

Silvia C. Yannoulas
Coordenadora

FLACSO - Biblioteca

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*

2004



**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, Salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000

CEP: 70716-900 • Brasília-DF • Brasil

Telefax: 55 (61) 328-6341/328-1369

E-mail: flacsobr@flacso.org.br

www.flacso.org.br

Programa:

Co-Edições

Convênio:

ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)

Coleção:

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e
Geração de Renda

320.6
C769c

REG. _____
CUT. 11844
BIBLIOTECA - FLACSO

Copyright © FLACSO 2004

ISBN 85-86315-35-4

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
Fecha: 30 sept. 2004
Categoría: _____
Procedente: _____
Conjeto: _____
Donación: FLACSO - Brasil

Ficha Catalográfica

C766

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) / Silvia C. Yannoulas, coordenadora. – Brasília : FLACSO ; Abaré, 2003.

348 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de trabalho Emprego e Geração de renda)

1. Políticas públicas – mulheres. 2. Processos sociais.
3. Sociologia – mulher. 4. Educação profissional – mulher.
I. Yannoulas, Silvia C. II. Série.

CDD 303
CDU 316.4



Projeto Gráfico e Edição Final: *Tereza Vitale*

Ilustração: *Jacyara Santini*

Capa: *Daniel Dino*

SCS • Quadra 6 • Bloco A • Edifício Presidente • Salas 305/307/309

CEP: 70327-900 • Brasília-DF • Brasil

Tel.: (61) 321-3363 • Fax: (61) 223-5702

E-mail: *diretoria@editorialabaré.com.br*

As designações empregadas nas publicações da FLACSO, as quais estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, bem como a forma em que aparecem nas obras, não implicam juízo de valor por parte da FLACSO no que se refere à condição jurídica de nenhum país, área ou território citados ou de suas autoridades, ou, ainda, concernente à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões contidas nos estudos, artigos e outras contribuições cabe exclusivamente ao(s) autor(es), e a publicação dos trabalhos pela FLACSO não constitui endosso das opiniões neles expressas.

Da mesma forma, referências a nomes de instituições, empresas, produtos comerciais e processos não representam aprovação pela FLACSO, bem como a omissão do nome de determinada instituição, empresa, produto comercial ou processo não deve ser interpretada como sinal de sua desaprovação por parte da FLACSO.

Sumário

Apresentação da Coleção PPTR	9
<i>Ayrton Fausto</i>	
Introdução	27
<i>Silvia C. Yannoulas (coordenadora)</i>	
Notícia Biográfica dos Colaboradores da Equipe de Pesquisa	42
Parte I	
Gênero e Mercado de Trabalho: situando a problemática	48
<i>Silvia C. Yannoulas</i>	
1. Conceitos Introdutórios, 2. Situação das Trabalhadoras no Brasil, 3. Mundo do Trabalho Globalizado e Relações de Gênero	
Sistema e Normas que Regulam o Trabalho Feminino (1988-2002)	63
<i>Jussara Dias</i>	
<i>Silvia C. Yannoulas</i>	
1. Legislação Nacional, 2. Orientações Federais, 3. Acordos Supranacionais (Mercosul), 4. Convenções Internacionais	
Agendas Públicas e Institucionais	82
<i>Silvia C. Yannoulas</i>	
1. Institucionalidade de Gênero, 2. Agendas Públicas, 3. Agenda Parlamentar (proteção social à maternidade, Previdência Social), 4. Agenda Sindical (negociações coletivas, relações de gênero no movimento sindical), 5. Agenda Feminista (feminização da pobreza, ações afirmativas) 6. Elos entre as Agendas	

Parte II

Tendência Descentralizadora na Formulação de Políticas Públicas de Trabalho: o caso brasileiro (1988-2002)

126

Silvia C. Yannoulas

1. As Mulheres e o Poder Político, 2. Políticas Públicas Descentralizadas: o caso brasileiro, 3. Formação Profissional das Mulheres, 4. Educação Profissional das Brasileiras, 5. Participação das Mulheres na Definição e Avaliação da Educação Profissional, 6. A Agenda Institucional de Gênero das DRTs

Inovação na Educação Profissional das Mulheres (1996-2002)

155

Maria Conceição de Sant'Ana Barros Escobar

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

Maria Luiza Marques Evangelista

Silvia C. Yannoulas

Zélia Maria de Abreu Paim

1. Experiências Inovadoras de Educação Profissional, 2. Formação Profissional de Empregadas Domésticas/SP (Programa Aprendendo a Aprender), 3. Formação Profissional de Mulheres em Mecânica Automotriz/RR (chefas de família e mecânica automotriz), 4. Formação Profissional de Mulheres Taxistas/CE (mulheres condutoras de passageiros), 5. Formação de Trabalhadores das Delegacias da Mulher/PB, 6. Alcances e limites da inovação em educação profissional de mulheres

Parte III

Tendência Integradora na Formulação de Políticas Públicas de Trabalho: o Mercosul (1991-2002)

192

Jussara Dias

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

Silvia C. Yannoulas

1. Pensar o Mercosul Sob o Enfoque de Gênero, 2. A Experiência das Trabalhadoras da União Européia, 3. A Experiência das Trabalhadoras do Nafta/TLCAN, 4. A Incipiente Experiência das Trabalhadoras do Mercosul

De Quantas Mulheres Falamos? (1995-1999)

216

Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta

1. Avanços na Constituição do Mercosul, 2. Indicadores do Mercado de Trabalho dos Países do Mercosul, 3. Agenda de Gênero da Harmonização

Parte IV

Consultas aos Atores e Atrizes Estratégicos (1998-2003) 236

Auriléa Gomes Abelém

Maria Luiza Marques Evangelista

Silvia C. Yannoulas

1. Sobre a Metodologia Utilizada, 2. Os Resultados das Consultas Realizadas, 3. Concluindo Sobre os Primeiros Achados, 4. Conclusões Gerais das Consultas

Geografia de uma Política Pública de Trabalho e Renda Integrada e Descentralizada, com Considerações de Gênero 251

Auriléa Gomes Abelém

Lilia Rodriguez Farrell

Silvia C. Yannoulas

1. Estudos de Gênero e Espacialidade, 2. Potencialidades e Limites do Espaço Geográfico, 3. Espaço Público e Privado, 4. Inclusão das Mulheres no Espaço Público, 5. Planificação Espacial, 6. Territorialidade das Mulheres, 7. O Local e o Supranacional: o limite é o Céu!

Anexos

I – Lineamentos Epistemológicos 270

Adriana Vallejos

Silvia C. Yannoulas

Syomara Deslandes Tindera

Zulma Lenarduzzi

1. Feminismo Acadêmico, 2. Enfoque de Gênero (comparatividade, transversalidade, politicidade e historicidade, geração simbólica, espacialidade), 3. Demarcação Pendente, 4. Origens da Problemática, 5. Trajetórias Universitárias Diferenciadas, 6. Meritocracia, Autoridade e Poder Acadêmico, 7. Alinhamentos (Des)orientadores? Espaços, Fronteiras e Empoderamento, 8. Conhecimento Científico e Androcentrismo, 9. Transgredindo Fronteiras e Assumindo Limites

II – Abreviaturas e Siglas 306

III – Glossário 310

IV – Normas que regulam o trabalho das mulheres no Brasil 328

V – Bibliografia 335

Parte IV

Consultas aos Atores e Atrizes Estratégicos (1998-2003)

Auriléa Gomes Abelém

Maria Luiza Marques Evangelista

Silvia C. Yannoulas

1. Sobre a Metodologia Utilizada, 2. Os Resultados das Consultas Realizadas,
3. Concluindo Sobre os Primeiros Achados, 4. Conclusões Gerais das Consultas

Geografia de uma Política Pública de Trabalho e Renda Integrada e Descentralizada, com Considerações de Gênero

Auriléa Gomes Abelém

Lilia Rodriguez Farrell

Silvia C. Yannoulas

1. Estudos de Gênero e Espacialidade, 2. Potencialidades e Limites do Espaço Geográfico, 3. Espaço Público e Privado, 4. Inclusão das Mulheres no Espaço Público, 5. Planificação Espacial, 6. Territorialidade das Mulheres,
7. O Local e o Supranacional: o limite é o Céu!

Consultas aos Atores e Atrizes Estratégicos (1998-2003)

*Auriléa Gomes Abelém
Maria Luiza Evangelista
Silvia C. Yannoulas*

1. Sobre a Metodologia Utilizada

Esse componente da pesquisa teve por finalidade apreciar o reflexo das tensões existentes no objeto de estudo a partir de consulta aos interlocutores-chave e atores estratégicos envolvidos na formulação, gestão, avaliação e integração das PPTRs e outras políticas públicas promotoras de igualdade de oportunidades no Brasil e no Mercosul (níveis federal e estadual). Nossa intenção foi avaliar o grau de incorporação das temáticas de gênero nas atividades desenvolvidas pelos formuladores, gestores e avaliadores da PPTR em diferentes níveis e âmbitos. Consistiu na análise da informação coletada por meio de quatro consultas (1998, 2001, 2002 e 2003), de diferente cunho, realizadas entre diversos atores estratégicos.

A primeira consulta foi realizada em 1998, no contexto do Convenio SPPE/MTE – FLACSO/Brasil. Coube na época à FLACSO/Brasil a tarefa de realizar de um programa de qualificação das equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), visando à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação¹. Essa qualificação foi precedida de um levantamento junto às STbs, orientado por um guia para autodiagnóstico

¹ Sobre esse programa de qualificação, ver FAUSTO, GARCIA & ACKERMANN, 2001.

de atuação. Nesse guia foram incluídas perguntas sobre a maneira de incorporação da diretriz de diversidade do Codefat no desenvolver dos planos de qualificação dos estados. Nenhuma das 27 STbs ou CETs tinha desenvolvido uma estratégia clara nesse sentido, pois no entendimento dos atores estratégicos envolvidos no planejamento e gestão da PPTR estadual, a diretriz já estava atendida, pois o número de “treinandos mulheres” era superior à sua participação na PEA local.

A segunda consulta foi realizada em 2001-2002, no contexto da nossa pesquisa e a partir de um questionário específico², envolvendo três blocos de questões:

1. Preocupações específicas na gestão, formulação ou avaliação de políticas públicas de trabalho e renda, que dizem respeito à temática de gênero (e de raça/cor);
2. Realizações nessa área no período considerado pela pesquisa (1995-2000);
3. Influência dos processos paralelos de integração supranacional e descentralização intranacional de políticas públicas de trabalho e renda, na consecução do objetivo de promoção da igualdade de oportunidades de gênero (e raça/cor).

A coleta de informação para envio de formulários (nomes dos responsáveis institucionais, endereços postais, fones, fax etc. dos atores estratégicos) foi realizada com o apoio da FLACSO/BRASIL, que também providenciou o encaminhamento (via correio postal) para 99 destinatários:

1. Formuladores: Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); Comissões ou Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs); Conselhos Estaduais do Direitos da Mulher (CEDMs);
2. Gestores: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE); Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs);
3. Avaliadores externos do Planfor: Unitrabalho, Uniemp, Ipea, e Equipes de Avaliação Externa dos PEQs (EAEPs);

² A redação inicial do questionário foi realizada por José Nunes Nóbrega/GO, com correções pelos demais membros da equipe (maio-junho de 2001). Num segundo momento, foi solicitado à equipe o preenchimento do questionário, com a finalidade de testar o instrumento (julho de 2001). Esse teste foi importante para a verificação do instrumento, pois a maioria dos colaboradores do projeto poderia ser enquadrada como atores estratégicos (avaliadores, gestores, formuladores etc.). O objetivo básico do teste era pensar se os atores estratégicos compreenderiam o propósito do questionário e poderiam responder sem grandes dificuldades, bem como estabelecer possíveis lacunas e redundâncias.

4. Integradores (ou organismos atuantes nos processos de integração supranacional no Mercosul): Subgrupo 10 e Reunião Especializada da Mulher (REM) do Grupo do Mercado Comum (GMC), Comissão de Mulheres da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul, e Fórum das Mulheres do Mercosul do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES).

Nas nove unidades da Federação nas quais o Projeto possui colaboradores próprios (BA, DF, GO, MG, PA, PB, RJ, RR, e SP), foi realizado um acompanhamento maior e mais próximo da elaboração e do envio de respostas ao questionário. De fato e a partir dos contatos pessoais realizados e dos dados coletados pelos colaboradores, entendemos que com a distribuição de material bibliográfico e a solicitação de resposta desencadeamos um processo de sensibilização dos atores estratégicos.

Para o acompanhamento nos demais estados, além das ações desenvolvidas pela própria secretaria administrativa da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil (contatos telefônicos e eletrônicos), contamos com algum apoio local dos ex-alunos do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da Instituição (principalmente os participantes dos seminários realizados no contexto da Parceria Nacional SPPE-MTE/FLACSO/Brasil no ano de 2000: técnicos de Secretarias Estaduais de Trabalho, conselheiros estaduais de trabalho, técnicos das equipes de avaliação externa dos PEQs).

Apesar dos grandes esforços envidados por um grande número de pessoas durante o segundo semestre de 2001 e primeiro semestre de 2002, foram recebidas tão-somente 19 respostas ao questionário. No entanto, podemos dizer que a disposição e o interesse dos atores estratégicos em colaborar com o Projeto foram razoavelmente boas, considerando os contatos epistolares, eletrônicos, telefônicos e pessoais desenvolvidos.

De certa maneira, o baixo número de respostas não surpreende, considerando:

- A grande dificuldade dos respondentes em obter tempo para responder aos questionários enviados (pois o envolvimento nas atividades de gestão e a sobrecarga de trabalho são muito grandes);
- Que os dados solicitados pelo questionário exigiam um mínimo de consulta às fontes documentais e elaboração/reflexão decorrente (falta de dados específicos disponíveis e/ou processados);
- O volume de respostas obtidas por outros projetos semelhantes³;

³ Ver, por exemplo, DAEREN, 2001.

- O volume de respostas obtidas pelos projetos de avaliação externa das parcerias nacionais que trabalham com o mesmo tipo de público (técnicos de Secretarias Estaduais de Trabalho, conselheiros estaduais de trabalho, e técnicos de equipes de avaliação externa dos PEQs).

A informação coletada por meio da segunda consulta foi analisada⁴ segundo alguns indicadores institucionais selecionados com base nas teorias do “desenvolvimento institucional”, para avaliar o grau de incorporação da perspectiva de gênero nas organizações responsáveis pela formulação, gestão, avaliação e integração da PPTR no Brasil. Os componentes institucionais considerados são, entre outros:

- Vontade política (presença da preocupação, objetivos perseguidos, compromissos assumidos etc.);
- Normativa (legislação, diretrizes, convenções etc.);
- Mecanismos específicos (unidades de seguimento, estratégias, convênios etc.);
- Metas quantitativas atingidas;
- Experiências inovadoras;
- Outros componentes institucionais: recursos técnicos, financeiros, cultura institucional, contexto externo.

O fato de constatar o pouco envolvimento dos atores estratégicos e suas instituições com as questões de gênero e da integração supranacional, apesar das próprias diretrizes emanadas do Codefat e outros organismos pertinentes na área de formulação de políticas públicas de trabalho e renda, nos levou a considerar a possibilidade de trabalhar mais detalhadamente essas temáticas com os atores estratégicos (terceira consulta), com a finalidade de sensibilizar e qualificar durante o Seminário Acadêmico Internacional realizado em 2002 no contexto do Convênio SPPE/MTE – FLACSO/Brasil.

Foram 23 os participantes que efetivamente freqüentaram o Seminário Acadêmico 2002 entre técnicos indicados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), ou secretarias afins, conselheiros estaduais de trabalho

4 A informação coletada por essa via foi analisada por Auriléa Gomes Abelém (PA) e Sílvia C. Yannoulas, e organizada em cinco quadros, que correspondem aos grandes itens do questionário enviado:

- Dados pessoais e institucionais dos respondentes;
- Dados sobre relações de gênero na formulação de políticas públicas de trabalho e renda;
- Dados sobre considerações de gênero no planejamento das políticas públicas de trabalho e renda;
- Dados sobre considerações de gênero na avaliação das políticas públicas de trabalho e renda; e
- Dados sobre relações de gênero nos processos de harmonização supranacional de políticas públicas de trabalho.

ou conselhos afins, e membros de equipes de avaliação externa dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional.

Os temas centrais do Seminário Acadêmico Internacional 2002 envolviam:

- Processos de integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e geração de renda (especialmente no Mercosul);
- Mecanismos de crédito, intermediação de mão-de-obra, e qualificação profissional em diferentes países da América Latina e o Caribe (especialmente do Mercosul);
- Integração dos diversos mecanismos da PPTR;
- Gestão colegiada da PPTR: interfaces e articulação entre atores estratégicos.

A primeira tarefa preliminar solicitada aos candidatos selecionados para participar do Seminário Acadêmico Internacional 2002 consistiu na leitura do texto especificamente elaborado por Silvia C. Yannoulas, *Integração supranacional, mulheres e mercados de trabalho* (in FAUSTO, PRONKO & YANNOULAS, 2003), na exposição resumida das teses vertebrais do texto, e na formulação de questões, intervenções ou perguntas para cada uma das teses. Até dia 11 de outubro foram entregues 22 primeiros trabalhos preliminares. Com base nesses 22 trabalhos preliminares entregues, realizamos nossa terceira análise da consulta.

Evidentemente, e apesar de que no terceiro grupo de atores estratégicos consultados (2002) participaram alguns dos respondentes ao questionário da primeira (1998) e da segunda (2001) consultas realizadas, as características dos participantes do Seminário Acadêmico Internacional e de suas respostas são diferentes. Em primeiro lugar, porque nesse caso foram atores estratégicos interessados *per se* na temática da integração supranacional, temática central do seminário. Em segundo lugar, porque suas respostas se inserem num processo de qualificação de atores estratégicos mais amplo, com características de Seminário de Pós-Graduação *lato sensu*. E, em terceiro lugar, porque as instituições desses participantes já estavam sensibilizadas para as questões de gênero a partir do processo deflagrado pelas anteriores consultas realizadas. Entretanto, e apesar das diferenças assinaladas e do tempo transcorrido entre umas e outra consulta, surpreende o grau de dificuldade na incorporação das temáticas de gênero e de integração supranacional no cotidiano dos gestores da PPTR.

Finalmente, a quarta consulta foi realizada entre os Núcleos de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade no Trabalho e na

Profissão das Delegacias Regionais de Trabalho (ver Parte II deste livro), por ocasião das atividades preparatórias do Seminário “Gênero e Raça na PPTR” no contexto da continuidade do Convênio SPPE/MTE – FLACSO/Brasil, Projeto Especial de Qualificação – ProEsQ 2003: “Formação de Gestores em Política Pública de Trabalho e Renda”, financiado com recursos do FAT, e visando apoiar a implementação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (ver Resolução N° 333 do Codefat)⁵. Com o intuito de facilitar o intercâmbio entre os núcleos e paralelamente produzir os subsídios indispensáveis para a melhor realização do seminário, solicitamos a aos núcleos preencher um questionário de diagnóstico da atuação.

Os resultados da quarta consulta ainda estão em processo final de análise, especialmente junto aos próprios membros dos Núcleos que participarão do Seminário. Entretanto, achamos importante incluir resultados preliminares nesta publicação, com a finalidade de comparar algumas características dos diversos tipos de atores envolvidos na formulação, implantação, fiscalização, avaliação e integração da PPTR. Para finalizar, é necessário destacar que os resultados apresentados a seguir colocam a ênfase na segunda e terceira consultas realizadas.

2. Os Resultados das Consultas Realizadas

Quanto ao conjunto das instituições respondentes

É grande o número de mulheres envolvidas com a formulação, gestão e avaliação de políticas públicas de trabalho e renda, inclusive ocupando cargos importantes no contexto das instituições envolvidas (Secretarias e Conselhos Estaduais de Trabalho, Equipes de Avaliação Externa). Dos questionários respondidos, 74% foram preenchidos por mulheres, que por sua vez informaram ser suas equipes, na maioria, constituídas em mais de 50% por mulheres. Em dois casos elas constituíam a totalidade das equipes, encontrando-se a maior proporção nas Secretarias Estaduais de Trabalho e nas Equipes de Avaliação Externa – normalmente universidades, e a menor proporção nos Conselhos Estaduais de Trabalho.

5 O Seminário “Gênero e Raça na PPTR”, a ser realizado em Brasília (26 e 27 de Novembro de 2003), consiste numa atividade pedagógica de 16 horas de duração, que objetiva difundir resultados dessa pesquisa e paralelamente qualificar/sensibilizar e articular atores estratégicos da PPTR promotora de igualdade no mundo do trabalho. Esse seminário e a difusão dos resultados de pesquisa por meio de um novo volume da Coleção PPTR da FLACSO/Brasil constituem a fase final das atividades desenvolvidas, desde 1998, pelo Projeto de Pesquisa “Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional”, da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

De um modo geral as mulheres atuam em todas as etapas dos projetos de qualificação profissional dos estados, desde a concepção teórica (conceitual, filosófica, política, epistemológica, técnica), passando pela execução, pesquisa, construção de instrumentos, análise de resultados e relatórios. Desempenham também funções de apoio, da recepção à faxina, no entanto, só excepcionalmente levantam questões de gênero com relação à formulação, gestão e avaliação de políticas públicas de trabalho e geração de renda.

Também se percebe pouco desenvolvimento institucional pela baixa ou nula preocupação com a formulação de reflexões, mecanismos específicos, experiências ou normativas institucionais sobre a questão das relações de gênero. A maioria dos informantes menciona o fato de serem na maioria mulheres as pessoas que trabalham na instituição, sem problemas de relações de gênero ao interior da mesma e, portanto, sem necessidade de desenvolver estratégias nesse sentido. Num caso é mencionada a utilização de ironias por parte das funcionárias para expressar a desconformidade com relação à estrutura de cargos interna da instituição (discriminação de gênero com forma piramidal, isto é: base da pirâmide de cargos preenchida por mulheres, chefias a cargo de homens).

Em alguns casos esporádicos a preocupação aparece como um problema extramuros institucionais, e são desenvolvidas ações de sensibilização de lideranças e inclusão de mulheres em organismos representativos vinculados à temática (por exemplo, nos Congressos Estaduais de Educação Profissional, Conselhos Municipais de Trabalho etc.).

Se as mulheres envolvidas nessas instituições contam com apoio do movimento de mulheres para seu desenvolvimento profissional ou para a formulação de questões de gênero com relação à política pública de trabalho e renda, o apoio é de caráter informal ou desconhecido pelos respondentes. O trabalho em parceria ou articulado com os Conselhos Estaduais da Mulher ou Associações de Mulheres locais é esporádico. Em alguns casos é mencionada a articulação com os núcleos de combate à discriminação de raça e gênero das Delegacias Regionais de Trabalho, no que se refere à fiscalização.

Quanto às políticas públicas de trabalho e renda formuladas, geridas e avaliadas no nível estadual

Existe um conjunto considerável de mulheres entre as beneficiárias das políticas públicas de trabalho executadas em nível estadual. Isso surpreende em face da pouca formulação de reflexões ou de atendimento declarado pelos organismos formuladores, gestores e avaliadores às orientações específicas sobre a matéria (Resoluções do Codefat no nível nacional, e Convenções Internacionais da OIT e Cedaw), e também pela nula articulação com os Conselhos da Mulher. Mas se explica pelo critério seguido de participação na PEA para ocupação das vagas oferecidas, resultado portanto, por enquanto, de uma preocupação meramente quantitativa facilmente atingida pela própria pressão das mulheres por mais e melhor qualificação profissional, diante das dificuldades que elas enfrentam para se inserir no mercado de trabalho.

No geral, os(as) respondentes demonstram-se satisfeitos(as) com o cumprimento dos compromissos quantitativos (percentual de beneficiárias do Planfor equivalente ou semelhante ao percentual de mulheres da PEA). Assim, a maior atenção está dada no momento da execução dos projetos específicos de educação profissional, no sentido de que as instituições executoras respeitem as diretrizes de prioridade de acesso ao selecionar os candidatos para preencher as vagas dos cursos oferecidos.

A aplicação, desde 1999, da ficha do trabalhador, tem permitido um melhor levantamento e análise de dados sobre as beneficiárias de todos os mecanismos da política pública de trabalho e renda financiada pelo FAT, no sentido de saber a raça/cor, situação familiar, renda familiar, escolaridade etc., das beneficiárias. Os quesitos de sexo/gênero e raça/cor em todos os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho e programas financiados pelo FAT foram introduzidos a partir do interesse e mobilização no nível federal (GTedeo, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Codefat etc.). No entanto, é muito difícil apreciar sua valorização no nível estadual. Segundo a Secretaria, o Planfor foi o mecanismo pioneiro a estabelecer esses quesitos, e teve de desenvolver um trabalho contínuo de sensibilização entre os estados e parceiros nacionais, para aplicá-los, vencendo as resistências à sua adoção.

No que diz respeito ao planejamento ou formulação de políticas públicas, somente algumas poucas UFs consideram a questão no sentido de: a) contratar instituições executoras especializadas para a realização de alguns projetos específicos; b) sensibilizar empresas locais para captação

de maior quantidade e qualidade de vagas do Sine; e c) articular projetos de qualificação profissional e de microcrédito, visando ao desenvolvimento do trabalho cooperativo (principalmente na setor de artesanato), no intuito de beneficiar maior quantidade de mulheres de maneira integral.

No geral, no entanto, não haveria uma clara visualização da discriminação de gênero no mercado de trabalho (menos ainda da relação entre o gênero e a baixa renda⁶) e, portanto, não existiria a preocupação por desenvolver, no planejamento e na execução das ações de qualificação profissional, estratégias específicas visando mudar essa situação de discriminação. Por outro lado, em alguns casos existiria uma clara rejeição à aplicação de medidas de discriminação positiva na educação profissional, por serem consideradas desnecessárias e contraproducentes. No caso do microcrédito, alguns respondentes ressaltam o estabelecimento de cotas para mulheres, justificando essa cota não com base na discriminação de gênero, mas com base no alto grau de pagamento e responsabilidade na aplicação dos empréstimos obtidos entre as beneficiárias.

No que diz respeito à avaliação externa, podemos dizer que os avaliadores, no geral, não levantam questões de gênero, pois as metas quantitativas gerais estão atingidas ou ultrapassadas (percentual maior de beneficiárias do Planfor que de mulheres na PEA). Inclusive, em termos quantitativos, a questão de foco não é considerada, apesar de que na maioria dos estados respondentes o percentual de chefes de família mulher é mínimo (entre 2% e 3% das beneficiárias). Essa percentagem somente foi alta no caso de algumas UFs que desenvolveram estratégias específicas para atendimento das chefes de família em situação de risco social. É necessário esclarecer que a percentagem poderia estar subestimada, pois muitas mulheres não se declaram chefes de família apesar de obterem uma renda maior que a do companheiro ou de ser a única fonte da renda familiar.

Os avaliadores externos entendem que a reflexão sobre as questões de gênero se esgota no cumprimento da resolução do Codefat (Nº 194/98) e das orientações da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego (Guia do Planfor e Guia de Avaliação Externa) no que diz respeito à percentagem de beneficiárias semelhante à participação feminina na PEA local. Desconhecem ou não mencionam os acordos assinados com o CNDM no sentido de

6 Chega-se inclusive a afirmar que não foram desenvolvidas ações estratégicas com relação às mulheres pois o foco do problema da qualificação profissional, do acesso ao crédito e da inserção/inclusão no mercado de trabalho encontra-se na situação estrutural de pobreza e não no gênero.

garantir quantidade e qualidade dos projetos de educação profissional para mulheres e, ainda que reconhecendo as dificuldades adicionais que as mulheres enfrentam no mercado de trabalho, ressaltam que essas questões não aparecem solicitadas pelos contratantes da avaliação externa (Secretarias Estaduais de Trabalho) ou nas interlocuções com os diversos atores estratégicos.

Por outro lado e a partir das observações feitas pelos respondentes, podemos dizer que a questão de gênero é pouco estudada ou analisada na hora de avaliar o que está acontecendo com os beneficiários do Planfor: pouco se sabe sobre as concluintes em termos de renda, chefia de família, raça, reinserção ou promoção das mulheres no mercado de trabalho a partir dos cursos realizados etc. Os poucos resultados disponíveis permitiriam afirmar que o grau de aproveitamento pelas mulheres é muito menor que entre os homens (elas concluem em maior proporção os cursos nos quais estão inscritas, porém encontram maiores dificuldades posteriores para obter ou manter o emprego, ou ter/aumentar a renda com base no aprendizado realizado).

Cruzando os dados dessa consulta com os dados coletados sobre experiências inovadoras de educação profissional, podemos dizer que as experiências inovadoras de educação profissional de mulheres são pouco priorizadas, avaliadas e documentadas pelos atores estratégicos da política pública de trabalho e renda, dificultando a medição de seu impacto ou a divulgação de resultados. Em alguns casos, inclusive constatamos que os próprios formuladores, gestores e avaliadores de uma UF não percebem a inovação que uma experiência realizada no próprio Estado envolve.

Não existe nenhuma preocupação declarada sobre questões decorrentes da integração supranacional (no Mercosul ou em outros contextos integrados) entre as instituições respondentes.

Quanto às políticas públicas de trabalho e renda no nível supranacional

No que diz respeito à estrutura institucional do Mercosul (ver Parte III), lembramos que inicialmente foi criado o Subgrupo de Trabalho 11 – Assuntos Trabalhistas, posteriormente transformado em Subgrupo de Trabalho 10 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. A participação de mulheres nessa estrutura institucional não é desprezível, porém é limitada.

No que se refere ao conteúdo das políticas supranacionais, são de fundamental importância as Resoluções 37/2000, 83/2000 e 84/2000, do Grupo Mercado Comum, já comentadas neste livro.

Todavia, a formulação de políticas sociais supranacionais com incorporação da perspectiva de gênero depende, em grande medida, da participação das mulheres (e particularmente das trabalhadoras) no próprio processo de integração, conforme já indicado neste livro (por meio, por exemplo, da Comissão de Mulheres da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul, do Fórum das Mulheres do Mercosul no próprio contexto do FCES, e da Reunião Especializada da Mulher). Esses espaços de proposição, deliberação e procura de consenso com participação das mulheres já permitiram a aprovação de uma Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998), contendo um sistema de regras trabalhistas e sociais que buscam garantir direitos iguais a todas as trabalhadoras e trabalhadores (incluindo o compromisso de garantir dita igualdade por meio das práticas laborais).

Ainda no que se refere à estrutura institucional existiria uma incipiente reflexão e preocupação com as conseqüências da integração sobre as mulheres trabalhadoras nos países integrados. Haveria um interesse em procurar informações sobre as características de gênero dos mercados de trabalho a serem integrados e promover o cumprimento de convenções internacionais sobre igualdade salarial, porém não existindo uma incorporação plena da perspectiva de gênero no conjunto da estrutura institucional do Mercosul e sem existir a vontade política e/ou a possibilidade econômica de formular políticas integradas.

Registra-se um desconhecimento quase total da questão da formulação descentralizada das políticas públicas de trabalho e renda com perspectiva de gênero desenvolvidas no nível estadual dos Estados-parte, destacando-se exclusivamente a ação das Delegacias Regionais de Trabalho por meio dos Núcleos de Combate à Discriminação no Trabalho e na Profissão no caso brasileiro.

Dada a ausência de órgãos supranacionais com capacidade de formular, financiar e implementar programas de promoção da igualdade de gênero, os foros do Mercosul se limitam por ora a registrar com beneplácito iniciativas nacionais ou setoriais.

A análise das respostas ao questionário da segunda consulta (2001) foi complementada, conforme já mencionado, pelos resultados do Seminário Acadêmico Internacional (terceira consulta, 2002), ressaltando os seguintes aspectos:

I. Existiria um grande número de participantes que se defrontam pela primeira vez com a questão de gênero no mercado de trabalho, para os quais o texto constituiu uma primeira aproximação à temática, apresentando perguntas e questões básicas dos Estudos de Gênero e ficando altamente sensibilizados (o que também foi verificado na fase presencial do Seminário Acadêmico Internacional, principalmente entre os participantes de sexo masculino);

II. Um pequeno número já tinha contato com a questão de gênero (já estavam sensibilizados), porém não tinha refletido especificamente sobre sua importância nos processos de integração supranacional e seus desdobramentos no mercado de trabalho;

III. Um número de participantes inferior ainda conseguiu formular questões e comentários desafiadores sobre a temática, sendo esses participantes alunos de cursos anteriores da FLACSO/Brasil ou de outras instituições que trabalham em prol dos direitos das mulheres;

IV. Não foram localizados comentários que rejeitassem a importância de se pensar políticas públicas que gerassem igualdade entre homens e mulheres; no entanto, a questão das políticas afirmativas (especialmente das cotas) continua sendo um nó problemático, o que foi constatado especialmente na fase presencial do Seminário Acadêmico Internacional e, de maneira contraditória, entre as mulheres;

V. Os contatos realizados com negociadoras dos processos supranacionais do Mercosul e da Nafta/TLCAN nos levaram a constatar a presença feminina nas comissões que cuidam da questão do trabalho e emprego, sem ter, entretanto, grande repercussão quanto à formulação de orientações ou diretrizes sobre gênero nas negociações.

3. Concluindo sobre os Primeiros Achados

- Os diferentes níveis (estadual, federal, supranacional) de formulação, gestão e avaliação de políticas públicas de trabalho e renda, em quase todos os casos, agem como compartimentos estanques, sem aprofundar a necessária articulação para além do estritamente formal. Inclusive no mesmo nível de análise, pelas respostas obtidas pode ser percebido um desenvolvimento de atividades de maneira paralela, sem articulação e informações mútuas, entre setores que cuidam de diferentes dimensões do problema (por exemplo, as atividades do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do Ministério das Relações Exteriores, da Secretaria de

Políticas Públicas de Emprego e da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério de Trabalho e Emprego, no que diz respeito à questão das relações de gênero no mercado de trabalho supranacionalmente integrados).

- Não existiria interface ou articulação institucional aprofundada entre os organismos que cuidam das políticas públicas de trabalho e renda em diferentes níveis, inclusive quando se trata de um mesmo setor (governo, trabalhadores, empresários). Por exemplo, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego tem desenvolvido variadas atividades ao longo do período com o intuito de integrar de maneira coerente e consistente a questão de diversidade da PEA na formulação, gestão e avaliação dos planos estaduais de qualificação profissional. No entanto, somente de maneira excepcional os respondentes ao questionário da segunda consulta tiveram clareza no que diz respeito à discriminação de gênero no mercado de trabalho, e raramente colocaram essa questão como um problema, pois entre os beneficiários da qualificação profissional no Estado existe um número maior de mulheres.
- O hiato principal existiria entre o nível estadual e o supranacional: as questões do questionário referentes à integração supranacional não foram sequer respondidas pelos gestores de nível estadual, e as questões de descentralização não foram respondidas pelos integradores.
- Registra-se uma certa debilidade do CNDM e dos Conselhos Estaduais da Mulher no que diz respeito às questões de trabalho e renda, e também às questões da integração supranacional. Segundo a Plataforma de Beijing, os organismos dessa natureza deveriam trabalhar a incorporação transversal das questões de gênero na formulação de todas as políticas públicas. No entanto, e apesar de essa função ser relevada pelos conselhos respondentes, esses mesmos conselhos não responderam às questões do questionário que diziam respeito à descentralização ou à integração supranacional das políticas públicas de trabalho e renda. Destarte, esses organismos especializados não conseguiriam cumprir com sua missão de introduzir, transversalmente, a questão de gênero na formulação de políticas públicas de todos os setores, nos seus respectivos níveis (estadual, federal, supranacional).
- As crises vividas na atualidade por diversos países do Mercosul, as eleições no Brasil, a pressão pela Alca, no tocante à falta de sensibilidade de alguns atores estratégicos têm sido os principais fatores

políticos e econômicos que limitaram o avanço nas negociações sobre orientações supranacionais relativas à discriminação de gênero, especialmente nos grupos que cuidam das questões de trabalho⁷.

4. Conclusões Gerais das Consultas

A realização das diversas consultas, e também a colaboração com os projetos parceiros desenvolvidos pelo NEPeM/UnB (sobre questões de gênero na fiscalização descentralizada do trabalho, no Brasil), pelo CFêmea (sobre a inclusão das questões de gênero no trabalho nas agendas legislativa, sindical e feminista, no Brasil), e pela Cátedra Unesco (sobre inclusão de questões de gênero na formulação de políticas públicas de ciência e tecnologia, na Região) permitiriam afirmar:

- As questões de gênero no mundo do trabalho estão sendo incluídas, ainda que de maneira incipiente, entre as preocupações dos atores estratégicos envolvidos na formulação, gestão, fiscalização e avaliação da PPTR nos níveis estadual e federal; nesse sentido, destacam-se positivamente alguns Núcleos das DRTs e algumas STBs/CETs;
- A questão da integração supranacional e suas conseqüências sobre os mercados de trabalho que já discriminam as mulheres não tem sido objeto de preocupação de uma grande quantidade e diversidade de atores estratégicos; nesse sentido, destacam-se positivamente o Subgrupo de Trabalho N^o 10 e a Comissão Sociolaboral do Grupo Mercado Comum e as centrais sindicais;
- A falta de qualificação específica e de articulação entre instituições e atores estratégicos dos diferentes níveis limita a potencialidade dos avanços registrados.

Para que a integração supranacional não seja transformada em uma armadilha que amplie e reproduza a discriminação de gênero que já está instalada no mercado de trabalho (e nas sociedades), é necessária

7 "En esse momento, no sólo la integración por medio del Mercosur está en una etapa de definiciones. También el desarrollo de acuerdos hemisféricos se encuentra en una instancia de decisiones relevantes. La coexistencia de diversos esquemas de integración nos plantea un escenario más complejo aún. (...) Debemos tener en cuenta que los compromisos que surjan en torno a la formación del *Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, pueden influir y condicionar de alguna manera los esquemas regionales o subregionales de integración. (...) Las características que presentará el ALCA todavía están en un proceso de definición y solo se han convenido algunas pautas muy generales. Sin embargo, resulta claro que los países desarrollados, especialmente Estados Unidos tendrán un protagonismo decisivo y dominante. No se trata de un acuerdo tendiente a la cooperación entre los países tendientes al desarrollo común en los términos que se ha planteado los objetivos del Mercosur." (RODRIGUEZ, Marcela, en COTIDIANO MUJER, *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Integración Regional y Equidad de Género*, Montevideo, sin fecha, p. 33-34)

a tomada de consciência sobre essas questões por todos os atores estratégicos envolvidos com as políticas públicas, em todos os níveis (estadual, federal, supranacional).

A integração supranacional poderia ser uma poderosa ferramenta para mudança das relações de gênero no mundo do trabalho, desde que seja concebida e construída coletivamente, articulando os diferentes níveis de formulação e avaliação de políticas públicas, e abarcando diversas dimensões da vida das pessoas (cultural, política, econômica, social, entre outras possíveis).