasília: MTE, SPPE. DEQ, 2005.

NAJAN, A. Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. (Working Papers). Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxwnburg. Austria. 1995.

NOGUEIRA, Maria Alice. Educação Saber, Produção em Marx e Engels. São Paulo: Autores Associados,1990

Kingdom, John. (2003) . Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3ª. Ed. New York: Harper Collins.

OLIVEIRA, Ednéia Alves. A política pública de emprego: entre a precarização desprotegida e a precarização desprotegida. Um estudo comparativo entre Brasil e Itália. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Plano Nacional de Qualificação (PNQ). 2003-2007. Brasília: MTE, SPPE, 2003.

POCHMANN, Márcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, M. O. S.; YASBECK, C. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: Fapema, 2008.

Projeto Ronaldo Fraga disponível em <http://redeglobo.globo.com/como-sera/noticia/2015/05/projeto-utiliza-escamas-de-peixe-para-fazer-acessorios-de-desfile-da-spfw.html>