



Campo de Públicas:
diversidade

v.3 n.1 janeiro/julho 2024



Movimento
Pessoas à Frente



Governo do Estado de Minas Gerais

Governador | Romeu Zema Neto; **Vice-Governador** | Mateus Simões;

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão | Camila Barbosa Neves

Fundação João Pinheiro

Presidente | Luciana Lopes Nominato Braga; **Vice-Presidente** | Mônica Moreira Esteves Bernardi

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Diretora geral | Kamila Pagel de Oliveira; **Coordenadora Geral** | Rosânia Rodrigues de Sousa

**CAMPO DE PÚBLICAS:
Conexões e experiências**

ISSN 2764-6009

Campo de públ.: con. e exp	Belo Horizonte	v. 3	n.1	p.1-246	janeiro/junho 2024
---------------------------------------	-----------------------	-------------	------------	----------------	-------------------------------

@ 2022 Fundação João Pinheiro

É permitida a reprodução dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte. Disponível em: <http://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas>

Campo de Públicas: conexões e experiências

A missão da revista é constituir um espaço de diálogo com o campo de públicas, para publicação de artigos voltados às áreas de administração pública, gestão governamental, políticas públicas, liderança, *compliance*, gestão financeira orçamentária, planejamento e demais assuntos relacionados.

Periodicidade

A revista Campo de Públicas: conexões e experiências é uma publicação semestral da Fundação João Pinheiro.

Equipe Editorial

Editores convidados | Mônica Moreira Esteves Bernardi (Fundação João Pinheiro); Jéssika Moreira (Movimento Pessoas à Frente). **Assistentes editoriais** | Kamila Pagel de Oliveira (Fundação João Pinheiro); Marcos Arcanjo de Assis (Fundação João Pinheiro); Júlia Almeida (Movimento Pessoas à Frente); Marcela Emediato Mendes de Oliveira (Fundação João Pinheiro); Rosânia Rodrigues de Sousa (Fundação João Pinheiro); Letícia Godinho de Souza (Fundação João Pinheiro). **Editores** | Ana Paula da Silva (Fundação João Pinheiro); Deysiane Marques Franco Vieira (Fundação João Pinheiro); Graziella Napoli Terra Caldeira (Fundação João Pinheiro); Marielle Durães Ferreira (Fundação João Pinheiro). **Design gráfico** | Aline de Faria Pereira (Fundação João Pinheiro); Tiago Alves da Silva (Fundação João Pinheiro); Olívia Bittencourt (Fundação João Pinheiro); Maria Eduarda dos Santos (Fundação João Pinheiro).

Contato

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br

C198

Campo de públicas : conexões e experiências [Recurso eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. v.1, n.1 (jan./jun. 2022). – Belo Horizonte: FJP, 2022-.

Semestral.

Modo de acesso:

<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>

ISSN 2764-6009

1. Administração Pública. I. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo.

CDU 35(815.1)

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula da Silva CRB-6 / 2390

SUMÁRIO

CONTENTS

Editorial O urgente debate da diversidade na gestão pública Monica Bernardi, Jessika Moreira	6
Entrevista Como tornar a administração pública mais diversa? Reflexões sobre diversidade e transparência de dados Dra. Cristina Telles de Araujo Silva	11
Por um judiciário diverso e democrático Karen Luise de Souza	14
Artigo científico Rumo a uma gestão inclusiva de recursos humanos na administração pública: como identificar e fechar as lacunas de gênero. Sandra Naranjo Bautista	19
Liderança de mulheres na burocracia federal: dificuldades e desafios para ascensão. Michelle Fernandez, Ananda Marques	56
Lideranças educacionais antirracistas: caminho para o fortalecimento da educação para as relações étnico-raciais. Denise Silva, Giszele Silva, Sueli Nunes	83
Entre a ilusão da liberdade e a permanência das amarras: contribuições dos programas de desenvolvimento de lideranças negras para a promoção da equidade étnico-racial nos cargos diretivos do setor público. Victória Gonçalves Azevedo, Kamila Pagel de Oliveira, Mônica Moreira Esteves Bernardi	100

Gestores de Minas Gerais: retrato e desafios para a administração pública Marina Alves Amorim, Letícia Godinho, Ana Paula Salej	125
Impactos da “ideologia de gênero” no debate público brasileiro: análise da votação do Plano Estadual de Educação de Pernambuco Gabriel Mattos Ornelas, Laís Godoi Lopes	148
Sistema de cotas raciais na Universidade de Brasília: acesso ao ensino superior e ao mercado de trabalho Ana Carolina Arcanjo de Sousa, Renata Callaça Gadioli dos Santos	162
Ensaio Ancestralidade e governança: a presença de mulheres negras na gestão pública. Larissa Amorim Borges, Lucas Moreira Barreira	190
LGBTFOBIA: conceituação e estratégias de enfrentamento Jaqueline Gomes de Jesus	217
Artigo de opinião Confluência e resiliência: cultura inclusiva na gestão de emergências climáticas Amanda Souza Moreira, Diogo Rodrigues Lima, Lucas Cardoso Santos	232

EDITORIAL

Diversidade na gestão pública como um debate urgente

Monica Bernardi¹

Jessika Moreira²

A representatividade das lideranças do setor público é fundamental para a qualidade das políticas públicas e para a confiança de cidadãos e cidadãs nas instituições. Neste sentido, a composição da força de trabalho com características similares à população representada é um desafio urgente, como também o é, a incorporação das temáticas da diversidade na formação dos quadros públicos e no acesso e usufruto das políticas públicas.

No Brasil, os cargos de liderança no serviço público são ocupados por pessoas brancas do sexo masculino, conforme plataforma online República em Dados. A discrepância em relação a quantidade de servidoras e servidores negros (pretos e pardos), bem como indígenas, quilombolas, com deficiência e da população LGBTQIAP+ é persistente. Isso é um entrave para que o serviço prestado garanta os direitos e oportunidades de todas as pessoas, atendendo-as em suas especificidades, e para que rompa os preconceitos e as desigualdades presentes em nossa sociedade. Assim, a valorização da diversidade é um potencial para o nosso desenvolvimento social, o que requer sua valorização nas políticas públicas e na composição do quadro de servidores.

É preciso conhecer mais a cara, a voz, as identidades e histórias de quem atua servindo a sociedade. A transparência de dados sobre gestão de pessoas no setor público é contribuição relevante para isso, além de permitir que a população tenha acesso às informações necessárias para a participação cidadã, acompanhando, fiscalizando e avaliando a composição do funcionalismo público brasileiro. Ao fim e ao cabo, é um elemento fundamental para consolidar a responsabilização (accountability) e o controle externo nos órgãos públicos.

Precisamos avançar na disponibilização destes dados para desenharmos intervenções mais efetivas para atrair e selecionar as pessoas certas para trabalhar no Estado,

¹ Vice-presidente da Fundação João Pinheiro. Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Servidora efetiva do cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo de Minas Gerais.

² Secretária Executiva do Movimento Pessoas à Frente. Cofundadora e coordenadora-geral do ÍRIS, Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará. Líder na Rede de Líderes da Fundação Lemann. Especialista em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes pela Universidade de São Paulo (USP).

desenvolvendo e avaliando o seu desempenho para a entrega de melhores serviços públicos para todas as pessoas, independente de seu gênero, raça/cor; sexualidade, condição física, idade, origem. Também é preciso avançar neste debate para que as políticas públicas possam, cada vez mais, considerarem como seus objetivos centrais, a redução das desigualdades e os preconceitos sociais.

Sob esta perspectiva, a publicação deste Dossiê Diversidade e Gestão Pública na Revista Campo de Públicas: conexões e experiências, reúne um conjunto diverso de manuscritos, entrevistas, artigos, ensaios, artigo de opinião, visando a discutir dados e propostas, e debater sobre possibilidades de incorporar na gestão pública iniciativas que a tornem mais representativa da população representada. Trata-se de uma parceria da Equipe Editorial da Revista e o Movimento Pessoas à Frente: juntos assumimos o compromisso de contribuir para uma gestão pública mais diversa, acreditando que esse é um passo importante para uma sociedade melhor.

A edição está desenvolvida em quatro seções e doze manuscritos, assim, distribuídos: duas entrevistas; sete artigos originais, resultados de estudos teóricos e empíricos; dois ensaios, com análises críticas e reflexivas e um artigo de opinião. Todos os manuscritos, a partir de diferentes olhares, experiências e enfoques, trazem para o centro da discussão, o tema da diversidade na gestão pública. Estão presentes diferentes perspectivas sobre a diversidade, com debates sobre a burocracia do executivo e do judiciário, sobre a formação profissional do funcionalismo e sobre os recortes de gênero, raça e sexualidade.

A primeira entrevistada, Dra. Cristina Telles Silva, busca refletir sobre como tornar a administração pública mais diversa e o papel da mulher na sociedade. Ainda, debate se é possível utilizar o Direito na busca de uma possível diminuição da desigualdade de gênero e se o Direito Brasileiro está atualizado e poderia respaldar o direito das mulheres.

A segunda entrevistada, Karen Luise de Souza, traz a experiência de dentro do Judiciário brasileiro, para discutir a maneira particular pela qual a mulher negra enfrenta desafios para ocupar posições de níveis hierárquicos mais elevados nas instituições desse poder. Ela destaca o caráter extremamente desigual do Judiciário, ainda que isso seja um problema que permeia todos os poderes, chamando a atenção para a significativa sub-representação das mulheres negras, especialmente nos tribunais superiores.

A seção de artigos começa com o artigo de Sandra Naranjo Bautista, intitulado “Rumo a uma gestão inclusiva de recursos humanos na administração pública: como identificar e fechar as lacunas de gênero”. A autora destaca a necessidade de uma Gestão Inclusiva de Recursos Humanos (GIRH) no setor público brasileiro para promover a diversidade e a igualdade de oportunidades. Propõe um índice inovador para medir a GIRH e recomenda ações para aumentar a participação das mulheres em cargos de liderança, como transparência salarial e medidas contra preconceitos.

Na sequência, Michelle Fernandez e Ananda Marques, em estudo exploratório, apresentam o perfil sociodemográfico e a percepção de 282 servidoras federais sobre os desafios enfrentados para alcançar posições de liderança. O artigo “Liderança de mulheres na Burocracia Federal: dificuldades e desafios para ascensão” mostra que a discriminação de gênero, a maternidade, a sobrecarga doméstica e o assédio são os principais obstáculos enfrentados pelas servidoras, sugerindo a necessidade de políticas para superar essas barreiras.

No texto, “Lideranças educacionais antirracistas: caminho para o fortalecimento da Educação para as Relações Étnico-Raciais”, Denise Silva, Giszele Silva, Sueli Nunes discutem a importância do engajamento de lideranças educacionais na promoção da educação antirracista. Elas situam dados estatísticos e pesquisas acadêmicas que mostram as desigualdades no desempenho escolar entre estudantes negros e brancos, ressaltando a necessidade de políticas educacionais que enfrentem o racismo e do letramento racial na formação docente.

Victória Gonçalves Azevedo, Kamila Pagel Oliveira e Mônica Moreira Esteves Bernardi apresentam os resultados de um estudo de caso múltiplo sobre três Programas de Desenvolvimento de Lideranças negras no setor público e suas contribuições para a equidade étnico-racial em cargos diretivos. Tais programas tem o propósito de fortalecer a atuação de gestores públicos negros, por meio do desenvolvimento de competências para atuação profissional. A pesquisa contou com entrevistas com egressos e com atores estratégicos na sua concepção e implementação. As autoras identificaram duas contribuições principais dos programas de formação: o fortalecimento da rede de participantes e a promoção do empoderamento dos gestores negros, aumentando a sensação de confiança para ocupar posições de liderança.

O artigo das pesquisadoras Marina Alves Amorim, Letícia Godinho e Ana Paula Salej, intitulado “Gestores de Minas Gerais: retrato e desafios para a administração pública”, descreve um retrato, com dados coletados em 2016, dos servidores ocupantes de cargos da Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental de Minas Gerais, egressos do Curso de Administração Pública (Csap) da Fundação João Pinheiro (FJP). O objetivo foi identificar o perfil desses servidores e demonstrar a redução da evasão no curso e na carreira como resultado do seu processo de estruturação, destacando a elitização do perfil dos egressos que vem sendo enfrentada com a implementação de políticas de ação afirmativa com recorte socioeconômico e étnico-racial no acesso ao curso.

Em “Impactos da “Ideologia de Gênero” no Debate Público Brasileiro: análise da votação do Plano Estadual de Educação de Pernambuco”, Gabriel Mattos Ornelas e Laís Godoi Lopes descrevem e sistematizam os dados da votação do Plano Estadual de Educação (PEE) de Pernambuco e a Emenda (EM) nº 04/2015 para interpretar as ideologias e demandas dos grupos de interesse envolvidos no processo na Assembleia Legislativa do estado. Eles concluíram que o discurso da "ideologia de gênero" visa manter orientações tradicionais, conservadoras e dominantes da formação social e política brasileira, sendo necessário refletir sobre a atuação de certos setores no poder Legislativo que podem contrariar interesses públicos e direitos humanos.

Por fim, o artigo de Ana Carolina Arcanjo de Sousa e Renata Callaça Gadioli dos Santos, intitulado “Sistema de cotas raciais na Universidade de Brasília: acesso ao ensino superior e ao mercado de trabalho” apresenta o sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília (UnB) e seus efeitos no acesso dos egressos ao mercado de trabalho. A UnB foi a primeira universidade federal a adotar cotas em 2003. A pesquisa, baseada em dados da universidade e de formandos entre 2014 e 2019, revela que a política de cotas aumentou a matrícula de estudantes negros para 39% em 2019 e teve efeitos positivos no acesso desses estudantes ao mercado de trabalho.

Um dos ensaios do Dossiê é “Ancestralidade e Governança: A presença das mulheres negras na Gestão Pública” de Larissa Amorim Borges e Lucas Moreira Barreira. A reflexão busca ampliar o debate sobre a importância do papel das mulheres negras na gestão pública, explorando como suas origens ancestrais influenciam suas abordagens de liderança. Para isso, eles discutem o papel dos contextos históricos e culturais que moldam a identidade e a prática de liderança dessas mulheres, ressaltam a contribuição

das mulheres negras para a governança pública e exploram os desafios que enfrentam, como racismo institucional e sexismo nas estruturas de poder.

O outro ensaio, intitulado, “LGBTFOBIA: conceituação e estratégias de enfrentamento”, de Jaqueline Gomes de Jesus, situa a evolução do termo "homofobia" e sua expansão para incluir a diversidade dentro da população LGBTI+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Intersexo e outras identidades não-hegemônicas). A autora sintetiza os desafios enfrentados por esses grupos e propõe estratégias eficazes de gestão da diversidade para enfrentar esse comportamento, tanto no contexto político democrático, quanto no mundo do trabalho contemporâneo.

O Dossiê encerra com o artigo de opinião de Amanda Souza Moreira, Diogo Rodrigues Lima e Lucas Cardoso Santos, que ampliam o foco da diversidade para o tema das emergências climáticas. Eles apontam que a diversidade na gestão de emergências climáticas pode resultar em soluções mais eficazes e justas, situando que raça, gênero e classe social influenciam a vulnerabilidade climática e a resiliência das populações. Apresentam casos no Brasil e no exterior para argumentar que um ambiente inclusivo e diversificado é essencial para políticas climáticas mais legítimas e de maior qualidade, contribuindo para um futuro mais resiliente e sustentável.

Assim, estamos certos de que a presente edição da "Revista Campo de Públicas: conexões e experiências" contribui para o incremento e para a disseminação do debate sobre a importância da diversidade na gestão pública, em seus quadros e nas políticas implementadas e, como consequência, para a melhoria das condições de vida das pessoas.

Desejamos a todas e a todos uma boa leitura!



ENTREVISTA

COMO TORNAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MAIS DIVERSA? REFLEXÕES SOBRE DIVERSIDADE E TRANSPARÊNCIA DE DADOS.

CRISTINA TELLES DE ARAUJO SILVA¹

Roteiro e realização: Movimento Pessoas a Frente

MPAF: Costurando com sua trajetória, como vê a correlação entre gênero dentro do Direito e, agora, dentro do público?

CS: De maneira simplificada, gênero é uma palavra empregada para nos ajudar a entender que boa parte daquilo que supomos ser o comportamento natural ou adequado para uma pessoa do sexo feminino ou do sexo masculino, na realidade, não decorre da natureza nem de um dever público inquestionável ou absoluto. Muito do que se atribui a mulheres e homens são “apenas” papéis socioculturais; estereótipos que podem e devem ser analisados criticamente, inclusive porque criam e amparam discriminações, violências e restrições de direitos, sobretudo das mulheres e das pessoas com identidades de gênero não cis.

A correlação entre Direito e gênero pode ser de duas formas principais: de um lado, o Direito pode reproduzir e endossar estereótipos de gênero e, assim, funcionar como uma ferramenta de manutenção e até

fortalecimento das discriminações, violências e restrições que comentei acima. Quando a lei brasileira estabelecia que as mulheres não podiam votar, por exemplo, estava encampando o estereótipo de que mulheres não seriam aptas à política, o que prejudicava a fruição de direitos por elas (nós).

De outro lado, o Direito pode ser um meio de institucionalizar e consolidar mudanças sociais ou culturais que caminhem no sentido de rever e combater esses estereótipos. Nos anos 1990, quando o Brasil instituiu suas primeiras leis de cotas para mulheres na política, podemos entender que o Direito estava agindo para buscar reverter um estereótipo de gênero e promover a igualdade entre mulheres e homens.

Naturalmente, há muitas situações que se situam no meio do caminho entre esses extremos de um Direito que expressamente reforça e outro que enfrenta estereótipos de gênero. No Brasil de hoje, talvez o problema mais comum seja de desconsideração da perspectiva de gênero no Direito; algo por vezes mais sutil ou difícil de se perceber do que uma norma abertamente discriminatória contra mulheres.

MPAF: O rompimento de concepções religiosas e fisiológicas sobre o papel da mulher na sociedade diminuiria a desigualdade de gênero em quais âmbitos?

CS: Um dos maiores desafios que temos ao trabalhar com gênero é lidar pré-compreensões que estão arraigadas no senso comum, como verdades religiosas ou biológicas. Se a diferença de papéis entre mulheres e homens vem de Deus ou da natureza, como podemos querer questionar ou criticar isso?

No que diz respeito, primeiramente, às concepções religiosas dos papéis de gênero, a laicidade estatal nos confere boas diretrizes.

¹ Professora de Direito Constitucional, Doutora em Direito Público pela UERJ, Assessora-Chefe da Ouvidoria da Mulher do STF

Em resumo, o Estado não deve se imiscuir naquilo que as religiões ditam a seus fiéis, mas também não pode encampar visões religiosas de mundo, podendo e devendo assegurar a todos, independentemente de sua fé, um conjunto básico de direitos e deveres, igualitário entre mulheres e homens.

Assim, se uma religião defende, por exemplo, que as mulheres devem se dedicar exclusiva ou precipuamente a atividades domésticas e familiares, a meu ver, o Estado não deve atacar esse credo ou impedir que seja professado. Mas pode e deve garantir que todas as mulheres, inclusive as mulheres da referida religião, tenham informação e possibilidades concretas de acesso a outras atividades – educacionais, profissionais ou de quaisquer outras naturezas.

Quanto às concepções biológicas do que seria inerente a pessoas do sexo feminino e pessoas do sexo masculino, há muita informação equivocada, sem embasamento científico. Apenas como exemplo, muitas pessoas acreditam que as mulheres são naturalmente “multi-tarefas”, enquanto homens, também por natureza, só conseguiriam se concentrar em uma atividade por vez. No entanto, não há suporte científico algum para essa afirmação. O que alguns estudos parecem demonstrar é que mulheres são ensinadas e demandadas, desde criança, a acumularem funções e isso, a partir da chamada plasticidade cerebral, as torna, de fato, mais aptas a exercerem mais de uma atividade por vez, ainda que a custo de grande cansaço mental.

Por outro lado, temos falhas na própria construção do conhecimento científico – um campo que segue ocupado majoritariamente por homens e sem incorporar uma visão crítica de gênero. Como exemplo, ainda hoje, alguns testes clínicos para medicamentos e estudos para diagnóstico médico são feitos desconsiderando o impacto potencial que diferenças biológicas entre pessoas do sexo feminino e do sexo masculino podem apresentar.

MPAF: Localmente, o Direito Brasileiro está atualizado e respalda o direito das mulheres de forma efetiva?

CS: Acho que não há uma resposta única para a pergunta. Há aspectos da igualdade de gênero que estão, sim, bem protegidos normativamente no país, no sentido de contarem com previsão constitucional ou legal adequada.

Nossa Constituição assegura, por exemplo, a igualdade de direitos entre homens e mulheres, inclusive no âmbito das relações familiares; e prevê que a proteção da família deve se dar “na pessoa de cada um dos que a integram”, com a criação de “mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Talvez não haja outra Constituição no mundo mais clara no sentido da proteção das mulheres em âmbito familiar. A Lei Maria da Penha, que também trata da matéria, é considerada uma das melhores do mundo para combate à violência doméstica. É inegável, porém, que mesmo com todo esse aparato normativo, enfrentamos enormes obstáculos para efetivação da igualdade de gênero, em especial na seara familiar. Temos índices altíssimos de violência doméstica; a violência sexual é majoritariamente praticada por homens que têm algum vínculo familiar ou afetivo com as mulheres.

E há, ainda, as situações de falha normativa, isto é, de previsão legal ou até constitucional ainda pouco protetiva das mulheres e de pessoas não cisgênero. Em relação a essas últimas, inclusive, diria que o Direito brasileiro tem sido, infelizmente, mais omissivo e falho do que protetor. Não à toa, temos números tão elevados de assassinatos de pessoas trans.

Pensando, agora, sobretudo na realidade de mulheres cis e casais heterossexuais, o modelo de licença maternidade e paternidade brasileiro é muito desigual, reforçando estereótipos de gênero que colocam a mulher (mãe) como única ou principal responsável pelo cuidado com os filhos.

A proteção ao trabalho doméstico remunerado é outro exemplo de tutela jurídica insatisfatória relacionada a gênero. A redação original da Constituição de 1988 sobre o tema era, aliás, uma evidência não só do machismo e sexismo característicos de nossa sociedade, mas do racismo também. Não havia garantia sequer de limite de jornada diária, adicional noturno e pagamento de hora-extra a essas trabalhadoras que são, em sua maioria, mulheres negras. Evoluímos a partir da PEC das Domésticas, mas ainda há necessidade de mais.

Por fim, não poderia deixar de citar a criminalização do aborto. Uma norma da década de 1940, que se mantém, em grande parte, pela névoa de desinformação, manipulação eleitoreira e pânico moral criado em torno do tema, a qual impede que se enxergue o que realmente existe. Aborto não é sobre ser “pró-vida” ou não, inclusive porque ninguém é contra a vida. Aborto é matéria de saúde pública, que diz respeito à dignidade das mulheres e afeta desproporcionalmente mulheres pobres e negras. Aborto é, também, sobre proteger o potencial de vida presente em um embrião ou feto, mas reconhecendo que isso pode e deve se dar com políticas de apoio às gestantes e não de perseguição penal.

MPAF: Quais as mudanças normativas que proporia?

CS: Há muitas possíveis, notadamente nos campos que exemplifiquei acima, como “falhas normativas” do Direito brasileiro em matéria de gênero. Mas, nesse encerramento, queria destacar, de um lado, a proteção constitucional expressa a identidades de gênero não cis; e, de outro, mudanças normativas que digam respeito à regulação trabalhista em sentido amplo, abrangendo relações de emprego, servidores públicos, novas formas de trabalho etc.

Podem soar utópicas, mas medidas como redução e flexibilização da jornada média de trabalho, além de outras que garantam pagamento imediato e justo a atividades de cuidado me parecem essenciais para a igualdade de gênero. Não porque mulheres precisem se dedicar menos horas ao trabalho dito produtivo ou sejam naturalmente predispostas a cuidar. Mas porque cuidar, de si e dos outros, é essencial para a vida humana; e o fato de as mulheres serem, historicamente, sobrecarregadas com essa atividade gera prejuízos a seus direitos. A solução, a meu ver, não pode ser ignorar que o cuidado importa e precisa ser exercido. A solução é pensarmos em como permitir que o cuidado seja praticado, distribuído e valorizado de forma justa, como um direito de todos, que não pode continuar sendo tratado como dever apenas das mulheres ou um assunto restrito à esfera privada ou familiar.



ENTREVISTA

POR UM JUDICIÁRIO DIVERSO E DEMOCRÁTICO

KAREN LUISE DE SOUZA¹

Roteiro e Realização: Rosânia Rodrigues de Sousa (Pesquisadora da Fundação João Pinheiro) e Leticia Godinho (Pesquisadora da Fundação João Pinheiro)

RS e LG: De acordo com dados inéditos, recém-divulgados pelo Conselho Nacional da Justiça – CNJ, homens brancos seguem sendo a grande maioria na magistratura brasileira. Não apenas há poucas pessoas que se identificam como pretas e pardas, como também há um número reduzido de mulheres, tanto no conjunto dos magistrados quanto dos servidores dos tribunais.

Antes de se tornar Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ, há dois anos, a Dra. Karen Luise de Souza, mulher negra, atuou por 23 anos como na magistrada na região Sul do país, que registra o menor percentual de magistrados negros. No dia 5 de junho de 2024, as pesquisadoras da Fundação João Pinheiro, Rosânia Sousa e Leticia Godinho se reuniram com a dra. Karen para conversar sobre esse assunto. Ela abordou o tema das desigualdades no Poder Judiciário e falou sobre como o CNJ tem pensado e executado um amplo conjunto de ações para enfrentar o desafio de aumentar a diversidade no Judiciário brasileiro.

Gostaríamos de reforçar nossos agradecimentos, doutora Karen, pela disponibilidade de conversar conosco sobre um assunto tão importante

Gostaria de começar a entrevista pedindo para V. Exa. falar um pouco sobre sua trajetória profissional.

KLS: Eu sou juíza de Direito há 25 anos, sou gaúcha de Porto Alegre. Tenho mencionado isso com muito orgulho, mas também com o meu coração apertado em razão dos últimos eventos. Enfim, sou gaúcha, nasci na Porto Alegre, fiz Pontifícia Universidade Católica, formei-me em Direito no ano de 1994 e em 1999 fui empossada na magistratura do Rio Grande do Sul. Sou titular da Primeira Vara do Tribunal do Júri de Porto Alegre, onde já atuo desde o ano de 2018. Antes disso, trabalhei no interior, nas Comarcas de Soledade, Encruzilhada do Sul, Júlio de Castilhos, onde fui titular. E desde o ano de 2022 eu estou em auxílio à presidência do Conselho Nacional de Justiça.

Inicialmente, prestei auxílio à ministra Rosa Weber, entre 2022 e 2023; e fui convidada para prosseguir auxiliando o ministro Luiz Roberto Barroso na gestão dele, de 2023 a 2025. No meu trabalho no Conselho Nacional de Justiça já atuei no Departamento de Monitoramento do Sistema Carcerário e hoje estou junto à Secretaria-Geral, em alguns campos específicos. Quando estive no DMF [Departamento de Monitoramento e Fiscalização] trabalhando com o sistema prisional, sempre busquei dar uma perspectiva de problematização da questão racial na população carcerária, do encarceramento em massa da população negra.

Paralelamente trabalhei em dois outros campos que eu ressalto como os muito importantes: um deles, o Programa de Equidade Racial, construído com os colegas Edinaldo César [Santos Júnior] – e Livia [Cristina Marques], que é também juíza auxiliar.

A gente criou um Programa de Equidade Racial; fizemos o Pacto pela Equidade Racial Judiciário, com adesão de todos os tribunais brasileiros; e o Observatório de Direitos Humanos, que é um espaço onde o Conselho Nacional de Justiça atua em diálogo com a sociedade, com diferentes entidades, que trazem demandas de variados grupos mais vulnerabilizados, e a partir daí propõem ações e políticas judiciárias.

¹ Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça

Sempre atuei e prossigo atuando no Comitê Executivo do Observatório de Direitos Humanos, no Programa de Equidade Racial e, mais recentemente, abrimos uma outra frente de trabalho para fortalecer as estratégias de atuação do Poder judiciário na promoção dos direitos humanos, porque precisamos aparelhar os operadores do direito, oferecer subsídios para esses indivíduos poderem julgar levando em consideração essas diferentes perspectivas da vida e do mundo.

RS e LG: São várias iniciativas e ações em que a senhora esteve diretamente envolvida nesse curto tempo no CNJ. *E, doutora Karen, em toda essa sua trajetória, a gente vê o quanto a senhora trilhou até aí; mas quais seriam os desafios que uma mulher negra enfrenta para ocupar essa posição que a senhora ocupa hoje?*

KLS: Os desafios enfrentados por uma mulher negra na magistratura são inúmeros e começam com a desigualdade histórica. Mulheres negras são frequentemente vistas como menos capazes e enfrentam constantes desmotivadores. Na faculdade, eu era uma das poucas negras e a única mulher negra. Ao prestar concurso público, fui a única mulher negra aprovada. Ao ingressar na carreira, tive que lidar com responsabilidades adicionais, como transformar um passivo social em emancipação para outras pessoas negras.

Minha formação privilegiada, com pais e avós com cursos superiores, facilitou meu caminho, mas ainda assim enfrentei obstáculos significativos. Indivíduos negros precisam criar mecanismos de defesa para lidar com a baixa autoestima e constante desconfiança. As prioridades de quem não tem privilégios sociais são diferentes, o que torna a jornada mais árdua.

Em termos de ocupação de espaços de poder, tanto eu quanto a juíza Adriana Cruz somos exceções.

Não podemos ser referências universais, pois a maioria das pessoas negras não tem as mesmas oportunidades e recursos que tivemos. Muitas têm que cuidar e prover para suas famílias, o que limita seu investimento em carreira e educação. Mesmo com uma condição distinta, os desafios são muitos e a caminhada é difícil.

RS e LG: A senhora acabou de mencionar que a senhora e a doutora Adriana não são exatamente exemplos, e isso porque o Judiciário ainda é um Poder muito desigual. *E ainda que isso seja uma característica de todos os Poderes da República, no caso do Judiciário, talvez seja ainda mais pronunciado? A senhora pode falar um pouco dessa desigualdade na composição do Judiciário brasileiro?*

KLS: De fato, o Judiciário brasileiro é extremamente desigual em termos de composição étnico-racial e de gênero. Atualmente, temos cerca de 18 mil juízes no Brasil. Desses, apenas 1.935 são pardos e 262 são pretos, totalizando 13,7% de juízes negros. Em relação ao gênero, de um total de 6.967 mulheres juízas, apenas 670 são pardas e 98 são pretas, representando 708 mulheres negras, ou 4,19% do total.

Esses números são alarmantes quando comparados à população brasileira, que é composta por 56% de pessoas negras, sendo aproximadamente 28% mulheres negras. Assim, as mulheres negras estão significativamente sub-representadas no Judiciário. Mesmo considerando todas as instâncias e ramos da justiça, apenas cerca de 30% dos magistrados são mulheres.

Esses dados revelam uma realidade desfavorável para mulheres negras e, de modo geral, para todas as mulheres no Judiciário brasileiro. A baixa representatividade não apenas demonstra a desigualdade existente, mas também aponta para a necessidade urgente de políticas e ações efetivas que promovam a inclusão e a equidade dentro do sistema judiciário.

RS e LG: E é possível dizer que há um nível, ou um ramo do Judiciário em que essas igualdades são mais pronunciadas?

KLS: Sim, nos tribunais superiores as desigualdades são particularmente evidentes. Existem pouquíssimas mulheres e praticamente nenhum negro. Atualmente, temos apenas um juiz negro no STJ e nenhum ministro negro no STF. No TST, há um ou dois ministros negros,

e no TSE, recentemente foram nomeadas duas ministras negras substitutas, Edilene Lobo e Vera Lúcia Santana Araújo, como resultado de um clamor social por mais diversidade após a abertura da vaga da ministra Rosa Weber. No entanto, esses números ainda são extremamente baixos.

Por exemplo, apenas 24% dos desembargadores são mulheres, comparados a 72% de homens. Entre os juízes titulares, 40% são mulheres e 58% são homens. Em muitos tribunais, a participação feminina é mínima, e alguns tribunais sequer têm mulheres. Essa falta de diversidade afeta diretamente a produção jurisdicional, pois a tomada de decisão se beneficia de múltiplas perspectivas. Quando a composição é tão homogênea, isso resulta em um déficit democrático e questiona a legitimidade do poder judiciário, que deveria representar a sociedade em que está inserido.

RS e LG: Doutora Karen, no começo da nossa conversa a senhora chegou a falar um pouco sobre os programas de que a senhora participa, que são desenvolvidos no Poder Judiciário.

A senhora poderia dizer um pouco mais das ações que tem sido desenvolvidas no Poder Judiciário para aumentar a diversidade na sua composição? E se essas iniciativas estão sendo pensadas para atingir todos os níveis do Poder Judiciário?

KLS: A gente tem duas dimensões. Uma é essa, para aumentar a diversidade no Judiciário. Então, para essa, a gente vai ter política de cotas. E a gente está tentando cada vez mais aperfeiçoar essa política, derrubando barreiras que vão se apresentando ao longo do tempo. Porque o que vinha acontecendo é que as vagas não eram preenchidas totalmente.

Para aumentar a diversidade no Judiciário, o CNJ implementou políticas de cotas e está aperfeiçoando essas medidas ao longo do tempo. Desde 2015, temos enfrentado desafios no preenchimento das vagas reservadas, principalmente devido às barreiras em concursos. Por exemplo, removemos a cláusula de barreira nos concursos para juiz, permitindo que mais candidatos negros avancem nas fases do processo seletivo.

Outro projeto importante é o programa de bolsas para candidatos negros, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, oferecendo cursos preparatórios e bolsas de R\$ 3 mil durante dois anos. Nossa meta é financiar 200 candidatos negros e indígenas aprovados no Exame Nacional da Magistratura.

Para aumentar a participação feminina, criamos a Resolução 255 do CNJ, que promove a ascensão de mulheres reservando vagas em cargos de chefia e comissões. As mulheres muitas vezes enfrentam a dupla jornada de trabalho, o que dificulta sua ascensão. A resolução alterna editais de promoção por merecimento exclusivamente para mulheres, garantindo que elas tenham mais oportunidades de serem promovidas.

Além disso, implementamos políticas de capacitação em equidade racial e de gênero, incluindo protocolos de julgamento com essas perspectivas. Também desenvolvemos resoluções específicas para tratar de grupos vulneráveis, como a população em situação de rua, indígenas e pessoas trans no sistema prisional. Essas iniciativas visam transformar a cultura institucional e produzir decisões judiciais mais justas e inclusivas.

RS e LG: Para terminar, gostaríamos de perguntar se tem algo que a gente não perguntou, mas que acha que seria importante de dizer.

KLS: Embora a participação no Judiciário ainda não reflita a diversidade da nossa sociedade, estamos vivendo um momento de progresso significativo em relação às questões de gênero e raça. Quando ingressei na magistratura, esses temas não eram considerados relevantes.

Hoje, vemos avanços e minha esperança é que continuemos nesse caminho. É essencial que as pessoas que investem seu tempo e capacidade técnica para promover essa cultura de inclusão não percam a esperança e não desistam. A jornada é difícil e lenta, mas sou otimista e acredito que vale a pena. Graças a pessoas que pensam em diversidade e inclusão, alcançamos os tímidos resultados de hoje, que devem nos motivar a

continuar aperfeiçoando nossas estratégias e fortalecendo nossas práticas para promover uma verdadeira diversidade e inclusão.

É por causa de pessoas como vocês, é por causa de pessoas que olham para o mundo e pensam em diversidade, pensam em inclusão, que a gente chegou até aqui. Então, essas nossas referências, os resultados que hoje nós temos, embora muito tímidos, devem nos servir de motivação para a gente continuar pensando sobre isso, aperfeiçoando as nossas estratégias e fortalecendo as nossas práticas de promoção de diversidade e de inclusão.

RS e LG: Muito obrigada, doutora Karen, pela disponibilidade, pela explicação das ações e políticas tão abrangentes do CNJ, pela aula que nos deu. Ficamos muito satisfeitas e encantadas com a fala da senhora. A entrevista também encheu nosso coração de esperança. Parabéns pelo excelente trabalho que tem sido conduzido pelo CNJ.



RUMO A UMA GESTÃO INCLUSIVA DE RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹: COMO IDENTIFICAR E FECHAR AS LACUNAS DE GÊNERO

Sandra Naranjo Bautista²

Resumo

Um setor público diversificado beneficia tanto os governos quanto a sociedade em geral. Para aproveitar ao máximo esses benefícios, é essencial implementar uma Gestão Inclusiva de Recursos Humanos (GIRH). Este artigo enfatiza a urgência de estabelecer uma GIRH no setor público e apresenta um índice inovador para medi-la, aplicado no contexto do Brasil. Os princípios de mérito e promoção da diversidade são complementares, e uma GIRH estratégica é necessária para gerenciar a diversidade, promover igualdade de oportunidades e melhorar o desempenho das organizações públicas. Apesar dos esforços do governo brasileiro, a presença de mulheres no setor público permanece limitada, especialmente em posições de liderança. Para lidar com essa desigualdade, são propostas recomendações que incluem a geração e o uso de informações, a implementação de medidas para combater preconceitos, a facilitação da conciliação entre trabalho e família, a transparência nas diferenças salariais e programas para incentivar a participação das mulheres em cargos de liderança. Essas ações buscam fechar as lacunas de gênero e melhorar a gestão pública no Brasil.

Palavras-chave: Recursos humanos. Administração pública. Gênero.

Abstract

A diverse public sector benefits both governments and society in general. To make the most of these benefits, it is essential to implement Inclusive Human Resource Management (IHRM). This article emphasizes the urgency of establishing IHRM in the public sector and presents an innovative index to measure it, applied in the context of Brazil. The principles of merit and promoting diversity are complementary, and strategic IHRM is necessary to manage diversity, promote equal opportunities and improve the performance of public organizations. Despite Brazilian government's efforts, the presence of women in the public sector remains limited, especially in leadership positions. To deal with this inequality, recommendations are proposed that include the generation and use of information, the implementation of measures to combat prejudice, facilitating the reconciliation of work and family, transparency in salary differences and programs to encourage the participation of women in leadership positions. These actions seek to close gender gaps and improve public management in Brazil.

Keywords: Human resources. Public administration. Gender.

¹ Este artigo é uma adaptação do texto original escrito para a publicação regional do BID sobre serviço público que será publicado em 2024.

² A autora agradece a Felipe Drumond, Vania Preciado, Ben Roseth e Julieth Santamaría, cujos comentários e sugestões enriqueceram o documento.

1 INTRODUÇÃO

Um setor público diversificado beneficia os governos e a sociedade. As administrações públicas regulam, desenham e implementam políticas públicas que incidem na provisão efetiva de bens e serviços. Uma burocracia que reflete a composição das sociedades que representa gera múltiplas vantagens (Bowling; Beehr, 2006; Krislov, 2013; Meier, 1993; Mosher, 1985). Não apenas por se tratar de uma questão de direitos, equidade e justiça social; mas também porque burocracias diversificadas melhoram o fornecimento de bens e serviços públicos, aumentam o desempenho das organizações públicas e diminuem os níveis de corrupção (Brollo; Troiano, 2015; Chattopadhyay; Duflo, 2004; Dollar; Fisman; Gatti, 2001; Duflo; Topalova, 2004; Forgues-Puccio; Lauw, 2021; Jin, 2016; Opstrup; Villadsen, 2015; Park; Liang, 2020, 2021; Pitts, 2005; Yañez-Pagans, 2014). Ao garantir que os interesses de todos os grupos sejam levados em consideração nos processos burocráticos de tomada de decisão, uma maior diversidade na administração pública também tem um impacto positivo na sociedade (Bradbury; Kellough, 2011; Park, 2013).

Para maximizar os benefícios de uma administração pública diversificada, é necessária uma Gestão Inclusiva dos Recursos Humanos (GIRH). Uma GIRH pode potencializar os efeitos da diversidade no desempenho da organização, ajudar a melhorar a capacidade de resolução de problemas e reduzir a rotatividade de funcionários (Atkinson; Alibašić; Oduro Nyarko, 2022; Choi; Rainey, 2010, 2014; Cox; Blake, 1991; Park; Liang, 2020). Embora exista um consenso em relação à importância da diversidade, a necessidade de contar com práticas para a sua gestão eficaz é menos evidente na prática. Estudos mostram que, quando os funcionários percebem níveis mais altos de justiça na organização e uma gestão eficaz da diversidade, a satisfação no trabalho aumenta, principalmente para as mulheres. Para funcionários de minorias raciais ou étnicas, o efeito é positivo, mas menor (Choi; Rainey, 2014).

Este artigo enfatiza a necessidade imperativa de implementar uma GIRH no setor público e apresenta um índice inovador para medi-la aplicado ao Brasil. Embora o foco do artigo esteja nas disparidades de gênero devido à disponibilidade de dados, a estrutura e os princípios do índice podem ser facilmente estendidos a outras dimensões da diversidade. Na seção 2, um tema central para a gestão ativa da diversidade é abordado em detalhes: a compatibilidade entre

diversidade e meritocracia e seu impacto nas organizações públicas. A seção 3 examina em profundidade a lacuna de gênero na administração pública e argumenta sobre a urgência de corrigi-la. A seção 4 se concentra no Índice de Gestão Inclusiva de Recursos Humanos. Por fim, a seção 5 faz uma conclusão e oferece algumas recomendações para fortalecer uma gestão inclusiva de recursos humanos na região.

2 A COMPATIBILIDADE ENTRE DIVERSIDADE, INCLUSÃO E MERITOCRACIA

Os princípios de mérito e as políticas de promoção da diversidade são complementares.

A **meritocracia** é entendida como um sistema no qual as capacidades, o trabalho duro e os méritos ou habilidades de uma pessoa determinam sua renda, promoção e permanência no setor público, em vez de suas conexões políticas ou pessoais (Suzuki; Hur, 2022). Um sistema meritocrático implica ainda que as habilidades de uma pessoa são consideradas independentemente de gênero, raça, etnia, habilidades físicas, orientação sexual ou outros fatores que não sejam o mérito (Castilla; Benard, 2010). A **diversidade**, por outro lado, busca a representação equitativa da diversidade humana nas organizações públicas, sem que isso implique comprometer critérios meritocráticos, conhecido como burocracias representativas (An; Song; Meier, 2021; Bradbury; Kellough, 2011; Guul, 2018; Keiser; Wilkins; Meier; Holland 2002; Naranjo Bautista; Chudnovsky; Strazza; Mosqueira; Castañeda, 2022; Park; Liang, 2021). Ambos os princípios não são excludentes, mas, na prática, é difícil conciliá-los sem uma gestão ativa (Burrell, 2016; Madeira; Costa-Lopes; Dovidio; Mascarenhas, 2019). A **inclusão**, refere-se às ações e esforços realizados para garantir que todas as pessoas, independentemente de suas diferenças, sintam-se bem-vindas, respeitadas e incluídas. Uma **gestão inclusiva de recursos humanos** é o conjunto de políticas e práticas destinadas a potencializar a diversidade de forma eficaz, promovendo uma cultura de respeito e equidade. Seu objetivo é garantir igualdade de acesso a oportunidades e recursos, com o objetivo de melhorar o desempenho das organizações públicas.

A promoção de políticas de diversidade na administração pública traz várias vantagens, mas também é acompanhada de desafios. A diversidade é uma realidade de nossas organizações e um valor importante da nossa sociedade, que também traz desafios se não forem tomadas medidas para enfrentá-los (Williams; O'Reilly, 1998). Conforme mencionado na introdução,

um setor público diversificado melhora o fornecimento de bens e serviços públicos, o desempenho das organizações e diminui os níveis de corrupção. Uma força de trabalho diversificada também convida à consideração de novas perspectivas e ideias e enriquece a tomada de decisões, a solução de problemas, a criatividade, a inovação e a flexibilidade (Burrell, 2016; Choi; Rainey, 2010). A diversidade sem um gerenciamento adequado pode acarretar uma menor integração social, mais conflitos e menos coesão nos grupos de trabalho, o que, por sua vez, impacta a motivação das pessoas, aumenta a rotatividade e reduz o desempenho da organização (Choi; Rainey, 2010).

Da mesma forma, os princípios meritocráticos são importantes, mas também são imperfeitos. A meritocracia é reconhecida como um princípio justo e legítimo. Existem evidências das vantagens que geram políticas de ingresso e promoção na carreira pública com base no mérito. Na educação, por exemplo, a seleção meritocrática de professores gera melhores resultados acadêmicos (Araujo; Heineck; Cruz Aguayo, 2020; Duflo; Dupas; Kremer, 2015; Estrada, 2019). Além disso, há uma associação positiva com o crescimento econômico, a redução da pobreza, o controle da corrupção e a eficiência dos serviços públicos (Cortázar; Fuenzalida; Lafuente, 2016; Mulaphong, 2022). Da mesma forma, é importante reconhecer que os princípios meritocráticos muitas vezes ignoram diferenças históricas que impedem todas as pessoas de competir em igualdade de condições. Nesse sentido, um sistema meritocrático que não considera essas lacunas apenas aprofunda a desigualdade (Sandel, 2020; Scully, 1993). Essa é uma questão transcendental em uma sociedade tão desigual como a da América Latina, onde o 1% mais rico da população detém 21% da renda de toda a economia, e com mobilidade social limitada,³ que é ainda mais arraigada para afrodescendentes e indígenas (Busso; Messina, 2020; De La Mata; Berniell; Schargrodsky; Álvarez; Alves, 2022).

Embora o mérito pareça a resposta perfeita para selecionar os melhores talentos, ele omite o fato de que nós, humanos, temos preconceitos e não podemos necessariamente avaliar objetivamente as pessoas. Muitas vezes, nem sequer temos consciência da existência desses preconceitos. Pesquisadores das Universidades de Harvard, Virgínia e Washington

³ 81% das pessoas que concluem o ensino fundamental (menos do que o ensino médio completo) têm pais com o mesmo nível de instrução. Apenas um em cada dez filhos de pais que não concluíram a universidade consegue obter um diploma de ensino superior antes dos 25 anos.

inclusive desenvolveram testes de fácil acesso para gerar consciência das crenças implícitas que temos em relação a certos assuntos. Por exemplo, preferência por pessoas de determinada raça, idade ou gênero.⁴ Esses preconceitos têm um impacto direto na gestão de recursos humanos, especialmente nos processos de contratação, promoção e remuneração das pessoas. Um estudo designou aleatoriamente nomes de brancos e afro-americanos em currículos equivalentes. Os nomes brancos receberam 50% mais ligações para entrevistas. A diferença racial foi uniforme em todas os cargos, setores e tamanhos de empresa. Uma pessoa afrodescendente tinha que enviar 50% mais currículos para receber uma ligação. O simples fato de ter um nome branco gerou tantas respostas quanto oito anos adicionais de experiência em um currículo (Bertrand; Mullainathan, 2004). Existem vários estudos que evidenciam esses preconceitos, especialmente em processos de recrutamento e seleção de pessoas (Por exemplo, Bertrand; Duflo, 2017; Del Carpio; Fujiwara, 2023; Gaucher; Friesen; Kay, 2011; Lippens; Vermeiren; Baert, 2023). É difícil provar a existência de preconceitos, por isso foram desenvolvidas audições às cegas (Goldin; Rouse, 2000), algoritmos para melhorar os processos de seleção (Kuncel; Klieger; Connelly; Ones, 2013) foram recentemente aprimorados por desenvolvimentos em inteligência artificial e maneiras de melhorar os critérios de avaliação estão sendo constantemente buscadas.

Mesmo em organizações nas quais existe um compromisso explícito de aplicar princípios meritocráticos, há preconceitos. Castilla e Benard (2010) ilustram o “paradoxo da meritocracia”. Eles explicam que, quando uma cultura organizacional promove a meritocracia (em comparação com uma que não a promove), os gerentes dessa organização podem, ironicamente, mostrar um preconceito maior em favor dos homens do que das mulheres ao avaliar seu desempenho, alocar bônus e outros resultados importantes para a carreira profissional, apesar do desempenho igual. Estudos mostram que, mesmo em organizações nas quais existem critérios de mérito, existem diferenças salariais não justificadas pelo desempenho de uma pessoa. Castilla (2008) mostra o preconceito chamando “rendimento-recompensa”. Em sua análise, mulheres, minorias étnicas e empregados não nascidos nos EUA receberam aumentos salariais significativamente inferiores aos de homens brancos com a mesma

⁴ Para conhecer mais ou realizar os testes, disponíveis em inglês, <https://implicit.harvard.edu/implicit/selectatest.html>

pontuação na avaliação de desempenho, no mesmo cargo e unidade de trabalho, com o mesmo supervisor e o mesmo capital humano. Elvira e Graham (2002) relataram uma diferença de 25% nos bônus baseados em desempenho, distribuídos a critério dos diretores entre homens e mulheres do mesmo gênero. Para alguns autores, a incompatibilidade entre os resultados e o apoio das organizações à diversidade se deve à adoção de práticas inclusivas por razões simbólicas ou de legitimidade, sem que as organizações analisem a sua implementação de maneira mais profunda. Consequentemente, eles atendem à forma, mas não ao seu objetivo (Andrews; Pritchett; Samji; Woolcock, 2015; Castilla; Benard, 2010). No caso do gênero, por exemplo, autores como Acker ou Stivers concluem que as organizações não são neutras em relação ao gênero e reproduzem os estereótipos de gênero da sociedade (Ver Quadro 1).

Quadro 1: Preconceito de gênero nas organizações públicas

As organizações não são neutras em relação ao gênero. Isso se manifesta de pelo menos cinco formas. Primeiro, a divisão do trabalho que às vezes reproduz os estereótipos de gênero da sociedade, nos quais as mulheres tendem a estar em áreas sociais, por exemplo. Em segundo lugar, ele é observado em símbolos e imagens, como a de um homem como protótipo de um líder. Terceiro, no conjunto de processos e ações na interação diária, como a forma como se revezam para falar ou quem domina uma conversa. Os homens tendem a ser os atores centrais, e as mulheres, as personagens coadjuvantes. Quarto, esses processos influenciam ainda mais na escolha do trabalho apropriado, o uso da linguagem, o vestuário e a apresentação de si mesmo como membro de gênero de uma organização. Por fim, o gênero está implicado nos processos fundamentais e contínuos de criação e conceituação das estruturas organizacionais isso é visto de forma tangível na forma como os cargos são descritos ou como são avaliados, por exemplo.

Fonte: Acker, 1990.

Uma gestão eficaz da diversidade e da inclusão não é tarefa fácil, nem acontece de forma espontânea, por isso é fundamental promover ativamente uma GIRH que permita aproveitar as vantagens de uma força de trabalho diversificada, em um ambiente de respeito e equidade. Ela também permite navegar pelos preconceitos existentes que prejudicam a implementação de critérios meritocráticos, aplicando de forma ativa e deliberada uma perspectiva de inclusão em todos os subsistemas de gestão de recursos humanos, conforme será discutido em detalhes na seção 4.

3 MULHERES NA GESTÃO PÚBLICA

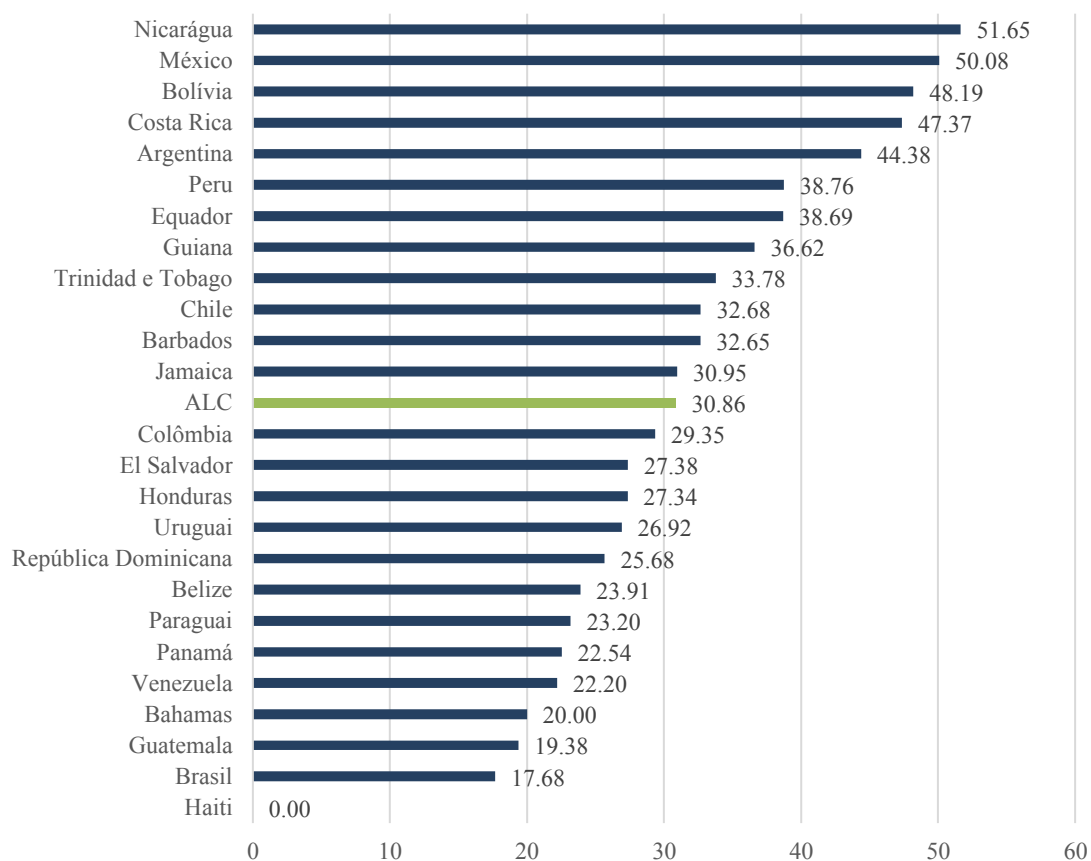
*“Se uma mulher entra na política, muda a mulher,
se muitas mulheres entram na política, muda a política”.*
Michelle Bachelet, Ex-presidente do Chile

Antes de entrarmos em detalhes de como medir uma GIRH, é importante ter uma visão geral do que acontece com a presença de mulheres na administração pública da região.

3.1 A discriminação contra mulheres persiste na região

Os números relativos à presença de mulheres no setor público, às vezes, parecem animadores. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho, na América Latina e no Caribe, as mulheres representam 52% da força de trabalho no setor público e ocupam 41% dos cargos de gerência (ILO, 2023). Os maiores avanços ocorreram no Poder Legislativo, no qual a presença de mulheres passou de 9% em 1990 para 34,9% em 2023. A América Latina e o Caribe são a segunda região do mundo com mais congressistas mulheres depois dos países nórdicos, embora com grandes variações (Gráfico 1). Quatro países da região, Cuba, Nicarágua, México e Costa Rica, estão entre os 10 congressos nacionais com o maior número de deputadas do mundo, mas há também o Haiti, onde nenhuma mulher é congressista (Inter-Parliamentary Union, 2023).

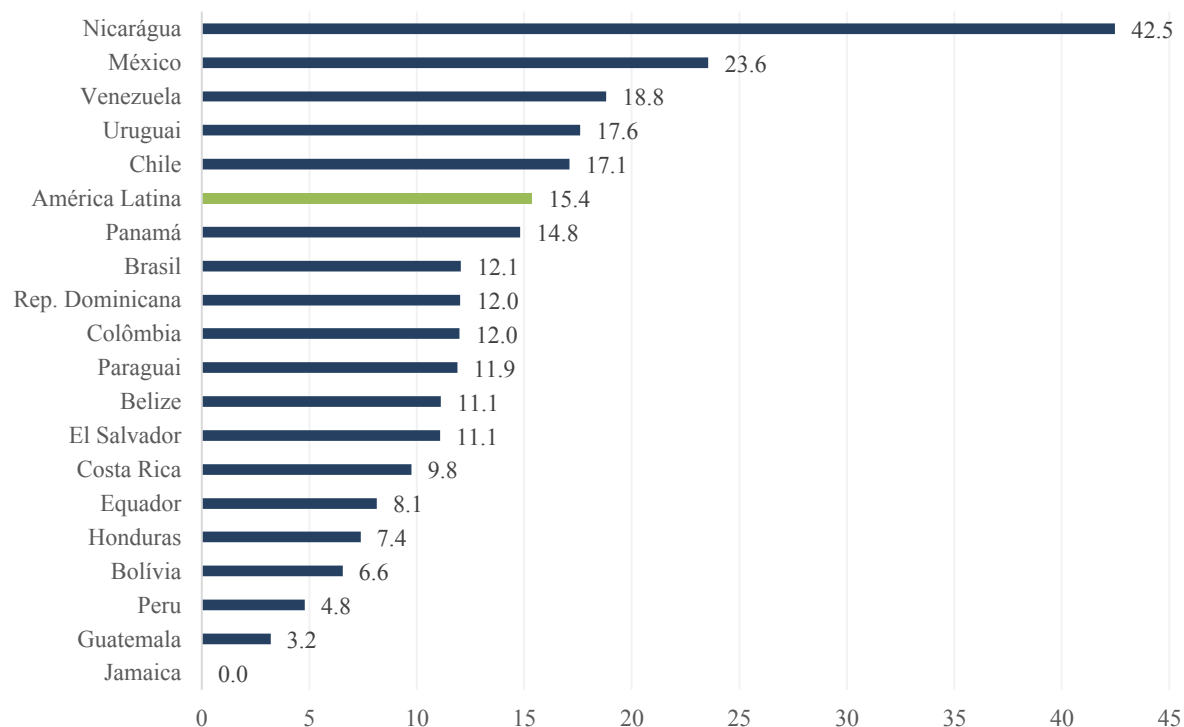
Gráfico 1: Porcentagem de mulheres congressistas – 2023



Fonte: Inter-Parliamentary Union (2023).

No caso do Executivo e dos governos subnacionais, a realidade é diferente. Apenas 15,4% das prefeituras em 2021 eram administradas por mulheres (Gráfico 2).

Gráfico 2: Percentagem de prefeitas – 2021



Fonte: Cepal (2023).

Em relação ao Executivo, na história da região, apenas 13 mulheres foram presidentes ou chefes de Estado democraticamente eleitas e, em 2023, apenas Barbados e Honduras serão liderados por uma mulher (Tabela 1).

Tabela 1: Mulheres presidentas ou chefes de estado democraticamente eleitas – América Latina e Caribe

País	Presidenta/chefe de Estado	Anos
Argentina	Cristina Fernández de Kirchner	2007-2011 2011-2015
Barbados	Mia Motley	2018-2022 2022-2027
Brasil	Dilma Rousseff	2011-2014 2015-2016
Chile	Michele Bachelet	2006-2010 2014-2018
Costa Rica	Laura Chinchilla	2010-2014
Guiana	Janet Jagan	1997-1999
Haiti	Claudette Werligh	1995-1996
	Michèle Pierre-Louis	2008-2009
Honduras	Xiomara Castro	2021-2025
Jamaica	Portia Simpson-Miller	2006-2007

		2012-2016
Nicarágua	Violeta Chamorro	1990-1997
Panamá	Mireya Moscoso	1999-2004
Trinidad e Tobago	Kamla Persad-Bissessar	2010-2015

Fonte: Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

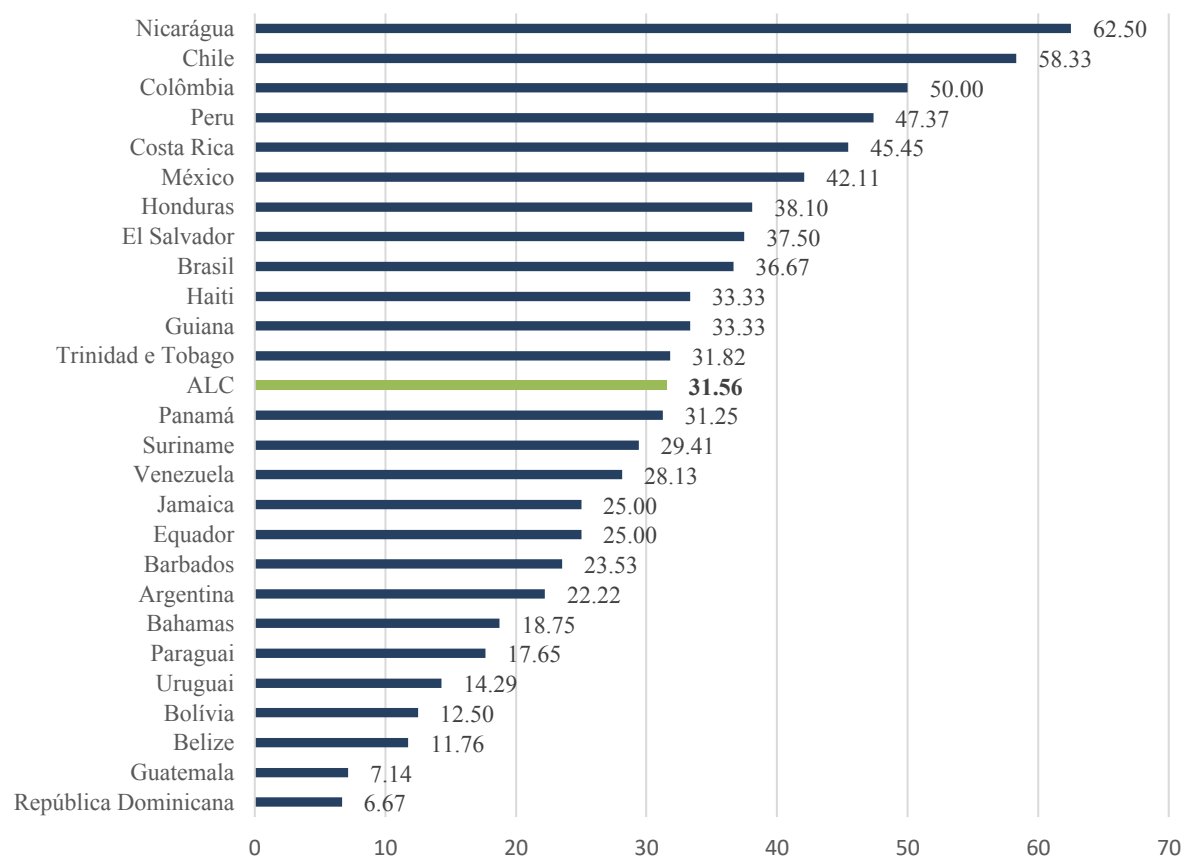
Apesar dos avanços, ainda existe discriminação. Os homens tendem a ocupar os cargos hierárquicos mais altos, enquanto as mulheres tendem a se concentrar em cargos de menor hierarquia em uma organização (Alkadry; Tower, 2014; Caceres-Rodriguez, 2013; Canelo, 2020; Gaete Quezada; Álvarez Rodríguez, 2020; Finke; Hughes; Hill, 2021). Na América Latina e no Caribe, as mulheres ocupam menos da metade dos cargos de liderança, apesar de representarem mais de 50% da população. Em apenas 10 ocasiões, a região contou com gabinetes paritários (Tabela 2) e em janeiro 2023 apenas um terço dos cargos ministeriais da região eram ocupados por mulheres (Gráfico 3).

Tabela 2: Gabinetes paritários – América Latina e Caribe

País	Presidente(a)	Ano de nomeação
Chile	Michele Bachelet	2006
	Gabriel Boric	2021
Nicarágua	Daniel Ortega	2017, 2021
Colômbia	Ivan Duque	2018
	Gustavo Petro	2022
Costa Rica	Carlos Alvarado	2018
El Salvador	Nayib Bukele	2019
Haiti	Fritz-William Michel	2019
México	Andrés Manuel López Obrador	2020

Fonte: Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

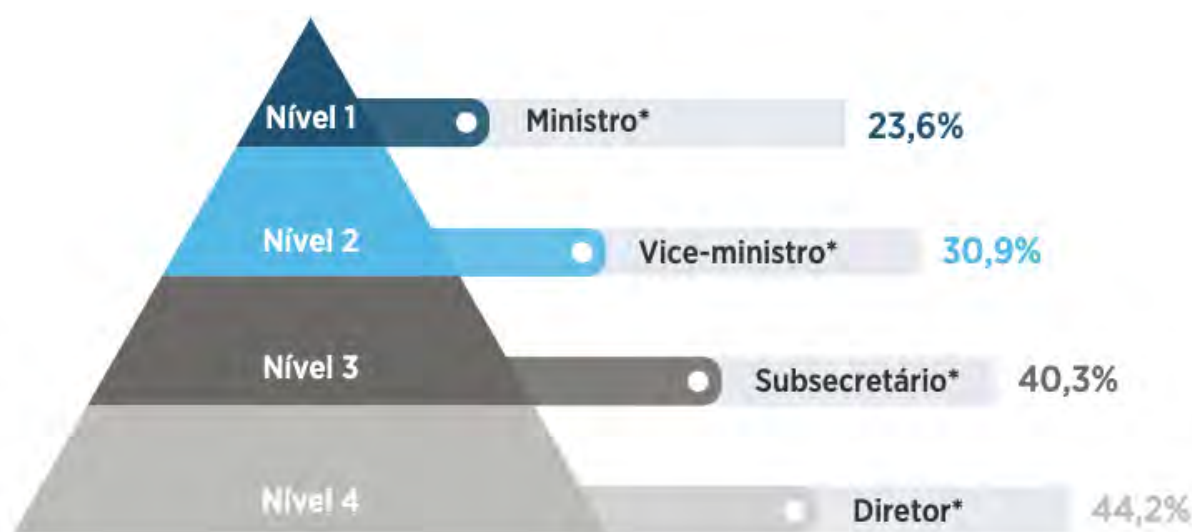
Gráfico 3: Percentagem de mulheres em cargos ministeriais – janeiro 2023



Fonte: Inter-Parliamentary Union (2023).

Uma análise mais detalhada da presença de mulheres a nível gerencial evidencia a sua ausência. A presença de mulheres por si só não é suficiente para promover a verdadeira igualdade de gênero, as mulheres devem ter influência em posições de liderança (Alkadry; Tower, 2014). Isso ainda é uma dívida pendente na região. Um estudo recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) analisou pela primeira vez a presença de mulheres nos quatro níveis mais altos da função executiva, em 12 setores para 15 países da região. A análise mostra que a presença de mulheres é limitada nos níveis mais altos de tomada de decisão das administrações públicas centrais. Nos 15 países analisados, as mulheres ocupam apenas 23,6% dos cargos de Nível 1 de hierarquia, equivalente a ministra, comparado com os 44,2% que alcançam cargos de Nível 4, equivalente a diretora (Gráfico 4).

Gráfico 4: Percentagem de mulheres por nível de gerência – 2022



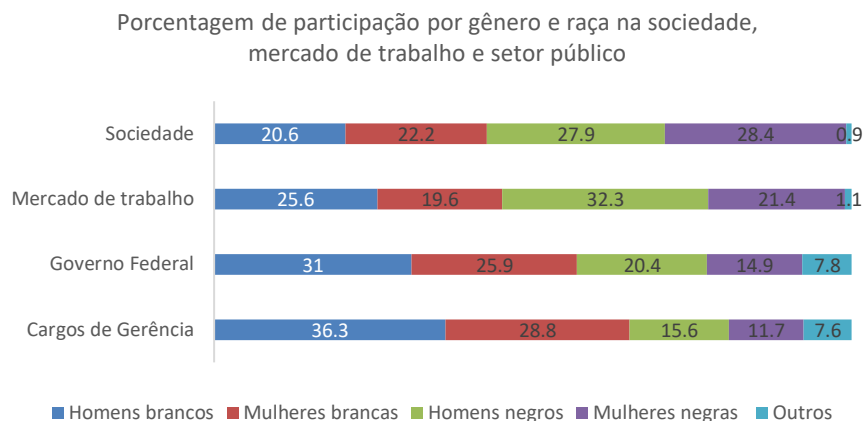
Fonte: Naranjo Bautista; Chudnovsky; Strazza; Mosqueira; Castañeda (2022).

As lacunas em relação à diversidade de gênero também são observadas em outras dimensões. O Quadro 2 permite ilustrar este ponto para o setor público brasileiro.

A presença de mulheres também se limita a setores específicos. As organizações públicas reproduzem os papéis e estereótipos de gênero, o que aprofunda a discriminação das mulheres (Ver Quadro 2). Por exemplo, em vez de mudar a divisão sexual do trabalho, as burocracias a reforçam (Ferguson, 2013; Lerner, 1968). Entidades relacionadas a serviços sociais, como educação ou saúde, tendem a ter mais mulheres.

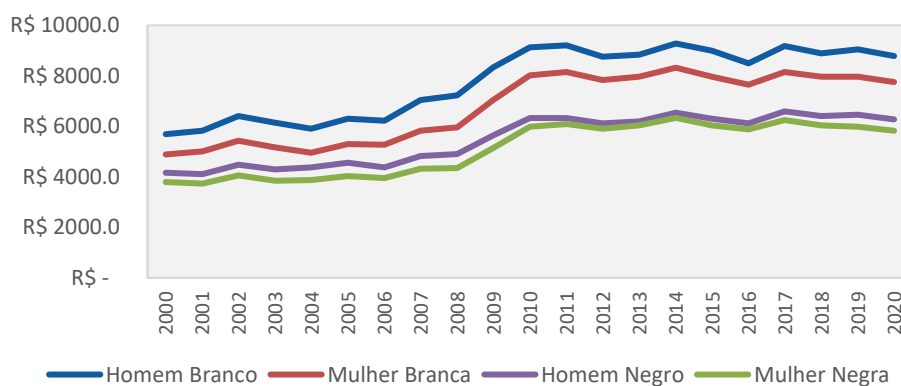
Quadro 2: Diversidade no setor público brasileiro

O serviço público federal não reflete a composição da sociedade brasileira. Existe uma sub-representação de pessoas negras, que é ainda mais acentuada no caso de mulheres negras, indígenas e pessoas com deficiência. As mulheres negras, 28,5% da população, representam 21,4% das pessoas empregadas, 14,9% da força de trabalho federal e 11,7% dos cargos de gerência. Os homens negros, 27,9% da sociedade, representam 32,3% do mercado de trabalho, 20,4% do executivo nacional e 15,6% dos cargos de gerência. O oposto ocorre com as pessoas de raça branca cuja participação no governo federal é maior do que na sociedade, e em cargos representativos os homens representam 36,3% e as mulheres 28,8%.



Mesmo entre pessoas com ensino superior, as lacunas persistem. Para cada pessoa negra com ensino superior no Brasil, há 1,76 brancos com esse nível de educação. No governo federal, para cada negro em um alto cargo que exige um diploma de ensino superior, há 2,38 brancos, um aumento de 35,4%. Em cargos de nível superior de educação, as mulheres negras representam 11,7%, em comparação com 28,8% das mulheres brancas, e os homens negros representam 15,6% em comparação com 36,3% dos homens brancos. No caso das pessoas com deficiência, elas representam 1,2% da força de trabalho, mas apenas 0,4% dos cargos de gerência.

A disparidade salarial também existe. Em 2000, os homens brancos recebiam 50,4% a mais do que as mulheres negras. Vinte anos depois, a diferença permanece (50,9%). Para homens negros e mulheres brancas, as diferenças eram de 37,1% e 16,4%, respectivamente, em 2000, e 39,9% e 13,2%, respectivamente, em 2020.

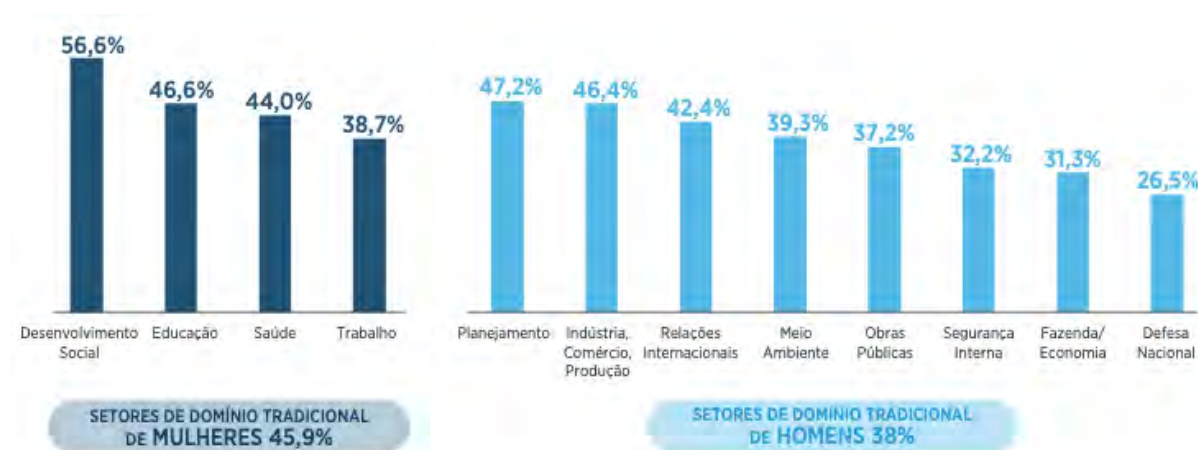


Até 2023, nada de prático havia sido desenvolvido para evitar essas disparidades, até a emissão do Decreto nº 11.443/2023, através do qual o governo se comprometeu a garantir que, até 2025, 30% dos cargos de gerência em cada agência fossem ocupados por pessoas da raça negra. A norma também prevê a necessidade de estabelecer metas anuais até atingir a porcentagem e de estabelecer valores objetivos específicos para a participação das mulheres.

Fonte: Drumond (2023).

Por outro lado, a presença de mulheres é menor em setores como finanças, defesa ou justiça, nos quais os homens tradicionalmente dominam (Bishu; Headley, 2020; Finke; Hughes; Hill, 2021). A análise do BID nos mostra dados da região. A presença de mulheres em cargos de liderança é maior (45,9%) em áreas associadas aos estereótipos tradicionais de gênero e sua presença diminui (38%) em setores tradicionalmente dominados por homens. Esse comportamento persiste mesmo em países nos quais a participação de mulheres é maior (Gráfico 5).

Gráfico 5: Participação de mulheres em cargos de liderança por setor – 2022



Fonte: Naranjo Bautista; Chudnovsky; Strazza; Mosqueira; Castañeda (2022).

3.2 Por que a participação das mulheres na gestão pública é importante

Há um consenso de que a igualdade de gênero é uma questão de equidade. Reflete os valores e princípios que queremos como sociedade (Alkadry; Tower, 2014; Ding; Riccucci, 2021; Funk; Molina, 2022). Só isso bastaria para defender a paridade de gênero nas administrações públicas. Mas não é a única razão.

A inclusão de gênero favorece o crescimento econômico. As forças de trabalho masculinas e femininas se complementam. O fechamento de lacunas de gênero favorece tanto homens como mulheres, pois maior produtividade da força de trabalho também aumenta os salários dos homens. Um estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) argumenta que as barreiras à entrada das mulheres à população economicamente ativa são equivalentes a um imposto de

25% sobre o trabalho feminino em um país médio da região. A remoção das barreiras existentes à participação das mulheres à força laboral pode melhorar significativamente a igualdade no emprego, nos rendimentos e no bem-estar. No caso da América Latina e do Caribe, fechar as lacunas de gênero no mercado de trabalho implicaria um ganho de 23% no PIB (Ostry; Alvarez; Espinoza; Papageorgiou, 2018).

Nos países em desenvolvimento, a presença de mulheres gera maiores gastos em educação, saúde, infraestrutura e proteção ambiental. Um dos desafios é poder atribuir causalmente a presença de mulheres a melhores resultados. Ou seja, ser capaz de determinar que o único motivo para o aumento dos gastos sociais em um lugar é a presença de uma mulher em uma posição de liderança e não por outros motivos. Em outras palavras, no mesmo lugar, se um homem estivesse no comando, os resultados teriam sido diferentes. Embora escassos, existem alguns estudos que mostram essa relação causal em países em desenvolvimento. Na Índia, quando as mulheres fazem parte do conselho municipal, há um maior investimento em água e estradas, ações que estão mais alinhadas com as preferências das mulheres (Chattopadhyay; Duflo, 2004). O gênero das autoridades políticas também influencia o nível de escolaridade. O nível de escolaridade primária é mais alto nas áreas urbanas de um distrito se a representação política feminina no distrito for maior. Nesses distritos, também existem mais escolas primárias (Clots-Figueras, 2012). A presença de mulheres afeta as políticas públicas, mas também sua classe social (casta). Mulheres em assembleias legislativas estaduais que ocupam assentos reservados para castas inferiores investem mais em saúde e educação infantil e defendem leis em favor das mulheres e políticas redistributivas, como reformas agrárias. Legisladoras de castas superiores investem em níveis mais altos de educação, mas não influenciam as leis “favoráveis às mulheres”, opõem-se às reformas agrárias e reduzem os gastos sociais (Clots-Figueras, 2011). No Brasil, uma análise do efeito da liderança feminina no Executivo municipal mostra que as prefeitas têm melhores resultados na área da saúde (mais consultas pré-natais e menor percentagem de partos prematuros), recebem mais transferências federais discricionárias (atribuídas a um melhor poder de negociação) e têm menor probabilidade de sofrer irregularidades administrativas nas práticas de contratação pública (Brollo; Troiano, 2015). Algo semelhante foi encontrado na Bolívia, onde os municípios com participação de mulheres em conselhos municipais têm maiores recursos para investimentos sociais. Em

particular, as mulheres priorizam gastos com educação, saúde e proteção ambiental, com menor ênfase em infraestrutura (Yañez-Pagans, 2014).

Em vários estudos, a presença de mulheres também está associada a níveis mais baixos de corrupção no setor público. Uma política que aumente a participação feminina no setor público pode reduzir a corrupção e incentivar o desenvolvimento econômico (Forgues-Puccio; Lauw, 2021; Jin, 2016). Estudos mostram que quanto maior a representação das mulheres no parlamento, menor o nível de corrupção. Essa associação foi observada em uma ampla amostra representativa de países (Dollar; Fisman; Gatti, 2001). Também existe evidência causal de que em aldeias lideradas por mulheres há menos probabilidade de que os aldeões paguem subornos (Chattopadhyay; Duflo, 2004).

Há evidências dos múltiplos benefícios que a presença de mulheres em posições de liderança traz parece não ser suficiente. Mesmo em locais onde as mulheres foram eleitas e mostraram resultados melhores do que seus pares masculinos, seu trabalho é mais mal avaliado e sua chance de reeleição é menor do que a dos homens. No Brasil, por exemplo, os prefeitos têm 20 pontos percentuais a mais de probabilidade de serem reeleitos do que as prefeitas, apesar do fato de as mulheres apresentarem resultados melhores na área da saúde, maiores transferências e menos corrupção. O estudo também descobriu que existe uma chance maior de que, no ano eleitoral, os homens contratem duas vezes mais funcionários temporários do que suas contrapartes femininas (Brollo; Troiano, 2015). Algo semelhante ocorre na Índia, onde aldeias lideradas por mulheres têm mais bens públicos, e a qualidade medida desses bens é pelo menos tão alta quanto nas aldeias lideradas por homens, e há menos probabilidade de pagamento de subornos. No entanto, os habitantes das aldeias lideradas por mulheres estão menos satisfeitos com os bens públicos. Isso pode ajudar a explicar por que as mulheres raramente ganham eleições, mesmo que pareçam ser líderes pelo menos igualmente eficazes em dimensões observáveis e sejam menos corruptas (Duflo; Topalova, 2004).

4 ÍNDICE DE GESTÃO INCLUSIVA DE RECURSOS HUMANOS

4.1. Metodologia

Existem consensos sobre medidas de intervenção para reduzir as disparidades de gênero.

Há acordos sobre as habilidades, características e condições que devem ser acrescentadas ao emprego público para aumentar a presença de mulheres em cargos de liderança e, por sua vez, para garantir que esse aumento numérico se traduza em mudanças substanciais para todas as mulheres nas administrações públicas e na sociedade (Naranjo Bautista; Chudnovsky; Strazza; Mosqueira; Castañeda, 2022; OECD; BID, 2020; Pnud, 2022; Finke; Hughes; Hill, 2021; World Bank, 2019; World Economic Forum, 2023). Um conjunto de medidas visa incorporar várias políticas e práticas na gestão de recursos humanos no setor público (Cortazar; Fuenzalida; Lafuente, 2016; Evans; Rauch, 1999; Weber, 1922; Zuvanic; Iacoviello, 2005). Contar com uma estratégia de gestão inclusiva de recursos humanos, que inclua uma perspectiva de gênero em todas as suas etapas, é essencial para aumentar a participação plena das mulheres nas administrações públicas, em todos os níveis hierárquicos e em todos os setores (Naranjo Bautista; Chudnovsky; Strazza; Mosqueira; Castañeda, 2022).

Este documento propõe uma ferramenta de medição para avaliar a lacuna de capacidade para uma GIRH no setor público.

Ele se baseia em elementos-chave de diversos autores que abordam a gestão da diversidade e da inclusão, incluindo aspectos como processos de contratação, cultura e desenvolvimento organizacional, políticas de gestão, programas de treinamento, entre outros (Atkinson; Alibašić; Oduro Nyarko, 2022; Casper; Manegold, 2013; Pitts, 2005). Além disso, toma como referência a Estrutura Analítica para o Diagnóstico Institucional de Sistemas de Serviço Público desenvolvida pelo BID de acordo com a Carta Ibero-Americana de Gestão Pública (CLAD, 2003; Longo, 2002, 2005; Naranjo Bautista, Chudnovsky; Strazza; Mosqueira; Castañeda, 2022). A ferramenta aborda a Gestão de Recursos Humanos (GRH) de forma abrangente, considerando os oito subsistemas, conforme mostrado no Gráfico (Cortázar; Lafuente; Sanginés; Schuster, Echebarría; Longo; Strazza; Iacoviello, 2014; Longo, 2002, 2005). Cada um desses subsistemas incorpora critérios que promovem uma perspectiva abrangente de gênero na gestão de recursos humanos, em vez de esforços isolados. Embora a ferramenta se concentre na igualdade de gênero, sua estrutura e

princípios são facilmente adaptáveis para analisar a diversidade e a inclusão em um sentido mais amplo.

Gráfico 6: Modelo estratégico da gestão de recursos humanos



Fonte: Longo (2002).

Uma GIRH considera uma perspectiva de gênero nos oito subsistemas. No nível mais alto está o *Planejamento de Recursos Humanos*, considerado o guarda-chuva de um sistema de GRH integrado, coerente e diversificado. No nível intermediário encontram-se, sequencialmente, cinco subsistemas. Em primeiro lugar, está a *Organização do Trabalho*, que define as tarefas e as características das pessoas responsáveis por executá-las, tomando cuidado para que a descrição dessas tarefas seja neutra em termos de gênero e não reproduza os estereótipos de gênero da sociedade. Em segundo, está a *Gestão do Emprego* que considera como as pessoas entram, movem-se e saem do sistema público. Contar com informações desagregadas por gênero para os diversos cargos permite identificar a existência de discriminação e gerar políticas para abordá-las. Em terceiro, está a *Gestão do desempenho* que planeja, estimula e avalia a contribuição das pessoas. Ter informações desagregadas sobre esse aspecto ajuda a identificar possíveis fontes de inequidade. Em quarto lugar, estão: a) a *Gestão da Remuneração*, ou seja, pagamento pelo trabalho realizado. Semelhante a outros subsistemas, informações desagregadas permitem identificar lacunas salariais que informam políticas para fechar essas lacunas. b) A *Gestão do Desenvolvimento* analisa a formação e

capacitação das pessoas, bem como as oportunidades de progressão e promoção. Com informações desagregadas, é possível fortalecer as políticas de treinamento, incentivar a carreira das mulheres e reduzir o preconceito de gênero. Por fim, no nível inferior, encontra-se a **Gestão das Relações Humanas e Sociais** que se conecta, por sua vez, com os subsistemas anteriores. Este subsistema abrange mecanismos que ajudem a conciliar a vida profissional e familiar, bem como políticas para identificar, denunciar e evitar o assédio sexual no trabalho. A esses subsistemas soma-se a **Organização da Função de Recursos Humanos**, que se concentra na estrutura institucional e nas autoridades responsáveis pelo sistema. Informações desagregadas sobre cargos de gerência evidenciam o acesso de mulheres a posições de liderança, da mesma forma, ter áreas especializadas em questões de gênero poderia contribuir para melhorar a inclusão no serviço público (Cortázar; Lafuente; Sanginés; Schuster; Echebarría; Longo; Strazza; Iacoviello, 2014; Longo, 2002, 2005).

A metodologia desenvolve quinze pontos críticos que descrevem a situação específica e desejada de algum aspecto chave para contar com uma perspectiva de gênero na GRH.

A equipe técnica coletou informações sobre cada ponto crítico e depois as avaliou, de acordo com critérios pré-estabelecidos, em uma escala de 0 a 5 pontos agrupados em três níveis: baixo (0 a 1 ponto), médio (2 a 3 pontos) e alto (4 a 5 pontos). Para cada um desses níveis são considerados: a) a presença de instrumentos, ou seja, políticas, normas e informações que facilitem uma GIRH; b) seu grau de implementação efetiva e c) a cobertura (Tabela). Cabe destacar que a mera existência de instrumentos tem pouco impacto se esses não forem implementados de forma ampla e efetiva (o detalhamento dos pontos críticos e os descritores por nível estão na Tabela 3).

Tabela 3: Descritores por nível

Subsistema	Pontos Críticos	Nível	Baixo	Médio	Alto
			<i>Instrumental:</i> <i>Inexistente ou mínimo</i> <i>Cobertura: muito baixa</i> <i>Implementação:</i> <i>Inexistente ou mínima</i>	<i>Instrumental: básico</i> <i>Cobertura: baixa-média</i> <i>Implementação: média</i>	<i>Instrumental:</i> <i>suficiente</i> <i>Cobertura: media-alta</i> <i>Implementação: alta</i>
			Pontuação	0 - 1	2 a 3
Planejamento	1	Planejamento com perspectiva de gênero	Planejamento sem perspectiva de gênero	Planejamento com alguma perspectiva de gênero	Planejamento inclui uma perspectiva de gênero de forma institucionalizada

	2	Informações desagregadas por gênero para a tomada de decisões	Sem informações desagregadas para a tomada de decisões	Existem dados desagregados, mas que não afetam a tomada de decisões	Existem informações desagregadas para tomada de decisões
Organização do trabalho	3	Perfis de cargos neutros ao gênero	Não existe perspectiva de gênero na elaboração de cargos e perfis	Crítérios de gênero em cargos e perfis, mas não foram institucionalizados ou totalmente implementados	Cargos e perfis de emprego são neutros ao gênero de forma generalizada
Gestão do emprego	4	Informações desagregadas por tipo de cargo	Sem informações desagregadas por cargo	Os dados existem, mas não têm impacto nas políticas de emprego.	Existem dados desagregados que contribuem para uma melhor tomada de decisões
	5	Políticas de recrutamento, mobilidade e desvinculação	Não existe nenhuma perspectiva de gênero nas políticas de recrutamento, mobilidade e desvinculação	As políticas de recrutamento, mobilidade e desvinculação são sensíveis ao gênero, mas não são medidas.	As políticas de recrutamento, mobilidade e desvinculação consideram o gênero.
	6	Paridade na presença de mulheres em todos os níveis	Existe segregação vertical, a presença de mulheres é inferior a 30% em algum dos níveis	Há segregação vertical, a presença de mulheres é superior a 30%, mas abaixo da paridade	Existe paridade na presença feminina em todos os níveis
Gestão de desempenho	7	Informações para medir o desempenho	Não há informações por gênero	O desempenho desagregado por gênero é medido	As variações de gênero no desempenho são medidas e analisadas a fim de eliminar as lacunas
Gestão da compensação	8	Informações desagregadas salário	Sem informações desagregadas de salário	Existem dados desagregados, mas que não afetam a tomada de decisões	Existem dados desagregados que contribuem para gerar políticas para a equidade de remuneração
	9	Diferenças salariais	Existem diferenças salariais de mais de 14% (WB <i>average wage gap World</i>)	Diferenças salariais inferiores 14%	Não existem diferenças salariais
Gestão do desenvolvimento	10	Informações desagregadas sobre capacitação e tipo de cargo	Sem informações desagregadas de capacitação	Existem dados desagregados, mas que não afetam a tomada de decisões	Existem dados desagregados que contribuem para gerar políticas para uma capacitação equitativa
	11	Políticas para capacitar, incentivar a carreira e reduzir preconceitos de gênero	Não existe perspectiva de gênero nas políticas de capacitação ou incentivos à carreira para reduzir preconceitos de gênero	As políticas de capacitação e promoção consideram o gênero, mas não são medidas	As políticas de capacitação e promoção têm considerações de gênero que são totalmente implementadas

Gestão das relações humanas e sociais	12	Mecanismos de conciliação familiar e para evitar assédio sexual	Não existem mecanismos de conciliação familiar nem ações para evitar assédio sexual	Existem mecanismos de conciliação familiar e ações para evitar assédio sexual, mas eles não são implementados	Os mecanismos de reconciliação familiar e as ações para evitar o assédio sexual existem e são implementados de forma generalizada
Organização da função de recursos humanos	13	Informações desagregadas sobre cargos de gerência	Sem informações desagregadas por gênero para cargos de gerência	Existem dados desagregados, mas que não afetam a tomada de decisões	Existem dados desagregados que contribuem para gerar políticas para aumentar a participação de mulheres em cargos gerenciais
	14	Mulheres têm acesso a posições de liderança	A presença de mulheres é inferior a 30% em cargos de gerência	A presença de mulheres em cargos de gerência é superior a 30% , mas inferior à paridade	Existe paridade na presença feminina em cargos de gerência
	15	Áreas especializadas em questões de gênero	Não existem áreas especializadas em políticas de gênero	Existem áreas especializadas em políticas de gênero, mas não têm muito impacto	Existem áreas especializadas em políticas de gênero e que têm impacto na geração de políticas para promover a igualdade de gênero.

Uma vez avaliado cada um dos pontos críticos⁵, calculou-se uma média de cada um dos subsistemas e uma média ponderada total para calcular o IGIRH.

Para facilitar a compreensão, os valores são apresentados em uma escala de 0 a 100.

⁵ Planejamento (1. Planejamento com perspectiva de gênero; 2. Informações desagregadas por gênero para a tomada de decisões); Organização do trabalho (3. Perfis de cargos neutros ao gênero); Gestão do emprego (4. Informações desagregadas por tipo de cargo. 5. Políticas de recrutamento, mobilidade e desvinculação. 6. Paridade na presença de mulheres em todos os níveis) Gestão de desempenho (7. Informações para medir o desempenho) Gestão da compensação (8. Informações desagregadas salário. 9. Diferenças salariais). Gestão do desenvolvimento (10. Informações desagregadas sobre capacitação e tipo de cargo 11. Políticas para capacitar, incentivar a carreira e reduzir preconceitos de gênero) Gestão das relações humanas e sociais (12. Mecanismos de conciliação familiar e para evitar assédio sexual) Organização da função de recursos humanos (13. Informações desagregadas sobre cargos de gerência. 14. Mulheres têm acesso a posições de liderança. 15. Áreas especializadas em questões de gênero)

Tabela 4: Critérios para a avaliação de cada ponto crítico

	Baixo (0 a 1 ponto)	Médio (2 a 3 pontos)	Alto (4 a 5 pontos)
Instrumentos (políticas, normas, informação)	Inexistente ou mínimo	Básico	Suficiente
Implementação	Inexistente ou mínimo	Média	Alta
Cobertura	Muito baixa	Baixa - média	Média - alta

Fonte: A metodologia é consistente com a apresentada por Cortázar; Fuenzalida; Lafuente (2014).

A estrutura analítica da GIRH foi aplicada aos nove países para os quais o Diagnóstico do Serviço Público foi realizado em 2023: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, Panamá e Uruguai. Na seção a seguir estão resumidos os resultados para o Brasil.

4.2. Índice de gestão inclusiva de recursos humanos no Brasil

O Índice de Gestão Inclusiva de Recursos Humanos (IGIRH) agrega a pontuação de cada um dos oito subsistemas para fornecer uma visão panorâmica do que está acontecendo em cada país. No caso do Brasil, o IGIRH é de 29.

Gráfico 7: Índice de gestão inclusiva de recursos humanos – Brasil



Fonte: Cálculos próprios com base na análise de país (Drumond, 2003).

4.2.1. Planejamento de recursos humanos

Contar com uma perspectiva de gênero no planejamento de recursos humanos implica contar com informação para uma tomada de decisões adequadas e usar essa informação para incorporar políticas que contribuam para ter uma maior diversidade e inclusão e que considere também os diferentes mecanismos de discriminação.

No caso do Brasil, o Observatório de Pessoal publicou relatórios específicos analisando gênero e raça no serviço público federal. O Painel Estatístico de Pessoal (PEP) permite extrair informações dos servidores públicos (carreiras, licenças, cargos de gerência) por gênero. O governo deu o primeiro passo ao contar com informações e publicá-las; o próximo passo é usar essas informações para a tomada de decisões. Embora o atual governo tenha priorizado a questão da diversidade e inclusão na gestão pública, as iniciativas são recentes e não foram institucionalizadas no planejamento das entidades (Drumond, 2023).

4.2.2. Organização do trabalho

Esse subsistema analisa a qualidade da estrutura organizacional e o design dos cargos, concentrando-se na adequação e na flexibilidade. Contar com perfis neutros de gênero para a seleção de pessoal contribui para aumentar a presença de mulheres. Existem evidências de que os anúncios de emprego com palavras masculinas afetam a diversidade de gênero, reduzindo o interesse das mulheres em se candidatarem por não se sentirem pertencentes ao cargo e não por falta de habilidade. Perfis neutros em termos de gênero podem aumentar a participação de mulheres em setores nos quais já existe uma participação significativa de mulheres (Del Carpio; Fujiwara, 2023; Gaucher; Friesen; Kay, 2011). Para o Brasil, essa ainda é uma tarefa pendente (Drumond, 2023).

4.2.3. Gestão do emprego

Este subsistema examina as regras e os processos de entrada, mobilidade e desvinculação do pessoal público. Considerando uma perspectiva de gênero, analisa-se se existem informações

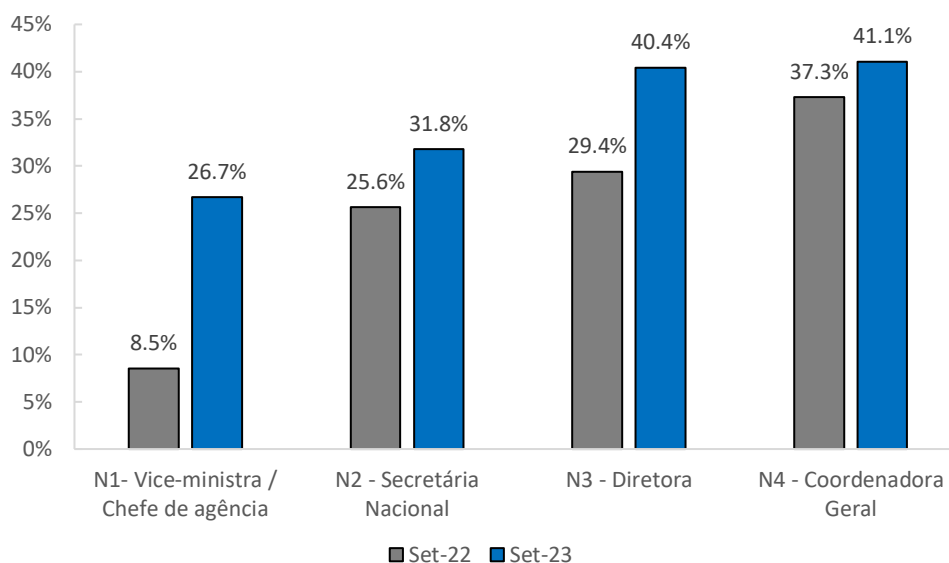
desagregadas por tipo de cargo, políticas de recrutamento, mobilidade e desvinculação que promovam a paridade para as mulheres e a existência de paridade de gênero em todos os níveis.

Com relação às informações, o Brasil tem um observatório de pessoal que emite informações relacionadas à gênero e à raça no serviço público. Até 2023, nenhuma prática havia sido desenvolvida para reduzir as disparidades identificadas.

No Brasil, existem algumas medidas, principalmente, para influenciar a renda por raça e por deficiência, mas não especificamente por gênero. Além de realizar estudos mais aprofundados sobre a questão através do Decreto nº 11.443/2023, o governo assumiu o compromisso de garantir que, até 2025, 30% dos cargos de gerência em cada órgão sejam ocupados por pessoas pretas. O ato também prevê a necessidade de estabelecer metas anuais até atingir a porcentagem e de definir valores-alvo específicos para a participação das mulheres (Drumond, 2023). O governo também criou um programa de liderança para mulheres afrodescendentes⁶ e está prestes a apresentar uma proposta de lei que aumentaria as cotas raciais de 20% para 30%, das quais metade deve ser ocupada por mulheres afrodescendentes (na prática, 15%). Em geral, é interessante notar que o governo optou por focar na interseccionalidade entre gênero e raça, dadas as distorções que os dados (Quadro 2) mostram nesse grupo (Drumond, 2023). Por fim, a presença de mulheres nos quatro primeiros níveis gerenciais aumentou substancialmente no último ano (Gráfico).

⁶ Veja mais em Enap (2023). Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/vagas/professores-facilitadores-para-cursos-de-curta-duracao-lideranca-para-mulheres-negras-no-servico-publico>. Acesso em: 26 jun. 2024.

Gráfico 8: Presença de mulheres em posições de liderança



Fonte: Observatório de Pessoal.⁷

4.2.4. Gestão de desempenho

A gestão do desempenho concentra-se na avaliação do desempenho dos servidores públicos, abrangendo o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos objetivos e das metas. Nesse caso, o ponto crítico avalia se existem informações para medir o desempenho desagregadas por gênero. A falta de informações ou seu pouco uso limita a possibilidade de influenciar de uma maneira melhor o sistema de carreira das mulheres, por exemplo, observando possíveis preconceitos ou potencializando sua promoção com base no desempenho, conforme discutido na seção **Error! Reference source not found.** Às vezes, os critérios de desempenho podem considerar atributos mais masculinos, que naturalmente colocam as mulheres em posições

⁷ Apenas a administração direta é considerada. Uma nova estrutura de cargos de direção e funções foi aprovada em 2022, que começou a ser implementada neste mesmo ano e foi concluída em 2023. Para a divisão por níveis, foi considerada a relação entre as nomenclaturas do Observatório de Pessoal (2023):

Nível	Set-2022	Set-2023
Nível 1 ou Nível 2	NES e CCE-1018	CCE-1018
Nível 2 ou Nível 3	DAS-1016 e CCE-1017	CCE-1017
Nível 3 ou Nível 4	DAS-1015, FCPE-1015, CCE-1016 e CCE-1015	CCE-1016 e CCE-1015
Nível 4 ou nível 5	DAS-1014, FCPE-1014, CCE-1014 e CCE-1013	CCE-1014 e CCE-1013

piores e têm um impacto negativo em suas oportunidades (ILO, 2017). No caso do Brasil, essas informações desagregadas não estão disponíveis.

4.2.5. Gestão da compensação

A gestão da remuneração avalia as políticas salariais e não salariais, incluindo a competitividade, a eficácia e a coerência estratégica da estrutura de remuneração. Nesse caso, os pontos críticos concentram-se em dois aspectos. Primeiramente, entender se existem informações salariais desagregadas por gênero. Segundo, são medidas as disparidades salariais em todos os países analisados.

O Brasil dispõe de pouca informação. Os dados do PEP e outras ferramentas de extração de dados não permitem a desagregação de informações salariais por gênero em tempo real. Esses dados geralmente estão disponíveis em pesquisas externas, normalmente com análises de dois anos ou mais. Além disso, é um dos países onde existem maiores diferenças no salário das mulheres em relação aos homens, a diferença salarial é de 27,4% (Drumond, 2023).

4.2.6. Gestão do desenvolvimento

Esse subsistema analisa a formação e a capacitação dos funcionários, bem como as oportunidades de progressão e promoção. Especificamente, os pontos críticos medem se existem informações desagregadas de capacitação e tipos de cargo e se existem políticas para incentivar a carreira das mulheres e reduzir o preconceito de gênero.

O Brasil não dispõe de informações desagregadas sobre questões relacionadas a capacitação. Em relação a políticas para incentivar as carreiras das mulheres, conforme mencionado anteriormente, alguns esforços foram iniciados de forma recente, concentrando-se nas mulheres afrodescendentes, mas ainda é muito cedo para ver resultados significativos (Drumond, 2023).

4.2.7. Gestão das relações humanas e sociais

Dois aspectos são essencialmente considerados aqui. O primeiro são os mecanismos de conciliação entre a vida pessoal e profissional, cuja ausência é considerada uma das principais

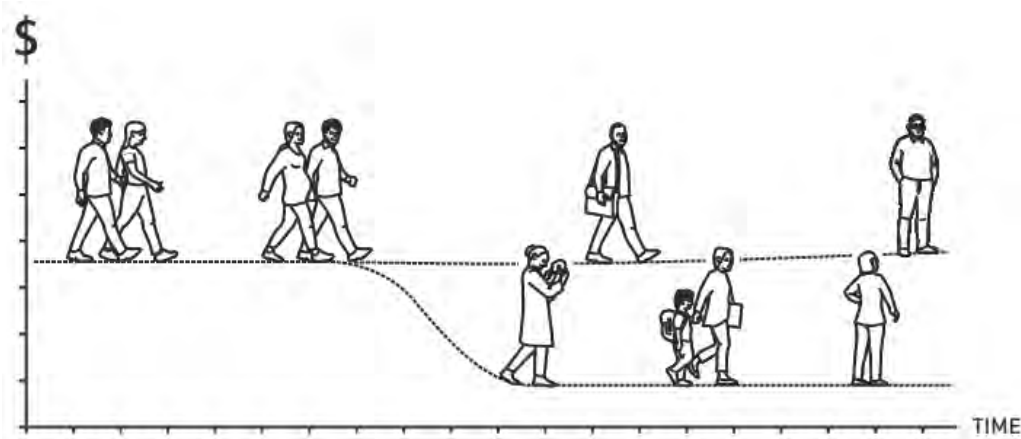
barreiras à participação das mulheres no mercado de trabalho (ILO, 2015). O segundo são as políticas para evitar o assédio sexual.

Em relação às licenças parentais, o governo brasileiro prevê até 180 dias ou 25/26 semanas de licença maternidade, superior ao mínimo recomendado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT – (18 semanas - Recomendação nº 191). Para os homens, está prevista uma licença paternidade de até 20 dias. Houve progresso na inclusão de famílias LGBTQIAP+, mas ainda são observados desafios. Por exemplo, as mulheres tiram mais licenças do que os homens, e os dados mostram que as mulheres que alcançam cargos de gerência têm menos filhos⁸, o que é uma indicação de que ainda existem barreiras. As licenças também não igualam o número de dias de ausência entre filhos biológicos e adotivos.

Medidas que permitam que as mulheres conciliem melhor a vida profissional e a familiar são importantes. A pesquisa de Claudia Goldin, recém-premiada com o Prêmio Nobel de Economia, explica como a maternidade é um dos principais motivos que afeta a participação das mulheres no mercado de trabalho e é o principal determinante das diferenças salariais entre os gêneros. As diferenças salariais ocorrem por dois motivos principais: as mulheres procuram trabalhar menos horas e, portanto, ganham menos ou realizam tarefas de menor responsabilidade, o que afeta o seu salário - Gráfico - (Goldin; Pekkala Kerr; Olivetti, 2022). Portanto, esse é um subsistema fundamental a ser considerado, juntamente com a gestão de empregos, para aumentar a participação das mulheres na administração pública. Medidas para planejar e apoiar o retorno à força de trabalho depois de ter filhos, bem como a flexibilidade nos primeiros anos, são algumas das opções a serem consideradas. Os dados do Brasil são consistentes com isso: somente 38% das mulheres em cargos de liderança têm filhos menores de 18 anos, em comparação com 66% dos homens (Drumond, 2023).

⁸ Veja mais em Brasil (2023). Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/perfil-das-liderancas-no-governo-federal>. Acesso em: 26 jun. 2024.

Gráfico 9: Ilustração do efeito da paternidade



Fonte: Royal Swedish Academy of Sciences (2023).

Sobre o assédio sexual, a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho reconheceu que as mulheres são desproporcionalmente afetadas pelo assédio no local de trabalho e recomendou que as políticas para prevenir e eliminar o assédio e a violência sejam inclusivas, integradas e sensíveis ao gênero. O governo está em uma etapa inicial na inclusão de gênero na política de assédio. Até o momento, não existe um processo específico e, basicamente, uma denúncia sobre o assunto é tratada da mesma forma que uma denúncia de corrupção. Não existe uma proteção adequada para a vítima, por exemplo. Também existe uma dificuldade em classificar o assédio legalmente, especialmente quando se trata do chamado “assédio moral”. A Controladoria Geral da União (Brasil, 2019) observou a falta de um padrão na classificação de comportamentos de assédio moral. Nos 270 processos administrativos disciplinares selecionados para o estudo temático, foram identificadas pelo menos 18 estruturas jurídicas diferentes. O governo criou um grupo de trabalho sobre essa questão e é provável que ele avance em breve, mas ainda está atrasado. O país também iniciou o processo de ratificação da Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (Drumond, 2023).

4.2.8. Organização da função de recursos humanos

Se concentra na governança e administração da função de recursos humanos, incluindo hierarquia institucional e políticas para gerentes públicos. Neste subsistema são avaliados três pontos críticos, divididos em dois grupos. O primeiro está relacionado a cargos de gerência. No caso do Brasil, existem informações detalhadas no Observatório de Pessoal e algumas

medidas foram tomadas para melhorar a situação, mas elas estão em vigor há menos de um ano e não foram totalmente implementadas. Em termos de participação, as mulheres representam, em média, 32% dos cargos de gerência, e as mulheres afrodescendentes representam apenas 9,4% de todos os cargos de alta gerência e 12,3% dos cargos de gerência média (Quadro 2). O segundo grupo está relacionado à institucionalidade. Ele se fortaleceu com os Ministérios da Mulher, da Igualdade Racial, dos Povos Indígenas e através da Secretaria de Gestão de Pessoas (Drumond, 2023).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Um setor público diversificado beneficia tanto os governos quanto a sociedade em geral. Para aproveitar ao máximo esses benefícios, é essencial implementar a Gestão Inclusiva de Recursos Humanos (GIRH). Este artigo destaca a urgência de estabelecer uma GIRH no setor público e apresenta um índice inovador para medi-la, aplicado no contexto do Brasil.

Os princípios do mérito e a promoção da diversidade são complementares. A meritocracia baseia-se nas habilidades e nos méritos dos indivíduos, independentemente de fatores como gênero, raça, etnia ou habilidades físicas para determinar seu avanço no setor público. A diversidade, por outro lado, busca a representação equitativa da diversidade humana nas organizações públicas, sem comprometer os padrões de mérito. Os dois princípios não são excludentes, mas, na prática, exigem uma GIRH para gerenciar a diversidade de forma estratégica, promover a igualdade de oportunidades e melhorar o desempenho das organizações públicas.

Este estudo focou na diversidade de gênero e revelou que a presença de mulheres no setor público permanece limitada, especialmente nos níveis mais altos de tomada de decisão e concentrada em setores específicos. Mudar essa realidade não é apenas uma questão de equidade, mas também uma busca para melhorar a gestão pública, estimular o crescimento econômico e reduzir a corrupção, embora esse caminho apresente desafios significativos. As mulheres enfrentam avaliações mais críticas e têm menos possibilidade de serem bem-sucedidas em cargos de liderança, o que contradiz as evidências de seu bom desempenho.

Nesse contexto, este documento propõe uma ferramenta de medição que avalia a lacuna de capacidades para uma GIRH no setor público, considerando uma perspectiva de gênero nos oito subsistemas e a aplica especificamente no Brasil. Os dados destacam, por um lado, o esforço do governo brasileiro para avançar em direção a uma GIRH, mas também ressaltam que essa é uma tarefa monumental que ainda está em suas etapas iniciais.

Ao longo deste documento, enfatizamos a necessidade de abordar a GIRH de forma ativa para fechar as lacunas de gênero em nossos países, especialmente na promoção da presença de mulheres em cargos de liderança. Para isso, as cinco recomendações a seguir estão enquadradas nos oito subsistemas de uma GIRH:

1. **Gerar e usar informações** para melhorar a elaboração de políticas públicas, orientar decisões estratégicas e, acima de tudo, realizar ações concretas para fechar as lacunas de gênero que são urgentes na nossa região.
2. **Implementar mecanismos para neutralizar os preconceitos existentes.** Isto implica a criação de perfis de cargos que sejam neutros em relação ao gênero e à aplicação de medidas para minimizar preconceitos nos processos de recrutamento e seleção, nas decisões de promoção, ascensão, remuneração e reconhecimento por desempenho entre os principais.
3. **Adotar medidas que facilitem a conciliação entre a vida profissional e familiar.** Essas ações são essenciais para promover o retorno das mulheres à força de trabalho. Oferecer flexibilidade no ambiente de trabalho contribui para esse objetivo.
4. **Tornar as diferenças salariais transparentes** e complementar esse monitoramento com medidas para reduzi-las de forma efetiva.
5. **Implementar programas que incentivem a participação das mulheres em posições de liderança a partir de uma perspectiva abrangente.** Isso envolve não apenas fornecer apoio e orientação às mulheres, mas também abordar as barreiras sistêmicas e culturais que

limitam seu acesso a cargos de liderança, promovendo assim um ambiente inclusivo e equitativo.

REFERÊNCIAS

- ACKER, J. Hierarchies, jobs, bodies: a theory of gendered organizations. **Gender and Society**, v. 4, n.2, p.139-158, 1990.
- ALKADRY, Leslie E.; TOWER, M. G. **Women and public service: barriers, challenges and opportunities**. New York: Routledge, 2014. <https://doi.org/10.4324/9781315698120>
- AN, S.-H.; SONG, M.; MEIER, K. J. Representative bureaucracy and the policy environment: gender representation in forty-four countries. **Forthcoming Public Administration**. (SSRN Scholarly Paper 3945068). 2021. <https://papers.ssrn.com/abstract=3945068>
- ANDREWS, M.; PRITCHETT, L.; SAMJI, S.; WOOLCOCK, M. **Building capability by delivering results: Putting Problem-driven Iterative Adaptation (PDIA) principles into practice**. 2015.
- ARAUJO, M. D.; HEINECK, G.; CRUZ AGUAYO, Y. Does test-based teacher recruitment work in the developing world? Experimental evidence from Ecuador. **SSRN Electronic Journal**, 2020. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3726432>
- ATKINSON, C. L., ALIBAŠIĆ, H.; ODURO NYARKO, E. Diversity management in the public sector for sustainable, inclusive organizations: ideals and practices in northwest Florida. **Public Integrity**, v. 24, n.4/5, p.400-413, 2022. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2034339>
- BAGUES, M.; CAMPA, P. Can gender quotas in candidate lists empower women? Evidence from a regression discontinuity design. **Journal of Public Economics**, 194, 104315, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104315>
- BERTRAND, M.; DUFLO, E. Field experiments on discrimination. In: A. V. Banerjee; E. Duflo (ed.). **Handbook of Economic Field Experiments**. North-Holland, 2017. v. 1, chapter 8, p. 309-393. <https://doi.org/10.1016/bs.hefe.2016.08.004>
- BERTRAND, M.; MULLAINATHAN, S. Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination. **The American Economic Review**, v.94, n.4, p.991-1013, 2004.
- BESLEY, T.; CASE, A. Political institutions and policy choices: evidence from the United States. **Journal of Economic Literature**, v.41, n.1, p.7-73, 2003. <https://doi.org/10.1257/002205103321544693>
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Liderazgo femenino: potencia tus habilidades e impulsa el cambio. BID, March, 2023. <https://cursos.iadb.org/node/1598>
- BISHU, S. G.; HEADLEY, A. M. Equal employment opportunity: women bureaucrats in male-dominated professions. **Public Administration Review**, v.80, n.6, p.1063-1074, 2020. <https://doi.org/10.1111/puar.13178>

- BOWLING, N. A.; BEEHR, T. A. Workplace harassment from the victim's perspective: a theoretical model and meta-analysis. **The Journal of Applied Psychology**, v.91, n.5, 998-1012, 2006. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.5.998>
- BRADBURY, M.; KELLOUGH, J. E. Representative bureaucracy: assessing the evidence on active representation. **The American Review of Public Administration**, v.41, n.2, p.157-167, 2011. <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Assédio moral: tratamento correccional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR)**. Brasília, DF, 2019. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/76958>
- BROLLO, F.; TROIANO, U. Antonio. **What happens when a woman wins an election? Evidence from Close Races in Brazil (SSRN Scholarly Paper 1999067)**. 2015. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1999067>
- BURRELL, L. We just can't handle diversity. **Harvard Business Review**, July 2016. <https://hbr.org/2016/07/we-just-cant-handle-diversity>
- BUSSO, M.; MESSINA, J. **La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada**. 2020. <https://doi.org/10.18235/0002629>
- CACERES-RODRIGUEZ, R. The Glass ceiling revisited: moving beyond discrimination in the study of gender in public organizations. **Administration & Society**, v.45, n.6, p.674-709, 2013. <https://doi.org/10.1177/0095399711429104>
- CANELO, P. V. Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019). 2020. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/128560>
- CASPER, W. J., Wayne, J. H.; MANEGOLD, J. G. Who will we recruit? Targeting deep- and surface-level diversity with human resource policy advertising. **Human Resource Management**, v. 52, n.3, p.311-332, 2013. <https://doi.org/10.1002/hrm.21530>
- CASTILLA, E. J. Gender, Race, and meritocracy in organizational careers. **American Journal of Sociology**, v.113, n.6, 1479-1526, 2008. <https://doi.org/10.1086/588738>
- CASTILLA, E. J.; BENARD, S. **The paradox of meritocracy in organizations**. SFN. 2010. <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/65884>
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Mujeres alcaldesas electas. **Observatorio de Igualdad de Género**, 2023. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas>
- CHATTOPADHYAY, R.; DUFLO, E. Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India. **Econometrica**, v.72, n.5, p.1409-1443, 2004.
- CHOI, S.; RAINEY, H. G. Organizational fairness and diversity management in public organizations: does fairness matter in managing diversity? **Review of Public Personnel Administration**, v.34, n.4, p. 307-331, 2014. <https://doi.org/10.1177/0734371X13486489>
- CHOI, S.; RAINEY, H. G. Managing diversity in U.S. federal agencies: effects of diversity and diversity management on employee perceptions of organizational performance. **Public**

Administration Review, v.70, n.1, p.109-121, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02115.x>

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. CLAD, 2003. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

CLOTS-FIGUERAS, I. Are Female Leaders Good for Education? Evidence from India. **American Economic Journal: Applied Economics**, v.4, n.1, p.212-244, 2012.

CLOTS-FIGUERAS, I. Women in politics: evidence from the Indian States. **Journal of Public Economics**, v.95, n.7, p.664-690, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.017>

CORTÁZAR, J. C., FUENZALIDA, J.; LAFUENTE, M. Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos: ¿mejor desempeño del Estado?: Un estudio exploratorio. 2016. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17126/sistemas-de-merito-para-la-seleccion-de-directivos-publicos-mejor-desempeno-del>

CORTÁZAR, J. C.; LAFUENTE, M.; SANGINÉS, M.; SCHUSTER, C., ECHEBARRÍA, K.; LONGO, F.; STRAZZA, L.; IACOVIELLO, M. Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). 2014. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>

CORTAZAR, J.; FUENZALIDA, J.; LAFUENTE, M. **Merit-based Selection of Public Managers: better public sector performance? an exploratory study**. 2016 <https://doi.org/10.18235/0000323>

COX, T. H.; BLAKE, S. Managing cultural diversity: implications for organizational competitiveness. **The Executive**, v.5, n.3, p.45-56, 1991.

DE LA MATA, D.; BERNIELL, L.; SCHARGRODSKY, E.; ÁLVAREZ, F.; ALVES, G. Desigualdades heredadas: el rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones. Caracas, 2022. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>

DEL CARPIO, L.; FUJIWARA, T. Do gender-neutral job ads promote diversity? experimental evidence from Latin America's tech sector. (Working Paper 31314). **National Bureau of Economic Research**, 2023. <https://doi.org/10.3386/w31314>

DING, F., LU, J.; RICCUCCI, N. M. How bureaucratic representation affects public organizational performance: a meta-analysis. **Public Administration Review**, v.81, n.6, p.1003-1018, 2021. <https://doi.org/10.1111/puar.13361>

DOLLAR, D.; FISMAN, R.; GATTI, R. Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v.46, n.4, p.423-429, 2001. [https://doi.org/10.1016/S0167-2681\(01\)00169-X](https://doi.org/10.1016/S0167-2681(01)00169-X)

DRUMOND, F. **Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil** 2023. BID, 2023.

- DUFLO, E.; DUPAS, P.; KREMER, M. School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: experimental evidence from Kenyan primary schools. **Journal of Public Economics**, 123, p.92-110, 2015. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.11.008>
- DUFLO, E.; TOPALOVA, P. Unappreciated service: performance, perceptions, and women leaders in India. 2004. https://users.nber.org/~rdehejia/%21%40%24devo/Lecture%2009%20Gender/supplemental/Duflo_Unappreciated_Women.pdf
- ELVIRA, M. M.; GRAHAM, M. E. Not just a formality: pay system formalization and sex-related earnings effects. **Organization Science**, v.13, n.6, p.601-617, 2002.
- ESTRADA, R. Rules versus discretion in public service: teacher hiring in Mexico. **Journal of Labor Economics**, v.37, n.2, p.545-579, 2019. <https://doi.org/10.1086/700192>
- EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v.64, n.5, p.748-765, 1999.
- FERGUSON, L. Gender, work, and the sexual division of labor. *In*: WAYLEN, G; CELIS, K.; KANTOLA, J.; WELDON, S. L. (ed.). **The Oxford Handbook of Gender and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2013. Chapter 13, p. 337-362. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199751457.013.0013>
- FERREIRA, F.; GYOURKO, J. Does gender matter for political leadership? The Case of U.S. Mayors. **Journal of Public Economics**, 112, p.24-39, 2014.
- FINKE, M.; HUGHES, M.; HILL, J. **Gender equality in public administration**. New York: UNDP; University of Pittsburgh, 2021. Disponível em: <https://www.girl.pitt.edu/2021-global-gepa-report>
- FORGUES-PUCCIO, G. F.; LAUW, E. Gender inequality, corruption, and economic development. **Review of Development Economics**, v.25, n.4, p.2133-2156, 2021. <https://doi.org/10.1111/rode.12793>
- FUNK, K. D.; MOLINA, A. L. Closing the gap: how mayors’ individual attributes affect gender wage disparities in local bureaucracies. **Review of Public Personnel Administration**, v.42, n.3, p.553-573, 2022. <https://doi.org/10.1177/0734371X211002610>
- FUNK, P.; GATHMANN, C. Gender gaps in policy making: evidence from direct democracy in Switzerland. **Economic Policy**, v.30, n.81, p.141-181, 2015. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiu003>
- GAETE QUEZADA, R.; ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, J. Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile. **Espiral**, Guadalajara, v.27, n.77, p.179-222, 2020. <https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7085>
- GAUCHER, D.; FRIESEN, J.; KAY, A. C. Evidence that gendered wording in job advertisements exists and sustains gender inequality. **Journal of Personality and Social Psychology**, v.101, n.1, p.109-128, 2011. <https://doi.org/10.1037/a0022530>

GOLDIN, C.; PEKKALA KERR, S.; OLIVETTI, C. When the kids grow up: women's employment and earnings across the family cycle. **National Bureau of Economic Research**, 2022. (Working Paper 30323). <https://doi.org/10.3386/w30323>

GOLDIN, C.; ROUSE, C. Orchestrating impartiality: the impact of "blind" auditions on female musicians. **American Economic Review**, v.90, n.4, p.715-741, 2000. <https://doi.org/10.1257/aer.90.4.715>

GUUL, T. S. The individual-level effect of gender matching in representative bureaucracy. **Public Administration Review**, v.78, n.3, p.398-408, 2018. <https://doi.org/10.1111/puar.12907>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Breaking barriers**: unconscious gender bias in the workplace. Research Note. Geneva: ILO, 2017. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_601276.pdf

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The leading source of labour statistics**: ILOSTAT. Geneva: ILO, 2023. <https://ilostat.ilo.org/>

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Women in business and management**: gaining momentum. Geneva: ILO, 2015. http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_316450/lang--en/index.htm

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Women in national parliaments**. Parline: the IPU's open data platform. 2023. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=5&year=2023>

JIN, J. Female participation and corruption in the public sector. **International Review of Public Administration**, v.21, n.4, p.305-319, 2016. <https://doi.org/10.1080/12294659.2016.1270577>

KEISER, L. R.; WILKINS, V. M.; MEIER, K. J.; HOLLAND, C. A. Lipstick and logarithms: gender, institutional context, and representative bureaucracy. **American Political Science Review**, v.96, n.3, 553-564, 2002. <https://doi.org/10.1017/S0003055402000321>

KRISLOV, S. **Representative Bureaucracy**. Quid Pro, LLC, 2013.

KUNCEL, N. R.; KLIEGER, D. M.; CONNELLY, B. S.; ONES, D. S. Mechanical versus clinical data combination in selection and admissions decisions: a meta-analysis. **Journal of Applied Psychology**, v.98, n.6, p.1060-1072, 2013. <https://doi.org/10.1037/a0034156>

LERNER, E. M. Simulating a cash budget. **California Management Review**, v.11, n.2, p.79-86, 1968. <https://doi.org/10.2307/41164163>

LIPPENS, L.; VERMEIREN, S.; BAERT, S. The state of hiring discrimination: a meta-analysis of (almost) all recent correspondence experiments. **European Economic Review**, 151, 104315, 2023. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2022.104315>

LONGO, F. **Formato abreviado para los diagnósticos institucionales de sistema de servicio civil**. 2005. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13423/formato-abreviado-para-los-diagnosticos-institucionales-de-sistema-de-servicio>

- LONGO, F. **Marco Analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil**. 2002. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16563/marco-analitico-para-el-diagnostico-institucional-de-sistemas-de-servicio-civil>
- MADEIRA, A. F.; COSTA-LOPES, R.; DOVIDIO, J. F.; Freitas, G.; MASCARENHAS, M. F. Primes and consequences: a systematic review of meritocracy in intergroup relations. **Frontiers in Psychology**, 10. 2019. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2019.02007>
- MEIER, K. J. Latinos and representative bureaucracy testing the thompson and henderson hypotheses. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, v.3, n.4, p.393-414, 1993.
- MOSHER, F. C. **Democracy and the public service**. Oxford: Oxford University Press, 1985.
- MULAPHONG, D. Does meritocracy produce desirable outcomes for public prganizations? Results of a worldwide expert survey from 149 nations. **Public Integrity**, v.25, n. 6, p.578-598, 2022. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2074763>
- NARANJO BAUTISTA, S.; CHUDNOVSKY, M.; STRAZZA, L.; MOSQUEIRA, E.; CASTAÑEDA, C. **Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades**. BID, 2022. <https://doi.org/10.18235/0004597>
- OPSTRUP, N.; VILLADSEN, A. R. The Right Mix? Gender diversity in top management teams and financial performance. **Public Administration Review**, v.75, n.2, p.291-301, 2015.
- ORGANIZACIÓN PARA AL COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2020**. OCDE; BID, 2020. <https://doi.org/10.18235/0002232>
- OSTRY, J. D.; ALVAREZ, J.; ESPINOZA, R. A.; PAPAGEORGIU, C. **Economic gains from gender inclusion: New Mechanisms, New Evidence**. IMF, Staff Discussion Notes No. 2018/006. 2018. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/10/09/Economic-Gains-From-Gender-Inclusion-New-Mechanisms-New-Evidence-45543>
- PARK, S. Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on Governmental Performance. **The American Review of Public Administration**, v.43, n.2, p.221-242, 2013. <https://doi.org/10.1177/0275074012439933>
- PARK, S.; LIANG, J. A comparative study of gender representation and social outcomes: the effect of political and bureaucratic representation. **Public Administration Review**, v.81, n.2, p.321-332, 2021. <https://doi.org/10.1111/puar.13092>
- PARK, S.; LIANG, J. Merit, diversity, and performance: does diversity management moderate the effect of merit principles on governmental performance? **Public Personnel Management**, v.49, n.1, p.83-110, 2020. <https://doi.org/10.1177/0091026019848459>

PITTS, D. W. Diversity, representation, and performance: evidence about race and ethnicity in public organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.15, n.4, p.615-631, 2005. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui033>

ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. **History helps us understand gender differences in the labour market**. Popular Science Background. 2023. <https://www.nobelprize.org/uploads/2023/10/popular-economicsciencesprize2023.pdf>

SANDEL, M. J. **The tyranny of merit**: what's become of the common good? Farrar, Straus and Giroux. 2020.

SCULLY, M. **The imperfect legitimation of inequality in internal labor markets**. Working Paper Alfred Sloan School of Management MIT. 1993. <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/48099/imperfectlegitim00scul.pdf?sequence=1>

STIVERS, C. A Tactless question. **Administrative Theory & Praxis**, v.32, n.2, p.220-224, 2010. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806320205>

SUZUKI, K.; HUR, H. Revisiting the old debate: citizens' perceptions of meritocracy in public and private organizations. **Public Management Review**, v.24, n.8, p.1226-1250, 2022. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1895545>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Gender equality strategy 2022-2025**. Pnud, 2022. <https://genderequalitystrategy.undp.org/>

WEBER, M. **Economy and society**: a new translation. Harvard University Press, 1922.

WILLIAMS, K.; O'REILLY, C. Demography and diversity in organizations: a review of 40 years of research. **Research in Organizational Behavior**, v. 20, p. 77-140, 1998.

WORLD BANK. **The little data book on gender 2019**. World bank, 2019. <https://doi.org/10.1596/31689>

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global gender gap report 2023**. World Economic Forum. 2023. <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/>

YAÑEZ-PAGANS, P. Do we need more women in power? Gender, public policy, and development in Bolivia. **IDB Working Papers Series**, IDB-WP-542. 2014. <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Do-We-Need-More-Women-in-Power-Gender-Public-Policy-and-Development-in-Bolivia.pdf>

ZUVANIC, L.; IACOVIELLO, M. **Institucionalización y burocracia en América Latina 2005**. 2005. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/123456789/9003>

LIDERANÇA DE MULHERES NA BUROCRACIA FEDERAL: DIFICULDADES E DESAFIOS PARA ASCENSÃO

Michelle Fernandez

Ananda Marques

Resumo

Para ampliar a diversidade na construção de políticas públicas, é preciso ter atenção à composição da burocracia e, por conseguinte, considerar a diversidade como um problema que deve ser enfrentado pelos estados. Uma burocracia que corresponde à demografia da sociedade a qual está adscrita tem a capacidade de gerar resultados de maior qualidade, mais democráticos e mais responsivos para os membros dessa mesma sociedade. Nesse sentido, é importante entender o lugar que as mulheres ocupam no serviço público e diagnosticar os desafios e as dificuldades para o alcance de posições de liderança por essas mulheres. A partir dessas perspectivas, este artigo apresenta um estudo exploratório que analisa dados provenientes de um questionário *on-line* respondido por 282 servidoras do governo federal, representando diferentes carreiras, com período de coleta entre 13 de novembro e 13 de dezembro de 2023. A pesquisa apresentou o perfil sociodemográfico das mulheres atuantes na burocracia federal e analisou suas percepções sobre os desafios e as dificuldades de ascensão na carreira pública federal. Os resultados apontam como principais obstáculos a discriminação de gênero, a maternidade, a sobrecarga do trabalho doméstico e o assédio.

Palavras-chave: Burocracia. Mulheres. Liderança. Serviço civil.

Abstract

Increasing diversity in the construction of public policies involves paying attention to the composition of the bureaucracy and, therefore, considering diversity as a problem that States must face. A bureaucracy corresponding to the demographics of the society to which it is attached can generate higher quality, more democratic, and more responsive results for the members of that same society. In this sense, it is important to understand women's place in public service and diagnose the challenges and difficulties in achieving leadership positions for these women. From these perspectives, this article presents an exploratory study that analyzes data from an online questionnaire answered by 282 federal government employees,

representing different careers, with a collection period between November 13th and December 13th, 2023. The research presented the socio-demographic profile of women working in the federal bureaucracy and analyzed their perceptions about the challenges and difficulties of advancement in the federal public career. The results point to gender discrimination, motherhood, overload of domestic work, and harassment as the main obstacles.

Keywords: Bureaucracy. Women. Leadership. Civil service.

1 INTRODUÇÃO

A mitigação de desigualdades de gênero e de raça, além de ser objetivo da ação pública, é uma importante questão na composição da força de trabalho no serviço público. No serviço público, soluções são formuladas para problemas sociais, decisões são tomadas e assim as políticas públicas são colocadas em prática. Dessa forma, é imperativo considerar as questões de desigualdades estruturais para construir uma gestão pública mais diversa e que tenha capacidade de responder aos problemas da sociedade a partir de diferentes perspectivas. Para construir de políticas públicas mais diversas, é preciso repensar a composição da burocracia e reconhecer a questão da diversidade como um problema a ser enfrentado pelos estados. Uma burocracia que corresponde à demografia da sociedade a qual está adscrita tem a capacidade de gerar resultados de maior qualidade, mais democráticos e mais responsivos para os membros dessa mesma sociedade (Kingsley, 1944).

Partindo do pressuposto de que as decisões individuais dos burocratas levam em consideração as próprias experiências de vida, existe a expectativa de que as mulheres em postos de liderança usariam o seu poder decisório para produzir resultados positivos para outras mulheres (Dolan, 2002). Nesse sentido, evidências apontam para uma correlação positiva entre mulheres em cargos de decisão pública e crescimento econômico, igualdade de gênero e investimento social em educação, saúde e proteção ambiental. Assim, a participação das mulheres em funções que incidem sobre a tomada de decisão em políticas públicas implica em melhores resultados no oferecimento de serviços públicos para a sociedade (Opstrup; Villadsen, 2014; Park; Liang, 2021; Bautista *et al.*, ©2022).

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher das Nações Unidas, em Pequim, é um marco histórico e político justamente porque foi o cenário da criação de uma plataforma de ação para garantir o respeito dos direitos das mulheres. As medidas propostas buscavam assegurar que a perspectiva de gênero passasse a integrar efetivamente as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental. Entre as áreas de preocupação do documento da conferência, a área sete diz respeito especificamente à “Mulheres no Poder e na Liderança”, entendendo que a participação feminina na tomada de decisão política qualifica a democracia e promove o desenvolvimento (Viotti, 1995).

Da mesma forma, os Objetivos do Milênio e, posteriormente, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), pactuados na Organização das Nações Unidas (ONU), trouxeram metas relacionadas à igualdade de gênero. Mais especificamente, o ODS 5.5 propõe “garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” (ONU, ©2024). Além disso, o Brasil estabeleceu como meta nacional:

[...] garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na esfera pública, em suas dimensões política e econômica, considerando as interseções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas (ONU, ©2024, art. 5.5).

Diante desse contexto, entender a administração pública a partir da perspectiva de gênero e desses princípios tem significativa relevância, uma vez que as servidoras públicas têm o potencial de atuar em funções de gerência e de liderança, na elaboração de políticas públicas e na entrega de serviços públicos. Portanto, é importante entender o lugar que as mulheres ocupam no serviço público e diagnosticar os desafios e as dificuldades para o alcance de posições de liderança pelas mulheres que compõem a burocracia.

Neste estudo exploratório, busca-se analisar dados provenientes de um questionário *on-line* respondido por 282 servidoras do governo federal, representando diferentes carreiras, com período de coleta entre 13 de novembro e 13 de dezembro de 2023. O objetivo principal do estudo é identificar os principais fatores que incidem nas trajetórias profissionais das mulheres que compõem a burocracia federal. Assim, a pesquisa se propõe a apresentar o perfil sociodemográfico dessas mulheres e analisar suas percepções sobre os desafios e as dificuldades de ascensão na carreira pública federal. Os resultados apontam como principais obstáculos a discriminação de gênero, a maternidade, a sobrecarga do trabalho doméstico e o assédio.

2 BUROCRACIA REPRESENTATIVA E LIDERANÇA DE MULHERES

2.1 Burocracia representativa e mulheres na gestão pública

Kingsley (1944) afirma que arranjos administrativos frequentemente refletem o caráter e a estrutura social de uma nação. Nesse sentido, o serviço público no Brasil enfrenta desafios históricos e reflete sobre a importância das mulheres junto à burocracia. Isso implica em aprofundar o debate e trazer à tona a discussão sobre a burocracia representativa.

A burocracia representativa tem sido debatida desde os estudos de Kingsley (1944) quando apontou que a burocracia representaria a classe dominante na sociedade, deixando de fora desse espaço a classe trabalhadora. Kingsley (1944, p. 283) argumentou contra a exclusão das mulheres do serviço público afirmando que essa situação estaria em desacordo com qualquer democracia política. Nesse sentido,

[...] o Estado democrático não pode permitir-se excluir qualquer corpo considerável dos seus cidadãos da plena participação nos seus assuntos. Requer em todos os aspectos aquela visão e sabedoria superiores que são o produto peculiar da combinação de diversas correntes e experiências. Nisso reside a força do governo representativo [...] Numa democracia, a competência por si só não é suficiente. O serviço público também deve ser representativo se o Estado quiser libertar em vez de escravizar (Kingsley, 1944, p. 166).

De acordo com a burocracia representativa, se a burocracia está habitada por indivíduos com compromissos com uma variedade de interesses de grupos, classes e ocupações ou com um corte transversal da sociedade, as políticas e os resultados refletirão as necessidades e os interesses de todos os grupos (Meier, 1993; Selden, 1997). Portanto, é necessário ter mulheres atuando no serviço público.

Apesar dos avanços na incorporação de mulheres no mercado de trabalho, a paridade de gênero ainda carece de evolução significativa. Em primeiro lugar, observa-se a concentração de mulheres em postos de trabalho precarizados (Viana; Tokarski, 2019; Cepal; OIT, 2019), em empregos temporários, de meio período e sazonais, que oferecem pouco ou nenhum acesso a benefícios como planos de saúde e pensão (Cepal; OIT, 2019). Na América Latina e no Caribe, dados de Vanek *et al.* (2014), apontam que 54% do trabalho feminino é informal. Números ainda mais altos são observados no Sul da Ásia (83%) e na África Sub-Saariana (74%). Outra questão que deve ser observada é a presença das mulheres prioritariamente em espaços

entendidos como “guetos femininos”, em temas vinculados à nutrição, assistência social, magistério, serviços de cuidado, entre outros (Viana; Tokarski, 2019).

As questões ligadas à remuneração também são aspectos importantes, que impactam na paridade de gênero no trabalho. Dados da OIT (2019) para a América Latina e Caribe apontam que, em média, mulheres recebem, por hora trabalhada, 17% a menos que homens em condições similares. Por fim, observa-se que é mais difícil que mulheres ocupem cargos de chefia e de liderança. O serviço público tem papel importante na compreensão da inserção de mulheres no mundo laboral. O emprego público corresponde, em média, a 24% dos empregos totais em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016). De acordo com os últimos dados disponíveis, correspondentes a 2014, na região da América Latina e do Caribe, homens e mulheres estão quase igualmente representados no emprego público, chegando a 49,7% e 50,3%, respectivamente, um contraste marcante com os países da OCDE, onde as mulheres ocupam, em média, 59% do emprego público.

A atração para o setor público é entendida por fatores como a estabilidade nas condições de trabalho, políticas favoráveis e profissões tradicionalmente ocupadas por esse público, cuja administração pública tende a englobar – atividades como o magistério ou a enfermagem, em que as mulheres estão super-representadas (Cepal; OIT, 2019). Apesar da representação numérica no setor público, a paridade de gênero exige ainda a derrubada de barreiras de diferença salarial, acesso a funções de alto nível e liderança (“*glass ceiling*”) e de representação de mulheres nas áreas tradicionalmente destinadas a homens e vice-versa (“*glass wall*”) (Smith; Caputi; Crittenden, 2012).

No Brasil, observamos a mesma tendência da maioria dos países com relação ao gênero na composição do serviço público. A participação feminina vem aumentando ao longo dos últimos anos. De acordo com López e Guedes (2020), em 1986 havia o mesmo número de homens e mulheres no setor público, sendo que a participação feminina foi se expandindo, chegando a 59,3% em 2017. O crescimento da participação de mulheres está relacionado à expansão dos empregos públicos na esfera municipal do país, onde há participação feminina majoritária. Na esfera estadual, há também uma maior participação do grupo, que na série histórica ocupou em

média 58% dos cargos. Na esfera federal, entretanto, há uma prevalência da ocupação por homens no serviço público.

Apesar do recrutamento na administração pública ocorrer, em sua maioria, por meio de concursos públicos, analisando os três níveis federativos, a média salarial no serviço público é maior entre os homens (López; Guedes, 2020). Essas desigualdades são fruto da ocupação de cargos com remunerações mais baixas por mulheres. A análise da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anesp) de 2020 aponta que as mulheres têm representação mais baixa (30%) no âmbito das carreiras federais mais estruturadas, ligadas ao ciclo de gestão e com proventos mais elevados (Mesquita, 2020). Portanto, apesar de vir ocupando mais espaço no serviço público nas últimas décadas, as mulheres estão menos presentes em postos de liderança e ainda possuem uma média salarial mais baixa no serviço público.

Assim, estudos mostram que as mulheres alcançaram representatividade em diferentes níveis da burocracia, mas não em cargos de liderança (Ricucci; Saidel, 1997). Outras pesquisas sugerem que as mulheres estão frequentemente em desvantagem porque trabalham em espaços que lhes confere baixa discricionariedade (Dolan, 2004; Kelly; Newman, 2001). Nesse sentido, pode-se afirmar que a burocracia é uma instituição masculina. Quando as mulheres avançam para cargos de gestão e de alto nível, muitas vezes, estão em áreas que obedecem ao estereótipo feminino e em posições de menor poder que os homens. Isso faz com que as mulheres tenham menos oportunidades de decidir sobre políticas ou tomar decisões governamentais (Dolan, 2004).

2.2 Liderança de mulheres no serviço público

A ideia de liderança vem ganhando importância nos estudos da área da gestão e das organizações (Dias; Borges, 2015). Podemos caracterizar a liderança como um processo de influenciar na realização de atividades em um grupo organizado para estabelecer objetivos e cumprir metas (Bergue, 2019). Liderança é um instrumento para alcançar fins específicos que envolve intencionalidade por parte de quem a exerce, ao passo que requer cooperação dos liderados. Dessa forma, importa como um líder é capaz de criar relação com os demais atores

e como estes a percebem. A liderança é, portanto, uma relação que envolve o exercício de poder e trata de um processo simultâneo de manter interesse e comprometimento, orientando as atividades para fins específicos, desenvolvendo relações cooperativas e mobilizando recursos (Bergue, 2019).

É importante entender as particularidades da liderança na função pública. Os líderes públicos precisam equilibrar múltiplos objetivos e distintas racionalidades e interesses (Oliveira; Sant'Anna; Vaz, 2010). Além disso, membros organizacionais experientes em postos de liderança têm a capacidade de promover mudanças organizacionais eficazes (Sobis; Berg; Vries, 2012). Nesse sentido, é necessário fomentar um ambiente de maior estabilidade para os cargos de liderança. Esse processo tem o potencial de impactar na qualidade das políticas, no planejamento estatal, na coesão profissional e no espírito de equipe. Os liderados experimentam grande estabilidade no setor público, no entanto tal estabilidade não é experimentada pelos líderes que, muitas vezes, têm limitações temporais e políticas para a fixação em seus cargos (Lopez; Silva, 2020).

No Brasil, o debate sobre liderança ganha espaço após a redemocratização. Esse processo é fruto de um contexto de mudança nos modelos de gestão governamental que passaram a incorporar às discussões sobre serviço público questões como autonomia, inovação, gerencialismo e descentralização (Pereira, 1997). Assim, a partir de 2003, houve uma ampliação da normatização sobre a ocupação de cargos de confiança na administração direta. Foram estabelecidos percentuais a serem ocupados por profissionais de carreira do serviço público. O objetivo era assegurar que o serviço público contaria com lideranças familiarizadas com o funcionamento do Estado. Nesse sentido, o estudo aponta que a média de permanência nos cargos de liderança no Brasil é de 23 meses para o alto escalão e 25 meses para o médio escalão (Lopez; Silva, 2020).

Dados do *Government at a Glance* (OCDE, 2021) apontam que, em média, 37% dos cargos de liderança são ocupados por mulheres nos países da OCDE. Letônia, Suécia e Grécia têm a maior proporção de mulheres em cargos de senioridade (53-56%), enquanto Japão (4%) e Coreia (9%) têm a menor. A presença de mulheres nesses cargos é menor que em outras posições do governo, o que é um indicativo das dificuldades de ascensão nas carreiras de

liderança. Somente na Suécia a proporção de mulheres em cargos de gerência média e sênior é maior que em outros cargos. Apesar disso, observa-se que a proporção de mulheres em cargos de chefia vem crescendo na maioria dos países (com exceção de França, México, Polônia e Lituânia, onde há uma pequena queda) (OECD, 2021).

Alguns países da OCDE estão tomando medidas para eliminar essa segregação ocupacional e combater os estereótipos de gênero (OECD, 2021). Políticas que visam o equilíbrio de gênero nos níveis mais altos da administração, como o desenvolvimento de uma estratégia para a implementação da diversidade na máquina pública, por meio do estabelecimento de metas de contratação de mulheres. A ideia central é atrair mais mulheres para funções no serviço público e, dessa forma, contribuir também para a formulação de políticas mais sensíveis às questões de gênero.

Historicamente, instituições públicas e privadas têm sido lideradas predominantemente por homens. Diversos estudos têm destacado que tanto homens quanto mulheres associam características predominantemente masculinas à liderança. Existe uma crença de que as mulheres são menos qualificadas para posições de liderança, uma vez que se considera que os homens possuem características desejáveis, como agressividade, assertividade, determinação e competitividade (Eagly; Carli, 2007). As características como acomodação, passividade, sensibilidade, empatia e gentileza, atreladas ao perfil feminino, são consideradas indesejáveis (Sabharwal, 2013; Eagly e Karau, 2002). De acordo com Powell (2011), enquanto os homens dominarem os níveis superiores da gestão, o estereótipo do líder masculino continuará prevalecendo, incentivando, inclusive, as mulheres a adotarem comportamentos tradicionalmente masculinos quando alcançam cargos de gestão.

Apesar das barreiras em decorrência dos estereótipos de gênero, as mulheres têm conquistado acesso a posições de liderança, predominantemente em níveis intermediários de gestão (Stroh; Brett; Reilly, 1992). No entanto, continuam a ser sub-representadas em nomeações para cargos de liderança executiva. Obstáculos como o chamado “teto de vidro” têm sido identificados como fatores que impedem as mulheres de alcançar posições de liderança (Sanchez-Hucles; Davis, 2010). Esse fenômeno não se baseia na falta de qualificações das mulheres, mas na

percepção de sua inadequação para assumir posto de comando em função do gênero (Goodman; Fields; Blum, 2003).

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa, de caráter exploratório, teve como objetivo analisar os dados obtidos por meio de um questionário *on-line*, respondido por 282 servidoras do governo federal de diferentes carreiras, no período compreendido entre 13 de novembro e 15 de dezembro de 2023. Portanto, o estudo tem uma amostra por conveniência, um método de seleção que se baseia na escolha dos participantes, sem considerar critérios específicos na seleção e sem respeitar a aleatoriedade para a escolha dos respondentes. Esse tipo de amostragem se caracteriza pela produção de vieses, de modo que existem limitações para generalizações estatísticas. No entanto, esse método de seleção permite a obtenção de informações preliminares bastante valiosas para uma pesquisa exploratória, como é o caso.

O questionário utilizado foi elaborado com a finalidade de coletar informações detalhadas sobre o perfil das mulheres em posições de liderança no governo federal e identificar os principais fatores que influenciam suas trajetórias profissionais. O instrumento de coleta de dados foi composto por vinte perguntas fechadas e uma pergunta aberta, estrategicamente estruturadas para abranger diversas dimensões relevantes.

O *link* para o questionário foi divulgado para participantes do evento 1º Encontro Nacional de Mulheres de Carreiras de Estado, que ocorreu de 13 a 14 de novembro de 2023, com a solicitação de que compartilhassem por *e-mail* e WhatsApp com as colegas dos órgãos no qual estão lotadas. A coleta de dados foi realizada por meio de questionário *on-line* porque essa é uma estratégia eficiente e eficaz, que permitiu alcançar um grande número de servidoras do governo federal de diferentes carreiras de forma rápida e conveniente. Os questionários *on-line* oferecem flexibilidade para que as respondentes os preencham no momento e no local mais adequados, além de garantir a confidencialidade e o anonimato das respostas. A estrutura do questionário foi elaborada para assegurar clareza e objetividade, facilitando a análise subsequente dos dados. Assim, o uso de questionários *on-line* se mostrou como uma ferramenta apropriada para coletar informações detalhadas sobre o perfil e as experiências das mulheres em cargos de liderança no serviço público federal.

As questões foram organizadas em dois blocos principais. O primeiro focou no perfil sociodemográfico das respondentes, contendo perguntas sobre o vínculo de trabalho, com a finalidade de identificar se as participantes ocupam atualmente um cargo de chefia. Além disso, esse bloco incluiu itens destinados à caracterização social das servidoras, abrangendo variáveis como faixa etária, raça/cor, escolaridade, estado civil, renda e maternidade. A obtenção dessas informações visou traçar um panorama abrangente do contexto pessoal e profissional das mulheres no serviço público federal.

O segundo bloco foi dedicado a investigar as experiências das mulheres no serviço público federal, com um enfoque particular nos desafios enfrentados em decorrência do gênero. Esse segmento do questionário procurou compreender melhor as dinâmicas e as barreiras específicas que as servidoras públicas enfrentam em suas trajetórias profissionais. As perguntas incluíam tópicos sobre as atividades cotidianas desempenhadas no ambiente de trabalho, a frequência e a natureza dos desafios relacionados ao gênero, e se as respondentes já tiveram chefes mulheres ao longo de suas carreiras. Esse conjunto de perguntas visou aprofundar a análise sobre como as questões de gênero permeiam o ambiente de trabalho e influenciam a ascensão e a permanência das mulheres em cargos de liderança no governo federal.

Realizamos uma análise preliminar das respostas recebidas para descartar possíveis respostas repetidas. Na sequência, executamos a análise descritiva dos dados. Para essa análise dos dados coletados, foi utilizado o *software* estatístico R, reconhecido por sua robustez e flexibilidade na manipulação e na análise de grandes volumes de dados. O uso do R permitiu a descrição e a interpretação das informações obtidas no questionário.

4 DIFICULDADES E DESAFIOS PARA ASCENSÃO NA CARREIRA

4.1. Perfil sociodemográfico das respondentes

Neste tópico, foram analisados os resultados do questionário aplicado, apresentando o perfil sociodemográfico das respondentes a partir das variáveis faixa etária, renda, raça/cor, escolaridade, estado civil e maternidade.

As Tabelas 1 e 2 apresentam as respostas das perguntas sobre os dados sociodemográficos; ao analisá-las, é possível estabelecer um perfil da mulher que respondeu à pesquisa, ela ocupa

(64,2%) ou já ocupou (78,3%) um cargo de chefia de no mínimo DAS 3 ou equivalente, tem entre 31 e 50 anos (76,1%), é branca (69,9%), casada (57,1%), é mãe ou madrastra (73,9%) de uma ou duas crianças (63,4%), tem especialização ou mestrado (71,4%), com renda acima de dez salários mínimos (77,1%), e é a principal provedora da família (67,3%). Além disso, 61,3% das pesquisadas é servidora efetiva e comissionada, ou seja, ocupa um cargo/função no governo federal; e 27,5% é servidora efetiva sem cargo em comissão. Entre as carreiras mais frequentes, estão: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, transversal a todos os ministérios, com 14,4%; Serviço Exterior Brasileiro, com 13,7%; Regulação, com 12% e Analista Técnico de Políticas Sociais, com 10,9% de respondentes.

Tabela 1: Características sociodemográficas das respondentes

Faixa Etária	
20 a 30 anos	0,7%
31 a 40 anos	24,5%
41 a 50 anos	52,1%
51 a 60 anos	15,6%
61 a 70 anos	6%
71 anos ou mais	1,1%
Renda	
Até 1 salário mínimo	0,4%
Entre 2 e 4 salários mínimos	0,7%
Entre 4 e 6 salários mínimos	3,2%
Entre 6 e 8 salários mínimos	4,6%
Entre 8 e 10 salários mínimos	13,5%
Acima de 10 salários mínimos	77,7%
Raça/Cor	
Amarela	1,1%
Branca	69,9%
Indígena	0%
Parda	24,1%
Preta	4,3%
Prefiro Não Informar	0,7%
Escolaridade	
Doutorado	14,9%

Especialização	32,3%
Mestrado	39,7%
Graduação	13,1%
Escolaridade	
Estado Civil	
Casada/União Estável	58,5%
Solteira	18,1%
Divorciada/Separada	22,3%
Viúva	1,1%

Fonte: Elaboração própria.

Alves (2023) compreendeu o comportamento pró-igualdade de gênero e de raça de servidoras públicas a partir da aplicação de um *survey* com 291 servidoras públicas federais e também levantou informações sobre o perfil socioeconômico delas. O perfil médio das respondentes era de mulheres brancas (81,4%), com idade entre 35 e 46 anos (63%), casadas ou em união estável (67,8%) e com filhos menores de idade (59,5%), com mestrado ou doutorado (65,3%), uma renda acima de dez salários mínimos (21%) e que eram as principais provedoras de suas famílias (60%).

Tabela 2: Dados sobre maternidade das respondentes

Você tem filhos ou enteados?	
Não	26,2%
Sim	73,8%
Quantos filhos você tem?	
0	27,7%
1	25,5%
2	37,9%
3	8,2%
4 ou mais	0,7%

Fonte: Elaboração própria.

Assim, é possível comparar os resultados das duas pesquisas, de modo que a comparação dos dados sugere que ambas as amostras são semelhantes em certos aspectos, como a alta escolaridade e a predominância de mulheres brancas e principais provedoras. Contudo, há notáveis diferenças, especialmente na proporção de mulheres em cargos de chefia e na faixa

etária predominante. Além disso, a pesquisa de 2024 revelou uma maior proporção de respondentes com renda elevada (acima de dez salários mínimos) em comparação à pesquisa de 2023.

Essas disparidades indicam um possível viés na amostra, sugerindo que os resultados podem não refletir plenamente a diversidade do serviço público federal. A sobrerrepresentação de mulheres brancas e de alta escolaridade, bem como aquelas em posições de chefia e com rendas elevadas, pode excluir perspectivas importantes de grupos sub-representados. Esse viés ressalta a importância de estratégias futuras para alcançar uma amostra mais inclusiva e representativa, garantindo uma maior diversidade de experiências dentro do serviço público federal.

4.2. Desafios e dificuldades

Este tópico analisa as respostas das seguintes perguntas do questionário: “Você tem ou já teve chefe imediata mulher no governo federal?”, “Você já vivenciou algum tipo de violência de gênero no ambiente de trabalho? Se sim, quais?”, “Em que medida (numa escala de 1 a 5, em que 1 representa "raramente" e 5 representa "muito frequentemente") você exerce as atividades a seguir no ambiente de trabalho?”, “Quais desafios você enfrentou e/ou enfrenta no ambiente de trabalho por ser mulher?”, “Você já ocupou cargo de chefia? (Mínimo DAS 3 ou equivalente)”, “Quando ocupou cargo de chefia, você tinha filho(s) ou enteado(s)?”, “Quando ocupou cargo de chefia, qual idade tinha seu/sua filho(a) ou enteado(a) mais novo?”, “Quais fatores dificultaram a sua ascensão a um cargo de chefia?”.

Quanto à primeira pergunta, 87,4% das respondentes tem ou já teve chefe imediata mulher no governo federal, mas destas, 61,3% disse que a minoria das chefias foi de mulheres, enquanto 26,1% afirmou que a maioria das chefias foi de mulheres, 10,2% das pesquisadas nunca teve uma chefe mulher e apenas 1,8% teve apenas chefes mulheres. Ao todo, 78,9% das respondentes já ocupou cargo de chefia e destas, 65,1% tinha filhos ou enteados quando ocupou o cargo, 25,4% delas com filhos entre 2 e 6 anos, 13,1% com mais de 10 anos e 9,9% entre 7 e dez anos.

Foram utilizadas tabelas de contingência para verificar as diferenças entre as respondentes a partir de duas variáveis, por exemplo, raça/cor e ter ocupado cargo de chefia. A proposta é

investigar se há alguma relação entre as variáveis, a tabela de contingência é uma ferramenta analítica muito utilizada em pesquisas para organizar dados em uma matriz bidimensional, de modo a visualizar a distribuição conjunta das categorias das variáveis, identificando associações, dependências ou independências entre elas.

Apesar de não ser possível calcular a significância estatística diante do tamanho da amostra e seu viés em relação ao número de mulheres respondentes que ocuparam cargo de chefia, é interessante se perguntar a partir da interseccionalidade (Crenshaw, 2002), como gênero e raça se entrelaçam no que diz respeito à renda, à escolaridade e à maternidade? A Tabela 3 traz os resultados do cruzamento das variáveis citadas, mulheres brancas representam quase 70% da amostra e 80% delas já ocupou cargo de chefia, enquanto as mulheres pretas representam 4,3% e 91,6% delas já esteve numa posição de liderança.

Tabela 3: Relação entre raça/cor e experiência de chefia

Raça/Cor	Chefia Não	Chefia Sim	Total
Amarela	0	3	3
Branca	38	159	197
Parda	20	48	68
Preta	1	11	12
Prefiro não informar	1	1	2
Total	60	222	282

Fonte: Elaboração própria.

Tais dados indicam o viés da amostra, com uma sobrerrepresentação de mulheres que tiveram experiências de chefia no serviço público federal, em decorrência do espaço no qual a pesquisa foi divulgada, como apontado na seção da metodologia. Por outro lado, tal amostragem nos permite explorar a percepção e relatos de experiências de mulheres que vivenciaram as dificuldades e superaram os desafios para ascender na carreira, de modo que é possível elaborar novas perguntas de pesquisa a partir das análises dessas respostas.

4.2.1. *Percepções*

Para analisar as percepções das servidoras sobre as atividades exercidas no ambiente de trabalho, utilizamos uma escala Likert composta por cinco itens, variando de “Muito Frequente” a “Muito Raramente”. A escala Likert é um modelo utilizado em pesquisas de opinião para medir o ponto de vista e a postura dos participantes, pois os respondentes indicam o quanto concordam ou discordam de afirmações específicas, o que permite avaliar atitudes, comportamentos e percepções em questionários.

No *survey*, a pergunta teve como objetivo mensurar a percepção das servidoras sobre as atividades exercidas no trabalho, a partir de Ballard (2015), que examinou as experiências de progressão de mulheres nas carreiras burocráticas dos Estados Unidos, explorando como as mulheres percebem vários fatores ocupacionais, como a participação em atividades, os papéis de gênero na burocracia, a interação com colegas, líderes e políticas organizacionais, a influência pessoal e as habilidades de tomada de decisão.

Os resultados apontam algumas tendências interessantes. Apenas 28,3% das respondentes percebe que seus conselhos são seguidos por superiores com frequência, enquanto 71,3% das respondentes identifica a situação como eventual ou rara. Da mesma forma, menos da metade delas (41,8%) acha que suas ideias são implementadas de forma frequente. Entretanto, 75% delas toma decisões orçamentárias de alto nível com frequência, tendo em vista que a maioria das respondentes (64,1%) ocupa cargo de chefia, é coerente que estejam numa posição de tomar decisões de tal porte. Porém, destaca-se a oposição entre tomar decisões orçamentárias de alto nível e a percepção de que seus conselhos e ideias são levados em consideração e implementados apenas eventualmente, raramente ou muito raramente.

A pesquisa de Ballard (2015) revela que mulheres enfrentam várias barreiras para a progressão nas carreiras burocráticas dominadas por homens e encontram mecanismos para ocupar espaços que têm menos oportunidades de influenciar as decisões políticas, portanto, o poder de decisão é limitado a estratégias de implementação de políticas. Tais achados dialogam com os resultados já citados da escala Likert do Gráfico 1 e permitem algumas perguntas, para posterior investigação através de entrevistas: por que mulheres que tomam decisões têm a

percepção de que seus conselhos e ideias não são implementados? Como as instituições e organizações do serviço público brasileiro são atravessadas por gênero e raça? Que mecanismos institucionais podem reduzir as iniquidades de acesso aos cargos de liderança?

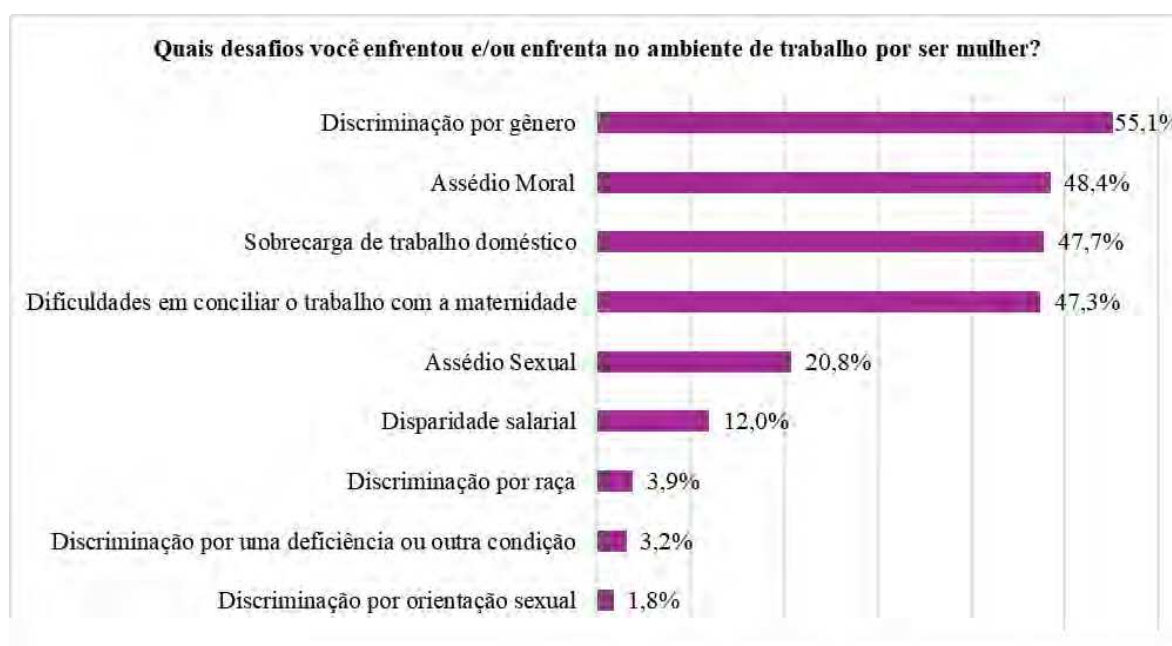
Gráfico 1: Percepção quanto às atividades no ambiente de trabalho



Fonte: Elaboração própria.

Quando questionadas sobre os desafios enfrentados no ambiente de trabalho em razão do gênero, 55,1%, ou seja, mais da metade das respondentes, apontou a discriminação por gênero como um fator determinante. Quase metade indicou o assédio moral (48,4%), a sobrecarga de trabalho doméstico (47,7%) e as dificuldades em conciliar o trabalho com a maternidade (47,3%).

Gráfico 2: Desafios enfrentados no ambiente de trabalho



Fonte: Elaboração própria.

Sobre os fatores que dificultaram a ascensão a um cargo de chefia, aparecem novamente a discriminação por gênero (40,8%), a conciliação do trabalho com a maternidade (38,3%) e a sobrecarga do trabalho doméstico (28%). É importante salientar que 78,9% das respondentes já ocupou cargo de chefia. Destas, 78% tinham filhos/as ou enteados/as quando foram chefes. Além disso, um terço delas era mãe de crianças entre 2 e 6 anos quando assumiram a chefia. A maternidade figura entre as respostas como uma questão determinante nas condições de trabalho dessas mulheres.

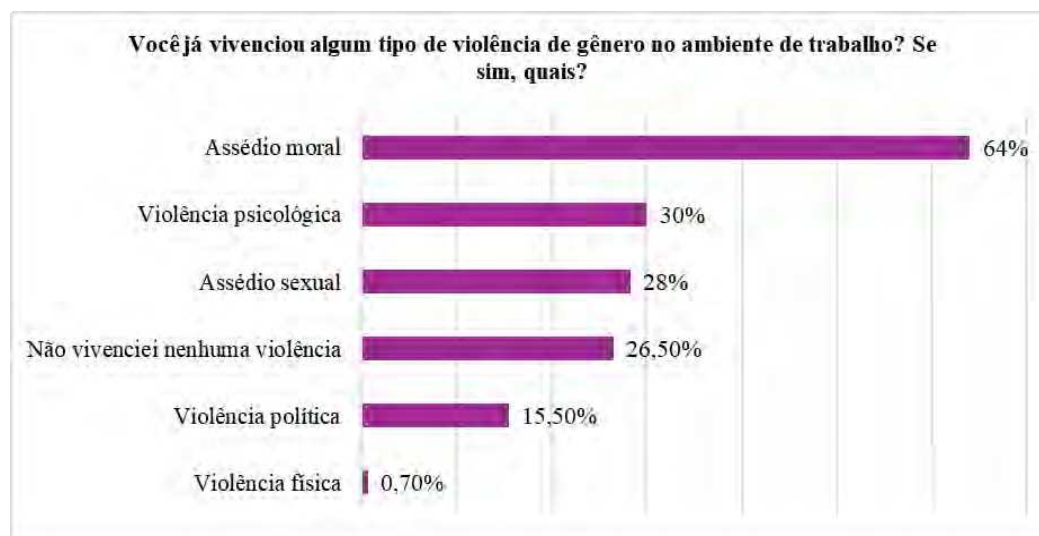
Gráfico 3: Dificuldades de ascensão a um cargo de chefia



Fonte: Elaboração própria.

Quando perguntadas sobre violência de gênero no ambiente de trabalho, temos uma alta frequência de assédios. Seis em cada dez respondentes vivenciaram assédio moral, 28,3% dessas mulheres vivenciaram assédio sexual, 30% delas sofreram com violência psicológica e 15,5% relataram ter sofrido violência política. Paralelo a isso, as respostas sobre os desafios que elas enfrentaram ou enfrentam no ambiente de trabalho justamente por serem mulheres indicam que mais da metade identifica a discriminação por gênero (55,1%), quase metade delas aponta o assédio moral (48,4%) e cerca de 21% identificam o assédio sexual como dificuldades vividas. A sobrecarga de trabalho doméstico (47,7%) e a conciliação do trabalho com a maternidade também aparecem com frequência nas respostas.

Gráfico 4: Violências no ambiente de trabalho



Fonte: Elaboração própria.

4.2.2. Sexismo, Sobrecarga e Maternidade

Nesta seção, foram analisadas as respostas à pergunta aberta “você gostaria de contar um pouco sobre suas dificuldades para ocupar postos de chefia no serviço público?”, com resultados que propiciaram novas frentes de investigação, pois apontaram três temas recorrentes: o sexismo, a sobrecarga do trabalho de cuidado e a maternidade.

É importante ressaltar que 73,8% das respondentes têm filhos ou enteados, e 20,6% é responsável pelo cuidado de idosos ou pessoas com deficiência. E, a maioria das mulheres de nossa amostra já ocupou um cargo de chefia, como anteriormente apresentado, portanto, estamos falando de mulheres que enfrentaram desafios e dificuldades de ascensão na carreira a partir do lugar de cuidadoras: seja como mães ou madrastas, seja como responsáveis por pessoas que demandam cuidados.

Assim, novamente o sexismo e a maternidade figuram nos relatos das mulheres sobre os desafios de ascensão na carreira, como é indicado nas respostas anteriores. O assédio moral desponta, sendo apontado por seis a cada dez respondentes. Além disso, destacam-se nos relatos as experiências de discriminação. A maternidade aparece como uma escolha de elevado custo profissional.

As respondentes 139, 138 e 143 apontam o sexismo como uma das principais dificuldades para que mulheres ocupem espaços de chefia, ressaltando, inclusive, a interrupção e a invalidação das falas femininas, práticas nomeadas por teóricas feministas como “*manterrupting*” e “*mansplaining*”. Da mesma forma, a respondente 147 aponta a discriminação sistêmica que mulheres vivem no ambiente de trabalho do serviço público federal, a partir de práticas de microviolências.

Machismo e assédio fazem parte do cotidiano (Respondente 139).

Muitas práticas cotidianas vivenciadas: tratamento condescendente; homens explicando minhas atribuições; interrupção cotidiana das minhas falas; conferência com outras fontes das minhas afirmações, dentre outros (Respondente 138).

Homens menos dedicados e menos capacitados sempre ocuparam os cargos primeiro que eu (Respondente 143).

Existe uma discriminação sistêmica, que dá menos tempo de fala a mulheres em uma reunião, permitem que homens interrompam (mas a mulher precisa aguardar sua vez de falar), até o ar-condicionado mais forte em eventos, para os homens que usam terno. São várias pequenas ações que “espantam” as mulheres dos cargos de liderança (Respondente 147).

Ao analisar os relatos de sexismo, é preciso compreender como a vida pública nas democracias ocidentais ainda é estruturada em função de um sujeito universal, o homem branco, para quem o Estado é feito e que é também quem faz o Estado. A literatura sobre mulheres na política, especialmente concorrendo a cargos eletivos e atuando no Executivo ou Legislativo, aponta alguns caminhos possíveis para análise do serviço público. Sanchez (2017) ressalta a existência de barreiras estruturais que geram a exclusão das mulheres e de outros grupos das instituições representativas, desde as condições desiguais de disputa eleitoral até a influência da divisão sexual do trabalho, que sobrecarrega mulheres com o trabalho de cuidado, impedindo a participação na vida pública.

As respostas a seguir apontam dificuldades e desafios que as mulheres enfrentam para equilibrar a vida pública e a vida privada em decorrência das desigualdades do trabalho de cuidado e da sobrecarga no exercício da maternidade. O que a literatura sobre cuidado argumenta é que a distribuição de tarefas e responsabilidades, especialmente com crianças, idosos e pessoas com deficiência, e a ausência de políticas públicas que reduzam essas

desigualdades, influenciam diretamente a participação de mulheres nos espaços de poder (Araújo; Lombardi, 2013; Biroli, 2015).

A respondente 114, por exemplo, indica que o “sacrifício da vida pessoal”, necessário para uma mulher assumir cargos de chefia, é incompatível com as responsabilidades inerentes à maternidade. Da mesma forma, a respondente 125 ressalta a dificuldade de compatibilizar agendas, tendo em vista que a rotina do serviço público, especialmente de chefias, não leva em consideração o trabalho de cuidado. No mesmo tom, a respondente 132 relata sofrer constrangimento por ter que buscar os filhos na escola, e que até mesmo ouviu que não serve para ocupar o cargo de chefia por ser mãe.

Eu decidi que só quero ter até o cargo de DAS 5 - diretora, que ocupo há 13 anos. Qualquer cargo acima deste nível, tem um custo de sacrifício da vida pessoal junto a meu filho que não estou disposta a pagar. A rotina de trabalho construída pelos homens de almoçar fora em almoços de trabalho e de fazer reuniões até tarde da noite é a principal barreira para eu desejar ter um cargo maior. Não desejo viver só no trabalho (Respondente 114).

Hoje minha maior dificuldade é compatibilizar as responsabilidades e agendas fora de horários regulares com os cuidados com os filhos e a gestão da casa. Falta tempo para lidar com tantas atividades. Além disso, tenho receio em assumir um cargo mais alto e ter que ficar presa no trabalho até tarde da noite vários dias por semana, o que me levaria a abrir mão do convívio com meus filhos (Respondente 125).

Sou mãe. Sofri e ainda sofro discriminação pelo fato de ter filhos pequenos. Preciso buscá-los na escola, cuidar quando adoecem... Dizem ser injusto eu precisar sair 30 minutos mais cedo para buscar os meus filhos enquanto quem não tem filhos (ou não tem filhos pequenos) precisam ficar até o final do expediente. Já ouvi inclusive de outra mulher que não sirvo para estar em um cargo de gestão porque tenho filhos. Recebi esta oportunidade que estou hoje de um homem, que compreendeu que eu tenho capacidade tanto quanto um homem sem filhos. Mas isso é exceção. Por mais mães em cargos de liderança (Respondente 132).

Biroli (2015) aponta que a divisão sexual do trabalho doméstico, estruturalmente desigual, faz com que as mulheres tenham menos tempo livre e menos renda, o que tem influência nas possibilidades de participação política e nos padrões que essa participação assume. A autora analisa as conexões entre a divisão sexual do trabalho e os limites da democracia, com foco no caso brasileiro, situando as dificuldades de acesso das mulheres ao sistema político, a partir das desigualdades do mundo do trabalho remunerado e não remunerado. Assim, é possível fazer um paralelo das dificuldades de ascensão de mulheres aos espaços de poder no serviço

público aos desafios já investigados pela Ciência Política sobre o acesso de mulheres à política institucional.

5 CONCLUSÃO

Nas democracias contemporâneas, há um consenso sobre a importância da igualdade de gênero. Essa percepção é resultado das mudanças políticas, sociais e culturais ocorridas ao longo do século XX, que ampliaram a participação das mulheres na esfera pública, do direito ao voto até os direitos sexuais e reprodutivos. Entretanto, apesar do alinhamento entre democracia e igualdade de gênero, há uma diversidade nas formas de inclusão das mulheres na sociedade política de cada Estado-nação, e, principalmente, existem desigualdades nos diferentes países, internas e externas.

No âmbito das mulheres que compõem a burocracia federal, os achados desta pesquisa apontam que o sexismo, a maternidade e a sobrecarga de trabalho são os principais desafios para elas no ambiente de trabalho, além de figurarem como obstáculos à ascensão nas carreiras públicas federais.

Apesar de a maioria das respondentes ser branca e ter uma renda acima de dez salários mínimos, o que denota uma posição de privilégio na sociedade brasileira, há relatos claros de empecilhos à ocupação de cargos de liderança, portanto, à ocupação dos espaços de poder. Mesmo com as limitações metodológicas do estudo, que não possui na amostra todos os perfis de mulheres que estão presentes na burocracia federal, foram obtidos indicativos dos desafios e das dificuldades para a ascensão das mulheres em suas carreiras.

Os resultados apresentados permitem a formulação de alguns novos questionamentos: Como estas três variáveis, sexismo, trabalho de cuidado e maternidade, interseccionam-se? A participação na vida pública, especialmente no mundo do trabalho, é limitada pela vida privada das mulheres? Quais as estratégias para burlar os desafios apresentados e viabilizar a ascensão na carreira? Nesse sentido, é preciso ampliar a agenda de pesquisa para entender melhor o que está por trás desse fenômeno e para pensar em estratégias para enfrentá-lo.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Iara Cristina de Silva. **Burocracia representativa de gênero no governo federal do Brasil**. 2023. 195 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/37815/4/TESE_Iara%20Cristina%20da%20Silva%20Alves.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.
- ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro; LOMBARDI, Maria Rosa. Trabalho informal, gênero e raça no Brasil do início do século XXI. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 452-477, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/SMHftPrryhLfxQKBftZBQWz/>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- BALLARD, Velma J. **Gender and representative bureaucracy: the career progression of women managers in male-dominated occupations in state government**. 2015. Tese (Doutorado) – Virginia Commonwealth University, Richmond, 2015.
- BAUTISTA, Sandra N. *et al.* **Mulheres líderes no setor público da América Latina e do Caribe: lacunas e oportunidades**. Washington: BID, ©2022. Disponível em: <https://publications.iadb.org/pt/publications/portuguese/viewer/Mulheres-lideres-no-setor-publico-da-America-Latina-e-do-Caribe-lacunas-e-opportunidades.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: ENAP, 2019. (Coleção gestão pública, v. 7). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4283/1/7_Livro_Gest%c3%a3o%20de%20pessoas%20lideran%c3%a7a%20e%20compet%c3%aancias%20para%20o%20setor%20p%c3%ablico.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.
- BIROLI, Flávia. Responsabilidades, cuidado e democracia. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 18, p. 81-117, set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/FYNnRDP9FzFYX3hgmNxmV5q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina**. Cepal; OIT, 2019. (Boletín Cepal-OIT). Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44916-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-evolucion-perspectivas-la-participacion>. Acesso em: 6 jun. 2024.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- DIAS, Maria Aparecida Muniz Jorge; BORGES, Renata Simões Guimarães. Estilos de liderança e desempenho de equipes no setor público. **REAd: revista eletrônica de administração**, Porto Alegre, v. 21, p. 200-221, 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/read/a/KZmhT4JL9DvdctJht4zTThv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2024.

DOLAN, Julie. Gender equity: illusion or reality for women in the federal executive service? **Public Administration Review**, [s.l.], v. 64, n. 3, p. 299-308, 2004.

DOLAN, Julie. Representative bureaucracy in the federal executive: gender and spending priorities. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 12, n. 3, p. 353-375, 2002.

EAGLY, Alice H.; CARLI, Linda Lorene. **Through the labyrinth: the truth about how women become leaders**. Boston: Harvard Business School Press, 2007.

EAGLY, Alice H.; KARAU, Steven J. Role congruity theory of prejudice toward female leaders. **Psychological Review**, Washington, v. 109, n. 3, p. 573-598, 2002.

GOODMAN, Jodi S.; FIELDS, Dail L.; BLUM, Terry C. Cracks in the glass ceiling: in what kinds of organizations do women make it to the top. **Group and Organizational Management**, Thousand Oaks, v. 28, n. 4, p. 475-501, 2003.

KELLY, Rita Mae; NEWMAN, Meredith A. The gendered bureaucracy: agency mission, equality of opportunity and representative bureaucracy. **Women and Politics**, [s.l.], v. 22, n. 3, p. 1-33, 2001.

KINGSLEY, J. Donald. **Representative bureaucracy**. Yellow Springs: The Antioch Press, 1944.

LOPEZ, Felix Garcia; GUEDES, Erivelton Pires. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: IPEA, 2020. (Texto para discussão, n. 2579). Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10169/2/td_2579_sumex.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do executivo federal brasileiro**. Brasília: IPEA, 2020. (Texto para discussão, n. 2597). Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10264/2/td_2597_sumex.pdf. Acesso em: 26 jun. 2024.

MEIER, Kenneth J. Representative bureaucracy: a theoretical and empirical exposition. **Research in Public Administration**, [s.l.], v. 2, n. 1, p. 1-35, 1993.

MESQUITA, Camile Sahl. **Desigualdade de gênero na remuneração persiste na burocracia federal brasileira**. Brasília, 11 mar. 2020. Artigo publicado no *site* Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/3/11/desigualdade-de-gnero-na-remunerao-persiste-na-burocracia-federal-brasileira>. Acesso em: 6 jun. 2024.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Objetivo de desenvolvimento sustentável 5: igualdade de gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as meninas**. Brasília, DF: ONU, ©2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>. Acesso em: 27 jun. 2024.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de; SANT'ANNA, Anderson de Souza; VAZ, Samir Lofti. Liderança no contexto da nova administração pública: uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1453-1475, 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/ctZY9NjQgqJpqyVhTp9TMpn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 jun. 2024.

OPSTRUP, Niels; VILLADSEN, Anders R. The right mix?: gender diversity in top management teams and financial performance. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 75, n. 2, p. 291-301, 2015.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Government at a glance 2021. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em:

<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. Acesso em: 6 jun. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: towards a senior civil service system. Paris: OECD Publishing, 2019b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ef660e75-en>. Acesso em: 6 jun. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT.

Recommendation on public service leadership and capability. Paris: OECD Publishing, 2019a. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.

Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2017. Paris:

OCDE Publishing, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264266391-es>. Acesso em: 6 jun. 2024.

PARK, Sanghee; LIANG, Jiaqi. A comparative study of gender representation and social outcomes: the effect of political and bureaucratic representation. **Public Administration Review**, [s.l.], v. 81, n. 2, p. 321-332, 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Exposição no senado sobre a reforma da administração pública**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

(Cadernos MARE da reforma do Estado, v. 3). Disponível em:

<https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno03.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2024.

POWELL, Gary N. The gender and leadership wars. **Organizational Dynamics**, [s.l.], v. 40, n. 1, p. 1-9, 2011.

SABHARWAL, Meghna. From glass ceiling to glass cliff: women in senior executive service. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [Oxford], 2013.

SANCHEZ, Beatriz Rodrigues. Onde estão as mulheres na política institucional. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, n. 4, 2017. Disponível em:

https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_24703_5.pdf/9cf9a29f-49fc-ea1f-21f1-68f4a810729a. Acesso em: 26 jun. 2024.

SANCHEZ-HUCLES, Janis V.; DAVIS, Donald. Women and women of color in leadership: complexity, identity and intersectionality. **American Psychologist**, Washington, v. 65, n. 3, p. 171-181, 2010.

SELDEN, Sally Coleman. **The promise of representative bureaucracy**: diversity and responsiveness in a government agency. New York: Routledge, 1997.

SMITH, Paul; CAPUTI, Peter; CRITTENDEN, Nadia. A maze of metaphors around glass ceilings. **Gender in management: an international journal**, [s.l.], v. 27, p. 436-48, 2012.

SOBIS, Iwona; BERG, Frits van den; VRIES, Michiel S. de. The limits of leadership. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, [s.l.], v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <https://intapi.sciendo.com/pdf/10.2478/v10110-012-0004-1>. Acesso em: 26 jun. 2024.

STROL, Linda K.; BRETT, Jeanne M.; REILLY, Anne H. All the right stuff: a comparison of female and male managers' career progression. **Journal of Applied Psychology**, Washington, v. 77, n. 3, p. 251-260, 1992.

VANEK, Joann *et al.* Statistics on the informal economy: definitions, regional estimates & challenges. Cambridge: WIEGO, 2014. (Working paper: statistics, n. 2). Disponível em: <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Vanek-Statistics-WIEGO-WP2.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024.

VIANA, Rafael Rocha; TOKARSKI, Carolina Pereira. Burocracia representativa: uma (re) produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **NAU Social**, Salvador, v. 10, n. 19, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33968>. Acesso em: 26 jun. 2024.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Declaração e plataforma de ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher. Pequim: Organização das Nações Unidas, 1995. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 6 jun. 2024.

LIDERANÇAS EDUCACIONAIS ANTIRRACISTAS: CAMINHO PARA O FORTALECIMENTO DA EDUCAÇÃO PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS

Denise Silva

Giszele Silva

Sueli Nunes

Resumo

Este artigo discorre sobre a importância do engajamento das lideranças educacionais no combate ao racismo na sociedade por meio da promoção da Educação para as Relações Étnico-Raciais (Erer) nas escolas. A persistência das desigualdades raciais em várias áreas sociais, como saúde e educação, decorrentes do legado colonial e da estrutura racista da sociedade brasileira demonstra a relevância do desenvolvimento de uma educação antirracista. A partir da utilização de dados estatísticos e de estudos acadêmicos, a Motriz, uma organização do terceiro setor, atua em diferentes territórios, na sensibilização e na formação das lideranças das secretarias de educação dos estados e municípios fornecendo apoio na construção e desenvolvimento da educação antirracista nas escolas. O estudo é construído por meio da revisão bibliográfica de conhecimentos e dados sobre a temática e do relato de experiência da Motriz, apresentando as disparidades no desempenho escolar entre estudantes negros e brancos, fornecendo indícios da necessidade de políticas educacionais antirracistas. As Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, que tornam obrigatório o ensino da cultura africana, afro-brasileira e indígena, são mencionadas como instrumentos importantes, mas sua efetivação depende do engajamento das lideranças educacionais. O texto enfatiza a relevância do letramento racial na formação docente e propõe estratégias para a implementação de práticas pedagógicas antirracistas, com foco na equidade e na valorização da diversidade cultural. Além disso, destaca-se a necessidade de criar uma cultura de fiscalização, monitoramento e avaliação para garantir o cumprimento das leis e o desenvolvimento de métricas que avaliem o progresso na promoção da Erer. O texto se encerra reforçando a importância da educação para a transformação da sociedade, rumo a uma sociedade mais justa e inclusiva.

Palavras-chave: Lideranças governamentais. Racismo. Relações étnico-raciais. Políticas públicas. Educação antirracista.

Abstract

This article discusses the importance of educational leadership in combating racism and promoting Education for Ethnic-Racial Relations (Erer) in Brazil. It highlights the persistence

of racial inequalities in various social areas, such as health and education, stemming from the colonial legacy and the racist structure of Brazilian society. Based on statistical data and academic studies, it presents disparities in academic performance between Black and white students, emphasizing the need for anti-racist educational policies. Laws 10.639/03 and 11.645/08, mandating the teaching of African, Afro-Brazilian, and Indigenous cultures, are mentioned as crucial instruments, but their implementation relies on the engagement of educational leaders. The article stresses the importance of racial literacy in teacher training and proposes strategies for implementing anti-racist pedagogical practices, aiming for equity and the appreciation of cultural diversity. Additionally, it underscores the need to foster a culture of oversight to ensure law compliance and the development of metrics assessing progress in promoting Erer. The text concludes by reinforcing the significance of education for societal transformation towards a fairer and more inclusive society.

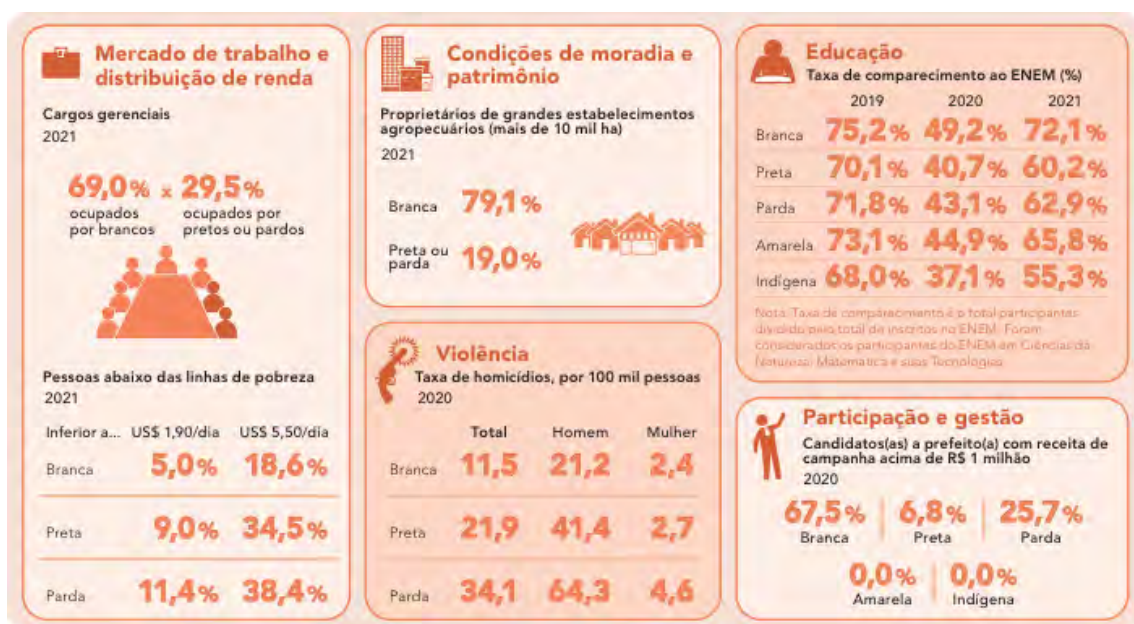
Keywords: Government leadership. Racism. Ethno-racial relations. Public policies. Anti-racist education.

1 INTRODUÇÃO

A principal riqueza de um país é o seu povo. Em geral, as políticas são criadas e implementadas com e para as pessoas para assegurar direitos e deveres na promoção da vida humana e da dignidade. Ao discutir riquezas no Brasil, notamos uma grande variedade de recursos naturais e riquezas socioculturais, essenciais para o progresso em benefício da população. Tal fato não encontra consonância quando falamos sobre a totalidade da população minorizada, da diversidade étnica, regional, econômica e das diferenças de gênero, fenômenos que ainda estão pautados em resquícios profundos da colonização, distanciando pessoas ao seu pleno desenvolvimento intelectual e econômico-social.

Essa realidade é evidenciada por meio de dados apresentados pela pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): *Desigualdades sociais por cor e raça no Brasil*, edição de 2022. A pesquisa apresenta como marcador social “raça” representado o quantitativo de pessoas negras em cargos de liderança, nas taxas de homicídios, na diferença salarial, na moradia, na educação entre outros critérios.

Figura 1: Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil

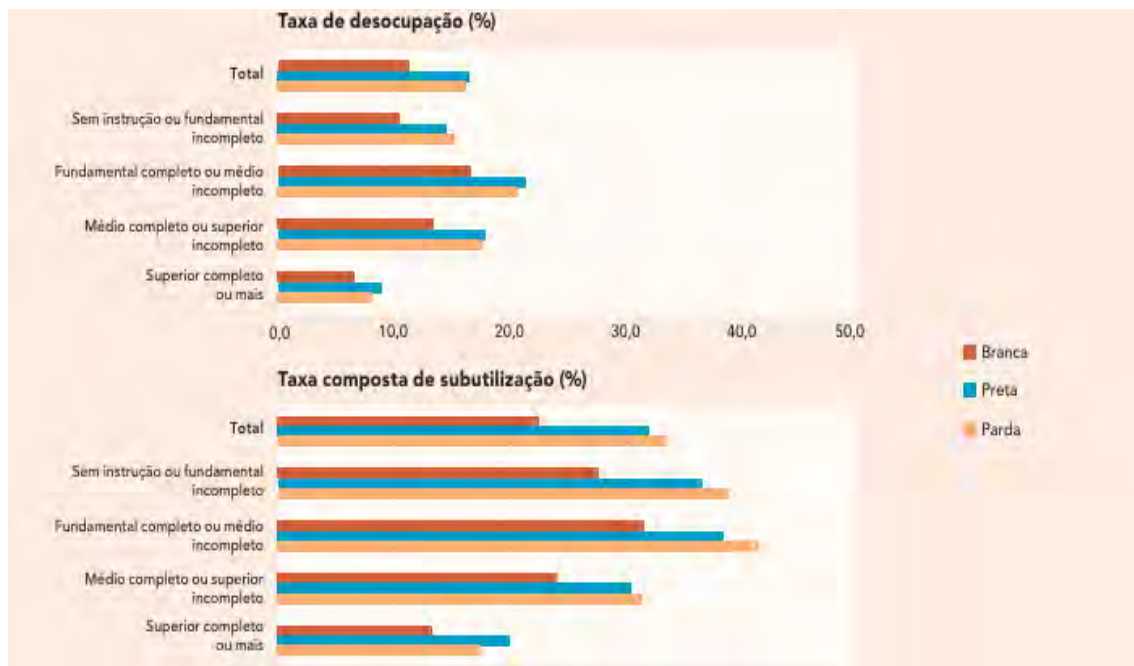


Fonte: IBGE (2022, p. 1).

As desigualdades raciais são importantes marcadores para a análise das grandes diferenças sociais no Brasil, uma vez que, além de termos um retrato de nossa realidade atual, tais dados nos fornecem evidências de como chegamos neste contexto atual.

A profunda desigualdade social brasileira é sistêmica, as evidências apresentam os impactos do racismo em diversas áreas como saúde, segurança alimentar, educação, moradia, entre outras áreas fundamentais para o desenvolvimento das pessoas, as quais apresentam disparidades quando a realidade das pessoas negras, brancas e pardas é comparada.

Gráfico 1: Mercado de trabalho e distribuição de renda, taxa de desocupação e taxa composta de subutilização, segundo os níveis de instrução – 2021



Fonte: IBGE (2022, p. 2).

A história nos conta o quanto o período colonial foi marcado a partir da exploração e extermínio dos povos indígenas e dos negros escravizados em detrimento ao povoamento e benesses oportunizados aos imigrantes europeus nas terras brasileiras.

As práticas legalistas no período colonial e pós-colonial deixaram cicatrizes profundas no desenvolvimento estrutural da nossa sociedade, sendo reproduzida cotidianamente. O mestre quilombola Antônio Bispo dos Santos (Nego Bispo) já dizia: “Quem domina é dono”. Tal frase simples, porém profunda, explica que é a partir da ótica do colonizador que se constroem as matrizes da sociedade, por meio do exercício de quem é considerado humano e não humano, de quem tem direito legal à posse de terra e de quem não tem direito, de quem tem direito legal à educação e de quem foi impedido de ter acesso à escolarização.

2 PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO

A instituição do terceiro setor Motriz nasceu da fusão entre o Vetor Brasil e o Instituto Gesto, duas organizações que atuavam em caminhos distintos, mas compartilhavam a mesma visão de longo prazo: desenvolver a capacidade institucional dos governos para gerar impacto em escala.

O Vetor Brasil, ao longo de sete anos de existência, trabalhou com mais de 8 mil profissionais em mais de 200 órgãos públicos, ajudando governos a solucionarem desafios por meio da inovação na gestão de pessoas. Por sua vez, o Instituto Gesto se dedicava ao fortalecimento da educação e da gestão pública em municípios e estados brasileiros, com atuação em três frentes principais:

Programa Formar: iniciado em 2016, tem como objetivo contribuir com a gestão pedagógica e administrativa das secretarias de ensino.

Programa Plantar: promove a conservação das florestas da Amazônia por meio do avanço do desempenho educacional integral.

Programa Fortalecer: apoia estados e municípios na construção e implementação de políticas para suas lideranças.

Os programas de educação (Formar e Plantar) já alcançaram mais de 1,6 milhão de estudantes do ensino fundamental em 30 territórios. No âmbito da gestão estratégica (programa Fortalecer), foram estabelecidas parcerias em oito territórios.

Em 2023, a fusão dessas duas organizações resultou na criação da Motriz, uma entidade maior e mais bem posicionada para impactar positivamente o Brasil com soluções sustentáveis e escaláveis.

A Motriz é uma organização sem fins lucrativos cujo propósito é fortalecer o poder executivo brasileiro para entregar serviços de qualidade a todas as pessoas no Brasil, com equidade étnico-racial, equidade de gênero e sustentabilidade socioambiental. Com soluções inovadoras, focadas na melhoria da educação pública e no engajamento de lideranças do setor público, a Motriz contribui para a implementação de políticas e serviços públicos mais efetivos, inclusivos e diversos no Brasil.

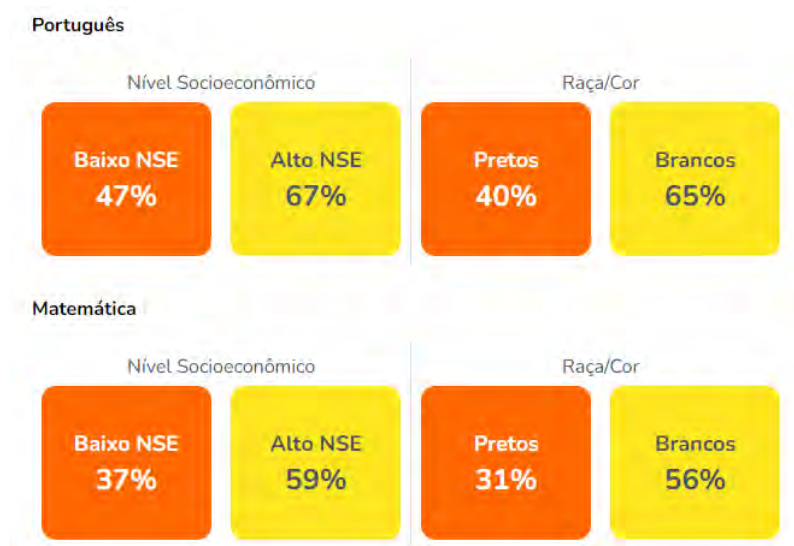
Em sua atuação na educação, a referida organização entende que não há ensino de qualidade sem considerar a promoção da educação antirracista a qual permeie todos os atores, políticas e processos que estruturam o ambiente escolar.

O racismo no Brasil foi a fonte que operou riquezas para alguns e outros foram fadados à própria sorte. Ou seja, o racismo surgiu com o próprio processo de colonização do país. A esse respeito, Sant’ana (2005, p. 42) diz que:

O racismo não surgiu de uma hora para outra. Ele é fruto de um longo processo de amadurecimento, objetivando usar a mão de obra barata por meio da exploração dos povos colonizados [...] e nessa perspectiva a forma de trabalho adotado tinha objetivo apenas enriquecer e fortalecer os poderes do homem branco, pois essa dinâmica estabelecida havia uma grande exploração sem qualquer tipo de custo para quem tinha o poder de oprimir aquele era o ‘branco colonizador’ (Sant’ana, 2005, p. 42).

Na educação, as desigualdades são perceptíveis quando são confrontados os dados de aprendizagem entre estudantes negros e brancos. Um estudo realizado pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) em 2021, analisando os dados do Sistema de Avaliação Educacional Brasileiro (Saeb) de 2019, mostra que “crianças pretas com aprendizado adequado é inferior ao da criança branca da mesma classe social”.

Figura 2: Equidade - Percentual de estudantes com aprendizado adequado anos iniciais



Fonte: Iede (2019).

Em língua portuguesa, o aprendizado adequado no quinto ano é de 65,1% entre os estudantes brancos e de 40,3% entre os estudantes pretos. Em matemática, o aprendizado adequado é de 55,8% dos estudantes brancos e de 31,2% dos estudantes pretos.

A referida pesquisa revela, de forma qualitativa e quantitativa, a compreensão de que a maior problemática das questões sociais no Brasil não é unicamente de ordem econômica. O fator de maior relevância, que expressa as diversas iniquidades sociais, é de fato, a desigualdade ocasionada pelo fator racial. A esse respeito, uma recente pesquisa realizada no Centro de Desenvolvimento Infantil, da Universidade de Harvard, evidencia os efeitos do racismo na saúde das crianças negras na fase da primeira infância. A esse respeito, Setúbal (2022), relata que

[...] nas crianças, os episódios de racismo — desde ser alvo de preconceito até assistir a casos de violência sofridos por outras pessoas da mesma raça — têm um efeito às vezes ‘invisível’, mas duradouro e cruel sobre a saúde e o corpo, e que vão impactar o cérebro delas, sobretudo as menores (Setúbal, 2022).

Por meio da reunião de diversos estudos sobre o impacto da vivência cotidiana de situações de racismo, das ocorrências mais sutis até as formas mais violentas, e do acesso precário ao serviço público, o estudo conseguiu determinar o impacto do racismo no aprendizado, na saúde física, na mental e no comportamento das crianças negras.

A simples conclusão deste estudo já serviria como argumento suficiente para que os governos dos estados e dos municípios fornecessem a devida celeridade no desenvolvimento de políticas públicas de combate ao racismo no ambiente escolar. No entanto, o mesmo estudo afirma que essa situação enfrentada pelas crianças negras, geram custos bilionários para a saúde pública, enfraquece a economia de um país em função das disparidades raciais, além de perpetuar um ambiente de injustiça social quando a maior parte da população não consegue atingir a sua plenitude de desenvolvimento humano e de sua capacidade produtiva. Face ao exposto, as lideranças da educação precisam dar a devida centralidade nas ações de enfrentamento ao racismo presente no contexto das práticas educacionais, compreendendo o racismo como elemento excludente, distanciando as oportunidades de aprendizagem de muitos estudantes negros para conquistar seu pleno potencial de aprendizagem. Ao entender que as desigualdades sociais perpassam pelo marcador “raça” no Brasil, uma vez que em o racismo no país é um fenômeno estrutural e estruturante da atual sociedade, as lideranças educacionais devem compreender que não há como debater formação docente, currículo ou práticas pedagógicas desconsiderando o passado e o presente da população negra em nosso país. Na realidade dos fatos, o fim da escravidão não garantiu as mesmas oportunidades de acesso, de permanência adequada ou até mesmo de escolas com infraestrutura física e de pessoal para as crianças negras, gerando impactos negativos no sucesso de sua trajetória escolar.

3 A ATUAÇÃO DAS LIDERANÇAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO DAS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAL (Erer)

Apesar da importante conquista do movimento negro, com o devido reconhecimento da existência das desigualdades socioeconômicas e raciais na educação na Lei Federal nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é notório que ainda são inúmeras as barreiras a serem ultrapassadas. É necessário ter pleno conhecimento da história da construção do racismo no Brasil aliado à força de vontade política para lidar com o ranço da escravidão que ainda está presente, cotidianamente, nas práticas sociais e, principalmente, no ambiente escolar.

Ao entender que além de ser uma célula do retrato da sociedade, a escola também é espaço de reconstrução, de oportunidade e de potencialidade de saberes, agindo de forma estruturadora, confluindo o vértice piramidal da força e do saber.

No exercício de projeção de uma educação antirracista, não existe um único caminho, dado que, em alguns momentos, a rota mais plausível pode ser retomar o caminho do meio. Em seu livro *Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade*, bell hooks, apresenta possibilidades de uma construção de conhecimento através de valores como dispositivo de mudanças. Ao analisar a proposta da autora, não se sugere a criação de novas leis, tampouco a implantação de diferentes diretrizes educacionais, mas, sim, de um olhar intencional e atento para a questão da educação com recorte racial em todas as ações de enfrentamento aos impactos do racismo para que tenhamos, de fato, um país com justiça social.

Assim, a proposta educacional como elemento estruturador, justo e equitativo é um caminho para caminhar com intencionalidade na implementação das Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, que tornaram obrigatório o estudo da cultura africana e afro-brasileira e indígena, respectivamente. O movimento social, especificamente, o movimento negro, sempre apresentaram esta pauta para o debate público, possibilitando o chamamento e responsabilização de todos e em especial dos que estão nos assentos de decisão e poder para incidirem sobre ações que mitiguem os traços das iniquidades educacionais.

No entanto, o fato é que as lideranças educacionais precisam ter conexão com a pauta para que as Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 sejam aplicadas com intencionalidade, à medida que a maioria dos espaços de poder na educação são ocupados por pessoas brancas. É necessário

propagar a premissa de que todas as pessoas que estão em posição decisória devem atuar de forma intencional para que se dê, pelo menos, o cumprimento da legislação. A esse respeito, Gomes e Jesus (2013, p. 22) são contundentes ao afirmar que:

a aprovação e a paulatina implementação dessa legislação, fruto das pressões sociais e proposições do movimento negro brasileiro, juntamente com os demais aliados da luta antirracista, sinaliza avanços na efetivação de direitos sociais educacionais e implica o reconhecimento da necessidade de superação de imaginários, representações sociais, discursos e práticas racistas na educação escolar. Implica, também, uma postura estatal de intervenção e construção de uma política educacional que leve em consideração a diversidade e que se contrapõe à presença do racismo e de seus efeitos, seja na política educacional mais ampla, na organização e funcionamento da educação escolar, nos currículos da formação inicial e continuada de professores, nas práticas pedagógicas e nas relações sociais na escola (Gomes; Jesus, 2013, p. 22).

Para que as leis explicitadas acima sejam efetivadas, é importante que haja entendimento profundo do que a ela representa, ou seja, do que pode ser impulsionado quando se aprende, a partir da realidade cultural e dos saberes, que há muito tempo foram invisibilizados, negligenciados e forjados como inferior à raça branca num processo de desumanização.

No artigo *Valores civilizatórios afro-brasileiros na educação infantil*, Azoilda Trindade (2005) preconiza que, na sociedade contemporânea, reconhece-se que a educação é um dos mais importantes canais de mobilidade social. Isto é, quem tem acesso à educação de qualidade se torna habilitado a participar do conjunto de bens e de serviços disponíveis na sociedade. De acordo com Trindade (2005, p. 30-31):

A África e seus descendentes imprimiram e imprimem no Brasil valores civilizatórios, ou seja, princípios e normas que corporificam um conjunto de aspectos e características existenciais, espirituais, intelectuais e materiais, objetivas e subjetivas, que se constituíram e se constituem num processo histórico, social e cultural. E apesar do racismo, das injustiças e desigualdades sociais, essa população afrodescendente sempre afirmou a vida e, conseqüentemente, constitui o/s modo/os de sermos brasileiros e brasileiras (Trindade, 2005, p. 30-31).

Dessa forma, o que, como, com quem e quando aprender, faz total diferença na apropriação dos valores civilizatórios afro-brasileiros, ou seja, ao conjunto de saberes que definem o sujeito em seu modo de viver, princípios e normas que corporificam um conjunto de aspectos e características existenciais, espirituais, objetivas e subjetivas que constituem o sujeito de forma individual e coletiva em seu processo histórico-social.

A autora intitula esses saberes como “princípios de circularidades”. Eles apresentam saberes de tradição oral ancestral que está imerso e corporificado no sujeito em sua dimensão pessoal e coletiva. Piaget (1970) reforça essa tese na teoria interacionista, quando aborda que o sujeito na

construção do conhecimento elabora suas construções a partir de conhecimentos endógenos, abstraídos de conhecimentos anteriores, e conhecimentos exógenos, a partir da construção da realidade em que vive.

Na interação entre os saberes afrocentrados e europeus, o aprendiz está no centro, sendo crucial incorporar os processos educativos que abrangem o conhecimento empírico, científico, histórico e cultural. O foco principal é resgatar o autoconhecimento, o conhecimento do outro e o entendimento do ambiente, ou seja, compreender a diversidade de saberes das diferentes culturas que formam o Brasil. Isso implica em transformar a narrativa de povos superiores e inferiores, e em reconhecer igualmente a contribuição de todas as culturas. Nesse sentido, a atuação das lideranças da educação na criação de estratégias educacionais antirracistas de mudanças na gestão escolar, no currículo e na prática docente é fundamental para a construção de políticas e de práticas antirracistas no ambiente escolar. Para que tais estratégias cheguem às salas de aula, é preciso que as altas lideranças educacionais estejam sensibilizadas e letradas em relação à história e à construção do racismo, dado que possuem discricionariedade na tomada de decisão. O fortalecimento e priorização da pauta por parte das lideranças educacionais ampliam as perspectivas de mobilização nas escolas, principalmente na atuação docente. A esse respeito, Gomes (2021, p. 444) traz uma importante contribuição:

As professoras e os professores que desejem sair do lugar do imobilismo frente à questão racial, desnaturalizando as desigualdades raciais, descolonizando as mentes, o conhecimento e os currículos, e construir-se como sujeitos que se indignam perante as práticas discriminatórias devem mover-se para sair da inércia racial. Deverão, portanto, partir para a ação concreta, construindo práticas pedagógicas, acadêmicas e epistemológicas emancipatórias e antirracistas. Trata-se de uma postura pessoal, profissional, política e epistemológica, que recusa toda e qualquer forma de racismo e discriminação, e que produz mudanças efetivas na vida dos sujeitos com o rompimento das hierarquias raciais (Gomes, 2021, p. 444).

No entanto, é preciso criar uma cultura de fiscalização dos mecanismos regulatórios para gerar engajamento dos gestores escolares na criação e implementação de práticas pedagógicas perenes, objetivando o reconhecimento, a valorização da história, a cultura e a identidade dos negros e dos indígenas brasileiros. É urgente incluir no currículo escolar, de forma obrigatória, o estudo da história e cultura indígena e afro-brasileira nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio. Com o engajamento das altas lideranças educacionais, é possível criar métricas e indicadores das ações que comprovem o cumprimento da legislação pelas escolas, cujo objetivo não seja a punição, mas, sim, o estímulo e a bonificação das escolas que atingirem as metas de educação para as relações étnico-raciais (Erer). Outro aspecto positivo da criação de indicadores de desempenho em Erer consiste em inibir ações pontuais, sem planejamento e

diálogo com o projeto pedagógico da escola ou o cumprimento de requisitos mínimos realizados apenas em datas comemorativas.

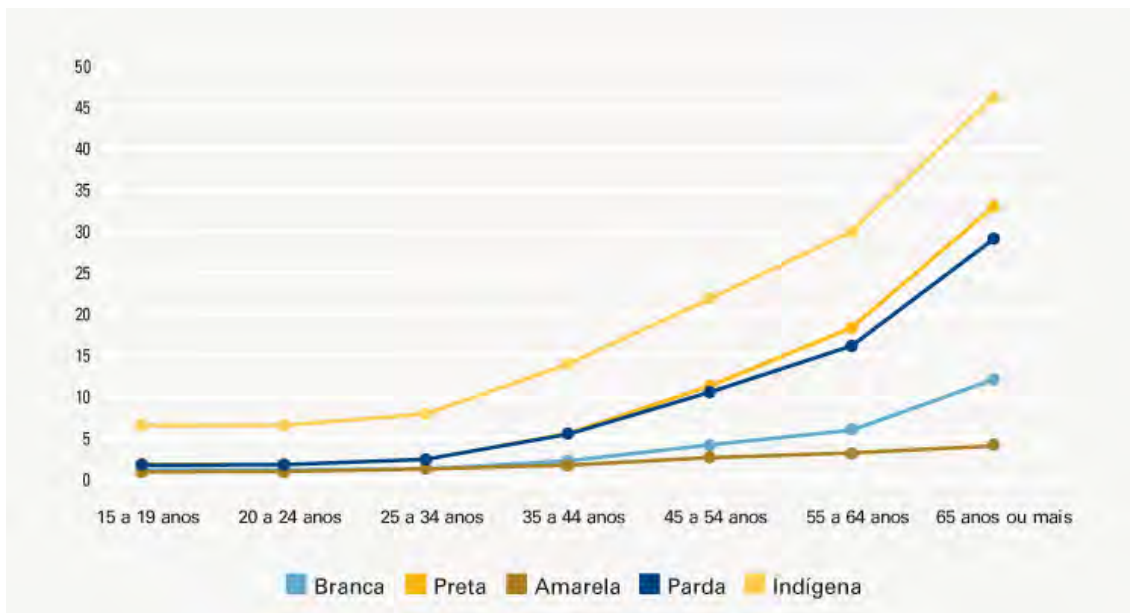
É importante ressaltar que as Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 não somente ressaltam a importância de mudar o foco etnocêntrico, marcadamente de raiz europeia para um africano, mas, principalmente, de ampliar o foco dos currículos escolares para a diversidade cultural racial. Outro ponto de suma importância é trazer luz ao protagonismo dos estudantes, à vivência dos saberes da sua comunidade e à contraposição de saberes. Ainda que esse fundamento seja importante para todos os estudantes, ele tem uma ação primordial no engajamento e na retenção dos estudantes do ensino médio, principalmente para os estudantes do gênero masculino e negros.

A observância desse aspecto é de extrema importância, visto que, conforme os dados da instituição Todos pela Educação, com base em dados do IBGE, entre 2012 e 2022, a cada dez jovens pretos de 19 anos no país, apenas seis concluíram o ensino médio, sendo que os jovens pretos e pardos são minoria no ensino médio. No entanto, a discrepância de acesso ao ensino entre brancos e negros se inicia desde os anos iniciais, quando se observa o ingresso de cada raça na escola. Em decorrência desse contexto, os jovens negros apresentam 10 anos de defasagem de aprendizagem em relação aos jovens brancos.

Estudar sobre a história, cultura, memória e saberes do povo negro possibilita maior repertório de conhecimento coletivo, bem como conhecimento individual, fortalecendo a própria história, estimulando a autoestima e ampliando a capacidade de confiança e de empoderamento de valores, desmistificando o estereótipo de que as pessoas pretas possuem menor capacidade de aprendizagem. Ao considerar os impactos do racismo estrutural na população negra, ampliamos a nossa perspectiva ao compreender que o desempenho escolar das crianças negras é afetado por diversos fatores que envolvem não somente aspectos socioeconômicos, de saúde e de moradia, mas que produzem efeitos de longo prazo no comportamento, desenvolvimento e saúde mental, como aponta o estudo realizado pelo Centro de Desenvolvimento Infantil, da Universidade de Harvard. De acordo com o estudo, quando o sistema de resposta ao estresse das crianças permanece ativado em níveis elevados durante longos períodos, pode ter um efeito de desgaste significativo no desenvolvimento do cérebro e dos outros sistemas biológicos. É inevitável relacionar os dados desse estudo à consequência atual, evidenciada pelos dados, quando se compara os índices entre a aprendizagem de estudantes negros e de brancos. Essa

realidade cruel é constatada desde a creche até a conclusão do ensino médio e permanece por muito tempo, estendendo-se ao longo da vida.

Gráfico 2: Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais (%)



Fonte: IBGE (2022).

Mesmo após 20 anos da Lei nº 10.639/2003, a sociedade ainda tem muito a fazer. Nesse sentido, é essencial avançar com a devida celeridade. Para que isso ocorra, é fundamental que as altas lideranças da educação compreendam o processo de letramento racial como algo indispensável na formação inicial dos cursos de licenciaturas. Ainda que não haja obrigatoriedade na efetivação da lei, não significa dizer que ela não possa ser estudada, analisada e que se estabeleça a construção de propostas, projetos e práticas de cunho antirracista que favoreçam a aprendizagem dos estudantes e de futuros educadores na disseminação da educação antirracista.

4 A ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NA PROMOÇÃO DOS ESTUDOS PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAL NAS ESCOLAS

O fortalecimento do poder executivo brasileiro para a entrega de serviços educacionais de qualidade, com equidade e sustentabilidade socioambiental a todas as pessoas do país, configura-se como um importante propósito da Motriz. O entendimento é que, ao favorecer o desenvolvimento das altas lideranças dos governos, é possível construir um país mais justo e equânime.

No entanto, em um país cujo desenvolvimento foi pautado na escravização do povo negro durante quase quatro séculos, a construção de ações de justiça social, invariavelmente, envolve ações de equidade racial.

Destarte, a organização atua com intencionalidade, estratégia e foco no desenvolvimento de ações para dentro e para fora da instituição, quando assume como meta ter um número expressivo de talentos negros ao potencializar o desenvolvimento dessas pessoas para o alcance de posições de liderança.

Na atuação com os governos, o objetivo da Motriz consiste em identificar as necessidades dos territórios. Todavia, é importante ressaltar que, em tais ações, existem pontos inegociáveis como aumentar o aprofundamento, o engajamento e o letramento racial com metodologias por meio de palestras, de *workshops*, de trilhas formativas, de construção de processos administrativos e de desenvolvimento de lideranças com recorte racial e de gênero.

Na atuação em educação com equidade, a organização tem como objetivo sensibilizar os territórios para ações concretas no desenvolvimento de aprendizagens equitativas, garantindo que todos os estudantes possam ter oportunidades de aprender e desenvolver suas habilidades de forma justa e igualitária.

Entre as ações nos territórios, é realizado o levantamento de: diagnósticos, momentos formativos, reuniões pontuais sobre o desenvolvimento dos programas de formação, auxílio na condução dos processos seletivos, construção de matriz de competência das lideranças, análise de documentos pedagógicos com recorte racial, além de participar, com outras instituições, da construção de documentos e recomendações que evidenciem a importância no trabalho em educação com equidade.

Tais ações desenvolvidas pela Motriz vêm impactando, de forma significativa, a forma de pensar e de fazer de várias lideranças no país quando o tema é equidade. O mais importante é constatar os desdobramentos dessas ações no contexto das salas de aula, onde professor e aluno dão real sentido etimológico à palavra “educar”, do latim “*educare*”, que significa “educar, instruir” e também “criar”, “trazer luz à ideia”.

Relacionando intencionalidade, teoria e prática, evidencia-se um dos processos formativos desenvolvido pela Motriz em 2023, que teve como objetivo criar uma comunidade de prática pedagógica antirracista, a partir da construção vivenciada no processo formativo.

Assim, foram reunidas 43 lideranças educacionais de vários territórios em uma trilha formativa de desenvolvimento de lideranças em Erer. O percurso formativo foi desenvolvido na perspectiva de ampliação do letramento racial crítico, do desenvolvimento de lideranças e da construção de ações metodológicas aplicáveis ao território por meio do acompanhamento de um plano de ação.

Essa iniciativa da Motriz possibilitou diferentes práticas exitosas em diversos territórios. Vale destacar o projeto Procor, realizado pela Secretaria Municipal de Educação de São Vicente, uma cidade de São Paulo. Em 2023, esta secretaria iniciou o processo de formação e letramento da temática de equidade racial para os técnicos, impactando diretamente 300 servidores com desdobramentos das ações no contexto da sala de aula.

Outra importante prática pedagógica de amplitude estrutural aconteceu no município de Cariacica, no Espírito Santo. Com o engajamento da liderança da educação, o processo de letramento racial teve início com o próprio time de Erer do território, sendo que, em seguida, desdobrou as ações formativas para os técnicos da Seduc e, posteriormente, para alguns professores e coordenadores pedagógicos pelo Projeto Embaixadores de Erer. Atualmente, a formação já aconteceu para todos os servidores da Secretaria de Educação, gestores escolares, coordenadores pedagógicos e está sendo ampliada para os professores. O impacto direto dessas ações já alcançou mais de 1.200 profissionais da educação da cidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tantas outras iniciativas estão sendo criadas, ampliadas e potencializadas no grupo ativo da comunidade de práticas. Os professores que participaram da trilha possuem autonomia para continuar ampliando suas ações para além da intervenção da Motriz, dando o real sentido ao entendimento dos pressupostos de uma comunidade de práticas pedagógicas antirracistas.

Todas essas ações possibilitam a criação e a ampliação de um repertório de aprendizagens afrocentradas, com o objetivo de mitigar as lacunas dos índices de aprendizagens entre estudantes negros e brancos.

A Motriz reconhece o setor público como um campo fértil de disseminação de conhecimentos e de tecnologias capazes de transformar uma sociedade desigual em uma sociedade inclusiva, com justiça social e próspera. A busca pela equidade racial e de gênero não é apenas um objetivo ético, mas uma ação necessária para alcançar toda a capacidade criativa por meio da utilização

do potencial dos talentos diversos do Brasil. Não há democracia sem uma educação antirracista em um país com tanta diversidade cultural, mas também com um nível alto de desigualdade.

Dessa forma, vale refletir em um ensinamento do Nego Bispo quando ele diz: “início, meio e início”. Este artigo chega ao fim com a certeza das autoras de que outros darão continuidade à construção dessa pauta. Tais autoras caminhará, nela, porém há muito ainda a caminhar. As barreiras trazidas pelo racismo estrutural ainda dificultam o acesso de oportunidades de muitos, mas não diminuem a força e a potência para continuar caminhando de mãos dadas em prol de uma educação pública de qualidade e com equidade.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Gabriel. **Menos da metade dos negros e dos nordestinos concluiu o ensino médio.** [S.l.], 22 mar. 2024. Artigo publicado no *site* Poder 360. Disponível em: [https://www.poder360.com.br/educacao/menos-da-metade-dos-negros-e-dos-nordestinos-concluiu-o-ensino-medio/#:~:text=O%20relatório%20da%20Pnad%20Contínua,é%20de%2054,5%](https://www.poder360.com.br/educacao/menos-da-metade-dos-negros-e-dos-nordestinos-concluiu-o-ensino-medio/#:~:text=O%20relatório%20da%20Pnad%20Contínua,é%20de%2054,5%.). Acesso em: 7 jun. 2024.
- CENTER ON THE DEVELOPING CHILD. **How racism can affect child development.** Cambridge: Harvard University, ©2024. Disponível em: <https://developingchild.harvard.edu/resources/racism-and-ecd/>. Acesso em: 11 jun. 2024.
- CENTRO LEMANN DE LIDERANÇA PARA EQUIDADE NA EDUCAÇÃO. **Pesquisa com lideranças escolares 2022:** relatório para o Brasil. São Paulo: Centro Lemann, 2022. Disponível em: <https://admin.centrolemann.org.br/wp-content/uploads/2023/04/pesquisa-com-lideranc%CC%A7as-escolares-2022.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2024.
- GOMES, Nilma Lino. **Indagações sobre o currículo:** diversidade e currículo. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/indag4.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2024
- GOMES, Nilma Lino. O combate ao racismo e a descolonização das práticas educativas e acadêmicas. **Revista de Filosofia Aurora**, Curitiba, v. 33, n. 59, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/aurora/article/view/27991>. Acesso em: 2 abr. 2024.
- GOMES, Nilma Lino; JESUS, Rodrigo Ednilson de. As práticas pedagógicas de trabalho com relações étnico-raciais na escola na perspectiva da Lei 10.639/2003: desafios para a política educacional e indagações para a pesquisa. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 47, p. 19-33, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602013000100003>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- HOOKS, Bell. **Ensinando a transgredir:** a educação como prática da liberdade. São Paulo Martins Fontes, 2013.
- IDOETA, Paula Adamo. **4 efeitos do racismo no cérebro e no corpo de crianças, segundo Harvard.** São Paulo, 9 dez. 2020. Artigo publicado no *site* BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-55239798>. Acesso em: 11 jun. 2024.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. (Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica, n. 48). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.
- INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL. **O perfil dos jovens que esperam ser professores.** São Paulo: Iede, 2018. Disponível em: https://www.portaliede.com.br/wp-content/uploads/2018/04/Estudo-do-Iede_O-perfil-dos-jovens-que-esperam-ser-professores.pdf. Acesso em: 31 mar. 2024.
- INTERDISCIPLINARIDADE E EVIDÊNCIAS NO DEBATE EDUCACIONAL. **Relatório de atividades interdisciplinaridade e evidências no debate educacional.** São Paulo: Iede, 2019. Disponível em: https://www.portaliede.com.br/wp-content/uploads/2020/05/IEDE_Relatorio-de-Atividades2019_DIGITAL_.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

IRUKA, Iheoma U. *et al.* Effects of racism on child development: advancing antiracist developmental science. **Annual Review of Developmental Psychology**, [San Mateo], v. 4, p. 109-132, 2022.

NERY, Carmen. **Censo 2022**: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. Rio de Janeiro, 17 maio 2024. Artigo publicado no *site* Agência de Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 9 jun. 2024.

O QUE o Censo 2022 tem a dizer sobre alfabetização? Rio de Janeiro, 17 maio 2024. Artigo publicado no *site* IBGE educa. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/professores/educa-noticias/2915-ie-ibge-educa/professores/noticias/22316-o-que-o-censo-2022-tem-a-dizer-sobre-alfabetizacao.html>. Acesso em: 11 jun. 2024.

PIAGET, Jean. **Epistemologia genética**. São Paulo: Martins Fontes, 1970.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Educação. **Plano estadual de implementação das diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino das histórias e das culturas afro-brasileiras, africanas e dos povos indígenas**. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/upload/arquivos/202308/09173026-pdf-plano-estadual-das-diretrizes-da-erer-3-1.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2024.

SANT'ANA, Antônio Olímpio. História e conceitos básicos sobre o racismo e seus derivados. *In*: MUNANGA, Kabengele (org). **Superando o racismo na escola**. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/racismo_escola.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

SETÚBAL, José Luiz. **Sendo criança negra no Brasil**. São Paulo, 17 nov. 2022. Artigo publicado no *site* Instituto Pensi. Disponível em: <https://institutopensi.org.br/sendo-crianca-negra-no-brasil/>. Acesso em: 2 abr. 2024.

TRINDADE, Azoilda Loretto. Valores civilizatórios afro-brasileiros na educação infantil. *In*: BRASIL. Ministério da Educação. **Valores afro-brasileiros na educação**. Brasília, DF, 2005. p. 30. (Boletim, 22). Disponível em: <https://atividadesescolaresprontas.com.br/wp-content/uploads/2021/11/Valores-afro-brasileiros-na-educacao-1.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2024.

ENTRE A ILUSÃO DA LIBERDADE E A PERMANÊNCIA DAS AMARRAS: CONTRIBUIÇÕES DOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS NEGRAS PARA A PROMOÇÃO DA EQUIDADE ÉTNICO-RACIAL NOS CARGOS DIRETIVOS DO SETOR PÚBLICO

Victória Gonçalves Azevedo

Kamila Pagel de Oliveira

Mônica Moreira Esteves Bernardi

Resumo

O presente artigo propõe um estudo de caso múltiplo, sobre três programas de desenvolvimento de lideranças negras, a saber: Formação de Iniciativas Antirracistas (Fiar), da Escola Nacional de Administração Pública em parceria com o Ministério da Igualdade Racial (MIR); Programa Lideranças Negras na Gestão: um futuro diverso (PLN), realizado pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho e, por fim, o Programa Ubuntu, realizado pela Vetor Brasil. Esse estudo insere-se em um contexto de implementação recente de estratégias antirracistas, a exemplo dos programas de desenvolvimento de lideranças negras, que têm o propósito de fortalecer a atuação de gestores públicos negros, por meio do desenvolvimento de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes). Nesse sentido, questiona-se quais as contribuições desses programas para a promoção da equidade étnico racial nos cargos diretivos do setor público. A metodologia envolve pesquisa bibliográfica, documental e de campo, por meio da realização de entrevistas com egressos dos programas e com atores estratégicos no processo de implementação destes. Além disso, houve a aplicação de questionário aos inscritos da 1ª edição do PLN/EG. A percepção dos participantes dessa pesquisa aponta para duas principais contribuições: formação de redes entre os participantes e entre as organizações implementadoras, bem como o autodesenvolvimento, empoderamento e fortalecimento dos gestores negros, que, após concluírem os programas, se sentem mais confiantes para ocupar cargos de direção nas organizações públicas.

Palavras-chave: Gestão Pública. Gestão de Pessoas. Desenvolvimento de Competências. Equidade. Racismo.

Abstract

The present article proposes a multiple case study on three programs for the development of Black leadership: the Anti-Racist Initiatives Training (Fiar) by the National School of Public Administration in partnership with the Ministry of Racial Equality (MIR); the Black Leadership in Management Program: A Diverse Future (PLN), conducted by the Professor Paulo Neves de

Carvalho School of Government; and finally, the Ubuntu Program, carried out by Vetor Brasil. This study is situated in the context of the recent implementation of anti-racist strategies, exemplified by leadership development programs, which aim to strengthen the performance of Black public managers through the development of competencies (knowledge, skills, and attitudes). In this regard, the research seeks to understand the contributions of these programs to the promotion of ethnic-racial equity in leadership positions within the public sector. The methodology encompasses literature review, documentary analysis, and field research, including interviews with program graduates and key stakeholders in their implementation. Additionally, a questionnaire was administered to participants of the 1st edition of the PLN/EG. The participants' perceptions indicate two main contributions: the formation of networks among participants and implementing organizations, and the self-development, empowerment, and strengthening of Black managers, who, upon completion of the programs, feel more confident to assume leadership roles in public organizations.

Keywords: Public management. Human resource management. Competency development. Equity. Racism.

Introdução

Na gestão pública contemporânea, a diversidade da liderança é fundamental para a efetividade das políticas públicas. Nesse sentido, uma burocracia representativa também deveria refletir a diversidade da sociedade. Não obstante, observa-se uma sub-representação de negros em cargos de liderança, o que revela uma das perspectivas do racismo estrutural brasileiro.

Este estudo se propõe a investigar se os programas de liderança negra contribuem para reduzir os efeitos prejudiciais do racismo no setor público. Duas hipóteses orientam a pesquisa: *i)* existem barreiras institucionais e sociais que limitam o acesso de negros a cargos de liderança; e, *ii)* os programas de lideranças negras podem contribuir para mitigar o racismo ao fomentar o debate sobre desigualdades raciais. Tais hipóteses foram consideradas durante a elaboração dos roteiros de entrevista e questionários aplicados no Programa Lideranças Negras na Gestão, realizado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Compreender e entender as barreiras institucionais que restringem o acesso de pessoas negras a cargos de liderança e discutir sobre as desigualdades raciais que permeiam a gestão de pessoas na Administração Pública brasileira é um tema fundamental para a promoção de um setor público mais diverso. O racismo sistêmico influencia negativamente as instituições, inclusive as públicas, favorecendo um grupo étnico em detrimento de outros. Portanto, é papel fundamental do Estado implementar práticas antirracistas com vistas a promover a equidade étnico-racial no funcionalismo público.

O acesso de negros a cargos de liderança enfrenta claros desafios devido à cultura racista que tende a privilegiar pessoas brancas. Os programas de liderança negra são, portanto, uma das estratégias que podem contribuir para o combate ao racismo estrutural, bem como para impulsionar as carreiras dessas lideranças.

Vale ressaltar que tais programas representam uma iniciativa inovadora no cenário da Administração Pública brasileira, o que explica a carência de referências bibliográficas relevantes sobre a temática. Em vista disso, o presente artigo visa estimular o debate acadêmico e contribuir para a produção científica sobre o desenvolvimento de lideranças negras no Estado.

1 Referencial teórico

O conceito de liderança é fluido e multifacetado, assumindo diferentes abordagens e significados dependendo do contexto de análise (Bergue, 2019, p. 29). No âmbito do setor

público, a liderança é compreendida como a capacidade de influenciar e gerenciar equipes legitimamente, orientando-as para alcançar objetivos institucionais (Bergue, 2019).

Conforme salienta Bergue (2019), ao pensar na definição de liderança no ambiente do serviço público, é necessário levar em consideração os aspectos políticos das organizações, que são vistas como arenas complexas de poder, onde os atores estão constantemente disputando espaços para alcançar objetivos individuais ou de grupos. Para Bergue (2019), as organizações não devem ser compreendidas apenas como estruturas materiais e humanas orientadas para atingir determinados fins, mas sim como ambientes nos quais coexistem objetivos individuais e institucionais, refletindo muitas vezes interesses de grupos. Nesse contexto, é crucial considerar o papel estratégico das lideranças no contexto do setor público.

As lideranças públicas, enquanto gestoras de equipes, ocupam uma posição estratégica entre a alta liderança das organizações – a quem compete uma atuação política – e suas equipes – responsáveis por exercerem atribuições de natureza mais técnica –, representando um elo entre esses dois aspectos (Oliveira & Bernardi, 2023). A dicotomia entre política e técnica deve ser mitigada para compreender as lideranças públicas contemporâneas (Bergue, 2019).

De Bonis e Pacheco (2010) destacam a necessidade de superar a polarização entre político e burocrata ao discutir as características inerentes aos dirigentes públicos. Eles argumentam que a atuação dos gestores públicos representa uma ruptura com esse dualismo, o que tem sido presente não apenas no funcionamento das organizações, mas também na consciência da sociedade por muito tempo.

Segundo Moore (2002), a atuação do dirigente público se dá em três dimensões principais: estratégica, política e operacional. Enquanto o burocrata atua em um sistema racionalmente organizado, utilizando seu conhecimento técnico para cumprir regras, o dirigente público deve escolher entre uma ampla gama de alternativas aquela que maximizará os resultados organizacionais, utilizando eficientemente os recursos disponíveis, implicando também uma dimensão política em suas decisões.

Respaldados pelo consenso geral entre a comunidade de pesquisa acadêmica de que uma boa liderança no setor público resulta em melhor desempenho organizacional, eficiência e produtividade (Orazi, Turrini & Valotti, 2013; Van Wart, 2013; Fernandez, Cho & Perry, 2010; Park & Rainey, 2008), vários países investiram e continuam se dedicando fortemente à formação de um sistema de altos dirigentes públicos.

Nesse sentido, os programas de desenvolvimento de lideranças ganham espaço na Administração Pública brasileira. Entretanto, a ocupação de posições gerenciais e as oportunidades de participar de iniciativas de formação e desenvolvimento de lideranças ainda não refletem a diversidade étnico-racial da população brasileira. Nas próximas seções, serão apresentadas breves considerações sobre a desigualdade racial no Brasil e alguns dados que exemplificam a sub-representação de pessoas negras em posições de direção no setor público federal.

○ 2.2. Breves considerações sobre a desigualdade racial no Brasil

Durante o movimento iluminista do século XVII, o homem emergiu como o foco principal de estudo, sendo analisado em suas diversas facetas, inclusive em termos de suas diferenças entre grupos humanos. Essas categorizações, que consideravam características fenotípicas e culturais, contribuíram para a divisão entre povos, estabelecendo uma visão de superioridade dos colonizadores sobre os colonizados. Tal mentalidade colonialista resultou em um ciclo de expropriação e violência, no qual o poder e os recursos eram distribuídos de maneira desigual entre colonos e colonizados (Laplantine, 2012; Almeida, 2019).

No século XVIII, o racismo científico ganhou proeminência, com filósofos e estudiosos europeus promovendo a ideia de inferioridade racial, associando características físicas e culturais a animais para legitimar práticas discriminatórias. No Brasil, durante o Segundo Reinado, o preconceito racial era evidente, com tentativas de excluir a cultura negra e promover o embranquecimento populacional como solução para uma nação supostamente próspera (Almeida, 2019).

Autores como Nina Rodrigues fundamentaram suas teorias em estudos que associavam características físicas à predisposição ao comportamento criminoso, reforçando a visão de inferioridade racial. Globalmente, a primeira grande crise do capitalismo incentivou as potências colonizadoras a investir em um projeto neocolonial na África, perpetuando o discurso da inferioridade dos colonizados (Almeida, 2019).

No século XX, avanços científicos desacreditaram a concepção de raça como uma categoria biológica, levando à compreensão de raça como uma construção social. O racismo é, portanto, também uma construção social passível de ser desconstruída. Essa mudança de paradigma desafia as narrativas que justificavam a escravidão e a dominação, abrindo espaço para uma

análise mais profunda dos efeitos desses séculos de opressão na sociedade brasileira (Munanga, 2004; Schwarcz, 2012).

○ **Compreendendo o racismo na prática: dados da sub-representação de negros em cargos diretivos do Poder Executivo Federal e racismo institucional**

No Brasil, embora 56,3% da população se autodeclare negra (IBGE, 2020), percebe-se a sub-representação desse grupo étnico-racial nos cargos de liderança da administração pública, o que pode ser comprovado por meio da análise de dados dos vínculos civis ativos do Executivo federal.

Com base nas informações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), torna-se evidente que quanto mais alto o nível hierárquico, menor é a presença de negros. Nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), principais cargos de confiança a nível federal, os homens brancos são maioria em todos os níveis. Vale destacar que quanto maior a numeração, maiores são as responsabilidades e maiores as remunerações.

Assim, a tabela 1 demonstra que no alto escalão do governo federal (DAS 5 e 6), a presença de homens negros e principalmente das mulheres negras ainda é ínfima. Acredita-se que essa também seja a realidade dos entes subnacionais, no entanto, um dos principais problemas enfrentados para aprofundar o debate sobre lideranças negras é a escassez generalizada de dados sobre a equidade étnico-racial no funcionalismo público (Silva & Lopez, 2021).

Quadro 1 - Distribuição dos vínculos civis ativos do Executivo federal em cargos em comissão por sexo e cor ou raça (2020) (em %)

Nível	Homens Brancos	Mulheres Brancas	Homens Negros	Mulheres Negras
DAS 1 e 2	62,9	35,4	10,8	5,7
DAS 3 e 4	58,5	37,6	12,9	5,5
DAS 5 e 6	64,2	32,3	10,9	5,1

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, sd). Elaboração: Silva; Lopez, 2021. Obs.: Total incluindo amarelos, indígenas e não informado.

Complementarmente, dados do IBGE, do ano de 2019, mostram que 55,3% dos negros ocupados no setor público atuam no nível municipal, em que as atividades de implementação de políticas públicas são mais comuns e onde estão as menores remunerações médias dos servidores. No nível estadual, estão 30,1% e no nível federal, no qual as remunerações médias são maiores, estão presentes 14,6% dos negros ocupados no setor público (Silva & Lopez, 2021).

As diferenças expressivas de representação de pessoas pretas e pardas em cargos de lideranças podem ser explicadas por meio da conceituação de racismo, que é um processo sistêmico, materializado pelas discriminações raciais, e no qual as condições de privilégio e de subalternidade existentes entre grupos raciais se reproduzem nas esferas política, econômica e nas relações cotidianas.

Dito isso, pode-se falar, ainda, em racismo institucional, concepção na qual o racismo é tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar de forma a conferir privilégios e desvantagens com base em critérios raciais. Dessa forma, a predominância de homens brancos nas variadas instituições – sejam elas públicas ou privadas – depende da inexistência do debate sobre desigualdade racial nas organizações e da existência de regras e padrões que dificultam a ascensão de pessoas negras, o que acaba por naturalizar e manter a hegemonia de pessoas brancas no poder (Almeida, 2019). De acordo com Silvio Almeida (2019), a principal tese dos que afirmam a existência de racismo institucional é que os conflitos raciais também são parte das instituições. Assim, a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou de indivíduos racistas, mas, fundamentalmente, porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos. (Almeida, 2019, p. 27)

Para o autor, a imposição e a manutenção de regras e padrões racistas nas instituições são, em certa medida, vinculados à uma ordem social vigente. Nessa acepção, se dizemos que a instituição tem sua atuação condicionada pela existência prévia de uma estrutura social, o racismo presente nessa instituição também é parte dessa mesma estrutura. De forma resumida, as instituições só expressam e perpetuam o racismo, porque elas representam a materialização de uma estrutura social ou de um modo de socialização que tem as desigualdades raciais como um de seus componentes orgânicos. Daí surge a concepção de racismo estrutural, em que as práticas racistas são consideradas decorrência da própria estrutura social, não sendo uma patologia ou desarranjo institucional, mas sim o modo “normal” como se dão as relações econômicas, políticas, jurídicas e familiares (Almeida, p. 33).

No entanto, dizer que o racismo decorre da estrutura não implica dizer que não deve ser combatido ou que representa uma característica natural e imutável da sociedade. Muito pelo contrário, quando o foco não é apenas perspectivas reducionistas ou a análise superficial do racismo, nos tornamos “ainda mais responsáveis pelo combate ao racismo e aos racistas”

(Almeida, 2019, p. 34). A mudança da sociedade perpassa, portanto, pela necessidade da tomada de posturas e pela adoção de práticas antirracistas.

Embora o cenário seja de inúmeros desafios, alguns avanços são observados na luta antirracista, graças, em grande medida, à resistência da população negra que tem demandado políticas públicas para incentivar e fortalecer a participação e a representação desse grupo nos espaços diretivos e de tomada de decisões (Movimento Pessoas à Frente; Mahin Consultoria Antirracista, 2023).

Ao mesmo tempo, tais iniciativas buscam mitigar, ou pelo menos enfraquecer, as consequências do racismo estrutural na sociedade brasileira. Como exemplos, pode-se citar a instituição do Estatuto da Igualdade Racial, em 2010, que visa garantir à população negra “a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (Brasil, 2010). Além disso, com a Lei nº 12.711, de 2012, foram estabelecidas as cotas para estudantes negros, indígenas e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico (Movimento Pessoas à Frente; Mahin Consultoria Antirracista, 2023). Complementarmente, no ano de 2014, tem-se a promulgação da Lei 12.990, que prevê, no art. 1º, a reserva, aos negros, de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União (Brasil, 2012).

Na tramitação do projeto de lei que deu origem a este último instrumento normativo citado, consta a seguinte justificativa/motivação: embora existam ganhos importantes em diversos campos sociais, persistem as desigualdades entre negros e brancos. Estas diferenças raciais se mantêm na composição dos cargos públicos da administração federal, ainda que ocupados por meio de concursos públicos calcados na meritocracia e na transparência. Ou seja, esses mecanismos pretensamente neutros, assim como nas políticas universais, ainda não conseguiram reverter este quadro, justificando a necessidade de ações afirmativas (Silva & Silva, 2014, p. 3 apud Pinheiro, 2023, p. 376).

Recentemente, a questão da necessidade de pessoas pretas e pardas ocupando cargos públicos, notadamente cargos de liderança, voltou a fazer parte do debate público e da agenda governamental federal. Em 21 de março de 2023, tem-se a aprovação de um importante instrumento normativo na luta antirracista: o Decreto nº 11.443, que determina o preenchimento

por pessoas negras de 30% dos cargos em comissão e funções de confiança (Brasil, 2023). Embora a reserva de vagas seja destinada aos cargos comissionados no âmbito da administração pública federal, a iniciativa pode ser vista como uma diretriz para se tratar sobre a problemática do racismo e incentivar a implementação de medidas semelhantes a nível estadual e local.

○ **Equidade étnico-racial no serviço público: uma agenda urgente**

Para além da perspectiva de ingresso no Estado e seus desafios e avanços, ao se abordar a temática das lideranças negras do setor público, é imprescindível discorrer sobre a seara do desenvolvimento desses profissionais. De acordo com a psicóloga Cida Bento, que postulou o conceito de “Pacto Narcísico da Branquitude”, há um imaginário social que tende a julgar pessoas brancas como sendo mais aptas e capacitadas a assumirem cargos de liderança e de maior notabilidade. A autora defende a existência de um pacto não verbal que invisibiliza, reprime e não aceita a redistribuição de direitos e de poder, o que acaba por manter sempre o mesmo perfil étnico-racial em posições de maior prestígio nas organizações (Bento, 2002).

De acordo com Almeida (2019, p. 32), em uma sociedade estruturada pelo racismo, as instituições que não problematizarem o racismo e estabelecerem formas de combatê-lo, irão facilmente reproduzir práticas racistas enraizadas na cultura há séculos. Portanto, deve-se partir da ideia que apenas a constituição de uma burocracia representativa não é suficiente para combater o racismo presente nas instituições. Por isso, a gestão da diversidade, neste caso, com enfoque em raça tem que ser parte da matriz de competências transversais de servidores e principalmente na de lideranças, para abarcar não apenas os processos de atração e seleção, mas também orientar as iniciativas de desenvolvimento dos ocupantes dessas posições (Movimento Pessoas à Frente; Mahin Consultoria Antirracista, 2023)

Diante desse cenário, e com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos e a qualidade das políticas públicas, por meio da implementação de uma agenda que problematize a desigualdade étnico-racial no setor público, o Movimento Pessoas à Frente, em parceria com a Mahin Consultoria Antirracista criou um Grupo de Trabalho de Equidade Étnico-Racial (GT). Dentre as finalidades da criação desse Grupo estão a discussão sobre o racismo estrutural no caso brasileiro e a reflexão conjunta sobre alternativas e recomendações para mitigá-lo. O objetivo central do GT foi pensar em soluções para tornar a administração pública nacional mais diversa étnico-racialmente, por meio da elaboração de recomendações para que os governos implementem essa agenda.

Nesse sentido, foram elaborados 3 tipos de recomendações, quais sejam: 1) recomendações transversais, 2) recomendações para políticas de atração e seleção; 3) recomendações para políticas de desenvolvimento e desempenho. A Figura 1 traz o quadro contendo as recomendações sobre as políticas de desenvolvimento, permanência e desempenho, relacionadas ao objeto do presente artigo.

Figura 01 – Políticas de Desenvolvimento, Permanência e Desempenho

nº	Recomendação	Impacto	Complexidade
C.1	Criar e/ou fortalecer programas de integração de ingressantes no serviço público, adotando a equidade étnico-racial como prioridade transversal.	- Baixo	- Baixa
C.2	Promover o diagnóstico de competências de profissionais negros e indígenas com o objetivo de alocar sua força de trabalho de maneira estratégica no interior das organizações públicas.	= Médio	= Médio
C.3	Criar Programa de Aceleração de Lideranças Públicas Negras e Indígenas.	= Alto	= Médio
C.4	Engajar lideranças públicas a partir da formação contínua em equidade racial.	= Médio	- Baixa
C.5	Fortalecer a oferta permanente de cursos em equidade étnico-racial em escolas de governo.	- Baixo	- Baixa
C.6	Criar uma Rede de Lideranças Negras e Indígenas.	- Baixo	- Baixa
C.7	Adotar práticas antirracistas nos procedimentos de monitoramento e avaliação de desempenho.	- Baixo	- Baixa
C.8	Criar canais de acolhimento e escuta qualificada.	= Médio	- Baixa
C.9	Publicar periodicamente relatórios analíticos com indicadores de desenvolvimento, permanência e desempenho de profissionais negros e indígenas.	- Baixo	= Médio

Fonte: Mahin Consultoria Antirracista; Movimento Pessoas à Frente, 2023, p. 29.

O objeto do presente artigo versa sobre a análise de três programas de desenvolvimento de lideranças negras e um dos esforços que será realizado abordará a eventual relação dos objetivos dos programas ora analisados com as recomendações para a promoção da equidade étnico-racial no setor público.

2 Metodologia

A pesquisa realizada constitui um estudo de caso múltiplo, de natureza descritiva e exploratória, empregando abordagens qualitativas e quantitativas. Buscou-se avaliar a implementação de três programas distintos de desenvolvimento de lideranças negras, visando identificar seus desafios, áreas de melhoria e contribuições. O objetivo geral da pesquisa é analisar em que medida esses programas contribuem para promover a equidade étnico-racial em cargos de liderança no setor público.

No que se refere à pesquisa descritiva, buscou-se observar, descrever e analisar os programas de desenvolvimento de lideranças negras selecionados, a fim de compreender suas principais

contribuições para mitigar as consequências do racismo nas instituições. Embora as teorias sobre raça e gestão do desenvolvimento de pessoas sejam bem estabelecidas, poucos estudos abordam esses dois temas em conjunto, o que demonstra a natureza exploratória do presente estudo.

Para compreender melhor a percepção dos participantes e dos egressos, foram analisados três programas diferentes: o programa "Lideranças Negras na Gestão: um futuro diverso", da EG/FJP; o programa "Ubuntu", promovido pela Vetor Brasil; e o programa "Formação de Iniciativas Antirracistas (Fiar)", executado pela ENAP. Essa escolha baseou-se na proximidade entre as instituições implementadoras desses programas, que frequentemente interagem e compartilham experiências e boas práticas, facilitando assim o contato com os participantes. Além disso, os três programas têm como objetivo central fortalecer a atuação de gestores negros no setor público nacional, tanto a nível federal quanto subnacional, apesar das variações nos objetivos específicos e no público-alvo. Vale ressaltar, que o PLN/EG tem previsão de ocorrer entre o período de novembro de 2023 a maio de 2024 e na data de conclusão desta pesquisa o Programa ainda não tinha sido totalmente implementado.

No presente trabalho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, que se baseia no estudo de materiais já elaborados, como livros e artigos científicos. Foram analisados o papel e as competências esperadas das lideranças na administração pública contemporânea, as desigualdades raciais no contexto brasileiro e a intencionalidade dos programas de desenvolvimento de lideranças negras diante da sub-representação de negros em cargos de liderança no setor público.

Adicionalmente, foi realizada uma pesquisa documental nos materiais produzidos pelas coordenações dos três programas analisados, a fim de identificar seus objetivos, público-alvo e estratégias metodológicas. Os documentos examinados incluem o Manual de Inscrição do PLN/EG, a Portaria Conjunta nº 254 da ENAP e do Ministério da Economia, e as homepages dos programas Ubuntu e Fiar.

Também foi conduzido um estudo de campo, que se concentra em uma comunidade e é desenvolvido por meio da observação direta das atividades e entrevistas com pessoas selecionadas (Gil, 2002, p. 53). Foi aplicado um questionário aos 90 inscritos no PLN/EG, a fim de coletar percepções sobre a presença de negros em cargos de liderança no setor público, os desafios enfrentados por eles, a frequência com que a equidade étnico-racial é discutida nas

organizações, e a eficácia dos programas na mitigação do racismo institucional. A aplicação foi realizada via plataforma Google Forms durante o período de inscrições no Programa, e obteve 74 respostas, representando uma alta taxa de retorno.

Para complementar a análise das respostas ao questionário, foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas, envolvendo implementadores, egressos e mentores dos programas de lideranças negras. Essas entrevistas foram conduzidas com base em roteiros predefinidos, permitindo ao entrevistador fazer perguntas abertas e adicionar questões de esclarecimento conforme necessário. Os entrevistados foram contatados através de seus contatos pessoais e profissionais, e as entrevistas foram realizadas de forma anônima para garantir a transparência nas respostas. Logo, os três procedimentos técnicos adotados nesta pesquisa possibilitaram a coleta de dados e informações que serão analisados na seção seguinte.

3 O desenvolvimento de lideranças públicas sob a ótica da desigualdade racial

O desenvolvimento de lideranças públicas sob a perspectiva da desigualdade racial é um tema central nesta análise. Iniciativas como o Programa Lideranças Negras na Gestão, promovido pela Gerência de Formação Continuada e Executiva da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG/FJP), têm como objetivo fortalecer competências de gestores negros no setor público e previsão de ocorrência entre novembro de 2023 e maio de 2024. O programa se propõe a atrair gestores negros do setor público, com inscrições realizadas entre agosto e setembro de 2023, visando desenvolver habilidades de liderança e gestão para atuação estratégica e inovadora.

Outras iniciativas, como o Programa Ubuntu, do Vetor Brasil, também buscam capacitar profissionais públicos negros e indígenas, com foco não apenas em habilidades gerenciais, mas também em competências socioemocionais e formação de redes de gestores públicos comprometidos com a diversidade. O Programa Líder+D segue uma abordagem semelhante, visando formar altos dirigentes públicos capazes de promover a equidade racial em suas organizações.

O Governo Federal, por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Ministério da Igualdade Racial (MIR), lançou o Programa Formação de Iniciativas Antirracistas (Fiar) para acelerar a liderança de pessoas negras na administração pública e promover ações de combate ao racismo. O programa está alinhado com recomendações do Grupo de Trabalho (GT), incluindo sensibilização e formação de lideranças públicas sobre a relevância estratégica

de uma agenda antirracista, revisão de descrições de cargos e requisitos para reduzir o impacto do racismo na seleção, e criação de programas de aceleração de lideranças negras e indígenas.

O Programa Lideranças Negras na Gestão e o Ubuntu também estão alinhados com as recomendações do GT, especialmente no que diz respeito à atração e seleção de candidatos negros e indígenas para posições de liderança, e ao desenvolvimento de programas de integração e aceleração de lideranças públicas negras e indígenas.

Quadro 2 – Relação entre os programas de desenvolvimento de lideranças estudados e as recomendações do GT

Programa	Organizações Responsáveis	Recomendações do GT relacionadas
Formação de Iniciativas Antirracistas (Fiar)	Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Ministério da Igualdade Racial (MIR)	<p>Recomendações Transversais: A.2 - Sensibilizar e formar lideranças públicas sobre a relevância estratégica de uma agenda antirracista, oferecendo incentivos (financeiros e não financeiros) ao cumprimento de metas; A.6 - Incluir competências de Equidade Étnico-Racial nas matrizes de competências do serviço público;</p> <p>Políticas de Atração e Seleção: B.1 - Instituir metas progressivas de ocupação de cargos de liderança por Profissionais Negros e Indígenas ao longo do mandato; B.1.1 - Revisar as descrições de cargos de liderança e os requisitos para sua ocupação, visando reduzir os impactos do racismo na seleção de profissionais negros e indígenas; B.3 - Acelerar o ingresso de profissionais negros e indígenas no serviço público por meio da gestão estratégica da reserva de vagas e de outras modalidades de ação afirmativa;</p> <p>Políticas de Desenvolvimento, Permanência e Desempenho C.1 - Criar e/ou fortalecer programas de integração de ingressantes no serviço público, adotando a equidade étnico-racial como prioridade transversal; C.3 - Criar Programa de Aceleração de Lideranças Públicas Negras e Indígenas; C.4 - Engajar lideranças públicas a partir da formação contínua em equidade racial; C.5 - Fortalecer a oferta permanente de cursos em equidade étnicoracial em escolas de governo; C.6 - Criar uma Rede de Lideranças Negras e Indígenas.</p>

<p>Programa Lideranças Negras na Gestão</p>	<p>Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG/FJP)</p>	<p>Políticas de Atração e Seleção: B.1.2 - Identificar, atrair e fortalecer candidatos negros e indígenas para posições de liderança, sistematizando o seu desempenho para aperfeiçoar as seleções;</p> <p>Políticas de Desenvolvimento, Permanência e Desempenho: C.1 - Criar e/ou fortalecer programas de integração de ingressantes no serviço público, adotando a equidade étnico-racial como prioridade transversal; C.3 - Criar Programa de Aceleração de Lideranças Públicas Negras e Indígenas; C.4 - Engajar lideranças públicas a partir da formação contínua em equidade racial; C.5 - Fortalecer a oferta permanente de cursos em equidade étnico-racial em escolas de governo; C.6 - Criar uma Rede de Lideranças Negras e Indígenas.</p>
<p>Ubuntu</p>	<p>Vetor Brasil</p>	<p>Políticas de Atração e Seleção: B.1.1 - Revisar as descrições de cargos de liderança e os requisitos para sua ocupação, visando reduzir os impactos do racismo na seleção de profissionais negros e indígenas; B.1.2 - Identificar, atrair e fortalecer candidatos negros e indígenas para posições de liderança, sistematizando o seu desempenho para aperfeiçoar as seleções; B.1.3 - Adotar práticas antirracistas no planejamento e na execução de processos seletivos para lideranças;</p> <p>Políticas de Desenvolvimento, Permanência e Desempenho: C.1 - Criar e/ou fortalecer programas de integração de ingressantes no serviço público, adotando a equidade étnico-racial como prioridade transversal; C.3 - Criar Programa de Aceleração de Lideranças Públicas Negras e Indígenas; C.4 - Engajar lideranças públicas a partir da formação contínua em equidade racial; C.6 - Criar uma Rede de Lideranças Negras e Indígenas.</p>

Fonte: Mahin Consultoria Antirracista; Movimento Pessoas à Frente, 2023. Elaboração própria.

Essas iniciativas refletem uma tentativa de implementar uma agenda antirracista no setor público, influenciando positivamente na promoção da equidade étnico-racial, especialmente com a reserva de cargos de liderança para negros no Poder Executivo Federal, conforme estabelecido pelo Decreto 11.443/2023.

A análise do Quadro 2 revela que o Programa Formação de Iniciativas Antirracistas (Fiar) está mais alinhado com as recomendações do Grupo de Trabalho (GT) em comparação com outros programas, abrangendo os três principais eixos: recomendações transversais, políticas de atração e seleção, e políticas de desenvolvimento, permanência e desempenho. Esse alinhamento pode ser atribuído em parte ao fato de o Fiar ser implementado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em colaboração com o Ministério da Igualdade

Racial, o que confere à iniciativa uma capacidade significativa de influenciar políticas públicas em nível federal. Assim, a tentativa de introduzir uma agenda antirracista por meio de políticas governamentais é vista como um impulsionador positivo para alcançar maior equidade étnico-racial. O Fiar está ligado à implementação do Decreto 11.443/2023, que reserva 30% dos cargos de liderança no Poder Executivo Federal para negros, buscando garantir a efetiva aplicação dessa norma. Além disso, o Programa Ubuntu está associado a várias recomendações no eixo de políticas de atração e seleção, devido ao seu foco no desenvolvimento de competências de gestão de recursos humanos.

Percepções sobre o racismo nas instituições

Esta seção explora como temática principal a percepção das pessoas entrevistadas e inscritas no PLN/EG a respeito do racismo nas instituições. Buscou-se avaliar como os envolvidos nos programas de desenvolvimento de lideranças negras veem o fenômeno, notadamente nas organizações em que atuam. As perguntas foram realizadas de forma ampla, com questões mais gerais sobre desigualdade racial.

Os entrevistados concordam sobre a urgência de debater a desigualdade étnico-racial nas organizações. A Entrevistada A observou a normalização da ausência de pessoas negras em cargos de liderança como um indicativo de racismo institucional, corroborando o argumento de Almeida (2019) de que em contextos de liderança, grupos raciais tendem a privilegiar pessoas brancas.

A Entrevistada A também enfatizou o racismo inconsciente e velado nas instituições, conforme o conceito de racismo institucional de Silvio Almeida (2019). No mesmo sentido, a Entrevistada D associou as instituições à sociedade racista. Ela ressaltou que a história colonial e a escravidão contribuíram para a naturalização do racismo, e que não abordar essa desigualdade é compactuar com uma estrutura racista.

A ocupação de cargos de liderança predominantemente por pessoas brancas, associada às dificuldades apontadas pelos inscritos no PLN/EG em serem vistos como líderes, bem como a premissa da incompetência atribuída às pessoas negras pelas pessoas brancas, reforça que as organizações são arenas de poder e não apenas estruturas materiais (Bergue, 2019) e que instituições refletem as visões e valores daqueles em posições de poder, reforçando privilégios através de um "pacto narcísico" (Cida Bento, 2022).

Trazendo uma perspectiva mais otimista, a Entrevistada C destacou que a gestão de pessoas tem evoluído para incluir estratégias organizacionais focadas no bem-estar e dignidade dos trabalhadores, considerando questões sociais como o racismo (Longo, 2007; Amaral, 2015). Não obstante, a Entrevistada B destacou que o racismo começou a ser debatido recentemente no setor público, ainda influenciado pelo mito da democracia racial.

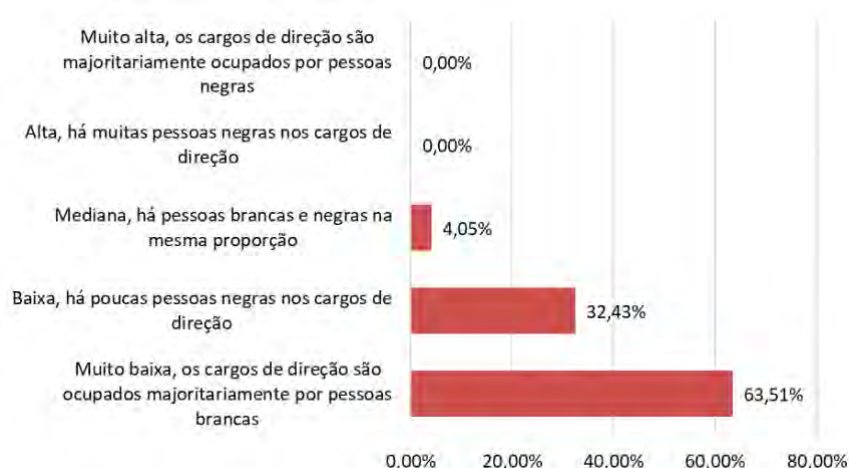
A seção seguinte abordará a análise das percepções sobre a desigualdade entre brancos e negros em posições de comando, com ênfase no setor público.

○ **Percepções sobre a desigualdade étnico-racial nos cargos diretivos**

As percepções sobre desigualdade étnico-racial nos cargos diretivos são cruciais para entender o racismo institucional e avaliar iniciativas antirracistas. Ao questionar os inscritos no PLN/EG sobre dificuldades de ingresso de negros em cargos de direção no setor público, 94,6% afirmaram existir tais dificuldades, enquanto apenas 5% não percebem esse problema. Também relataram ser evidente a menor presença de pessoas negras, especialmente mulheres, em cargos diretivos no setor público.

Ao investigar a percepção sobre a presença de negros em cargos de direção nas próprias organizações dos respondentes, observou-se que 63,5% consideram essa presença "muito baixa" e 32,4% "baixa". Apenas 4,1% acreditam na paridade entre negros e brancos nos cargos de direção.

Gráfico 01 – Como você percebe a presença de pessoas negras em cargos de direção na organização em que você trabalha?



Fonte: dados e informações coletados no questionário aplicado aos inscritos(as) do PLN/EG. Elaboração própria.

A análise das percepções dos inscritos no PLN/EG revela que 98,7% concordam que existem fatores institucionais e estruturais que dificultam o acesso de negros a cargos de liderança. Um ciclo vicioso de racismo institucional e estrutural é evidente, dificultando tanto o acesso quanto a permanência de negros em cargos de liderança.

Os principais fatores que dificultam o ingresso de negros em cargos de prestígio incluem discriminação velada, acesso desigual à educação e formação, e uma cultura organizacional que não valoriza a inclusão e diversidade. A discriminação velada foi o fator mais votado pelos respondentes, seguido pelo acesso desigual à educação, que influencia diretamente a entrada em cargos efetivos e, conseqüentemente, em cargos de direção. A formação e o grau de escolaridade dos nomeados tendem a privilegiar pessoas brancas.

Gráfico 2 – Na sua opinião, quais os principais desafios para o ingresso de pessoas negras nos cargos de maior prestígio do setor público?



Fonte: dados e informações coletados no questionário aplicado aos inscritos(as) do PLN/EG. Elaboração própria.

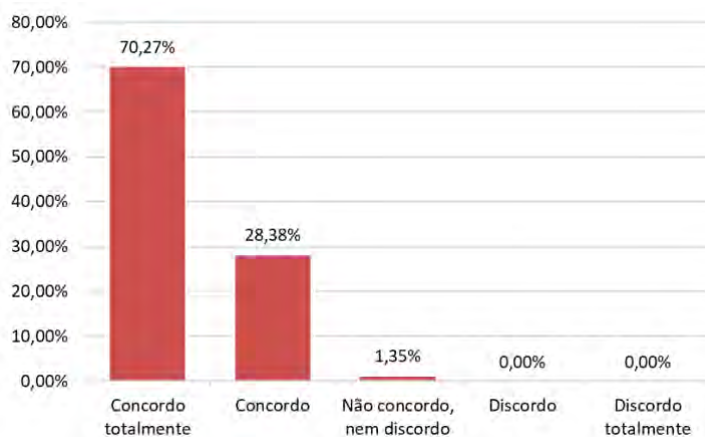
A cultura organizacional é um fator crítico que não valoriza a inclusão e diversidade, evidenciado pela ausência de debates sobre desigualdade racial em muitas organizações. Mesmo onde o debate ocorre, mudanças estruturais ainda são necessárias para efetivar a inclusão.

O estudo corrobora, ainda, a necessidade de iniciativas antirracistas, como programas de desenvolvimento de lideranças negras, especialmente no setor público. Esses programas são essenciais para combater a marginalização e promover a ascensão de negros em posições de liderança, alinhando-se com estratégias governamentais e políticas públicas que busquem uma gestão mais equânime e representativa da realidade brasileira.

○ **Programas de Lideranças Negras no limiar do debate: relação entre desigualdade racial em cargos diretivos e o desenvolvimento de pessoas**

O Gráfico 3 sustenta uma das hipóteses norteadoras deste trabalho, referente ao potencial dos programas de desenvolvimento para promover a ascensão profissional de pessoas negras, gerando organizações mais equitativas em seus espaços de decisão e de poder. Quase a totalidade dos respondentes (98,7%) concorda que os programas de desenvolvimento de lideranças negras contribuem para a promoção da equidade étnico-racial na ocupação de cargos e carreiras do setor público, na medida em que incitam o debate sobre desigualdades raciais e formas de enfrentá-la, sendo que nenhum deles manifestou discordância.

Gráfico 3 – Programas de desenvolvimento de lideranças negras contribuem para a promoção da equidade étnico-racial na ocupação de cargos e carreiras do setor público, na medida em que incitam o debate sobre desigualdades raciais e formas de enfrentá-la.



Fonte: dados e informações coletados no questionário aplicado aos inscritos(as) do PLN/EG. Elaboração própria.

Entretanto, ainda que a percepção dos inscritos seja extremamente relevante, a maior parte desta seção foi construída com base nos pontos de vista dos egressos e dos formuladores e implementadores dos programas. Isso se explica pelo fato de o PLN/EG ainda não ter sido completamente implementado.

○ **Percepções dos implementadores**

Antes de analisar as percepções dos implementadores, convém frisar que os programas de desenvolvimento de lideranças negras não podem ser entendidos como uma coisa só. Esse esclarecimento é necessário, pois diferentes iniciativas são implementadas no Brasil pelas organizações da sociedade civil, pela iniciativa privada e pelo setor público em diferentes entes

federativos. Embora todas visem a promoção da equidade étnico-racial nos cargos de maior destaque, possuem objetivos, metodologias e pontos de atuação distintos.

Os entrevistados citaram a necessidade de combate ao racismo, trazer a pauta para debate e a percepção de espaços decisórios majoritariamente embranquecidos como motivações para a criação dos programas. A motivação da ENAP inclui a promoção da equidade étnico-racial como prioridade do governo federal, representando oportunidades para implementar iniciativas antirracistas.

No caso do PLN, a Entrevistada C falou sobre a intencionalidade de adicionar a pauta da diversidade nos programas de desenvolvimento de pessoas, criando um ambiente favorável para implementação e aproveitando a "janela de oportunidade" para abordar a desigualdade racial. A Entrevistada F enfatizou o fortalecimento da rede de lideranças negras no setor público, abordando conceitos-chave sobre desigualdade racial e desenvolvendo competências de gestão.

Segundo os entrevistados, os programas contribuem para o debate e desmistificação da igualdade racial, promovendo um ambiente de discussão sobre discriminações raciais. Eles também encorajam pessoas negras a se verem como protagonistas em suas organizações. Depoimentos de egressos mostram o potencial de mudança, como no caso de uma mulher negra quilombola que decidiu se candidatar a prefeita após o curso.

Os programas têm um potencial disseminador, inspirando outras iniciativas semelhantes e promovendo a troca de conhecimento entre instituições. As implementadoras entrevistadas destacaram a importância de tornar as iniciativas antirracistas perenes, institucionalizando o debate e fortalecendo a sustentabilidade das ações.

Entre os desafios enfrentados, os respondentes destacaram a falta de dados sobre lideranças negras no setor público, a necessidade de atrair participantes das regiões Norte e Nordeste e a inovação na promoção da equidade étnico-racial. A ausência de dados é frequentemente usada para justificar a não implementação de iniciativas antirracistas. Estratégias para atrair pessoas negras dessas regiões são importantes, pois eventos de formação são geralmente realizados no Sul e Sudeste.

As organizações implementadoras enfrentam o desafio de conciliar conceitos de gestão de recursos humanos com o debate étnico-racial. A formação de redes entre instituições permite a troca de experiências e boas práticas, aprimorando gradativamente os programas.

○ **Percepções dos participantes**

Preliminarmente, vale destacar que os programas de desenvolvimento de lideranças negras ora estudados, representam iniciativas de diferentes organizações da sociedade civil, do setor privado e do setor público, visam a promoção da equidade étnico-racial nos cargos de destaque, mas, possuem objetivos e metodologias distintas.

A primeira questão analisada buscava identificar motivações, público-alvo, expectativas e objetivos dos programas. A Entrevistada F, do terceiro setor, mencionou que o Ubuntu surgiu da percepção de desigualdade racial nos cargos de liderança. A organização onde atua visa atuar em letramento racial e sensibilização de lideranças não negras. Os entrevistados destacaram a necessidade de combate ao racismo e a presença de espaços decisórios majoritariamente brancos como motivações.

A ENAP, por exemplo, vê na promoção da equidade étnico-racial uma prioridade do governo federal, com apoio do Ministério da Igualdade Racial. O PLN/EG busca incorporar a pauta da diversidade nos programas de desenvolvimento de pessoas, criando um ambiente favorável à implementação de ações antirracistas. O Ubuntu se destaca pelo "atendimento racializado", oferecendo escuta ativa e suporte psicológico aos participantes.

Os programas não visam apenas a ascensão de pessoas negras a cargos diretivos, mas também fornecem ferramentas para desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes, fortalecendo a rede de lideranças negras no setor público e discutindo temas como desigualdade racial e gestão. Depoimentos de egressos, como de uma mulher negra quilombola que se candidatou a prefeita após o curso, mostram o potencial de mudança.

Entre as opiniões dos participantes, o Egresso E acredita que os programas ajudam a atenuar o racismo, mas precisam ser combinados com ações afirmativas governamentais. Ele destaca o letramento racial e o suporte psicológico como principais contribuições do Ubuntu. A Entrevistada G elogia a qualidade dos materiais e o ambiente de acolhimento, mas destaca a necessidade de envolver gestores não negros no debate sobre racismo.

Os egressos percebem mudanças em seu cotidiano e implementam conhecimentos adquiridos durante os programas em suas organizações.

Os desafios apontados incluem a dificuldade de conciliar as atividades do programa com o trabalho e a necessidade de criar indicadores de monitoramento e mensuração de impacto para

institucionalizar iniciativas antirracistas. Além disso, é importante que os programas ofereçam abertura para pessoas que ainda não ocupam cargos de liderança, mas pretendem ocupar.

Por fim, a visão a longo prazo destaca a importância dos egressos compartilharem os ensinamentos adquiridos, possibilitando um impacto gradual na estrutura organizacional.

4 Considerações finais

A pesquisa aborda a questão da sub-representação de pessoas negras em cargos diretivos do setor público brasileiro, apesar de representarem cerca de 56% da população. Dados do Poder Executivo Federal revelam uma correlação entre remuneração e prestígio dos cargos e a presença de negros, sendo maior nos níveis subnacionais, onde os salários são mais baixos. Esse cenário é atribuído ao legado colonial marcado pela escravidão, ainda presente na discriminação racial. O racismo é considerado parte intrínseca da sociedade, refletido nas organizações públicas, que reproduzem o "pacto narcísico da branquitude", privilegiando líderes brancos. A ausência de diversidade compromete a eficácia das políticas públicas, pois os interesses dos grupos não são equitativamente representados.

Para tanto, algumas organizações têm implementado programas de desenvolvimento de lideranças negras, visando capacitar gestores para ocuparem cargos diretivos. Esses programas enfatizam competências de gestão e liderança, reconhecendo a complexidade das organizações públicas, onde políticos e burocratas interagem. Uma limitação do presente estudo é a recente implementação dessas iniciativas, sugerindo a necessidade de futuras pesquisas para avaliar seu impacto a longo prazo.

A análise dos programas de desenvolvimento de lideranças negras ora realizada na presente pesquisa revela suas características distintas e a importância de priorizar a equidade racial na agenda governamental. Os principais desafios enfrentados pelos participantes incluem o viés inconsciente do racismo, desigualdades educacionais e uma cultura organizacional que não valoriza a diversidade. Os benefícios incluem redes de apoio e o fortalecimento pessoal, mas há desafios como sobrecarga de trabalho e falta de engajamento de líderes não negros em ações antirracistas.

As organizações públicas enfrentam dificuldades em promover o debate sobre a desigualdade étnico-racial em cargos diretivos, mas os programas têm incentivado essa discussão. Os formuladores destacam o desafio de conciliar gestão por competências com combate às desigualdades raciais, e reconhecem a importância de considerar erros como parte do processo.

O apoio do Governo Federal tem impulsionado iniciativas antirracistas, tornando o debate sobre equidade racial mais urgente e necessário.

Além disso, os programas representam um esforço contínuo para manter o debate sobre desigualdade étnico-racial em destaque, desmistificando a ideia de que é uma pauta secundária. A formação de redes entre participantes e organizações implementadoras tem sido fundamental para troca de experiências e boas práticas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. [Structural Racism]. São Paulo: Pólen, 2019. 264 p. ISBN 978-85-98349-75-6
- ALVES, Iara Cristina da Silva. Burocracia Representativa de Gênero no Governo Federal do Brasil. 2023. 195 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares Sobre Mulheres, Gênero e Feminismos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37815>. Acesso em: 20 ago. 2023.
- AMARAL, H. K. do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 57, n. 4, p. p. 549-563, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v57i4.211. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- BENTO, Cida. Pacto da Branquitude. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: Enap, 2019.
- BIANCHI, Eliane Maria Pires Giavina; QUISHIDA, Alessandra; FORONI, Paula Gabriela. Atuação do líder na gestão estratégica de pessoas: reflexões, lacunas e oportunidades. **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 41-61, jan/fev. 2017.
- BLAKE, R.; MOUTON, J. **Leadership dilemmas-grid solutions**. Austin: Gulf Publishing Company. 1991.
- BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.
- BRASIL. Gov.Br. Ministério da Promoção da Igualdade Racial (org.). Governo determina reserva de 30% de cargos de confiança para pessoas negras. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/03/governo->

determina-reserva-de-30-de-cargos-de-confianca-para-pessoas-negras. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Acesso em: 21 mai. 2023

CAPUANO, Ethel Airton. Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 66, n. 3, p. 371-394, 2 set. 2015. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v66i3.574>.

DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silvia. **Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ENAP. **Enap e MIR lançam programa para combater racismo e estimular liderança de pretos e pardos no setor público**. 2023. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/enap-e-mir-lancam-programa-para-combater-racismo-e-estimular-lideranca-de-pretos-e-pardos-no-setor-publico>. Acesso em: 26 out. 2023.

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO. **Manual de Inscrição - Programa Lideranças Negras na Gestão: um futuro diverso**. 2023.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. 2.ed. São Paulo: Global. 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Falando sobre racismo: Alguns apontamentos acerca das desigualdades raciais no Brasil**. 2020. Disponível em: < <https://fjp.mg.gov.br/falando-sobre-racismo-alguns-apontamentos-acerca-das-desigualdades-raciais-no-brasil-no-7/>>. Acesso em 09 abr. de 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Acesso em: 15 de maio de 2023.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade**: a gestão de pessoas no setor público. São Paulo: FUNDAP, 2007.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Portaria Conjunta nº 254**, de 23 de junho de 2020. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Acesso em: 20 mai. 2023.

MONTAGNER, Paula et al. **Diversidade e Capacitação em Escolas de Governo**: mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: Enap, 2010. 112 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/517>. Acesso em: 10 abr. de 2023.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE; MAHIN CONSULTORIA ANTIRRACISTA. **Recomendações para a Promoção de Equidade Étnico-Racial no Serviço Público Brasileiro**. 2023. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2023/05/recomendacoes-equidade-racial.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MUNANGA, K. **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. In: Programa de educação sobre o negro na sociedade brasileira [S.l: s.n.], 2004.

OLIVEIRA, Kamila Pagel; BERNARDI, Mônica Moreira Esteves; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. **Escola de Governo da Fundação João Pinheiro**: da graduação ao desenvolvimento de competências. In: Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

OLIVEIRA, Kamila Pagel; BERNARDI, Mônica. Centralidade das Lideranças Públicas no Desenvolvimento de Capacidades Estatais. **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 180-205, jun. 2023. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/4ac186ee-df86-44da-aceb-c778f2434ac8>. Acesso em: 05 out. 2023.

PINHEIRO, Luana. Capítulo 12 - Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do executivo federal entre 1999 e 2020. In: LOPEZ, Felix G.; CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **Trajetórias da burocracia na Nova República**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 371-405.

QUIJANO, A. ¡Qué tal raza!. **Revista del CESLA**, [S.l.], n. 1, nov. 2000, p. 192-200. ISSN2081-1160. Disponível em: <http://www.revistadelcesla.com/index.php/revistadelcesla/article/view/379> Acesso em: 27/11/2020.

SCHWARCZ, L. M. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na sociabilidade brasileira**. São Paulo: Claro Enigma, 2012, p. 34

SILVA, Tatiana Dias; LOPEZ, Felix. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020)**. Nota Técnica Diest nº 49. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: http://www.exemplo.com.br/nota_tecnica123. Acesso em: 10 jun. 2023.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO Jr., José Celso. **A Administração Pública Deliberativa**: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Texto para Discussão 2122. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: Rio de Janeiro: 2015.

VETOR BRASIL. Ubuntu: Desenvolva Lideranças Negras e fomente maior equidade racial no setor público. 2023. Disponível em: <https://www.vetorbrasil.org/service/ubuntu/>. Acesso em: 20 out. 2023.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia** (introdução e organização de Gerth e Mills). Rio de Janeiro: Zahar. 1971.

GESTORES DE MINAS GERAIS: RETRATO E DESAFIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Marina Alves Amorim
Leticia Godinho
Ana Paula Salej

Resumo

O artigo apresenta um retrato, datado de 2016, dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) egressos do Curso de Administração Pública (Csap) da Escola de Governo (EG) da Fundação João Pinheiro (FJP). Foi realizada uma pesquisa exploratória, com análise quantitativa, baseada na estatística descritiva dos dados sobre o perfil dos egressos do Csap/ FJP, bem como sua trajetória; e uma análise qualitativa, a partir de entrevistas de história oral temática. Além de procurar identificar quem são eles, objetivou-se evidenciar como o processo de estruturação dessa carreira levou, por um lado, a uma menor evasão do curso de formação, à posse de um maior número de graduados no Estado e a uma menor evasão da própria carreira; e, por outro lado, à mudança do perfil do estudante e do egresso, que se tornou mais elitizado. Surge, então, um novo desafio para a administração pública, ora enfrentado com o estabelecimento de política de ação afirmativa com recorte socioeconômico e étnico-racial.

Palavras-chave: Escolha da carreira. Administração Pública. Ações afirmativas.

Abstract

This article presents a portrait in 2016 of the specialists in public policy and government management (EPPGG) that graduated in the Public Administration course (CSAP) of the School of Government (EG) of Fundação João Pinheiro (FJP). Exploratory research was conducted, with a quantitative analysis based on descriptive statistics of the data, aiming to understand who the graduates of Csap/FJP are, as well as their trajectories; and a qualitative analysis, in which thematic oral history interviews were conducted. In addition to trying to identify who they are, the objective was to show how the process of structuring the career of EPPGG led, on the one hand, to a lower dropout of the training course, to the entry of a greater number of graduates in the government and a lower evasion of their career. On the other hand, how it changed the profile of the course' student and egress, which became more elitised, putting

¹ Pesquisa desenvolvida com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig) – Edital 01/2015.

a new challenge to the public administration. To cope with it, it was established affirmative action policy with a socioeconomic and ethnic-racial perspective.

Keywords: Career choice. Public Administration. Affirmative action.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito das reformas gerenciais, que tiveram lugar nas administrações públicas brasileiras a partir de 1990, eram numerosos os diagnósticos que associavam a crise do Estado, entre outros fatores, à ineficiência da burocracia estatal, de tal forma que o sucesso dos esforços reformistas dependeria da profissionalização dos servidores públicos (Ferrarezi; Zimbrão, 2005). Do ponto de vista do enfoque gerencial, então predominante, a implementação do modelo burocrático não teria propiciado a formação de uma burocracia governamental “estável e recrutada por critérios meritocráticos” (Ferrarezi; Zimbrão, 2005, p. 14). Seria necessária uma nova e mais arrojada arquitetura do funcionalismo estatal, composta por gestores aptos a administrar a crise enfrentada e a promover as mudanças institucionais necessárias, preparados para tomar decisões em contextos cada vez mais complexos e flexíveis, adaptados à diversidade de situações (Monteiro, 2013).

Uma nova conjuntura política se encontrava na origem dessas reformas do Estado, considerando que, na década de 1980, o Brasil encerrou um período de ditadura militar (1964-1985), passando por uma redemocratização. Tal transição, no fundo, é que impunha transformações consistentes na administração pública (Holanda, 2005), inclusive com a criação de carreiras, estruturadas para apoiar e garantir certa sequência administrativa a despeito da alternância de partidos no Governo e baseadas na profissionalização e no profissionalismo. As novas carreiras deveriam ir além desses pressupostos do modelo burocrático weberiano, incluindo elementos que valorizassem o desempenho e as competências necessárias à promoção da descentralização, característica do gerencialismo. Logo, além do desejo de racionalização do serviço público, as reformas visavam uma política de recursos humanos capaz de formar dirigentes públicos (Graef, 2010).

Dessa forma, no Brasil, emergiram algumas iniciativas no âmbito federal e dos estados, visando a profissionalização da gestão pública e a constituição de uma elite administrativa altamente qualificada, incumbida das funções de formulação, supervisão e avaliação de políticas públicas (Monteiro, 2013). Entre essas iniciativas, a criação da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG) da Fundação João Pinheiro (FJP), em Minas Gerais, em 1992, é considerada um marco no país. Destacam-se a solidez da formação do gestor público no âmbito do Curso de Administração Pública (Csap²), um curso de graduação/bacharelado, e a

² Inicialmente, o curso foi denominado Curso Superior de Administração Pública. Posteriormente, passou a ser denominado Curso de Administração Pública. Todavia, a sigla, Csap, pela qual o curso é conhecido, permaneceu inalterada.

singularidade da forma de ingresso nesse curso, por meio de concurso público (Coutinho; Bernardo, 2010).

O Csap, reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC) e regulamentado pelo estado de Minas Gerais em 1994, constitui uma referência nacional na área de administração pública (Rossi *et al.*, 2011). Sua oferta ocorre, regularmente, desde o primeiro semestre de 1994³– nesse ano, duas turmas ingressaram no curso. Entre 1995 e 2003, a cada ano, uma turma iniciou a graduação. A partir de 2004, a EG passou a receber duas turmas anualmente, uma por semestre, o que se estendeu até 2016. Em 2017, o curso voltou a contar com apenas uma turma por ano. Por um lado, o déficit fiscal que acometeu o estado e impediu a abertura de novos postos de trabalho não essenciais justificou essa mudança. Por outro, a necessidade de repor a mão de obra que evade da carreira ou se aposenta garantiu a oferta contínua, mesmo que reduzida.

O concurso público para provimento de cargos da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) é aberto, anualmente, para indivíduos que tenham finalizado o ensino médio. A classificação no Enem dá acesso ao Csap. Para ser nomeado pelo governo de Minas Gerais, o estudante precisa concluir o curso no prazo e segundo condições pré-determinadas. Caso conclua o curso sem cumprir as prerrogativas necessárias, ele se torna bacharel em Administração Pública como os demais colegas, mas não pode ingressar na carreira de EPPGG. A evasão do curso, após o terceiro período, ou a evasão da carreira, para aqueles que concluem o Csap e são nomeados, mas deixam o Estado antes da conclusão do estágio probatório; implica em ressarcimento aos cofres públicos do investimento em formação realizado pelo Estado (FJP, 2018). O rendimento médio dos EPPGG em atividade, em 2016 – momento de coleta dos dados e considerando a remuneração após deduções –, equivalia a R\$ 12.230,45 por mês (FJP, 2017)⁴.

O objetivo mais amplo da formação oferecida pelo Csap é “contribuir para a maior efetividade da gestão governamental e de sua capacidade para contribuir para ampliar a capacidade do Estado para a criação de valor público para a sociedade” (FJP, 2022). De modo específico, o Csap visa: formar servidores para composição dos quadros do setor público mineiro; fortalecer

³ O Csap foi criado em 1986, antes mesmo da criação da EG, tendo a primeira turma ingressado em 1987. No entanto, foi somente a partir do segundo concurso que o curso passou a ser oferecido com regularidade.

⁴ Este corresponde a R\$ 20.901,35, após correção de valores pelo IGP-M/FGV (índice de correção no período: 1,70896020).

as competências na área de gestão governamental; e desenvolver pesquisas e projetos de extensão relacionados com as questões e problemas da administração pública (FJP, 2022).

Assim, cabe aos EPPGGs a formulação, avaliação e supervisão de políticas públicas, além do exercício de atividades relacionadas às áreas de planejamento e avaliação, administração financeira e orçamentária, contabilidade, modernização da gestão, racionalização de processos, gestão e tecnologia da informação, recursos logísticos, recursos materiais, recursos humanos e administração patrimonial (Rossi *et al.*, 2011).

O denominado “Choque de Gestão”, implementado em 2003 pelo governo de Minas Gerais (gestão Aécio Neves – 2003-2006), parece ter modificado aspectos importantes relacionados ao acesso e à respectiva carreira. A partir de 2004, as vagas anuais do curso passaram de 40 para 80; o cargo foi transformado de Administrador Público para EPPGG; e, sobretudo, seus egressos passaram a ocupar um papel estratégico no contexto das reformas gerenciais em andamento, sendo que todos eles passaram a ser lotados no quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), compondo o núcleo estratégico da gestão estadual⁵.

Este artigo apresenta um retrato dos EPPGGs egressos do Csap/EG/FJP que estavam na carreira no ano de 2016. Afinal, quem são eles? Além de propor uma resposta para a questão, objetivou-se evidenciar como o processo de estruturação da carreira de EPPGG levou a uma menor evasão do curso de formação, à posse de um maior número de graduados no governo de Minas Gerais e a uma menor evasão da própria carreira. Não obstante, levou à mudança do perfil do estudante e do egresso, que se tornou mais elitizado, colocando um novo desafio para a administração pública, ora enfrentado com o estabelecimento de política de ação afirmativa.

Para desenvolver esta pesquisa, utilizou-se a análise quantitativa exploratória, baseada na estatística descritiva dos dados, que busca conhecer quem são os egressos do Csap/ FJP. Quanto à obtenção dos dados, foi construído um banco com 57 variáveis sobre os estudantes do Csap e sobre os EPPGGs do governo de Minas Gerais. Na construção desse banco, foram considerados os dados oriundos das seguintes fontes: a) os Questionários Socioeconômicos (QSE) preenchidos pelos candidatos a uma vaga no Csap; b) o sistema acadêmico do Csap; c) do arquivo da EG; d) o Núcleo de Gestão da Carreira de EPPGG da Seplag-MG; e e) o Portal da

⁵ A Lei Estadual nº 15.304 estabeleceu a estrutura da carreira de EPPGG em substituição ao administrador público. Na ocasião, as atribuições da carreira também foram ampliadas, abrangendo as políticas públicas, para além da gestão governamental.

Transparência do estado de Minas Gerais. Tal banco de dados é o ponto de partida deste artigo: foi a sua exploração que tornou possível a descrição e a análise que serão apresentadas a seguir (FJP, 2017).

Além disso, o desenvolvimento da pesquisa contou com uma etapa qualitativa, em que foram realizadas entrevistas de história oral temática com 14 EPPGGs. Tal etapa buscou compreender, do ponto de vista dos sujeitos, o percurso formativo e profissional dos egressos do Csap⁶. Este artigo traz excertos das entrevistas realizadas, na medida em que ajudam na construção do argumento ora apresentado.

Já a análise é fruto do esforço de olhar para as informações descritas da perspectiva da sociologia da educação, que, dentro da denominada tradição disposicionalista (Pierre Bourdieu e Bernard Lahire)⁷, tem se esforçado para compreender sociologicamente ações individuais – tais como a escolha do curso superior ou da carreira –, como ações conformadas socialmente.

Quanto ao recorte temporal, importa mencionar que a pesquisa foi desenvolvida em contexto imediatamente anterior à aprovação da lei que permitiu a introdução das cotas socioeconômicas e raciais para o serviço público no estado de Minas Gerais – promovendo então a adoção dessas cotas para o acesso ao Csap. Além da adoção das cotas – com exceção da cota para pessoas com deficiência, que já existia –, foi introduzida a utilização do Enem e reduzido o número de vagas para ingresso, de 80 para 40, condições que provavelmente geraram uma alteração significativa desse retrato. Exatamente por esse motivo, o retrato de 2016 permanece relevante. Ele permite, por exemplo, que o cotejamento com resultados de pesquisas posteriores subsidie avaliações do resultado das modificações introduzidas.

2 ENTRE A MATRÍCULA E A CONCLUSÃO NO CURSO DE FORMAÇÃO E A POSSE E A PERMANÊNCIA NA CARREIRA

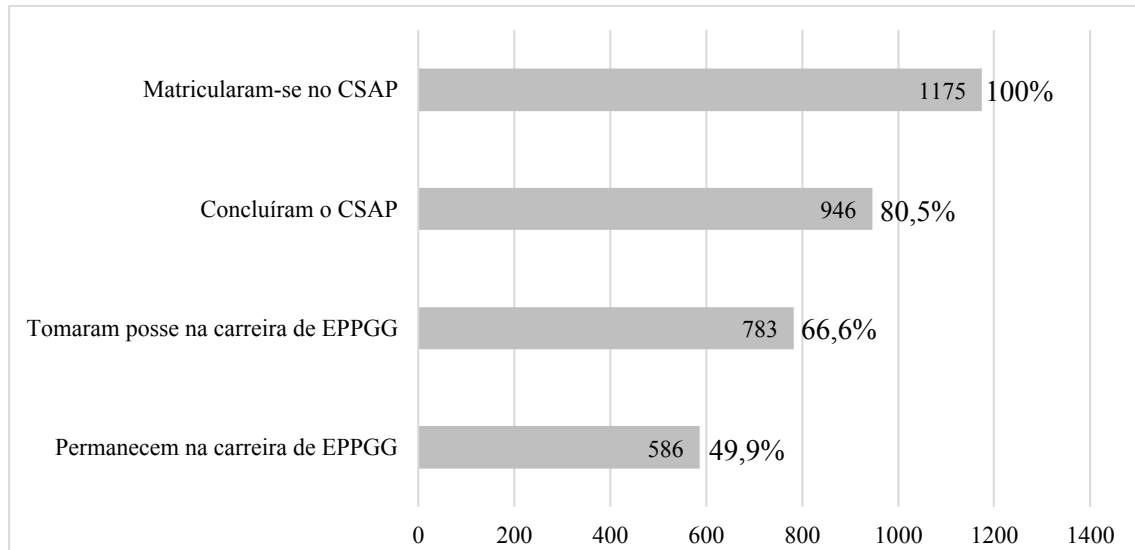
Ao longo da história do Csap, ou seja, desde 1987 até o segundo semestre de 2016 – momento de realização do levantamento dos dados e da construção do banco mencionado –, 1175 (100%) pessoas haviam se matriculado no Csap. Destas, 946, ou seja, 80,5% (-19,5%), o concluíram. Todavia, o número de pessoas que tomaram posse no estado é menor: 783, isto é, 66,6% (-

⁶ A elaboração do roteiro de entrevista e a sua gravação seguiram as normas técnicas apresentadas no manual de história oral do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), elaborado por Alberti (1989).

⁷ A tradição disposicionalista, segundo o próprio Lahire (2004, p. 21), é aquela tradição sociológica que “tenta levar em consideração, na análise das práticas ou comportamentos sociais, o passado incorporado dos atores individuais”.

33,4%). E o número de pessoas que então permanecia na carreira de EPPGG era ainda menor, correspondendo a 586, ou 49,9% (-50,1%). O Gráfico 1 a seguir facilita a apresentação desses números.

Gráfico 1: Pessoas que se matricularam e concluíram o Csap e que tomaram posse e permanecem na carreira de EPPGG – 2016



Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

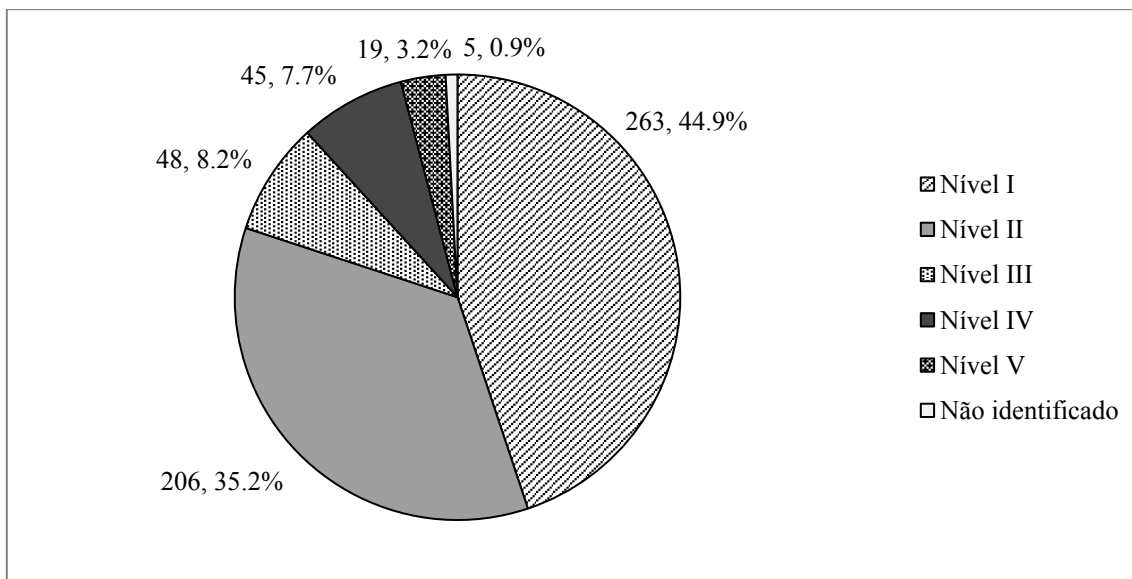
Elaboração própria.

A seguir, procura-se construir um retrato dos 586 EPPGGs egressos do Csap que, em 2016, estavam na carreira e compreender a sua evolução até 2016⁸.

A carreira de EPPGG, no estado de Minas Gerais, possui cinco níveis de promoção (I a V) e dez graus de progressão (A a J). Ao tomar posse, um sujeito ingressa no Nível I/Grau A. A posição mais alta na carreira, então, é a do Nível V/Grau J. Em 2016, dos 586 (100%) EPPGGs egressos do Csap em atividade: 263 (44,9%) estavam no Nível I; 206 (35,15%), no Nível II; 48 (8,2%), no Nível III; 45 (7,7%), no Nível IV; e 19 (3,2%), no Nível V; sendo que não foi identificado o posicionamento na carreira de 5 pessoas (0,85%). Essa distribuição dos EPPGGs em atividade, por posicionamento na carreira, também é apresentada pelo Gráfico 2.

⁸ É importante frisar que, em 2016, havia um pequeno grupo de EPPGGs na carreira (dez indivíduos), que ingressou no governo de Minas Gerais sem passar pelo Csap/EG/FJP, e não foram considerados na pesquisa. A maioria deles o fez via concurso público voltado para pessoas já formadas no ensino superior. Os demais eram antigos Especialistas em Orçamento e Finanças e Especialistas em Administração Pública. Esses dois grupos funcionais, juntos com o grupo de Administradores Públicos (egressos do Csap), deram origem à nova categoria de EPPGG, em 2004, com o advento da Lei Estadual nº 15.304/2004 (Minas Gerais, 2004).

Gráfico 2: Distribuição dos EPPGGs em atividade por posicionamento na carreira em números absolutos e percentuais – 2016



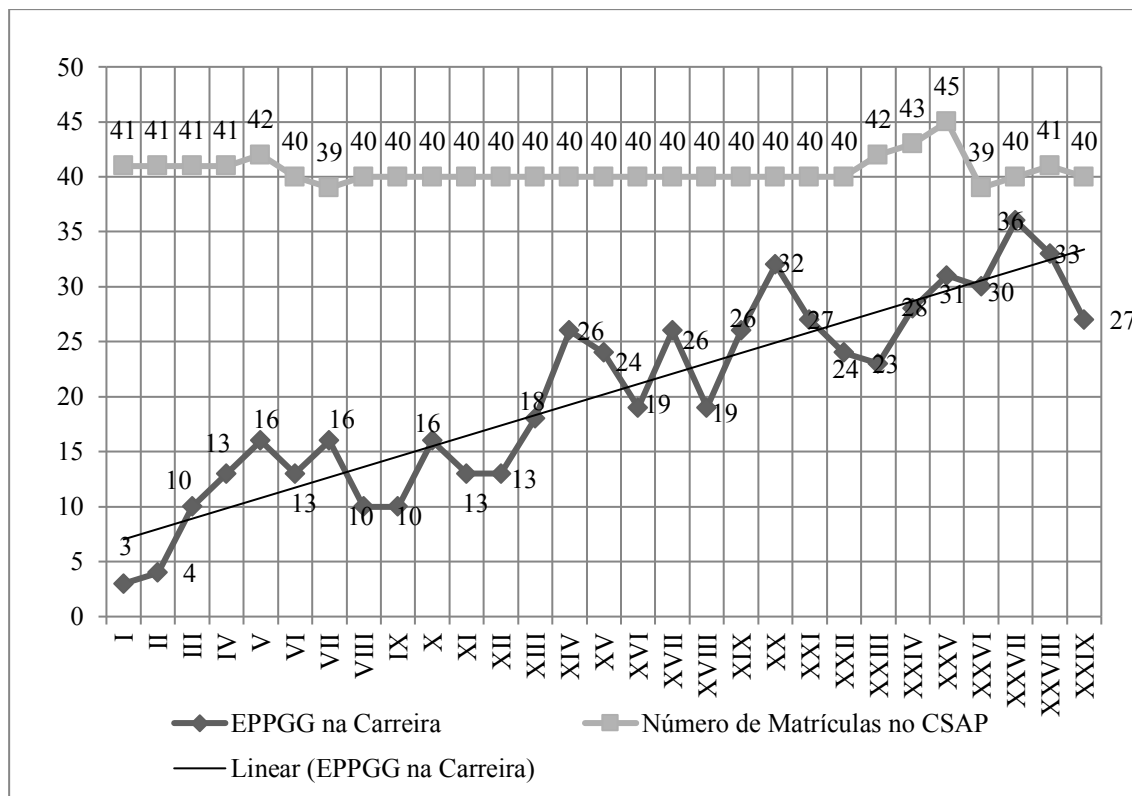
Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

Elaboração própria.

A maior concentração de EPPGGs nos primeiros níveis da carreira, o Nível I e o Nível II, aparentemente, está relacionada com uma menor adesão à carreira nas primeiras turmas do Csap e a uma maior adesão nas últimas turmas. Isso se refletiria na atual distribuição dos EPPGGs por posicionamento na carreira, considerando que o volume dos que ingressaram e permaneceram na carreira é significativamente maior no período mais recente do que em período anterior.

Ao identificarmos a turma de origem de cada um dos 586 EPPGGs egressos do Csap que estavam na carreira em 2016, observa-se um progressivo aumento no volume de egressos do curso que permanecem na carreira ao longo dos anos (Gráfico 3).

Gráfico 3: EPPGGs egressos do Csap na carreira e matrículas no Csap, por turma, em números absolutos – 2016



Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

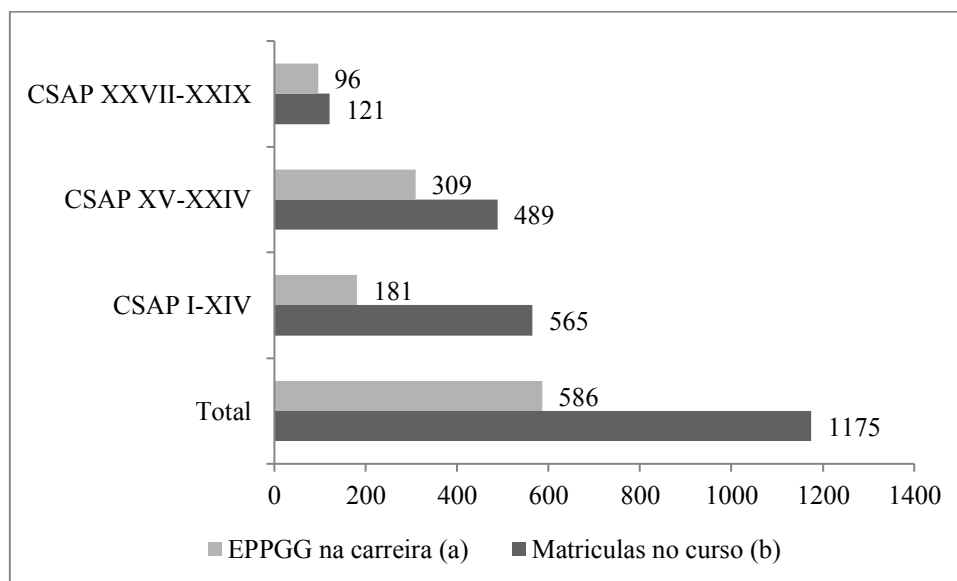
Elaboração própria.

Trabalhamos com a hipótese de que, à medida que a carreira de EPPGG foi se tornando mais bem estruturada, a adesão a ela foi aumentando, o que implica em menor evasão no âmbito do Csap, maior número de empossados no governo estadual e menor evasão da própria carreira. Nesse processo, destacamos a Lei Estadual nº 15.304, de 11 de agosto de 2004 (Minas Gerais, 2004) e a Lei Estadual nº 18.974, de 29 de junho de 2010 (Minas Gerais, 2010), como marcos. Não por acaso, considerando os dados de 2016, a turma XIV do Csap, cujo ingresso no curso coincide com o advento da Lei Estadual nº 15.304/2004, é a primeira que contava com mais de 20 EPPGGs em atividade, num quadro em que o número de matrículas por turma é constante e de, aproximadamente, 40 matrículas.

Para visualizar melhor o impacto dessa legislação no que denominamos acima de “adesão à carreira de EPPGG”, agrupamos as turmas do Csap, considerando a primeira turma que ingressou no curso no ano subsequente às duas leis mencionadas, no caso, o XV Csap e o XXVII Csap. Sendo assim, foram construídos três grupos: Csap I-XIV (antes da Lei Estadual nº 15.304/2004); Csap XV-XXVI (posterior à Lei Estadual nº 15.304/2004 e anterior à Lei Estadual nº 18.974/2010); e Csap XXVII-XXIX (após Lei Estadual nº 18.974/2010).

O Gráfico 4 evidencia que o primeiro grupo envolve 565 matrículas no Csap e 181 EPPGG na carreira, enquanto o segundo grupo envolve 489 matrículas no Csap e 309 EPPGG na carreira. Já o terceiro grupo, 121 matrículas e 96 EPPGG na carreira, em 2016. Em se tratando do primeiro grupo, a diferença entre o número de matrículas no Csap e o número de EPPGG na carreira em 2016 é bastante acentuada. Já no que concerne ao segundo grupo, essa diferença, embora ainda grande, é menos intensa. Por fim, o terceiro grupo apresenta uma diferença bem menor entre o número de matrículas no Csap e o número de EPPGG na carreira em 2016.

Gráfico 4: Matrículas no Csap e EPPGG na carreira por agrupamento de turmas do Csap em números absolutos – 2016

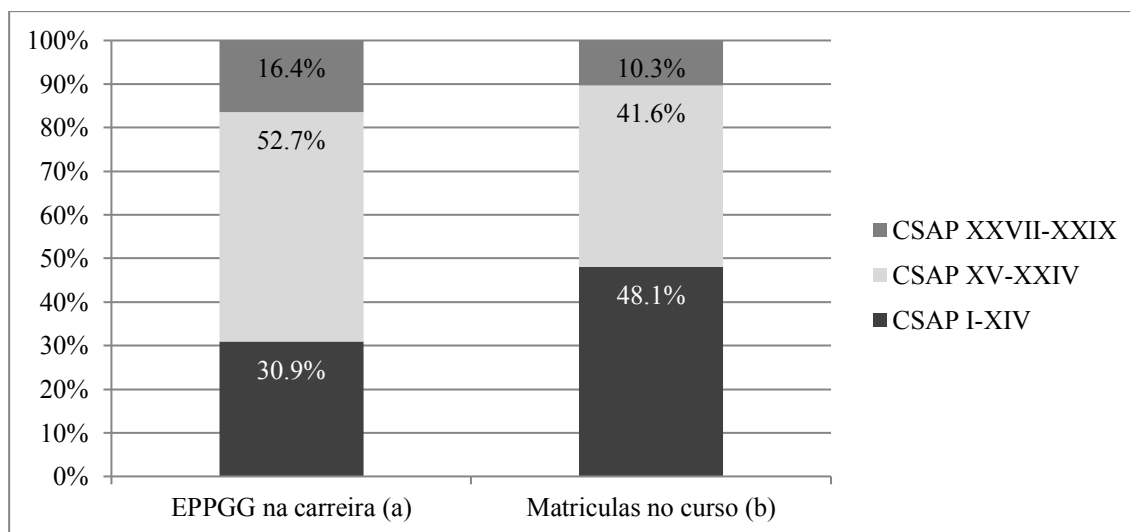


Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

Elaboração própria.

Assim, o primeiro grupo (Csap I-XIV) representa 48,1% do total de matrículas no Csap entre os anos de 2003 e 2016, e 30,9% do total de EPPGG que se mantém na carreira em 2016, enquanto o segundo grupo (Csap XV-XXVI) representa 41,6% do total de matrículas nesse mesmo período e 52,7% do total de EPPGG na carreira. Por fim, o terceiro grupo (Csap XXVII-XXIX), representa 10,3% do total de matrículas no Csap e 16,4% do total de EPPGG na carreira, em 2016. Ou seja, embora o primeiro grupo represente quase metade do total de matrículas no Csap, concentra apenas 35% dos EPPGGs na carreira em 2016; no outro extremo, o terceiro grupo, que representa cerca de 10% das matrículas no Csap, responde por cerca de 16% dos EPPGGs na carreira em 2016.

Gráfico 5: Matrículas no Csap e EPPGG na carreira por agrupamento de turmas do Csap em números percentuais – 2016

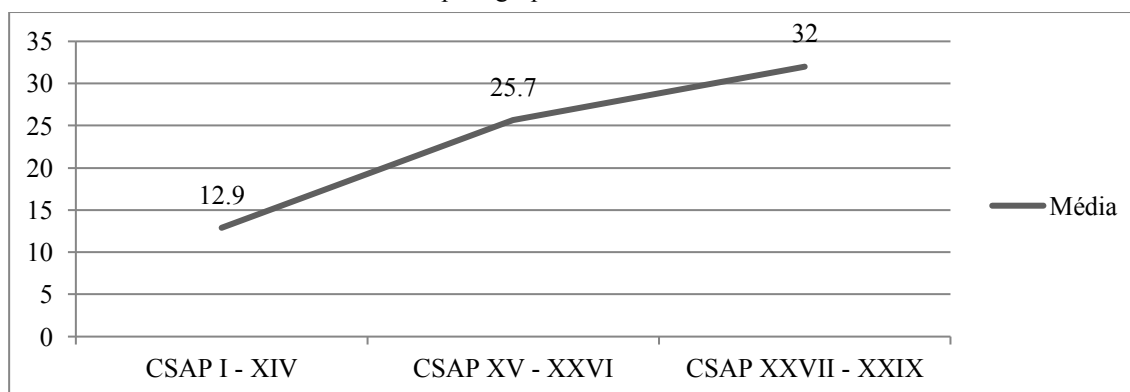


Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

Elaboração própria.

A média de EPPGGs que se mantiveram na carreira, por turma, é a seguinte: no caso do grupo Csap I-XIV, ela corresponde a 12,9%; do grupo Csap XV-XXVI, a 25,7%; e do grupo Csap XXVII-XXIX, a 32%. A média do segundo grupo é praticamente duas vezes maior do que a do primeiro, enquanto a do terceiro grupo é cerca de 2,5 vezes maior do que a do primeiro. O Gráfico 6 ilustra esses dados.

Gráfico 6: Média de EPPGG na carreira por agrupamento de turmas – 2016



Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

Elaboração própria.

Para compreender melhor o significado específico de três distintos momentos do percurso estruturador dessa carreira, é necessário contextualizá-los politicamente. O período inicial dessa trajetória, da abertura do curso em 1993 ao ano de 2004, foi marcado por grande instabilidade. Houve, inclusive, interrupção do curso e da oferta de vagas. O curso foi fechado e reaberto em

duas diferentes oportunidades e, em uma delas, sediado fora da FJP – para onde retornou após um ano. Trata-se de um período de baixos salários para os egressos, o que é um reflexo do pouco prestígio desse corpo funcional no contexto da administração pública estadual.

A Lei Estadual nº 15.304/2004 (Minas Gerais, 2004) foi a expressão de um segundo momento, bastante distinto, resultante de um movimento de ascensão de uma política para a carreira e, em alguma medida, de uma política para o serviço público e sua profissionalização. Era o período do “Choque de Gestão”, como ficou conhecida a proposta de reforma da administração pública estadual levada a cabo pelo governo do período (2003-2006). Inspirados na experiência dos gestores públicos federais, investiu-se nesse ativo para transformá-lo no grupo apto a conduzir a reforma. Os EPPGGs ganharam, então, reconhecimento dentro da burocracia. Jovens na carreira foram muito rapidamente conduzidos a cargos e posições estratégicas de direção, supervisionamento e assessoramento do governo da época.

A lei que resulta desse empoderamento reestruturou a carreira, unificando na nova categoria de EPPGG em três diferentes grupos funcionais: os até então denominados “Administradores Públicos” (egressos do Csap), os “Especialistas em Orçamento e Finanças” e os “Especialistas em Administração Pública”. A lei instituiu os quatro níveis de progressão para a carreira, dependentes do título acadêmico que possuía o postulante, o que atribuiu maior racionalidade e objetividade à trajetória profissional do servidor dentro da administração pública. Ela criou ainda a possibilidade de ingresso no nível III para postulantes que já possuísem título de mestrado. Neste caso, o acesso não ocorria por meio de conclusão do Csap, mas por via direta.

Tratou-se, contudo, de uma política ambivalente, na medida em que escolheu para conduzir e dirigir a reforma gerencial do estado um grupo interno à própria burocracia que se queria reformar. Contrariamente ao que ditava o receituário gerencial, os “gerentes” do projeto não eram profissionais oriundos da iniciativa privada. Empoderados, os servidores da carreira se tornaram capazes de reestruturá-la de modo ainda mais robusto e torná-la ainda mais atrativa do ponto de vista dos rendimentos. A Lei Estadual nº 18.974/2010 (Minas Gerais, 2010) foi a expressão deste terceiro e último período.

Por essa lei, os EPPGGs passaram a ser lotados no quadro de pessoal da Seplag-MG, e foi criado o Conselho de Desenvolvimento da Carreira (CDC), órgão com a atribuição de assessorá-la no desempenho das competências relativas à gestão da carreira. Além disso, foi

reconhecido, textualmente, seu “caráter estratégico” e lhes foi atribuída exclusividade no preenchimento de determinados cargos de provimento em comissão⁹.

Houve avanço na especificação dos critérios por meio dos quais haveria a progressão ou promoção na carreira, que seriam concedidas mediante o acúmulo de pontos, distribuídos no caso do desempenho de atividades de chefia ou gerência, de pesquisa, de obtenção de títulos e certificados de formação continuada, de assunção de cargos comissionados e funções gratificadas, além de avaliação de desempenho satisfatória do período.

Dessa forma, a resultante estruturação da carreira conseguiu garantir maior profissionalização, à medida que contemplava e incentivava a formação técnica adequada e continuada, bem como a experiência gerencial. Além disso, tornou esse corpo funcional da burocracia mais estável, impessoal, protegido das flutuações políticas, visto que tornava extremamente objetivo o processo de promoção e progressão. Por fim, reduziu-se drasticamente a taxa de evasão, quando se somou a essas medidas um ganho salarial expressivo e que não dependia, como no período anterior, da assunção de cargos e funções comissionadas.

É importante considerar que a impessoalidade não significa neutralidade política. Trata-se de atores histórica e socialmente posicionados que, ao integrar a administração pública, carregam consigo sua inserção familiar, social, além de sua trajetória pessoal, como pano de fundo de sua atuação (Bevir; Rhodes, 2008). E, no caminho para reduzir a ineficiência e profissionalizar a gestão pública, a política para a carreira produziu também elitização, como veremos na seção seguinte.

3 PERFIL SOCIOECONÔMICO

Os 586 EPPGGs egressos do Csap que permaneciam na carreira em 2016 se distribuíam assim, do ponto de vista da década de nascimento: 166 (28,3%) nasceram nos anos 1990; 324 (55,3%), nos anos 1980; 79 (13,5%), nos anos 1970; 13 (2,2%), nos anos 1960; e quatro (0,7%), nos anos 1950.

Já do ponto de vista da naturalidade: 415 (70,8%) nasceram em Belo Horizonte; 18 (3,1%) em uma das cidades que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), exceto a

⁹ São os cargos de direção das seguintes unidades administrativas da Seplag-MG ou das unidades administrativas que decorram da sua transformação: Superintendência Central de Modernização Institucional (Sumin), Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (Geraes) e Superintendência Central de Coordenação Geral (SCCG); além de 10% do quantitativo dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas da Seplag-MG.

capital; 132 (22,5%) nasceram em cidades do interior de Minas Gerais, com exceção daquelas que fazem parte da RMBH; 18 (3,1%) em outros estados da federação; e três (0,5%) no exterior. Quanto à nacionalidade, 584 (99,7%) EPPGGs egressos do Csap que permaneciam na carreira em 2016 são brasileiros, enquanto dois (0,3%) são norte-americanos.

Os 586 (100%) EPPGGs egressos do Csap na carreira se subdividiam por sexo da seguinte forma, em 2016: 307 (52,4%) são do sexo masculino e 279 (47,6%) são do sexo feminino.

Em se tratando da década de conclusão do ensino médio: 51 (8,7%) concluíram o ensino médio na década de 2010; 401 (68,4%) na década de 2000; 108 (18,4%) na década de 1990; 15 (2,6%) na década de 1980; e oito (1,4%) na década de 1970, sendo que os dados referentes a três pessoas (0,5%) não foram identificados.

Por fim, quanto à instituição de ensino de conclusão do ensino médio: 413 (70,7%) concluíram o ensino médio em uma instituição de ensino particular; 93 (15,9%), em uma instituição de ensino pública federal; 52 (8,9%), em uma instituição de ensino pública estadual; e 19 (3,3%), em uma instituição de ensino pública municipal, sendo que a informação referente a sete pessoas (1,2%) não foi identificada.

Com o único objetivo de oferecer um resumo das informações apresentadas, o Quadro 1 traz uma caracterização geral dos 586 EPPGGs egressos do Csap que permaneciam na carreira em 2016, segundo a frequência predominante dos aspectos selecionados.

Quadro 1: Perfil predominante do EPPGG egresso do Csap – 2016

Década de nascimento	1980
Naturalidade	Belo-horizontina
Nacionalidade	Brasileira
Sexo	Masculino
Década de conclusão do ensino médio	2000
Instituição de conclusão do ensino médio	Particular

Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

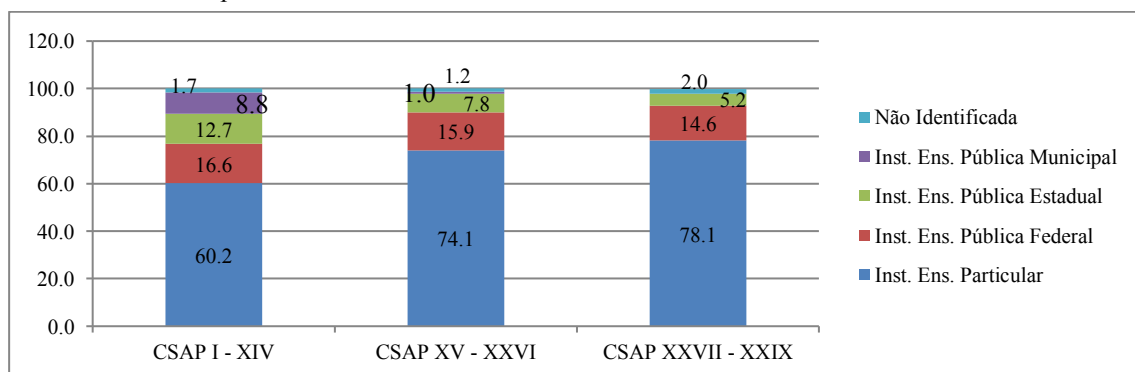
Elaboração própria.

Cogitando que a reestruturação da carreira de EPPGG, determinada pela Lei Estadual nº 15.304/2004 (Minas Gerais, 2004) e a Lei Estadual nº 18.974/2010 (Minas Gerais, 2010), poderia ter transformado também o perfil do estudante do Csap e, conseqüentemente, do EPPGG egresso do curso, decidiu-se verificar se haveria diferença de perfil entre os EPPGGs

egressos dos três agrupamentos de turmas: Csap I-XIV, Csap XV-XXVI e Csap XXVII-XXIX. A hipótese é de que, assim como parece ter levado a uma maior adesão à carreira, sua reestruturação, possivelmente, também teria levado a um processo de elitização. Para fazer essa verificação, foi escolhido um item já abordado anteriormente, a instituição de ensino de conclusão do ensino médio, considerando que, entre todas as variáveis disponíveis, é aquela que melhor expressa a origem social dos sujeitos, a despeito das suas limitações.

Dos EPPGGs egressos do Csap I-XIV na carreira em 2016, 60,2% concluíram o ensino médio em uma instituição de ensino privada; 16,6%, em uma instituição de ensino pública federal; 12,7%, em uma instituição de ensino pública estadual; 8,8%, em uma instituição de ensino pública municipal; e 1,7%, em uma instituição de ensino não identificada. Já dos EPPGGs egressos do Csap XV-XXVI, 74,1% concluíram o ensino médio em uma instituição de ensino particular; 15,9%, em uma instituição de ensino pública federal; 7,8%, em uma instituição pública estadual; 1%, em uma instituição pública municipal; e 1,2%, em uma instituição pública não identificada. Por fim, dos EPPGGs egressos do Csap XXVII-XXIX, 78,1% concluíram o ensino médio em uma instituição de ensino particular; 14,6%, em uma instituição de ensino pública federal; 5,2%, em uma instituição de ensino pública estadual; e 2%, em uma instituição de ensino não identificada (Gráfico 7).

Gráfico 7: EPPGGs egressos do Csap na carreira agrupados por turma por instituição de conclusão do ensino médio em números percentuais – 2016



Fonte: Dados básicos: FJP (2017).

Elaboração própria.

Observa-se que o percentual de egressos oriundos de uma instituição de ensino particular ou de uma instituição pública federal saltou de 76,8% (primeiro agrupamento), o que já é um percentual alto, para 90% (segundo agrupamento) e, em seguida, para 92,7% (terceiro agrupamento). Trata-se de um forte indicio de que, ao longo da sua história, a carreira de

EPPGG foi se estruturando, além de passar a atrair, cada vez mais, estudantes originários das camadas mais elitizadas da população.

Os EPPGGs entrevistados ao longo do desenvolvimento da pesquisa reforçaram a ideia de que o Csap passou por um processo de elitização ao longo dos anos; e/ou afirmaram se tratar de um curso de formação frequentado por estudantes oriundos das minorias socialmente dominantes. Seguem alguns excertos nesse sentido:

Talvez, na minha época, o perfil do estudante do Csap fosse um pouco mais heterogêneo [...]. Era um pouco mais heterogêneo do que é hoje, tanto do ponto de vista social, quanto de renda. A idade dos colegas era mais diversa também. Mas, rapidamente, isso mudou, e o Csap se tornou um curso de meninos de 18 anos, de classe média e classe média alta, de Belo Horizonte. Antes, metade, talvez, da turma tivesse esse perfil (Entrevista concedida por EPPGG egresso do Csap – Turma VII).

Mas o perfil socioeconômico, pelo menos da minha turma do Csap [...] Eu estava bem abaixo da média! Por exemplo, no curso, a gente recebia uma bolsa que equivalia a um salário mínimo. Na época, os meninos da minha turma usavam a bolsa para ir para o boteco, para o barzinho. Eu tinha que me manter em Belo Horizonte com a bolsa, porque a minha família não tinha condições de arcar com a minha estadia aqui (Entrevista concedida por EPPGG egresso do Csap – Turma XI).

Na minha época, já era uma turma com qualidade de vida melhor, com uma situação financeira melhor. Poucos ali, eu chutaria uns oito de 40, tinham uma condição mais complicada. O resto, realmente, eram pessoas de boa condição de vida. E eu percebo pelas conversas que eu tenho, pelos estagiários que eu recebo, uma diminuição do número de estudantes com perfil socioeconômico mais baixo no Csap, hoje. Talvez, quem enfrenta mais dificuldade na vida não esteja conseguindo ingressar (Entrevista concedida por EPPGG egresso do Csap – Turma XIV).

Eu me lembro que um professor fez uma pesquisa, quando eu estava no primeiro período, se não me engano [...]. Uma das questões do questionário era referente à escola onde havíamos estudado no ensino médio. Eu me lembro disso até hoje, pois me marcou muito! Éramos 35 ou 34 respondentes. Eu acho que dez vinham de escola pública, mas, desses, sete vinham do Colégio Militar, ou seja, só três vinham de outras escolas públicas. [...] Então, o perfil do estudante do Csap, pelo menos na minha época, era bastante elitizado (Entrevista concedida por EPPGG egressa do Csap – Turma XXI).

4 A ESCOLHA DA CARREIRA E A ORIGEM SOCIAL

Cláudio Nogueira (2004) afirma que compreender sociologicamente o processo de escolha do curso superior nos remete a um problema mais amplo, o da orientação social da ação individual, sendo que as pesquisas sobre o tema indicam que a posição e a trajetória social dos candidatos se relacionam umbilicalmente com o tipo de curso superior escolhido.

Por um lado, temos o indivíduo que escolhe a partir de seus gostos e preferências, de suas expectativas e projetos de vida, e de um conjunto mais ou menos claro de informações ou representações sobre o sistema universitário, os diversos cursos e o mercado de trabalho. Por outro lado, sabemos que a escolha desse indivíduo está condicionada por sua trajetória passada e por sua posição atual nas estruturas sociais. [...] as pesquisas mostram que a opção por um determinado curso está relacionada ao

perfil socioeconômico, à trajetória escolar (ela também, em parte, determinada pela posição socioeconômica do indivíduo), ao gênero, à idade e, em certos casos, à etnia dos candidatos (Nogueira, 2004, p. 166).

De acordo com Nogueira (2004), os indivíduos com um perfil socioeconômico, cultural e escolar mais elevado tenderiam a escolher carreiras mais seletivas, prestigiosas e rentáveis. Em contrapartida, indivíduos com um perfil socioeconômico, cultural e escolar mais baixo tenderiam a escolher carreiras menos seletivas, menos prestigiosas e menos rentáveis. Além disso, segundo o autor, os indivíduos tenderiam a fazer escolhas adequadas ao que se espera de alguém do seu gênero e do seu grupo racial e étnico. Escolhas desviantes seriam condicionadas por influências específicas, recebidas pelos indivíduos no contexto da ação ou ao longo de suas trajetórias.

Para a denominada tradição disposicionalista (Pierre Bourdieu e Bernard Lahire),

[...] as crenças ou representações e as preferências individuais seriam definidas ao longo do processo de socialização vivido pelos indivíduos. Ao longo de suas trajetórias, os indivíduos receberiam uma série de influências do seu meio social que seriam incorporadas e passariam a guiá-los, de modo flexível, em suas ações subsequentes. As disposições seriam justamente essas influências incorporadas que atuariam nos indivíduos, de dentro para fora, como tendências ou predisposições para pensar, sentir, avaliar ou agir de uma determinada forma (Nogueira, 2004, p. 169).

Todavia, é verdade que nem todo mundo escolhe o que seria mais provável. Nogueira (2004) destaca que o conceito de *habitus* (Bourdieu)¹⁰ ou a noção de disposições (Lahire)¹¹ permite explicar também os casos “desviantes”. Quando agem conforme o esperado, argumenta-se que os indivíduos construíram um *habitus* ou incorporaram disposições bem adaptadas às condições de ação, porque foram socializados em ambiente semelhante àquele em que atuam. Em contrapartida, quando eles não agem conforme o esperado, investiga-se em que medida foram socializados em ambiente diferente do atual e o que os teria levado a construir um *habitus* ou incorporar disposições pouco adaptadas às condições de ação.

“Aqui é assim: tem curso de rico pra continuar rico e curso de pobre pra continuar pobre” (Vargas, 2010, p.1). Não por acaso Hustana Vargas (2010) escolhe essa frase, dita por uma das

¹⁰ Bourdieu (2013, p. 87) define *habitus* como sendo “sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los, objetivamente ‘reguladas’ e ‘ regulares’ sem em nada ser o produto da obediência a alguma regra e, sendo tudo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro”.

¹¹ Lahire (2004, p. 27-28), por sua vez, define disposições como sendo uma “série de comportamentos, atitudes e práticas [...], produto incorporado de uma socialização (explícita ou implícita)”.

suas entrevistadas de pesquisa, para intitular um dos seus textos sobre ensino superior e desigualdade no Brasil. Tal frase é capaz de ilustrar bem o que se observa empiricamente: a associação, no país, entre a origem socioeconômica e cultural de um indivíduo, a escolha da carreira por ele e o seu destino socioeconômico posterior, em uma engrenagem em que as desigualdades sociais determinam as desigualdades escolares e estas garantem a reprodução das desigualdades sociais, selando destinos de pobres e de ricos, mas também, de mulheres e de homens, de negros e de brancos etc.

Escolher uma carreira, no Brasil de hoje, tem pouco a ver com “vocações” e simples preferências pessoais, e muitíssimo com as condições pessoais e sociais que condicionam esta escolha. Nenhuma política governamental sobre o ensino superior brasileiro pode ser conduzida sem tomar em conta as implicações deste fato (Schwartzman, 2004 *apud* Vargas, 2010, p. 6).

Caminhando nesta perspectiva, pode-se falar na existência de uma hierarquia das carreiras, hierarquia essa intimamente relacionada com outra, a da própria sociedade. A hierarquização das carreiras influencia, por exemplo, o volume e o tipo de capital dos estudantes (Setton, 2002 *apud* Vargas, 2010), o fato de um curso ser tradicional, moderno ou recente (Schwartzman *apud* Vargas, 2010) ou a conjugação da relação candidato/vaga para o ingresso no ensino superior com as ofertas no mercado de trabalho (Queiroz, 2004 *apud* Vargas, 2010). E, independentemente do critério adotado, os denominados “cursos imperiais”, medicina, direito e engenharia, “mantêm sua majestade”, situando-se no plano superior, enquanto os cursos de formação de professores, ou seja, as licenciaturas, encontram-se no plano inferior.

O caso dos EPPGGs de Minas Gerais parece constituir um caso de mobilidade na hierarquia das carreiras. Desde o início da sua história, o curso de formação garante acesso ao serviço público, contanto que o estudante o conclua seguindo algumas regras, e isso é algo que, sem dúvida, torna-o atrativo. Inicialmente, tratava-se de algo novo e incerto, e a carreira não garantia rendimentos econômicos e simbólicos significativos. Como a carreira de EPPGG se tornou muito interessante, tanto do ponto de vista do salário que passou a assegurar quanto do seu *status* dentro do serviço público, haja vista a posição estratégica assumida dentro do Estado, a situação se modificou. Os processos de elitização do corpo discente e, por consequência, dos próprios servidores, que têm como marcos os anos de 2004 e 2010, parecem estar atrelados, então, à ascensão do próprio curso na hierarquia das carreiras.

5 FORMAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS E ESTRATÉGIAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer o perfil dos estudantes e egressos do Csap/EG/FJP é uma maneira de entender se e como o corpo funcional dos EPPGGs do governo de Minas Gerais reflete na sociedade e como será capaz de interagir com ela, sob o marco de uma realidade complexa, marcada por uma demanda social crescente e por uma formação ocorrida em diferentes momentos da discussão dos modelos de administração pública em Minas Gerais.

Na primeira seção do artigo, destacaram-se como marcos da construção da carreira de EPPGG as Leis Estaduais nº 15.304/2004 (Minas Gerais, 2004) e nº 18.974/2010 (Minas Gerais, 2010). Os resultados da investigação mostram que a estruturação da carreira conseguiu garantir maior profissionalização, à medida que contemplava e incentivava a formação técnica adequada e continuada, além de experiência gerencial; reduziu, de forma muito significativa, a taxa de evasão e tornou esse corpo funcional da burocracia mais estável, impessoal, protegido das flutuações políticas, ao passo que tornava extremamente objetivo o processo de promoção e progressão. Por outro lado, na seção seguinte, os resultados evidenciam como tais inovações também aprofundaram os processos de elitização do curso e da carreira.

O retrato aqui oferecido do EPPGG do estado de Minas Gerais data do ano de 2016, momento da coleta dos dados. Trata-se, portanto, de uma análise da evolução da carreira até o momento imediatamente anterior às mudanças no acesso ao Csap (adoção das notas do Enem) e à aprovação da lei que permitiu a introdução das cotas socioeconômicas e raciais para o serviço público no estado de Minas Gerais – criando as condições para a adoção das cotas para o acesso ao Csap, além das cotas para pessoas com deficiência.

No caso do Csap, as primeiras discussões sobre a adoção das cotas raciais e socioeconômicas remontam ao ano de 2013, quando foi criada uma comissão interna à instituição para debater os temas relacionados ao concurso público, por iniciativa de estudantes e pesquisadores/docentes da instituição. Um primeiro diagnóstico levantou o perfil predominante do corpo discente, que não representava a pluralidade social, econômica e cultural existente na sociedade, e conduzia a uma centralização regional e a uma elitização dos futuros administradores públicos do estado de Minas Gerais. Assim, a comissão defendeu a implementação das cotas e a utilização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como forma de democratizar o acesso ao Csap. O Enem foi adotado em 2015, com a expectativa de

que possibilitaria que estudantes de todo o país se candidatassem, ampliando a concorrência e a diversidade no perfil dos postulantes.

Por sua vez, a adoção do modelo de cotas vigente para as Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) teria apresentado, segundo as avaliações já realizadas, um avanço significativo na inclusão e representação social e cultural dos estudantes (Jesus, 2013; Jesus; Gomes, 2014; Campos; Feres, 2016). No Csap, as cotas foram implementadas no ano de 2019, após a publicação da Lei Estadual nº 22.929, de 12 de janeiro de 2018. Pela nova legislação, pelo menos 20% das vagas do concurso passaram a ser destinadas a pessoas negras, 3% a pessoas indígenas e 17% a pessoas de baixa renda que estudaram em escolas públicas¹².

Em suma, a adoção de políticas inclusivas no processo de seleção buscou potencializar o acesso a setores até então pouco representados em suas ações, aumentando a representação da diversidade social no seu quadro de alunos e egressos. Tal adoção parece essencial para a manutenção do projeto da FJP de formar servidores capazes e envolvidos com o *ethos* público, o bem-estar social e a promoção da igualdade; e para sinalizar o compromisso da administração pública do estado de Minas Gerais com o desenvolvimento de políticas formuladas por e para os diversos grupos da sociedade.

Exatamente por esse motivo, a análise do retrato oferecido para o período anterior a essas é relevante. Ele permite cotejar os padrões observados para esse período, com alguns já delineados acerca do período posterior a 2016. Por exemplo, em trabalho recente sobre o perfil dos candidatos e ingressantes do curso, Malaguth e Lazzarotti (2023) constataram mudanças importantes no perfil dos ingressantes após a adoção das políticas afirmativas para ingresso no curso, confirmando seu impacto para a democratização do Csap.

Ademais, a investigação coloca uma agenda futura de avaliação dessas medidas. Com o objetivo, entre muitos outros, de se construir evidências acerca do potencial de cada um dos mecanismos utilizados para modificar o perfil não apenas do público de postulantes e ingressantes, como analisado por Malaguth e Lazzarotti (2023), mas também dos egressos. Além de buscar entender se tais mecanismos promoveram modificação no percurso profissional

¹² Destaca-se, a esse respeito, que as avaliações já feitas demonstram a perseverança no comportamento institucional dos estudantes cotistas, resultando em baixa evasão, mesmo quando tiveram maiores dificuldades de aproveitamento em alguns cursos (Santos, 2013). Logo, sua adoção no Csap também criou a expectativa de incidir em uma ainda menor evasão do curso e da carreira e, portanto, em maior aproveitamento dos recursos públicos investidos na formação dessa carreira pelo estado de Minas Gerais.

dos servidores públicos egressos do Csap, especificamente, se houve mitigação dos limites observados à progressão profissional das minorias sociais.

REFERÊNCIAS

- ALBERTI, Verena. **História oral**: a experiência do CPDOC. Rio de Janeiro: FGV, 1989. 202p.
- BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. Politics as cultural practice. **Political Studies Review**, Berkley, v. 6, n. 2, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. **O senso prático**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- CAMPOS, Luiz Augusto; FERES, João. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 257-293, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/n6fJJnt3Yb945Fr8qTxq6ks/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2024.
- COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; BERNARDO, Renata Anício. A carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) como instrumento transformador da realidade estatal: a experiência de Minas Gerais. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: CONSAD, 2010. Disponível em: https://www.dropbox.com/scl/fi/4e9uyo6wsh4jx3qez5p8n/Painel-32-123_formatado.pdf?rlkey=6mnm92e5c6xbmbg8t0tf25pr&e=1&dl=0. Acesso em: 25 jun. 2024.
- FERRANEZI, Elizabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 63-86, 2006.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Projeto pedagógico**: curso de administração pública (Csap). Belo Horizonte: FJP, dez. 2022.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. **Graduação**. Belo Horizonte: FJP, © 2019. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/graduacao/>. Acesso em: 26 jun. 2024.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Grupo de Pesquisa Estado, Gênero e Diversidade. **Banco de dados da pesquisa Percursos/ FAPEMIG**. Belo Horizonte: FJP, 2017.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Grupo de Pesquisa Estado, Gênero e Diversidade. **Entrevistas de história oral da pesquisa Percursos/ FAPEMIG**. Belo Horizonte: FJP, 2018.
- GRAEF, Aldino. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan./jun. 2010.
- HOLANDA, Nilson. O contexto da criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 17-38, jan./jun. 2005. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1724/2/Origens_e_fundamentos_da_carreira_de_gestorGovGraef.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

JESUS, Rodrigo Edmilson de. Diversidade étnico-racial no Brasil: os desafios à Lei nº 10.639. **Retratos da Escola**, v. 7, n. 13, p. 399-412, 2013. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/314/484>. Acesso em: 25 jun. 2024.

JESUS, Rodrigo Ednilson de; GOMES, Nilma Lino. A “Constituição” da nação brasileira em disputa: o debate em torno da (in)constitucionalidade das ações afirmativas. **Revista Tomo**, Aracaju, n. 24, p. 85-107, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i0.3186>. Acesso em: 25 jun. 2024.

LAHIRE, Bernard. **Retratos sociológicos: disposições e variações individuais**. Porto Alegre: Artmed, 2004. Disponível em: https://favaretoufabr.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/lahire-bernard-retratos-sociologic3b3gicos_disposic3a7c3b5es-e-vari3a7c3b5es-individuais.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

MALAGUTH, Thiago Zordan; LAZZAROTTI, Bruno Diniz Costa. Exclusão e acesso ao ensino superior e ao serviço público: mudança dos perfis de candidatos e ingressantes no Curso de Graduação em Administração Pública entre 2010 e 2020. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO COMAPO DE PÚBLICAS, 5., 2023, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ENEPCP, 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/356>. Acesso em: 25 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 18.974, de 29 de junho de 2010**. Estabelece a estrutura da carreira estratégica de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, altera as tabelas de vencimento das carreiras policiais civis de que trata a Lei Complementar nº 84, de 25 de julho de 2005, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/18974/2010/#:~:text=ESTABELECE%20A%20ESTRUTURA%20DA%20CARREIRA,2005%2C%20E%20D%20C%81%20OUTRAS%20PROVID%20C%8ANCIAS>. Acesso em: 26 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei Ordinária nº 15.304, de 11 de agosto de 2004**. Reestrutura a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e institui a Carreira de Auditor Interno do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <https://goo.gl/1U7cn6>. Acesso em: 26 mar. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Ordinária nº 22.929, de 12 de janeiro de 2018**. Altera a Lei nº 18.974, de 29 de junho de 2010, que estabelece e estrutura a carreira estratégica de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e altera as tabelas de vencimento das carreiras policiais civis de que trata a Lei Complementar nº 84, de 25 de julho de 2005, e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22929&comp=&ano=2018>. Acesso em: 27 fev. 2019.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no poder executivo federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 1117-1143, set./ out, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hDFH6c5ntrVWqcm4Th9QDN/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. **Dilemas na análise sociológica de um momento crucial das trajetórias escolares: o processo de escolha do curso superior**. 2004. 185 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/FAEC-69WRGU/1/tese_cl_udio_marques_martins_nogueira.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

ROSSI, Maria de Fátima *et al.* Análise das mudanças no perfil socioeconômico dos interessados na formação para a área pública: estudo aplicado aos vestibulandos e alunos do curso de graduação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 2, n. 6, p. 1-20, 2011. Edição especial. Disponível em:

https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/fjp_rossi_6_2.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

SANTOS, Jocélio Teles dos (org.). **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAO, 2013. Disponível em:

http://redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/ceao_livro_2013_JTSantos.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**. Brasília: IPEA, 2014. (Nota técnica, 17). Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5781/1/NT_n17_Reserva-vagas-negros-concursos-publicos_Disoc_2014-fev.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

VARGAS, Hustana Maria. Aqui é assim: tem curso de rico para continuar rico e curso de pobre para continuar pobre. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu/MG. **Anais** [...]. Caxambu: ANPED, 2010. Disponível em:

<http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT14-6828--Int.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2024.

IMPACTOS DA “IDEOLOGIA DE GÊNERO” NO DEBATE PÚBLICO BRASILEIRO: ANÁLISE DA VOTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO

Gabriel Mattos Ornelas

Laís Godoi Lopes

Resumo

O discurso da "ideologia de gênero" tem se configurado como uma questão central no cenário político brasileiro, agregando-se às forças católicas e evangélicas, os ultraliberais conservadores, entre outros atores sociais. Este artigo tem objetivo de descrever, sistematizar e interpretar as ideologias e as demandas dos grupos de interesse sobre o Plano Estadual de Educação (PEE) de Pernambuco e a Emenda Modificativa (EM) nº 4/2015, buscando identificar os atores sociais envolvidos no processo de votação na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe). Conclui-se que o termo e o discurso da “ideologia de gênero” se configuram como uma estratégia discursiva para retomar e manter as ordens “cis-heteropatriarcal”, branca, racista, capitalista, colonial e autoritária que marcam a formação social e a política brasileira. O vínculo entre o neoliberalismo e o conservadorismo apresenta-se como um tipo de “contrato/aliança”, concebida para assegurar a dominação e o controle. Além disso, o artigo conclama pela reflexão crítica sobre a atuação de alguns setores da bancada evangélica. Tais práticas, caracterizadas como antidemocráticas, clientelistas e patrimonialistas, buscam inserir valores morais e religiosos no Poder Legislativo, em contraposição aos interesses públicos e à efetivação de direitos humanos.

Palavras-chave: Gênero. Direitos humanos. Plano de educação. Poder Legislativo. Bancada evangélica.

Abstract

The discourse of "gender ideology" has become a central tenet in the Brazilian political landscape, uniting Catholic and evangelical forces, conservative ultraliberals, and other social actors. This article seeks to describe, systematize, and interpret the ideologies and demands of interest groups concerning Pernambuco's State Education Plan (PEE) and Amendment (EM) nº 4/2015. It also aims to identify the social actors involved in the voting process in the Legislative Assembly of the State of Pernambuco. We concluded that the term and discourse of "gender ideology" function as a discursive strategy to reassert and perpetuate the “cis-heteropatriarchal”, white, racist, capitalist, colonial, and authoritarian order that underpins

Brazilian social and political formation. The link between neoliberalism and conservatism appears as a form of "contract/alliance" designed to secure domination and control. Furthermore, the article calls for critical reflection on the practices of certain sectors within the evangelical parliamentary front. These practices, characterized as anti-democratic, clientelist, and patrimonialist, aim to insert moral and religious values into the Legislature, often at the expense of public interests and the realization of human rights.

Keywords: Gender. Human rights. Educational plan. Legislature. Evangelical parliamentary front.

1 INTRODUÇÃO

A ampliação da agenda neoliberal e conservadora tem gerado diversos processos e dinâmicas de “desdemocratização”, que apresentam como características transnacionais as disputas sobre gênero e sexualidade. Diversas pesquisas têm compreendido as mobilizações antigênero como um efeito combinado do neoliberalismo e do ultraconservadorismo religioso.

Segundo Brown (2006), ao analisar o contexto estadunidense, as raízes da lógica “desdemocratizante” estão diretamente relacionadas com a agenda neoliberal e a “repolitização” conservadora do campo religioso. De acordo com Cooper (2017), a combinação e a sobreposição entre neoliberalismo e conservadorismo reforçam a divisão sexual do trabalho e os papéis de gênero do padrão religioso conservador, atuando na "restauração da família" e reduzindo as políticas de proteção social.

As mobilizações “antigênero” e os processos de “desdemocratização” na América Latina são conformados em um contexto que tem como legado a imbricação colonial entre o religioso e as estruturas de poder e um histórico de autoritarismo institucional, além de grandes desigualdades de gênero, raça e classe e diversos conflitos por terra e bens naturais (Corrêa; Parker, 2020).

No Brasil, a cruzada contra a diversidade tem investido fortemente sobre as políticas públicas educacionais e culturais. O avanço conservador sobre o debate público se revela articulado e sonoro, desdobrando-se em pautas como: a denúncia da "ideologia de gênero"; o movimento "escola sem partido", criado em 2003; a defesa parlamentar do *homeschooling*; e as reivindicações por censura às manifestações artísticas, como a exposição "Queermuseu - Cartografias da Diferença na Arte Brasileira".

O discurso da "ideologia de gênero" tem se configurado como uma questão central no cenário político, agregando-se às forças católicas e evangélicas, os ultraliberais conservadores, entre outros atores sociais. A propagação da ofensiva contra a "ideologia de gênero", no Brasil, foi favorecida a partir de algumas condições políticas, como os debates sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) e os Planos Estaduais de Educação e os ataques às diretrizes pedagógicas sobre gênero e sexualidade, a partir de 2013.

Diante desse cenário, este artigo tem o objetivo de descrever e sistematizar os dados coletados¹ durante a votação e de interpretar as ideologias e as demandas dos grupos de interesse sobre o Plano Estadual de Educação (PEE) de Pernambuco e a Emenda Modificativa (EM) nº 4/2015, buscando identificar os atores sociais envolvidos no processo de votação na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe).

Para tanto, a metodologia de pesquisa se estrutura a partir da abordagem etnográfica, especificamente o trabalho de campo com observação participante e da análise de conteúdo. A utilização da etnografia de eventos contribui para compreender as relações entre os atores sociais na esfera política, como sugere Kuschnir:

Em muitos casos, essa compreensão é fundamental para percebermos que a política opera com valores da sociedade mais abrangente, tradicionalmente associados a outras esferas da vida social, como família e religião, mas considerados ilegítimos quando operados na esfera política. Isso não quer dizer, obviamente, que se queira justificar nem defender essas práticas - cumpre, antes de tudo, compreendê-las (Kuschnir, 2007, p. 163).

Nesse sentido, a observação do participante do processo de votação do PEE na Alepe possibilita compreender os atores, as práticas e os discursos que operacionalizam os valores das esferas privadas e do campo religioso sobre educação e direitos humanos, no âmbito do debate público brasileiro. Ressalta-se que, tanto no trabalho etnográfico quanto na análise de conteúdo, as autoras se deparam com os riscos e as possibilidades da interpretação de um fenômeno mais abrangente e em curso.

Inicialmente, será apresentado o debate sobre a “ideologia de gênero” para contextualizar o surgimento dos grupos antigênero e sua atuação transnacional. Além disso, serão analisados os principais discursos e as estratégias utilizadas para mobilização das políticas antigênero. Na segunda seção, a investigação sociopolítica e a escolha intencional do caso, politicamente importante, sobre a votação do PEE e a EM nº 4/2015 na Alepe têm o objetivo de explicitar as relações entre a política e a ideologia dos grupos de interesse e das deputadas e dos deputados através da observação participante, das anotações do diário de campo e da ata da reunião da votação. A análise de conteúdo dos panfletos e cartilhas distribuídos durante a votação e

¹ Os dados deste trabalho foram coletados em 2015, durante o período de mobilidade acadêmica de uma das autoras na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no XIII Encontro Nacional em Universidades sobre Diversidade Sexual e de Gênero (ENUDSG), na cidade de Goiânia em 2015.

encontrados, posteriormente, na internet visa categorizar e identificar termos que estabelecem relações com as crenças e demandas dos atores sociais envolvidos.

2 A “IDEOLOGIA DE GÊNERO”: PÂNICO MORAL E POLÍTICA DO MEDO

O discurso da “ideologia de gênero” foi, inicialmente, acionado na década de 1990 por atores do campo católico para unir oposições à agenda progressista sob um termo comum e resistir aos avanços no reconhecimento de direitos sexuais e reprodutivos, sobretudo a partir da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a Conferência do Cairo, de 1994. De acordo com Moragas (2020), o discurso da “ideologia de gênero” tem, entre seus propósitos, criar um pânico moral, forjando o risco de ameaça latente para certos interesses ou valores sociais e instrumentar uma “política do medo”, apelando à noção de perda da inocência das crianças. Toda essa mobilização “antigênero” tem ocasionado a rejeição de políticas públicas educacionais, como aquelas baseadas em ações afirmativas e as que buscam a promoção do direito à educação sexual e à diversidade.

De acordo com Corrêa (2018), a política “antigênero” foi iniciada pelo Vaticano e seus aliados no contexto das conferências das Nações Unidas dos anos 1990, após o termo “gênero” ser incluído no debate político na Convenção do Cairo, de 1994, e na Conferência de Pequim, de 1995. A atuação da Igreja Católica contra o gênero tem caráter transnacional, articulando as altas esferas das arenas intergovernamentais e a elaboração teológica. Além disso, manifesta-se especialmente na América Latina, contexto marcado por um profundo legado colonial do catolicismo e pela expansão evangélica nos últimos 20 anos. No contexto latino-americano, o discurso da “ideologia de gênero” é acionado e difundido como resposta conservadora aos avanços nos direitos sexuais e reprodutivos e às transformações políticas, culturais e intelectuais do continente.

Segundo Bracke e Paternotte (2017), a mobilização contra as pautas de gênero não é exclusivamente religiosa, mas também, científica e política. Os movimentos que se organizam sob o conceito de “ideologia de gênero” partem dos trabalhos teológicos da Igreja Católica, utilizando de redes e de recursos da Igreja para emanar esse discurso e para construir e sustentar as mobilizações. Destacam-se, principalmente, a atuação e os trabalhos de três papas. Inicialmente, o papa Paulo VI apontou tendências perigosas de sua época por meio de encíclicas: *Humanae Vitae* (1968), contra os métodos contraceptivos; a *Persona Humana* (1975), contra a homossexualidade; e *Inter Insigniores* (1976), contra a ordenação de mulheres. Já Karol Wojtyła, o papa João Paulo II, elaborou a teoria da complementaridade e a *Teologia*

do Corpo e Mulieris Dignitatem (1988), também em resposta às demandas por direitos de movimentos de mulheres. Por fim, Joseph Ratzinger, o papa Bento XVI, apresentou o que considerava ser uma perspectiva da ecologia humana e antropologia, posicionando-se contra o feminismo, as novas tecnologias reprodutivas e os direitos LGBTQIAPN+². Nesse sentido, a linguagem teológica e científica – esta última, a partir da seleção intencional de supostos elementos da biologia e das ciências sociais – são utilizadas para o mesmo argumento sobre a natureza, já que a doutrina social da Igreja Católica deslocou sua atenção das questões sociais para uma "antropologia teológica", ressaltando sua concepção sobre a natureza humana. Portanto, a “ideologia de gênero” apresenta uma distorção do conceito de gênero com o objetivo de: impressionar legisladores e formuladores de políticas; debilitar a legitimidade social das/dos oponentes; bem como tentar conferir ao discurso da “ideologia de gênero” o mesmo revestimento científico encontrado nas teorias de gênero³.

Essas formulações teóricas teológicas começaram a embasar diversos movimentos “antigênero” e seus repertórios de ação em escala mundial, impactando a institucionalidade e o debate público. É importante ressaltar que a complexidade do movimento não se reduz à Igreja Católica, mas tem uma ampla rede de apoio entre o crescente domínio dos evangélicos e, também, o apoio de secularistas conservadores, além de uma aliança em torno de um discurso neoliberal e a reivindicação por valores tradicionais e patrióticos (Corrêa; Paternotte; Kuthar, 2018). Esses atores podem ser enquadrados como o que Howard Becker denominou de “empreendedores morais” (1966), ou seja, indivíduos ou grupos que instrumentalizam medos e ansiedades sociais em torno de temas como gênero, sexualidade, raça e direitos de minorias, com o objetivo de obter ganhos políticos ou econômicos e direcionar o debate público. Esses agentes têm se aproveitado de estratégias de comunicação e das plataformas digitais para mobilizar seguidores e instaurar pânico moral em prol de valores conservadores.

Moragas (2020), ao analisar a atuação dos grupos “antigênero” na Assembleia Geral das Organizações dos Estados Americanos (OEA), identificou que esses atores rejeitam argumentos religiosos, articulam suas estratégias e ampliam seu alcance com o discurso “cientificado”, através de uma alegada postura racional e objetiva. Nesse sentido, argumentos biológicos são

² Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais, Pansexuais, Não Binários e outros.

³ O conceito de gênero, mobilizado por pesquisadoras e pesquisadores feministas e da teoria *queer*, possibilita diferenciar sexo biológico e identificação. Ressaltam-se os trabalhos de Joan Scott e Judith Butler. Segundo Bracke e Paternotte (2017), o conceito encontra resistência na academia, já que as perspectivas neoliberais, positivistas e marxistas não incorporam essa dimensão sociológica em suas análises.

apresentados como absolutos: verdades derivadas da suposta natureza dos corpos, que indicariam a sexualidade voltada à reprodução como a única sexualidade “normal”. Todas as práticas e todos os sujeitos fora dessa matriz são caracterizados como “antinaturais”, “desviantes” ou “patológicos”, numa reatualização da hierarquia sexual da “pirâmide erótica”, vislumbrada por Gayle Rubin (2017). A partir desse revestimento de cientificidade, os empreendedores morais pretendem impor interpretações restritivas dos direitos humanos, ora negando a incorporação das questões de gênero e sexualidade nos tratados e convenções internacionais, ora deslegitimando a atuação de organismos nacionais e internacionais na defesa desses direitos, classificando como “ativismo judicial”, o que extrapolaria suas competências.

Essas organizações “antigênero”, heterogeneamente compostas por organizações da sociedade civil, católicos, evangélicos, mulheres e juventudes conservadoras, começaram a assistir, coordenadamente e em massa, a OEA em 2013, utilizando de um discurso ancorado na ciência com uma perspectiva regressiva e uma interpretação restritiva dos instrumentos internacionais de direitos humanos, além de resgatar a noção de direito natural, as “verdades biológicas” como absolutas e a articulação entre as agendas “antigênero” e antiaborto. Segundo Moragas (2020), esses atores defendem a família “cisheteronormativa”, ou “heteroprocridadora”, e os valores religiosos, reivindicando a exclusão do Estado em questões como a educação para a sexualidade e a diversidade; reduzem o escopo dos direitos humanos à proteção total da vida intrauterina; consideram que os direitos LGBTQIAPN+ são “novos direitos” que não devem ter precedência sobre direitos “essenciais”, como acesso à água e à educação; colocam-se como os defensores “verdadeiros” da essência e dos direitos das mulheres, além de caracterizarem o aborto como “uma forma de violência contra as mulheres” e a violência doméstica como uma consequência do “embaçamento” dos papéis de gênero. Para mais, argumentam que leis e políticas de igualdade e de não discriminação constituem um ataque à liberdade religiosa e que políticas contra o discurso de ódio às mulheres e aos LGBTQIAPN+ violam a “liberdade de expressão”.

No Brasil, a propagação da ofensiva contra a “ideologia de gênero” foi favorecida por algumas condições políticas, como os debates sobre o PNE e os Planos Estaduais de Educação e os ataques às diretrizes pedagógicas sobre gênero e sexualidade, a partir de 2013. Nesse sentido, a próxima seção tem por objetivo descrever e sistematizar os dados coletados durante a votação e interpretar as ideologias e demandas dos grupos de interesse sobre o PEE de Pernambuco e a EM nº 04/2015, buscando identificar os atores sociais envolvidos no processo de votação na Alepe.

3 ESTUDO DE CASO: A VOTAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024 foi sancionado pela presidenta da República, Dilma Rousseff, no dia 25 de junho de 2014, pela Lei nº 13.005 (Brasil, 2014). No art. 8º, a referida legislação estabelece que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei, ou seja, até 25 de junho de 2015”. O segundo parágrafo desse mesmo artigo determina que “os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deverão ser realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil” (Brasil, 2014).

Durante a discussão do PNE no Congresso Nacional em 2014, através de um *lobby* mobilizado por religiosos, representados principalmente pelos deputados evangélicos, as menções sobre gênero foram suprimidas do texto final. Essas mobilizações religiosas contra as referências de gênero nos planos de educação repetiram-se em 2015 nas discussões estaduais e municipais (Bedinelli, 2015).

No estado de Pernambuco, o deputado estadual pastor Cleiton Collins (Partido Progressista), um dos oito representantes da bancada evangélica da Alepe, apresentou a EM nº 4/2015 para retirar qualquer referência aos termos “igualdade de gênero” e “orientação sexual” no PEE (Pernambuco, 2015a, 2015b), violando, inclusive, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) a respeito da obrigatoriedade das discussões sobre diversidade na educação.

A votação do PEE e da EM nº 4/2015 ocorreu no dia 17 de junho de 2015 e teve início às 14 horas. A plenária estava bastante cheia e havia policiamento no local. Durante as discussões e votação das deputadas e deputados, ocorreram diversas discussões entre as pessoas que estavam assistindo à plenária e foi possível identificar dois grupos de interesses: os religiosos (evangélicos e católicos), a favor da emenda e de ideologia conservadora e fundamentalista; e o outro grupo mais diverso, que era contra a emenda e de ideologia progressista (professoras e professores, militantes LGBTQIAPN+, organizações da sociedade civil e coletivos).

O grupo dos que se identificam como religiosos gritava “família” e segurava cartazes e papéis com frases, como “pai + mãe + filho = família”. Um homem de terno e gravata, possivelmente um pastor evangélico, disse a outro homem, que estava contra a emenda, que os avós dele

devem ter vergonha do jeito que ele se expressava, referindo-se a sua orientação sexual. Percebe-se na fala deste homem, além de uma postura conservadora e moralista, um preconceito e discriminação com relação ao outro. O grupo de interesse progressista, contra a emenda do pastor, gritava frases como “o Estado é laico” e a favor da pluralidade de formas das famílias. Distribuíram panfletos sobre a importância da diversidade sexual e de gênero nas escolas.

Entre os discursos das deputadas e deputados também é possível classificar posições mais à direita e outras à esquerda, considerando, respectivamente, os discursos conservadores e progressistas. Nas posições à esquerda estavam a deputada Teresa Leitão (Partido dos Trabalhadores) e o deputado Edilson Silva (Partido Socialismo e Liberdade). Em seu discurso, Teresa Leitão disse que os deputados estavam sendo irracionais e contrariando os estudos e as práticas pedagógicas, além de colocarem as questões privadas e religiosas acima de direitos e interesses da sociedade. Edilson Silva disse que boa parte das pessoas estão desinformadas sobre o plano de educação e leu um panfleto, entregue nos gabinetes das deputadas e deputados, que informava sobre as consequências da “ideologia de gênero” nas escolas – uma das consequências era o ensino de práticas sexuais às crianças, o que representa uma deturpação da finalidade e do conteúdo da educação sexual e para a diversidade. O deputado finalizou alertando sobre a violência contra casais e pessoas homossexuais e a importância de se explicar melhor sobre a emenda.

Um dos discursos com posições à direita foi o discurso do deputado Silvio Costa Filho (Partido Social Cristão), que disse nunca ter visto um ambiente tão constrangedor na plenária e que o PEE tinha que ser aprovado, independente das pressões. Contudo, o deputado achava bastante radical o PEE referir-se à questão da educação para travestis e transgênero. O outro discurso foi o do deputado Adalto Santos (Partido Socialista Brasileiro), que alegou que a discussão se tratava do clamor das ruas, dos evangélicos e católicos, e pediu que este clamor seja ouvido na votação.

3.1 Resultados e discussão

Durante a plenária foram entregues na plateia uma cartilha e um panfleto que apresentavam explicações distintas sobre a questão do gênero nas escolas. A cartilha com o título “Você já ouviu falar sobre a ‘Ideologia de Gênero’?” informava sobre os perigos dessa “ideologia” para a formação das crianças e para as famílias, já que essa “ideologia” dizia que não existem as categorias “homem” e “mulher”. A cartilha também tinha o objetivo de mobilizar as pessoas

para comparecerem às câmaras e às assembleias para impedir a promoção da “ideologia de gênero” nas escolas, e finalizava informando a existência de organizações que querem destruir as famílias. Entre os termos principais contidos na cartilha estão: “perigo”, “risco”, “loucura”, “destruir” e “família”.

O panfleto “Por que é importante falar de diversidade sexual e gênero na escola?” informava que a educação é um “direito de todos e todas” e que nas “escolas que aprendemos a respeitar as diferenças” e a “formar cidadãos e cidadãs”; referia-se ao problema do *bullying* nas escolas; e finalizava mencionando a importância de um mundo sem preconceito. Os termos principais contidos no panfleto são: “garantir”, “transformar/melhorar o mundo”.

Com a votação, o PEE foi aprovado, bem como a EM nº 4/2015, que teve 11 votos contrários. Foram retiradas do plano as estratégias que faziam menção às questões de gênero e informavam o dever do Estado de ampliar e garantir políticas e programas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação sobre gênero, diversidade e orientação sexual, para a promoção da saúde e dos direitos sociais e reprodutivos de jovens e adolescentes e prevenção de doenças; bem como a realização de censos específicos sobre temas como a situação educacional de travestis e transgêneros (Pernambuco, 2015c).

O grupo que se posicionava contra a emenda – professoras e professores, militantes LGBTQIAPN+, organizações da sociedade civil e coletivos – ressaltou a importância das questões de gênero, diversidade e orientação sexual nas escolas, fundamentando-se na promoção da justiça social, da cidadania e dos direitos humanos.

Observa-se que a compreensão das questões de gênero, sob a ótica do grupo de interesse religioso e dos deputados representantes da bancada evangélica e de posições à direita, estava embasada no conservadorismo, na defesa de valores religiosos e tradicionais, e no repúdio da igualdade de gênero e da diversidade sexual. Para Pierucci, “não deixam de ser demandas reais dos setores populares com estoque muito limitado de informações políticas, apreensão menos articulada dos fatos políticos e da política como política e que, por isso mesmo, não separam as esferas da política e da moralidade privada” (1989, p.107). Esse desconhecimento é capitalizado e tornado um projeto pelos empreendedores morais, sobretudo por lideranças políticas e religiosas, que fazem do ataque ao que chama de “ideologia de gênero” uma verdadeira cruzada de disseminação de valores fundamentalistas e neoliberais.

Segundo Gonçalves (2011), em sua pesquisa sobre a bancada evangélica, afirma que “este segmento religioso chegou à política para ficar” e que sustentam posicionamentos veementes “sobre temas como: pesquisas com células-tronco embrionárias humanas, aborto, homossexualismo [*sic*], consumo de bebidas alcoólicas e o tabagismo”.

Nos estudos sobre a presença evangélica na política brasileira na década de 1990, Fonseca chama atenção para o paradoxo da presença dos evangélicos na política, que, por um lado, fortalece a democracia com a inserção de grupos marginalizados nos processos políticos, mas, por outro lado, acarreta em barreiras para a consolidação da democracia a partir da “estrutura autoritária adotada em algumas das igrejas evangélicas, do conservadorismo moral existente entre os evangélicos e do hábito de demonizar o outro” (Fonseca, 2002).

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O termo e o discurso da “ideologia de gênero” configuram-se como uma estratégia discursiva para retomar e manter a ordem “cis-heteropatriarcal”, branca, racista, capitalista, colonial, classista e autoritária, que marcam a formação social e política brasileira. Nesse sentido, o vínculo entre o neoliberalismo e o conservadorismo apresenta-se como um tipo de “contrato/aliança” de dominação e controle.

É importante evidenciar que, mais que movimentos com pautas “antidireitos” e “antigênero”, a ação desses empreendedores morais estabelece uma aliança político-cultural entre o neointegrismo católico e fundamentalismo neopentecostal, dois movimentos que são funcionais para o modelo econômico neoliberal (Ramirez, 2020). O objetivo principal é tomar, por via do mecanismo eleitoral da democracia formal, o Estado e suas instituições para impor visões sociais e econômicas excludentes e recuperar privilégios, já que a religião teve, historicamente, um papel central na educação primária e secundária.

No caso do estado de Pernambuco, foram retiradas as menções de gênero e diversidade sexual do PEE sem considerar os altos índices de violência contra a mulher e a população LGBTQIAPN+, registrados no ano anterior da votação, e a importância da elaboração de políticas públicas para enfrentar esse problema (Waiselfisz, 2014). Contudo, apesar da remoção – e não proibição – das questões de gênero e diversidade sexual no PEE, as educadoras e os educadores ainda têm autonomia e embasamento legal, por exemplo, nas DCN, para discutir essas temáticas nas escolas, já que as relações de gênero e orientação sexual são intrínsecas à sociedade.

Nesse contexto, considera-se a necessidade de refletir sobre alguns setores da bancada evangélica e a utilização de práticas antidemocráticas, clientelistas e patrimonialistas para inserção de valores morais e religiosos no Poder Legislativo, em contraposição aos interesses públicos e à efetivação de direitos humanos, além de compreender os limites do papel do Legislativo para decidir sobre a gestão da educação e sobre questões de direitos humanos direcionadas às minorias.

REFERÊNCIAS

- BECKER, Howard S. **Outsiders: studies in the sociology of deviance**. New York: Free Press, 1966.
- BEDINELLI, Talita. Católicos e evangélicos em cruzada contra a palavra gênero na educação. **El país**, 11 jun. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/11/politica/1434059650_940148.html. Acesso em: 27 jun. 2024.
- BRACKE, Sara; PATERNOTTE, David (ed.). **¡Habemus género! La Iglesia Católica y ideología de género: textos seleccionados**. Rio de Janeiro: Abia, 2017.
- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.
- BROWN, Wendy. The American nightmare: neoliberalism, neoconservatism and de-democratization. **Political Theory**, London, v. 34, n. 6, p. 690-714, Dec. 2006. Disponível em: <https://sxpoltics.org/wp-content/uploads/2018/05/Wendy-Brown-American-Nightmare.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- COOPER, Melinda. **Family values: between neoliberalism and new social conservatism**. New York: Zone Books, 2017.
- CORRÊA, Sonia. A “política do gênero”: um comentário genealógico. **Revista Cadernos Pagu**, Campinas, v.53, e185301, 2018.
- CORRÊA, Sonia; KALIL, Isabela. **Políticas antigênero en América Latina: Brasil – ¿La catástrofe perfecta?** Rio de Janeiro: Abia, 2019.
- CORRÊA, Sonia; PATERNOTTE, David; KUHAR, Roman. The globalization of anti-gender campaigns: transnational anti-gender movements in Europe and Latin America create unlikely alliances. **International Politics and Society**, Bruxelas, 2018. Disponível em: <https://www.ips-journal.eu/topics/democracy-and-society/the-globalisation-of-anti-gender-campaigns-2761/>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- CORRÊA; Sonia; PARKER, Richard. Prefácio. In: CORRÊA, Sonia; KALIL, Isabela **Políticas antigênero na América Latina**. Rio de Janeiro: ABIA, SPW, 2020.
- FONSECA, Alexandre Brasil Carvalho da. **Secularização, pluralismo religioso e democracia no Brasil: um estudo sobre evangélicos na política (1998-2001)**. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- GONÇALVES, Rafael Bruno. **“Bancada evangélica?”: uma análise do discurso parlamentar evangélico durante a 52ª Legislatura da Câmara Federal**. 2011. 219 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.
- KUSCHNIR, Karina. Antropologia e política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, São Paulo, jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000200014&script=sci_arttext. Acesso em: 7 jul. 2015.
- MORAGAS, Mirta. **Políticas antigênero en América Latina: el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA)**. Rio de Janeiro: Abia, 2020.

- PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Atas de Reunião**. Recife, 17 jun. 2015a.
- PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Emenda modificativa nº 4/2015**. Modifica o Projeto de Lei Ordinária nº 269/2015 do Poder Executivo. Recife, 2015b. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=A6D2BA2F864505F103257E6600718FC9>. Acesso em: 7 jul. 2015.
- PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Ordinária nº 269/2015**. Recife, 2015c.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, n. 11, p.104-132, 1989.
- RAMIREZ, Gabriela Arguedas. 2020. **Políticas antigênero en América Latina** – “Ideología de género”, lo “postsecular”, el fundamentalismo neopentecostal y el neointegrismo católico: la vocación anti-democrática. Rio de Janeiro: Abia, 2020.
- RUBIN, Gayle. Pensando o sexo: notas para uma teoria radical da política da sexualidade. *In*: RUBIN, Gayle. **Políticas do sexo**. São Paulo: Ubu Editora, 2017.
- WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência: homicídios e juventude no Brasil: atualização 15 a 29 anos**. Mapa da violência 2014. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional da Juventude; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2014. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_AtualizacaoHomicidios.pdf . Acesso em: 7 jul. 2020.

SISTEMA DE COTAS RACIAIS NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: ACESSO AO ENSINO SUPERIOR E AO MERCADO DE TRABALHO

Ana Carolina Arcanjo de Sousa
Renata Callaça Gadioli dos Santos

Resumo

A Universidade de Brasília (UnB) foi pioneira entre as universidades federais a implantar o sistema de cotas raciais em seu processo seletivo de ingressos na graduação. Sua implementação foi aprovada em junho de 2003, por meio do Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial. Transcorridos 20 anos desde sua implementação, é importante saber quais são alguns de seus efeitos. O artigo tem como objetivo apresentar o sistema de cotas raciais na UnB e os efeitos desta política de ação afirmativa no acesso dos egressos ao mercado de trabalho, a partir da perspectiva deles. Para tanto, foram coletadas informações junto aos formados de 2014/1 a 2019/2 da UnB. O escopo metodológico é misto, utiliza tanto abordagens qualitativas quanto quantitativas. Foram adotadas referências bibliográficas, dados de pesquisas realizadas pela UnB e pesquisa com os egressos. A pesquisa se fundamenta em teorias e conceitos como políticas públicas, ações afirmativas e mercado de trabalho. Como resultado encontramos o aumento de egressos de estudantes negros em 2019, que atingiu 39% das matrículas, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A pesquisa também revelou os efeitos positivos do ingresso dos estudantes à UnB e o acesso ao mercado de trabalho.

Palavras-chave: Política de cotas. Cotas raciais. Mercado de trabalho. Universidade de Brasília.

Abstract

The University of Brasília (UnB) was a pioneer among federal universities in implementing the quota system in its graduate admissions process. Its implementation was approved in June 2003, through the Goals Plan for Social, Ethnic and Racial Integration. Now that 20 years have passed since its implementation, it is important to know what some of its effects are. The article aims to present the racial quota system at the University of Brasilia and the effects of this affirmative action policy on graduates'

access to the job market, from their perspective. To this end, information was collected from UnB's 2014/1 and 2019/2 graduates. The methodological scope is mixed, using qualitative and quantitative approaches. Bibliographical references, data from research carried out by the University of Brasília and a survey of graduates were used. The research is based on theories and concepts such as public policies, affirmative action and the job market. As a result, we found an increase in black students graduating in 2019, which reached 39% of enrollments, according to the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira - INEP. The research also revealed the positive effects of students entering the University of Brasilia and access to the job market.

Keywords: Politics of quotas. Racial quotas. Job market. University of Brasília.

1 INTRODUÇÃO

O artigo busca apresentar o sistema de cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB) e os seus efeitos no acesso dos egressos ao mercado de trabalho. A pesquisa tem como objetivo geral verificar a relação entre a política de cotas raciais e o mercado de trabalho de alunos formados nos anos de 2014/1 a 2019/2 da UnB. Foi utilizado um método misto de pesquisa, que combina métodos quantitativos e qualitativos. Trata-se de uma pesquisa descritiva, realizada através da pesquisa bibliográfica, documental e da aplicação de questionário. Não é objetivo da pesquisa fazer análise comparativa entre os sistemas de cotas implementados pelas outras instituições de ensino superior públicas. Tampouco, caracterizar que a proposta da UnB foi a melhor implementada. O objetivo é, tão somente, compreender o quanto a política de cotas da UnB tem contribuído com o acesso ao mercado de trabalho pelos estudantes cotistas.

A priori, é importante entender o sistema de cotas raciais na UnB e no mercado de trabalho como um avanço positivo para amenizar as desigualdades raciais existentes nesses meios sociais.

O histórico do Brasil apresenta um país fundado em um contexto escravista e promotor da desigualdade racial presente em vários níveis da sociedade, principalmente na educação e no mercado de trabalho. Esse cenário se estendeu por vários anos e começou a sofrer modificações positivas através da promulgação da Lei de Cotas, Lei nº 12.711/2012, que foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012. Somente após aprovação da Lei de Cotas, tornou-se obrigatória a reserva de vagas para alunos de escola pública, de baixa renda, Pretos, Pardos e/ou Indígenas (PPI) em todas as instituições federais de ensino superior.

No que antecede a promulgação da Lei de Cotas, a UnB foi a primeira universidade federal brasileira a implementar um sistema de cotas. Mas, sabemos que ela não foi a primeira universidade do Brasil a implementar o sistema. Antes dela, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), por meio da Lei Estadual nº 3.708, de 9 de novembro 2001, instituiu o sistema de cotas raciais para as populações “negra e parda” na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf) (Santos, 2021). Em seguida, em 2002, o sistema de cotas foi implementado pela Universidade Estadual da Bahia (Uneb). Segundo Santos e Benevides (2018), a Uneb foi a primeira universidade da Bahia a estabelecer reserva de vagas para negros que tivessem estudado todo o fundamental II (5º ao 9º ano) e todo o ensino médio em escolas públicas. Diferente do processo instituído no Rio de

Janeiro, a UnB teve o parecer que instituiu o sistema de cotas aprovado em votação do Conselho Universitário (Consuni) (Silva, 2010).

Após esses três posicionamentos institucionais, foi a vez de uma instituição de ensino superior federal implementar o sistema de cotas para PPI – sendo a UnB a precursora na esfera federal. Sua implementação foi aprovada em junho de 2003, por meio do Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial. Segundo Carvalho (2004), o Plano de Metas pode ser considerado a síntese dos principais elementos do sistema de cotas e da política pública, adotados pelos conselheiros da UnB.

A adoção desse sistema em seu processo seletivo de ingressos na graduação, aumentou o índice de formação educacional formal na população negra do país, de Brasília e nos municípios que com ela formam um território de característica metropolitana. A implementação das cotas raciais na UnB foi o resultado de um processo longo de articulação de especialistas, integrantes do movimento negro e representantes do poder público (Brito, 2022). Não foi, no entanto, um processo tranquilo e amistoso. O processo de implementação do sistema de cotas raciais na UnB foi permeado por racismo velado, processos judiciais – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) movido pelo partido Democratas contra as cotas, em julho de 2009 – e posicionamentos contraditórios às cotas por alguns estudantes, mas, sobretudo, por profissionais da UnB, em especial os docentes. O depoimento de Brito (2022) nos mostra a dificuldade vivida à época:

A Universidade, apesar de as cotas raciais terem sido instituídas em 2003, ainda não estava preparada para receber os estudantes negros, quilombolas, indígenas, oriundos da escola pública, de diversas comunidades do território brasileiro. E conviver com o racismo estrutural velado era um desafio, faltava acolhimento, apoio financeiro. Os primeiros meses após o ingresso foram muito difíceis [...] (Brito, 2022, p. 93).

Contudo, a implementação desse sistema foi muito importante para o combate dos altos índices de desigualdade no ingresso de estudantes negros à UnB. Assim, após 20 anos desde a implementação do sistema de cotas na UnB, foram observados vários resultados positivos, dentre eles o aumento do número de egressos negros, que, em 2019, atingiu 39%, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Brasil, 2019). Atualmente, a UnB já matriculou 38.042 estudantes cotistas. Como ressalta Carvalho (2004), antes da implementação das cotas raciais na UnB, os negros na universidade representavam apenas 3%. Após o surgimento das cotas, de acordo com a UnB (Garonce; Cruz, 2020), o número de estudantes negros saltou para 48,7%.

O sistema de cotas raciais implementado em 2003 pela UnB, previu seu primeiro processo seletivo em 2004 e reservava 20% das vagas existentes. As cotas não eram a única política de ação afirmativa implementada à época. Conforme nos detalha Feres Júnior *et al.*, ação afirmativa é “todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo” (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 13). A UnB, visando apoiar os estudantes cotistas, complementou as cotas com algumas políticas de ação afirmativa, tais como: convidou os estudantes para participarem do Centro de Convivência Negra (CCN) e para se integrarem ao Programa Brasil Afroatitude, desenvolvendo pesquisas e/ou atividades de extensão, segundo Costa (2022).

Apesar dos importantes resultados, segundo a UnB (2013), na perspectiva do modelo adotado anteriormente pela universidade, o modelo atual do sistema de cotas é um retrocesso parcial na luta pela inclusão étnica racial no ensino superior, pois boa parte da reserva de vagas para negros no sistema atual depende da condicional de renda e origem escolar. Dessa forma, ao aderir exclusivamente à Lei de Cotas, a UnB retrocede em relação ao objetivo do Plano de Metas traçado em 2003: a inclusão plena e irrestrita da população negra.

Foi confirmada a importância dessa política no ingresso dos alunos beneficiários das cotas raciais na UnB. No entanto, algumas propostas definidas pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) em relação ao Plano de Metas, não foram integralmente cumpridas. Além das dificuldades enfrentadas pelos egressos, tais questões serão apresentadas nesse artigo. O sistema de cotas da UnB garantiu a inclusão racial e refletiu diretamente na formação e no acesso desses egressos ao mercado de trabalho, além de ser, ele mesmo um marco da democratização do ensino superior nacional.

Para o alcance efetivo dos resultados dessa pesquisa, faz-se necessário apresentar o Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial da UnB. Em seguida, abordamos a Lei nº 12.711/2012 e as desigualdades existentes no mercado de trabalho. Esta última parte foi construída a partir das informações do número de alunos formados e desligados durante os anos de 2014/1 a 2019/2. Estes dados foram levantados e disponibilizados pela Secretaria de Assuntos Acadêmicos (SAA/UnB). Por fim, apresentamos os dados primários coletados a partir de questionários encaminhados aos egressos cotistas da UnB que apresentam, também, o posicionamento e vivências destes no mercado de trabalho.

Sendo assim, este artigo ressalta a importância da permanência da Lei de Cotas e de possíveis melhorias desta política pública, uma vez que seus resultados ainda são insuficientes no quesito das metas traçadas pela própria política. É importante rever a Lei de Cotas para sanar suas falhas, garantir seus avanços e redesenhar seus instrumentos de aplicação.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

2.1 Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial e o acesso à Universidade de Brasília

O acesso à educação é um dos fatores mais importantes na formação do indivíduo para com a sociedade, além de ser um dos requisitos principais para o alcance de melhores oportunidades no mercado de trabalho. Para grandes autores como Darcy Ribeiro, a educação é um meio de transformações. Dessa forma, é importante analisar de que forma as oportunidades educacionais na UnB auxiliam a população negra e quais são os efeitos gerados no mercado de trabalho para estes jovens.

Como dissemos anteriormente, a educação é de suma importância para a sociedade, em especial, para a população negra que se esforça para alcançar o ensino superior. Sobre o acesso à universidade pública, há diversos fatores que impedem a população negra e outras minorias a ocuparem os bancos acadêmicos. Entre as dificuldades impostas temos a baixa qualidade do ensino médio público, que dificulta a realização qualitativa dos exames de ingresso – e é na escola pública que estuda uma grande parte da população negra. Temos ainda o elevado índice de repetência e evasão, e a exclusão histórica dessa comunidade ao acesso à educação e à renda, forçando os jovens a dividir o tempo de estudo com o trabalho, ou a desistir da sua formação educacional.

Essa disparidade no acesso à educação tem se mantido ao longo dos anos, afetando o ingresso da população negra às universidades. Esse reflexo na desigualdade se estendeu à UnB. Segundo Carvalho e Segato (2004), a universidade apresentava níveis muito altos de desigualdade de ingresso entre alunos negros e brancos e a exclusão dessa minoria era evidente nos corredores de uma universidade branca e elitista antes de 2004.

A discussão para a adoção do sistema de cotas na UnB surgiu a partir de dois fatores: dados de 2002 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que apresentaram o retrato da desigualdade racial na sociedade brasileira, principalmente nas universidades federais, e o caso Ari, em 1998. Arioaldo, o primeiro

estudante negro de doutorado do curso de antropologia da UnB. Ari foi também o primeiro estudante negro reprovado em disciplina de doutoramento. É preciso ressaltar, como detalha o professor Jorge Carvalho (2005), em 20 anos, na disciplina em questão, ninguém tinha sido reprovado. O primeiro estudante reprovado na disciplina obrigatória era justamente o Ari, um estudante negro.

De acordo com pesquisas realizadas, nos anos 2000, a porcentagem de estudantes pretos e pardos na instituição era inferior a 1% e, ainda de acordo com Carvalho (2004), antes da implementação das cotas raciais a porcentagem de negros na UnB não passava dos 3%.

A aprovação do sistema de cotas na UnB não se deu em contexto tranquilo. Ao contrário, as discussões iniciadas pelo “Caso Ari”, em 1998, foram alimentadas nos anos seguintes até chegar na aprovação do Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial. Os conflitos e as resistências eram maiores entre os docentes.

Com o intuito de alterar o cenário de desigualdade presente, a UnB se tornou a pioneira na implementação de cotas raciais em seu sistema de ingresso. Após um longo período de discussões, o Cepe da UnB aprovou, em junho de 2003, o Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial.

Do Caso Ari à aprovação do Plano, Romão de Siqueira (2004) descreve três períodos de constantes e ininterruptos embates: a) proposição (1999 a 2000): os professores elaboradores do Plano de Metas apresentaram sua proposta inicial ao Núcleo de Estudos Afro-brasileiros, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB (NEAB/CEAM/UnB). Dúvidas e reações negativas não deixaram de existir. Os autores dos planos sofreram retaliações e tentativas de silenciamento em seu departamento; b) disseminação e discussão (2000 a 2001): o debate ganha força à medida que a luta de Ari deixa de ser um simples pedido de revisão de nota e ultrapassa as paredes do departamento. O caso passa a ser universitário e associado a situações semelhantes dentro da universidade e fora dela. Alianças para o desenvolvimento de projetos foram articuladas entre as universidades federais do Maranhão, do Rio de Janeiro, do Paraná e de Brasília. Com a preparação da equipe brasileira que iria para a Conferência de Durban, as questões de raça e racismo ganham destaque nacional; c) consolidação e aprovação (2002 a 2003): a discussão já se encontrava consolidada e ampliou-se o processo para sua politização, buscando alianças para que a votação no Cepe lograsse êxito. Discussões de raça

não se encontravam somente referentes à ausência de discentes negros na UnB, mas também de docentes. Grupos de estudo e apoio foram criados, como o EnegreSer.

O Plano de Metas, elaborado pelos professores do Departamento de Antropologia da UnB (DAN/ UnB) como resposta à reprovação de Ari, foi aprovado em 2003 e contou com três principais pontos: a) a disponibilização de 20% das vagas do vestibular da UnB para estudantes negros e a reserva de um pequeno número de vagas para indígenas; b) programa de apoio, em parceria com as escolas públicas de ensino médio do Distrito Federal, para alunos de baixa renda; c) a criação de bolsas para a manutenção e permanência dos ingressantes indígenas, negros e de baixa renda na UnB.

Esse sistema de ingresso começou a vigorar a partir do segundo semestre de 2004. A implementação da política pública de cotas raciais contou com atores fundamentais que contribuíram para esse avanço na UnB. Os professores do DAN/UnB, José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato, foram os responsáveis por incentivar e elaborar o Plano de Metas.

Foi estabelecida uma importante e fundamental diretriz para a aprovação do plano: criou-se uma comissão responsável pelo acompanhamento da política, a Comissão de Implementação do Plano de Metas (CIPM), constituída pelo Cepe. A professora Dione Oliveira Moura, próxima à reitoria (Siqueira, 2004), foi indicada pelo Cepe como relatora do projeto de ações afirmativas e presidente da CIPM.

Segundo o mesmo autor, o contraponto da CIPM foi sua constituição integralmente com membros do Cepe, sem experiência com a temática. Nenhum outro docente ou discente que esteve envolvido com o processo de discussão, elaboração e aperfeiçoamento do Plano de Metas foi convidado a compor a CIPM – o que resultou em dificuldades de detalhamento e implementação do Plano ao longo dos anos. Um dos principais pontos relaciona-se ao público que deveria ser beneficiado dos 20% das cotas, qual seja: negros (pretos + pardos). A preocupação estava centrada na possibilidade de fraudes e nas maneiras de impedi-las.

Conforme mencionado pela repórter Débora Brito (2018) no site da Agência Brasil, durante a implantação das cotas na UnB no primeiro ano de adoção desse sistema, houve um ingresso de 376 estudantes negros beneficiados pelo programa. Essa conquista positiva era claramente visível nos espaços acadêmicos da universidade. Paralelamente, o estudo apresenta informações divulgadas em uma matéria escrita por Luíza Garonce e Carolina Cruz através do G1 em 2020,

realizada com base em uma pesquisa social da UnB que apontava que a proporção de cotistas na instituição tinha crescido de 10%, em 2003, para expressivos 48,7%, em 2020.

Apesar dos avanços no ingresso de estudantes negros, a representatividade desse grupo ainda é limitada entre os professores da UnB. Houve um aumento no número de docentes negros, contudo esse percentual de autodeclarados negros é baixo, com apenas 21% dos 636 professores. Essa discrepância evidencia que os professores negros ainda possuem dificuldades de aprovação no processo seletivo, bem como sugere que devemos observar atentamente o processo de escolha promovido pelos departamentos.

A criação do Plano de Metas também previu o acompanhamento acadêmico e psicossocial para os ingressantes cotistas e indígenas. Além disso, estabeleceu o caráter social para as escolas públicas, com o objetivo de acompanhar alunos do ensino médio de baixa renda e promover um ensino de qualidade apoiado na permanência desses estudantes.

Foram dez anos de implementação do Plano de Metas. Após esse período, havia o planejamento de sua avaliação. A avaliação ocorreu com a implantação da Lei nº 12.711/2012. Segundo Bernardino-Costa e Borges (2021, p. 5), as avaliações do Plano de Metas ocorreram no Consuni e, de certa forma, foi considerada um freio no “avanço de Políticas de Ações Afirmativas centradas unicamente no quesito racial”. A universidade aderiu à Lei de Cotas, implementando-a no primeiro vestibular de 2013.

Este estudo também apresenta dados coletados pela própria universidade durante os dez primeiros anos da política de cotas. De acordo com a matéria da Secretaria de Comunicação da Universidade de Brasília (Secom/UnB), o sistema de cotas possibilitou o aumento dos ingressantes na universidade, mirando a redução do racismo e a forma que ele afeta e distorce as questões socioeconômicas da sociedade, além de garantir o acesso ao ensino superior e à qualificação profissional pela população negra (Veloso, 2018). Além disso, a UnB (2013) concluiu que os primeiros anos da implementação desse sistema trouxeram resultados positivos, afirmando o acerto em escolher esse caminho e a necessidade de se manter a política pública de inclusão social e racial.

Os dados disponibilizados pela UnB (2013) revelam que o aumento do ingresso de estudantes negros através do sistema de cotas também resultou em um crescimento no número de alunos formados. Durante o período de 2004/2 a 2012/2, os alunos cotistas representaram 18,5% do número total de formados. Ao analisar esses dados, fica evidente o progresso significativo da

inclusão racial e social na UnB, permitindo que esses estudantes se formem e se qualifiquem para a área profissional. Esses avanços refletem o compromisso da instituição em promover equidade e oportunidades para todos os seus alunos, independentemente de sua origem étnica ou social.

Outro ponto importante abordado durante o estudo foi o apoio à permanência para esses estudantes, já que a manutenção desses alunos é de suma importância. É interessante frisar que boa parte dos estudantes, ao ingressar na universidade, estão suscetíveis a diversas desigualdades presentes na sociedade, principalmente no que se diz respeito às condições socioeconômicas. Visando combater essas desigualdades, o Plano de Metas para a Integração social, Étnica e Racial incluiu o apoio à permanência a esses estudantes:

1. A Universidade de Brasília aloca bolsas de manutenção para os estudantes indígenas e para aqueles estudantes negros em situação de carência, segundo os critérios usados pela Secretaria de Assistência Social da UnB. 2. A UnB, em parceria com outras instituições como a FUNAI, propiciará moradia para os estudantes indígenas. Além disso, concederá preferência nos critérios de moradia para os estudantes negros em situação de carência (Carvalho, 2004, p. 55).

A preocupação em manter esses estudantes na universidade é um fator essencial para que a política de cotas alcance o seu objetivo: a formação desses alunos para alcançarem melhores oportunidades no mercado de trabalho.

O estudo realizado pela UnB, em 2013, avaliou os resultados iniciais da implementação da política de cotas. Durante o período de 20 de maio de 2013 a 9 de junho de 2013, foi aplicado um questionário aos alunos que se formaram e que foram beneficiados pelo sistema de cotas na instituição. Dentre as questões, foram avaliados alunos beneficiados por bolsas, de acordo com os resultados da pesquisa, 51% dos formados receberam algum tipo de bolsa e 49% não tiveram acesso ao apoio permanência.

Os dados apresentados evidenciam que boa parte dos alunos tiveram acesso ao apoio permanência na universidade. Nesse sentido, a implementação da política de cotas na UnB combinada com a política de apoio permanência resultou em avanços na promoção da inclusão racial.

Portanto, a implementação do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial, foram essenciais para o combate às desigualdades presentes na educação superior. Apesar disso, o estudo realizado apresenta algumas propostas que não foram totalmente cumpridas pelo Cepe:

1. Segato relata na entrevista dada a Secretaria de Comunicação da Universidade de Brasília - SECOM/UNB que ao realizar a proposta da política de cotas sugeriu-se monitorar a implementação a cada ano, com o intuito de avaliar a forma de execução e assim trazer melhorias para o funcionamento da política, o que não aconteceu;
2. Ainda, segundo Segato na entrevista realizada pela Secretaria de Comunicação da Universidade de Brasília - SECOM/UNB, a previsão da criação da comissão psicopedagógica, a ouvidoria especializada, para atender os alunos acerca dos problemas de discriminação e exclusão na universidade também não foram implementadas;
3. Segundo a avaliação realizada pela Universidade de Brasília em 2013 ao sistema de cotas, após 10 anos da sua implementação, a interrupção desse sistema impediria a inserção racial em sua plenitude, tanto de forma numérica como de inclusão, como foi proposto pelo plano de metas;
4. De acordo com a UnB (2013), o ingresso pelo sistema PAS ficou excluído do sistema de cotas, afetando a porcentagem estabelecida pelo plano de metas de 20%. Com essa exclusão, a UnB implementou ao longo dos 10 anos apenas 15% de reserva de vagas para o sistema de cotas (Sousa, 2022, p. 33).

O estudo realizado no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), desenvolvido pelas autoras, concluiu que a implementação do Plano de Metas de Integração Social, Étnica e Racial foi um marco para a democratização do ensino superior na UnB. Apesar das dificuldades enfrentadas pela universidade, a instituição se manteve firme e se tornou uma referência no modelo de sistema de cotas adotado por ela.

É importante ressaltar que, até a sanção da Lei nº 12.711 em 2012, a UnB adotava um sistema de cotas que reservava 20% das vagas para estudantes negros e uma pequena porção para indígenas. Os candidatos tinham a opção de ingressar através do vestibular tradicional ou do Programa de Avaliação Seriada (PAS). Esse sistema de cotas perdurou na UnB até o surgimento da Lei nº 12.711/2012, que possibilitou a expansão das cotas para as demais universidades e institutos federais de ensino superior.

Após a sanção da Lei de Cotas, de acordo com o estudo e na perspectiva do modelo adotado anteriormente pela universidade, o modelo atual do sistema de cotas é um retrocesso parcial na luta pela inclusão étnica e racial no ensino superior, pois boa parte da reserva de vagas para negros no sistema atual depende da condicional de renda e origem escolar (UnB, 2013). O primeiro modelo instituído pela UnB garantia a inclusão plena e irrestrita da população negra.

2.2 A Lei de Cotas

O debate sobre a Lei de Cotas no Brasil emerge de um contexto histórico e social permeado por disparidades educacionais e étnico-raciais. Nesse cenário, a amplificação dos debates sobre as desigualdades raciais, com foco na inclusão no ensino superior, culminou na proposição de um

projeto de lei destinado a assegurar os direitos de acesso à essa esfera educacional para a população negra. De acordo com o autor Renato Emerson:

Essa difusão da discussão racial, articulada à problemática da inclusão no ensino superior, criou um contexto no qual se fortaleceu a ideia da construção de políticas públicas voltadas para o acesso qualificado de negros na universidade, o que veio a culminar na criação de políticas de reserva de vagas para negros hoje um debate nacional (Santos, 2006, p. 21).

Antes da aprovação da Lei de Cotas, no final de 2004, ano da implementação do Plano de Metas da UnB, havia 14 universidades públicas com políticas de cotas raciais voltadas para negros já aprovadas, em todas as regiões do país (Santos, 2006). As universidades que adotaram esse sistema através de conselhos e decisões internas, também foram essenciais para a implementação da Lei de Cotas, à exemplo a Uerj e a Uneb, consideradas pioneiras na adoção da política afirmativa.

Assim, a Lei nº 12.711 foi aprovada em 29 de agosto de 2012, como uma política pública de ação afirmativa na educação superior. Com a promulgação da lei, ficou determinado que as instituições federais de educação superior devem destinar 50% das vagas aos estudantes provenientes de escolas públicas, levando em consideração critérios de renda e raça, e manter 5% das vagas, exclusivamente, para candidatos autodeclarados negros.

Em 2012, a UnB passou por alterações substanciais em seu sistema de cotas raciais em resposta à promulgação da Lei nº 12.711/2012. Segundo dados do jornalista Vitor Mendonça, do Jornal de Brasília (Mendonça, 2022), o ano de 2013 marcou a realização do primeiro processo seletivo da UnB sob a nova legislação. Apesar de apresentar uma configuração diferenciada em relação ao sistema previamente adotado pela UnB, a Lei de Cotas revelou-se uma política crucial para fomentar a inclusão da população negra, parda e indígena nas instituições federais de ensino.

É importante ressaltar que a UnB foi um dos importantes atores para as ações que determinaram a sanção da Lei de Cotas, mas não o único e nem o mais importante ator. O que houve foi a soma de lutas, de experiências e da adesão de muitas universidades públicas na construção do sistema. A UnB se tornou protagonista nacional ao adotar o sistema de cotas para PPI. Na sequência, a pauta da constitucionalidade desse sistema na universidade entrou em debate no STF em 2010 (UnB, 2013).

A democratização da educação no ensino superior se estendeu para as demais universidades federais após a implementação da Lei de Cotas. Essa mudança generalizou as cotas para escola

pública e fixou subcotas para PPI com os duplos condicionantes de renda e de origem escolar (UnB, 2013). De acordo com a Lei nº 12.711/2012:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil, 2012a).

A partir de agora, as universidades e os institutos federais de ensino superior reservam 50% de suas vagas para estudantes provenientes de escolas públicas. Uma parte dessas vagas é destinada aos alunos de famílias com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo. Além disso, há preferência para a ocupação dessas vagas por Pessoas Com Deficiência (PCDs) e aqueles que se autodeclararam pretos, pardos e/ou indígenas, conforme as regras estabelecidas pelo IBGE.

Essa nova porcentagem difere da taxa anterior de 20% que a UnB havia imposto com base no Plano de Metas e na reserva exclusiva de vagas para estudantes negros. Agora, o cenário é mais amplo e abrange uma maior diversidade de grupos sociais, visando a promoção de uma educação mais inclusiva e igualitária. Nesse sentido, com a implementação da Lei nº 12.711/2012 nas instituições federais, fica evidente a ampliação e inclusão de estudantes negros no acesso ao ensino superior. Essa legislação trouxe avanços significativos, promovendo maior diversidade e igualdade de oportunidades no ambiente acadêmico.

A Lei de Cotas é regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012. Conforme informações do Ministério da Educação (MEC) (2012b), esse decreto estabelece as condições gerais para a reserva de vagas, define a metodologia para o acompanhamento dessas reservas e estipula as regras de transição para as instituições de ensino superior. Além disso, existe a Portaria Normativa nº 18/2012, emitida pelo MEC, que também é relevante para a aplicação da lei. É importante ressaltar que essa legislação se aplica tanto aos vestibulares tradicionais quanto ao Sistema de Seleção Unificada (SiSU), abrangendo ambos os métodos de ingresso nas instituições de ensino superior.

A permanência nas universidades também é uma preocupação. Consequentemente, no mesmo ano de implementação da Lei nº 12.711/2012, o MEC reforçou a política de assistência estudantil por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Esse programa foi implementado para proporcionar suporte e apoio financeiro aos estudantes, garantindo uma maior igualdade de oportunidades no ensino superior e fortalecendo o acesso e permanência de alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Os avanços na inclusão da população negra na UnB, a partir do Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial e o surgimento da Lei de Cotas são perceptíveis. Além de ser uma das instituições pioneiras na implementação do sistema de cotas, a UnB se tornou uma referência para a sanção da Lei de Cotas. De acordo com a repórter Carolina Pimentel (2023) da Agência Brasil, desde 2004, o primeiro ano da implementação da política pública, 38.042 estudantes ingressaram na UnB através desse sistema. Nesse sentido, pode-se observar uma universidade focada em combater a desigualdade racial presente na educação superior, além da construção de um ambiente diverso e inclusivo.

É importante destacar uma entrevista dada à Secom/UnB, pelos professores responsáveis pela criação do Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial, Rita Laura Segato e José Jorge de Carvalho, do DAN/UnB. De acordo com eles,

há muito a comemorar com os avanços proporcionados pela política de cotas, no entanto, ainda enfrentamos desafios para sua consolidação. Estes desafios incluem a necessidade de combater fraudes, estender as cotas para a pós-graduação e para a seleção de docentes, além de incluir disciplinas acadêmicas que abordem os saberes da população negra (Veloso, 2018).

Essas questões se estendem para várias universidades que adotam o sistema de cotas.

Além dos problemas internos da política em si, há diversos fatores externos que afetam significativamente os alunos, especialmente decorrentes das desigualdades socioeconômicas. Essas disparidades precisam ser enfrentadas para garantir a efetiva inclusão e igualdade de oportunidades no ensino superior para todos os estudantes beneficiados.

Em 2020, a universidade deu mais um passo importante em direção à inclusão na instituição: a política de cotas foi estendida para a pós-graduação. Foi deliberado 20% das vagas de cada edital para candidatos negros e ao menos uma vaga adicional em todas as seleções de *stricto sensu* para indígenas e quilombolas (Pimentel, 2023). A implementação das cotas para a pós-

graduação entrou em vigor no primeiro semestre de 2021 e outras discussões acerca da reserva de vagas para docentes estão em andamento.

É importante ressaltar que, apesar dos resultados positivos alcançados pela UnB, a Lei de Cotas ainda não atingiu o seu objetivo principal: o combate pleno às desigualdades raciais existentes na educação superior. O racismo segue sendo estrutural na formatação da sociedade que permitiu que, nos últimos anos, diversos direitos fossem negados por governos conservadores. O resultado foi a exposição social de um racismo exposto sem pudor de existir, expressado por muitas pessoas. Por isso, é necessário que a política de ações afirmativas se mantenha e se expanda na sociedade brasileira e, também, seja combinada com outras políticas públicas, para que a convivência com a diferença possa permitir uma naturalização das aproximações humanas juntamente com a garantia de direitos, em especial o direito à educação e à ocupação de postos de trabalhos com equidade.

2.3 A desigualdade no mercado de trabalho

Nos tópicos anteriores foram abordados a importância da implementação do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial na UnB e a sanção da Lei nº 12.711 em 2012, além disso, também foram apresentados os avanços e resultados positivos dessas políticas públicas para a inclusão racial nas universidades federais, em especial a UnB. Nessa perspectiva, esse sistema tem se mostrado eficaz, uma vez que o número de estudantes negros ingressantes vem aumentando ao longo dos anos, tornando as universidades mais diversas e inclusivas.

Apesar do surgimento de várias políticas públicas de combate à desigualdade racial, é importante entender que ainda há diversos fatores que reproduzem essa desigualdade na sociedade brasileira. A educação ganha destaque, afetando diretamente outras importantes dimensões, como o mercado de trabalho, assim:

A exclusão socioeconômica a que está submetida a população negra produz perversas consequências. De um lado, a permanência das desigualdades raciais naturaliza a participação diferenciada de brancos e negros nos vários espaços da vida social, reforçando a estigmatização sofrida pelos negros, inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros à qual é negada a igualdade de oportunidades que deve o país oferecer a todos (Jaccoud; Beghin, 2002, p. 37).

Neste tópico, devemos nos perguntar qual a relação em discutirmos o acesso e a permanência no ensino superior com a temática do artigo e da pesquisa. À medida que os/as estudantes cotistas encontram dificuldades de permanecer no curso ou de concluí-lo, uma máxima da educação elitista se expressa: uma educação para a manutenção da ordem vigente (Mészáros,

2006). Uma ordem vigente capitalista que precisa de mão de obra barata, que não é capaz de contestar sua realidade e que permanece onde está. Dessa maneira, a educação tratada como serviço de elite excluiu historicamente a população negra do acesso à educação e tratou o ensino superior como exclusivo à população branca.

Analisarmos o atual acesso e permanência de estudantes negros ao ensino superior é importante para entendermos a possibilidade subversiva do sistema de cotas em se contrapor ao sistema capitalista, e voltar a educação para a prática da liberdade e da democracia. Não acreditamos haver possibilidade de democracia sem que a equidade e justiça social para a população negra seja garantida.

A formação em educação de nível superior desse grupo social pode permitir melhorias na empregabilidade e no acesso ao mercado de trabalho. Afinal, a educação deve garantir “estratégias apropriadas e adequadas para mudar as condições objetivas de reprodução, como para automudança consciente dos indivíduos chamados a concretizar a criação de uma ordem social metabólica radicalmente diferente” (Mészáros, 2006, p. 65). É o que esperamos ver com estudantes negros concluintes do ensino superior, uma vez que a história econômica do Brasil é marcada pelo trabalho escravo e pela subjugação dos indivíduos negros.

Estes foram submetidos a condições desumanas. A população negra passou por diversas situações de trabalho em condições precárias, com a falta de remunerações e de direitos trabalhistas. Apesar da abolição da escravatura há quase 133 anos, a discriminação e a desigualdade racial ainda se encontram presentes no mercado de trabalho.

Diante desse contexto histórico, os setores econômicos com as piores condições laborais em termos de salário, direitos trabalhistas e de estabilidade contam com a mão de obra de uma grande parcela da população negra. Assim, a taxa de subutilização entre pretos e pardos é de 28%, enquanto entre brancos, o percentual é de 18,8% – como apontam as pesquisas do IBGE de 2019. De acordo com o IBGE (2019), a desvantagem desse grupo populacional se mantém mesmo quando é considerado o recorte por nível de instrução. Entre pessoas com superior completo ou mais, a taxa de subutilização de negros era de 15% e, entre brancos, era de 11,5%.

Já a diferença de salário médio chega a 73%, com destaque para os homens brancos, que têm vantagem quando comparados às mulheres brancas e às mulheres e aos homens pretos e pardos. De acordo com o IBGE (2019), o recorte em categorias de rendimento, segundo o tipo de

ocupação, revelou que, tanto na ocupação formal como na informal, pessoas pretas ou pardas receberam menos do que pessoas brancas.

Vale ressaltar que, como foi anteriormente dito, a educação é um dos principais meios de contribuir para melhores oportunidades no mercado de trabalho. No entanto, é possível observar que a reprodução da discriminação e da desigualdade social dos meios educacionais, assim como no ensino superior, reflete diretamente no mercado de trabalho. Esta é uma das razões que explicam porque a população negra brasileira tem feito pouco progresso em relação às profissões de maiores prestígios no meio social.

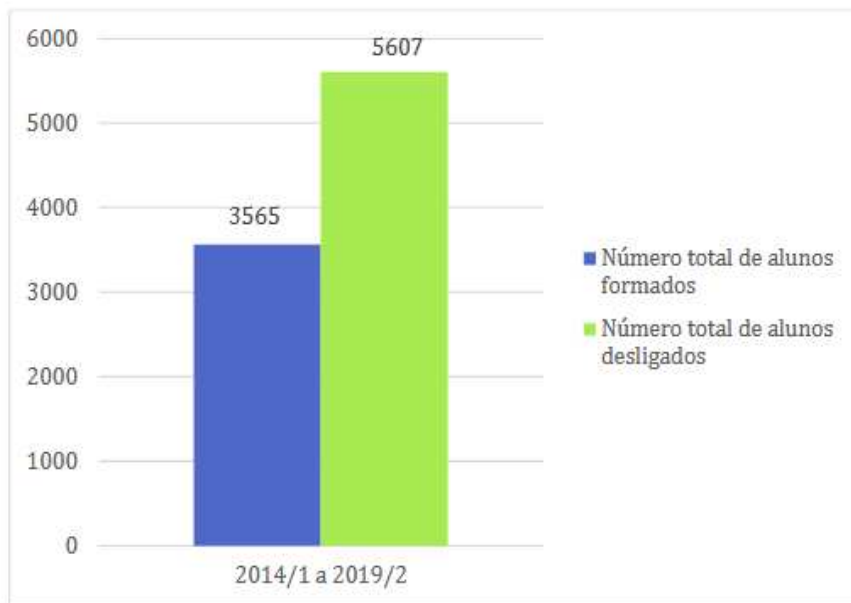
Os dados apontados apresentam a diferença no modo de inserção da população negra no mercado de trabalho, como também, a falta de uma educação básica de qualidade. Ambos afetam de forma desigual as diversas dimensões da sociedade, mas quando combinados, destroem o futuro de grupos impedidos de acessá-los com qualidade. Assim, os instrumentos de políticas públicas de combate a essas desigualdades servem para amenizar e diminuir essa desigualdade entre as raças.

É a partir desse cenário que houve uma preocupação em saber como os egressos cotistas da UnB estavam lidando com o mercado de trabalho. Inicialmente, a pesquisa se preocupou em verificar a permanência desses alunos cotistas na UnB e o seu egresso para atuar no mercado e trabalho. Mas antes, é importante compreender se os alunos cotistas estão alcançando o diploma da graduação.

Para a verificação dessas variáveis, foi solicitado junto à SAA/UnB o número de alunos formados e desligados durante os anos de 2014/1 a 2019/2. De acordo com o estudo, os anos escolhidos dão margem para que os estudantes tenham se formado e já estejam atuando no mercado de trabalho; além disso, a análise poderá contribuir para futuras pesquisas sobre o tema com dados extraídos recentemente. Os dados foram analisados e organizados através de gráficos.

Conforme a imagem a seguir, o Gráfico 1, extraído da pesquisa, demonstra a diferença entre a relação total de estudantes cotistas formados e desligados da UnB nos anos de 2014/1 a 2019/2. Assim, o número de ingressantes por meio de cotas raciais e formados foi menor (38,86%) do que o número de alunos desligados (61,13%).

Gráfico 1: Quantidade total de alunos beneficiários das cotas raciais formados e desligados – 2014/1-2019/2



Fonte: Sousa (2022, p. 45).

A conclusão diante do gráfico apresentado é que o desligamento dos alunos ingressantes por meio das cotas raciais na UnB pode ser atribuído a fatores tanto externos quanto internos. Embora a evasão estudantil seja um problema recorrente em várias universidades brasileiras, é crucial conduzir pesquisas e investigações para compreender os motivos reais que levam esses estudantes a serem desligados de seus cursos. Identificar e compreender esses fatores é fundamental para implementar medidas eficazes de suporte e retenção dos alunos cotistas, assegurando que possam concluir suas formações acadêmicas com êxito. Assim:

De acordo com dados já apresentados neste trabalho, apesar do bom desempenho em relação aos índices acadêmicos, grande parte dos alunos cotistas precisam de apoio social, psicológico e financeiro para se manter na universidade. É importante também, que haja um currículo que permita que eles consigam se ambientar em seus cursos, já que pelas desigualdades raciais existentes na sociedade, são os alunos que mais estão em desvantagens em relação aos níveis sociais (Sousa, 2022, p. 45).

Vale ressaltar que a evasão no ensino superior não é um problema recorrente apenas dos estudantes cotistas. De acordo com o Inep (Brasil, 2021), a taxa de evasão no ensino superior chega a quase 60% em instituições públicas e privadas. Desse modo, o combate à essas altas taxas devem ser combinado com políticas públicas de assistência aos estudantes.

Além disso, é importante que a política de cotas passe por um monitoramento para que encontre soluções para os problemas relacionados à evasão dos estudantes cotistas, já que mais importante do que o acesso do cotista à universidade é a conclusão do curso escolhido para uma

posterior entrada no mercado de trabalho. Apesar desse cenário, é fundamental destacar o significativo número de alunos cotistas que alcançaram a formação acadêmica ao ingressar na UnB por meio das cotas sociais e raciais. Ao todo, 3.565 alunos foram formados, representando 38,86% do total. Essa estatística ressalta a importância contínua da política de cotas para superar desigualdades na educação do ensino superior e permitir que esses estudantes avancem e ocupem espaços relevantes no mercado de trabalho. A política de cotas demonstra seu papel essencial na promoção da inclusão e igualdade de oportunidades, impulsionando o desenvolvimento profissional e social desses estudantes.

2.4 Egressos cotistas da Universidade de Brasília e o mercado de trabalho

O acesso à educação por meio de cotas representa um avanço significativo na promoção da igualdade, oferecendo oportunidades a grupos excluídos historicamente. Para o cotista, o percurso do ensino médio ao mercado de trabalho é uma jornada marcada por desafios e conquistas. Assim, mostrou-se necessário explorar pontos importantes para o acesso do cotista ao mercado de trabalho. Nos tópicos a seguir, serão apresentadas as etapas essenciais para o objetivo principal: o acesso do cotista ao ensino médio e ao mercado de trabalho.

Em Brasília, o estudante negro pode entrar na UnB por dois meios, atualmente: pelo PAS, um processo seletivo realizado ao longo dos três anos do ensino médio; pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) exame realizado nacionalmente ao final do ensino médio e o tradicional vestibular realizado pela própria UnB. Ter uma boa formação no ensino médio qualifica o estudante a uma vaga no ensino superior.

2.4.1 O acesso à Universidade de Brasília a partir do ensino médio

O acesso ao ensino médio é um período decisivo para o avanço dos estudantes ao ensino superior e, conseqüentemente, o seu egresso para atuação no mercado de trabalho. Assim, o contato do aluno com orientações acerca das cotas raciais e o acesso ao ensino da história e cultura afro-brasileira e africana na educação básica torna-se essencial para a percepção desses estudantes enquanto negros na sociedade. Essas temáticas proporcionam uma compreensão mais profunda dos espaços que eles precisam ocupar. Ao abordar esses assuntos, os alunos são capacitados a valorizar sua identidade, história e cultura, permitindo que se reconheçam como parte importante da sociedade e contribuam de forma significativa para a construção de um ambiente mais inclusivo e igualitário.

Para verificar esse tópico, foi realizada uma pesquisa através de um questionário disponibilizado *on-line* para os alunos egressos da UnB no período de 2014/1 a 2019/2. Inicialmente, o questionário abordou questões acerca de orientações para a utilização das cotas raciais; o ensino sobre a história da cultura afro-brasileira; e, por fim, a influência desse conteúdo no ingresso do estudante na universidade.

No total, 12 egressos da UnB participaram do questionário. Em suas respostas, pode-se concluir que:

Nesse primeiro tópico pôde-se observar que no período escolar que antecede o ingresso dos alunos cotistas da Universidade de Brasília, 8 desses alunos não receberam orientações acerca das cotas raciais, em contrapartida, apenas 4 receberam orientações sobre as cotas raciais. Além disso, grande parte dos egressos não tiveram acesso ao ensino sobre a história da cultura afro-brasileira e africana no ensino médio, representando 10 participantes, enquanto apenas 2 desses formandos tiveram o acesso ao ensino da história a cultura afro-brasileira e africana no ensino básico. Apesar disso, 10 participantes responderam que tiveram acesso a informações por outros meios, como a internet, livros e revistas e apenas 2 não tiveram nenhum acesso a esse tipo de conteúdo (Sousa, 2022, p. 55).

É evidente a necessidade de reforçar nas escolas de ensino básico a importância de repassar orientações sobre o sistema de cotas e promover o acesso ao ensino da história da cultura afro-brasileira e africana a todos os estudantes. De acordo com as respostas do questionário, cinco dos egressos consideraram que o conteúdo sobre a história da cultura afro-brasileira e africana teve uma influência significativa em seu ingresso na UnB, cinco responderam que teve uma influência menor e dois consideraram o conteúdo indiferente.

Esses dados reforçam que tais conteúdos têm um papel transformador e influente na vida desses estudantes, uma vez que a compreensão e valorização dessas temáticas durante a educação básica os auxiliam a tomar consciência de sua importância e contribuem para sua formação cidadã. Portanto, é essencial fortalecer o ensino dessas questões nas escolas, para que os alunos possam reconhecer sua própria história e cultura, além de promover uma sociedade mais inclusiva e justa.

Em suma, reconhecer e valorizar a importância do estudante negro no ensino médio é um passo significativo na promoção da igualdade de oportunidades. Ao proporcionar um ambiente educacional inclusivo e de qualidade, serão construídas bases para um ensino superior mais diversificado e um mercado de trabalho mais equitativo, beneficiando não apenas os estudantes negros, mas toda a sociedade.

2.4.2 O acesso à Universidade de Brasília

Na segunda parte do questionário aplicado, buscou-se compreender a trajetória dos alunos ingressantes por meio das cotas raciais na UnB. Nesse tópico, foi questionado acerca do ensino de disciplinas sobre a temática racial durante a graduação, além disso, foi questionado se o ingressante teve algum tipo de apoio institucional de permanência, se o aluno sofreu algum tipo de racismo e, ainda, se ele teve contato com algum professor negro durante a graduação. Além dessas questões com respostas fechadas, com o objetivo de compreender de forma mais clara a trajetória desses alunos como cotistas da UnB, foi solicitado que os participantes da pesquisa descrevessem de forma sucinta suas experiências acadêmicas durante o período da graduação.

Neste tópico, destacam-se importantes observações. De acordo com as respostas, o ingresso dos alunos ao ensino superior, especialmente na UnB, proporcionou novas experiências na construção da trajetória acadêmica dos estudantes negros. Diferente das respostas em relação ao acesso ao ensino sobre a história da cultura afro-brasileira e africana na educação básica – em que apenas dois dos 12 participantes da pesquisa tiveram acesso a esse ensino –, ao ingressar na UnB, o cenário se modifica, com nove dos participantes da pesquisa cursando alguma matéria de temática racial, enquanto somente três não tiveram acesso a matérias dessa temática.

É relevante ressaltar que, dentre os alunos que cursaram matérias de teor racial, oito afirmaram que a disciplina não fazia parte de sua grade curricular, enquanto apenas um participante afirmou que fazia parte. Isso enfatiza a importância da reestruturação curricular dos cursos da UnB, com o objetivo de incluir disciplinas de teor racial, permitindo que todos os alunos possam ter acesso a essa temática diretamente em suas grades curriculares. Isso contribui para uma formação mais abrangente e inclusiva, com uma compreensão aprofundada da história e cultura afro-brasileira e africana.

Em 2018, o CEAM/UnB observou a necessidade em aprofundar os estudos das relações raciais no Brasil na UnB. Nesse sentido, optou por ofertar a disciplina “Cultura, poder e relações raciais” com o objetivo de contemplar temas como racismo institucional, intelectualidade negra, ações políticas, entre outros (Marinho, 2018). De acordo com a historiadora Majorie Chaves, uma das responsáveis por administrar a disciplina, essa temática é fundamental para promover a prática pedagógica crítica como um mecanismo de transformação social (Marinho, 2018). Além da importância de abordar disciplinas com as temáticas raciais há também o fator da representatividade por professores negros no espaço universitário.

Em relação à percepção de representatividade de docentes negros na UnB, sete egressos responderam que tiveram apenas um professor negro, quatro egressos tiveram dois professores negros durante a graduação, e um respondeu que teve quatro ou mais professores negros durante esse período. Nesse sentido, fica evidente a necessidade de uma maior efetividade e participação de professores negros no meio acadêmico. É importante garantir a diversidade e representatividade no corpo docente, para que os estudantes possam se identificar com seus professores e ter referências positivas em suas trajetórias acadêmicas.

No que diz respeito ao auxílio permanência, apenas três egressos tiveram acesso ao apoio institucional, enquanto nove não contaram com esse suporte. Portanto, é crucial que as informações acerca da disponibilidade desse auxílio cheguem até esses estudantes, a fim de que ele se torne um dos meios de apoio para a permanência na graduação, especialmente para aqueles que enfrentam dificuldades socioeconômicas.

Outro fator importante é o combate ao racismo no meio institucional. Sete dos participantes da pesquisa relataram ter sofrido racismo durante a graduação, um número preocupante. A universidade deve estar atenta a essas situações e tomar medidas para acionar sanções legais e combater esse tipo de comportamento inaceitável, promovendo um ambiente acadêmico seguro e respeitoso para todos.

2.4.3 O egresso da Universidade de Brasília e o acesso ao mercado de trabalho

O último tópico da pesquisa realizada teve como objetivo compreender o acesso do discente ao mercado de trabalho. Nesse sentido, foi apresentada a relação entre o ingresso por meio das cotas raciais na UnB e o acesso dos alunos formados ao mercado de trabalho. Assim, as perguntas nessa etapa do questionário foram realizadas com o objetivo de saber sobre a empregabilidade dos egressos, os efeitos da política de cotas na atual posição laboral, a questão sobre a dificuldade de encontrar emprego após a formação e se, através das cotas, foi possível o alcance de melhores oportunidades de emprego.

De acordo com as respostas coletadas, os egressos participantes da pesquisa, em sua maioria, trabalham atuando em sua área de formação. Após a conclusão do curso, oito dos 12 participantes encontraram dificuldades para encontrar emprego. Desse modo, pode-se concluir que, apesar das cotas raciais proporcionarem o acesso a uma educação de qualidade no ensino superior e a formação de profissionais, boa parte dos alunos cotistas ainda enfrentam dificuldades para serem inseridos ao mercado de trabalho (Sousa, 2022, p. 68).

O acompanhamento do egresso cotista da UnB é importante para a medição do impacto que os esforços da educação básica e da universidade possam ter gerado na vida dos formados. É de suma importância realizarmos a avaliação de políticas públicas com o objetivo de reformulá-las, bem como compreendermos o compromisso da universidade na formação de seus alunos cotistas.

É importante que a educação superior seja um meio para o alcance de melhores oportunidades no mercado de trabalho, uma vez que é nesta etapa da formação do indivíduo (formação pessoal e profissional) que se torna mais evidente o resultado dos processos educacionais, refletidos nas grandes desigualdades raciais expressas em ocupações laborais e salários discrepantes.

Como apresenta a resposta de um egresso, coletada através do questionário aplicado: “A UnB realmente abre portas e te confere autoconfiança. Hoje, tenho consciência de como estudar sobre cotas, me conhecer, me ajudou e me ajuda a me posicionar em inúmeras situações” (Sousa, 2022, p. 64).

Por fim, em sua maioria, os egressos responderam à pesquisa que o ingresso através das cotas raciais na UnB possibilitou melhores oportunidades de emprego e que há uma relação positiva entre o ingresso por meio das cotas raciais e o acesso ao mercado de trabalho. Apesar da relevância das cotas raciais para viabilizar o acesso da população negra à UnB e proporcionar melhores oportunidades no mercado de trabalho, é fundamental destacar que, ao ingressarem no cenário laboral, esses estudantes ainda enfrentam outros obstáculos provenientes do racismo institucional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar importantes momentos da implementação das cotas raciais na UnB, através do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial e do surgimento da Lei nº 12.711/2012. Além disso, buscou-se apresentar a relação entre o ingresso na UnB por meio das cotas raciais, sua permanência nos cursos escolhidos e o acesso desses egressos ao mercado de trabalho. Foram utilizadas referências bibliográficas e dados coletados através de uma pesquisa realizada entre formados de 2014/1 a 2019/2 da UnB para o TCC.

Inicialmente, pode-se observar a importância da implementação da política pública de cotas na UnB através do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial. O surgimento dessa política pública foi um marco para a universidade e para a democratização do ensino superior,

pois, através do sistema de cotas raciais, a UnB mudou o cenário de uma federal elitista para um ambiente inclusivo e diverso. Como ressalta o vice-reitor da UnB, Henrique Huelva, em uma entrevista dada à repórter Caroline Pimentel da Agência Brasil (Pimentel, 2023), “a adoção das cotas foi o primeiro passo para saldar uma dívida do país com a população negra, vítima de um processo de escravidão, uma das maiores atrocidades cometidas pela humanidade”. Ainda segundo o reitor, “o caminho é longo”.

Desde 2004, o primeiro ano da implementação da política, 38.042 estudantes entraram na universidade pelo sistema (Pimentel, 2023). O Plano de Metas tornou-se um referencial, mas apesar disso, algumas propostas definidas pelo Cepe, não foram integralmente cumpridas. Ressalta-se a importância de se acompanhar e monitorar uma política pública.

O surgimento da Lei de Cotas marca outro momento importante da política de cotas, a extensão desse sistema para as demais universidades federais do Brasil. A UnB se tornou uma referência nacional e contribuiu, em conjunto com as demais universidades pioneiras do sistema de cotas, com a implementação da lei. É indispensável apresentar a importância dos avanços que essa política proporcionou na inclusão da população preta e parda ao acesso às universidades públicas. Apesar disso, é importante ressaltar que a política pública ainda tem pontos importantes a serem melhorados, além da necessidade de ter como suporte políticas públicas de incentivo à permanência e de apoio à educação básica.

Após a fase de ingresso à universidade através das cotas raciais, é importante o apoio e incentivo à permanência para que esses estudantes consigam finalizar a sua graduação e possam atuar no mercado de trabalho. Nessa linha de raciocínio, a pesquisa realizada através do TCC, buscou compreender o período que antecede o ingresso do estudante à universidade, o período na universidade e o mais importante: o acesso desses egressos ao mercado de trabalho.

A princípio, houve a preocupação em verificar os egressos da universidade, por meio de uma solicitação junto à SAA/UnB dos estudantes formados e desligados entre os anos de 2014/1 a 2019/2. Tais dados coletados apresentaram que 3.565 alunos oriundos da cota para PPI e da cota para escola pública, de alta e baixa renda e PPI, se formaram na UnB, representando 38,86%, enquanto 5.607 de alunos oriundos das mesmas cotas acrescentado a conta para escola pública de alta e baixa renda PPI/PCD, foram desligados da UnB, representando 61,13% do número total. De acordo com a pesquisa, em nenhum momento o número de formados superou o número de alunos desligados. Assim, o problema de evasão na universidade precisa ser

monitorado e apresentado uma solução. Apesar disso, é importante destacar a quantidade de alunos cotistas que se formaram durante os anos em questão.

Já no levantamento realizado no estudo, por meio da aplicação do questionário, revelou-se os efeitos positivos do ingresso dos estudantes na UnB e o acesso ao mercado de trabalho. Pode-se concluir que o acesso por meio das cotas raciais possibilita melhores oportunidades de emprego, e, desse modo, há uma relação positiva entre o ingresso por meio das cotas raciais e o acesso ao mercado de trabalho. De fato, a pesquisa apresentou que o acesso ao ensino superior, por meio das cotas raciais, possibilita melhores oportunidades no mercado de trabalho aos egressos cotistas da UnB.

Por fim, a implementação do Plano de Metas para a Integração Social, Étnica e Racial e o surgimento da Lei de Cotas, foram e continuam sendo políticas públicas essenciais para combater as desigualdades presentes na educação superior brasileira. Estas são essenciais para o ingresso de alunos cotistas às universidades federais e refletem diretamente nas oportunidades alcançadas no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

- BERNARDINO-COSTA, Joaze; BORGES, Antonádia. Um projeto decolonial antirracista: ações afirmativas na pós-graduação da Universidade de Brasília. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, p. e253119, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/e5k3X36N7xVdWjLSbtksxWH/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 6 jun. 2024.
- BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar 2019**. Brasília: MEC, 2019.
- BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Superior 2021**. Brasília, DF: Inep, 2021. Versão preliminar.
- BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm . Acesso em: 24 out. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Ensino superior**: entenda as cotas para quem estudou todo o ensino médio em escolas públicas. Brasília, DF: MEC/SEF, 2012b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cotas/index.html#:~:text=%3A%3A%20Lei%20de%20Cotas%20para%20o%20Ensino%20Superior%20%3A%3A&text=Agora%2C%20todas%20as%20universidades%20e,Em%20tr%C3%AAs%20anos%20ser%C3%A3o%2050%25>. Acesso em: 24 out. 2021.
- BRITO, Débora. Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialista. **Agência Brasil**, Brasília, 27 maio 2018. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-05/cotas-foram-revolucao-silenciosa-no-brasil-afirma-especialista>. Acesso em: 24 out. 2021.

BRITO, Kátia Silene Souza de. O papel das professoras negras e antirracistas para a inclusão das cotistas negras. *In*: MOURA, Dione Oliveira; SANTOS, Deborah Silva (org.). *Vá no seu tempo e vá até o final: mulheres negras cotistas no marco dos 60 anos da UnB*. Brasília, DF: Editora UnB, 2022. p. 91-95.

CARVALHO, José Jorge de. **Inclusão étnica e racial no Brasil**: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar Editorial, 2005.

CARVALHO, José Jorge de. Uma proposta de cotas para negros e índios na Universidade de Brasília. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 9-59, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2656> . Acesso em: 10 dez. 2023.

CARVALHO, José Jorge de; SEGATO, Rita Laura. **Plano de metas de integração social, étnica e racial da UnB**. Brasília: UnB Notícias, 2004. Mimeografado 3 p. Disponível em: <https://noticias.unb.br/images/Noticias/2018/06-Jun/Plano-de-Metas-Cotas-UnB1.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2022.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

GARONCE, Luíza; CRUZ, Carolina. Cotas raciais: 17 anos depois, UnB tem quase metade dos alunos negros; professores ainda são minoria. **G1**, Brasília-DF, 16 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2020/08/16/cotas-raciais-17-anos-depois-unb-tem-quase-metade-dos-alunos-negros-professores-ainda-sao-minoria.ghtml>. Acesso em: 20 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro, 2019. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 41). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 2 ago. 2021.

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

MARINHO, Tamires. **Cultura, poder e relações raciais serão discutidos em disciplina ofertada na UnB**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos em Saúde Pública (NESP), 2018. Disponível em: <https://www.nesp.unb.br/index.php/42-noticiascentro/392-cultura-poder-e-relacoes-raciais-serao-discutidos-em-disciplina-ofertada-na-unb> . Acesso em: 2 ago. 2021.

MENDONÇA, Vitor. 10 anos da Lei de cotas: UnB destaca crescimento da diversidade. **Jornal de Brasília**, Brasília, 30 ago. 2022. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/10-anos-da-lei-de-cotas-unb-destaca-crescimento-da-diversidade/> Acesso em: 2 ago. 2023.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

PIMENTEL, Carolina. Cotas na UnB completam 20 anos com ingresso de mais de 38 mil alunos. **Agência Brasil**, Brasília, 22 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/cotas-na-unb-completam-20-anos-com-ingresso-de-mais-de-38-mil-alunos>. Acesso em: 2 ago. 2023.

SANTOS, Renato Emerson. Política de cotas raciais nas universidades brasileiras – o caso da UERJ. In: GOMES, Nilma Lino (org.). **Tempos de lutas**: as ações afirmativas no contexto brasileiro. Brasília, DF: Secad/MEC, 2006. p. 21-46. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1113-temposdeluta-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 dez. 2023.

SILVA, Valdério Santos. Políticas de ações afirmativas na Uneb: memórias de um acontecimento histórico. **Mujimbro**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 49-58, jul. 2010. Disponível em: https://redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/uploads/ufba_artigo_2010_VSSilva.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021

SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão de. O processo de implementação das ações afirmativas na Universidade de Brasília (1999-2004). **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 165-188, jan./jun., 2004.

SOUSA, Ana Carolina Arcanjo de. **Políticas de ações afirmativas de cotas raciais na Universidade de Brasília e os seus efeitos no mercado de trabalho**. 2022. 80 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Gestão de Políticas Públicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Análise do sistema de cotas para negros na Universidade de Brasília**: período: 2º semestre de 2004 ao 1º semestre de 2013. Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/04/RELATO%CC%81RIO-FINAL_Ana%CC%81lise-do-Sistema-de-Cotas-Para-Negros-da-UnB.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

VELOSO, Serena. Aprovação das cotas raciais na UnB completa 15 anos. **UnB Notícias**, Brasília, 6 jun. 2018. Disponível em: <https://noticias.unb.br/76-institucional/2319-aprovacao-das-cotas-raciais-na-unb-completa-15-anos#:~:text=Com%20a%20valida%C3%A7%C3%A3o%20da%20lei.salas%20de%20aula%20da%20UnB> Acesso em: 8 dez. 2021.



ANCESTRALIDADE E GOVERNANÇA: A PRESENÇA DAS MULHERES NEGRAS NA GESTÃO PÚBLICA

Larissa Amorim Borges

Lucas Moreira Barreira

Resumo

Este artigo tem como objetivo enriquecer o debate sobre o papel vital das mulheres negras na gestão pública, investigando como suas origens ancestrais influenciam suas abordagens à liderança e governança. Além disso, houve uma busca por explicitar o que essas mulheres têm a oferecer de novidade para as instituições brasileiras, ainda muito pautadas pelo paradigma da modernidade liberal e os valores judaico-cristãos, estabelecidos através da relação colonial que as originaram. Inicialmente, realizamos uma análise dos contextos históricos e culturais que moldaram tanto a identidade quanto a prática de liderança dessas mulheres, enfatizando a importância de valorizar e honrar as raízes que as conectam às suas antepassadas. Em seguida, destacamos a contribuição das mulheres negras para a governança pública, ressaltando sua habilidade distinta em promover a equidade, a inclusão e a justiça social. Também se buscou um posicionamento de encorajamento de pessoas pertencentes aos grupos sociais não hegemônicos. No entanto, também exploramos os desafios enfrentados por elas, confrontando o racismo institucional e o sexismo presentes nas estruturas de poder.

Palavras-chave: Interseccionalidade. Ancestralidade. Governança. Mulheres negras.

Abstract

This article aims to enrich the debate on the vital role of Black women in public administration, investigating how their ancestral origins influence their approaches to leadership and governance. Additionally, there was a quest to elucidate what these women have to offer as innovations to Brazilian institutions, still largely influenced by the paradigm of liberal modernity and Judeo-Christian values established through the colonial relationship that originated them. Initially, we conducted an analysis of the historical and cultural contexts that shaped both the identity and leadership practice of these women, emphasizing the importance of valuing and honoring the roots that connect them to their ancestors. Next, we highlighted the contribution of Black women to public governance, emphasizing their distinct ability to promote equity, inclusion, and social justice. There was also a positioning of encouragement for

individuals belonging to non-hegemonics social groups. However, we also explored the challenges they face, confronting institutional racism and sexism present in power structures.

Keywords: Intersectionality. Ancestrality. Governance. Black women.

"Nossos sentimentos são nossos caminhos mais genuínos para o conhecimento"

Audre Lorde

"Carolina Maria de Jesus diz que o Brasil precisa ser conduzido, governado por aqueles que já passaram fome. E eu faço um adendo: por aqueles e aquelas que já passaram fome e que sabem, e que conhecem a violência estrutural e estruturante na pele, na carne, na raça, é isso que o projeto de mulheres negras propõe"

Erika Hilton

1 INTRODUÇÃO

Iniciamos pedindo a licença e a benção de nossos ancestrais, de nossos mais velhos, dos mais novos, das pessoas que nos são contemporâneas e das gerações futuras que já existem felizes e prósperas, em nossos sonhos mais preciosos. Feito o pedido de licença, para chegar, construindo um saber localizado aos modos de Haraway (1995) e Borges (2022), nos posicionamos na encruzilhada entre gestão pública, feminismo negro e equidade racial, geracional e de gênero.

Para isso, faremos os seguintes movimentos:

Apresentaremos aqui uma breve introdução, tema-problema, objetivos, configurações metodológicas. Em seguida, nós nos apresentaremos, faremos as análises e considerações pertinentes e em seguida teceremos considerações finais.

O presente artigo é estruturado em criteriosa pesquisa e é destinado à comunidade científica. Sua elaboração se desenvolve a partir das perspectivas decolonial e do feminismo negro latino-americano. Pelo compromisso que tais perspectivas mantêm com a divulgação dos conhecimentos científicos, preservamos o rigor acadêmico, ao mesmo tempo em que apresentamos nossas construções teóricas e metodológicas em linguagem acessível para ampla parcela da população. É possível que as e os leitores que vivem de maneira naturalizada às dinâmicas da branquitude e que estejam mais habituados às formulações tradicionais, eurocêntricas e positivistas sintam certo desconforto ou incômodo com o trabalho aqui compartilhado, tanto pela forma, quanto por seu conteúdo. Isso, para nós, não é um problema. Nesses casos, sugerimos a leitura de **Cida Bento (2022)**, livro *O pacto da branquitude* (2022), e **Abibal Quijano (2005)** *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*.

Considerando que estamos produzindo conhecimento a partir de uma perspectiva periférica e afrocentrada, sugerimos fortemente o reconhecimento e a visibilização de tais desconfortos, uma vez que:

A problematização de tais incômodos colabora para análise das condições de produção do conhecimento, visibilizando os enredamentos e efeitos de poder presentes nas relações entre pesquisadores, instituições de pesquisa com sujeitos, objetos, métodos e temas de pesquisa. Visibilizando as seguintes interpelações: “Quem está autorizado a produzir conhecimento?” “Que tipo de produção é considerada como conhecimento válido?” (Borges, 2022, p.110).

Instigadas por estas interpelações, seguimos no fazer desta “escrivência”.

2 TEMA-PROBLEMA

Nosso tema-problema situa-se na encruzilhada entre políticas públicas, ancestralidade e governança, com foco nos impactos da presença, ou mais precisamente da ausência, das mulheres negras na gestão pública. Buscamos identificar tensões, possibilidades, limites e perspectivas para essa presença e atuação. Quando nos desafiamos a sentir, pensar e produzir registros escritos sobre este tema-problema emergem questões como: Qual é a importância da memória pessoal e institucional nas políticas públicas? Como a presença e a ausência das mulheres negras nos espaços de tomada de decisão impacta a desconstrução das desigualdades? Como a atuação das mulheres negras contribui para o aprimoramento das políticas públicas e da cultura institucional das diversas instituições e instâncias? Como um grupo populacional tão significativo permanece naturalizadamente alijado das instâncias de tomada de decisão institucional? A quem isso beneficia? Que impactos isso gera na gestão das vidas e dos corpos?

A importância de analisar a presença das mulheres negras na gestão pública, na América Latina, em especial no contexto brasileiro, ancora-se em um conjunto de relevâncias que serão detalhadas a seguir.

A constatação do Brasil ser o país mais negro, fora do continente africano, segundo Cavalheiro (2021) no Portal Geledés. O fato de o Brasil ter a maior população negra da América Latina, de acordo com Censo do IBGE (2022). O papel central que o Brasil ocupa na geopolítica mundial, em especial para os países do Sul Global.

Além disso, é preciso considerar que entre os diferentes atores que compõem a ação política, mulheres negras brasileiras conformam 27% da população do país e são cerca de 7% das servidoras públicas federais. Segundo Ipea (Silva; Lopez, 2021), analisando o perfil étnico-racial do funcionalismo público no país, podemos identificar grandes disparidades de gênero e raça presentes no setor público brasileiro. O Ipea (2021) analisou dados das diferentes esferas da administração direta ou indireta, inclusive exercendo mandato eletivo, e identificou que, em 2019, entre os ocupados no setor público, 55,3% estão no nível municipal, 30,1% no nível

estadual e 14,6% no federal. No entanto, negros e negras estão proporcionalmente mais presentes no nível municipal, onde a remuneração é de até R\$ 2.500,00 e os homens brancos estão mais presentes no nível federal, sendo praticamente um quarto dos ocupantes das vagas de melhor remuneração e maior poder de decisão, cujos salários, variavam entre R\$ 2.701,46 e R\$ 33.721,23 (Brasil, 2023a).

Ao mesmo tempo, dados apresentados pelo Ministério da Igualdade Racial (Brasil, 2024) demonstram que das 203,1 milhões de pessoas brasileiras, 56,1% da população se reconhece como negra. Ao analisar os dados do Censo Demográfico de 2022, com recorte de cor ou raça e sexo, observa-se que mulheres negras representam o maior grupo populacional no país, 57 milhões (pretas e pardas). Por sua vez, os homens negros respondem por 55,7 milhões (pretos e pardos). Dado que não se materializa na representatividade política, nem na ocupação de cargos de liderança.

Nesse sentido, segundo dados do Observatório de Pessoal do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (2023b) na pesquisa *Perfil das lideranças no Governo Federal: recorte de gênero, cor/raça e etnia*, o acesso e permanência de mulheres negras nos cargos de alta e média liderança no governo federal brasileiro tem crescido, mas continua muito longe de representar o conjunto da população.

Consideramos também que, segundo aponta a Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2021) no sistema de justiça, além de uma baixa representatividade, encontramos uma subnotificação sintomática e reveladora do desafio para implementação de mecanismos de ação afirmativa neste setor. Soma-se a isso, a baixa representatividade de pessoas negras na política, que faz com que, em 2024, apenas 24% dos 513 deputados federais que atuam na Câmara sejam negros.

Segundo o *Catálogo de Políticas Públicas do Ipea* (2022), as políticas públicas são "elemento básico de organização da atuação governamental" com múltiplas possibilidades, variados papéis, diversas formas de produção e avaliação. Nesse contexto, cabe-nos refletir sobre a presença das mulheres negras na gestão pública e as implicações destas presenças e ausências na governança das instituições.

O objetivo deste artigo é apresentar, analisar e entender como as mulheres negras estão se posicionando e sendo reconhecidas na gestão pública. Em nossa prática, nós, pesquisadores,

fomos cuidadosos na definição dos quadros de referência conceituais que nos suportam, embora tenhamos adotado uma perspectiva distinta das adotadas por pesquisadores eurocêntricos e positivistas.

3 CONFIGURAÇÕES METODOLÓGICAS

O arcabouço metodológico utilizado para elaboração deste estudo adota a interseccionalidade como orientação e recurso metodológico, integrando diversos métodos e técnicas de pesquisa qualitativa para captar a complexidade da presença das mulheres negras na gestão pública no Brasil e na América Latina em 2024. A abordagem metodológica escolhida combina análise de documentos; revisão de literatura; participação em movimentos sociais negros, feministas e LGBTQ+ nas últimas duas décadas e “escrivência” – técnica narrativa que privilegia a voz e a experiência das pesquisadoras para produzir um saber situado. Aos modos de Evaristo (2007), organizamos múltiplos gestos subjetivos e corporais para compor nossa escrita, que também é ritual de insubordinação que grafa e autografa sentidos singulares nascidos também de nossas percepções, memórias e histórias.

Esta integração visa proporcionar uma abordagem robusta e holística para explorar a presença e a influência das mulheres negras na gestão pública, considerando as múltiplas realidades presentes no Brasil e na América Latina. A combinação de métodos permite uma compreensão mais profunda das dinâmicas de poder, resistência e transformação em contextos historicamente marcados por dinâmicas coloniais, oferecendo um ângulo singular de análise detalhada e contextualizada das experiências dessas mulheres em cargos de liderança pública.

O presente estudo conta com o uso extensivo de referências bibliográficas para suportar as afirmações apresentadas e situar o trabalho dentro do contexto científico atual. A revisão de literatura baseia-se em obras fundamentais da teoria decolonial e feminista negra. Carla Akotirene (2018) e Lélia González (1988) fornecem uma perspectiva interseccional, enfatizando a importância de considerar raça, gênero e classe de forma integrada. Collins (2002) nos brinda com a noção de “eixos de opressão” e Crenshaw (2002, p. 176) nos faz pensar sobre “sistemas de subordinação” que conformam a perspectiva interseccional. Aníbal Quijano (2000) introduz o conceito de “colonialidade do poder”, destacando como as relações de poder e conhecimento foram moldadas pela colonialidade. Maria Lugones (2008) traz a ideia de “colonialidade de gênero” expondo as formas específicas de opressão de gênero dentro do

sistema colonial. bell hooks¹ (1981) nos inspira a entender as redes de afetos e as subjetividades que educam os corpos para as relações dentro e fora das instituições. Cida Bento (2022) nos oferece o conceito de branquitude para se referir às dinâmicas de poder e privilégio que sustentam as desigualdades raciais. Jurema Werneck (Geledés; Cfemea, 2013) aponta que o racismo patriarcal é construção indissociável e basilar de nossa sociedade. Nego Bispo (Santos, 2021) convoca para pensar e agir a partir da perspectiva “contra-colonial” valorizando a ancestralidade e promovendo a justiça social e ambiental.

Apresentamos e interpretamos dados coletados, em diferentes fontes, para demonstrar como as mulheres negras estão inseridas na gestão pública e as dificuldades que enfrentam. Assim, procedemos à coleta e ao exame de documentos oficiais, legislações, planos de políticas públicas, relatórios governamentais e materiais de movimentos sociais, apresentados ao longo do texto e inseridos também em nossas referências bibliográficas.

Nos dedicamos ao exercício de contextualizar nossas experiências, considerando o contexto histórico, social, econômico e cultural para produzir um saber localizado e corporificado (Borges, 2022, p. 58; Haraway, 1995, p. 9). Intencionalidade e reflexividade são elementos que compõem nossa postura epistemológica e nos acompanharão como dispositivos fundamentais para podermos avançar no processo de descolonização da ciência, ora em curso.

4 NOS APRESENTAMOS

Este texto é escrito pelo pulsar diaspóric, interseccional e “contra-colonial” de dois corações afrodescendentes de gerações e identidades de gênero diferentes, que habitam a mesma periferia da cidade de Belo Horizonte, o bairro Serra Verde. Situado na divisa de Belo Horizonte com Vespasiano e Santa Luzia, o bairro foi construído onde era uma antiga fazenda, com várias nascentes, lagoas e brejos e abriga hoje conjuntos habitacionais populares, uma área de extrema vulnerabilidade, um parque ecológico sem estrutura e a Cidade Administrativa de Minas Gerais, construída a partir de projeto de Oscar Niemeyer. É a partir desse território que fazemos este convite para a partilha de conhecimentos, afetos e experiências na encruzilhada na qual pensamos ancestralidade, governança, diversidade, Estado, gestão e políticas públicas.

¹ Nome grafado em letras minúsculas, por posicionamento político e epistemológico da autora, frente a impossibilidade de seus ancestrais utilizarem letras maiúsculas por estarem escravizados (Caruso, 2021).

Larissa, bisneta de Dindinha Patu, uma mulher de pele escura que, descendendo de indígenas e quilombolas, banhou-se nas águas do rio Mocambo e do rio Trinta, no rio São Lomberto e nas águas cristalinas das Traíras no município de Claros dos Poções, no norte de Minas Gerais. Bisneta de Felipe Onero, homem negro de pele preta, cabelos brancos e olhos brilhantes que, enquanto pôde, olhava a vida de uma janela de madeira em uma casa mineira na periferia de Ponte Nova, interior de Minas Gerais.

Sou lésbica, negra de pele não retinta, cabelos crespos livres em um lindo *black power*, fio de conta no pescoço, óculos equilibrados na ponta do nariz, barriga cheia de inhame, sentada no chão, de pés descalços, ouvindo a chuva e o brincar das crianças e dos gatos ao meu redor. Nascida em 1981, vivi um aborto na primeira década deste milênio, depois pari Enzo em 2016 e Eliz em 2017, sou ativista da cultura *Hip Hop*, Dra. em psicologia pela UFMG. Fui gestora de políticas públicas de Juventude, Igualdade Racial e Políticas para Mulheres, tendo atuado nas esferas municipal, estadual e federal, ocupando cargos de alta liderança na gestão pública, ainda jovem.

Lucas, neto de Dona Ataíra, uma mulher negra retinta, que trabalhou com serviço doméstico e com reciclagem de materiais quase a vida toda. Na raça que herdei dela, trago as marcas de uma história enterrada pelo tempo, que, às vezes, por descuido pode vir a se perder. Minha avó, Dona Ataíra, teceu sua jornada entre as linhas da discriminação e do preconceito daqueles que ainda hoje recaem sobre as mulheres pretas, sobre as mães solteiras. Desse tear, com linhas invisíveis ou invisibilizadas, que foi possível se desenhar o tecido de nossa família. Do esforço da sobrevivência, da vida que pulsa mesmo com o mundo todo contra, ela foi capaz de pôr esperança em um lar que, às vezes, faltava até comida. Através da minha mãe Denise, recebi esse legado que estrutura e direciona silenciosamente nossas histórias.

Sou um jovem negro, de pele parda, cabelos crespos, periférico, estudante, que ama fazer amigos e adora rir e fazer rir. Sou herdeiro de uma luta transgeracional por dignidade e respeito, que une a minha trajetória com a de Larissa de um jeito muito especial, já que nossos corpos negros, muitas vezes maltratados e preteridos, irmanam-se na construção de um futuro melhor. Nas palavras de Sérgio Pererê, artista belo-horizontino e mestre da cultura popular que reverenciamos, “Até que me provem o contrário, todo preto é meu irmão”.

Não tive o privilégio de parir ninguém como é o caso da minha amiga, mas já dei à luz a alguns sonhos. E tenho certeza de que o que recebeu o nome de “Equidade”, assim como sua irmã “Justiça”, também são filhos de Larissa e de todas nós, pessoas pretas.

Nossas histórias e memórias, os caminhos que percorremos, os muitos ônibus que pegamos, as pessoas com as quais encontramos, tudo isso colabora para a efetiva conexão entre teoria e prática. A interseccionalidade de gênero, raça, classe, geração marca nossos corpos de modos diversos ainda, sim, vivemos nossa adolescência e juventude imersos nas questões e desafios que envolvem as vivências de jovens negros de periferia, buscando sobreviver e contrariar as estatísticas e, ao mesmo tempo, usando os recursos disponíveis para construir nossas identidades raciais e de gênero, bem como nossas inserções acadêmicas, culturais e políticas. Construimos um saber situado, pois não temos compromisso com uma suposta neutralidade, cansamos de ser “invisíveis como sujeitos, e expostos como objetos” (Mombaça, 2021, p. 76).

5 ANCESTRALIDADE E GOVERNANÇA

Quando convidados a pensar sobre a diversidade na gestão das políticas públicas, voltamos às “cosmopercepções” de matriz africanas e de lá trazemos duas vivências.

A primeira é o brincar com a mancala, jogo que nos inspira a compreender o bem público como bem coletivo e nos ensina alegria e sabedoria de lidar com a terra como entidade viva na qual a melhor administração das sementes se realiza a partir do movimento, da estratégia e da mudança.

Reencontramos os gestos de gerar, gestar e gerir com a sabedoria daquelas mulheres que nos porões dos navios negreiros, frente ao desalento de seus filhos, rasgavam suas próprias vestes para tecer bonecas de pano com amarrações e nós, as *abayomis*. Oferecendo acalento e proteção, mesmo em condições extremamente adversas.

“Abayomi” é uma palavra de origem Iorubá. A expressão “abay” quer dizer encontro e “omi”, quer dizer precioso, água, cuidado. A junção das expressões “Abay” e “omi” tem sido traduzida como encontro precioso. Mas, podemos também entender que *abayomi* se refere ao encontro das águas, ao movimento que gera felicidade, cuidado e proteção. E sua confecção nos remete a capacidade de gerar soluções, em situações extremas e com recursos limitados. Evidencia a *expertise* de gerar proteção, humanização e dignidade. É o que a presença das mulheres negras tem produzido nos espaços institucionais que ocupam, gestam e governam. Para acessar

exemplos concretos da potência transformadora, sugerimos a leitura do livro *Mulheres, negras e gestoras: porque sim!*, obra coletiva produzida pelo Egedi (FJP, 2021).

Mancalas e abayomis permite-nos aprender-ensinar que, numa perspectiva afro referenciada, gestão significa movimento e cuidado, conectando as experiências do mundo público e do mundo privado, as vivências presentes e as construções históricas, os desafios conjunturais e as perspectivas de futuro.

Na profundidade da presença que só o brincar nos possibilita, compreendemos a governança como sendo um conjunto de processos, costumes, políticas, leis e acordos que regulam a maneira como uma organização, uma empresa, um órgão público ou um país é administrado. É o sistema pelo qual as instituições e os órgãos são dirigidos, coordenados, liderados, monitorados e incentivados. Envolvendo e orientando os relacionamentos entre os sujeitos e as instituições com os quais se conectam, influenciam e são influenciados e impactados.

O objetivo principal da governança é aumentar a confiança das partes envolvidas e criar ambiente e condições para que a finalidade, os objetivos e a missão de cada instituição se cumpram a partir da implicação adequada e atuação assertiva das partes. A governança, enquanto sistema de regulação e pactuação, incide diretamente nos processos de tomada de decisões e pode promover transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Isso inclui a implementação de mecanismos de controle e canais de escuta internos e externos, como conselhos, canais de denúncia e auditorias que evitem a corrupção, a perpetuação de injustiças e irregularidades e aumentem a eficiência administrativa, relacional e financeira.

Assim, a governança é um componente essencial, tanto para a gestão corporativa quanto para a administração pública, com implicações diretas na sustentabilidade e no bem-estar econômico, social e ambiental. A governança possibilita reduzir os custos, aumentar a capacidade de entrega dos resultados e melhorar o gerenciamento de riscos. Segundo o TCU (Brasil, 2020, p.15) a governança consiste na:

[...] aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Para aprofundar nossa compreensão sobre governança, é preciso reconhecer que muitos povos de matriz africana são matrilineares e matrifocais na gestão da vida e dos recursos. **Matrilinear** significa que a ascendência materna é que estabelece e organiza as relações entre as diferentes gerações no espaço-tempo. É o corpo da mulher e o que vem dele que criam os vínculos entre as pessoas, o poder e os modos de viver, do reconhecimento de cada sujeito a definição de responsabilidades, funções e perspectivas. **Matrifocal** é quando as mulheres têm a centralidade na tomada de decisão e na ocupação dos espaços de poder.

Muitos de nós não sabemos quando começamos a pensar sobre gestão pública, porque essa é uma memória ancestral que trazemos conosco de tempos imemoriais, uma vez que gerar e gerir são processos fundamentais para nossa existência e para a nossa sobrevivência, enquanto povo, em África e na diáspora. Diop (1974) ressalta que há evidências arqueológicas que comprovam que as primeiras formas de civilização foram criadas no Egito. Obenga (1990) demonstra como a civilização egípcia – seu modo de pensar, viver e governar – influenciou e influencia o mundo.

Quando começamos a pensar sobre gestão pública, recorreremos às memórias ancestrais e às experiências bem-sucedidas que vão da gestão da água, do ferro e do ouro à construção de pirâmides, passando pela sobrevivência em territórios com condições extremas e incontáveis ataques do colonialismo e da colonialidade. Recorreremos, também, às memórias de organização de quilombos, palenques e cimarrones em toda diáspora e terreiros, congados e reinados, especialmente em Minas Gerais.

Em nossas trajetórias pessoais, desde nossas brincadeiras de infância, vivemos momentos em que era possível e preciso escolher e ser escolhido, formar equipes, ocupar territórios, traçar estratégias, administrar recursos, mediar relações. A vivência em contextos estruturados pelo racismo patriarcal nos impele a desenvolver habilidades de gestão desde muito cedo. Essas experiências também constituem nosso repertório para pensar e desenvolver a governança e gestão pública enquanto ciências e práticas de trabalho.

Do Kemet à Etiópia, passando pelo Kusch e pelo Daomé, em nossa trajetória enquanto povo, antes e depois da colonização, temos experiências de criar e manter longevamente civilizações com linguagens, estruturas urbanas, economia diversificada, Estados fortes e Governos prósperos, sustentáveis e com respeito ao meio ambiente e às pessoas, mesmo em contextos de retaliações internacionais, como acontece no Haiti.

A Afrolatinoamérica apresentada por González (1988) se materializa nas centenas de quilombos, palenques e cimarrones existentes em toda América Latina, tendo suas formas de organização e funcionamento como prova de excelência de gestão e organização oriunda das cosmopercepções de matriz africana. Em cada quilombo, encontramos um complexo processo de gestão de riscos e impactos com cuidados com o meio ambiente, cuidados com as pessoas e organização sustentável dos recursos e da vida. As lideranças negras na África e na diáspora expressam em sua postura e materializam em cada comunidade uma enorme capacidade de tomar decisões que colaborem para o bem viver das pessoas e organizações a curto, médio e longo prazo.

A história de poder e (re)existência dos povos afrodescendentes, os processos de colonização e a colonialidade (Quijano, 2005; Lugones, 2014) que ainda imperam no cotidiano mediante várias expressões da necropolítica (Achille Mbembe, 2017) e do racismo estrutural (Almeida, 2018) fazem com que as pessoas negras sejam impelidas ao desafio constante de repensar e criar soluções nos mais diversos contextos. Muitas pessoas negras têm seu primeiro contato com o Estado e a gestão pública através do acesso às políticas sociais.

Você já imaginou uma prefeita negra na sua cidade? E uma governadora trans no seu estado? E uma presidenta preta ou indígena do Brasil? Quantas vezes você imaginou ter uma foto sua na galeria de autoridades de uma das casas parlamentares do país? Já se imaginou governando sua cidade, seu país ou o mundo? Que imagens se formam na sua mente a partir dessas perguntas?

Pensar nestas possibilidades e fazer exercícios de imaginação demonstram a gravidade da ausência de corpos negros nos espaços de poder. Transitando das brincadeiras de criança que vão de *Mestre mandou* ao *Meu reino* passando por filmes como *Pantera negra* e *Django livre* temos a possibilidade de criar imagens pouco comuns em nossa realidade e sentir o impacto que imaginar a equidade pode gerar.

Imaginar a presença das mulheres negras nos espaços institucionais de tomada de decisão é o primeiro passo para romper com um imaginário desqualificador e desumanizante que forja as realidades institucionais conforme as dinâmicas do racismo patriarcal.

Não é possível seguir sem perceber e problematizar a ausência de corpos negros em espaços estratégicos para o desenvolvimento das organizações públicas e privadas. É preciso estranhar

e questionar a ausência de pessoas negras e a presença com subalternização destas pessoas nos mais diversos contextos e espaços institucionais.

Realizados os exercícios de imaginação da presença e desnaturalização das ausências, é preciso desenvolver políticas e estratégias que tenham o compromisso de compreender e transformar tal realidade.

6 ANCESTRALIDADE E GESTÃO PÚBLICA

A ancestralidade, de maneira geral, está ligada à descendência, à origem e ao legado herdado, que tem a capacidade de criar um elo entre gerações e, portanto, é capaz de constituir sujeitos diferentes em épocas históricas distintas ligadas por um senso de pertencimento comum. Isso quer dizer que ela é não somente a história por si, mas a “história-viva”, que é capaz de dar sentido e significado interligado entre o passado, o presente e o futuro. Assim, qualquer indivíduo, uma vez que todos temos uma origem, é constituído de uma história pregressa. Todavia, quando falamos de sujeitos afrodiáspóricos, o diálogo com a ancestralidade ganha contornos e camadas específicas diante da realidade brasileira.

Notadamente, o processo de sujeição colonial empreendido pelos povos europeus tem como uma de suas características fundantes a ascensão da categoria de sujeito branco como o sujeito central, universal e ideal. Assim, também são alçados à universalidade os seus sistemas de crenças, valores, tradições, isto é, algo que podemos chamar de branquitude (Bento, 2022) e ocupa um papel de dominação e imposição para todos aqueles que estiverem sob o seu jugo. E para a consolidação dessa universalização branca, um dos artifícios adotados foi, através da violência, promover o apagamento e a destruição de outras formas de ser e estar no mundo, de outros tipos de culturas, enfim, de outros sujeitos (Quijano, 1992). É importante que se saiba que é através desse dueto que se hegemoniza os valores e formas sociais típicos da modernidade ocidental, tais como a racionalidade, o individualismo, o progresso, e até mesmo o Estado moderno, responsáveis junto a outros pela consagração da supremacia branca.

Por essa razão, dado o brutal processo colonial e escravocrata, é preciso entender que quando a ancestralidade é mobilizada por pessoas pretas, ela ganha conotação e complexidades filosóficas e existenciais específicas. Aqui, a ancestralidade emerge enquanto uma categoria política, que nos permite pensar as mais diversas práticas adotadas para a sobrevivência dos colonizados e escravizados, tanto no nível material quanto no simbólico. Forma-se, então, todo

um ecossistema de valores, ensinamentos e significados, no qual muitos deles são anteriores à experiência diaspórica, mas que foram profundamente afetados e adaptados a ela, sendo responsável pela resistência e sobrevivência da população negra, bem como da possibilidade do negro se entender e se narrar enquanto um ser social e um sujeito histórico (Ribeiro, 2020).

Concordamos com Eduardo David de Oliveira (2005) quando traz em sua tese de doutorado o seguinte trecho:

A ancestralidade é uma categoria de relação, ligação, inclusão, diversidade, unidade e encantamento. [...] A ancestralidade é um modo de interpretar e produzir a realidade (Oliveira, 2005, p. 258).

E logo mais abaixo ele completa:

[...] Se a modernidade produziu o desencantamento do mundo, a ancestralidade produz um mundo encantado. A ancestralidade é, concomitantemente, mais antiga que a modernidade e mais contemporânea que a pós-modernidade (Oliveira, 2005, p. 260).

Destes fragmentos, conseguimos fazer emergir dois dos vários aspectos que tornam a discussão sobre a ancestralidade e a gestão pública tão rica: a capacidade política e epistemológica que o pensamento ancestral tem para imaginar e realizar um mundo novo e o seu contraste evidente com a modernidade e seus desdobramentos. A sua própria historicidade já coloca o pensamento moderno europeu em xeque, já que, segundo Quijano (2005), uma das formas de dominação do pensamento eurocêntrico é a sua capacidade de se colocar como a-histórico. E a partir dessa perspectiva, surgem novas formas (que na realidade são antigas) de enxergar e se relacionar com o outro, com a natureza e consigo, o que amplia os horizontes do possível. Por exemplo, diante do contexto de emergência climática, da necessidade de alterar a lógica de produção capitalista de alto impacto, têm-se as formas tradicionais de cultivo, não só de origem africana, mas também Ameríndia e Pindorâmica.

Nos terreiros, aprendemos com nossas mais velhas, entre elas Makota Celinha do Cenarab (Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira), que “ser ancestral não é o mesmo que ser antepassado”. O ancestral é vivo e presente e fez e faz diferença na história da coletividade e, por isso, ancestralidade e governança se conectam justamente porque governar é um ato coletivo, é um processo que demanda cooperação, sincronia e ritmo. **Governar é cantar e dançar “juntos”**. Nos diferentes lugares da gestão pública atuamos como participantes de um grande coral de múltiplas vozes, cada um deve saber seu tom e seu tempo,

cada um deve perceber o outro e o conjunto para que as notas se tornem músicas alegres e agradáveis.

Pensar sobre a presença negra na gestão pública é um desafio que nos lança em um processo de reflexão sobre as desigualdades, hierarquias e dinâmicas de opressão e subjugação. É um convite para reconhecer e reverenciar as e os sujeitos “negres” um processo de afirmação e visibilização das intelectualidades negras, um processo de desnaturalização das hierarquias e potencialização das presenças negras historicamente expropriadas pelo racismo patriarcal (Geledés; Cfemea, 2013).

Quando pensamos na presença e na ausência das mulheres negras na gestão pública, algumas questões nos ocorrem, entre elas: *O que é a gestão pública? Mulheres negras podem ocupar a gestão pública? Qual é a parte da gestão pública que cabe às mulheres negras? Quais estratégias precisam ser desenvolvidas pelas mulheres negras que ocupam a gestão pública?*

A compreensão da coisa pública, a partir de corpos e experiências negras e afrodiáspóricas, ganha outras complexidades. Ao tentar compreender o que é o público e o que é o privado numa favela e numa comunidade quilombola, podemos reconhecer nuances outras, que vão da relação com os corpos e entre os corpos, à relação com a terra, o território e os recursos materiais e imateriais existentes e ausentes. A própria experiência de quintal e laje, os recursos que disponibilizam e a mobilização material e social que promovem, nos informa muito sobre isso.

Um quintal geralmente é um espaço de lazer, cuidado e produção de alimentos partilhados em tempos diversos de modos variados. Os ovos de galinha compartilhados com os vizinhos, as frutas do pé saboreadas pelas crianças e pelos pássaros, os momentos de trabalho, festa e fé. Nas lajes, a possibilidade de se autocuidar e de se conectar com seus, com os céus e com os horizontes possíveis. Empinar pipa, fazer churrasco e tomar banhos de sol na laje retratam bem essa potência. As esquinas também são pontos de conexão e partilha significativos nessa compreensão de um público que se interioriza e de um privado que transcende.

Muitas vezes, quando os corpos de mulheres negras chegam nos espaços de gestão, chegam sozinhos e solitários. Chegam primeiro os corpos não pretos, é importante evidenciar que o colorismo estabelece e reforça hierarquias entre os diferentes corpos e identidades, o que impede ou dificulta o acesso, a permanência e a ascensão das mulheres negras nos espaços de gestão. Como aponta Gomes (2018), a partir da intersecção entre o racismo e o sexismo, os

processos de deslegitimação diversos direcionados a estes corpos tornam a participação das mulheres negras na política cada vez mais tensa, adoecedora e desafiante.

Mesmo com qualificação, as mulheres negras na gestão, chegam em espaços precários e precarizados. Ainda não é comum, na composição dos quadros de gestão, encontrarmos mulheres pretas nos espaços de maior poder político e econômico.

No organograma da maioria das organizações, a intersecção de raça e gênero se materializa na organização dos corpos e na distribuição do poder. No topo da pirâmide organizacional, ainda temos corpos brancos, masculinos, heterossexuais e cisgêneros e, na base, corpos insurgentes de mulheres pretas. Ainda é possível identificar a hierarquização racial das organizações, observando a cor e a identidade de gênero de quem toma as principais decisões e de quem limpa o chão. Geralmente, a cor e o gênero de quem toma decisão e de quem limpa o chão, não coincidem. Isso se explicita quando analisamos o perfil étnico-racial do funcionalismo público no país, os dados apresentados pelo Ipea (Silva; Lopez, 2021) explicitam nitidamente as disparidades de gênero e raça presentes no setor público brasileiro.

7 INVISIBILIDADE, SILENCIAMENTO E APAGAMENTO DA MEMÓRIA

A invisibilidade, o silenciamento e o apagamento da memória são dispositivos de poder persistentes no cotidiano das mulheres negras na gestão pública. Essas mulheres, frequentemente, enfrentam barreiras sistêmicas que desvalorizam suas contribuições e experiências, resultando em uma marginalização contínua que perpetua a desigualdade de gênero e raça, privando a gestão pública de perspectivas e soluções diversificadas e enriquecedoras que poderiam ser trazidas por essas vozes historicamente sub-representadas.

A viabilidade das políticas de reparação em todos os âmbitos está intimamente relacionada com a capacidade e a possibilidade de produzir e acessar registros de fatos, processos, relações que envolvem sujeitos, grupos, territórios e instituições e as dinâmicas de poder vivenciadas por e entre estes ao longo da história passada e presente. A historicização da memória; seja ela de dor, resistência ou plenitude; possibilita o reconhecimento a partir do qual é possível construir retratações e reparações, quando essas se fazem necessárias (Paiva, 2021).

A superação de relações de opressão e subjugação, bem como a desconstrução de desigualdades e a construção de processos de emancipação de sujeitos e grupos, a partir de políticas e ações estratégicas de reconhecimento, afirmação, retratação e reparação, só se viabilizam a partir da

memória. Por isso, o recorrente silenciamento e apagamento da memória dos africanos e afrodescendentes, na tentativa de impedir a consolidação de memórias pessoais, coletivas e institucionais e gerar a invisibilidade e o esquecimento dos processos históricos, têm sido utilizados como dispositivos de submissão e subjugação da escravização aos dias atuais. A colonialidade só se sustenta diante de memórias parciais ou distorcidas da realidade.

Diante disso, identificamos com atenção os recorrentes processos de invisibilidade, silenciamento e apagamento da memória de pessoas negras na gestão pública. Muitas vezes, as gestoras negras são aquelas que não aparecem nas fotos, ou têm suas imagens embranquecidas nas galerias das diversas casas. Os trabalhos desenvolvidos por elas, frequentemente, são assinados por outros e suas ações, histórias e imagens não entram para os registros oficiais ou, quando entram, são minimizadas ou distorcidas.

Ao pensar nas experiências das mulheres negras na gestão pública, sempre é preciso lembrar e reverenciar a existência e a presença de **Benedita da Silva**, mulher preta, evangélica, favelada do Rio de Janeiro que ocupou todos os cargos públicos, com exceção do cargo de presidenta do país. Benedita foi vereadora, deputada estadual e federal, senadora. Benedita foi prefeita e foi governadora. Pelas artimanhas do racismo patriarcal, que incide também no interior dos partidos políticos de esquerda, ainda não concorreu à presidência da república. A trajetória de Benedita nos faz pensar sobre as barreiras visíveis e invisíveis que ainda enfrentamos para ocupação dos espaços de tomada de decisão (Borges, 2021).

No exercício de pensar a presença das mulheres na gestão pública, também precisamos lembrar de mulheres como **Graças Sabóia**, que foi gestora de políticas de promoção da igualdade racial na prefeitura de Belo Horizonte durante alguns anos e, também, na ministra **Luiza Bairros** que liderou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Governo Federal (Seppir), durante alguns anos. Negras lideranças do movimento de mulheres negras, com incidência local e nacional, e que ocuparam a gestão pública de uma forma muito consistente. As duas retornaram ao *Orum* após enfrentarem o câncer. Tais enfrentamentos foram vividos discretamente. Elas não pararam a luta para cuidar da própria saúde. Muitas pessoas não viram suas dores, seus adoecimentos e seus enfrentamentos. E, além da grande contribuição deixada no trabalho realizado, deixam também a reflexão sobre a importância de aprendermos a nos priorizar e a necessidade de criarmos formas de nos preservar e de nos recompor quando adentramos ambientes insalubres. A ocupação de cargos públicos pode ser extremamente

invisibilizante e adoecedora. O apagamento das histórias de mulheres como estas e de seus feitos é sintomático e intencional (Borges, 2021; Godinho; Souza-Seidl, 2021).

Pensar a gestão a partir da presença dos corpos das mulheres negras, com suas inteligibilidades e sensibilidades, também nos transporta para os reinados e congados mineiros. Organizações que atravessam os séculos cuidando, honrando, reverenciando e resguardando as individualidades negras, seus saberes e fazeres. Entre nós, há rainhas e reis, que devem ser reverenciados e tratados como tal, nos mais diversos contextos.

As mulheres negras ocuparam postos de poder e tomada de decisão em diferentes sociedades, em variadas instituições, ao longo da história. Mulheres negras têm familiaridade com a gestão da vida e dos recursos, têm familiaridade com a gestão pública, ainda que o conceito de “coisa pública” possa variar. Há muitas histórias invisibilizadas, mas aquelas que temos acesso nos dão a noção de como a presença das mulheres negras pode ser e é transformadora e potencializadora nas instituições.

Ser mulher negra na gestão pública e **observar mulheres negras neste lugar** são exercícios diferentes, porém complementares e capazes de abrir horizontes novos.

Vamos ao primeiro:

Muitas vezes, quando chegamos nos espaços de gestão, mesmo tendo a mesma qualificação ou qualificação melhor do que das mulheres e homens brancos, não acessamos nem os mesmos cargos, nem os mesmos salários; não temos as mesmas condições de trabalho e até mesmo os critérios de avaliação e monitoramento daquilo que fazemos não seguem os mesmos parâmetros aplicados aos colegas brancos. Além de vivenciar múltiplas jornadas de trabalho, considerando estudos, cuidados com os filhos e família, distância de deslocamento da casa ao trabalho, meio de transporte utilizado, condições insalubres de trabalho, vivemos nesses espaços racismo, machismo, lgbtfobia, assédio sexual e moral, invisibilização, boicote e expropriação do nosso trabalho.

Já no segundo exercício:

Observando as mulheres negras na gestão, identificamos mulheres com trajetórias de formação acadêmica, política, cultural e social consistentes, reconhecemos capacidade de articulação e mobilização, com incidência em diferentes esferas e alto nível de organização e

comprometimento. Observamos também a efemeridade e instabilidade dos contratos, a fragilidade das equipes e a ausência ou limitação dos orçamentos. Muitas vezes, sujeitos negros se encontram em espaços onde aparentemente estão sozinhos, mas, com o tempo, eles vão “trazendo o bonde” e/ou abrindo caminhos para que outras pessoas negras possam chegar com menos dores e menores obstáculos. É importante saber localizar essas redes de apoio (Borges, 2021; Godinho; Souza-Seidi, 2021).

Contudo, não é uma tarefa trivial, já que, fundado nos valores da modernidade, o Estado carrega em suas formas sociais uma herança racialista. É esse o Estado que vai, por exemplo, inviabilizar por muito tempo a aquisição de propriedade pelos negros por meio da Lei de Terras (Ribeiro, 2020), que vai planejar a construção de Belo Horizonte, expulsando as comunidades negras que já viviam neste território, sem inserir no planejamento a moradia da população que seria a mão de obra desse empreendimento e que sustenta a cidade até hoje (Bustamante; Freitas, 2023). É o Estado que com seus crucifixos explicitamente pendurados nas paredes de prédios públicos e sua moral implicitamente estabelecida condenará a cultura e os corpos negros. Em síntese, é esse o conjunto de instituições que, por diversas vezes, deixará claro que não aceitam plenamente negros, seja como servidores ou como cidadãos, considerando o “ser negro” na sua dimensão sociocultural. Aqui, entende-se que o ingresso ou participação institucional, quando mediado pela premissa da adequação ou homogeneização do cidadão, configura-se como um ponto de tensão entre o modelo de Estado e a experiência afro-brasileira. Claro que tratar o Estado como um objeto estático seria um erro. É evidente que ele se modificou ao longo do tempo através de reformas administrativas, mudanças na cultura organizacional, pressões da sociedade civil e novos pactos constitucionais. Inclusive são essas mudanças que permitem que esse debate seja feito, muito embora ainda existam problemas flagrantes.

Seja como for, a mera intenção de incorporar novos sujeitos no corpo do Estado não é suficiente. Será preciso enfrentar uma cultura organizacional racial secularmente estabelecida e consolidada, além de romper com o chamado pacto narcísico da branquitude (Bento, 2022). Esse conceito remete a um acordo não-verbal no qual pessoas brancas em cargos de poder asseguram entre si posições de privilégio, que é disfarçado por ideias como a de meritocracia, que, no fundo, vão compor essa cultura presente em toda a sociedade, mas que é especialmente tipificada no modelo de burocracia tradicional. A burocracia é branca e se ocupa de garantir os privilégios da branquitude. Cida Bento (2022) explica que o pacto da branquitude sustenta as

desigualdades sociais e raciais no Brasil, enquanto se cria um conjunto de valores, métricas e pré-requisitos notadamente mais presentes ou disponíveis dentro de uma fração branca e privilegiada. Por isso, o pacto é “narcísico”, fazendo alusão ao mito grego do homem que se apaixonou pelo próprio reflexo. A branquitude está tão imersa no seu próprio sistema de valores e legitimação que o reproduz, sistematicamente, quase que por instinto, dada a facilidade e o comodismo de o fazê-lo, sem, todavia, questionar as raízes e limitações dele. E pode-se dizer que a literatura feminista identifica um mecanismo semelhante, que produz um prestígio masculino em detrimento das mulheres, algo que seria análogo ao pacto narcísico da branquitude. Obviamente, quando se trata de mulheres negras, tem-se uma simultaneidade desses fenômenos que precisa ser considerada dentro de uma perspectiva emancipatória. Por isso, em síntese, além de pensar a inclusão, é necessário pensar na permeabilidade do Estado, no quanto ele se permite alterar e adaptar aos novos corpos ali presentes.

Dentro do recorte dos cargos eletivos, é perceptível que a rejeição à diversidade se manifesta em um combate ferrenho e personalizado às identidades que fogem do ideal típico de ocupação do poder. Em reportagens recentes (Giusti, 2023), a página de notícias Uol e o coletivo Mulheres Negras Decidem denunciam como as mulheres que possuem uma carreira política são constantemente ameaçadas em função de suas atuações e como esse tipo de violência se customiza para afetá-las enquanto pessoas e como agentes políticos, direcionando os ataques para a identidade e integridade dessas mulheres. Essa realidade expõe uma face sombria da participação feminina na esfera política, revelando que a resistência à presença diversificada ainda persiste de maneira intensa.

Claro, um cenário como essa demanda uma articulação capaz de proteger as pessoas de qualquer violência, inclusive da violência psicológica. Iniciativas como a *Biografia das Gestoras Negras* e o *Guia de orientação para mulheres (feministas e antirracistas) eleitas para casas legislativas* (2022), publicados pelo Grupo de Pesquisa Estado, Gênero e Diversidade (Egedi) da Fundação João Pinheiro (FJP), são louváveis e devem ser protegidas e potencializadas, na medida em que resguardam memórias e organizam de forma prática estratégias e os canais de denúncia já existentes. Todavia, é importante lembrar que os canais hoje existentes são uma parte da solução. O Estado precisa entender que também faz parte do problema. Muito embora essas ameaças emanem da sociedade civil, é preciso lembrar que elas ganham, muitas vezes, o seu “respaldo” nas atitudes de parlamentares eleitos ou na própr a

tradição conservadora das casas. Isso sem falar nas próprias violências “sutis”, mas muito significativas.

No Senado, por exemplo, as mulheres conquistaram o direito a um banheiro no plenário somente em 2016, como aponta o *site* do Senado Federal, sendo que, antes disso, o que havia disponível era um banheiro do restaurante anexo ao Plenário. Este é um claro indício de que esses espaços não foram pensados para a presença feminina e comunicam, nas entrelinhas, que ele é masculino. Então, se uma casa legislativa até recentemente não tinha nem sequer banheiro adequado para as mulheres, é justo pensar que muito do que significa ser um parlamentar ou uma casa legislativa, seja material ou simbolicamente, tem muito o que ser afetado pela nova inserção das mulheres, sobretudo as negras.

O conceito de **racismo patriarcal** apresentado por Jurema Werneck (Geledés; Cfemea, 2013) no guia de combate ao racismo institucional demonstra que a Constituição do Estado e suas instituições se fundamentam no racismo patriarcal. Com base no assassinato de pessoas negras, o estupro das mulheres e da apropriação de recursos e riquezas materiais e imateriais desses povos que o Estado se desenvolve. Justamente por isso, é tão impermeável a presença das mulheres negras. O alicerce que constitui o Estado foi feito com nossos ossos, nossa pele e nosso sangue. Por isso, quando estamos na gestão, vivenciamos situações de violência semelhantes às que nossas avós enfrentaram trabalhando como domésticas nas casas de famílias brancas da elite.

CONCLUSÃO

Neste artigo, convidamos as leitoras a realizar exercícios reflexivos e imaginativos diversos, a partir das percepções de "uma mulher negra que ocupa lugares de alta gestão" e do lugar de "quem observa atentamente as mulheres negras na gestão pública". Nessa jornada, apresentamos dados, conceitos e inquietações com o objetivo de contribuir para ampliação do registro e do entendimento sobre os impactos da presença e da ausência das mulheres negras na gestão pública. Buscamos identificar tensões, possibilidades, limites e perspectivas para essa presença e atuação das gestoras negras, conectando a atuação nestes espaços com as práticas subjetivas e sociais do jogo da Mankala e da confecção de abayomis. Esperamos que haja implicações individuais e coletivas para as reflexões compartilhadas aqui. Que elas contribuam para o estabelecimento de práticas emancipatórias na e da gestão pública, visto que mudanças são necessárias e urgentes nas estruturas de poder.

Caminhamos bastante e compreendemos que o fim desta jornada não é aqui e deve continuar com outras pesquisas e escritas nossas e de outros sujeitos e grupos.

Chegamos a este ponto com a seguinte inquietação: **quais corpos estão autorizados a governar?**

Sobreviventes de vários epistemicídios, as mulheres negras que adentram a gestão pública não estão autorizadas a ocupar esse espaço, nem legitimadas a gestar e governar porque tais lugares foram constituídos para os homens brancos da elite. Não aguardamos que a branquitude venha nos autorizar ou convidar a ocupar a gestão dos espaços institucionais de tomada de decisão, nem no âmbito público, nem no privado. Não temos a ilusão de que, pelo menos por enquanto, nossa presença será bem-vinda e desejada, acolhida ou valorizada. Sabemos que muitos espaços não serão pacíficos e nem saudáveis e que o jogo das relações pessoais e institucionais não será um jogo justo, com regras nítidas e válidas para todos.

Justamente por isso, nos preparamos cada vez mais e melhor. Nos organizamos individual e coletivamente para que o impacto de nossa presença possa gerar possibilidade de acesso, permanência e ascensão com dignidade e saúde para nós e para muitas outras de nós.

Querida gestora negra, se você está em algum lugar do Brasil ou da América Latina se sentindo desrespeitada, desvalorizada, deslegitimada, injustiçada, ferida ou cansada, saiba que a sua força vem de uma ancestralidade poderosa. Quem te autoriza a ser quem você é e a ocupar os espaços que você almeja ocupar são as mulheres que vieram antes de você.

Conecte-se com suas ancestrais, coloque sua coroa de rainha e reconheça os recursos que você tem a sua disposição. Refaça suas estratégias, estude, divirta-se e lembre-se de descansar. Crie e fortaleça suas redes de apoio, escreva sua própria história e compartilhe sua trajetória e conquistas com orgulho, mesmo em tempos nublados, brilhe como o sol.

Mesmo que as coisas não estejam como você esperava, sua jornada é inspiradora e sua voz é essencial. Você tem o direito de desistir do que não te faz bem, e tem o compromisso de jamais desistir do seu autoamor e de seus próprios sonhos. Ainda que você vá para outro lugar ou vá por outro caminho, continue firme, priorizando seu autocuidado e visibilizando suas ações, pois você está moldando um futuro mais justo e inclusivo para todas nós. A vida tem muito mais a oferecer para você. Sigamos juntas a construir imaginários e transformar realidades.

Assim como em outros momentos da história, as mulheres negras foram impedidas de parir, foram forçadas a parir, foram impedidas de amamentar e cuidar de seus filhos, hoje, na gestão pública, muitas mulheres negras têm tido suas produções intelectuais e políticas usurpadas, invisibilizadas e inviabilizadas. Mas como nossas ancestrais fizeram no passado, fazemos agora, ousamos parir e gerir, ousamos cuidar e nutrir, ousamos governar e somos ingovernáveis pela branquitude e pelo patriarcado.

Construímos nossas alternativas, nossas rotas de fuga, construímos outras realidades com a mesma sagacidade e desejo de viver que as mulheres nos navios negreiros confeccionavam as primeiras abayomis. Afinal, aprendemos com nossas ancestrais, entre elas Conceição Evaristo (2011), somos insubmissas e insurgentes como nossas lágrimas.

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. **O que é interseccionalidade?** Belo Horizonte: Letramento, 2018. (Feminismos plurais).
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- BAIROS, Luiza. Lembrando Lélia Gonzalez. In: WERNECK, Jurema *et al.* **O livro da saúde das mulheres negras**. Rio de Janeiro: Pallas, 2000. p. 42-61.
- BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BENTO, Maria Aparecida da Silva. **Pactos narcísicos no racismo**: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. 2002. 176 p. Tese (Doutorado em Psicologia) – Departamento de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- BORGES, Larissa Amorim. **Metodologia de pesquisa afrocentrada e periférica**. Belo Horizonte: Editora Marginalia, 2022a.
- BORGES, Larissa Amorim. **Periferias do gênero**: transitando entre hip hop, funk e feminismos. Belo Horizonte: Marginalia, 2022b.
- BORGES, Larissa Amorim. **Silêncio ruidoso**: mulheres negras no poder. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Psicologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.
- BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. **Cadernos Pagu**, Campinas-SP, n. 26, p. 329-376, jan./jun. 2006.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-290921.pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos ex-territórios**, Brasília, v. 83, jul. 2023a.

Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios>. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. **Perfil das lideranças no Governo Federal**: recorte de gênero, cor/raça e etnia. Brasília, DF, 2023b.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Informe MIR** - Monitoramento e avaliação. Brasília-DF, fev. 2024. (Edição Censo Demográfico 2022, n. 3). Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/InformeMIRMonitoramentoeavaliacao3EdioCensoDemografico20221.pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Bancada feminina apresenta 15 projetos prioritários para votação no mês da mulher**. Brasília, DF, 3 mar. 2023c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/procuradoria/comum/bancada-feminina-apresenta-15-projetos-prioritarios-para-votacao-no-mes-da-mulher>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU/Secex, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 26 maio 2024.

BUSTAMANTE, Cynthia Bráulio Alvim; FREITAS, Daniel Medeiros de. Processos de racialização urbana em Belo Horizonte. In: ENANPUR, Belém, 2023. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Anpur, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st12-21.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

CARDOSO, Cláudia Pons. Amefricanizando o feminismo: o pensamento de Lélia Gonzalez. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.22, n.3, p. 965-986, dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000300015>. Acesso em: 26 maio 2024.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América latina a partir de uma perspectiva de gênero. **Revista LOLA Press**, Durban, África do Sul, (16), p. 1-18, 2001.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.49, p. 117-132, 2003.

CARNEIRO, Sueli. Mulheres negras e poder: um ensaio sobre a ausência. In: CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

CARUSO, Gabriela. **O vazio deixado pelas referências que se vão – Ou: perdemos bell hooks**. Rio de Janeiro: FGV, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/noticia/o-vazio-deixado-pelas-referencias-que-se-vaou-perdemos-bell-hooks#:~=bell%20hooks%2C%20assim%20mesmo%2C%20em,e%20n%C3%A3o%20em%20sua%20pessoa>. Acesso em: 27 maio 2024.

CAVALHEIRO, Carlos Carvalho. A Afrika para os brasileiros... e para o resto do mundo! **Portal Geledés**, São Paulo, 30 out. 2021 Disponível em: <https://www.geledes.org.br/a-afrika-para-os-brasileiros-e-para-o-resto-do-mundo/>. Acesso em: 4 jun. 2024.

- COLLINS, Patrícia Hill. Aprendendo com a *outsider within*: a significação sociológica do pensamento feminista negro. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v.31, n.1, p. 99-27, jan./abr. 2016.
- COLLINS, Patrícia Hill. **Pensamento feminista negro**: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. Tradução de Jamille Pinheiro Dias. Boitempo, 2019.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Mulheres afrodescendentes na América Latina e no Caribe**: dívidas de igualdade. Santiago: Cepal, 2018.
- CRENSHAW, Kimberlé W. A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero. In: VV. A. A. **Cruzamento**: raça e gênero. Brasília, DF: Unifem, 2004. p. 7-16.
- CRENSHAW, Kimberlé W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.10, n.1, p.71-188, 2002.
- DIOP, Cheikh Anta. **The african origin of civilization**: myth or reality. Chicago: Lawrence Hill Books, 1974.
- EVARISTO, Conceição. **Insubmissas lágrimas de mulheres**. Belo Horizonte: Nandyala, 2011.
- FANON, Frantz. **Os condenados da terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.
- FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? **Lua Nova**, São Paulo, n. 99, p. 257-293, dez. 1996.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Guia de orientação para mulheres (feministas e antirracistas) eleitas para as casas legislativas**. Belo Horizonte, 2022.
- GELEDÉS; CFEMEA. **Racismo institucional**: uma abordagem conceitual. São Paulo: Geledés; Cfemea, [2013].
- GIUSTI, Iran. Seis parlamentares lésbicas são ameaçadas de estupro corretivo: “Sua presença não será mais tolerada”, **Terra**, São Paulo, 24 ago. 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/nos/seis-parlamentares-lesbicas-sao-ameacadas-de-estupro-corretivo-sua-presenca-nao-sera-mais-tolerada,d325b3b473c838582af66d009362b012rcsxjo65.html>. Acesso em: 14 dez. 2023.
- GODINHO, Letícia; SOUZA-SEIDL, Renata (org.). **Mulheres, negras e gestoras**: porque sim! Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.
- GOMES, Rayane Cristina de Andrade. De "tia-do-café" à parlamentar: a sub-representação das mulheres negras e a reforma política. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v.31, n.1, p. 49-80, 2018.
- GONZALES, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 223-244, 1984.
- GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Revista TB**, p.92-93; n.69/82. Rio de Janeiro, 1988.
- GUIMARÃES, Nadya Araújo; ACCIARI, Louisa. Entrevista com Patricia Hill Collins. **Tempo Social**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 287-322, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2021.174340>. Acesso em: 26 maio 2024.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. Tradução de Mariza Corrêa. **Cadernos Pagu**, Campinas, n.5, p. 7-41, 1995. Disponível em:

<https://ieg.ufsc.br/public/storage/articles/October2020/31102009-083336haraway.pdf>.

Acesso em: 26 maio 2024.

HOOKS, Bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 193-210, jan./abr. 2015. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220151608>. Acesso em: 26 maio 2024.

INSTITUTE FOR CULTURAL DIPLOMACY. **The African Diaspora**. Washington, ©2007. Disponível em: https://www.culturaldiplomacy.org/index.php?en_programs_diaspora. Acesso em: 26 maio 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/29114-censo-demografico-2022.html>.

Acesso em: 26 maio 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA. **Catálogo de políticas públicas**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/post/16/nota-metodologica-catalogo-de-politicas-publicas-2022>.

Acesso em: 26 maio 2024.

LUGONES, María. Colonialidad y género. *In*: ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkys; CORREAL, Diana; MUÑOZ, Karina. **Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala**. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014. p. 57-74.

MOMBAÇA, Jota. **Não vão nos matar agora**. Rio de Janeiro: Cobogó, 2021.

OBENGA, Théophile. **La philosophie africaine de la période pharaonique: 2780-330 avant notre ère**. Paris: L'Harmattan, 1990.

OLIVEIRA, Eduardo David de. **Filosofia da ancestralidade: corpo e mito na filosofia da educação brasileira**. 2005. 353 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2005.

PAIVA, Marcelo Cardoso de. Entre a lembrança e o esquecimento: memória, história e patrimônio cultural afro-brasileiros. **Revista Brasileira de História**, v. 41, n. 88, p. 57-80, set./dez. 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbh/a/q9hD3F5qsTV4TmF4mqzqxQJ/#>. Acesso em: 26 maio 2024.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad-razionalidad. *In*: BONILLO, Heraclio (comp.). **Los conquistados**. Tradução de Wanderson Flor do Nascimento. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones; FLACSO, 1992, p. 437-449.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 107-130. Disponível em:

<https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/Edgardo-Lander-org-A-Colonialidade-do-Saber-eurocentrismo-e-ciencias-sociais-perspectivas-latinoamericanas-LIVRO.pdf>.

Acesso em: 26 maio 2024.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

RIBEIRO, Katiúscia. **O futuro é ancestral**. São Paulo, Le Monde Diplomatique Brasil, 19 nov. 2020. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-futuro-e-ancestral>. Acesso em: 26 nov. 2023.

RIBEIRO, Matilde. Mulheres negras: uma trajetória de criatividade, determinação e organização. **Revista de Estudos Feministas**, v. 16, n. 3, dez. 2008.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Resistência e autonomia: práticas contra-coloniais no Brasil**. Salvador: Editora Panafricanista, 2021.

SILVA, Tatiana Dias; LOPEZ, Felix Garcia. **Cor ou raça do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Publicação preliminar. Brasília, DF: Ipea, 2021. (Nota Técnica).

Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10673/2/NT_Diest_Cor_ou_raca_servid_civil_ativo_Public_Preliminar.pdf. Acesso em: 26 maio 2024.

LGBTFOBIA: CONCEITUAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO

Jaqueline Gomes de Jesus

Resumo

A popularização do termo “homofobia”, cunhado em 1972 para identificar medo e aversão irracionais contra homens e mulheres *gays*, expandiu o seu uso abrangendo outros grupos e considerando a diversidade dentro da população LGBTI+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Intersexo e outras pessoas com orientações sexuais, identidades de gênero, expressões de gênero e/ou conformações corporais não-hegemônicas). Outros termos surgiram, reconhecendo essas particularidades, como lesbofobia, bifobia e transfobia. A partir da definição da discriminação fundamentada no preconceito contra LGBTI+ como LGBTfobia, este artigo, por meio da síntese de arcabouço teórico e prática empírica acumulada ao longo de 27 anos de experiência no campo, visa apresentar uma análise sintética dos desafios enfrentados por grupos sociais enquadrados no acrônimo, a fim de aprofundar os conceitos, e propor estratégias bem sucedidas no campo da gestão da diversidade para a identificação e enfrentamento desse comportamento, reconhecido, tanto no contexto político da democracia quanto no mundo do trabalho contemporâneo como um problema.

Palavras-chave: Preconceito. Discriminação. Diversidade. LGBT. Gestão da diversidade.

Abstract

The popularization of the term “homophobia”, coined in 1972 to identify irrational fear and aversion against gay men and women, expanded its use covering other groups and considering the diversity within the LGBTI+ population (Lesbians, Gays, Bisexuals, Transvestites, Transsexuals, Intersex and other people with non-hegemonic sexual orientations, gender identities, gender expressions and/or body conformations). Other terms emerged, recognizing these particularities, such as lesbophobia, biphobia and transphobia. Based on the definition of discrimination based on prejudice against LGBTI+ as LGBTphobia, this article, through the synthesis of theoretical framework and empirical practice accumulated over 27 years of experience in the field, aims to present a synthetic analysis of the challenges faced by social groups framed in the acronym, in order to deepen the concepts, and propose successful strategies in the field of diversity management for identifying and confronting this behavior, recognized both in the political context of democracy and in the contemporary world of work as a problem.

Keywords: Prejudice. Discrimination. Diversity. LGBT. Diversity management.

1 INTRODUÇÃO

[...] ela [A deusa Ninmah] criou um [ser humano] sem pênis nem vagina no corpo. Enki olhou para aquela criação que não tinha pênis nem vagina em seu corpo e deu-lhe o nome de ‘Nibru’, e decretou como seu destino servir ao rei (Fragmento de um mito sumeriano de criação).

[...] a gente vai seguindo, como borboletas sem rumo à procura de jardins (Rios, 2006).

[...]
Hoje estou em sua lembrança
Eu sou sua alma oculta
E serei sua esperança (Herzer, 1987).

Só que homossexualidade não existe, nunca existiu. Existe sexualidade - voltada para um objeto qualquer forma de desejo. Que pode ou não ter genitália igual, e isso é detalhe. Mas não determina maior ou menor grau de moral ou integridade (Abreu, 1987).

[...] eu acho que as pessoas começaram a me ver com essa veia de militância, esse viés para a política. Mas na verdade foi uma coisa meio involuntária. Foi natural (Wonder, 2006).

A experiência acumulada na abordagem militante e acadêmica da LGBTfobia, desde 1997, levou a pesquisadora a encontrar pessoas e instituições que, com certo padrão de sucesso nas intervenções, reafirmam a importância da abordagem da temática a partir de dois caminhos epistemológicos fundamentais: focar em práticas e na sua descrição, mais do que em digressões; e não se prender às denúncias, tentando enumerar culpados e algozes, porém tomá-las como o impulso inicial para trilhar uma rota de enfrentamento às causas das violações.

Ao longo desses 27 anos, constata-se que muitas das situações continuam as mesmas; as políticas públicas seguem insuficientes e as iniciativas institucionais, principalmente as de cunho privado, ainda são mínimas, mas houve um aumento no número e na qualidade das ações individuais e coletivas, em todo o Brasil, para a prevenção e o enfrentamento das discriminações contra a diversidade sexual e de gênero.

O presente estudo visa apresentar uma análise sintética dos desafios enfrentados por grupos sociais enquadrados no acrônimo LGBTI+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Intersexo e outras pessoas com orientações sexuais, identidades de gênero, expressões de gênero e/ou conformações corporais não-hegemônicas), a fim de aprofundar os conceitos, e propor estratégias bem sucedidas no campo da gestão da diversidade para a identificação e enfrentamento da discriminação fundamentada no preconceito contra LGBTI+, doravante denominado “LGBTfobia”.

2 DA HOMOFOBIA À LGBTFOBIA: ETIMOLOGIA E EVOLUÇÃO DO CONCEITO

A homofobia é reconhecida e repudiada tanto no contexto político da democracia quanto no mundo do trabalho contemporâneo. A palavra tem sido utilizada em situações diversas, como durante a campanha presidencial de 2014, quando foi citada por uma das candidatas, a futura presidenta Dilma Rousseff, que também falou em “transfobia” em canal aberto de televisão (Após [...], 2014).

A palavra “homofobia” foi inicialmente cunhada pelo psicólogo clínico norte-americano George Henry Weinberg e pelos ativistas Jack Nichols e Lige Clarke, em diferentes publicações ao longo dos anos 60 do século XX, incluindo a revista Time, em 1969, em uma matéria de capa intitulada “O Homossexual na América”, para denotar reações hostis contra homens gays e lésbicas (Bauer, 2024).

Posteriormente, Weinberg aprofundou o conceito no livro *Sociedade e o homossexual saudável*, publicado em 1972, explicando que ele surgiu da união dos termos gregos “*homos*”, que significa “igual”¹, e “*fobos*”, “medo”. Sendo lido superficialmente apenas como “medo do igual”, mas que foi desde a origem apresentado como uma reação irracional, especialmente identificada pelo autor em pessoas heterossexuais que temiam ser confundidas com homossexuais (Jesus, 2015).

Borrillo (2010) definiu a homofobia como uma atitude hostil, tanto em nível psicológico quanto social, com relação às pessoas que são entendidas como homossexuais. Ele entende, ainda, que é uma forma de sexismo, porque se expressa por meio da repulsa contra todas as pessoas que não se conformam ao papel de gênero que supostamente seria determinado pelo seu sexo biológico.

As novas concepções sobre gênero e sexualidade se configuram, em um estágio inicial, como microrrevoluções, cada vez mais perceptíveis, integradas ao processo de globalização e às Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC), que afetam a constituição subjetiva de indivíduos e grupos sociais no sentido de uma reavaliação de valores e práticas (Jesus, 2013a). Por exemplo, figuras como as de Laverne Cox, Chez Bono, Linn da Quebrada, Duda

1 Referindo-se ao prefixo “homo”, da palavra “homossexual”, criada em 1869 pelo ativista em direitos humanos alemão Karl-Maria Kertbeny, pouco depois que o jurista Karl-Heinrich Ulrichs, precursor do movimento LGBTI+, definiu como “uranistas”, nos anos 1960 do século XIX, os homens atraídos por outros homens. Kertbeny objetivava defender a comunidade homossexual prussiana do código penal 175, que penalizava com trabalhos forçados simplesmente se a pessoa vivenciasse sua sexualidade.

Salabert e Erika Hilton, entre outras, têm ocupado um espaço relevante no imaginário social quanto à potência da população trans em campos como o do entretenimento e o da política, em um cenário de ressignificação do gênero e da consolidação do conceito de identidade de gênero, entendido como a “atitude individual frente aos construtos sociais de gênero, ante aos quais as pessoas se identificam como homens ou mulheres” (Jesus, 2014, p. 246).

A internet tem sido um campo prolífico para a rediscussão do *status quo* tanto quanto para a idealização da retomada de um *status quo ante* no qual a diversidade de gênero e sexual era invisibilizada, em uma conjuntura global de visibilidade cada vez mais positiva. Nessa conjuntura, a utilização do conceito de homofobia abrange diversas formas de violência simbólica, psicológica e física que, encaixadas várias vezes dentro do termo “homofobia”, podem até dialogar com ele, porém não são exatamente a mesma coisa, como o “heterocentrismo” (Jesus, 2010; Gaspodini; Jesus, 2020), a “lesbofobia” (Rocha; Souza; Franco, 2021), a “bifobia” (Jaeger *et al.*, 2019) e a “transfobia” (Podestà, 2019).

Nesse sentido, defende-se o uso do termo “LGBTfobia” não apenas como uma palavra para alargar a população abrangida pela sigla LGBTI+, mas o definindo como um conjunto de comportamentos naturalizados em determinado sistema social em que as relações de poder tendem à discriminação com base em orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e/ou conformação corporal.

Esse não é apenas um exercício de pensamento, mas um desafio concreto que precisa ser enfrentado em um país que se classifica como verdadeiramente democrático na prática, mais do que apenas na letra constitucional.

3 LGBTFOBIA: UMA REALIDADE A SER ENFRENTADA

No final da década de 1970, começou o debate “igualdade-versus-diferença” (Pierucci, 1990): igualdade, diferença, cultura e natureza são compreendidas como categorias que se inter cruzam e tornam conflituoso e polissêmico o debate (Kofes, 1993). As oposições binárias “igualdade x diferença” e “natureza x cultura” se demonstram frágeis como categorias e são facilmente desconstruídas por não encerrarem em si mesmas nenhum significado último ou fixo. Dessa forma, são consideradas vazias e transbordantes, uma vez que mascaram a heterogeneidade de cada categoria e as diferenças internas de cada polo da oposição, numa relação hierárquica culturalmente estabelecida entre essas categorias (Scott, 1988).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) afirma, no seu artigo quinto, que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (Brasil, 1988, art. 5º).

Em desrespeito à lei, cidadãs e cidadãos brasileiros, além de estrangeiros, têm sua vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade vilipendiados cotidianamente por todo tipo de “ismos”: racismo, machismo, sexismo, classismo, neofascismo, antissemitismo etc. E, “fobias”: xenofobia, islamofobia, LGBTfobia etc.

A superação dessas discriminações, dado o seu entrelaçamento, considerando os encontros entre as diferentes identidades e opressões que se imiscuem, somente será plena, e não apenas pontual, quando as políticas sociais, institucionais e públicas forem efetivas na aplicação do princípio da interseccionalidade em suas intervenções.

Conceito desenvolvido por Crenshaw (1989), a interseccionalidade é sobretudo um princípio de pensamento-ação que, a partir do reconhecimento da centralidade das mulheres negras para as discussões de políticas públicas, considerando concomitantemente a sua marginalização, propõe-se a:

[...] capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela 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 e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (Crenshaw, 2002, p. 177).

Entre outros conceitos desenvolvidos pelas feministas negras, o de interseccionalidade propulsionou um impacto no próprio feminismo, que indicou caminhos para a formação dos feminismos interseccionais, como os que consideram orientação sexual (feminismo lésbico) e identidade de gênero (transfeminismo), entre outros.

Falta à interseccionalidade incorporada aos feminismos² a produção acadêmica ser adotada nas práticas de gestão de pessoas, ainda perdurando em número perceptivelmente elevado de organizações de trabalho a percepção de que algumas pessoas são legítimas, outras não. Entre

2 Segundo Franchetto, Cavalcanti e Heilborn (1980, p. 32), o feminismo é “uma das formas tomadas pelo individualismo moderno.”

estas, são enquadradas as pessoas LGBTI+. Essa preconceção não é inócua e estimula a negação de vários corpos e, conseqüentemente, uma negação de humanidade.

Diferentemente do que determina a Constituição Cidadã, o direito à igualdade de oportunidades não é assegurado às pessoas LGBTI+, de forma geral. Apesar de a homofobia e a transfobia terem sido equiparadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2019, ao crime inafiançável de racismo, os crimes LGBTfóbicos ainda incorrem em impunidade, senão de revitimização, inclusive nos tribunais (Iotti, 2022). A LGBTfobia é a causa da violência LGBTI+.

Crime LGBTfóbico pode ser entendido como toda espécie de agressão física, verbal ou psicológica contra pessoa física em função da percepção de orientação sexual homossexual ou bissexual, identidade transgênera ou de outras características vinculadas culturalmente à população LGBTI+, mesmo que a pessoa não a componha.

O Estado brasileiro tem uma dívida histórica para com as pessoas LGBTI+: o poder judiciário apresenta jurisprudência em sintonia com os avanços de impacto global na área dos direitos fundamentais e coletivos, pontuada pelo apoio às uniões entre pessoas do mesmo gênero, à adoção por pessoas homossexuais, à adequação nos registros civis de pessoas trans e à criminalização da LGBTfobia. O poder executivo tem, de forma por vezes titubeante, apoiado a criação de políticas públicas de apoio à população LGBTI+. O poder legislativo não tem aprovado legislação alguma que valorize essas pessoas.

Heilborn e Cabral (2006) constataram, em uma pesquisa com 107 jovens com idade entre 18 e 24 anos, que 2,5% declararam sentir atração por pessoa do mesmo gênero ou de ambos os gêneros, e que 2,9% já tiveram experiências homossexuais. Entretanto, como apontam Lionço e Diniz (2009), a diversidade sexual não está presente nos livros didáticos, o que acarreta danos sociais e psicológicos principalmente às crianças e aos adolescentes LGBTI+:

Prevalece a exigência do silêncio sobre a diversidade, em matéria de sexualidade. Essa omissão denuncia uma tendência à censura implícita ao tema. A sexualidade não-heterossexual, em sua dimensão de superação da lógica reprodutiva e supostamente natural, é um interdito, constituindo-se em um tabu. Nos livros didáticos, a sexualidade somente é passível de enunciação quando remete ao coito heterossexual e à compreensão de seus efeitos reprodutivos (Lionço; Diniz, p. 11).

Para Moreira, Bezerra e Silva (2012), a normatização da sociedade transforma a experiência de ser ou sentir-se diferente em algo traumatizante, o que, no caso da LGBTfobia, principia um processo de rejeição que, da depressão, pode levar as suas vítimas, particularmente os jovens,

ao suicídio, dado esse constatado em diferentes pesquisas que investigam a saúde mental LGBTI+, nas quais é identificada uma semiologia médica de adoecimento nessa população mais agravada do que a de veteranos de guerra (Jesus *et al.*, 2020; Malta *et al.*, 2020; Ventriglio *et al.*, 2021).

O enfrentamento da LGBTfobia exige ações com foco na modificação dos estereótipos em prol da formação de instituições nas quais as diferentes identidades, mais do que apenas respeitadas, sejam valorizadas. Ele exige, portanto, uma gestão direcionada das pessoas.

4 LGBTFOBIA E GESTÃO DA DIVERSIDADE

Segundo Jesus (2021), a maior competitividade entre organizações demanda maior parceria dentro das instituições e, com isso, pessoal capacitado para interagir e gerenciar pessoas em um mercado global cada vez mais diversificado.

Conforme ensinado por Pérez-Nebra e Jesus (2011), estereótipos são crenças e atributos compartilhados acerca de algo ou alguém (crenças são cognições sobre algo ou alguém). Eles são o fundamento e o componente cognitivo e pré-atitudinal dos preconceitos. Portanto, estereótipos costumam ser generalizações.

Defende-se, neste estudo, a hipótese de que estereotipar é uma tendência, de caráter evolutivo do ser humano, em priorizar similaridades idealizadas e não necessariamente as percebidas.

Ressalta-se que não há consenso em lidar com modelos evolutivos, de forma geral, em termos de consistência com as evidências. A hipótese de bases evolutivas na formação de estereótipos demanda estudos mais aprofundados, entretanto, pesquisadores como Shimamura e Palmer (2012), associando estudos filosóficos sobre estética, psicologia e neurologia têm apontado para a relevância de aspectos de cunho evolutivo no desenvolvimento de vieses culturais.

Preconceitos são atitudes relacionadas a crenças/estereótipos com relação a algo ou alguém (atitudes são avaliações de cunho cognitivo, afetivo e de intenção comportamental com relação a algo ou alguém). São juízos preconcebidos acerca de algo ou alguém, com base em estereótipos, que se fundamentam na percepção de homogeneidade em grupos diferentes do grupo do qual se participa. Predispõem a determinadas reações com relação ao objeto do preconceito, que pode ou não se manifestar na forma de discriminação (Pérez-Nebra; Jesus, 2011).

A discriminação é o comportamento de fundo preconceituoso com relação a algo ou alguém. Ela não é reduzida ou extinta pela variável da escolaridade quando a educação formal se restringe aos aspectos cognitivos da aprendizagem, ignorando a formação afetivo-atitudinal em diversidade: pessoas com elevado grau de educação formal podem ser preconceituosas e discriminar determinados grupos sociais.

Não existe identidade social sem diversidade; uma é indissociável da outra na constituição de quem as pessoas são como seres humanos (Allport, 1954). A diversidade é um componente fundamental da identidade social das pessoas, “parte do autoconceito dos indivíduos que deriva do seu conhecimento de pertencimento a um grupo social, associado à significância emocional desse pertencimento” (Tajfel, 1982, p. 24). Os indivíduos sabem quem são porque há pessoas diferentes (Galinkin, 2003).

Define-se diversidade como “o conjunto de relações interpessoais e intergrupais explícitas ou implícitas, em um determinado sistema social, que são intermediadas pela relação entre as identidades sociais e a dominância social presentes nesse sistema” (Jesus, 2013c, p. 223-224).

Ferdman (2010) ensina que a inclusão é o objetivo final da valorização da diversidade humana nas organizações: não basta que o ambiente seja diverso, faz-se mister criar condições para que as pessoas possam ser elas mesmas nos diferentes sistemas sociais, podendo se engajar em tarefas comuns sem se preocuparem em esconder ou gerenciar impressões acerca de sua identidade social. Os grupos e as organizações se tornam efetivamente inclusivas, para além de serem diversas, quando adotam perspectivas e enfoques de diferentes pessoas na persecução de suas metas (Thomas; Ely, 2002; Cox; Blake, 1991).

Mesmo com limitações devido a lacunas na formação cidadã, estratégias para valorizar, promover e gerir diversidade nas organizações têm sido testadas com sucesso há duas décadas, inclusive no contexto brasileiro (Instituto Ethos, 2000; Fleury, 2000; Bento, 2000; Freitas, 2006; Bulgarelli, 2008).

Em função das demandas advindas da militância e da pesquisa, a pesquisadora toma diferentes iniciativas, desde 1997, que podem servir de exemplos de ações positivas no enfrentamento da LGBTfobia.

Palestras são estratégias iniciais de sensibilização, úteis na preparação de terreno para abordar temas sensíveis, como gênero e sexualidade, preconceito e discriminação. A abordagem não

pode ser apenas teórica, tem de envolver questões afetivo-atitudinais, como a apresentação de casos, para que haja uma identificação das pessoas com o sofrimento do outro que é alvo de preconceito e discriminação.

Na preparação desse tipo de ação, devem ser consideradas as características pessoais do público-alvo, particularmente idade e escolaridade, e ainda o tipo de organização em que ocorrerá a atividade.

Recomenda-se iniciar debates com o objetivo de desnaturalizar violações LGBTfóbicas praticadas nas organizações de trabalho, que tendem a ser vistas e tratadas a partir da culpabilização das vítimas. Nesse tipo de ação, é fundamental estimular a reflexão coletiva com vistas à transformação de práticas discriminatórias, reconhecendo e criticando as ideologias preconceituosas vigentes. A palestra precisa concluir com tempo para respostas às dúvidas dos participantes. Desse modo, torna-se possível repensar relações sociais que reproduzem a LGBTfobia em suas múltiplas manifestações: físicas ou simbólicas.

Existindo disponibilidade de tempo do público, uma dinâmica de grupo desenvolvida por profissional habilitado permite aprofundar os temas abordados nas palestras, na qual o importante não é a validade das informações apresentadas, mas a reflexão sobre o que elas afirmam e, principalmente, sobre o que elas sugerem. Um estímulo-chave pode ser a inversão de expectativas, como estimular respostas a perguntas incomuns, como: “O que causa a heterossexualidade?” e “Por que há pessoas conformadas com o gênero que lhes foi atribuído ao nascimento?”.

Recomenda-se ainda a aplicação de jogos, que, por meio da diversão, facilitam abordar de maneira lúdica a pluralidade identitária. Um exemplo são os jogos de cartas que permitiam aos participantes construir identidades para seus personagens, considerando gênero, identidade de gênero, orientação sexual e outras características que podem ser salientes na organização, tais como deficiência.

Sugere-se fortemente a indicação de leituras e filmes que promovam uma visão inclusiva sobre a realidade e oportunidades da população LGBTI+ após as atividades, e fora do ambiente laboral, como estímulo à consolidação do conhecimento e das atitudes introduzidas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Somente podemos começar as mudanças em favor da justiça social e da igualdade quando entendemos melhor quem são as outras pessoas, e o que elas vivem, superando mitos e medos. Sem respeito à forma de ser e de viver de cada um e de cada uma, não é possível garantir a cidadania das pessoas. Sonhos e esperanças são silenciados à medida que os desafios que as pessoas têm de enfrentar na vida aumentam.

Para enfrentar a LGBTfobia, é preciso ter o mínimo de internalização de valores de acolhimento, além de conhecimentos quanto aos direitos das pessoas e sobre a diversidade sexual e de gênero. Além disso, uma rede de apoio é indispensável, dado também o caráter político das relações organizacionais.

Cada ser humano tem múltiplas formas de vivenciar sua identidade, e isso não muda para as pessoas LGBTI+: não são todas iguais, não compõem um grupo único. Orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero e/ou conformação corporal não esgotam a subjetividade de uma pessoa, nem sua personalidade se restringe ao fato de ser LGBTI+, desconsiderando a intersecção de identidades sociais.

Que as organizações de trabalho se consolidem como locais de convivência saudável e prolífica, nos quais as pessoas sejam compreendidas para além dos preconceitos. Que todas as histórias de vida, as ideias, os afetos e os corpos sejam valorizados. Assim, oxalá, um dia será possível conhecer plenamente a riqueza da diversidade humana.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Caio Fernando. A mais justa das saias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 mar. 1987.
- ALLPORT, Gordon W. **The nature of prejudice**. Reading: Addison Wesley, 1954.
- APÓS debate, Dilma defende criminalização da homofobia. Brasília, 1 set. 2014. Artigo publicado no *site* G1, seção Eleições 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/09/apos-debate-dilma-defende-criminalizacao-da-homofobia.html>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- BAUER, Pat. **George Weinberg**. [S.l.], 16 mar. 2024. Artigo publicado no *site* Britannica. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/George-Weinberg>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- BENTO, Maria Aparecida Silva. **Ação afirmativa e diversidade no trabalho**: desafios e possibilidades. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.
- BORRILLO, Daniel. **Homofobia**: história e crítica de um preconceito. São Paulo: Autêntica, 2010.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 jun. 2024.
- BULGARELLI, Reinaldo. **Diversos somos todos**: valorização, promoção e gestão da diversidade nas organizações. São Paulo: Editora de Cultura, 2008.
- COX, Taylor; BLAKE, Stacy. Managing cultural diversity: implications for organizational competitiveness. **Academy of Management Executive**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 45-56, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4165021?seq=12>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, Chicago, n. 1, p. 139-167, 1989. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>. Acesso em: 28 jun 2024.
- CRENSHAW, Kimberle. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- FERDMAN, Bernardo. Teaching inclusion by example and experience: creating an inclusive learning environment. In: MCFEETERS, Belinda B.; HANNUM, Kelly; BOOYSEN, Lize (org.). **Leading across differences**: cases and perspectives: facilitator's guide. San Francisco: Pfeiffer, 2010. p. 37-49.
- FLEURY, Maria Tereza Leme. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 18-25, jul./set. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/YqBJ94QnWgPFBRcD7FJHnQj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- FRANCHETTO, Bruna; CAVALCANTI, Maria Laura V. C.; HEILBORN, Maria Luiza. Antropologia e feminismo. In: FRANCHETTO, B.; CAVALCANTI, Maria Laura V. C.;

- HEILBORN, Maria Luiza (org.). **Perspectivas antropológicas da mulher**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 11-43. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8137116/mod_resource/content/1/FRANCHETO%20et%20al._perspectivas_antropologicas_da_mulher_1-libre.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.
- FREITAS, Marcos Cezar de. **Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude**. São Paulo: Cortez, 2006.
- GALINKIN, Ana Lúcia. Estigma, território e organização social. **Espaço & Geografia**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 149-176, 2003. Disponível em: http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/6081/1/ARTIGO_EstigmaTerritorioOrganiza%C3%A7%C3%A3oSocial.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.
- GASPODINI, Icaro Bonamigo; JESUS, Jaqueline Gomes de. Heterocentrismo e ciscentrismo: crenças de superioridade sobre orientação sexual, sexo e gênero. **Revista Universo Psi**, Taquara, v. 1, n. 2, p. 33-51, 2020. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/psi/article/view/1371>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- HEILBORN, Maria Luisa; CABRAL, Cristiane S. As trajetórias homo-bissexuais. In: HEILBORN, Maria Luisa *et al.* **Aprendizado da sexualidade: reprodução e trajetórias sociais de jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Garamond/Fiocruz, 2006. p. 364-399.
- HERZER, Anderson. **A queda para o alto**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- INSTITUTO ETHOS. **Como as empresas podem (e devem) valorizar a diversidade**. São Paulo: Instituto Ethos, 2000.
- IOTTI, Paulo (org.). **O STF e a hermenêutica penal que gerou o reconhecimento da homotransfobia como crime de racismo: (sem legislar nem fazer analogia)**. Bauru: Spessotto, 2022.
- JAEGER, Melissa Bittencourt *et al.* Bissexualidade, bifobia e monossexismo: problematizando enquadramentos. **Periódicus**, Salvador, v. 2, n. 11, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/peri.v2i11.28011>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- JESUS, Jaqueline Gomes de *et al.* Mental health and challenges of transgender women: a qualitative study in Brazil and India. **International Journal of Transgender Health**, [London], v. 21, n. 4, p. 418-430, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/26895269.2020.1761923>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- JESUS, Jaqueline Gomes de. Gênero sem essencialismo: feminismo transgênero como crítica do sexo. **Universitas Humanística**, Bogotá, v. 78, n. 78, p. 241-257, 2014. Disponível em: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/6410/8200>. Acesso em: 27 jun. 2024.
- JESUS, Jaqueline Gomes de. Gestão da diversidade no Brasil: notas críticas. In: IRINEU, Bruna Andrade *et al.* (org.). **Diversidade sexual, étnico-racial e de gênero: temas emergentes**. Salvador: Devires, 2021. p. 87-102.
- JESUS, Jaqueline Gomes de. **Homofobia: identificar e prevenir**. Rio de Janeiro: Metanoia, 2015.
- JESUS, Jaqueline Gomes de. O conceito de heterocentrismo: um conjunto de crenças enviesadas e sua permanência. **Psico-USF**, Campinas, v. 18, n. 3, p. 363-372, 2013b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pusf/a/Zv5cMnfMKWS5k6xkLtBjYH>. Acesso em: 27 jun. 2024.

JESUS, Jaqueline Gomes de. O desafio da convivência: assessoria de diversidade e apoio aos cotistas (2004-2008). **Psicologia**: ciência e profissão, Brasília, v. 33, n. 1, p. 223-224, 2013c. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98932013000100017>. Acesso em: 27 jun. 2024.

JESUS, Jaqueline Gomes de. Psicologia das massas: contexto e desafios brasileiros. **Psicologia & Sociedade**, Recife, v. 25, n. 3, p. 493-503, 2013a. <https://www.scielo.br/j/psoc/a/hN8crGmwHVM946GfF7K4hzn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 jun. 2024.

KOFES, Suely. Categorias analítica e empírica: gênero e mulher: disjunções, conjunções e mediações. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 1, p. 19-30, 1993. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1678>. Acesso em: 27 jun. 2024.

LIONÇO, Tatiana; DINIZ, Débora. **Homofobia & educação**: um desafio ao silêncio. Brasília: Letras Livres/Editora UnB, 2009.

MALTA, Mônica *et al.* ‘Our life is pointless...’: exploring discrimination, violence and mental health challenges among sexual and gender minorities from Brazil. **Global Public Health**, [Stockholm], v. 15, n. 10, p. 1463-1478, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1767676>. Acesso em: 28 jun. 2024.

MOREIRA, Adailson; BEZERRA, Carlos Eduardo; SILVA, Telma Maciel da. **Arco-íris revisitado**: diversidade sexual em pauta. Porto Alegre: Escândalo, 2012.

PÉREZ-NEBRA, Amalia Raquel; JESUS, Jaqueline Gomes de. Preconceito, estereótipo e discriminação. In: TORRES, Cláudio Vaz; NEIVA, Elaine Rabelo (org.). **Psicologia social**: principais temas e vertentes. Porto Alegre: ArtMed, 2011. p. 217-237.

PIERUCCI, Antônio Flávio. Ciladas da diferença. **Tempo Social**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 7-33, 1990. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/84798>. Acesso em: 28 jun. 2024.

PODESTÀ, Lucas Lima. Ensaio sobre o conceito de transfobia. **Periódicus**, Salvador, n. 11, v. 1, p. 363-380, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaperiodicus/article/view/27873/19974>. Acesso em: 28 jun. 2024.

RIOS, Cassandra. **Eu sou lésbica**. Rio de Janeiro: Azougue, 2006.

ROCHA, Izabela Assis; SOUZA, Tatiana M. do Carmo; FRANCO, Mariana Neves. Investigando as violências sofridas por mulheres lésbicas universitárias. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 27, n. 1, p. 39-57, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5752/P.1678-9563.2021v27n1p39-57>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SCOTT, Joan Wallach. **Gender and the politics of history**. New York: Columbia University Press, 1988.

SHIMAMURA, Arthur P.; PALMER, Stephen E. (org.). **Aesthetic science**: connecting minds, brains, and experience. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TAJFEL, Henri. Social psychology of intergroup relations. **Annual Review of Psychology**, [s.l.], v. 33, p. 1-39, 1982.

THOMAS, David A.; ELY, Robin J. Making differences matter: a new paradigm for managing diversity. **Harvard Business Review**, Boston, p. 33-66, 2002.

VENTRIGLIO, Antônio *et al.* Homophobia and mental health: a scourge of modern era. **Epidemiology and Psychiatric Sciences**, Cambridge, v. 30, 2021. Disponível em: <https://doi:10.1017/S2045796021000391>. Acesso em: 28 jun. 2024.

WONDER, Cláudia. [Entrevista de Cláudia Wonder a Larissa Pelúcio]. [S.l.: s.n.], 2006. Entrevista concedida a Larissa Pelúcio.



CONFLUÊNCIA E RESILIÊNCIA: CULTURA INCLUSIVA NA GESTÃO DE EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS

Amanda Souza Moreira¹

Diogo Rodrigues Lima²

Lucas Cardoso Santos³

Resumo

Este texto explora a importância da diversidade na gestão de emergências climáticas, destacando como a inclusão de diferentes perspectivas pode levar a soluções mais eficazes e justas. Utilizando o conceito de confluência, discutimos como fatores interligados, como raça, gênero e classe social, influenciam a vulnerabilidade e a resiliência das populações diante de inúmeras crises oriundas das mudanças climáticas. Analisamos casos específicos no Brasil e no exterior para ilustrar como a falta de diversidade pode prejudicar a resposta aos desastres climáticos, e como a inclusão de uma pluralidade de vozes pode melhorar a formulação e a implementação de políticas climáticas. Concluímos que a promoção de um ambiente inclusivo e diversificado é essencial para fortalecer a legitimidade, a qualidade e a aceitação das políticas climáticas, contribuindo para um futuro mais resiliente e sustentável para todos.

Palavras-chave: Diversidade. Justiça climática. Gestão pública. Equidade. Políticas públicas

Abstract

This article explores the importance of diversity in climate emergency management, highlighting how the inclusion of different perspectives can lead to more effective and equitable solutions. Using the concept of confluence, we discuss how interconnected factors such as race, gender, and social class influence the vulnerability and resilience of populations in the face of climate change. We analyze specific cases in Brazil and abroad to illustrate how the lack of diversity can hinder disaster response and how the inclusion of diverse voices can improve the formulation and implementation of climate policies. We conclude that promoting an inclusive and diverse environment is essential to strengthen the legitimacy, effectiveness, and acceptance of climate policies, contributing to a more resilient and sustainable future for all.

¹ Pós-Graduada em Gestão Pública pelo Insper (SP). Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP-SP). *E-mail:* amandasouza@dendezeiro.com

² Pós-Graduado em Gestão Pública pelo Insper (SP). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF-RJ) *E-mail:* diogolima@dendezeiro.com

³ Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC-BA). *E-mail:* lucascardoso@dendezeiro.com.br

Keywords: Diversity. Climate Justice. Public Administration. Equity. Public Policy.

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios contemporâneos, afetando desproporcionalmente as populações mais vulneráveis, incluindo pessoas pretas, pardas e mulheres (Meriläinen *et al.*, 2021). Estudos mostram que as mudanças climáticas exacerbam as desigualdades existentes, com grupos desfavorecidos sendo mais severamente afetados (Islam; Winkel, 2017). No Brasil, eventos climáticos extremos têm se tornado cada vez mais frequentes e devastadores. Os exemplos recentes incluem as enchentes no Rio Grande do Sul, a tragédia no Guarujá, deslizamentos em Petrópolis e as enchentes na Bahia e no Maranhão. Esses eventos evidenciam a urgência de uma gestão pública preparada e diversa para mitigar os impactos das emergências climáticas.

Os desastres naturais, intensificados pelas mudanças climáticas, não só causam danos materiais e perdas humanas, mas também, agravam as desigualdades sociais e econômicas existentes. As populações marginalizadas frequentemente residem em áreas mais vulneráveis a desastres, como encostas instáveis e regiões ribeirinhas, e têm menos acesso aos recursos que poderiam ajudar na recuperação após um evento climático extremo. Por exemplo, o sul da Bahia que enfrentou enchentes severas em 2021 tem como maioria a população negra (78% segundo dados do IBGE).

Uma administração pública diversa, com maior representação de pessoas negras/racializadas e mulheres, pode desempenhar um papel crucial no enfrentamento das emergências climáticas no Brasil. A inclusão de diferentes grupos étnicos e de gênero nas organizações públicas pode trazer perspectivas e experiências diversificadas, enriquecendo as discussões e decisões relacionadas às políticas ambientais e climáticas. Diversidade na administração pública significa não apenas inclusão, mas a integração de conhecimentos e vivências variadas, que podem levar a soluções mais eficazes e equitativas. Isso é essencial para garantir que as políticas públicas sejam abrangentes e justas, refletindo sobre as necessidades de todas as comunidades, e priorizando os territórios expostos a grandes fragilidades.

A interseção entre diversidade e gestão pública é crucial para enfrentar as emergências climáticas de maneira justa e equitativa. A falta de pessoas que representam e espelham as múltiplas realidades de todos os grupos populacionais nos órgãos decisórios, frequentemente, acarreta em intervenções públicas que não consideram adequadamente as necessidades de todas as comunidades afetadas. Por outro lado, a presença de um corpo burocrático diversificado pode

garantir que as vozes e experiências daqueles mais impactados pelas mudanças climáticas sejam não somente ouvidas, mas também, levadas em conta na resolução dos problemas públicos⁴.

Este artigo explora essa interseção, argumentando que uma maior inclusão de pessoas pretas, pardas e mulheres nos processos decisórios é essencial para uma resposta eficaz às crises climáticas. A diversidade na gestão pública não é apenas uma questão de representatividade, mas uma necessidade prática para o desenvolvimento de políticas públicas que possam mitigar os impactos das mudanças climáticas de forma justa e equitativa. A inclusão de diversos atores⁵ no processo de formulação de políticas pode desafiar suposições implícitas, reduzir vieses comportamentais, ampliar o leque de soluções e promover uma abordagem mais holística e eficaz.

Dessa forma, espera-se contribuir para o debate sobre a importância de uma gestão pública diversificada e inclusiva, capaz de enfrentar os desafios climáticos com qualidade⁶ e justiça social. Além disso, promover um ambiente de trabalho diversificado e inclusivo na administração pública é um passo fundamental para construir um futuro mais resiliente e sustentável. O artigo visa não apenas evidenciar os problemas decorrentes da falta de diversidade, mas também, oferecer soluções práticas e recomendáveis que possam ser implementadas em nível local e nacional.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS

Emergências climáticas são eventos extremos e de longa duração relacionados a mudanças significativas nos padrões climáticos da Terra, resultando em impactos adversos ao meio ambiente, à sociedade e à economia. Fenômenos como ondas de calor, precipitação extrema, inundação costeira, furacões e ciclones estão se tornando mais frequentes e intensos devido às alterações climáticas, os desmatamentos, à urbanização desordenada e outros fatores,

⁴ John W. Kingdon (2014), em seu livro *Agendas, alternatives, and public policies*, aborda a definição e o reconhecimento dos problemas públicos de forma detalhada. Segundo Kingdon, um problema público é uma condição que os cidadãos, ou os *policymakers*, percebem como algo que precisa ser resolvido por meio da ação governamental.

⁵ A definição de "atores" no contexto das políticas públicas pode ser bem articulada por autores como Sabatier e Weible (2014), e outros teóricos que estudam a dinâmica das políticas públicas.

⁶ A qualidade em políticas públicas é um conceito multifacetado que envolve a análise de vários critérios, incluindo eficácia, eficiência, equidade, sustentabilidade e responsividade. Diferentes autores e referências fornecem abordagens variadas para avaliar e melhorar a qualidade das políticas públicas, oferecendo uma base sólida para a compreensão e aplicação desses conceitos no campo das políticas públicas.

resultando em consequências devastadoras para a saúde e o bem-estar das populações (Chame; Sianto, 2021).

O aumento da temperatura global e as mudanças nos padrões de precipitação são consequências diretas das emissões de gases de efeito estufa, impulsionadas principalmente pela atividade humana. Challinor *et al.* (2007) indica que essas mudanças climáticas, resultantes das emissões de gases de efeito estufa, são esperadas para aumentar a temperatura e alterar os padrões de precipitação. Tais alterações nos padrões climáticos têm impactos significativos na ocorrência de eventos climáticos extremos, como secas prolongadas, chuvas intensas e tempestades mais severas.

A governança ambiental e a gestão pública desempenham um papel crucial no enfrentamento das emergências climáticas, especialmente em nível local, onde os impactos se manifestam de forma mais direta. Os governos locais e municipais são frequentemente os primeiros a responder aos desastres naturais, sendo responsáveis pela implementação de medidas de mitigação e adaptação. A emergência climática não afeta apenas o ambiente físico, mas também, tem impactos significativos na saúde mental das pessoas, especialmente crianças, adolescentes e jovens. Estudos têm destacado a crescente preocupação dos jovens em relação à ansiedade climática, evidenciando um sentimento de traição diante da inação dos governos e o temor pelas consequências devastadoras das mudanças climáticas em suas vidas futuras. Pesquisas como a de S. Júnior e Teixeira (2021) apontam que os jovens reconhecem o papel humano nas mudanças climáticas, gerando ansiedade devido às atividades geradoras de gases de efeito estufa (S. Júnior; Teixeira, 2021).

Além disso, estudos como o de Petraglia *et al.* (2019) ressaltam a importância do diálogo e da conscientização dos jovens sobre as mudanças climáticas, promovendo reflexões e compromissos com o meio ambiente e a cidadania planetária (Petraglia; Pereira; Souza, 2019). Essa ansiedade climática entre os jovens também pode ser relacionada à exclusão desses grupos das discussões sobre as dimensões do problema climático, como apontado por (Lusz, 2021). A falta de engajamento e inclusão dos jovens nessas discussões pode intensificar a sensação de desamparo e preocupação em relação ao futuro diante das mudanças climáticas.

As políticas públicas, nesse sentido, desempenham um papel fundamental na resposta às emergências climáticas. É necessário destacar que governos em todos os níveis têm a responsabilidade de desenvolver e implementar políticas que promovam a mitigação e

adaptação às mudanças climáticas. Isso inclui, por exemplo, a criação de regulamentos que incentivem a redução das emissões de carbono, a promoção de práticas agrícolas sustentáveis, a proteção de ecossistemas naturais e a garantia de que as comunidades vulneráveis tenham acesso aos recursos necessários para se adaptar às mudanças climáticas.

A adaptação às mudanças climáticas requer uma abordagem multifacetada para necessidades específicas de diferentes comunidades, como a implementação de sistemas de alerta precoce para desastres naturais, a construção de infraestrutura resiliente e a promoção de práticas agrícolas sustentáveis. As políticas de adaptação também devem considerar os impactos sociais e econômicos das mudanças climáticas, garantindo que todas as comunidades tenham os recursos necessários para prosperar.

Em suma, a integração de políticas públicas que abordem amplamente as questões climáticas é imperativa. Governos, setor privado, organizações não governamentais e a sociedade civil precisam colaborar para desenvolver e implementar estratégias eficazes de mitigação e adaptação. Nesse sentido, pensamos em medidas como: a transição para energias renováveis, a promoção de práticas agrícolas sustentáveis, a restauração de ecossistemas degradados e a implementação de sistemas de alerta precoce para desastres naturais, que são fundamentais para aumentar a resiliência das comunidades e proteger o meio ambiente.

2 CONFLUÊNCIAS: DIVERSIDADE E EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS

É fato que as mudanças climáticas impactam todas as populações, mas também, que essas populações são impactadas de maneiras e dimensões diferentes. Este debate não é recente; termos como racismo ambiental e justiça climática têm sido discutidos há bastante tempo. O racismo ambiental é um conceito que surgiu nos Estados Unidos, em 1982, e está relacionado à distribuição desigual dos impactos ambientais e à destinação desproporcional de danos ambientais a grupos sociais vulneráveis, como trabalhadores, populações de baixa renda e minorias étnicas (Amorim; Lima; Bonelli, 2022). Esse conceito destaca como comunidades marginalizadas estão frequentemente localizadas em áreas com maior exposição a riscos ambientais, como aterros sanitários, fábricas poluentes e zonas de risco de desastres naturais.

Complementarmente, a busca por justiça climática refere-se às respostas dadas a maneira como as mudanças climáticas afetam diferentes grupos populacionais. Isso normalmente ocorre de forma desigual, pois as mudanças climáticas exacerbam vulnerabilidades e impactam

desproporcionalmente populações pretas, indígenas e comunidades marginalizadas, tanto no Sul Global quanto em áreas desfavorecidas do Norte Global (Nascimento; Silva; Oliveira, 2022). A justiça climática reconhece que as causas, os impactos e as capacidades adaptativas das mudanças climáticas são distribuídos de forma desigual globalmente, refletindo e amplificando as desigualdades sociais e econômicas existentes (Lindoso; Maria, 2013).

A interseção entre racismo ambiental e justiça climática pode ser observada em estudos que analisam como grupos vulneráveis são afetados, de maneira desproporcional, por eventos ambientais, como desastres naturais e pandemias. Em vista disso, pesquisas sobre os reflexos do racismo ambiental na saúde durante a pandemia de Covid-19 revelam que comunidades marginalizadas enfrentaram maiores desafios e impactos negativos (Lima; Bonelli, 2023). Essas comunidades não apenas sofreram mais com os efeitos diretos da pandemia, mas também, enfrentaram maiores dificuldades em acessar cuidados médicos e suporte econômico. Além disso, a busca por soluções efetivas no campo das alterações climáticas deve incorporar preceitos de justiça climática, reconhecendo a distribuição desigual dos impactos e a importância de políticas e iniciativas guiadas pela ética dos direitos humanos para reduzir a vulnerabilidade desses grupos (Monteiro, 2024). Isso implica em desenvolver estratégias que não só mitiguem os efeitos das mudanças climáticas, mas também, promovam a equidade e a justiça social, garantindo que os grupos mais afetados tenham direito e acesso aos mecanismos de participação ativa nos processos decisórios.

Dessa maneira, a confluência, um conceito utilizado e disseminado pelo ativista Nego Bispo, se apresenta como uma possibilidade de encarar esse problema. Para Bispo, a confluência de diversas correntes de vida e experiências, ao se encontrarem, criam novas formas de ser e estar no mundo. Nego Bispo sugere que “a confluência é a energia que está nos movendo para o compartilhamento, para o reconhecimento, para o respeito. Um rio não deixa de ser um rio porque conflui com outro rio; ao contrário, ele passa a ser ele mesmo e outros rios, fortalecendo-se” (Santos, 2023, p. 4).

No contexto das mudanças climáticas, a confluência ilustra como fatores intrínsecos aos marcadores de raça, gênero e classe social se relacionam no que diz respeito à vulnerabilidade e resiliência às emergências climáticas. A diversidade na gestão pública e na resposta às emergências climáticas têm influência direta sobre o impacto em situações críticas. Portanto,

as políticas públicas que não capturam a diversidade de seus usuários⁷ são insuficientes e ineficazes, porque falham em reconhecer as diferentes capacidades e necessidades das comunidades.

A confluência de diversas experiências e perspectivas na gestão de emergências climáticas é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e sustentável. Integrar a diversidade na formulação de políticas climáticas permite que todas as comunidades estejam preparadas e resilientes diante das mudanças climáticas.

3 DIVERSIDADE E GESTÃO PÚBLICA

A grande questão para pensarmos em soluções para enfrentar essa emergência é observar os tomadores de decisão. No governo federal, por exemplo, esse perfil tem sido majoritariamente masculino (67%⁸) e branco (60%⁹). A falta de mulheres, populações negras, indígenas e demais grupos racializados no contexto brasileiro tem se mostrado um obstáculo na criação e implementação de políticas que reflitam as necessidades reais da população. A ausência de diversidade limita a perspectiva das políticas públicas, resultando na provisão de serviços públicos que não são abrangentes e que podem até perpetuar desigualdades estruturais.

Nesse contexto, a diversidade na gestão pública pode referir-se à inclusão de pessoas de diferentes origens étnico-raciais, de gênero, socioeconômicas e culturais nos processos decisórios e na elaboração e implementação de políticas públicas. Na prática, isso significa promover a representação de mulheres, pessoas pretas, pardas, indígenas, LGBTQIA+ e outras minorias e/ou majorias minorizadas em cargos de liderança e em todos os níveis da administração pública. A diversidade não é apenas uma questão de justiça social, mas também, de qualidade administrativa. Um exemplo interessante é o estudo de Tzadiki (2021), que analisou como gerentes de equipes em departamentos de serviços sociais em Israel formularam novas políticas relacionadas à prestação de serviços psicossociais e assistência material. Essas políticas foram desenvolvidas a partir de uma diversidade grande de experiências, o que

⁷ O conceito de "usuário" em políticas públicas é amplamente reconhecido e discutido por diversos autores no campo. Embora não haja um autor único que tenha cunhado este termo, ele é essencial para a análise, implementação e avaliação eficazes das políticas públicas. A compreensão das necessidades, expectativas e *feedback* dos usuários é crucial para desenvolver políticas que sejam realmente eficazes e equitativas.

⁸ Brasil, 2023.

⁹ Brasil, 2024.

contribuiu para abordagens mais abrangentes e adaptadas às necessidades da população atendida.

Para a governança climática, por exemplo, mais diversidade pode levar a soluções sustentáveis, prontas para os desafios climáticos globais (Kunze *et al.*, 2010). A diversidade de idade, por exemplo, está associada a melhores resultados organizacionais, indicando que a inclusão de diferentes faixas etárias nas decisões relacionadas ao clima pode promover inovação e resiliência (Kunze *et al.*, 2010).

4 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Conforme defendido ao longo deste texto, a promoção da diversidade na gestão pública é um passo essencial para garantir uma resposta mais eficaz e equitativa às emergências climáticas. Uma das formas possíveis de garantir essa diversidade é a implementação de processos seletivos abertos para cargos de livre provimento, conforme recomendado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esses processos seletivos devem ser transparentes, baseados em critérios técnicos e amplamente divulgados para atrair candidatos de origens sociais, raciais e de gênero vindos de espaços únicos. Há também uma melhora na qualidade das decisões políticas, trazendo uma variedade de perspectivas e experiências para a mesa. Adicionalmente, outro ganho possível está relacionado à transparência nos processos seletivos, que pode aumentar a confiança pública nas instituições governamentais, fortalecendo a legitimidade e o apoio popular às decisões tomadas.

A implementação de cotas raciais no serviço público tem sido uma política fundamental para promover a diversidade e combater as desigualdades estruturais. A Lei nº 12.990/2014 (Brasil, 2014), que reserva 20% das vagas em concursos públicos para negros, tem contribuído para aumentar a representatividade de pessoas pretas e pardas na administração pública. No entanto, para ampliar ainda mais a diversidade é necessário aprimorar essa política, como propõe o Projeto de Lei nº 1.958/2021 (Brasil, 2021), que busca incluir também indígenas e quilombolas, além de aumentar o percentual de vagas reservadas.

Além de processos seletivos abertos e ações afirmativas como as cotas raciais, é crucial implementar programas de desempenho e desenvolvimento para garantir a retenção de talentos diversos e proporcionar condições de trabalho que promovam seu crescimento profissional. Programas de mentoria e aconselhamento são fundamentais para orientar novos funcionários,

ajudando-os a navegar no ambiente de trabalho e desenvolver suas carreiras. A qualificação contínua deve ser incentivada, oferecendo oportunidades para que os funcionários possam atualizar suas habilidades e conhecimentos, permanecendo engajados em suas funções. Sistemas de avaliação de desempenho justos e equitativos devem ser implementados, reconhecendo e recompensando o trabalho dos funcionários, e evitando vieses discriminatórios.

Criar um ambiente de trabalho engajador e diverso é fundamental para a retenção e o bem-estar dos funcionários. Isso engloba o desenvolvimento de políticas de inclusão que promovam a equidade no local de trabalho, como ações afirmativas, igualdade salarial e medidas contra discriminação e assédio. Ademais, implementar políticas de trabalho flexíveis que considerem as necessidades individuais dos funcionários, promovendo o equilíbrio entre vida profissional e pessoal, é essencial. Programas de bem-estar físico e mental também devem ser oferecidos para apoiar a saúde integral das pessoas.

A observação e adoção de boas práticas internacionais também podem ser benéficas para a promoção da diversidade na gestão pública. Países como Canadá e Nova Zelândia têm implementado políticas de inclusão que podem servir de modelo para o Brasil, é o que aponta estudo realizado pelo movimento Pessoas à Frente, movimento da sociedade civil que advoga pelo aperfeiçoamento das políticas de gestão de pessoas no setor público (Diniz *et al.*, 2024).

É importante incentivar a pesquisa contínua sobre a eficácia das políticas de diversidade e inclusão. Isso inclui o estabelecimento de mecanismos para monitorar e avaliar o impacto dessas políticas, garantindo que estejam atingindo seus objetivos e fazendo os ajustes necessários. Colaborar com instituições de ensino e pesquisa para desenvolver estudos e coletar dados sobre a diversidade na gestão pública é essencial para identificar áreas de melhoria e melhores práticas. Desse modo, publicar relatórios regulares que documentem o progresso e os desafios na implementação de políticas de diversidade promove a transparência e a responsabilidade, incentivando uma cultura de melhoria contínua.

A promoção de uma cultura organizacional inclusiva também é crucial. Isso pode ser alcançado através da conscientização e treinamento contínuos sobre diversidade e inclusão, incentivando uma atitude proativa em relação à igualdade no local de trabalho. A liderança deve demonstrar um compromisso evidente com a diversidade, servindo como modelo e enquanto defensora de práticas inclusivas. Além disso, reconhecer e celebrar a diversidade através de eventos e

campanhas de conscientização pode ajudar a construir um ambiente de trabalho mais acolhedor e respeitoso.

Em suma, para promover uma gestão pública mais diversa e inclusiva, é necessário que cada órgão considere as especificidades de suas realidades organizacionais e territoriais, e que implementem uma combinação de políticas e práticas que incentivem à inclusão em todos os níveis da administração pública. Desde processos seletivos abertos e cotas raciais até programas de desenvolvimento e criação de ambientes de trabalho engajadores, cada uma dessas medidas desempenha um papel crucial na construção de uma administração pública centrada nas pessoas.

5 CONCLUSÃO

Considerando as oportunidades e limitações deste texto, é válido ressaltar que as discussões e sugestões aqui discorridas não esgotam o repertório dessas temáticas. Posto isto, por meio deste breve texto, destacamos a importância de incluir diversas perspectivas e experiências na formulação e implementação de políticas climáticas. O conceito de confluência nos permite entender como fatores interligados, como raça, gênero e classe social, influenciam a vulnerabilidade e resiliência das populações diante das mudanças climáticas.

A inclusão de múltiplos atores é crucial para desenvolver políticas mais equitativas e eficazes. Implementar programas de desempenho e desenvolvimento é essencial para garantir a retenção de talentos diversos e proporcionar condições de trabalho que promovam seu crescimento profissional. A criação de ambientes de trabalho engajadores e diversos, com políticas de uma cultura de inclusão que promovam a equidade, é fundamental para a retenção e o bem-estar dos funcionários.

Para além, sugerimos a adoção de boas práticas já disseminadas nacional e internacionalmente para a promoção da diversidade na gestão pública. Há países, como Canadá e Nova Zelândia, que têm implementado políticas de inclusão que podem servir de modelo para o Brasil. Além de outras iniciativas testadas pelo governo federal e alguns entes subnacionais brasileiros. A OCDE também oferece diretrizes e recomendações que podem ser adaptadas ao contexto brasileiro para melhorar a diversidade e a inclusão na administração pública.

Para garantir que as políticas públicas sejam verdadeiramente inclusivas é essencial promover a participação ativa das comunidades nas decisões governamentais; realizar consultas públicas

regulares onde as comunidades possam expressar suas necessidades e preocupações influencia diretamente às políticas que afetam suas vidas. A criação de comitês consultivos, compostos por representantes de diferentes grupos sociais, raciais e de gênero, garante que todas as vozes sejam ouvidas no processo de formulação de políticas. A colaboração com organizações não governamentais e movimentos sociais que trabalham em prol da diversidade e inclusão é fundamental para aproveitar seu conhecimento e experiência no desenvolvimento de políticas mais eficazes.

A diversidade na gestão pública é essencial para enfrentar os desafios das mudanças climáticas de maneira eficaz e equitativa. A inclusão de diferentes perspectivas e experiências pode enriquecer o processo decisório, garantir que as políticas sejam mais justas e promover a confiança nas instituições governamentais. Para alcançar esses objetivos, é necessário um compromisso contínuo com a promoção da diversidade e a implementação de políticas e práticas que incentivem a inclusão.

Em suma, a confluência de diversas experiências e perspectivas na gestão de emergências climáticas é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e sustentável. Promover um ambiente inclusivo e diversificado na gestão pública não é apenas uma questão de justiça social, mas uma necessidade prática para enfrentar os desafios climáticos de maneira eficaz e sustentável. A inclusão de diversas perspectivas e conhecimentos fortalece a legitimidade, a eficácia e a aceitação das políticas públicas, contribuindo para um futuro mais resiliente e equitativo para todos.

Ao adotar políticas públicas que promovam a diversidade e a inclusão, podemos assegurar que todas as comunidades estejam preparadas e resilientes diante das mudanças climáticas, garantindo um futuro mais equitativo para todos. A diversidade na gestão pública não apenas melhora a resposta às emergências climáticas, mas também promove a equidade e a justiça social, fortalecendo a governança democrática e a confiança nas instituições governamentais. Portanto, é imperativo que os governos adotem medidas concretas para aumentar a representatividade e a inclusão em todos os níveis da administração pública, promovendo a busca coletiva por um futuro mais justo e sustentável para todas as comunidades.

REFERÊNCIAS

AMORIM, E. M. D.; EVANGELISTA, E. G.; SENRA, R. E. F. Racismo ambiental: um estudo de caso na turma da EJA da Escola Estadual do Campo São José, no distrito de Água

Fria (MT). Aceno - Revista de Antropologia do Centro-Oeste, v. 8, n. 18, p. 119-130, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.48074/aceno.v8i18.13524>.

AMORIM, J. S.; LIMA, J. A. S.; BONELLI, S. P. Racismo Ambiental: um estudo sobre as desigualdades socioambientais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 24, n. 2, p. 215-232, 2022.

BISPO DOS SANTOS, Antônio. A terra dá, a terra quer. São Paulo: Ubu Editora, 2023.

CHALLINOR, A.; WHEELER, T.; GARFORTH, C.; CRAUFURD, P.; KASSAM, A. Assessing the vulnerability of food crop systems in Africa to climate change. Climatic Change, v. 83, n. 3, p. 381-399, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10584-007-9249-0>.

CHAME, M.; SIANTO, L. Desastres ecológicos e a saúde: plêiade de ampla magnitude e baixa percepção. Ciência & Trópico, v. 45, n. 2, 2021. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2\(2021\)art2](https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2(2021)art2).

ISLAM, N.; WINKEL, J. Climate change and social inequality. UN Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Papers, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18356/2c62335d-en>.

JÚNIOR, M. A. F. de S.; TEIXEIRA, R. L. P. Juventude e mudanças climáticas. Revista Inter-Legere, v. 4, n. 32, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1982-1662.2021v4n32id26192>.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Updated 2nd ed. Pearson, 2014.

KUNZE, F.; BOEHM, S. A.; BRUCH, H. Age diversity, age discrimination climate and performance consequences — a cross organizational study. Journal of Organizational Behavior, v. 32, n. 2, p. 264-290, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/job.698>.

LIMA, C. C. R.; BONELLI, R. C. S. M. O racismo ambiental e seus reflexos na saúde: uma análise da Pandemia COVID-19 na Bahia. Revista de Direito Agrário e Agroambiental, v. 9, n. 1, Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/9818>. Acesso em: 25 jun. 2024.

LINDOSO, D.; MARIA, J. Evolução da adaptação à mudança climática na agenda da ONU: vinte anos de avanços e descaminhos. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, v. 22, n. 2, p. 107-123, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v22n2.37020>.

LUSZ, P. Nem samba nem futebol: jovens brasileiros gostam mesmo é de ciência e tecnologia. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, v. 28, n. 3, p. 891-893, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-59702021000300016>.

MERILÄINEN, E.; KELMAN, I.; PETERS, L. E. R.; SHANNON, G. Puppeteering as a metaphor for unpacking power in participatory action research on climate change and health. Climate and Development, v. 14, n. 5, p. 419-430, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17565529.2021.1930509>.

MONTEIRO, E. R. Governança global e justiça climática: uma análise crítica à luz da teoria de Nancy Fraser. Observatório de la Economía Latinoamericana, v. 22, n. 1, p. 2006-2036, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv22n1-105>.

NASCIMENTO, A. D.; GRANGEIA, C. D. S.; OLIVEIRA, I. F. D.; SANTOS, L. Investimentos em infraestrutura sustentável como medida de adaptação e seus efeitos na justiça climática brasileira. Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.14488/enegep2022_tn_wpg_390_1938_43503.

PETRAGLIA, I. C.; VEGA, A. P.; ARONE, M.; FERNANDES, M. S.; FERNANDES, C. A. V. Transformação, diálogos e linguagem sobre as mudanças climáticas. Revista Electrónica de Investigación y Docencia (REID), 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17561/10.17561/reid.m4.1>.

TZADIKI, T.; WEISS-GAL, I. Team managers in local social service departments in Israel as bottom-up social policy-makers. Journal of Health and Human Services Administration, v. 43, n. 4, p. 324-345, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.37808/jhhsa.43.4.1>.

Campo de Públicas:
conexões e experiências

Fundação João Pinheiro
Alameda das Acácias, 70 – São Luiz
CEP: 31.275-150

+55 (31) 3448-9400

revista.conexoes@fjp.mg.gov.br
<http://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencia/>

