

Avaliação Final do Programa Interagencial De Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia

Produto 3 Relatório Final

Elaborado pela avaliadora independente
Lucélia Luiz Pereira

Setembro de 2012

Sumário Executivo	3
(1) Introdução	8
(2) Contexto da Avaliação do Programa	10
(3) Resultados Alcançados pelo Programa a partir dos focos de análise	13
3.1 Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais	13
3.2 Foco de Análise sobre Processos e a Implementação do Programa	14
3.2.1 Gestão financeira do Programa	15
3.2.2 Aprendizados no Processo de implementação do Programa	17
3.3 Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento	19
3.3.1 Realização do Programa por Resultados	20
3.3.2 Questões chaves dos Resultados do Programa	26
3.4 Foco de Análise sobre a Apropriação Nacional	28
3.5 Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento	29
(4) Lições Aprendidas	30
(5) Práticas Inteligentes	31
(6) Recomendações	33
6.1 Desenho de Programas Interagenciais	33
6.2 Gestão de Programas Interagenciais	33
6.3 Estratégias de Capacitação, Disseminação e Comunicação	34
(7) Referências/ Material consultado	36
(8) Anexo – Relação de Entrevistados/as	37
(9) Anexo – Breve Análise da Coordenação do Programa Interagencial sobre a Atribuição do Programa no Atingimento de Resultados de Desenvolvimento no Brasil entre 2009 e 2012	38
(10) Anexo – Dados Financeiros Atualizados	43

Sumário Executivo

O Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia foi financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) com recursos do Fundo para o Alcance dos ODM. Foi executado de forma interagencial pelo Sistema ONU representado pela ONU Mulheres, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), e pelo governo brasileiro por meio da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

O Programa tem como objetivos promover e consolidar a transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas públicas e em iniciativas da sociedade civil, fortalecer institucionalmente e desenvolver capacidades de contrapartes governamentais e entidades parceiras da sociedade civil. Além disso, busca estimular o controle social das políticas públicas por meio do fortalecimento de entidades, redes, articulações feministas, de mulheres e do movimento de mulheres negras.

Teve duração de cerca de três anos com orçamento de US\$ 4 milhões, distribuído entre as seis agências das Nações Unidas de acordo com a proposta de plano de trabalho apresentado. Na avaliação, enfatizou-se duas dimensões, o processo de implementação do programa e os resultados alcançados a partir da intervenção realizada. Para tal, foi adotada uma metodologia qualitativa composta por análise documental, realização de 21 entrevistas com informantes-chaves, reunião com coordenação do programa e participação em eventos estratégicos do encerramento.

Para a sistematização dos resultados da avaliação, utilizaram-se cinco focos de análise:

1) Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais:

Verificou-se que os objetivos do programa interagencial estavam em completo alinhamento com as intervenções e necessidades do Brasil, bem como com os interesses da população. O programa contribui ainda para o alcance das metas e estratégias estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) do governo brasileiro. Para maior integração dos objetivos recomenda-se que o programa interagencial abarque período semelhante ao PPA (quatro anos) ou planejado para ser desenvolvido no período do PPA vigente. Além disso, é fundamental que na implementação de programas semelhantes, o escopo dos resultados seja reduzido para possibilitar a mensuração dos produtos, metas e atividades definidas no Plano de Avaliação e Monitoramento.

2) Foco de Análise sobre Processos e a Implementação do Programa:

O arranjo institucional interagencial é uma estratégia inovadora e positiva tendo em vista que potencializa o alcance de resultados em temas transversais, amplia as capacidades de atuação, proporcionando troca de experiências e informações entre Agências, contrapartes e beneficiários/as, além de potencializar a intervenção e criar massa crítica sobre os temas interseccionais. O arranjo foi importante também para as contrapartes permitindo organizar melhor o planejamento e a centralização das demandas, contribuindo para uma maior eficiência das ações. Como aprimoramentos ao processo de implementação do Programa destaca-se: necessidade de adaptações nos procedimentos administrativos e gerenciais das agencias para potencializar trabalho conjunto, maior interação entre comitê diretivo e comitê gestor, tornar o/a coordenador/a um/a ordenador/a de despesa, produção e disseminação maior de debates teóricos sobre interagencialidade e interseccionalidade e criação de consensos sobre conceitos pelo programa, distribuição orçamentária mais equânime entre as Agências e maior execução orçamentaria, adoção de sistema eficiente de monitoramento das atividades e fortalecimento e expansão de parcerias com sociedade civil.

3) Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento:

Para permitir mensuração dos resultados, produtos e metas alcançados é importante que programas semelhantes reduzam o escopo dos Resultados previstos. O programa foi eficaz no sentido de contribuir para o alcance dos resultados. Na implementação do Programa, foram contabilizados um total de 139 ações abarcando os quatro grandes resultados previstos na formulação do Programa. Verifica-se que mais da metade das ações do programa (53%) foram realizadas para alcançar o objetivo 1 (aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia), sendo que aproximadamente 70% destas ações são nas áreas de Advocacy e monitoramento. Os principais focos de atuação do programa foram as áreas de Advocacy e elaboração e disseminação de estudos. Além disso, foram desenvolvidas ações como campanhas educativas/eventos, mobilização e capacitação, bem como monitoramento de políticas públicas, terceira maior área em quantidade de ações. O programa aportou recursos em pelo menos seis áreas: saúde, trabalho, educação, segurança pública, direitos humanos e infraestrutura/habitação. Para evitar dispersão das atividades, recomenda-se que no planejamento estratégico sejam definidas as áreas prioritárias para o programa incidir. Constatase que aproximadamente 60% das ações do programa contemplam mais de uma janela temática, garantindo satisfatoriamente a interseccionalidade das atividades desenvolvidas. Somente 12% das ações contemplam as três temáticas concomitantemente, 19% trabalham etnia, 85% contemplam gênero e 66% contemplam raça. Ao analisarmos somente ações separadas, 30% das atividades são na janela de gênero, sendo três vezes maior se compararmos com as 15 ações na área racial, que representa 10% da totalidade das ações do programa. Recomenda-se que o programa aumente o percentual de ações abarcando duas ou mais janelas temáticas e expansão de ações na temática etnia, é importante também que os representantes de segmentos étnicos estejam representados no comitê gestor do

programa. Além disso, deve haver expansão da parceria com sociedade civil tendo em vista que somente em 20% das ações do programa houve um envolvimento direto das organizações da sociedade civil. Em relação a interagencialidade na implementação, destaca-se que aproximadamente 70% das ações foram **executadas** de forma separada, ou seja, somente em 30% das ações houve a participação de duas ou mais agências em sua execução. No entanto, a maioria das ações do programa foram planejadas conjuntamente e a execução ficou a cargo de cada agência. Este dado é muito relevante tendo em vista a necessidade de maior discussão e aprofundamento teórico sobre interagencialidade para permitir alguns consensos por parte das agencias e das contrapartes. Neste sentido, recomenda-se que haja um esforço dos programas para que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação).

Questões chaves dos Resultados do Programa

Resultado 1 - Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos - o programa foi eficaz no sentido de alcançar êxito nas ações de aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia, ainda que apesar de necessárias as ações não sejam suficientes para responder o resultado em sua totalidade. O programa avançou no apoio a metodologia de monitoramento do PNPM e do PLANAPIR, na implementação de ações com foco em advocacy e monitoramento de políticas, na descentralização das atividades numa lógica intersetorial que potencializa a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia e na capacitação de gestores. Falta avançar mais na capacitação de representantes da sociedade civil para potencializar o papel de controle social.

Resultado 2: Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça - O programa focou suas atividades no nível federal, desta forma, não houve substancial descentralização das ações para Estados e municípios, apesar da implementação de diversas ações pilotos que podem ser consideradas boas práticas. Verifica-se, portanto, que o Resultado 2 não teve um resultado eficaz considerando que não desenvolveu satisfatoriamente o produto referente ao fortalecimento dos órgãos subnacionais existentes para políticas de mulheres e para a promoção da igualdade racial. É importante a estratégia de capacitação das Secretarias específicas nos estados, para que gere um efeito multiplicador para a criação de órgãos semelhantes nos municípios.

Resultado 3: Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias - O programa realizou diversas iniciativas de apoio a participação da sociedade civil em eventos estratégicos, realizou Campanha, como a Campanha Mais mulheres no Poder. No entanto, apesar das diversas iniciativas é difícil mensurar o avanço nos resultados se focarmos os produtos planejados já que o numero de atividades realizadas não aporta informação sobre o avanço do produto com meta referentes a ocupação de cargos de chefia por mulheres e

negros/as, que só poderia ser mensurado a longo prazo.

Resultado 4: Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação - O programa adotou estratégias de incentivo a expansão da cobertura da temática de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia nos meios de comunicação, capacitação de profissionais da mídia nos temas transversais do programa, e incentivo para utilização de ferramentas da web 2.0 nas estratégias de incidência e advocacy do programa e de seus parceiros, além da utilização de ferramentas como boletins informativos, blogs, redes sociais, espaços colaborativos, Facebook e Twitter. Todas essas iniciativas são satisfatórias como medidas de estímulo a um maior apoio da sociedade à promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Recomenda-se para maior efetividade das ações a criação de Subcomitê de comunicação com profissionais de comunicação das seis agências e das contrapartes.

4) Foco de Análise sobre a Apropriação Nacional:

Alcançou um resultado muito positivo ao promover uma participação ativa das contrapartes governamentais, SEPPIR e SPM, no Comitê Gestor do Programa, proporcionando, portanto, uma gestão compartilhada do mesmo com as agências da ONU. Muito adequado foi também o empenho no fortalecimento institucional e desenvolvimento das contrapartes, permitindo sustentabilidade de muitos dos resultados alcançados pelo programa, principalmente pelo alinhamento entre planejamento das ações e necessidades e prioridades definidas na agenda governamental. As atividades desenvolvidas com a sociedade civil também contribuíram para criar e disseminar uma massa crítica sobre os temas interseccionais e para a replicação de algumas experiências inovadoras.

5) Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento:

Verifica-se que o programa agregou valor ao implementar um arranjo institucional e temático inovadores. O trabalho interagencial maximizou conhecimentos e troca de experiências. Nesse sentido, as agências da ONU possibilitou que a SEPPIR e SPM vivenciassem uma experiência interagencial e interinstitucional que certamente tornou um aprendizado institucional, ou seja, a experiência foi internalizada pelos parceiros e poderá contribuir para maior integração das agendas das duas secretarias. Por outro lado, o programa proporcionou as Agências da ONU um aprendizado de trabalho conjunto que potencializa a replicabilidade em outras iniciativas a partir de seus mandatos e planos de trabalho. A disseminação das práticas inteligentes e lições aprendidas é também uma oportunidade de visibilizar os resultados e contribuir para o estabelecimento de uma agenda prospectiva e para a transferência de conhecimento para outros países que possuem programas com objetivos similares. Por fim, a realização de seminários

de encerramento do programa e a assinatura da Carta de Intenções entre ONU no Brasil e Governo Brasileiro, onde as instituições se comprometem a promover políticas conjuntas e interseccionais sobre gênero, raça e etnia é uma estratégia de sustentabilidade política dos resultados que é muito satisfatória, por comprometer as instituições com as temáticas e possivelmente com o desenvolvimento de outros programas interagenciais e interseccionais.

(1) Introdução

O presente documento tem por objetivo apresentar os resultados da avaliação final do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia. O Programa é uma iniciativa do governo brasileiro e das Nações Unidas, e financiado pelo Fundo para o Alcance dos ODM (Objetivos do Milênio) constituído por meio de uma contribuição do governo espanhol para acelerar o atingimento dos ODMs em todo o mundo. A iniciativa está vinculada a janela temática “Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres” e sua execução é de responsabilidade de seis agências do Sistema ONU (Organização das Nações Unidas): ONU Mulheres (agência líder), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), e pelo governo brasileiro por meio da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

O Programa visa apoiar a implementação dos Planos de Políticas para as mulheres e de Promoção de Igualdade Racial, e tem como objetivos promover e consolidar a transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas públicas e em iniciativas da sociedade civil, fortalecer institucionalmente e desenvolver capacidades de contrapartes governamentais e entidades parceiras da sociedade civil. Além disso, o Programa busca estimular o controle social das políticas públicas por meio do fortalecimento de entidades, redes, articulações feministas, de mulheres e do movimento de mulheres negras.

As atividades e produtos do programa foram estabelecidos de forma a garantir o alcance de quatro resultados: **Resultado 1.** Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos; **Resultado 2.** Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça; **Resultado 3.** Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias e **Resultado 4.** Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação.

O Programa Interagencial teve duração de cerca de três anos e foi finalizado em agosto de 2012. O orçamento de US\$ 4 milhões foi distribuído entre as seis agências das Nações Unidas que participam do Programa, de acordo com o plano de trabalho e a proposta apresentada no Documento de Projeto do Programa.

Este relatório apresenta os resultados da avaliação realizada, bem como a síntese da metodologia adotada na investigação. A consultoria teve como foco principal a realização de estudo sobre a efetividade, a eficácia e a eficiência do Programa. Buscou ainda realizar a identificação de lições aprendidas, práticas inteligentes e recomendações que possam auxiliar no processo de aprimoramento programático e institucional das organizações envolvidas, assim como garantir a continuidade do compromisso dos representantes nacionais com os propósitos do Programa e a sustentabilidade de seus resultados iniciais.

O documento está estruturado da seguinte forma: (1) Introdução; (2) contexto da avaliação: objetivos e abordagem global; (3) Resultados alcançados pelo programa a partir dos focos de análise; (4) Lições aprendidas; (5) Práticas Inteligentes; (6) Recomendações; (7) Referências; (8) Anexo.

(2) Contexto da Avaliação do Programa

A necessidade do desenvolvimento de ações de avaliação e monitoramento tem sido cada vez mais reconhecida por órgãos públicos, universidades, organismos internacionais e demais instituições como uma ferramenta importante para o acompanhamento e análise da implementação, execução e aprimoramento de programas. Tal reconhecimento advém do fato de que avaliar e monitorar permite a obtenção de informações para subsidiar o gerenciamento e a tomada de decisão, bem como contribui para o aprimoramento, eficiência, eficácia e efetividade das políticas sociais e para o exercício do controle social.

As avaliações podem ser divididas em várias classificações de acordo com as dimensões analisadas. Neste trabalho será dada ênfase a dois tipos de avaliação: 1) de processo, que tem como foco a dimensão de gestão, tendo por finalidade analisar se a intervenção foi executada de acordo com o planejado, se a população beneficiária foi atingida, se o cronograma foi cumprido e se os recursos foram utilizados de forma eficiente. 2) de resultados, que busca responder se as intervenções realizadas pelo programa causaram alterações almejadas, ou seja, se expressam, direta ou indiretamente, mudanças no nível de desenvolvimento experimentado pelos sujeitos da ação que são claramente identificadas como decorrentes das atividades empreendidas no contexto do Programa.

Neste sentido, a avaliação de processo tem uma relação estreita com a dimensão de eficiência no que diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução do programa, trata-se, portanto, de uma análise de custo-efetividade. No caso da avaliação de resultados ocorre uma relação com as noções de eficácia e efetividade que se referem ao grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN e FRANCO, 1993; COTTA, 1998).

Desta forma, a presente avaliação teve como objetivos:

1. Medir até que ponto o Programa Interagencial implementou efetivamente suas atividades, produziu os produtos esperados e pode vir a contribuir para o alcance de resultados de desenvolvimento em médio e longo prazo.
2. Gerar conhecimento baseado em evidências, em uma ou mais das janelas temáticas do F-ODM, permitindo a identificação de melhores práticas e lições aprendidas que podem vir a ser úteis para outras intervenções de desenvolvimento em nível nacional e internacional (*replicabilidade e scaling-up*).

Para tal, a avaliação final baseou-se em cinco focos de análise: 1) Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais; 2) Foco de Análise sobre Processos e a Implementação do Programa; 3) Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento; 4) Foco de Análise sobre a Apropriação Nacional; 5) Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento.

Foi empregada na avaliação do Programa Interagencial a metodologia qualitativa de análise de dados primários e secundários, composta de quatro etapas: A primeira etapa consistiu no levantamento minucioso de documentos que

possibilitassem a familiarização com informações relevantes sobre o Programa como seus objetivos, atividades, insumos e resultados, abarcando tanto documentos sobre o Programa Interagencial e termos de cooperação internacional como documentos que diziam respeito diretamente a implementação do Programa como matriz de produtos, matriz de resultados, metas, relatórios etc.

Na segunda etapa, foi feita a visita de campo para realização de entrevistas. Teve como objetivo obter dados primários sobre a formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Programa. Foram entrevistados 20 informantes-chaves representando os/as responsáveis pela formulação e implementação do Programa e beneficiários das ações. Desta forma participaram das entrevistas a coordenação do Programa, representantes das seis agências da ONU, representantes das contrapartes (SEPPIR e SPM) e representantes da Sociedade Civil. (Anexo - 1).

A terceira etapa consistiu na participação da Avaliadora em dois Seminários de encerramento do Programa, realizados pela Coordenação. Durante os eventos foi possível levantar informações e percepções sobre o Programa sob o ponto de vista de diversos atores convidados/as. Possibilitou ainda o contato com vários/as representantes da sociedade civil, de diferentes Estados, contribuindo assim para a coleta de dados sobre os/as beneficiários/as das ações interagenciais.

A quarta etapa consistiu na compilação dos dados levantados na análise documental bem como na estruturação de padrões repetitivos e complementares de fragmentos de discursos obtidos a partir da realização de entrevistas dando forma ao documento final da avaliação que pretendeu fundamentalmente avaliar produtos e resultados (desenvolvimento de capacidades, fortalecimento institucional, geração de conhecimento e evidências, e advocacy e mobilização). Nesta etapa foi dada especial atenção à triangulação de informações de forma a garantir qualidade ao processo avaliativo.

Como anteriormente explicitado, na presente avaliação levou-se em consideração duas dimensões para a análise do Programa Interagencial: uma avaliação dos resultados que foram alcançados com a implementação do Programa, e outra avaliação que visou captar os processos envolvidos na operacionalização dos produtos. Neste processo, foi utilizada uma estratégia analítica e qualitativa das informações.

Muito embora não se tenha pretendido realizar uma análise apenas descritiva, buscou-se utilizar no processo de avaliação uma estratégia analítica que considerou informações qualitativas e quantitativas, perpassando documentos e percepções de atores envolvidos/as no contexto da implementação do Programa. O foco foi as dinâmicas que conformam os resultados alcançados, mais que uma análise isolada de cada uma delas frente aos resultados esperados. Tal estratégia foi necessária devido à complexidade dos temas trabalhados (gênero, raça e etnia) bem como das interseções dos produtos e relações estabelecidas entre as agências envolvidas.

Por fim, destaca-se como limitações do presente trabalho o fato da avaliação ter sido realizada quando o programa estava finalizando, mas ainda com ações em andamento, não sendo possível afirmar que todas as ações foram

concluídas. Além disso, destaca-se o número reduzido de entrevistas com representantes da sociedade civil, tendo em vista que a maioria das instituições beneficiadas com ações e financiamento do Programa estão localizadas em outros Estados da Federação, dificultando a coleta de dados, não só pela questão do deslocamento, mas pela limitação temporal.¹

¹ A maioria das atividades do Programa Interagencial foi realizada em conjunto com o governo federal. As atividades realizadas com governos locais e com a sociedade civil se concentraram no terceiro ano do Programa, o que dificulta a realização de avaliações de resultado. Além disso, a opção pelo foco de análise nas atividades desenvolvidas com o governo federal se deu por conta da representatividade deste enfoque em relação ao total das atividades desenvolvidas. Ainda que não tenha sido feita uma avaliação completa formal junto a parceiros vinculados a governos locais e a sociedade civil, durante o evento final técnico do Programa Interagencial, representante do governo de Salvador, onde foram implementadas iniciativas do Programa Interagencial, destacou que no entendimento da Prefeitura de Salvador o Programa desenvolveu atividades prioritárias em relação ao contexto local e a percepção dos resultados obtidos, ainda que sem a temporalidade adequada, foi considerada positiva. De forma correlata, durante Encontro com Entidades Parceiras da Sociedade Civil, realizado em 2011, a atuação do Programa Interagencial foi considerada positiva. Esta visão foi corroborada por representantes de entidades civis parceiras do Interagencial presentes no evento final técnico.

(3) Resultados Alcançados pelo Programa a partir dos focos de análise

3.1 Foco de Análise sobre a Elaboração do Programa e Alinhamento com Prioridades Nacionais

A constatação da existência de desigualdades de gênero, raça e etnia no Brasil tem sido motivo de crescente preocupação do governo brasileiro que vem adotando um conjunto de iniciativas de combate às desigualdades e discriminações existentes. Um investimento importante neste sentido foi a criação da SEPPIR e da SPM, Secretarias importantes no estímulo a transversalização dos temas de gênero, raça e etnia nas políticas públicas e que são as contrapartes no Programa Interagencial.

O Programa Interagencial alinha-se primeiramente com as prioridades estabelecidas pelo país para alcançar uma das metas do Milênio que diz respeito a promoção da igualdade de gênero. Neste sentido, o programa contribui para facilitar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a partir do Fundo dos ODMs financiado pelo governo espanhol. O Fundo tem como objetivo promover ações nas áreas de governança democrática, igualdade de gênero, necessidades sociais básicas, desenvolvimento econômico e do setor privado, meio ambiente e mudança climática, prevenção de conflitos e consolidação da paz. No caso específico do Programa avaliado, busca-se contribuir para a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia no Brasil, tema prioritário na garantia do alcance de desenvolvimento do país.

Sendo assim, os objetivos do programa interagencial estão em completo alinhamento com as intervenções e necessidades do Brasil, bem como com os interesses da população. Os produtos apresentados pelo programa contribuem para o desenvolvimento dos resultados previstos tanto no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) quanto no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).

Os quatro resultados previstos pelo programa fazem parte do conjunto de prioridades da Administração Pública e também dos projetos de atuação das organizações da sociedade civil. O Resultado 4, referente a divulgação de conteúdos sobre igualdade de gênero e raça nos meios de comunicação, é o resultado mais focado em uma determinada área temática, com escopo mais delimitado e por isso, mais inovador e pouco priorizado nacionalmente.

O programa contribui ainda para o alcance das metas e estratégias estabelecidas no Plano Plurianual do governo brasileiro. O PPA é uma peça fundamental do ciclo orçamentário brasileiro que determinam quais são as prioridades e como se dá a alocação de recursos das ações governamentais. Consiste em um planejamento governamental de quatro anos, compreendendo o segundo ano do governo e o primeiro do corrente ano do governo subsequente.

Em relação ao Programa Interagencial não foi possível adequar as atividades do Programa ao PPA, ainda que tenha sido feita, durante a implantação, uma reunião de planejamento estratégico do Comitê Gestor para adequar as atividades do Programa às novas prioridades de gestão resultantes da troca no comando oriunda da eleição presidencial

de 2010.

Caso existisse uma afinidade temporal entre desenvolvimento do programa e período do PPA, esta teria como resultado a garantia da integração entre o planejamento do governo brasileiro e as atividades previstas pelo programa, evitando mudanças que muitas vezes prejudicam o direcionamento do programa, originalmente definido e enfraquece as parcerias estabelecidas devido à troca de representantes das contrapartes.

No que diz respeito à elaboração do documento do programa, percebe-se que responde algumas prioridades nacionais e demonstra que a produção conjunta do documento, envolvendo agências e contrapartes governamentais, tornou possível dar respostas às necessidades do país e os resultados de desenvolvimentos planejados. No entanto, há forte evidência de que os quatro resultados previstos pelo programa são muito amplos estando mais próximos de objetivos governamentais e plataformas de governo do que de um programa com recursos e tempo definidos.

A partir desta constatação verifica-se que os produtos e metas estabelecidos no Plano de Monitoramento do programa são metas não realistas, não só pela ambição no estabelecimento dos resultados, mas também pela complexidade que envolve as temáticas de gênero, raça e etnia. Tais temáticas exigem o acompanhamento dos produtos a partir de indicadores qualitativos e de longo prazo já que envolve questões de difícil mensuração como mudanças de atitude, aquisição de novos conhecimentos, sensibilização etc, aspectos fundamentais a serem considerados em um programa que pretende promover a igualdade de gênero, raça e etnia.

Em nome disso, é fundamental que na implementação de programas semelhantes, o escopo dos resultados seja reduzido de forma a priorizar temáticas de acordo com mandato de cada Agência, potencializando a expertise dos atores envolvidos, bem como para possibilitar a mensuração dos produtos, metas e atividades definidas no Plano de Avaliação e Monitoramento.

3.2 Foco de Análise sobre Processos e a Implementação do Programa

O arranjo institucional interagencial é uma estratégia inovadora adotada pelas Nações Unidas na implementação de projetos de cooperação internacional. De forma geral, todas as Agências implementadoras entrevistadas, bem como a coordenação do programa e as contrapartes governamentais manifestaram-se satisfeitas com a adoção do formato interagencial para a execução do programa. Verifica-se inclusive que a junção de diferentes agências da ONU potencializa o alcance de resultados em temas transversais como gênero, raça e etnia facilitando o diálogo entre as agências que possuem diferentes mandatos e expertises, mas que focam a atuação na promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

A avaliação evidencia que a programação conjunta foi positiva para as agências e agregou valor à medida que

amplia as capacidades de atuação, proporcionando troca de experiências e informações entre Agências, contrapartes e beneficiários, além de potencializar a intervenção e criar massa crítica sobre os temas interseccionais. Outro elemento positivo da programação conjunta é a diferença dos mandatos no sentido de agregar conhecimento e expertise no desenvolvimento das ações. Além disso, o programa contribuiu para que o PNUD e ONU-Habitat, cujos mandatos não estão focados nas temáticas do programa, se apropriassem de conhecimentos sobre gênero, raça e etnia e incorporasse não só a temática em suas atividades, mas também recursos específicos para este fim.

Para a SPM e SEPPIR, o trabalho conjunto com as Agências foi importante para organizar melhor o planejamento e a centralização das demandas. Antes, as contrapartes necessitavam organizar plano de trabalho com cada Agência de forma separada para o estabelecimento de parcerias, muitas vezes havendo uma sobreposição de ações. No modelo interagencial, as Secretarias negociam de forma compartilhada com as seis Agências, contribuindo para uma maior eficiência das ações.

Em relação às parcerias estabelecidas com a Sociedade Civil, nas entrevistas ficou evidente que as Organizações também avaliam positivamente a gestão compartilhada do programa, mas ao contrário das contrapartes, a sociedade civil não percebe mudanças substanciais na lógica gerencial das parcerias estabelecidas. Um provável motivo para tal percepção é o fato de não haver representação da sociedade civil no Comitê Gestor do Programa, dificultando essa interlocução direta com todas as Agências. Ainda ocorre uma maior interação das organizações com a coordenação do Programa ou com Agência(s) com quem desenvolve uma parceria direta.

3.2.1 Gestão financeira do Programa

Em relação a execução financeira, o programa interagencial obteve o montante de US\$ 4,000,000 para a implementação das ações em três anos. O valor orçamentário foi distribuído para as seis agências da ONU, de acordo com o plano de trabalho aprovado. A ONU Mulheres recebeu 34% do valor total do programa, por ser a Agência líder e por seu mandato estar vinculado diretamente a promoção da igualdade de gênero. O segundo maior recurso foi desembolsado para o PNUD (13,4%). UNFPA, OIT E UNICEF receberam cada uma 15,9% do montante e a ONU-Habitat, ficou com o menor recurso orçamentário do programa, ou seja, 4,2% do total.

Quadro 1: Desembolso² do programa por Agência segundo ano de realização (em dólar americano)^{3 4}

Agência	Receita – 3 anos	Desembolso Ano I	(%)	Desembolso Ano II	(%)	Desembolso Ano III	(%)	Total	(%)
ONU Mulheres	1.375.996	389.252	28,2	143.258	10,4	258.640	18,7	791.150	57,4
PNUD	537.855	147.238	27,3	60.965	11,3	41.029	7,6	249.232	46,3
UNFPA	638.323	136.356	21,3	138.320	21,6	0	0	274.676	43,0
OIT	638.677	222.416	34,8	127.075	19,8	39.570	6,1	389.061	60,9
UNICEF	638.472	187.721	29,4	26.897	4,2	139.929	21,9	354.547	55,5
ONU Habitat	170.677	49.927	29,2	23.228	13,6	0	0	73.155	42,8
TOTAL	4.000.000	1.132.910	28,3	519.743	12,9	479.168	11,9	2.131.821	53,2

Fonte: Elaboração própria

Conforme a Quadro 1 mostra, o maior desembolso financeiro do programa ocorreu no primeiro ano, sendo gasto 28,3% dos recursos disponibilizados. No segundo ano, foram desembolsados 12,9% dos recursos e no terceiro ano (até junho de 2012) houve um gasto de 11,9%. A maior execução orçamentária foi realizada pela OIT (60,9%) seguida pela ONU-Mulheres (57,4%). ONU-Habitat e UNFPA tiveram a menor execução (42,8% e 43% respectivamente) até junho do terceiro ano.

O programa desembolsou, no total, 53% dos recursos disponibilizados e comprometeu 76% do orçamento. Cabe mencionar que o programa ainda estava em vigência no momento da avaliação, restando dois meses para sua finalização. Desta forma, caso o programa não tenha comprometido o restante dos recursos nos dois últimos meses, ficará um saldo de recursos da ordem de US\$ 939.347 pertencentes ao orçamento disponibilizado pelo Fundo ODM ao programa. Conforme entrevistas realizadas, uma das justificativas dadas pelas Agências para o não gasto total dos recursos disponibilizados é a criteriosa escolha dos projetos, ações e atividades a serem implementados para possibilitar uma maior eficiência no uso dos recursos. Destaca-se ainda que houve atraso no desembolso dos recursos anuais para as Agências, acarretando, em algumas situações, o cancelamento de atividades previstas.

Os resultados obtidos pelo programa apontam que os gastos realizados foram justificados e os recursos foram utilizados da melhor maneira possível, no intuito de garantir a implementação das ações de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Destaca-se, no entanto, que o programa poderia ter executado pelo menos 90% dos recursos, aportando em atividades definidas nos planos de trabalho, ou seja, a execução financeira poderia ter sido maior, ainda que seja considerado o comprometimento de 76% dos recursos. Certamente, o percentual de 24% não executado está

² Gastos comprometidos e efetivamente pagos.

³ Os valores da tabela são referentes ao desembolso ocorrido entre junho de 2009 a junho de 2012, portanto, não abarcam os dois últimos meses de desembolsos ocorridos na finalização do programa, ou seja, julho e agosto de 2012. Esses dados foram sistematizados a partir de planilha orçamentária repassada pela coordenação do programa.

⁴ Para o desembolso atualizado do Programa Interagencial, por favor, vide (10) Anexo - Desembolso Atualizado do programa por Agência segundo ano de realização (em dólar americano).

correlacionado com a não implementação completa dos produtos, principalmente referentes ao Resultado 2, que obteve a menor quantidade de atividades realizadas. O maior aporte de recursos foram utilizados no planejamento e execução de ações referentes aos Resultados 1 e 4.

3.2.2 Aprendizados no Processo de implementação do Programa

Verificou-se a importância da programação conjunta entre Agências para superar desafios existentes na complexidade dos temas interseccionais de gênero, raça e etnia. Destaca-se, no entanto, alguns aprendizados necessários para o aprimoramento de programas com tais características:

1) As Agências da ONU necessitam de adaptações administrativas para a realização de programação conjunta. Verifica-se que a adoção de distintos procedimentos administrativos e gerenciais pelas Agências causaram entraves nas práticas de gestão, principalmente no campo financeiro/orçamentário, demandando arranjos e esforços no sentido de adaptação dos mecanismos operacionais para sanar entraves no gerenciamento e execução das ações. Tais procedimentos estão vinculados a formas de contratação diferenciadas entre Agências, elaboração de contratos e desembolso de pagamentos de produtos, bem como impedimento de repasse de recursos entre Agências para realização de ações conjuntas.

2) No documento original do programa estava previsto que a supervisão e implementação das atividades seria acompanhada pelo Comitê Diretivo Nacional (CDN) e pelo Comitê de Gestão do Programa (CGP). Verifica-se que tal arranjo gerencial não ocorreu de forma satisfatória tendo em vista que o CDN, responsável pela supervisão e pela orientação estratégica para o Programa não teve um cronograma periódico de encontros (duas vezes ao ano), havendo um distanciamento entre o Comitê Diretivo e o Comitê de Gestão, responsável pela coordenação operacional do Programa.

3) O Programa estabeleceu ainda que a ONU-Mulheres, como Agência Líder deveria recrutar coordenador técnico, que sob sua supervisão direta, iria coordenar a execução geral das atividades do Plano Conjunto. Foi apropriada a existência de Agência Líder, bem como de Coordenador para o Programa. Destaca-se, no entanto, como elementos gerenciais negativos o fato da coordenação se caracterizar mais como uma assessoria, não possuindo recursos, bem como o fato do/a Coordenador/a não ser ordenador/a de despesas. Tais aspectos causaram entrave administrativo que engessou a realização de atividades importantes do Programa.

4) Faz-se necessário a produção e disseminação de conhecimentos sobre conceitos de interagencialidade e interseccionalidade tendo em vista que são conceitos inovadores e que ainda não foram assimilados enquanto ferramenta conceitual, metodológica e operativa.

- Em relação à interagencialidade, as entrevistas com pontos focais das Agências demonstram haver diferentes concepções sobre o trabalho interagencial. Foram encontradas nuances na representação do que pode ser considerado interagencial, sendo compreendido ora como o processo de planejamento e realização conjunta de atividades, ora como planejamento conjunto e realização de atividades separadas por Agências, a partir da autonomia dos mandatos. Tais concepções interferem no julgamento sobre sinergia entre Agências no momento de realizar as ações. Além disso, é importante considerar a possibilidade de que o termo interinstitucionalidade seja mais adequado que interagencialidade tendo em vista que o Programa prevê a participação não só das Agências da ONU, mas também das contrapartes e da sociedade civil.

- A interseccionalidade é outra categoria que deve haver maior domínio conceitual e maior clareza de sua operacionalização. Muitas das atividades desenvolvidas pelo programa abarcam as dimensões de gênero e raça, outras só gênero, outras só raça. Reduzidas foram as ações que contemplaram o eixo etnia. Destaca-se que o Fundo dos Objetivos do Milênio possui janela específica de gênero e não de raça e etnia e que a ONU tem uma Agência (ONU-Mulheres) específica para trabalhar com mandato de gênero e o mesmo não ocorre com a questão racial. Em nome disso, percebe-se uma desproporcionalidade em relação ao tema de gênero, raça e etnia, que também esteve refletida nos resultados do programa, muito embora a maioria das ações implementadas enfocasse gênero e raça de forma conjunta.

5) O orçamento de 4 milhões do programa foi dividido entre as 6 Agências de acordo com plano de trabalho apresentado por cada uma delas. Verifica-se, no entanto, que a diferença de orçamento causa desnível na relação entre as Agências, reduzindo a sinergia entre elas e em alguma medida interferindo no poder de negociação.

6) A eficiência do programa ficou comprometida devido aos atrasos na entrega dos produtos esperados, ocasionado pelo início tardio do Programa (iniciado no segundo semestre de 2009) e também pelo adiamento do encerramento. Estava previsto para encerrar em julho, mas foi aditado e o encerramento ocorreu em 31 de agosto de 2012. Além disso, destaca-se que houve uma alta rotatividade dos pontos focais das Agências, dos representantes governamentais (SPM e SEPPIR) e da Coordenação do Programa. Ao longo dos três anos, somente a UNFPA, OIT e UNICEF permaneceram com seus pontos focais. Ainda que a maioria dos entrevistados tenha destacado o compromisso dos integrantes anteriores em repassar documentos e informações referentes ao programa, as alterações nos recursos humanos certamente trouxeram prejuízos para a continuidade de algumas das ações planejadas.

7) O programa não conseguiu implantar de forma satisfatória um Sistema de Monitoramento e Avaliação das ações/atividades com indicadores mensuráveis e acompanhamento contínuo. Nas entrevistas com representantes da coordenação foi destacada a elaboração de um Sistema de avaliação e monitoramento intitulado SIPRO, que é uma adaptação de programa originalmente elaborado na Colômbia. No entanto, a avaliadora não teve acesso ao SIPRO.

8) Necessidade e ampliação das ações com sociedade civil que se constitui como um segmento social de grande importância no atingimento de resultados de desenvolvimento no Brasil. Além disso, a comparação do nível de institucionalidade e das capacidades técnicas da sociedade civil em comparação com o setor público, destaca o fato de que o apoio da cooperação técnica internacional para a sociedade civil pode vir a ser mais efetivo em termos de atividades de desenvolvimento de capacidades e de fortalecimento institucional.

3.3 Foco de Análise sobre a Contribuição para Resultados de Desenvolvimento

Nesta seção, será abordado os resultados alcançados pelo programa a partir dos objetivos previstos. Antes, porém, é importante reiterar a necessidade de que programas semelhantes reduzam o escopo dos Resultados estabelecidos para possibilitar mensuração dos produtos, metas e atividades. Neste programa, ficou evidente que os resultados são excessivamente abrangentes, tornando-se genéricos e inatingíveis de serem alcançados em sua totalidade considerando o prazo especificado e os recursos alocados. Esta característica dispersa a geração de impactos e limita a avaliação já que não há uma correspondência evidente entre metas e resultados. Somam-se a isso, os desafios colocados em avaliação que pretende sistematizar um programa que lida com temáticas complexas como gênero, raça e etnia e com conceitos inovadores como interagencialidade e interseccionalidade.⁵

Em nome disso, a eficiência, por exemplo, é difícil de ser mensurada tendo em vista que tal conceito está ligado a questão do custo-benefício das atividades, enquanto que as atividades do programa se referem a mudanças de comportamento, aquisição de novos conhecimentos, aprendizados subjetivos etc. não podendo, na maioria dos casos, serem expressos monetariamente.

Considerando estas especificidades, a análise documental e entrevistas realizadas evidenciaram que o programa foi eficaz no sentido de contribuir para o alcance dos resultados. As contrapartes e também principais beneficiárias das ações, SEPIIR e SPM, avaliaram de forma satisfatória as contribuições do programa no desenvolvimento de ações de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

Destaca-se que a principal estratégia do programa foi proporcionar dados, ferramentas e metodologias para subsidiar a tomada de decisão das Secretarias, além de apoiar no monitoramento da implementação dos seus planos de ação, principalmente do Plano de Promoção da Igualdade Racial (PLANAPIR).

⁵ Para mais sobre a atribuição de Resultados de Desenvolvimento decorrentes das atividades do Programa Interagencial veja (9) Anexo - Breve Análise da Coordenação do Programa Interagencial sobre a Atribuição do Programa no Atingimento de Resultados de Desenvolvimento no Brasil entre 2009 e 2012.

3.3.1 Realização do Programa por Resultados

I. Áreas de atuação do Programa Interagencial

Na implementação do Programa, foram contabilizados um total de 139 ações abarcando os quatro grandes resultados previstos na formulação do Programa.

Tabela 1: Número de Ações do Programa por Resultado

Resultados	N. de ações
Resultado 1	75
Resultado 2	27
Resultado 3	18
Resultado 4	19
Total	139

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que mais da metade das ações do programa (53%)⁶ foram realizadas para alcançar o objetivo 1, sendo que aproximadamente 70% destas ações são nas áreas de Advocacy e monitoramento (Tabela 2). A centralidade do programa no Resultado 1 foi destacada pela maioria dos/as entrevistados/as, tendo em vista a importância do aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia nas políticas e serviços. O resultado 1 previa a realização de atividades a partir de três produtos, sendo que 48% das ações abarcaram o produto 2, referente a capacitação de gestores/as para superação das desigualdades de gênero, raça e etnia.

⁶ A base para o levantamento do quantitativo de ações realizadas pelo Programa foi os documentos/relatórios de progresso do programa, relatórios de missões, Planos de Trabalho dos anos 1,2 e 3 bem como os documentos solicitados pela avaliadora e repassados pelas seis Agências, pela coordenação do Programa e pelas contrapartes. Desta forma, esclareço que apesar do esforço em abarcar a totalidade das ações desenvolvidas, pode haver ações que não foram contabilizadas pelo não acesso a algum documento. É importante dizer também que a avaliação foi realizada na fase final do programa, mas ainda com ações em andamento e/ou em fase de encerramento, por isso algumas ações contabilizadas neste estudo podem não ser concluídas pelo programa.

Tabela 2: Número de ações do Programa por Resultados segundo tipo de atividade

Resultados	Advocacy	Elaboração/ Disseminação de estudos – publicações	Realização de eventos/ campanhas	Mobilização e Capacitação	Monitoramento de Políticas Públicas
Resultado 1	27	18	3	10	25
Resultado 2	13	13	5	1	4
Resultado 3	6	3	2	10	-
Resultado 4	8	5	8	4	-

Fonte: Elaboração própria

Conforme tabela 2, os principais focos de atuação do programa foram as áreas de Advocacy e elaboração e disseminação de estudos. Além disso, foram desenvolvidas ações como campanhas educativas/eventos, mobilização e capacitação, bem como monitoramento de políticas públicas, terceira maior área em quantidade de ações.

O programa aportou recursos em diversas áreas temáticas, o que é importante do ponto de vista da garantia de maiores oportunidades para transversalizar a política. Desta forma, foram realizadas atividades em pelo menos seis áreas: saúde, trabalho, educação, segurança pública, direitos humanos e infraestrutura/habitação.

Tabela 3: Número de Ações realizadas por resultado segundo áreas de atuação

Resultados	Duas ou mais Áreas	Saúde	Trabalho	Educação	Segurança Pública	Direitos Humanos	Infraestrutura Habitação
Resultado 1	37	2	14	2	3	9	6
Resultado 2	15	2	2	-	2	5	1
Resultado 3	8	-	6	-	1	1	2
Resultado 4	3	1	1	-	-	4	-

Fonte: Elaboração própria

A tabela 3 mostra que o programa organizou sua atuação de forma a implementar atividades envolvendo mais de uma área temática, mostrando a importância de discutir de forma intersetorial o desenvolvimento de políticas. Por isso, 45% das atividades abarcaram mais de uma área, não se limitando ao mandato de cada Agência. Este foi o caso, por exemplo, da área de saúde, que apesar de ter um número reduzido de atividades no campo específico da tabela, foram realizadas diversas atividades pelo programa que contemplaram esta área, no entanto, muitas delas foram realizadas

abarcando outras áreas, numa lógica intersetorial.

Tabela 4: Realização das Metas estratégicas estabelecidas na Matriz de resultados, Produtos e Indicadores⁷

Resultados	Metas previstas	Metas realizadas	Metas realizadas parcialmente	Sem informação
Resultado 1	8	2	3	3
Produto 1.1	6	3	2	1
Produto 1.2	1		1	
Produto 1.3	1			1
Resultado 2	4		1	3
Produto 2.1	2		2	
Resultado 3	8		2	6
Produto 3.1	3	1		2
Resultado 4	2	1	1	
Produto 4.1	1	1		
TOTAL	36	8	12	16

Fonte: Elaboração própria

A tabela 4 mostra que 22% das metas estabelecidas no documento inicial do programa foram cumpridas, sendo que 33% foram parcialmente realizadas. A maioria das metas dizem respeito ao resultado 1, tendo em vista que o resultado prevê um quantitativo maior de produtos a serem alcançados. Grande parte das metas não foi possível verificar seu cumprimento devido a dois obstáculos: 1) o alcance da meta não pode ser atribuída diretamente e/ou exclusivamente a implementação do programa porque seu escopo é muito amplo; 2) a avaliadora não teve acesso ao sistema de monitoramento e avaliação do programa impossibilitando realizar comparação entre produtos e metas previstas x realizadas.

⁷ A matriz de resultados, produtos e indicadores foi elaborada no início do programa de forma a estabelecer ações previstas, metas e indicadores de referência. No entanto, como apontado pela avaliação de meio termo e também em relatórios de missões de secretariado no Brasil, existem diferenças em relação ao planejamento previsto e a execução das ações. Tal fato ocorre principalmente pela verificação de que os resultados estabelecidos no Prodoc são muito ambiciosos e impossíveis de serem alcançados com prazo e recursos disponíveis pelo programa. Desta forma, a matriz prevê resultados e indicadores pouco realísticos e difíceis de serem mensuráveis a curto prazo e estabelece metas que não podem ser atribuídas somente pela ações do programa. Em nome disso, a tabela serve apenas para visibilizar quantitativamente metas previstas. Portanto, é importante ter claro a impossibilidade de estabelecimento de relação direta entre alcance de resultados do programa e alcance de metas estabelecidas para o programa.

II. Interseccionalidade e Interagencialidade das ações do Programa

No que diz respeito às questões sobre interseccionalidade das ações e a forma de condução na implementação das atividades (interagencial) para atingir os resultados previstos, verifica-se pontos dissonantes entre os/as entrevistados/as. Primeiramente, destaca-se que a tabela 4, traz o levantamento das ações realizadas a partir do agrupamento de ações por janela temática (gênero, raça e etnia).

Tabela 5: Número de Ações realizadas por resultado segundo interseccionalidades

Resultados	Gênero, raça e etnia	Gênero e raça	Gênero e etnia	Gênero	Raça	Raça e etnia	Total
Resultado 1	10	32	1	20	8	4	75
Resultado 2	2	8	-	11	5	1	27
Resultado 3	1	8	3	4	2	-	18
Resultado 4	5	7	-	7	-	-	19
TOTAL	18	55	4	42	15	5	139

Fonte: Elaboração própria

Com base na tabela verifica-se que aproximadamente 60% das ações do programa contemplam mais de uma janela temática, garantindo satisfatoriamente a interseccionalidade das atividades desenvolvidas. No entanto, somente 12% das ações contemplam as três temáticas concomitantemente, 19% trabalham etnia, 85% contemplam gênero e 66% contemplam raça. Ao analisarmos somente ações separadas, 30% das atividades são na janela de gênero, sendo três vezes maior se compararmos com as 15 ações na área racial, que representa 10% da totalidade das ações do programa.

Portanto, duas conclusões muito importantes do programa: trabalhou de forma interseccional na maior parte das ações, mas sobressaiu a temática de gênero, tendo uma menor quantidade de ações na área racial, e permanecendo um percentual pouco representativo de ações na área de etnia, apesar de ter havido um aumento substancial de atividades nesta área, no terceiro ano, após recomendação de expansão pela avaliadora de meio termo.

Vários dos entrevistados ressaltaram a dificuldade de trabalhar as três janelas temáticas, ao mesmo tempo,

devido a complexidade de questões envolvidas. Apontam que houve um avanço maior tanto teórico quanto de estratégias implementadas no sentido de trabalhar conjuntamente gênero e raça, no entanto, acreditam que a questão étnica demanda um estudo mais aprofundado que permita um aprimoramento de mecanismos e ferramentas de trabalho nesta área.

Tabela 6: Número de Ações realizadas por resultado segundo parcerias

Resultados	Ações com sociedade civil	Ações com SPM e SEPPIR	Ações com SEPPIR	Ações com SPM	Público geral/difuso
Resultado 1	7	31	15	20	9
Resultado 2	5	2	7	5	8
Resultado 3	10	2	3	-	7
Resultado 4	5	6	-	-	9
TOTAL	27	41	25	25	33

Fonte: Elaboração própria

Avaliando a questão do desenvolvimento de parcerias com contrapartes e sociedade civil, verifica-se que houve uma adequada relação do programa com as contrapartes e também beneficiárias, SEPPIR e SPM. Na tabela 6, é possível verificar que a maioria das ações foram realizada com as duas contrapartes, ao mesmo tempo. A título de esclarecimento, destaca-se que nem todas as atividades do programa envolveram diretamente as duas Secretarias, ou seja, algumas atividades foram realizadas só pelas Agências e também por agência com a sociedade civil. Por isso, existe a diferença aqui entre trabalhar com as duas secretarias e desenvolver ações de gênero e raça. Ou seja, ainda que não haja grande diferença no envolvimento das contrapartes nas ações, é possível verificar uma maior quantidade de ações na área de gênero, como destacado na tabela 5.

Em relação ao envolvimento da sociedade civil nas ações do programa, constatou-se que o quantitativo não foi apropriado, já que somente em aproximadamente 20% das ações do programa houve um envolvimento direto das organizações da sociedade civil.

Ainda na discussão sobre relações interinstitucionais e interagenciais, destaca-se alguns apontamentos necessários sobre a inovação de implementar o programa de forma interagencial e interseccional. Primeiramente, como já destacado anteriormente neste documento, há entendimentos diferenciados de como garantir que ações desenvolvidas pelo programa possam ser caracterizadas como interagenciais e quais as nuances possíveis na apreensão

desta forma de atuação. Para diversos entrevistados, o conteúdo substancial da relação interagencial é a discussão conjunta da concepção, planejamento e formulação das atividades, mas não necessariamente de sua execução. Para outros entrevistados, só é possível garantir a interagencialidade das ações se esta for planejada e executada conjuntamente.

Tabela 7: Número de Ações realizadas por resultado segundo a interagencialidade das atividades

Resultados	Atividades executadas por uma Agência ONU	Atividades executadas por duas ou mais Agências ONU
Resultado 1	47	28
Resultado 2	21	06
Resultado 3	14	04
Resultado 4	14	05
Total	96	43

Fonte: Elaboração própria

A tabela 7 mostra que aproximadamente 70% das ações foram executadas de forma separada, ou seja, somente em 30% das ações houve a participação de duas ou mais agências em sua execução. Este dado é muito relevante tendo em vista a necessidade de maior discussão e aprofundamento teórico sobre interagencialidade para permitir alguns consensos por parte das agências e das contrapartes.

Os entendimentos diferenciados sobre o significado da ação conjunta impactou na avaliação, ou seja, dependendo do ponto de vista dos entrevistados, houve avaliações de que foram reduzidas as ações conjuntas e sinérgicas, outros já consideram que a maioria das ações foram sinérgicas, já que participaram do planejamento, mas não da execução de todas as atividades.

Evitando polemizar a questão, mas entendendo a importância de dar espaço para as diferentes percepções sobre o programa, verificou-se que é consenso pelos entrevistados e também na análise documental que ações planejadas e executadas conjuntamente têm maior eficácia que ações executadas separadamente. Por outro lado, foi também consenso que ações interagenciais trazem um valor agregado e troca de experiências.

Neste sentido, percebe-se a necessidade de que haja um esforço dos programas para que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação), mas que processos diferenciados possam ser também entendidos como arranjos possíveis de relações conjuntas. O importante é

garantir que todas as atividades de um programa interagencial sejam consensuados pelos planos de trabalhos das agências, mas também nas reuniões do Comitê Gestor.

Por fim, é fundamental que haja um planejamento conjunto das atividades e não apenas uma socialização do plano de trabalho, possibilitando, desta forma, que as Agências de fato participem da concepção e planejamento das atividades, evitando inclusive demandas dispersas e pontuais, ocorridas em algumas das atividades do programa.

3.3.2 Questões chaves dos Resultados do Programa

Resultado 1. Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos.

O programa foi eficaz no sentido de alcançar êxito nas ações de aprimoramento da transversalidade de gênero, raça e etnia, ainda que apesar de necessárias as ações não sejam suficientes para responder o resultado em sua totalidade. O programa avançou no apoio a metodologia de monitoramento do PNPM e do PLANAPIR, especialmente no último, tendo em vista que o plano de igualdade racial ainda não possui uma metodologia finalizada para acompanhamento das ações desenvolvidas.

Objetivando alcançar o Resultado 1 foram implementadas ações com foco em advocacy e monitoramento de políticas, descentralizando as atividades numa lógica intersetorial em diversas áreas, estratégia adequada e que potencializa a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

Dos três produtos previstos no Resultado 1, metodologia de monitoramento dos planos, treinamento de gestores e prestação de serviços, houve uma maior quantidade de ações implementadas no segundo produto e somente 14 atividades (aproximadamente 14%) voltadas a prestação de serviços públicos. Esse resultado demonstra o que os/as entrevistados/as destacaram sobre o Programa exercer o papel de protopolítica, apoiando o governo para desenvolver as políticas, ao invés de se responsabilizar pela sua implementação direta.

No caso do objetivo referente a capacitação/treinamento de gestores/as, foi bastante satisfatória a estratégia do programa de capacitar servidores/as estaduais demonstrando ferramentas possíveis de superação das desigualdades com base na implementação de políticas, programas e medidas orçamentárias.

Resultado 2: Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça

É reconhecido, inclusive pelas Agências e contrapartes, que o programa focou suas atividades no nível federal. Desta forma, não houve substancial descentralização das ações para Estados e municípios, apesar da implementação de diversas ações pilotos que podem ser consideradas boas práticas e que serão explicitadas adiante.

Verifica-se, portanto, que o Resultado 2, apesar de ter desenvolvido a segunda maior quantidade de ações, correspondendo a aproximadamente 20%, não teve um resultado eficaz considerando que não desenvolveu satisfatoriamente o produto referente ao fortalecimento dos órgãos subnacionais existentes para políticas de mulheres e para a promoção da igualdade racial.

A maioria das ações vinculadas ao resultado 2 se caracteriza pela realização de estudos e publicações para contribuir na construção de órgãos e planos estaduais e municipais de gênero e raça. Seria importante que todos os Resultados do programa tivessem em seu enunciado as três janelas temáticas, o Resultado 2 só contempla gênero e raça no título e no produto, mas destaca-se que o programa abordou em algumas ações a questão étnica.

Resultado 3: Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias

O programa realizou diversas iniciativas com o objetivo de promover a participação das mulheres em espaços de tomada de decisão, principalmente por meio de apoio a participação da sociedade civil em eventos estratégicos, como exemplo, a participação na Conferência Internacional do Trabalho discutindo a questão do trabalho doméstico, a realização do seminário preparatório para participação de mulheres indígenas na Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e a participação de representantes na Conferência de Revisão de Durban. Além disso, o programa apoiou também organizações da sociedade civil que desempenharam atividades vinculadas ao monitoramento de ações governamentais. Outra frente de atuação do programa foi a realização de Campanha, como a Campanha Mais mulheres no Poder. É importante destacar que representantes da sociedade civil, avaliaram satisfatoriamente a estratégia do programa de apoiar a participação das organizações em eventos.

No Resultado 3 é particularmente difícil mensurar os avanços alcançados, tendo em vista que os indicadores e metas não estão em correspondência, por exemplo, o número de atividades realizadas não aporta informação sobre o avanço do produto se a meta é a quantidade de mulheres e negros em cargos de chefia. Portanto, somente com o alinhamento entre metas e indicadores do programa possibilitaria o estabelecimento de conexões diretas entre atividades programáticas e variações nos resultados.

Resultado 4: Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação

O programa adotou estratégias de incentivo a expansão da cobertura da temática de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia nos meios de comunicação, capacitação de profissionais da mídia nos temas transversais do programa, e incentivo para utilização de ferramentas da web 2.0 nas estratégias de incidência e advocacy do programa e

de seus parceiros. Todas essas iniciativas são satisfatórias como medidas de estímulo a um maior apoio da sociedade à promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

A iniciativa de criação e manutenção da página web foi importante para a divulgação do programa interagencial, sendo utilizado como um canal de difusão dos temas com as diversas redes e organizações da sociedade civil. Além do site, o programa utilizou também como ferramentas para divulgação um Boletim Informativo, blogs, redes sociais, espaços colaborativos, Facebook e Twitter.

Em relação a área de mídia e advocacy foram realizadas cursos e seminários em gênero, raça e etnia para jornalistas e comunicadores na região sudeste, nordeste e sul do país. Essas iniciativas foram avaliadas positivamente tanto pelos pontos focais quanto pelas contrapartes, se constituindo em mecanismos bastante adequados para sensibilização e capacitação de profissionais da área de comunicação.

Todas as atividades são necessárias na garantia de espaços de comunicação mais adequados às temáticas de gênero, raça e etnia. No que diz respeito ao processo de implementação das atividades de comunicação, e considerando a importância de combater a disseminação de uma visão estereotipada pela mídia tradicional, seria interessante que programas semelhantes adotassem a estratégia de reunir os profissionais de comunicação das seis agências e das contrapartes para o estabelecimento de reuniões frequentes para se discutir o plano estratégico de formulação e de execução das ações na área.

Além disso, verifica-se que as iniciativas de comunicação são muito interessantes, mas insuficientes para promover uma mudança cultural na forma como a mídia trata de populações específicas como mulheres, negros e indígenas. Por isso, recomenda-se que se sejam organizadas estratégias que garantam sustentabilidade das iniciativas.

3.4 Foco de Análise sobre a Apropriação Nacional

O programa interagencial alcançou um resultado muito positivo ao promover uma participação ativa das contrapartes governamentais, SEPPIR e SPM, no Comitê Gestor do Programa, proporcionando, portanto, uma gestão compartilhada do mesmo com as agências da ONU. Muito positivo foi também o empenho no fortalecimento institucional e desenvolvimento das contrapartes. A condução das atividades no sentido de priorizar o envolvimento da SEPPIR e SPM permite sustentabilidade de muitos dos resultados alcançados pelo programa, principalmente pelo fato do programa ter conseguido um alinhamento entre planejamento das ações e necessidades e prioridades definidas na agenda governamental.

Destaca-se também que muito embora as atividades desenvolvidas com a sociedade civil não tenham atingido suficiente a meta planejada, o envolvimento das organizações da sociedade civil certamente contribuiu para criar e

disseminar uma massa crítica sobre os temas interseccionais. Além disso, muitas das ações com os parceiros locais podem ser replicadas tendo em vista seu potencial como experiências exitosas e/ou boas práticas. Nessa linha, uma ação importante realizada pelo programa foi o encontro entre os representantes de todas as ONGs que tiveram projeto apoiados pelo programa para apresentar suas ações e discutir a sustentabilidade dos projetos.

3.5 Foco de Análise sobre a Sustentabilidade dos Resultados de Desenvolvimento

Identifica-se três eixos fundamentais na garantia de sustentabilidade dos resultados alcançados pelo Programa:

1) **Diálogo permanente entre Agências da ONU e contrapartes:** verifica-se que o programa agregou valor ao implementar um arranjo institucional e temático inovadores. O trabalho interagencial maximizou conhecimentos e troca de experiências. O trabalho interseccional proporcionou, ao mesmo tempo, o reconhecimento e combate da coexistência de eixos de subordinação e desigualdades e a afirmação de que para garantir a interseccionalidade é necessário pensar a intersetorialidade, pois apesar das demandas sociais serem setoriais, as respostas a elas ocorrem a partir da atuação em mais de uma política. A dimensão associada da interagencialidade, interseccionalidade, intersetorialidade e transversalidade foram as dimensões difundidas com êxito pelo programa. Nesse sentido, as agências da ONU possibilitou que a SEPPIR e SPM vivenciassem uma experiência interagencial e interinstitucional que certamente tornou um aprendizado institucional, ou seja, a experiência foi internalizada pelos parceiros e poderá contribuir para maior integração das agendas das duas secretarias. Por outro lado, o programa proporcionou à Agência da ONU um aprendizado de trabalho conjunto que potencializa a replicabilidade em outras iniciativas a partir de seus mandatos e planos de trabalho.

2) **Disseminação das práticas inteligentes e lições aprendidas:** foi sistematizado e será publicado seis estudos de casos identificando boas práticas realizadas no âmbito do programa. Esta iniciativa é uma oportunidade de dar visibilidade aos resultados do programa e também de contribuir para o estabelecimento de uma agenda prospectiva. É também adequado por proporcionar a possibilidade de divulgação de estratégias pilotos que poderão ser replicadas, não só no Brasil (federal, estadual e municipal), mas também como transferência de conhecimento para outros países que possuem programas com objetivos similares.

3) **Realização de seminários de encerramento do programa:** a Coordenação do programa, com apoio das Agências e contrapartes, realizou dois eventos de encerramento do programa, ambas com resultados satisfatórios, por propiciar momentos de socialização de conhecimento, troca de experiências, relatos de boas práticas em políticas de gênero, raça e etnia. Os/as participantes debateram e delinearam possibilidades programáticas e de gestão conjunta, sob a ótica das políticas intersetoriais. Além disso, fomentou o convívio entre agências, contrapartes e representantes da sociedade civil, além de gestores/as públicos/as de outros órgãos governamentais. Em um dos eventos, foi realizada

a cerimônia de Assinatura da Carta de Intenções entre ONU no Brasil e Governo Brasileiro, onde as instituições (ONU e governo brasileiro) se comprometem a promover políticas conjuntas e interseccionais sobre gênero, raça e etnia. O documento firmou compromissos para dar continuidade à cooperação que a ONU realiza no País nos três temas. Esta é uma estratégia de sustentabilidade política dos resultados que é muito satisfatória, por comprometer as instituições no desenvolvimento de outros programas interagenciais e interseccionais.

(4) Lições Aprendidas

Uma análise geral dos resultados obtidos no contexto do Programa Interagencial permite concluir que os objetivos de desenvolvimento foram satisfatoriamente alcançados, ainda que não em sua totalidade. Para efeito de transferência de conhecimento, indicativos concretos dos resultados alcançados no âmbito do programa evidenciam alguns aprendizados organizacionais, explicitados a seguir:

- 1) o arranjo institucional interagencial agrega valor e proporcionou impactos positivos no alcance dos resultados do programa, sendo mais exitoso e eficaz a partir da programação conjunta logrando a execução de ações importantes e reconhecidas pelas contrapartes e beneficiárias como estratégicas na promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
- 2) São muito os desafios ao se trabalhar interseccionalidade de forma interagencial, temas inovadores que exigem conhecimento teórico e operativo por parte dos envolvidos na condução do programa, desta forma, verifica-se que foram alcançados resultados positivos na implementação das ações, apesar da necessidade de melhor harmonização dos procedimentos administrativos e do monitoramento e avaliação das atividades realizadas.
- 3) Identificar e incorporar experiências de outros países (no nível global ou regional) foi uma estratégia pontual, mas positiva do trabalho conjunto fomentando a articulação e ampliação da programação interagencial e permitindo compartilhar atividades e potencializar a replicação destas.
- 4) A identificação de redes de parceiros e o estabelecimento de atividades de apoio foram fundamentais para o fortalecimento da sociedade civil no âmbito das temáticas interseccionais.
- 5) A adoção de ferramentas inovadoras na área de comunicação foi uma iniciativa importante para disseminar informações e sensibilizar a mídia em relação as questões de gênero, raça e etnia.
- 6) O fortalecimento das organizações de mulheres, de negros e de segmentos étnicos é fundamental para garantir a sustentabilidade dos resultados, bem como para integrar as capacidades regionais a partir da descentralização das ações.
- 7) O fortalecimento institucional das contrapartes, SEPIR e SPM, foi umas das prioridades do programa e logrou êxito ao permitir troca de conhecimentos e gestão compartilhada, contribuindo para o desenvolvimento das capacidades das contrapartes e atuando na sustentabilidade dos resultados alcançados.

(5) Práticas Inteligentes

Os três anos de implementação do programa interagencial permitiu a identificação de diversas práticas inteligentes que foram destacadas tanto nas entrevistas com informantes chaves da avaliação quanto na análise documental. Práticas inteligentes possuem valor estratégico no âmbito a cooperação internacional, em especial no caso do Brasil, por conta de seu potencial enquanto iniciativas de cooperação horizontal e de transferência de saberes e experiências com potencial garantido de escalonamento e replicação.⁸ Desta forma, são aqui explicitadas, como estratégias de visibilizar resultados positivos alcançados na gestão compartilhada:

- 1) Adoção de novas tecnologias na área de comunicação – Aplicativos Celular, Web 2.0, Redes sociais (Twitter, Facebook, etc.);
Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas - desenvolvimento de capacidades na capacitação de profissionais da mídia;
- 2) Apoio à participação de lideranças da sociedade civil em eventos estratégicos;
- 3) Elaboração de proposta metodológica e matriz de indicadores do PLANAPIR;
- 4) Aplicação de metodologia de monitoramento da implementação de ações do capítulo 4 do II PNPM;
- 5) Seminário e Oficina para gestoras e gestores de promoção da Igualdade Racial e política para as mulheres – Identificação e Abordagem do Racismo e Sexismo Institucionais;
- 6) Apoio à Campanha “Homens Unidos pelo Fim da Violência contra a Mulher”;
- 7) Mobilização Pró-Saúde da População Negra;
- 8) Seminário “A Mulher e a Mídia”;
- 9) Realização do Seminário de encerramento do Programa: Interseccionalidade de Gênero, Raça e Etnia: o trabalho conjunto na elaboração e implementação de políticas públicas;
- 10) Participação de organização das trabalhadoras domésticas na 100ª Conferência Internacional do Trabalho;
- 11) Apoio ao desenvolvimento de atividades de monitoramento e avaliação – Observatório da Discriminação Racial da Violência contra a Mulher e Combate a Homofobia de Salvador;
- 12) Mobilização Pró-Saúde da População Negra - Formação de redes na sociedade civil e ações integradas de participação política, desenvolvimento de capacidades, fortalecimento institucional incidência e advocacy;
- 13) Incidência institucional na transversalização de gênero em consórcios intermunicipais de desenvolvimento – experiência do Conleste (RJ);

⁸ De forma complementar a realização desta avaliação final, diversos estudos de caso foram realizados para se tentar inferir como se deu o processo de atingimento de resultados no âmbito do Programa Interagencial.

- 14) Campanha educativa Por uma Infância sem Racismo – incidência e comunicação educativa;
- 15) Casoteca – Realização de Estudos de Caso sobre diversidade para capacitação e sensibilização dos/as gestores/as públicos/as em relação aos temas de gênero, raça e etnia;
- 16) Realização de ações para comunidades tradicionais/segmentos étnicos: ciganos, povos de terreiro, quilombolas etc.;
- 17) Realização de Seminário com representantes da Sociedade Civil apoiados pelo programa;
- 18) A assinatura do acordo de transferência de conhecimentos entre os programas interagenciais se constitui como uma inovação e permitiu a cooperação horizontal entre Brasil e Colômbia, que serviu para intercambiar tecnologia e desenvolver programa similar ao Sistema de monitoramento e avaliação - SIPRO, utilizado pelo Programa Conjunto em Gênero da Colômbia, e também para inspirar estudo sobre tolerância institucional à violência doméstica.

(6) Recomendações

Com base na avaliação verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento dos Programas Interagenciais no que diz respeito ao Desenho e Gestão do Programa bem como em suas estratégias de comunicação e capacitação. Desta forma, a partir dos aprendizados alcançados com a avaliação, **recomenda-se** como ações importantes para subsidiar outras experiências exitosas de arranjos institucionais interagenciais:

6.1 Desenho de Programas Interagenciais

1. Que os programas de cooperação internacional, dentre eles, o programa interagencial abarque período semelhante ao PPA (4 anos) ou planejado para ser desenvolvido no período do PPA vigente, garantindo um maior alinhamento com prioridades nacionais do governo brasileiro. A adoção desta recomendação evita que durante a implementação do programa haja modificações expressivas devido a implementação de novo Plano que geralmente tem um novo conjunto de investimentos estratégicos para o país composto por inovações gerenciais e troca de recursos humanos nas instituições governamentais.
2. Que os programas interagenciais reduzam o escopo dos resultados, priorizando temáticas de acordo com mandato de cada Agência da ONU
3. Que o Plano de Monitoramento dos programas contemple produtos, metas alcançáveis e indicadores quantitativos e qualitativos mensuráveis no prazo e com recursos estabelecidos
4. Que haja ampliação das ações com representantes/organizações da sociedade civil e que haja expansão dos atores locais como beneficiários do programa

5. Que as áreas de atuação do programa sejam definidas a partir de um planejamento estratégico, evitando dispersão de atividades em diversas áreas e redução da efetividade das ações.
6. Que programas interagenciais com recorte étnico-racial e de gênero dê especial atenção a área de Educação, que no presente programa teve a menor quantidade de ações, tendo em vista seu potencial de maximizar o efeito multiplicador das ações de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
7. Que seja realizado planejamento estratégico definindo características das organizações da sociedade civil que deverão compor o programa, a partir das áreas temáticas prioritárias do programa (saúde, trabalho, habitação, DH etc). Seria importante também definir percentuais e/ou metas de participação destas organizações, justamente para garantir que não haja uma sub-representação das instituições/organizações de mulheres que também são beneficiárias do programa.
8. Que seja ampliado o grau de participação das organizações da sociedade civil. Seria importante verificar se os critérios dos editais dos programas interagenciais estão sensíveis a realidade das organizações que trabalham gênero, raça e etnia, tendo em vista que esta seria a porta de entrada para algumas atividades.
9. Que sejam reforçadas as estratégias de expansão da cooperação horizontal e da transferência de conhecimentos entre programas interagências de diferentes países.

6.2 Gestão de Programas Interagenciais

1. Que haja maior interação entre Agências para fortalecer planejamento conjunto das atividades (ser mais técnico e menos operativo)
2. Que seja promovido o constante fortalecimento da relação entre agências e contrapartes bem como entre as contrapartes para garantir interseccionalidade das ações
3. Que sejam analisadas e elaboradas outras estratégias de sustentabilidade das ações do programa
4. Que seja desenvolvida ferramenta de gerenciamento que compila, registra e sumariza periodicamente seus dados e que possibilite o monitoramento e a avaliação das atividades desenvolvidas ao longo do programa.
5. Que na prática de gestão do programa haja modificações e adaptações dos procedimentos administrativos das Agências da ONU para permitir uma melhor programação conjunta
6. Que seja reforçada a interlocução entre Comitê Diretivo Nacional e Comitê de Gestão do Programa
7. Que o/a coordenador/a de Programas Interagenciais seja um ordenador de despesas
8. Que os recursos orçamentários do programa sejam divididos de forma mais eficiente entre as Agências da ONU participantes de forma a garantir que as vantagens comparativas em termos de mandato, expertise técnica, e valor agregado de cada agência sejam maximizadas e o valor estratégico das intervenções ampliado.
9. Que programas interagenciais envolvendo a questão racial expanda a quantidade de ações que abarcam os

segmentos étnicos. Para isso, é importante a inclusão de representação institucional que lida com a questão étnica, provavelmente a Funai, mas não somente, tendo em vista que a etnia abarca as questões indígenas, mas também outras que não são de responsabilidade da instituição citada.

10. Que seja fortalecido o desenvolvimento da interseccionalidade das ações para que não haja temas sobressalentes, ou seja, que aumente o percentual de ações abarcando duas ou mais janelas temáticas.
11. Que as ações do programa fortaleça as capacidade regionais a partir da representação de todas as Regiões do país, para não concentrar/focar a atuação apenas em algumas regiões brasileiras.
12. Que as organizações da sociedade civil e do movimento de mulheres e negros tenham assento formal nos Comitês de Gestão dos Programas Interagenciais, considerando a importância da inclusão de suas pautas nas discussões políticas sobre atuação do programa.
13. Que as ações interagenciais sejam desenvolvidas durante toda a fase de atividade (planejamento, execução, monitoramento e avaliação), desta forma, ocorrerá um fortalecimento de cada agência no processo de gestão do Programa
14. Que ocorra expansão das ações voltadas para o fortalecimento das capacidades regionais havendo uma substancial descentralização para Estados e municípios das iniciativas de promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
15. Que sejam publicados e disseminados as práticas inteligentes e lições aprendidas pelos Programas Interagenciais

6.3 Estratégias de Capacitação, Disseminação e Comunicação

1. Que sejam elaborados e disseminados estudos sobre interagencialidade e interseccionalidade tendo em vista que são conceitos inovadores e que ainda não foram assimilados enquanto ferramenta conceitual, metodológica e operativa.
2. Que haja expansão dos mecanismos de capacitação de organizações da sociedade civil para o monitoramento das políticas governamentais, potencializando o papel destas instituições de controle social.
3. Que o programa amplie as estratégias de capacitação das Secretarias específicas nos estados, para que gere um efeito multiplicador para a criação de órgãos semelhantes nos municípios. Neste caso, um mecanismo importante é a existência de instrumentos de monitoramento das ações nos Estados e municípios nas áreas de gênero, raça e etnia que podem servir como experiências inteligentes a serem replicadas em outros municípios que ainda não possuam órgãos semelhantes.
4. Que Programas Interagenciais deem especial atenção as estratégias de comunicação estabelecidas. Recomenda-se a criação de um Subcomitê do programa composto por profissionais de comunicação das Agencias e contrapartes com a atribuição de formular estratégias para combater a disseminação de uma visão

estereotipada na mídia tradicional e responsável também pelo planejamento das ações evitando uma quantidade grande de iniciativas ou demandas dispersas que não se sustentam a longo prazo devido principalmente a questão orçamentária

(7) Referências/ Material consultado

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. Revista do Serviço Público, Brasília, a. 49, n. 2. p.105-126, abr./jun. 1998.

Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio (F-ODM). Termo de Referência de Avaliação Final do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia

JANNUZZI, Paulo Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2004.

UNICEF. (1990) Guide for monitoring and evaluation. New York, 1990

Material Consultado

- Documento do Programa Interagencial: resultados e quadro de acompanhamento e avaliação
- Relatórios da missão do Secretariado
- Relatórios de revisão interna e de monitoramento
- Avaliações de meio termo
- Relatórios Anuais
- Plano de trabalho anual
- Documentos sobre execução material e financeira
- Relatórios das Agências e contrapartes

(8) Anexo – Relação de Entrevistados/as

Informantes-chaves entrevistados/as	N.
Coordenação do Programa	
Coordenador	1
Ex-coordenadora do Programa	1
Assistente do Programa	1
Oficial de Comunicação	1
Financiador	
Representantes da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)	2
Agências da ONU	
Ponto focal da ONU-Mulheres	2
Ponto focal do UNFPA	2
Ponto focal do – UNICEF	1
Ponto focal da OIT	1
Ponto focal do PNUD	2
Ponto focal da ONU-HABITAT	1
Contrapartes Governamentais	
Representante SPM	1
Representantes SEPPIR	2
Sociedade Civil	
Representantes CAMTRA	2
Representante Criola	1
TOTAL	21

(9) Anexo – Breve Análise da Coordenação do Programa Interagencial sobre a Atribuição do Programa no Atingimento de Resultados de Desenvolvimento no Brasil entre 2009 e 2012

Introdução

Ainda que não seja plausível estabelecer claros links de causalidade entre outputs do Programa Interagencial e resultados de desenvolvimento alcançados pelo Brasil durante a vigência do Programa Interagencial, é possível, por meio do enfoque do contrafacto lógico, identificar evidências e exemplos que corroboram a idéia de que o Programa Interagencial impactou, ainda que de forma limitada, o contexto de desenvolvimento brasileiro em relação á promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.

Este Anexo complementa o trabalho da avaliadora a partir da ótica mais abrangente da Coordenação do Programa Interagencial, o que, de nenhuma forma, invalida as análises e conclusões apresentadas pela avaliadora independente neste Relatório de Avaliação Final.

Resultado 1. Expansão e aprimoramento da transversalidade de gênero e raça em políticas, programas e serviços públicos;

Conforme notado pela avaliadora, a maioria das atividades do Interagencial foram implementadas para gerar efeitos no Resultado 1. O Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Interagencial previa o monitoramento de seis indicadores quantitativos e dois qualitativos. Os indicadores quantitativos buscavam medir o aumento da transversalidade em Planos Setoriais de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e neste caso não foi possível fazer nenhuma inferência pois, ao contrário do esperado, não foram formulados em 2012 o III Plano Nacional de Políticas para Mulheres ou o I Plano Nacional de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, ou seja, não foi observada nenhuma variação no indicador. Cabe destacar porém, que em relação a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o apoio financeiro do Programa Interagencial se mostrou fundamental para garantir a participação qualificada de mulheres indígenas. Além disso, o Programa apoiou todo processo de relatoria da Conferência que contava com mais de 4.500 mulheres de todo país.

Outro indicador quantitativo buscava inferir o aumento da transversalidade no Plano Plurianual (PPA). Apesar de formulado o novo PPA foi construído com base em uma metodologia que não permite a comparação com o PPA anterior. Porém, oficiais do governo e de ONGs afirmam que houve a adoção da nova metodologia favorece a transversalização e, além disso, o PPA 2012-2015 tem como Diretriz no. I – *“a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero”* e existem três programas específicos para lidar

com questões de gênero, raça e etnia o que sugere que houve um aumento efetivo de transversalidade no PPA como um todo (processo e documento final). Oficiais de governo vinculados ao Programa Interagencial participaram ativamente no processo de formulação do PPA, mas dadas as características do PPA e de seu processo de formulação, não é possível estabelecer links de causalidade entre atividades do Programa e o aumento da transversalidade do PPA 2012-2015.

Os demais indicadores quantitativos dizem respeito à variação orçamentária da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). No caso da SPM e FUNAI nota-se um pequeno acréscimo no orçamento alocado para 2012 em relação a 2010. No caso da SEPPIR o aumento foi um pouco mais significativo. De toda forma, ainda que os recursos tenham aumentado desde o início do Programa, mesmo num contexto de escassez de recursos, a variação é pequena para caracterizar uma maior transversalidade dos temas de gênero, raça e etnia e o efeito do Programa em relação a estas mudanças parece ser nulo visto que decisões sobre a alocação de recursos são tomadas exclusivamente no âmbito do governo.

Os indicadores qualitativos selecionados são oriundos do Boletim de Pesquisas Sociais do IPEA, instituto de pesquisa vinculado ao governo federal que publica anualmente um número especial que traz análises da incorporação transversal dos temas de gênero e raça nas políticas públicas. De forma geral, para ambos os temas, a mensagem observada nas análises do IPEA ao longo da implantação do Programa Interagencial é de que avanços foram conquistados, porém, ainda resta muito o que se fazer em busca da igualdade plena e da justiça social, tanto para mulheres e meninas como para afrodescendentes.

No âmbito do Resultado 1 é evidente que o Programa Interagencial teve alguma atribuição no processo mais amplo de aumento da transversalidade de gênero, raça e etnia no setor público, no setor privado e na sociedade civil no Brasil, resta porém o desafio de determinar até que ponto as atividades e produtos de pesquisa e advocacy do Interagencial foram determinantes deste processo. Uma das evidências que apoiam esta reflexão foi a participação de pessoas vinculadas ao Interagencial em espaço participativos do alto escalão do governo federal, incluindo, por exemplo, o Comitê de Monitoramento e Articulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e a realização de estudos diversos com foco na interseccionalidade, e na promoção da transversalidade de gênero e raça, desenvolvidos a partir de demandas das contrapartes nacionais.

Resultado 2. Fortalecimento e integração das capacidades regionais na promoção da igualdade de gênero e raça;

O Plano de Monitoramento e Avaliação do Programa Interagencial prevê quatro indicadores quantitativos para o Resultado 2, todos eles vinculados ao aumento da institucionalidade de organismos de gênero em governos estaduais e nos governos municipais das capitais. No caso de organismos estaduais e municipais (nas capitais) de gênero e raça não houve variação no indicador. Porém, dado o fato de que a maioria dos estados já possui organismos deste tipo, e que a

maioria dos governos de municípios que são capitais de seus estados também, era de se esperar a variação destes dois indicadores.

Os indicadores de expansão da institucionalidade de organismos de raça, por outro lado, registrou avanços. A totalidade dos estados aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, e houve um acréscimo de 15% no número de municípios que aderiram ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial. Neste caso não há uma relação de causalidade direta entre as atividades do Programa Interagencial, seu outputs e este resultado de fortalecimento institucional de organismos de gênero e raça em governos locais.

Por outro lado, uma das práticas inteligentes do Programa Interagencial é exatamente o caso da criação de um Grupo de Trabalho de Gênero e Raça no âmbito do Conleste. O Conleste é um consórcio de municípios da Região Leste do Estado do Rio de Janeiro. A criação deste GT está diretamente ligada ao Programa Interagencial visto que durante um evento de sensibilização e capacitação para temas de gênero com gestores públicos do Conleste foi feita a sugestão e aprovação de criação deste Grupo de Trabalho.

Resultado 3. Fortalecimento e expansão da participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nas áreas decisórias;

Os macro indicadores do resultado 3 são todos quantitativos e intentam medir o aumento da participação de mulheres e da população afrodescendente no funcionalismo público federal e em cargos de chefia, no governo e no setor privado. O número de servidoras civis ativas teve um acréscimo de cerca de 3%, o número de mulheres em cargos comissionados do governo federal se manteve constante, assim como o número de mulheres ocupando cargos de alto escalão nas maiores empresas privadas do país.

Por outro lado, no âmbito do setor privado, foram registrados acréscimos de 19% no número de mulheres cargos executivos e de 51% no número de afrodescendentes em cargos executivos. Ainda em relação á população afrodescendente nota-se um decréscimo de sua participação em cargos de gerência (22%) e um aumento na participação em cargos de supervisão (47%). Ainda que importantes tais avanços não foram capazes de promover a superação das iniquidades de gênero e raça na gestão pública e privada.

Em relação ao Programa Interagencial não é possível estabelecer causalidade direta entre atividades e produtos e estes resultados. Porém, um seminário sobre o racismo e sexismo institucional no âmbito do governo realizado em 2010 foi citado várias vezes como um divisor de “águas” no sentido de promover a inclusão desta temática agenda governamental. Outra atividade com grande potencial é a produção de estudos de caso para uso em sala de aula que foi realizada junto a Escola Nacional de Administração Pública, responsável pelo treinamento de todos os gestores concursados que vão trabalhar para o governo federal.

Resultado 4. Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação.

Em relação ao Resultado 4 existem dois macro indicadores, um quantitativo e outro qualitativo. O indicador quantitativo é o número de acessos únicos por dia do site do Programa Interagencial, que aumentou de 315 em 2011 para 543 em 2012. Dos dez primeiros resultados de uma pesquisa no Google sobre os termos gênero, raça e etnia sete são relacionados ao Programa Interagencial, uma situação similar ocorre quando os termos pesquisados são gênero e raça, raça e etnia, ou gênero e etnia.

Outro indicador, de cunho qualitativo, decorre da análise do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero em relação às temáticas de gênero, raça e etnia. Conforme a análise do relatório do Observatório é ainda recorrente na mídia tradicional a disseminação de uma visão estereotipada das mulheres, afrodescendentes e indígenas.

Dado a dimensão do setor midiático no Brasil tende a zero a atribuição de resultados de desenvolvimento nesta área por conta de iniciativas do Programa Interagencial.

Por outro lado, existem indícios de que as iniciativas do Programa Interagencial possuem potencial de gerar mudanças culturais no médio e longo prazos. O Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas foi implementado em 9 cidades e formou mais de 400 pessoas. Segundo avaliação realizada ao final do curso, mais de três quartos dos profissionais de mídia que fizeram o curso acreditam que vão utilizar o que aprenderam durante o curso em seu cotidiano profissional. O Programa também lançou uma série de aplicativos para smartphones com foco na promoção da igualdade de gênero, raça e etnia. Dentre os aplicativos se destaca o que disponibiliza a Lei Maria da Penha que teve mais de 1.200 downloads em pouco mais de dois meses sem que tenham sido feita nenhuma publicidade mais estruturada para promover sua divulgação. Cabe destacar que no Brasil um aplicativo de grande sucesso aquele que supera a marca de 10.000 downloads.

Conclusão

Por conta da temporalidade do Programa Interagencial, não é possível estimar adequadamente a atribuição que iniciativas do Programa tenham promovido em termos de resultados de desenvolvimento. Foi feita uma proposta durante apresentação sobre o Programa no UNCT Brasil de que em quatro anos seja conduzida uma nova avaliação para buscar inferir com precisão se, e de que forma, o Programa colaborou para o atingimento de resultados de desenvolvimento. De forma ilustrativa, os estudos de caso do Programa Interagencial, atualmente em revisão, demonstram de forma mais clara possíveis conexões entre as iniciativas do Programa e a atribuição de resultados de desenvolvimento, ainda que perdure a problema da temporalidade.

(10) Anexo – Dados Financeiros Atualizados

Quadro 1: Desembolso⁹ Atualizado do programa por Agência segundo ano de realização (em dólar americano)

Agência	Receita – 3 anos	Desembolso Ano I	(%)	Desembolso Ano II	(%)	Desembolso Ano III	(%)	Total	(%)
ONU Mulheres	1.375.996	552.995	40,2%	377.139	27,4%	421.115	30,6%	1.351.249	98,2%
PNUD	537.855	228.247	42,4%	62.313	11,6%	242.649	45,1%	533.209	99,1%
UNFPA	638.323	102.972	16,1%	280.346	43,9%	254.089	39,8%	637.407	99,9%
OIT	638.677	222.416	34,8%	210.955	33,0%	196.609	30,8%	629.980	98,6%
UNICEF	638.472	187.721	29,4%	179.354	28,1%	271.397	42,5%	638.472	100,0%
ONU Habitat	170.677	49.927	29,3%	23.228	13,6%	96.022	56,3%	169.177	99,1%
TOTAL	4.000.000	1.344.278	33,6%	1.133.335	28,3%	1.481.881	37,0%	3.959.494	99,0%

Fonte: Coordenação do Programa

⁹ Gastos comprometidos e efetivamente pagos.

(11) Estudos de Caso

Gênero, Raça e Etnia: Ações Conjuntas e Inteligentes para a Igualdade

Práticas Inteligentes do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia

SUMÁRIO

Apresentação

OIT

O processo preparatório para as Conferências Internacionais do Trabalho de 2010 e 2011

ONU-Habitat

A implementação da Câmara Temática de Gênero no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste)

ONU Mulheres

Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas

PNUD

Observatório da Discriminação Racial, Violência Contra a Mulher e LGBT

UNFPA

Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra

Unicef

Campanha Por uma Infância sem Racismo

Programa Integral contra Violências de Gênero (Colômbia)

Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Brasil)

Janelas de Gênero de Brasil e Colômbia

APRESENTAÇÃO

O Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia foi implementado entre 2009 e 2012 no Brasil por seis agências das Nações Unidas: a ONU Mulheres, como agência líder, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o ONU Habitat; e duas contrapartes do governo federal: a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ambas ligadas à Presidência da República.

O Programa Interagencial foi financiado com recursos do Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio (F-ODM), estabelecido pelo governo da Espanha como um mecanismo de cooperação internacional criado em 2006, com o intuito de acelerar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Os ODMs são objetivos globais de desenvolvimento acordados por mais de 190 países e todo o sistema das Nações Unidas. Os ODMs foram formulados em 2000, como resultado da Cúpula do Milênio, estabelecendo oito metas de desenvolvimento que devem ser alcançadas até 2015.¹⁰

Com recursos da ordem de R\$ 1,4 bilhões, o F-ODM apoiou financeiramente mais de 130 programas em 59 países de cinco regiões globais, sempre estimulando o trabalho interagencial e o desenvolvimento de práticas mais efetivas de governança no âmbito do sistema das Nações Unidas. Destes, cerca de R\$ 8 milhões foram investidos no Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

Além do programa Interagencial foram implantados no Brasil outros dois programas com recursos do F-ODM: o Programa Conjunto de Segurança com Cidadania: prevenindo a violência e fortalecendo a cidadania com foco em crianças, adolescentes e jovens em condições vulneráveis em comunidades brasileiras; e o Programa Conjunto de Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil.

Ao longo de sua implantação o Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia realizou diversas atividades com foco no atingimento de quatro resultados:

1. Transversalidade das dimensões de gênero e raça nas políticas, programas e serviços públicos expandida e aprimorada.
2. Capacidades locais e regionais para a promoção da igualdade de gênero e raça fortalecidas e integradas.
3. Participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços públicos de decisão fortalecida e expandida.
4. Conteúdos sobre a promoção da igualdade de gênero e raça divulgados e destacados nos meios de comunicação.

A publicação que se apresenta a seguir documenta e analisa as práticas inteligentes do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia que foram identificadas durante a implantação do Programa como iniciativas que contribuíram para o atingimento dos resultados esperados, mas que apresentavam, também, grande potencial de replicação e escalonamento.

Além disso, a identificação de práticas inteligentes auxilia o processo de produção de subsídios e evidências que venham a apoiar o desenvolvimento e a implantação de iniciativas de desenvolvimento similares em contextos e territórios distintos.¹¹

¹⁰ <http://www.un.org/millenniumgoals/>

¹¹ Para mais sobre este tema vide o trabalho de Eugene Bardach, A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path for More Effective Problem

A promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia em um contexto de complexidade crescente

O trabalho do Programa Interagencial se baseou em uma série de premissas, sendo a primeira delas o reconhecimento de que a promoção do desenvolvimento humano se estrutura em um ambiente de crescente complexidade e interdependência.¹² Tanto a Teoria do Caos aplicada à gestão pública, como o trabalho de Slaughter¹³ sobre a desestruturação dos canais diplomáticos tradicionais, apontam para o fato de que a arena de desenvolvimento se caracteriza por uma espiral crescente de complexidade.¹⁴

Em relação ao contexto específico de implantação do Programa Interagencial, é importante destacar brevemente algumas das características do processo de desenvolvimento humano em voga na realidade brasileira.

O Brasil é um país de renda média e de alto índice de desenvolvimento humano. O modelo brasileiro destaca a importância do Estado Nação na promoção do desenvolvimento humano e, em última instância, se caracteriza pelo estímulo ao crescimento econômico com ênfase na inclusão social e redução das desigualdades.

Vários países da América Latina vêm desenvolvendo políticas de desenvolvimento similares às adotadas no Brasil, destacando o papel de liderança regional e de influência que o país alcançou nas últimas décadas. De forma resumida, pode-se dizer que hoje em dia teóricos que trabalham com desenvolvimento discutem a validade e as vantagens do modelo brasileiro, articulado na forma de um “Consenso de Brasília”¹⁵, em contraposição ao modelo anterior, baseado no Consenso de Washington¹⁶, onde claramente era priorizado o crescimento econômico em detrimento da inclusão ou justiça social.

Ao longo da última década mais de 40 milhões de brasileiros saíram da pobreza, transformando o Brasil em um país de classe média. Somente entre 2005 e 2009, o número de pessoas vivenciando um contexto de extrema pobreza diminuiu cerca de 35% (IPEA: 2010), e o número de famílias em situação de insegurança alimentar grave diminuiu cerca de 25% (IBGE e MDS: 2010). A distribuição de renda melhorou consideravelmente, ainda que o país continue sendo o oitavo país mais desigual do planeta em termos de distribuição de renda.¹⁷

Solving: 2011.

¹² As demais premissas, abordadas na sequência do texto, se relacionam com os conceitos de interseccionalidades, interagencialidade e protopolíticas.

¹³ New World Order, Anne-Marie Slaughter (2004).

¹⁴ Como notado por Farmer apud Capella, “as realidades são múltiplas, construídas e holísticas, em contraposição à ideia positivista de que a realidade é única, tangível e fragmentável” (Capella: 1995).

¹⁵ O termo Consenso de Brasília foi cunhado por Michael Shifter, presidente da think tank Inter-American Dialogue, sediada em Washington, DC.

¹⁶ O termo Consenso de Washington foi cunhado pelo economista do Banco Mundial John Williamson em 1989, em referência a uma série de pontos programáticos prescritivos que deveriam compor um pacote de ações na promoção da reforma do estado em países latino-americanos.

¹⁷ Com base em dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 2012 das Nações Unidas para um grupo de 129 países. Por outro lado, em 2012, a desigualdade de renda medida pelo Coeficiente de Gini atingiu seu menor valor em 31 anos.

A educação primária foi universalizada, aumentou-se o acesso ao ensino profissionalizante e universitário. Na área da saúde nota-se que a mortalidade infantil foi reduzida e que a taxa de incidência de AIDS estabilizou-se. O fato é que poderiam ser citados aqui milhares de avanços e resultados de desenvolvimento que corroboram a ideia de que o Brasil, sétima economia do planeta, está no percurso de se tornar um país desenvolvido.

Porém, a análise mais detalhada de indicadores sociodemográficos desagregados mostra que o Brasil deve ainda percorrer um longo caminho rumo ao desenvolvimento. O crescimento econômico e produtivo, o adensamento da classe média, a diminuição da desigualdade e a melhoria das condições de vida da população em geral ajudam a visibilizar os paradoxos de desenvolvimento vivenciados atualmente pelo país.

Apesar de todos os avanços, cerca de 40% das pessoas em situação de insegurança alimentar grave no país são crianças e adolescentes, três em cada quatro pessoas na situação de insegurança alimentar grave são afrodescendentes, e ainda que a desnutrição infantil tenha diminuído no geral, grupos populacionais específicos continuam sofrendo com a fome e a miséria, tais como quilombolas, indígenas, e povos ciganos (IBGE e MDS: 2010).

A prevalência de crianças desnutridas com até cinco anos de idade entre quilombolas é 76% maior do que a média observada para a população como um todo. A prevalência de pobreza extrema entre indígenas é de 38%, mais do que o dobro daquela observada para a população como um todo de 15% (Relatório das Nações Unidas sobre a Situação Mundial dos Povos Indígenas - 2010). Ainda que não hajam dados compilados para povos ciganos, é provável que os índices de pobreza e desnutrição sejam também bem maiores do que a média nacional (IBGE e MDS: 2010).

Do ponto de vista espacial também se fazem presentes os paradoxos do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o Brasil possui áreas com indicadores de educação e renda compatíveis com países da Europa Ocidental e locais onde a realidade de vida se assemelha com aquela observada na África Subsaariana. Análises do UNICEF, de 2011, com base em dados do IBGE, apontam que 67% das crianças e adolescentes do semi-árido, e 57% da região Amazônica vivem em contextos de vulnerabilidade social e violação de direitos¹⁸. Cerca de 72% da população em pobreza extrema no Brasil reside nas regiões Norte e Nordeste, as quais respondem por 36% da população total brasileira, destacando a existência de profundas disparidades regionais (IPEADATA: 2011).

A situação das mulheres brasileiras também apresenta paradoxos de desenvolvimento. A maior escolaridade das mulheres brasileiras não se traduz em sua inclusão no mercado de trabalho, tampouco há igualdade de salários para homens e mulheres desempenhando a mesma função. Está em andamento um

http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_Statistical_Tables.xls

¹⁸ Análise Conjunta de País, 2010.

processo de maior participação das mulheres em espaços de liderança empresarial, a qual é ainda significativamente menor do a dos homens.

A PNAD de 2009 mostra que mulheres com 16 anos ou mais de idade dedicavam em média 24 horas por semana para a realização de afazeres domésticos, contra 5 horas de homens na mesma faixa etária. A participação política das mulheres é ainda menor em comparação com a dos homens, apesar da Lei de Cotas Eleitorais vigente no país. Além disso, a incidência de feminicídios, violência doméstica, sexual e de gênero é significativamente alta no Brasil em comparação com outros países. Segundo a Fundação Perseu Abramo 7,2 milhões de brasileiras com mais de 15 anos de idade já agredidas. A mesma pesquisa aponta que uma em cada quatro mulheres sofreu algum tipo de violência durante o parto.

Dessa forma fica claro que inequidades de idade, gênero, raça e etnia, desigualdades de renda e disparidades geográficas e regionais persistem como eixos estruturantes da realidade social brasileira, apontando desafios que devem nortear o caminho que deve ser trilhado pelo país rumo ao desenvolvimento em um cenário pós 2015. O fato é que sem a diminuição das desigualdades, inequidades e disparidades, não será possível erradicar a pobreza extrema ou a insegurança alimentar grave em território brasileiro, assim como não será possível diminuir problemas relacionados com a prevalência da violência de gênero, do racismo e do etnocentrismo.

Interseccionalidade como uma ferramenta de promoção do desenvolvimento humano

O contexto de desenvolvimento do Brasil mostra porque o sistema das Nações Unidas em operação no país escolheu como prioridade de sua atuação o eixo “ODMs para todas e todos”. A transição do Brasil rumo ao desenvolvimento somente se completará quando os avanços forem distribuídos de forma igualitária para o todo da população, caracterizando uma situação de justiça social e igual acesso a oportunidades.

É sabido que a elaboração de políticas públicas multisetoriais e interdisciplinares para jovens, crianças e adolescentes, mulheres, negros e negras, indígenas, quilombolas, ciganos e ciganas, idosos e idosas, deficientes, etc., é fundamental para garantir o desenvolvimento humano pleno e sustentável do Brasil.

A formulação e implementação de políticas públicas de caráter transversal, multisetorial e interdisciplinar, ainda que tenha avançado ao longo das últimas décadas, continua insuficiente frente aos desafios de desenvolvimento enfrentados pelo Brasil e suas características sociodemográficas.

Uma ferramenta que pode auxiliar no processo de formulação e implantação de políticas multisetoriais e interdisciplinares efetivas na diminuição das desigualdades, inequidades, e disparidades se

estrutura por meio do conceito de interseccionalidade.

Concebido originalmente pela socióloga Kimberle Crenshaw no final do século passado¹⁹ (1991), o conceito de interseccionalidade destaca o fato de que a situação de vulnerabilidade social de uma pessoa varia e se aprofunda conforme sua caracterização identitária. Por exemplo, nota-se no caso de uma mulher negra que o contexto de vulnerabilidade social em que esta pessoa está inserida é mais incisivo do que o sugerido pela simples soma das vulnerabilidades sociais desta mesma pessoa enquanto mulher e afrodescendente. O desenvolvimento de políticas interseccionais, portanto, tem o potencial de gerar intervenções sociais mais efetivas, pois abordaria de forma sistêmica e efetiva o complexo problema da intersecção de múltiplas formas de discriminação tão presente na realidade.

Trabalho Interagencial e o Papel das Práticas Inteligentes no Desenvolvimento de Proto-Políticas Inovadoras

O trabalho interagencial possui diversas vantagens comparativas em relação ao trabalho tradicional realizado de forma compartimentalizada pelas agências da ONU. Os ganhos de escala e financeiros são óbvios visto que os custos e responsabilidades podem ser compartilhados. A relação com contrapartes da ONU também é favorecida, pois a interagencialidade permite que um mesmo canal de comunicação possibilite que instituições governamentais interajam com diversas agências da ONU de forma coordenada. Entretanto, com base no trabalho desenvolvido pelo Programa Interagencial, o maior ganho gerado pela interagencialidade decorre do acúmulo técnico que várias agências possuem quando atuando de forma coordenada em comparação com a expertise de uma única agência, ainda que muitas das agências trabalhem com temas e mandatos sobrepostos.

A interagencialidade, portanto, resulta em iniciativas de promoção do desenvolvimento humano caracterizadas pela complexidade, e pela integração de saberes e experiências, possibilitando a formulação de iniciativas mais adequadas ao contexto de desenvolvimento brasileiro, também caracterizado por crescente complexidade. Além disso, de maneira similar ao que ocorre com o conceito de interseccionalidade, o trabalho interagencial coordenado acaba sendo mais efetivo do que a somatória de resultados individuais de cada agência.

No caso do Brasil deve se levar em consideração as capacidades técnicas e institucionais vigentes, as quais podem servir de apoio para a formulação e implementação de políticas públicas inovadoras com potencial de replicação, o que leva o país a se posicionar de forma favorável como um centro irradiador de políticas públicas inovadoras previamente testadas e aprovadas.

¹⁹ Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color.

O Papel das Proto-Políticas no Âmbito da Cooperação Técnica Internacional

Em um evento realizado em conjunto com o “Programa Segurança com Cidadania: Prevenção da Violência e Promoção da Cidadania em Comunidades Brasileiras”, também financiado pelo F-ODM, foram discutidos com profissionais da área acadêmica do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, o papel das inovações no âmbito da cooperação técnica internacional.²⁰

O artigo “Empreendedorismo Institucional na Emergência do campo de Políticas Públicas em HIV/AIDS no Brasil” analisa, a partir de uma ótica baseada no empreendedorismo institucional, a construção da política pública de combate ao HIV/AIDS no Brasil, destacando como tal política surge no Brasil, como ela se estrutura a partir da atuação de diversos atores e atrizes institucionais e como se torna referência mundial.

Este estudo de caso sugere a existência de um entendimento do que pode ser chamado de proto-política pública. Como a etimologia da palavra proto sugere, uma proto-política antecede a política pública. Trata-se de um momento de certa forma experimental, onde é estimulada a emergência de inovações, e que corrobora, em contraponto a linearidade da escola de *Rational Choice*,²¹ como políticas públicas se estruturam a partir de eventos, atores e atrizes, e instituições específicas, de forma nem sempre ordenada ou intencional.

O desenvolvimento de proto-políticas pode ser um campo de atuação destacado para organismos internacionais trabalhando com cooperação horizontal em países de renda média e maiores níveis de desenvolvimento, indicando para governos e organizações da sociedade civil novos caminhos e agendas, assim como estratégias inovadoras de promoção do desenvolvimento humano.

No âmbito do Programa Interagencial, como os estudos de caso a seguir apontam, a premissa de formulação de proto-políticas se articula com o conceito de interseccionalidades e com o trabalho interagencial, apontando caminhos e soluções para se lidar com desafios de desenvolvimento cada vez mais complexos e fragmentados.

Referências Bibliográficas

²⁰ Fica registrado aqui o agradecimento aos professores Marco Antonio Carvalho Teixeira, Jacqueline Brigagão e Mário Aquino Alves, e à responsável pela organização do evento, Érica Massimo Machado, Oficial de Programas e Ponto Focal do Programa Segurança com Cidadania: Prevenção da Violência e Promoção da Cidadania em Comunidades Brasileiras no âmbito do PNUD.

²¹ Dentre os modelos clássicos de políticas públicas podem ser citados como enfoques estruturantes desta visão o modelo “lata de lixo” (garbage can) de Michael Cohen, James March e Johan Olsen, posteriormente trabalhado por John Kingdon, ou o incrementalismo (muddling through) de Charles Lindblom. Para mais sobre este assunto, vide: Cohen, March e Olsen. A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly* Vol. 17, No. 1, Mar., 1972; KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown. 1984; e Lindblom, Charles E. “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review* 19: 78-88. 1959.

Capella, Ana Cláudia Niedhardt. A linguagem da administração pública: um estudo sobre a abordagem pós-moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, Jul./Dez. 2011.

Creshaw, Kimberly. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. **Stanford Law Review**, Vol. 43, No. 6 (Jul., 1991), pp. 1241-1299.

IBGE & Ministério do Desenvolvimento Social. Avaliação do Grau de Insegurança Alimentar e Nutricional: 2010.

IPEA, Pesquisa Nacional de Domicílios 2009: 2010.

Slaughter, Anne-Marie. **The New World Order**. Princenton: 1995.

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

O processo preparatório para as Conferências Internacionais do Trabalho de 2010 e 2011

Uma análise da incidência do Programa Interagencial na discussão sobre o trabalho decente para trabalhadoras domésticas

Com a finalidade de apoiar a discussão sobre trabalho decente para trabalhadoras/es domésticas/os e fortalecer a participação da delegação brasileira nas 99ª e 100ª Conferências Internacionais do Trabalho

(CITs), o Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil desenvolveu, de 2009 a 2011, um conjunto de ações que abarcou reuniões técnicas preparatórias, oficinas, seminários, produção de documentos e publicações sobre o tema.

Essa iniciativa ocorreu a partir de um trabalho conjunto com a ONU Mulheres e com o governo brasileiro por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), no âmbito do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

A experiência também contou com o apoio do Programa Regional Incorporação das Dimensões de Equidade de Gênero, Racial e Étnica nos Programas de Combate à Pobreza em Quatro Países da América Latina – Bolívia, Brasil, Guatemala e Paraguai –, realizado pela ONU Mulheres, e do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Empoderamento da Mulher no Mundo do Trabalho (Brasil, Angola, África do Sul, Índia e China) – Fases I, II e III –, implementado pela OIT.

Glossário de Siglas

- CFEMEA** – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
- CGTB** – Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
- CIT** – Conferência Internacional do Trabalho
- CNA** – Confederação Nacional da Agricultura
- CNC** – Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços e Turismo
- CNTD** – Conselho Nacional das Trabalhadoras Domésticas
- CONLACTRAHO** – Confederación Lationamericana y del Caribe de Trabajadoras de Hogar
- Contracs** - Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços
- CSI** – Confederação Sindical Internacional
- CTB** – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- Dieese** – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- Fenatrad** – Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas
- FS** – Força Sindical
- FGTS** – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- MPS** – Ministério da Previdência Social
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores
- MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego
- NCST** – Nova Central Sindical dos Trabalhadores
- OIT** – Organização Internacional do Trabalho
- ONU Mulheres** –Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
- PEC** – Proposta de Emenda Constitucional
- PTDC** – Programa Trabalho Doméstico Cidadão
- Seppir** – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
- SPM** – Secretaria de Políticas para as Mulheres
- UGT** – União Geral dos Trabalhadores

1. Introdução

O trabalho doméstico é definido como um trabalho realizado por uma pessoa, em domicílio que não seja o de sua unidade familiar, pelo qual se recebe uma remuneração. Abrange atividades de limpeza, arrumação, cozinha, cuidado com vestuário, cuidado de crianças, de idosos, de pessoas com deficiência, de animais, entre outras funções (OIT, 2011a). É um trabalho desvalorizado e invisibilizado socialmente, considerado como uma habilidade natural das mulheres e uma ocupação tipicamente feminina, sendo realizado, muitas vezes, em condições de precariedade e informalidade (OIT, 2010d; UEMA e VASCONCELOS, 2011). No Brasil, a Constituição de 1988 limitou os direitos das trabalhadoras domésticas, assegurando apenas nove dos 34 incisos do artigo 7º, que define os direitos dos/as trabalhadores/as.

A situação das trabalhadoras domésticas no mundo e no Brasil desnuda as desigualdades de gênero, raça e classe social que muitas mulheres vivenciam cotidianamente. Desigualdades estas que são, na maioria das vezes, naturalizadas. A naturalização da desigualdade é o processo de “tratar algo como normal, como dado e como parte do dia-a-dia; tão óbvio quanto o sol da manhã e a chuva da tarde” (SPINK, M. J.; SPINK, P. K., 2006, p.8).

Considerando a situação de déficit de trabalho decente²³ enfrentado pelas/os trabalhadoras/es domésticas/os de diferentes países do mundo (OIT, 2011a), o Conselho de Administração da OIT definiu, em 2008, que o tema entraria na pauta de discussões da 99ª Conferência Internacional do Trabalho. O objetivo era a discussão de possíveis instrumentos internacionais que assegurassem os direitos dessa categoria de trabalhadoras/es.

A 100ª Conferência Internacional do Trabalho, que ocorreu em 2011, adotou um instrumento internacional de proteção ao trabalho doméstico na forma de uma convenção, intitulada *Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos* (nº 189), acompanhada de uma Recomendação com o mesmo título (nº 201). A aprovação desses instrumentos foi fruto de longas discussões, de processos de negociação e concertação social, dos quais a delegação brasileira participou de forma exitosa, conforme relatos das/os participantes entrevistadas/os. O processo preparatório realizado no país contribuiu para a participação destacada da delegação brasileira, assim como gerou outros desdobramentos que serão explorados neste texto.

²² Doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV-SP, mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP, graduada em Administração pela PUC-Minas. Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV).

²³ A OIT define trabalho decente como “um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, livre de quaisquer formas de discriminação e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho” (OIT, [S/D], p. 1).

2. O Processo Preparatório Brasileiro para Participação nas 99ª e 100ª CITs

Em reunião realizada em março de 2008, o Conselho de Administração da OIT²⁴, decidiu incluir o tema trabalho decente para trabalhadoras/es domésticas/os na pauta da 99ª Conferência Internacional do Trabalho, que seria realizada em 2010. Tal deliberação ocorreu tendo em vista a situação de violação de direitos humanos a que estão submetidas milhares de trabalhadoras/es domésticas/os em todo o mundo (OIT, 2011a).

Para subsidiar as discussões da 99ª CIT, a OIT publicou, em 2009, o Relatório IV (Relatório Branco) *Trabalho Decente para os Trabalhadores Domésticos*. O relatório, além de retratar a situação do trabalho doméstico no mundo, continha um questionário com o objetivo de coletar opiniões quanto à adoção de um instrumento internacional, tanto em relação à forma como ao conteúdo.

No que se refere à forma, o que se discutia era se o instrumento seria uma convenção ou uma recomendação. A convenção é um tratado internacional, legalmente vinculante, que pode ser ratificado pelos estados membros. Esse instrumento estabelece os princípios básicos que devem ser aplicados pelos países que o ratificam. Já a recomendação é uma diretriz não vinculante que pode complementar uma convenção, proporcionando diretrizes mais detalhadas sobre sua aplicação, ou pode também ser autônoma, sem vínculo com qualquer convenção.²⁵

Em março de 2009, a OIT enviou o relatório com o questionário aos estados membros que, por sua vez, deveriam, em seu preenchimento, consultar as representações de trabalhadoras/es e empregadoras/es (OIT, 2010a; 2011a).

No Brasil, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi o responsável pelo preenchimento do questionário, explicitando o posicionamento do governo brasileiro, que era adotar uma convenção acompanhada de uma recomendação. Além disso, o MTE divulgou o questionário às centrais sindicais e às confederações de empregadores, para que se manifestassem. A representação dos empregadores brasileiros, a Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços e Turismo (CNC), posicionou-se pela adoção de uma recomendação. Já as centrais sindicais posicionaram-se a favor de uma convenção acompanhada de uma recomendação.

Nesse período, a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad) manifestou interesse em participar do processo e solicitou apoio à OIT e à ONU Mulheres para também discutir e preencher o questionário. Em agosto de 2009, a Fenatrad, com apoio da OIT, da ONU Mulheres, da SPM, da Seppir e do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), realizou a “Oficina Nacional das Trabalhadoras Domésticas: construindo o trabalho decente”. A oficina teve como objetivo promover um espaço de

²⁴ A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma agência das Nações Unidas, fundada em 1919. É a única das agências do Sistema das Nações Unidas com uma estrutura tripartite, composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores dos 183 estados membros. A OIT é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações). Para mais informações, consultar: <www.ilo.org> e <www.oit.org.br/>.

²⁵ Para mais informações, consultar: <www.ilo.org> e <www.oit.org.br/>.

discussão para o preenchimento do questionário, bem como informar as trabalhadoras domésticas quanto à CIT 2010 (OIT, 2010b).

Conforme relatou Marcia Vasconcelos, coordenadora do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça no Mundo do Trabalho da OIT-Brasil, cerca de 80 trabalhadoras domésticas de todo o país participaram da oficina. Também participaram trabalhadoras domésticas da Bolívia, Paraguai e Guatemala, como observadoras. Foram formados grupos de trabalho para discutir trechos do questionário e, posteriormente, as respostas foram pactuadas em assembleia. O questionário preenchido pelas trabalhadoras domésticas foi enviado para a sede da OIT em Genebra, Suíça.

Em dezembro de 2009, a Fenatrad realizou o “II Seminário Nacional Ampliando os Direitos das Trabalhadoras Domésticas” (OIT, 2010b; OIT, 2010d), evento que contou com o apoio de: OIT, ONU Mulheres, Seppir, SPM, MTE, Ministério das Cidades, Ministério da Previdência Social, Ministério da Educação, Secretaria Geral da Presidência, CFEMEA, SOS Corpo, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e ASW-Ação Mundo Solidário.

O objetivo do seminário foi discutir a ampliação dos direitos e a melhoria das condições de trabalho da categoria, contando com a participação de advogadas/os e trabalhadoras domésticas de todo o país (OIT, 2010b). Outras ações também movimentaram o debate sobre os direitos das trabalhadoras domésticas, como as reivindicações da Fenatrad que foram discutidas na II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir-2009) que se consubstanciaram no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), decreto nº 6.872/2009 (OIT, 2010d; UEMA e VASCONCELOS, 2011).

A partir das respostas dos constituintes tripartites ao questionário e com base no Relatório IV(1) – Relatório Branco, a OIT elaborou o Relatório IV(2) – Relatório Amarelo, contendo conclusões e propostas para um possível instrumento normativo, e o enviou para os estados membros em janeiro de 2010. Dos 183 estados membros, 103 responderam ao questionário e a maioria posicionou-se favoravelmente à adoção de um instrumento internacional na forma de uma convenção e/ou recomendação. O Relatório Amarelo definiu as bases que orientaram as discussões durante a 99ª CIT (OIT, 2010b).

A partir de fevereiro de 2010, iniciou-se oficialmente o processo preparatório da delegação brasileira à 99ª CIT. Nesse período, o escritório da OIT Brasil, a ONU Mulheres, a SPM e a Seppir estabeleceram uma agenda conjunta de trabalho, no âmbito dos seguintes programas: Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia; Programa Regional Incorporação das Dimensões de Igualdade de Gênero, Raça e Etnia nos Programas de Combate à Pobreza em Quatro Países da América Latina: Bolívia, Brasil, Guatemala e Paraguai, da ONU Mulheres; e Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Empoderamento da Mulher no Mundo do Trabalho (Brasil, Angola, África do Sul, Índia e China) - Fases I, II e III, da OIT.

As atividades propostas envolviam a publicação e disseminação de materiais informativos sobre o

tema, a mobilização e preparação dos constituintes da delegação brasileira e o fortalecimento do protagonismo das organizações das trabalhadoras domésticas no processo de discussão.

Antes da oficialização dessa articulação, as quatro organizações citadas já estavam envolvidas com a questão do trabalho doméstico e já realizavam ações conjuntas, e o tema já estava na agenda governamental federal. O governo brasileiro desde 2003 vem realizando ações para garantir os direitos das trabalhadoras domésticas, com destaque para a criação e implementação do Programa Trabalho Doméstico Cidadão (PTDC).

O PTDC²⁶ foi elaborado a partir do diálogo entre o governo federal e a Fenatrad e inspirado em uma experiência desenvolvida pelo Sindicato das Trabalhadoras Domésticas da Bahia, em 1999. O Programa busca valorizar o trabalho doméstico e a trabalhadora doméstica, por meio da qualificação social e profissional, além de visar a elevação da escolaridade, a promoção da cidadania e a organização da categoria (OIT, 2010d). O PTDC se divide em três subprojetos: *qualificação social e profissional e elevação da escolaridade, fortalecimento da organização e representação das trabalhadoras e intervenção nas políticas públicas*.

Para Eunice Léa de Moraes, gerente de projetos da Seppir, a implementação do PTDC deu início à inclusão da categoria nas políticas públicas brasileiras, já que a situação das trabalhadoras domésticas é de marginalização e privação de direitos, não só trabalhistas, mas também dos demais direitos que compõem a cidadania. Segundo Rosane Silva, Secretária Nacional da Mulher Trabalhadora da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o PTDC possibilitou a organização e o fortalecimento de alguns sindicatos municipais de trabalhadoras domésticas.

A construção do PTDC teve início em 2003, quando as trabalhadoras domésticas foram incluídas como um dos públicos prioritários no Programa Nacional de Qualificação (PNQ), no âmbito do Programa de Qualificação Social e Profissional (PQSP) do MTE. Foi elaborado o Plano Setorial de Qualificação –Trabalho Doméstico Cidadão (Planseq – TDC), que possibilitou o começo das discussões para formulação do PTDC.

Entre 2003 e 2004, foram realizadas reuniões entre o MTE, a Fenatrad e representantes de sindicatos das trabalhadoras domésticas. Houve ainda uma audiência pública sobre o trabalho doméstico, com a participação de: Seppir, MTE, SPM, Fenatrad, OIT, Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR) e Escolas Nordeste e Sul, vinculadas à CUT (OIT, 2010d).

Em 2005, o Programa Trabalho Doméstico Cidadão foi lançado oficialmente, sob a gestão do MTE, com articulação política da Seppir e participação da Fenatrad. Nesse mesmo ano foi assinado o Termo de Cooperação Técnica (nº 05/2005) entre o MTE, a OIT e a Seppir, bem como foram realizadas as primeiras

²⁶ Para mais informações sobre o Programa Trabalho Doméstico Cidadão, consultar BRASIL (2009) e ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (2010d).

oficinas nacionais de capacitação e consulta (Seppir, 2009; OIT, 2010d). Ainda em 2005, foram realizadas reuniões entre representantes do MTE e do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Saúde, do Ministério das Comunicações, da Seppir, da SPM e da OIT, assim como foi criado o Comitê Gestor do PTDC com o objetivo de acompanhar a execução, avaliar e redefinir metas, quando necessário (Seppir, 2009).

O Comitê Gestor do PTDC é formado por representantes da Seppir, da SPM, da OIT, do MTE, da Fenatrad, da Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços (Contracs), do INSPIR, da CUT, das Escolas Nordeste e Sul da CUT (OIT, 2010 D), e da ONU Mulheres, que o integrou posteriormente na qualidade de observadora. Conforme relatou Ana Carolina Querino, Coordenadora de Direitos Econômicos da ONU Mulheres Brasil e Cone Sul, o Comitê se tornou mais um espaço de encontro e diálogo entre os envolvidos no processo preparatório para a 99ª e para a 100ª CIT.

Em 2010, o processo preparatório iniciou-se com a realização de reuniões técnicas com cada grupo de constituintes da OIT, isto é, com representantes do governo, das/os trabalhadoras/es, e das/os empregadoras/es. A OIT Brasil organizava as reuniões, a fim de informar os constituintes sobre o andamento das discussões no âmbito da OIT e sobre o posicionamentos do países, visando estabelecer um espaço de discussão e articulação entre diferentes órgãos e representações. O objetivo era estimular o diálogo e a participação, com foco na preparação e sensibilização da delegação brasileira quanto à questão do trabalho doméstico.

As reuniões técnicas com o governo federal contaram com a participação de representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do MTE (Secretaria de Inspeção do Trabalho, Conselho Nacional de Imigração e Coordenação de Assuntos Internacionais), da SPM e da Seppir. As reuniões com representantes das/os trabalhadoras/es contaram com a presença de membros da Fenatrad, da CUT, da União Geral dos Trabalhadores (UGT), da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), da Força Sindical (FS), da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) e da Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST). Não houve reuniões com representantes dos empregadores, pois as organizações contatadas na época disseram que não se consideravam como representantes desse segmento.

Em abril de 2010, a OIT, a ONU Mulheres, a SPM e a Seppir realizaram a “Oficina Nacional Tripartite sobre Trabalho Doméstico” e o “Seminário Regional das Trabalhadoras Domésticas: rumo à 99ª Conferência Internacional do Trabalho”. O propósito da oficina era estabelecer uma discussão tripartite sobre o tema do trabalho doméstico, assegurando a participação das organizações de trabalhadoras domésticas, tendo em vista as discussões que aconteceriam na CIT 2010. Participaram do evento cerca de 60 pessoas, entre representantes das centrais sindicais brasileiras, de uma confederação de empregadores/as (Confederação Nacional da Agricultura – CNA), de órgãos do governo federal (Seppir, SPM, MTE), da Fenatrad (representada por 14 trabalhadoras de diversos estados brasileiros), de instituições públicas de estudos e pesquisas, de organizações da sociedade civil e de especialistas no tema (OIT, 2011a; UEMA e

VASCONCELOS, 2011).

Os principais assuntos discutidos na oficina foram: garantia da participação das trabalhadoras domésticas na CIT 2010 (ponto ressaltado pelas representações das trabalhadoras domésticas, das centrais sindicais e por alguns representantes governamentais), necessidade de criar mecanismos de fiscalização do trabalho doméstico, fortalecimento do processo de organização de trabalhadoras domésticas, necessidade de melhorar condições de trabalho (saúde, segurança, horas extras, trabalho noturno, trabalho insalubre), criação de grupos de trabalho no âmbito das centrais sindicais para discussão do tema do trabalho doméstico, obrigatoriedade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a equiparação legal dos direitos das trabalhadoras domésticas aos direitos das demais categorias de trabalhadoras/es por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) (OIT, 2011a).

Já o seminário regional buscou promover o fortalecimento da articulação regional das trabalhadoras domésticas da Bolívia, do Brasil, da Guatemala e do Paraguai na defesa de seus direitos e na definição de estratégias para a participação e incidência na CIT 2010. O seminário contou com a participação de representantes de organizações de trabalhadoras/es domésticas/os dos quatro países, de centrais sindicais brasileiras, de órgãos do governo brasileiro e de alguns especialistas no tema. Os participantes discutiram questões como a composição das delegações que participariam da 99ª CIT, a definição de uma pauta comum e articulada e a importância de assegurar a participação das trabalhadoras domésticas no processo de discussão da Conferência (OIT, 2011a).

Em 2010 também foram produzidos documentos e publicações sobre trabalho doméstico (OIT, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d; entre outros). Outra estratégia para dar visibilidade ao tema foi o lançamento da campanha de rádio “Respeito e Dignidade para as Trabalhadoras Domésticas: uma profissão como todas as outras”, que visava divulgar os direitos das trabalhadoras domésticas e valorizar o trabalho doméstico. Realizada pela OIT, ONU Mulheres e Fenatrad, com apoio da SPM e da Seppir, a campanha produziu três *spots* de rádio, gravados respectivamente com um empregador, uma trabalhadora doméstica e com a presidenta da Fenatrad. As peças foram veiculadas pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que reúne 2.600 emissoras de rádio brasileiras.

Nesse mesmo ano, foi lançado o documentário “Trabalho Doméstico, Trabalho Decente”, que retrata a realidade das trabalhadoras domésticas do Brasil, da Bolívia, da Guatemala e do Paraguai e suas lutas e mobilizações para o fortalecimento de seus direitos e por uma vida digna. O vídeo foi produzido pela TV Brasil Internacional, com financiamento e assessoria técnica da ONU Mulheres Brasil e Cone Sul por meio do Programa Regional Incorporação das Dimensões de Equidade de Gênero, Racial e Étnica nos Programas de Combate à Pobreza em Quatro Países da América Latina – Bolívia, Brasil, Guatemala e Paraguai. A iniciativa recebeu também o apoio da OIT.

O documentário é composto de quatro episódios que foram exibidos pela TV Brasil Internacional, no

sistema público de televisão brasileiro – NBR, TV Brasil, TV Câmara, TV Senado e TV Comunitária de Belo Horizonte – e disponibilizado para uma rede de emissoras associadas de televisões públicas e privadas de 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Além disso, o vídeo está disponível gratuitamente na internet²⁷.

Durante o processo preparatório para a Conferência, Creuza Maria Oliveira, presidenta da Fenatrad, e as demais representantes das trabalhadoras domésticas buscaram apoio do governo para garantir a participação de 20 trabalhadoras na CIT 2010. O governo financiou a participação de seis trabalhadoras domésticas, que integraram a delegação brasileira à CIT 2010 na qualidade de observadoras.

Foi a primeira vez que as trabalhadoras domésticas participaram da CIT, o que indica a importância histórica dessa experiência para a categoria. Até então, elas eram representadas nas conferências pelas centrais sindicais. Para Marcia Vasconcelos, da OIT, a participação das trabalhadoras domésticas na 99ª e na 100ª CIT foi uma conquista da categoria e uma demonstração do compromisso do governo brasileiro com o tema. Segundo Maria Noeli dos Santos, representante brasileira na Confederación Lationamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO)²⁸, assegurar essa participação foi difícil, em que pese o apoio da OIT, devido às dificuldades iniciais para o financiamento das viagens.

Em junho de 2010, após uma intensa rodada de discussões na 99ª CIT, os conferencistas deliberaram que os instrumentos internacionais sobre trabalho decente para as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos deveriam tomar a forma de uma convenção acompanhada de uma recomendação. O tema seria novamente discutido na 100ª CIT, em 2011. Como resultado do processo preparatório, a delegação brasileira teve uma participação destacada nas discussões que ocorreram na CIT 2010, conforme relataram todos/as os/as participantes entrevistados/as.

Após a Conferência, a OIT elaborou o Relatório Marrom, que continha uma proposta de convenção e recomendação a partir das discussões ocorridas na CIT 2010. Segundo Marcia Vasconcelos, os pontos mais polêmicos durante a primeira rodada de discussão na Comissão Tripartite sobre Trabalho Doméstico, instalada na CIT 2010, foram: definição da jornada de trabalho, definição de uma idade mínima para o trabalho doméstico, fiscalização das condições de trabalho e o tema das/os trabalhadoras/es domésticas/os migrantes. Em agosto de 2010, a OIT enviou o Relatório Marrom aos países-membros para que os governos se pronunciassem com relação aos projetos de convenção e recomendação, após consulta aos representantes das/os trabalhadoras/es e das/os empregadoras/es.

No Brasil, o processo de discussão continuou após a 99ª CIT e um dos espaços de diálogo foi o Grupo

²⁷ Os episódios do documentário estão disponíveis em: <www.youtube.com/watch?v=PiejOt35Cng>. Acesso em: 3 de agosto de 2012.

²⁸ A CONLACTRAHO reúne sindicatos, associações e grupos de trabalhadoras domésticas de 15 países da América Latina e Caribe. Os principais objetivos da Confederação são: fortalecer a organização de trabalhadoras domésticas da região; conscientizar as trabalhadoras, em nível local, regional e internacional, sobre as condições de trabalho; e denunciar a exploração e discriminação social e laboral em que se encontram a maioria das trabalhadoras. Para mais informações, consultar: <<http://conlactraho.org/quienes.html>>.

de Trabalho Tripartite sobre Trabalho Doméstico, instituído pela SPM por meio da Portaria nº 63, de 26 de maio de 2010. O grupo tinha como objetivo realizar estudos sobre os impactos socioeconômicos de uma proposta de ampliação dos direitos das(dos) trabalhadoras(es) domésticas(os), para além daqueles previstos na Constituição Federal. O grupo era composto por representantes das seguintes organizações: SPM, Seppir, MTE, Ministério da Previdência Social (MPS), Secretaria Geral da Presidência da República, CUT, Contracs, Fenatrad e CNC, com assessoria técnica da OIT, da ONU Mulheres e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (BRASIL, 2011).

Os integrantes desse Grupo de Trabalho discutiram o Relatório Marrom e enviaram à OIT um documento com as considerações feitas às propostas de convenção e recomendação. Em paralelo, algumas centrais sindicais e confederações de empregadores, bem como o próprio governo federal, enviaram, em separado, seus comentários às propostas (OIT, 2011a).

Ao longo de 2010 e no início de 2011, a OIT, juntamente com a ONU Mulheres, a SPM e a Seppir esforçaram-se para manter o tema na mídia e provocar discussões, com o intuito de garantir que os parceiros envolvidos priorizassem o tema do trabalho doméstico em suas agendas.

Em março de 2011, a OIT enviou aos países-membros o Relatório Azul, que contém uma compilação das respostas recebidas ao Relatório Marrom e uma proposta de texto para a convenção e a recomendação.

Em continuidade ao processo preparatório, a partir de março de 2011 a OIT Brasil promoveu reuniões técnicas com os constituintes do governo (SPM, Seppir, MTE e MRE) e com representantes das centrais sindicais (CUT, UGT, CTB, FS, CGTB e NCST) e da Fenatrad. Os representantes dos empregadores novamente se mantiveram ausentes da discussão. Também foram produzidos estudos e materiais para divulgação (OIT, 2011a; 2011b; 2011c; MORI, et al, 2011) e em abril foi novamente veiculada a campanha de rádio “Respeito e Dignidade para as Trabalhadoras Domésticas: uma profissão como todas as outras”.

As reuniões técnicas com o governo em 2011 foram menores e mais estratégicas, conforme observou Ana Carolina Querino, da ONU Mulheres Brasil e Cone Sul. Segundo Marcia Vasconcelos, o MRE teve um papel estratégico naquele momento, ao abordar os direitos das/os trabalhadoras/es domésticas/os na perspectiva dos direitos humanos, atuando, inclusive, junto às embaixadas e aos consulados brasileiros nos diferentes países a partir dessa abordagem. Também se destacou a Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE, o que significou um avanço em termos da constituição de alianças em torno do tema no Brasil, considerando-se o papel desempenhado pela inspeção do trabalho na garantia de direitos.

As reuniões técnicas com representantes das trabalhadoras, por sua vez, tiveram como desdobramento o pedido de uma audiência pública na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal. A audiência ocorreu no dia 27 de abril de 2011 – Dia Nacional das Trabalhadoras Domésticas – com a participação de representantes do governo federal, da OIT, da ONU Mulheres, das centrais sindicais e das

trabalhadoras domésticas, além de senadoras/es e deputadas/os.

Em 2011, as representantes da Fenatrad solicitaram novamente que as trabalhadoras domésticas participassem da delegação brasileira, desta vez na 100ª CIT. Com financiamento de órgãos do governo federal, seis trabalhadoras domésticas participaram da Conferência, como observadoras.

A 100ª CIT, que foi realizada em junho de 2011, aprovou a adoção de um instrumento internacional de proteção ao trabalho doméstico na forma de uma convenção, intitulada *Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 189)*, acompanhada da Recomendação nº 201, com o mesmo título. Novamente, a delegação brasileira destacou-se nas discussões, tanto que o Brasil foi convidado para ser o relator da Comissão Tripartite sobre Trabalho Doméstico, o que, de acordo com a tradição da CIT, é demonstração de enorme confiança e legitimidade do país junto aos estados membros da OIT. De acordo com Marcia Vasconcelos, o Brasil teve um papel bastante decisivo na articulação dos países da América Latina e Caribe durante o processo de construção dos posicionamentos e de definição dos votos.

A participação das trabalhadoras domésticas na CIT foi ressaltada por todos/as os/as entrevistados/as. Apesar de participarem apenas como observadoras e de não ter havido tradução simultânea para o português, elas conversavam com a delegação brasileira nos bastidores, segundo relatos de duas trabalhadoras domésticas entrevistadas.

Essa atuação resultou da participação ativa das trabalhadoras domésticas durante o processo preparatório, como lembrou Creuza Maria Oliveira, presidenta da Fenatrad: “Nada sem nós, sem nossa participação. A gente participou, sugeriu, brigou, lutou. Ficamos chateadas quando as 20 trabalhadoras domésticas não foram para CIT, mas apenas seis”. Ela destacou todo o engajamento e a luta das representantes das trabalhadoras domésticas nesse processo.

A organização das trabalhadoras tem uma história de 76 anos, desde a criação da primeira Associação de Trabalhadoras/es Domésticas/os do país, no ano de 1936, em Santos (SP). Atualmente, as associações e sindicatos da categoria são filiados à Fenatrad, que foi criada em 1997 e integra a CONLACTRAHO, fundada em 1988 (Seppir, 2009).

A falta de recursos para financiar as viagens dificultou a participação das trabalhadoras domésticas nas reuniões técnicas em Brasília, de modo que apenas duas participavam com frequência, entre elas Creuza Oliveira, da Fenatrad. Com poucos filiados e sem contar com o imposto sindical recolhido por outras categorias, os sindicatos das trabalhadoras domésticas sofrem com a escassez de recursos. Mesmo com o governo federal custeando as passagens, a participação das trabalhadoras domésticas nas reuniões em Brasília nem sempre era possível.

De forma unânime, as/os entrevistadas/os apontaram também, como obstáculos no processo, a dificuldade em garantir a participação das representações dos empregadores nos espaços de discussão

estabelecidos e o posicionamento desse grupo, contrário à adoção de uma convenção. As/Os empregadoras/es argumentavam, entre outras coisas, que não existe no país um sindicato patronal que lhes represente. Segundo Creuza Oliveira, da Fenatrad, muitas vezes as trabalhadoras domésticas vão às reuniões do sindicato escondidas de seus empregadores e empregadoras. Além disso, patrões e patroas geralmente evitam contratar trabalhadores/as filiados/as a sindicatos. Na CIT 2011, a bancada de empregadores de diferentes países não definiu posição comum sobre a adoção da Convenção nº 189 e houve elevado número de abstenções. A representação dos empregadores brasileiros se absteve de votar.

De acordo com os procedimentos da OIT, a Convenção nº 189 entrará em vigor após ratificação por dois países. A ratificação é um ato soberano dos países e deverá respeitar os procedimentos definidos em nível nacional (OIT, 2011b).

A Convenção nº 189 e a Recomendação nº 201 preveem que trabalhadoras/es domésticas/os tenham os mesmos direitos trabalhistas fundamentais das demais categorias. Os instrumentos preveem a implementação pelos estados membros de medidas efetivas para garantir:

- direitos humanos e direitos básicos do trabalho, incluindo a liberdade de associação e a negociação coletiva;
- estabelecimento de idade mínima para o trabalho, tendo em vista a erradicação do trabalho infantil (em consonância com as Convenções 138 e 182);
- proteção contra abusos, assédio e violência;
- condições de emprego equitativas e trabalho decente;
- oferecimento de informações sobre os termos e condições de emprego de forma fácil e compreensível, por meio de contrato de trabalho;
- proteção às/aos trabalhadoras/es migrantes;
- estabelecimento de jornada de trabalho, de descanso semanal de pelo menos 24 horas consecutivas;
- um limite para pagamentos *in natura*;
- medidas de saúde e segurança no trabalho, proteção social e proteção à maternidade;
- proteção contra abusos de agências de emprego; acesso às instâncias de resolução de conflitos;
- estabelecimento de condições para a inspeção do trabalho e
- criação de políticas e programas voltados para o desenvolvimento de competências e qualificação (incluindo alfabetização), para o equilíbrio entre trabalho e família e para a construção de dados estatísticos sobre trabalhadoras/es domésticas/os (OIT, 2011b).

Após o êxito obtido na CIT 2011, está em curso no Brasil uma mobilização para ratificação da Convenção nº 189. O MTE criou uma Subcomissão Tripartite no âmbito da Comissão Tripartite de Relações Internacionais para examinar e emitir parecer sobre a ratificação da Convenção. A subcomissão é liderada

pelo MTE e pela SPM e é formada pelas seguintes organizações: MPS; Seppir; Secretaria Geral da Presidência da República; Confederação Nacional da Agricultura (CNA); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional de Saúde (CNS); e centrais sindicais, a saber: CUT, FS, CGTB, UGT e NCST. A Fenatrad participa das reuniões da subcomissão como observadora.

Outra ação em andamento é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 478/2010 que "revoga o parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal, para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os empregados domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais" (PEC 478/2010). A proposta de emenda é de autoria do deputado Carlos Bezerra (PMDB/MT) e a relatora designada é a deputada Benedita da Silva (PT-RJ).²⁹

A CUT, a Contracs e a Fenatrad estão divulgando e apoiando a Campanha "12 para 12", que tem o objetivo de garantir que doze países ratifiquem a Convenção nº 189 até o final de 2012. Lançada pela Confederação Sindical Internacional (CSI), a campanha tem o apoio da União Internacional de Trabalhadoras da Alimentação, Agrícolas, Hotéis, Restaurantes, Tabaco e Afins (UITA), da Rede Internacional de Trabalhadoras Domésticas e de outras organizações de direitos humanos, de mulheres e migrantes. A campanha abarca os seguintes países: Brasil, Peru, República Dominicana, Paraguai, África do Sul, Senegal, Quênia, Filipinas, Indonésia, Índia e a Arábia Saudita, além da União Europeia. O Uruguai foi o primeiro país a ratificar a Convenção, em abril de 2012 (URUGUAI, 2012).

3. Resultados e Desdobramentos

O processo preparatório para as CITs de 2010 e de 2011 contribuiu para dar visibilidade ao tema do trabalho doméstico no Brasil, para inseri-lo no debate público e fortalecê-lo na agenda governamental federal. As publicações sobre o tema, as reuniões técnicas, as oficinas, os seminários e demais espaços de discussão ajudaram a disseminar ideias e concepções sobre a situação das trabalhadoras domésticas, especialmente a privação de direitos. Como destaca Souza (2009) "o conjunto de ideias (e de valores e interesses ligados a essas ideias) e dos consensos sociais que se criam a partir delas são o estímulo e o limite de qualquer ação pública" (SOUZA, 2009, p. 51).

O trabalho doméstico no Brasil está ligado às desigualdades estruturais. As trabalhadoras domésticas enfrentam desigualdades de raça, gênero e classe social, sofrendo preconceitos e violações de direitos. Exercem um trabalho que não é valorizado socialmente e estão inseridas em processos de reprodução da desigualdade que são naturalizados cotidianamente por meio de mecanismos de violência simbólica (SOUZA, 2009). Dar visibilidade e colocar o tema no debate público envolve a desconstrução e o enfrentamento de discursos e práticas sociais que naturalizam o desrespeito à cidadania dessas trabalhadoras.

²⁹ A PEC 478/2010 foi aprovada na Câmara dos Deputados em 4 de dezembro de 2012 e seguiu para a apreciação pelo Senado.

A existência de uma condição objetiva não é suficiente para colocá-la numa agenda governamental ou societária. Para uma condição objetiva se tornar problema, é necessário que a sociedade a reconheça como um problema social. Só quando um assunto é construído socialmente como um problema é que ele tem chance de entrar na agenda governamental (KINGDON, 1995). Para Fuks (2000, p. 80), “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão”.

Um dos principais resultados obtidos por esta experiência foi reconhecer o déficit de trabalho decente para as trabalhadoras domésticas como um assunto público e um problema social. Lenoir (1996) destaca que a construção de um problema social compreende as fases de reconhecimento, legitimação e institucionalização. O reconhecimento é o processo de tornar visível uma situação específica, de ganhar atenção, e para isso pressupõe a ação de grupos interessados em criar uma nova categoria de compreensão do mundo social a fim de agir sobre ele. A legitimação é o processo de inserir determinado problema já reconhecido publicamente no campo das preocupações sociais do momento, envolvendo enunciações, formulações públicas e mobilizações. A institucionalização é o processo que “tende a imobilizar e fixar as categorias segundo as quais o problema foi colocado e resolvido ao ponto de torná-las evidentes para todos” (LENOIR, 1996, p. 95). Tal processo envolve as ações estatais diante de problemas sociais reconhecidos publicamente e legitimados.

No caso do trabalho doméstico no Brasil, podem-se observar as duas primeiras dessas fases – o reconhecimento e a legitimação. Mas ainda não se pode falar de institucionalização, já que as ações do governo federal estão em construção, ainda que o tema já estivesse na agenda e tenham sido desenvolvidas iniciativas, como o Programa Trabalho Doméstico Cidadão. As expectativas para a institucionalização do tema no país envolvem a ratificação da Convenção nº 189 e a efetivação de leis que gerem mudanças nas práticas e relações sociais, assegurando o exercício efetivo de direitos pelas trabalhadoras domésticas.

O processo preparatório também contribuiu para a participação destacada e o protagonismo da delegação brasileira na 99ª e na 100ª CIT, como ressaltado por todas as pessoas entrevistadas. As reuniões, oficinas, seminários e espaços de discussão favoreceram a construção de um alinhamento e uma posição clara quanto ao trabalho doméstico, que passou a ser uma prioridade para os ministérios envolvidos. Um dos entrevistados, o diplomata Fabrício Prado, ressaltou que houve um alinhamento entre a pauta nacional com a internacional, de modo que aquela ganhou maior legitimidade e fortaleceu-se de forma paralela.

A iniciativa promoveu o diálogo entre diferentes ministérios e secretarias do governo federal com organismos internacionais, representantes de empregadores (ainda que em menor grau), centrais sindicais e representantes das trabalhadoras domésticas. O diálogo e a construção conjunta são elementos fundamentais, tendo em vista que o déficit de trabalho decente para as trabalhadoras domésticas é um

problema transversal, isto é, vai além da lógica departamentalizada das administrações públicas, surgindo a necessidade de colaboração e articulação entre/nas políticas públicas e com os diferentes atores e organizações que compõem o campo da ação pública, para além dos governamentais.

Esse diálogo foi favorecido pela experiência acumulada durante a construção do Programa Trabalho Doméstico Cidadão (PTDC), em 2003, que envolveu MTE, SPM, Seppir, OIT e Fenatrad. Como ressaltou Marcia Vasconcelos, já havia um processo anterior de articulação entre as cinco organizações e as pessoas já se conheciam, o que facilitou a organização para o processo preparatório para as CITs de 2010 e 2011.

Nesse processo, além da combinação de esforços dos ministérios e secretarias, o escritório da OIT Brasil e a ONU Mulheres tiveram papel fundamental, como ressaltou Cristina Guimarães, da Seppir: “o que me surpreendeu foi a mobilidade dos organismos internacionais, de ouvir, buscar e fazer. Sair dos biombos, das salas, e ir para a luta com planejamento e organização”.

O processo preparatório também contribuiu para o fortalecimento das organizações representativas das trabalhadoras domésticas e para expandir a participação das mulheres em arenas decisórias das quais geralmente elas estão excluídas, ainda que essa participação necessite de aprofundamento. O fortalecimento dessas organizações ocorreu à medida que se deu visibilidade e voz a elas.

“Não estamos fazendo para elas, mas com elas [as organizações das trabalhadoras domésticas]”, declarou Eunice Léa de Moraes, da Seppir. “A OIT não poderia preencher o questionário sozinha. Nada mais justo do que nós preenchermos e fazermos o que quisermos. E a OIT ouvia a gente”, disse Maria Noeli, da CONLACTRAHO.

O depoimento de Creuza Oliveira, da Fenatrad, esclarece o sentido da participação das representantes das trabalhadoras domésticas:

“A nossa luta é muito mais ampla: pelos direitos de participar, estudar, poder escolher qual trabalho fazer e não necessariamente ser trabalhadora doméstica. [...] Queremos todos os direitos. Não queremos coisas pingadas. Direito a tudo que nos é negado e que nos é devido. Sofremos muita discriminação. [...] Infelizmente não podemos participar mais, pois não temos estrutura. Tínhamos que estar fazendo *lobby* para a ratificação da Convenção.”

Esse rico depoimento põe em evidência a luta por direitos e por reconhecimento, em face das desigualdades enfrentadas pelas trabalhadoras domésticas. A luta por reconhecimento envolve as expectativas morais de ser reconhecido em pé de igualdade na interação com outros, de obter reconhecimento jurídico quando há privação de direitos e exclusão social; assim como abarca as expectativas de ser estimado socialmente pelas propriedades particulares que caracterizam os seres

humanos em suas diferenças, quando se sofre a degradação e a ofensa por meio da depreciação de modos de vida individuais ou coletivos, afetando a autoestima (HONNETH, 2003).

É importante ressaltar que as trabalhadoras domésticas brasileiras têm uma história de organização em associações e sindicatos, como parte da sua luta por direitos, respeito e reconhecimento. Porém, a grande maioria das trabalhadoras domésticas não é sindicalizada. Do total de 7,2 milhões de trabalhadoras/es domésticas/os existentes no país, conforme dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2009 (PNAD/2009), apenas cerca de 133 mil trabalhadoras domésticas encontram-se filiadas a sindicatos da categoria, conforme dados de 2011 do Ipea (MORI *et al*, 2011).

A adoção da Convenção nº 189 e da Recomendação nº 201 foi, sem dúvida, uma conquista para as trabalhadoras domésticas do Brasil e do mundo. Mas ainda é necessária a ratificação por parte dos países e, mais do que isso, a criação de leis e a fiscalização do seu cumprimento. A aprovação daqueles instrumentos internacionais traz novas perspectivas que somente vão se materializar se houver o exercício efetivo de direitos pelas trabalhadoras domésticas e ocorrerem mudanças nas práticas e relações sociais.

4. Inovações produzidas, na perspectiva das/os entrevistadas/os

Uma prática pode ser considerada inovadora se obtiver resultados claros que:

- representam uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, nas práticas e estratégias anteriores;
- possibilitem ou apontem caminhos para que a experiência possa ser repetida por outro e transferida a outras regiões e jurisdições;
- ampliem e consolidem formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas;
- utilizem recursos locais e/ou nacionais e/ou internacionais em uma perspectiva de desenvolvimento responsável e
- estimulem, sempre que possível, práticas autóctones e autônomas que possam se sustentar (SPINK, 2004).

A abordagem de práticas inovadoras propõe a reflexão sobre caminhos possíveis para melhorar as práticas públicas, envolvendo o diálogo entre conhecimentos codificados e saberes práticos (SPINK, 2004). Sob essa perspectiva, nesta seção exploram-se as inovações produzidas pela experiência a partir da perspectiva das/os entrevistadas/os. Um dos aspectos mais frequentemente apontados como inovadores nas entrevistas foi a articulação entre órgãos do governo federal, organizações internacionais, centrais sindicais e representações de trabalhadoras domésticas. Para a maioria das pessoas com quem conversamos, a articulação entre diferentes organizações e atores fortaleceu a discussão do tema e

possibilitou que a delegação brasileira tivesse uma posição consolidada.

Também foi apontada como inovadora a própria abordagem dada ao tema e a fato de este ter sido inserido na discussão pública e na agenda societária, uma vez que o trabalho doméstico é um tema invisibilizado socialmente. Houve um esforço para mudar a forma como o trabalho doméstico é pensado no país, em busca de desnaturalizá-lo e descortinar a situação de privação de direitos e exclusão social vivida pelas trabalhadoras domésticas.

Promover a participação das trabalhadoras domésticas – um grupo social marginalizado – no processo de discussão das CITs foi outro aspecto considerado inovador. A esse respeito, disse Marcia Vasconcelos, da OIT:

“Os processos de construção de normas internacionais são vistos como distantes das pessoas. Esse processo se aproximou efetivamente das trabalhadoras domésticas. A CIT é pouco receptiva à dinâmica dos movimentos sociais, devido aos protocolos rígidos da OIT. Conseguimos achar brechas para que o discurso construído pelas trabalhadoras domésticas fizesse parte do processo e entrasse nesse cenário internacional de rígidos protocolos”.

Embora na estrutura tripartite da CIT haja a presença de representantes de trabalhadoras/es, nem sempre as organizações que desempenham esse papel são de fato representativas, principalmente quando se trata de atividades com baixa formalização e sem organização sindical. O trabalho doméstico difere de outras atividades por ocorrer no âmbito dos domicílios, o que dificulta a organização das/os trabalhadoras/es. As associações e sindicatos de trabalhadoras domésticas enfrentam dificuldades por não possuir estruturas de financiamento, como o imposto sindical. Considerando-se esses aspectos, a participação das trabalhadoras domésticas nos processos de discussão das CITs, no âmbito do processo preparatório e das próprias Conferências, constitui um avanço na construção de práticas mais democráticas e participativas.

As inovações desta experiência, na perspectiva das/os entrevistadas/os, podem ser resumidas em três aspectos centrais: articulação interinstitucional, mudança no enfoque sobre o trabalho doméstico e participação das trabalhadoras domésticas.

5. Considerações Finais

A análise da experiência envolve a reflexão sobre questões que perpassam as ações públicas – aqui consideradas no sentido mais amplo, que incluem diversos atores e não apenas o Estado. A ação pública pode ser entendida como a maneira com que uma sociedade constrói e qualifica os problemas coletivos, elaborando respostas, conteúdos e processos para abordá-los, sem se restringir à esfera estatal (THCENIG, 1997).

Produzir conhecimentos, ideias e concepções que buscam refletir sobre a realidade cotidiana de

peças em situação de desigualdade leva ao questionamento de práticas sociais vigentes e à construção de alternativas. A produção de conhecimentos sobre a situação das trabalhadoras domésticas no país, a disseminação desses conhecimentos e o debate público contribuíram para a construção de uma forma alternativa de pensar o trabalho doméstico, torná-lo visível socialmente, desnaturalizá-lo e reconhecê-lo. E, principalmente, para evidenciar as desigualdades de classe, gênero e raça que se manifestam na situação das mulheres que obtêm sua sobrevivência do trabalho doméstico e propor alternativas para a mudança desse cenário. No processo, ao trazer para o Brasil um debate que é internacional, a OIT contribuiu para legitimar e fortalecer a discussão no país.

A mobilização de diferentes organizações e atores no campo da ação pública em prol de objetivos comuns pode levar a relações não hierárquicas e horizontais, nas quais se cruzam diferentes linguagens, práticas organizacionais, saberes, lógicas de ação, modos de agir, maneiras de pensar e racionalidades. Esses elementos podem ser observados no processo preparatório brasileiro para as CITs de 2010 e 2011.

Também é importante apontar algumas questões que talvez possam contribuir para o aperfeiçoamento da iniciativa, tanto em processos preparatórios para futuras edições da CIT como em outras experiências de promoção da igualdade de gênero e raça.

Construir processos participativos e dar voz aos diretamente envolvidos nas temáticas discutidas são elementos fundamentais para a construção de práticas públicas que buscam reduzir as desigualdades e promover a cidadania. A participação das trabalhadoras domésticas nas discussões das CITs 2010 e 2011 demonstrou a importância de se pensar e ampliar processos participativos e democráticos. Ainda que haja algumas limitações, já vale o exercício e o aprendizado de construir novas formas de diálogo e de práticas públicas.

Uma das dificuldades enfrentadas foi viabilizar a participação das trabalhadoras domésticas nas reuniões técnicas realizadas em Brasília, já que somente duas trabalhadoras participaram com frequência das reuniões. Um caminho possível para ampliar a participação de grupos diretamente envolvidos com as temáticas discutidas seria a realização de encontros itinerantes, em diferentes cidades do país. Com isso, o debate poderia envolver mais atores, inclusive os governos locais, cuja participação seria importante para legitimar e inserir os temas nas agendas locais.

Outra limitação foi a ausência da participação dos representantes dos empregadores. Este é um desafio a ser superado, pois é fundamental o envolvimento desses grupos, que geralmente ficam distantes de discussões que envolvem a redução das desigualdades. Sensibilizá-los e provocar o reconhecimento de temas que envolvem questões morais e de justiça social é um passo importante para a construção de sociedades com mais equidade.

Cada organização envolvida na experiência estudada possui sua lógica de atuação e, principalmente, as organizações governamentais e as internacionais possuem saberes técnicos codificados que podem se impor sobre outros saberes, sobretudo aqueles de grupos sociais em situação de desigualdade, como as trabalhadoras domésticas, que os constroem na luta cotidiana por direitos e respeito. Essa questão desnuda

as tensões e desafios presentes nos processos participativos, considerando-se as assimetrias de saberes, de conhecimentos e de poder existentes entre os diferentes atores que participam de espaços de discussão e decisão.

Para superar essa dificuldade, é muito importante que nos espaços participativos a linguagem seja acessível a todos. Linguagem e conteúdos trabalhados de forma clara e acessível podem ampliar as possibilidades de diálogo, assim como facilitar a troca de saberes.

Ainda que as ações do processo preparatório tivessem objetivos claros e delimitados, é importante que estimulem, sempre que possível, práticas autônomas que se sustentem ao longo do tempo. A Convenção nº 189 representa um avanço significativo, mas não basta sua aprovação e ratificação. É necessário que ocorra exercício efetivo de direitos e mudanças concretas nas práticas e relações sociais no Brasil e nos demais estados membros da OIT. Para isso, um dos caminhos possíveis envolve a participação da sociedade civil, tanto por meio de práticas colaborativas como por meio de pressão social.

Como argumentam Dréze e Sen (1989), o caráter e a efetividade das atividades do Estado podem deteriorar-se na ausência de vigilância e ativismo público. Para que o controle social ocorra e que grupos marginalizados possam lutar por seus direitos, uma das condições necessárias é a criação de mecanismos que os fortaleçam e os empoderem. Além disso, é fundamental o estabelecimento de canais de diálogo para que os diferentes atores do Estado e da sociedade tratem os problemas coletivos por meio de ações públicas que possam se enraizar e se sustentar.

Não há “receita de bolo” para a redução da pobreza e das diferentes formas de desigualdade, mas há possibilidades de ação. Certamente uma delas tem como elemento fundamental a abertura para o diálogo e a criação de espaços democráticos.

Referências

- BRASIL. *Relatório do Grupo de Trabalho – Trabalho Doméstico: Realização de Estudos sobre os Impactos Socioeconômicos de uma Proposta de Ampliação dos Direitos Assegurados aos Trabalhadores e Trabalhadoras Domésticas Previstos na Constituição Federal*. Brasília: abril de 2011.
- BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Projeto Trabalho Doméstico Cidadão*. Brasília: Seppir, 2009.
- DRÉZE, J.; SEN, A. *Hunger and Public Action*. Clarendon Oxford: Oxford, 1989.
- FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 49, p. 79-94. São Paulo: Anpocs, 2000.
- HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins, 1995.
- LENOIR, R. Objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, P.; LENOIR, R.; MERLLIÉ, D.; PINTO, L. *Iniciação à prática sociológica*. Tradução: João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.
- MORI, N.; FLEISCHER, S.; FIGUEIREDO, A.; BERNARDINO-COSTA, J.; CRUZ, T (Orgs.). *Tensões e Experiências: um retrato das trabalhadoras domésticas de Brasília e Salvador*. Brasília: Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2011.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Nota técnica 1 – A abordagem da OIT sobre a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento no mundo do trabalho. Brasília, 2010a.
- _____ Nota técnica 2 – O trabalho doméstico compõe a pauta de discussão da 99ª Conferência Internacional do Trabalho. Brasília,

2010b.

_____ Nota técnica 3 – Primeira rodada de discussão sobre tratado internacional de proteção ao trabalho doméstico ocorre na Conferência Internacional do Trabalho de 2010. Brasília, 2010c.

_____ Nota técnica 4 – Conferência Internacional do Trabalho 2011: a OIT realiza a segunda rodada de discussões sobre o tema trabalho decente para as/os trabalhadoras/os domésticas/os. Brasília, 2011a.

_____ Nota técnica 5 – Convenção e Recomendação sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos. Brasília, 2011b.

_____ Guia para programas de qualificação para as trabalhadoras domésticas. Brasília: OIT, 2011c.

_____ Trabalho doméstico no Brasil: rumo ao reconhecimento institucional. Brasília: OIT, 2010d.

_____ *Mais Trabalho Decente para Trabalhadoras e Trabalhadores Domésticos no Brasil*. Brasília: OIT, [S/D]. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/doc/trabalho_domestico_40.pdf. Acesso em: 3 de agosto de 2012.

SOUZA, J. *A Ralé Brasileira – quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SPINK, P. K. *A inovação na perspectiva dos inovadores*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2004.

SPINK, M. J. ; SPINK, P. Práticas cotidianas e a naturalização da desigualdade: uma semana de notícias nos jornais. São Paulo: Cortez, 2006.

THCENIG, Jean-Claude. Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, nº. 1, 1997.

UEMA, L.; VASCONCELOS, M. Trabalho Doméstico no Brasil: da ampliação dos direitos à adoção de um tratado internacional. In: XV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2011, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2011.

URUGUAI. *Ley N° 18.899*. Montevideo, 25 abril de 2012. Disponível em: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2012/04/mtss_322.pdf. Acesso em: 3 de agosto de 2012.

Sites Visitados

CONLACTRAHO: <http://conlactraho.org/quienes.html>

OIT: <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>

OIT Escritório no Brasil: <http://www.oit.org.br/>

ONU Mulheres: <http://www.unifem.org.br/>

SPM: <http://www.sepm.gov.br>

Seppir: <http://www.Seppir.gov.br>

Lista de entrevistadas/os

- Ana Carolina Querino – ONU Mulheres
- Creuza Maria Oliveira – Fenatrad
- Cristina Guimarães – Seppir
- Delaíde Miranda Arantes – TST
- Eunice Léa de Moraes – Seppir
- Fabrício Araújo Prado – MRE
- Marcia Vasconcelos – OIT
- Maria Noeli dos Santos – CONLACTRAHO
- Rosane da Silva – CUT
- Sérgio Paixão Pardo – MTE

ONU Habitat

A implementação da Câmara Temática de Gênero no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste)

Com o intuito de apoiar a discussão sobre a temática de gênero no estado do Rio de Janeiro, a ONU-Habitat incentivou um conjunto de ações (reuniões, seminários e produção de documentos) para a implementação da Câmara Temática de Gênero, atraindo atenção e apoio de diversos atores políticos e estratégicos.

Essa iniciativa resultou da constatação dos impactos causados pelo Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), situado em Itaboraí (RJ), e da sua forte influência nos municípios da região. Havia grande inquietação sobre como este impacto se daria especificamente na vida das mulheres da região.

Glossário de Siglas

Comperj - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro

Conleste – Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense

CTG – Câmara Temática de Gênero

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONU Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

Seppir – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

UFF – Universidade Federal Fluminense

O Comperj e o Conleste

Considerado o maior empreendimento anunciado pela Petrobras nos últimos 15 anos, o futuro Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) será o coração de um grande parque industrial, que transformará profundamente o perfil econômico, social e ambiental da Região Metropolitana Leste do Rio de Janeiro.

Com um investimento de US\$ 8,4 bilhões e o início das operações previsto para 2014, o complexo será formado por unidades de produção de derivados de petróleo e de produtos petroquímicos de segunda e terceira geração.³¹ Também está prevista a atração de empresas de terceira geração para os municípios vizinhos ao Complexo e ao longo do futuro Arco Rodoviário da Região Metropolitana do Rio. Essas empresas utilizarão os petroquímicos de segunda geração como matéria-prima para a fabricação de componentes automotivos, eletrodomésticos, materiais cirúrgicos, etc.³²

A Petrobras e o governo federal consideram o Comperj fundamental para reduzir a importação de produtos petroquímicos pelo Brasil, com o processamento de cerca de 165 mil barris/dia de petróleo nacional na primeira unidade de refino e igual volume em uma segunda unidade, a ser inaugurada três ou quatro anos após a inauguração do empreendimento. Com isso, serão gerados 212 mil empregos diretos, indiretos e por efeito renda.

A localização do complexo foi anunciada em março de 2006. Baseando-se em estudos técnicos, econômicos, ambientais e sociais, a companhia decidiu implantar o empreendimento no município de Itaboraí, onde ele deve ocupar uma “área de 45 milhões de metros quadrados, o equivalente aproximado a mais de seis mil campos de futebol”.³³ A disponibilidade de área para a prevista expansão do complexo foi um dos fatores determinantes para a escolha do município (FÓRUM COMPERJ, 2012).

Itaboraí também se beneficia da proximidade com os portos de Itaguaí e Rio de Janeiro (Figura 1), com os terminais portuários de Angra dos Reis, Ilhas d'Água e Redonda e das rodovias e ferrovias que atendem a região. Com uma economia ainda predominantemente rural e uma população de cerca de 230 mil habitantes, o município é classificado entre os de médio desenvolvimento humano: seu Índice de

³⁰ Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaes), mestre em Administração, especialista em Gestão Estratégica e graduada em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

³¹ A indústria petroquímica é dividida em três estágios: 1) as indústrias de 1ª geração produzem componentes básicos a partir do petróleo refinado, como propeno, butadieno, etc.; 2) as indústrias de 2ª geração trabalham na transformação desses componentes em produtos petroquímicos finais, como polipropileno, polivinilcloreto, poliéster, entre outros e 3) as indústrias de 3ª geração transformam em produtos finais de consumo os produtos oriundos das indústrias da 1ª e 2ª geração.

³² “Cabe ressaltar que a atração dessas indústrias depende também de uma maior atratividade por parte das esferas municipal e estadual”, diz o *website* do Comperj (<<http://www.comperj.com.br/Numeros.aspx>> Acesso em: 14 set. 2012). Os números que se seguem foram obtidos no mesmo *website*.

³³ Idem.

Desenvolvimento Humano (IDH) foi de 0,737 no levantamento de 2000, situando-o na 66ª posição entre os 92 municípios do Estado do Rio. Localizado a apenas 45 quilômetros da capital do estado, Itaboraí faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que abrange outros 15 municípios.

Parte desses municípios, além de outros que não integram a Região Metropolitana, formam a área de influência direta e indireta do Comperj. São os primeiros a sentir a transformação econômica trazida pela implantação do complexo, com a geração de empregos, o aumento da arrecadação, a criação de novas indústrias, etc.

Figura 1. Localização do Comperj



Fonte: www.forumcomperj.com.br/

No entanto, como costuma ocorrer na instalação de grandes empreendimentos, esses efeitos positivos são acompanhados de consequências sociais e ambientais indesejadas. Baseando-se em estudos de diversos autores, Gaspar (2012) aponta o que ocorreu em outras regiões do próprio Estado do Rio de Janeiro impactadas pela exploração petrolífera, como a Região dos Lagos e o Norte Fluminense. O enriquecimento de parte da população juntamente com o afluxo de trabalhadores pobres sem qualificação, a favelização, o crescimento da prostituição e da criminalidade, a expansão dos bolsões de pobreza, a intensificação das desigualdades e a degradação ambiental são alguns dos efeitos perversos citados pela autora.

Na área de influência do Comperj, diante dos possíveis impactos sociais decorrentes da implantação do complexo, os municípios fundaram o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), com o objetivo de definir estratégias e atuação conjuntas.

Criado em outubro de 2006, poucos meses depois de anunciado o local de instalação do Comperj, o Conleste foi instituído inicialmente por 11 municípios que compõem a chamada Área de Abrangência Regional do empreendimento: Itaboraí, São Gonçalo, Niterói, Maricá, Tanguá, Magé, Guapimirim, Rio

Bonito, Silva Jardim, Casimiro de Abreu e Cachoeiras de Macacu. Outros quatro municípios aderiram à iniciativa nos anos seguintes: Saquarema (2009), Teresópolis (2010), Araruama (2011) e Nova Friburgo (2012).

Do ponto de vista do planejamento regional, a instituição do Conleste representa um avanço no sentido da gestão integrada e, ao mesmo tempo, um desafio adicional para o compartilhamento das negociações e decisões sobre as ações a serem implementadas no âmbito da região de influência do Comperj. A formação do consórcio exige dos municípios que o compõem uma estruturação básica dos aspectos organizacionais e a sistematização das informações sobre suas respectivas realidades. (FÓRUM COMPERJ, 2012).

Figura 2. Municípios integrantes do Conleste



Fonte: www.forumcomperj.com.br/

A criação da Câmara Temática de Gênero

De acordo com Laczynsky e Teixeira (2011), a ação cooperada no âmbito municipal representa uma das possíveis respostas para os diferentes problemas decorrentes do processo de descentralização das políticas sociais. Demandas que antes estavam sob a responsabilidade da União ou dos estados passaram a pressionar fortemente o poder público local. Somar esforços no enfrentamento dos problemas socioeconômicos dos territórios, sobretudo nos municípios de pequeno porte, tornou-se uma necessidade imperiosa.

O fato de os consórcios municipais se constituírem territorialmente com base no problema diagnosticado e de abrirem canais de participação pode significar um aumento da qualidade do engajamento social. A discussão do problema passa a se orientar por um interesse coletivo ampliado, que

consegue suplantar as fronteiras físicas de cada lugar e construir uma lógica política mais solidária.

Dessa maneira, abre-se espaço para a participação comunitária legitimar a nova institucionalidade político-administrativa e cria-se o ambiente necessário para os gestores colocarem o interesse público acima das diferenças partidárias – condição para que esse tipo de experiência possa lograr êxito (LACZYNSKY e TEIXEIRA, 2011).

Percebe-se aí uma janela de oportunidades. No caso do Conleste, a criação do consórcio significou um momento propício também para trazer à agenda de prioridades da região a discussão sobre políticas de gênero.

A ONU-Habitat já havia apontado o impacto da implantação do Comperj nos municípios da Região Metropolitana Leste do Rio de Janeiro, no âmbito de uma parceria com a Petrobras e com o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadores do Núcleo desenvolveram o projeto “Monitoramento de Indicadores Socioeconômicos dos Impactos do Comperj em sua Região de Influência”.

A primeira fase desse projeto, concluída em 2011, diagnosticou as deficiências dos municípios a serem atendidas por políticas públicas em áreas como educação, saúde, urbanismo, habitação, saneamento básico e meio ambiente. O projeto é orientado pelos oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e sua segunda fase deve ser concluída em 2013.

Tendo-se em vista os ODM, e não obstante a realização do “Monitoramento”, persistia uma inquietação sobre o impacto específico da implantação do Comperj na vida das mulheres da região.

Para discutir essa questão com os gestores locais, a ONU-Habitat propôs a realização de um seminário de capacitação sobre planos diretores participativos, gênero e políticas públicas no âmbito do Conleste. O evento foi realizado no Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, no dia 15 de maio de 2012, com o apoio do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

A partir das discussões do seminário foi criada a Câmara Temática de Gênero, formulada com planejamento estratégico, alto rigor metodológico e respaldada por profissionais com grande experiência prática e acadêmica. A implementação da Câmara ainda está em curso, mas, na análise do seu processo de formulação e implementação, bem como da sua preparação cautelosa e criteriosa, percebe-se que se trata de uma iniciativa que pode servir de exemplo a vários outros municípios.

A criação da Câmara se justifica diante da realidade contraditória da região abrangida pelo Conleste, onde o potencial desenvolvimentista trazido pela implantação do Comperj coexiste com grandes desigualdades, inclusive de gênero.

A questão de gênero no contexto das políticas públicas

A temática de gênero tem sido discutida em encontros e conferências mundiais nas últimas décadas, destacando-se o estabelecimento dos ODM, em 2000. O 3º desses objetivos preconiza a igualdade entre os sexos e a valorização das mulheres. De um ponto de vista mais abrangente, porém, a questão de gênero é transversal, o que significa dizer que perpassa todos os oito objetivos.

Segundo o Banco Mundial, as mulheres desempenharam um papel primordial no alcance da redução da pobreza na última década, já que as suas taxas de participação no mercado de trabalho cresceram 15% entre os anos de 2000 e 2010.³⁴ Nesse contexto, o Banco propõe que as políticas públicas se concentrem em três objetivos: a expansão das oportunidades para as mulheres no mercado de trabalho, o aumento da capacidade delas de estabelecer e alcançar metas e o apoio aos lares pobres chefiados apenas por mulheres.

De acordo com Dantas (2012), estudos sobre gênero, sexo e sexualidade entraram em um processo de aceleração impressionante desde as primeiras décadas do século XX, devido a uma razão muito simples: a vida real tem sido sempre mais ágil, rápida, transformadora e inovadora do que os intelectuais têm conseguido acompanhar. Essa produção variadíssima se apoia nos estudos de gênero como instrumentos ideológicos e militantes para a defesa de políticas públicas e leis que apressem o alcance do equilíbrio social entre homens e mulheres, especialmente no mundo ocidental.

Para o autor, esses estudos respaldam decisões políticas e governamentais e arcabouços jurídicos e legais que resultam em novas regras sociais. Como, historicamente, era o gênero feminino que se encontrava em desvantagem no Ocidente, a maioria dos estudos e das novas leis se refere a ele ou busca protegê-lo. Sendo assim, a caminhada na direção de maior justiça social em relação às mulheres é incontestavelmente um dos maiores avanços do mundo ocidental.

Ao avaliar a trajetória das mulheres nas três últimas décadas, Jussara Reis Prá e Lea Epping (2012) lembram o esforço para mudar as normas vigentes sobre as concepções de gênero e estabelecer as bases para buscar a igualdade de direitos; ressaltando a experiência participativa das brasileiras e seu empenho no âmbito das Nações Unidas e das instâncias sociais e governamentais para obter os recursos necessários a essa empreitada.

Porém, ao se pensar nos próximos decênios, percebe-se que esses esforços continuam a ser indispensáveis, apesar dos muitos resultados já obtidos na diminuição das desigualdades de gênero no Brasil.

Por exemplo: a designação das mulheres como titulares de benefícios em programas governamentais, a partir dos anos 1990, tem gerado o questionamento sobre se elas seriam o alvo direto

³⁴ Cf. <<http://www.worldbank.org/pt/news/2012/08/29/women-play-key-role-in-economic-gains-in-latin-american-and-caribbean>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

das políticas ou apenas o meio para se atingir as famílias e as comunidades. Isso mostra a importância de se considerar a questão de gênero como um tema transversal, a fim de se garantir não apenas a expansão da cidadania feminina, como também os direitos humanos e a equidade.

Dentre 135 países no ranking do Índice Global de Desigualdade de Gênero, medido pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupou o 62º lugar em 2012. Segundo o Fórum, “o Índice é projetado para medir hiatos (desigualdades) de gênero no acesso a recursos e oportunidades em cada país”. A posição brasileira em 2012 mostra um grande avanço em relação ao ano anterior, quando o país foi o 82º colocado. Porém, de 2006 a 2011, o crescimento médio dos índices foi de 4,03%, enquanto o Brasil apresentou uma melhora de apenas 2,1% no período.³⁵

Os subíndices relativos à saúde e à educação foram os que registraram o melhor desempenho no Brasil, ressaltando a ampliação do acesso a serviços de saúde e o fato de a presença das mulheres nos níveis médio e superior de ensino ter ultrapassado ligeiramente a dos homens.

Prá e Epping (2012) lembram que a sociedade brasileira dispõe hoje de espaços significativos de participação e reivindicação no âmbito internacional. No caso das mulheres, encontram-se diversos instrumentos para a proteção e a expansão de seus direitos. Tais instrumentos foram se ampliando historicamente por meio da ratificação de planos, acordos, tratados ou protocolos, e isso pode ser creditado ao empenho e à mobilização de mulheres e grupos feministas. Por meio do diálogo e de decisões negociadas com instâncias sociais e governamentais, surge a possibilidade de intervir no desenho e na gestão de políticas públicas, incluindo a garantia de direitos e a equidade de gênero.

As autoras reiteram, ademais, a mudança qualitativa no tratamento dos direitos humanos e da cidadania feminina, registrada em documentos resultantes de conferências (e não apenas das que se ocuparam especificamente das questões de gênero). Em suma, como resultado dos espaços de participação, reivindicação, cooperação e representação. Citando Stromquist³⁶ (1996 apud PRÁ e EPPING, 2012), as autoras afirmam que, durante as conferências da ONU, os vários esforços internacionais nas linhas de gênero sempre foram iniciados por grupos de mulheres, geralmente vinculadas a redes de desenvolvimento dentro das organizações não-governamentais.

Durante essas conferências, – a saber, México, 1975; Copenhague, 1980; Nairóbi, 1985; Beijing, 1995 –, foram realizadas sessões paralelas, denominadas de “contraencontros”, em que após os debates eram elaborados relatórios (documentos-sombra ou alternativos) que destacavam os problemas enfrentados pelas mulheres, formulando recomendações aos representantes governamentais presentes no encontro oficial. (PRÁ e EPPING, 2012)

³⁵ Disponível em: <<http://www.weforum.org/>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

³⁶ STROMQUIST, Nelly P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero. Perspectivas comparativas. *Revista Brasileira de Educação*, n. 1, p. 27-49, jan./abr. 1996.

Segundo Fernanda Papa (2012), por meio da estratégia da transversalidade³⁷ a coalizão feminista se fortalece no interior dos governos, procurando contribuir para a construção da perspectiva de gênero em diferentes políticas. Além disso, há certo consenso no reconhecimento de que “atuar de forma transversal” é cada vez mais necessário para lidar com problemas sociais complexos, como são as questões de gênero, na busca por respostas mais eficientes da gestão pública.

No entanto, longe do “discurso fácil” segundo o qual serão tratados de forma transversal os direitos específicos das mulheres – e também de negros, homossexuais, jovens, idosos e deficientes –, a transversalidade representa um desafio. Papa (2012) afirma que esse discurso muitas vezes não deixa claro quem fica responsável por desenvolver as ações, nem com que prioridade política e orçamentária. Ela observa, porém, que a existência de apoio às políticas transversais dentro e fora do governo pode viabilizar a costura com as áreas setoriais, de forma a reunir os recursos políticos e orçamentários para a execução das ações.

A percepção das/os entrevistadas/os sobre a Câmara Temática de Gênero

Para a análise desta iniciativa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores que participaram ativamente do processo (*ver lista de entrevistados ao final do texto*). Também foram consultados documentos e publicações institucionais. Apresentamos a seguir os aspectos da Câmara Temática de Gênero ressaltados pelos entrevistados.

O coordenador técnico da ONU-Habitat, Oscar Marmolejo, destaca as características que diferenciam o Conleste dos demais consórcios existentes no país.

“No Brasil existem muitos consórcios, mas são consórcios temáticos, de saúde, resíduos sólidos, de bacias hidrográficas... Este assume na sua abrangência o que significa o direito à cidade, integrando o desenvolvimento como um todo. Este tipo de consórcio pode ser considerado único.”

O apoio da ONU-Habitat e do Programa Interagencial à criação da Câmara Técnica de Gênero foi considerado oportuno. No momento em que o Conleste criava câmaras temáticas de saúde, educação, etc., os gestores perceberam que havia muitos problemas, dificuldades e projetos semelhantes em todos os municípios, mas ainda não havia uma articulação relacionada à temática de gênero.

O seminário realizado em maio de 2012 mostrou o que estava sendo realizado nos municípios e revelou que aquela era a ocasião adequada para incidir no planejamento territorial e regional do Conleste, principalmente sobre a visão de gênero.

A ONU-Habitat e o Programa Interagencial, assim como a Secretaria de Políticas para Mulheres, aproximaram-se do Conleste nesse momento, quando se iniciavam as discussões e a formatação de um

³⁷ Adaptação da expressão *gender mainstreaming*, que significa igualdade de gênero no curso principal da pauta das políticas em espaços internacionais, como no âmbito das Nações Unidas e da União Europeia, e principalmente na literatura de língua inglesa (PAPA, 2012).

plano diretor regional. Com o apoio do Programa Interagencial, iniciou-se a estruturação do que seria a proposta programática da Câmara Temática de Gênero. O objetivo era incluir a temática de gênero na pauta de discussões do consórcio, de modo transversal.

Com o Programa Interagencial, a participação das Nações Unidas nesse processo assumiu uma nova perspectiva. “O olhar da ONU-Habitat é muito técnico e [o Programa Interagencial] deu essa possibilidade para que nosso olhar fosse mais aberto”, diz a coordenadora regional de gênero da ONU-Habitat, Diana Medina.

Para os municípios da região, tanto a constituição de um consórcio com a abrangência do Conleste como a formulação de políticas de gênero são experiências inéditas. Ângela Fontes, Superintendente dos Direitos da Mulher do Estado do Rio de Janeiro (Sudim), ressalta a importância da iniciativa no contexto da região:

“No Conleste, as questões econômicas são muito fortes, especialmente com o Comperj. A gestão do território influencia diretamente a vida das pessoas; o que as grandes corporações fazem está impactando diretamente o dia a dia de mulheres e homens.”

Na opinião de Eliane Paes, secretária de Planejamento Urbano do município de Casimiro de Abreu, isso traz para a Câmara Temática a responsabilidade de buscar as melhores estratégias para se fortalecer e ganhar credibilidade.

Ela sinaliza algumas das diretrizes que devem orientar a atuação da Câmara:

“Não queremos reproduzir valores que já são ultrapassados. Uma coisa interessante é a questão comportamental: explorar este outro lado, para ter uma estratégia para agir. A mulher merece outro tipo de tratamento, para que se perpetue uma boa educação, uma cultura de valor e maior apoio, tanto governamental como dentro da família... Em todas as áreas, tem que ter uma oportunidade maior. Por exemplo, que tipo de trabalho nós estamos pensando para a mulher, fazendo o quê e como? Como vão ficar os filhos?”

Diana Medina acrescenta que um dos objetivos é fazer com que a mulher não se perca dentro desse processo de tantas mudanças. Ela acredita que, por causa da instalação do Comperj, o novo papel da mulher no mercado de trabalho será um tema muito discutido na Câmara. Outros temas serão a questão da violência (com a discussão da nova realidade trazida pela Lei Maria da Penha) e o acesso das mulheres à educação, à assistência à saúde e aos espaços públicos de poder.

A coordenadora da ONU-Habitat assinala os próximos desafios para o desenvolvimento do processo de implementação da Câmara:

“[A Câmara] deve ter de fato uma incidência direta nos planos diretores municipais e regionais. Dessa forma, manter a Câmara Temática atuante, relevante, atualizada e ativa dentro das políticas públicas é difícil, porque são 15 municípios com interesses diferentes. O processo de costurar os interesses será um desafio muito grande”.

Para o diretor regional da ONU-Habitat, Alain Grimard, o grande desafio “é envolver instituições locais e regionais, identificando líderes locais e mulheres, além de manter e divulgar [a Câmara]”.

Já o coordenador técnico, Oscar Marmolejo, aponta a instrumentalização da Câmara Temática, o estabelecimento de linhas programáticas, como desafios para sua implementação:

“Já é uma grande vitória ter formado a Câmara Temática, agora temos que operacionalizar e incentivar para que se contemple a perspectiva de gênero na proposta de plano diretor regional. É fundamental a participação do governo do estado como articulador, e ele tem mostrado essa disponibilidade, com a participação da Sudim trazendo ao Conleste uma perspectiva do estado para as políticas de gênero.”

Como aspectos inovadores da experiência, as/os entrevistadas/os apontaram características que podem ser resumidas em três eixos centrais: articulação intermunicipal; transversalização de gênero; e mudança de paradigmas, principalmente valores, crenças e atitudes, em busca de melhores condições educacionais e de trabalho para as mulheres.

Conclusão

Produzir conhecimentos, conceitos e percepções que buscam refletir sobre a realidade cotidiana de pessoas em situação de desigualdade permite o questionamento do atual modelo de políticas públicas, levando a novas formas de conceber soluções para as mazelas sociais.

Embora ainda esteja em curso, a implementação da Câmara Temática de Gênero do Conleste pode servir de exemplo a vários outros municípios.

Já foi definido um calendário das próximas atividades da Câmara, com foco nas trabalhadoras das empresas que se instalaram nos municípios integrantes do consórcio e nas moradoras da região.

Será necessário fazer um levantamento das necessidades das novas moradoras (como creches, escolas, etc.) e verificar em que medida elas são atendidas pelas políticas públicas. Além disso, é preciso definir políticas para combater a desigualdade de gênero no mercado de trabalho, proporcionar maior autonomia financeira às mulheres e protegê-las contra a violência de gênero.

Referências

- DANTAS, Marcelo. Masculino, Feminino, Plural. In: *Diversidade sexual e trabalho*. FREITAS Maria Ester de; DANTAS, Marcelo (orgs.). São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- LACZYNSKY, Patrícia; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; Os limites de um consórcio municipal em condições assimétricas de poder: o caso do Cinpra no Maranhão. In: *Cadernos Adenauer – Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 4, 2011.
- PAPA, Fernanda C. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política. *Programa de Pós Graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo* (Dissertação de mestrado). São Paulo: FGV-Eaes, 2012.
- PRÁ, Jussara Reis; EPPING, Lea. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n. 1, Abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000100003&lng=en&nrm=iso>.

Sites consultados

- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>
Comperj: <http://www.comperj.com.br/>
Fórum Comperj: <http://www.forumcomperj.com.br/>
ONU Mulheres: <http://www.unifem.org.br/>
Petrobras: <http://www.petrobras.com.br>
SPM: <http://www.sepm.gov.br>

Entrevistadas/os

Alain Grimard
Diretor Regional da ONU-Habitat

Angela Fontes
Superintendente da Superintendência dos Direitos da Mulher do Estado do Rio de Janeiro (Sudim), da Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos.

Carmen Lúcia Kleinsorgen de Souza Motta
Secretária de Meio Ambiente de Rio Bonito

Diana Medina De La Hoz
Coordenadora Regional de Gênero da ONU-Habitat

Eliane Benjamin Paes
Secretária de Planejamento Urbano de Casimiro de Abreu

Oscar Fernando Marmolejo Roldan
Coordenador Técnico da ONU-Habitat no Conleste

Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas

Durante o mês de agosto de 2011, declarado pela ONU como o Ano Internacional dos e das Afrodescendentes, a ONU Mulheres e a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) realizaram em oito capitais brasileiras o Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas, a fim de melhorar a compreensão dos profissionais da imprensa sobre esses conceitos, bem como sobre o papel da mídia no combate à discriminação.

Com o mesmo objetivo, foi publicado o Guia para Jornalistas sobre Gênero, Raça e Etnia, disponível também para download gratuito na internet e em aplicativo para smartphone. Em outubro, o curso ganhou uma versão in company, realizada na sede da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC).

Este artigo pretende apresentar os resultados obtidos pela experiência, bem como os limites e obstáculos que ela enfrentou. Antes, porém, descreve o contexto em torno da iniciativa, ou seja, as características da cobertura da imprensa sobre as questões de cidadania (como são as que envolvem gênero, raça e etnia), a concentração da propriedade do setor de comunicação no Brasil e certos aspectos profissionais do jornalismo no país. A descrição desses elementos tem por objetivo facilitar a compreensão não apenas dos motivos que levaram à criação do curso, como também dos efeitos de sua realização.

Jornalismo e cidadania

Em todo o mundo discute-se a responsabilidade da mídia e, especificamente, o papel do jornalismo na preservação dos valores democráticos em meio à exacerbação da influência dos mercados, à crise da representação política, à formação de oligopólios em vários setores da economia (inclusive no setor de comunicação) e aos avanços e desafios trazidos pelas novas tecnologias.

Neste aspecto, para resumir o paradoxo do nosso tempo, basta dizer que, graças ao desenvolvimento tecnológico, hoje a informação pode chegar instantaneamente a quase todo o planeta, mas essa mesma informação não é capaz de revitalizar o debate público sobre os temas que realmente importam. O entretenimento assume o lugar da informação, o particular prepondera sobre o geral e a reflexão é suprimida pela avalanche de notícias.

O problema da sub-representação das questões da cidadania social decorreria também da natureza do jornalismo praticado num contexto de mercado, focalizado em critérios de noticiabilidade que privilegiam os acontecimentos pontuais, as pessoas importantes, o número, o impacto imediato e não os processos de longa duração. Nesse caso, as camadas mais pobres da sociedade só alcançariam visibilidade no noticiário em ocorrências pontuais extremas: acidentes, chacinas, confrontações, calamidades, ocupações. (SOARES, 2009, p. 141).

No Brasil, esse fenômeno ganha conotações particulares, algumas ainda mais perversas do que em outras democracias, dadas as condições sociais vigentes no país e a histórica concentração da propriedade dos meios de comunicação, que se acentuou nos últimos anos.

Atualmente apenas seis grupos familiares dominam os principais veículos de comunicação do país. Além disso, uma investigação da Procuradoria da República do Distrito Federal constatou em 2006 que um cada dez deputados é proprietário direto de emissoras de rádio ou televisão, o que é proibido pela Constituição e demonstra o uso político, no mau sentido, do controle sobre os meios de comunicação. No Senado, um total de 25 senadores (quase um terço dos representantes) eram donos de empresas de rádio e TV, segundo um levantamento realizado pelo jornalista Renato Cruz.³⁹

A concentração do setor também se evidencia na chamada verticalização, que ocorre quando um mesmo grupo ou empresa exerce o controle sobre diversos tipos de mídia: jornais, revistas, emissoras de rádio e TV, portais de internet, agências de notícias, etc. Dessa forma, é possível notar a presença dos grandes grupos que dominam a comunicação de massa no Brasil em praticamente todos os segmentos do

³⁸ Jornalista, mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-Eaes).
³⁹ CRUZ, 2008.

mercado.

Se esse quadro já não favorece o aprofundamento da democracia no Brasil (visto que o próprio setor de comunicação não é democratizado), tampouco as condições do mercado de trabalho dos jornalistas contribuem para que eles atuem na defesa da cidadania, tarefa das mais importantes em um país tão marcado por desigualdades sociais.

A partir de 1969, por determinação de um decreto-lei promulgado em pleno regime militar, o exercício da profissão passou a ser exclusividade dos egressos das faculdades de jornalismo. Até então, essa atividade era a segunda carreira de muitas pessoas habilitadas apenas com o talento para a escrita, uma certa cultura geral, uma curiosidade ilimitada e o desejo de acompanhar de perto os acontecimentos. Médicos, advogados, economistas e muitos outros profissionais tinham no jornalismo um complemento às suas ocupações e às suas rendas e havia até mesmo funcionários públicos que davam expediente nas redações, sem se incomodar nem serem incomodados por eventuais conflitos de interesse.

A obrigatoriedade do diploma para o exercício do jornalismo, antiga reivindicação das entidades sindicais dos jornalistas, sempre foi muito questionada. Extinta por decisão do Supremo Tribunal Federal em 2009, pode ser restabelecida pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 33/2009, conhecida como “PEC dos jornalistas”, já aprovada pelo Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados. Independentemente da discussão sobre sua legitimidade, o fato é que a exigência do diploma fez os cursos de jornalismo se multiplicarem pelo país. Atualmente, há 316 cursos, sendo 255 em instituições privadas e 61 em universidades públicas.

No entanto, se foi decisivo para a profissionalização da atividade, eliminando do jornalismo os estigmas do segundo emprego e do diletantismo, o diploma obrigatório não assegurou a formação de jornalistas plenamente preparados para lidar com as questões da cidadania, no contexto de uma sociedade em que também o acesso à informação é profundamente desigual.⁴¹

O “povo” são os outros

Ao terminar a faculdade, o jornalista encontra nas redações um ambiente cada vez menos propício a uma atuação comprometida com a defesa da justiça social e de outros valores democráticos. O veterano jornalista Audálio Dantas, considerado um dos mestres da grande reportagem no Brasil, com mais de cinquenta anos de profissão, cita um colega da sua geração para sintetizar a transformação que ambos presenciaram nas condições de trabalho dos jornalistas:

⁴⁰ Segundo o Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina, em pesquisa apoiada pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) e pelo Fórum Nacional de Professores de Jornalismo (FNPJ). Disponível em: <http://coletiva.dominiotemporario.com/site/noticia_detalle.php?idNoticia=45337>. Acesso em: 7 ago. 2012.

⁴¹ “As exigências profissionais para esta formação superam as disciplinas ministradas atualmente e remetem tanto a conteúdos novos, diante das inovações tecnológicas, quanto a conteúdos que sempre faltaram, e que estão além do confinamento das redações.” (SCHUCH, 2002).

“O clima na redação hoje é muito diferente; os valores humanos desapareceram. Joel Silveira dizia que hoje temos 'redações assépticas'. Não há mais o cafezinho derramando sobre as mesas, o chefe de redação gritando... enfim todas aquelas coisas que humanizavam o ambiente. Você vai a uma redação de jornal e vê todo mundo trabalhando em silêncio, cada um em sua baia...”

42

O perfil socioeconômico do próprio jornalista também se alterou profundamente nas últimas décadas. Até os anos 70 (quando a exigência do diploma passou a vigorar) era comum o jornalista com padrão de vida próximo ao do proletariado ou da classe média baixa, que morava no subúrbio e ia para o trabalho de transporte público. O jornalista de hoje, ao menos o das grandes empresas de comunicação nas principais capitais do país, geralmente é um cidadão oriundo da classe média alta, com padrão de consumo sofisticado, que anda de carro, mora em bairros nobres e tem restritas relações fora do círculo profissional e da lista de fontes. Por outro lado, como se verá adiante, suas condições de trabalho estão longe de lhe assegurar um mínimo de bem-estar, segurança e conforto.

Obviamente, esse estilo de vida influencia sua visão de mundo, determina grande parte das suas escolhas, molda a realidade que ele vê. Na prática, isso significa que os jornalistas não se consideram parte do que no Brasil se convencionou chamar de “povão”, ou seja, a grande massa de assalariados cuja vida cotidiana depende basicamente da oferta de serviços públicos, como saúde, educação, transporte e segurança. Na rotina das redações, tais pessoas não são vistas como integrantes da mesma comunidade em que vivem os jornalistas, mas apenas como personagens das histórias relatadas a cada edição, fonte das declarações quase anônimas que ilustram notícias e reportagens. Como se deduz da expressão “povo fala”, surrado reducionismo da gíria jornalística, para os jornalistas o “povo” são os outros.

Com isso, não se pretende defender a proletarização dos jornalistas como forma de fazê-los sentir mais de perto a realidade da maioria da população, mas apenas mostrar que a falta de uma formação adequada, aliada às condições de vida e trabalho dessa classe profissional, torna mais difícil que eles compreendam adequadamente uma série de questões que envolvem a cidadania no Brasil.

As novas tecnologias, que teoricamente vieram facilitar o trabalho da imprensa, parecem ter colaborado para essa situação, conforme aponta Audálio Dantas:

“As novas tecnologias levaram os jornalistas a se isolarem da rua, fazendo matérias a distância (por telefone e pela internet), com um distanciamento em relação aos fatos da realidade. Mesmo que seja de

⁴² Entrevista ao autor.

origem humilde, ao atingir um *status*, o jornalista se distancia. Nesta uniformização trazida principalmente pela novas tecnologias, os jornalistas se habitua com a rotina, de forma a não enxergar os problemas.”

43

O distanciamento em relação ao “povo” e às ruas muitas vezes caminha *pari passu* com uma abissal ignorância sobre o funcionamento da administração pública, além de uma ostensiva indiferença pelas reivindicações dos movimentos sociais e de uma postura individualista em relação aos próprios colegas de profissão.

De maneira geral, o jornalista é um trabalhador cada vez mais refratário à sindicalização e a qualquer forma de organização corporativa. “Nunca fomos uma categoria com atuação importante em termos de defesa de nossos direitos, de organização sindical – isso é visto [pelos jornalistas] como coisa para trabalhador braçal, metalúrgico, etc.”, observa Dantas, que também foi presidente do Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo e da Fenaj. Essa característica, porém, tem sido reforçada nos últimos anos pela contratação de jornalistas jovens, de acordo com um estudo de Roberto Heloani, psicólogo, professor e pesquisador da Fundação Getulio Vargas:

“Como os mais velhos não têm mais saúde para acompanhar o ritmo frenético imposto pelo capital, os patrões apostam nos jovens, que ainda têm saúde e são completamente despolitizados. Porque estão começando e querem mostrar trabalho, eles aceitam tudo e, de quebra, não gostam de política ou sindicato, o que provoca o enfraquecimento da entidade de luta dos trabalhadores.”

44

Cumprindo jornadas de trabalho que corriqueiramente chegam a 12 e até 14 horas diárias, acumulando diversas funções enquanto assistem ao ininterrupto enxugamento das equipes e submetendo-se a relações de emprego cada vez mais precárias, os jornalistas de hoje parecem contentar-se com a substituição da organização de sua classe profissional pelo *glamour* e pelo *status* de que ela ainda desfruta em nossa sociedade e que fascina sobretudo os jovens.

45

Para completar o perfil, acrescente-se a crescente predominância feminina na profissão. De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, dos 20.961 jornalistas formalmente empregados no país em 2002, cerca de 45% eram mulheres, percentual que subiu para 54,4% em 2008. No entanto, em 2004 o salário médio das jornalistas correspondia a 78,77% do

⁴³ Idem.

⁴⁴ HELOANI, 2006 (*apud* TAVARES, 2010).

⁴⁵ “O trabalho realizado por Roberto Heloani verificou que, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, 93% dos jornalistas já não têm carteira assinada ou contrato.” (TAVARES, 2010)

salário médio dos jornalistas.

O mundo hierarquizado das redações

Jovens, de classe média, despolitizados, individualistas, pouco sociáveis e predominantemente do sexo feminino: eis o retrato do jornalista brasileiro típico dos nossos dias. Trata-se, evidentemente, de uma ampla generalização, ainda mais se considerarmos a imensa disparidade de salários da categoria, mas antes que se diga que o quadro é falso e absurdo por ser demasiado abstrato, convém apontar outra característica marcante desta profissão: a sua grande estratificação. Poucas profissões são tão estratificadas⁴⁷ quanto o jornalismo e, para entender tal aspecto, uma classificação, ainda que grosseira, pode ser útil.

No topo da pirâmide das redações estão os diretores de redação e editores-chefes⁴⁸, que definem as linhas editoriais dos veículos, atuando não apenas como correias de transmissão da visão de mundo e dos compromissos assumidos pelos proprietários, mas também impondo suas próprias convicções, formas de pensar e estilos de trabalho sobre toda a equipe de jornalistas. É importante notar que este segundo papel muitas vezes se faz mais presente do que o primeiro: na medida em que os acionistas controladores da empresa de comunicação não estão cotidianamente ratificando cada texto ou imagem que ela produz, o diretor de redação ou editor-chefe tem grande autonomia para determinar *o quê* e principalmente *como* será publicado ou transmitido.

Também numa posição superior, às vezes ocupando o mesmo espaço do primeiro grupo, brilham aqueles e aquelas que podemos chamar de “estrelas” do jornalismo: profissionais alçados à condição de celebridades; rostos, vozes e nomes conhecidos pela aparição frequente na TV ou no rádio, ou ainda graças à assinatura de reportagens de impacto e colunas em jornais, revistas e portais da internet. São pessoas que recebem pedidos de autógrafa quando saem às ruas, chegam a ter a vida privada exibida em revistas de celebridades e ganham salários bem elevados, às vezes equivalentes aos de jogadores de futebol ou atores e atrizes de telenovelas. A diferença principal deste grupo em relação ao anterior é que sua característica distintiva é a *fama* (mesmo que em círculos restritos dos chamados “formadores de opinião”), enquanto o primeiro grupo se destaca mais pela *posição de mando*.⁴⁹

⁴⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho - Secretaria de Políticas de Emprego e Salário (SPES). *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Disponível em: <www.fenaj.org.br/arquivos/numero_jornalistas.xls>. FEDERAÇÃO Nacional dos Jornalistas. *Salário médio dos jornalistas no Brasil 2004 – Fenaj*. Disponível em: <www.fenaj.org.br/arquivos/salarios_dos_jornalistas.doc>. Acesso em: 1º ago. 2012.

⁴⁷ “estratificar: (...) 3.Soc. Dividir (grupos humanos) em níveis ou camadas hierarquicamente organizadas, de acordo com certos critérios.” DICIONÁRIO Online Caldas Aulete. Disponível em: http://aulete.uol.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbete&palavra=estratificar#ixzz24LswKKEv. Acesso em: 1º ago. 2012.

⁴⁸ A nomenclatura dos cargos e a descrição das funções pode variar de uma empresa de comunicação para outra, ou mesmo conforme o veículo. O que se faz aqui é uma simplificação, para facilitar o entendimento da estrutura.

⁴⁹ Essa diferenciação não impede que um mesmo jornalista esteja ao mesmo tempo nos dois grupos, como acontece com os âncoras dos telejornais, que tanto editam como apresentam os programas. A propósito, o professor Luís Martins, da Universidade de Brasília (UnB), cunhou a

O estamento intermediário é formado pelos editores, que controlam a pauta dos veículos em cada editoria específica (política, economia, internacional, variedades, etc.), orientam o trabalho dos repórteres, fotógrafos e cinegrafistas e zelam pela qualidade e pela adequação aos padrões editoriais. Eles representam, por assim dizer, o primeiro “filtro” do material jornalístico.

A base da pirâmide é composta pelos repórteres, fotógrafos, cinegrafistas, redatores, produtores, pauteiros e outros profissionais que movimentam a gigantesca engrenagem de produção de textos e imagens.

Em torno desse sistema circula ainda uma vasta legião de assessores de imprensa, jornalistas que atuam em agências de comunicação e em todo tipo de instituição pública ou privada, desde organizações não-governamentais a grandes empresas multinacionais, passando por sindicatos e órgãos públicos, constituindo atualmente o segmento mais numeroso do mercado de trabalho e um sinal inequívoco de como as fontes de informação se diversificaram e se sofisticaram.

Portanto, a categoria geral “jornalistas” abrange um amplo espectro profissional, heterogêneo e estratificado, que comporta desde assalariados anônimos a ricas celebridades, passando por trabalhadores autônomos e por uma camada de executivos em diferentes níveis de poder e com distintos graus de influência sobre o que é escrito, gravado, filmado e fotografado.⁵⁰

O país da desigualdade

Todo esse contingente de profissionais vive e trabalha em um país que há quase duas décadas vem logrando avanços importantes na redução da pobreza, mas que ainda é marcado por uma profunda desigualdade social.

O índice de Gini, padrão internacional para a medição da desigualdade na distribuição de renda, caiu de 0,600 em 1995 para 0,508 em 2011. A proporção de pobres na população baixou de 28,7% em 1995 para 12,9% em 2011.⁵¹ Apesar disso, ainda há 40 milhões de pobres no país (quase a população da Espanha) e 16,2 milhões de brasileiros (população equivalente à da Holanda) em situação de miséria, ou seja, vivendo com menos de R\$ 70 por mês.⁵²

De acordo com recente relatório sobre as cidades latino-americanas produzido pelo Programa das

expressão “punhos rendados da profissão” para se referir aos “jornalistas consagrados que não necessitam mais das instâncias ou entidades de classe para regular as práticas de uma profissão que tem a aparência de uma profissão liberal. Apenas a aparência porque na verdade os jornalistas não passam de assalariados.” (*apud* ADGHIRNI, 2005, p. 55).

⁵⁰ Para Bourdieu (1997) o jornalista é uma entidade abstrata que não existe; o que existe são jornalistas diferentes segundo o sexo, a idade, o nível de instrução, o jornal, o meio de informação. Ele vê o mundo dos jornalistas dividido em conflitos, concorrências, hostilidades. Um mundo hierarquizado. (BOURDIEU, Pierre. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997; *apud* ADGHIRNI, 2005, p. 56).

⁵¹ BRASIL, 2012, p. 46.

⁵² BARBOSA, 2012, p. 62.

Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o Brasil ainda é o quarto país mais desigual da América Latina – ficando atrás apenas de Guatemala, Honduras e Colômbia.⁵³ Houve notável progresso nesse quesito: o país que hoje tem o sexto maior PIB do planeta (superando o do Reino Unido) no início da década de 90 do século passado era o campeão da desigualdade no continente. No entanto, dados de 2011 mostravam que a renda dos 20% mais ricos da população ainda era 16,5 vezes superior à dos 20% mais pobres, embora esse patamar seja inferior ao de 24 vezes, registrado em 2001.

Mas a desigualdade brasileira é multifacetada e não pode ser compreendida com base apenas na variável *renda*. Como resultado de um conjunto de fatores que se reforçam mutuamente – gênero, raça, faixa etária, localização geográfica, etc. –, a desigualdade também se manifesta de variadas formas, em inúmeros aspectos da vida social, como as oportunidades de acesso à educação e ao trabalho, as condições de saúde, a qualidade da moradia e a oferta de serviços públicos.

Dos 16,2 milhões de brasileiros que o Censo de 2010 apontou estarem vivendo em situação de miséria, 11,5 milhões se declararam pretos ou pardos. A taxa de analfabetismo, que na população brasileira como um todo recuou de 13,6% para 9,6% entre 2000 e 2010, ainda variava de 5,9% para os brancos a 13% para os pretos e 14,4% para os pardos, extremando-se também nos 4,4% da região Sudeste e nos 15,3% do Nordeste. Em 2011, ou seja, nove anos após o início da primeira experiência de cotas raciais em universidades brasileiras, a proporção da população negra (preta e parda) de 18 a 24 anos no ensino superior ainda era de menos de 20%, contra 25,6% da população branca nessa faixa etária.

Em relação às mulheres, o Brasil ainda é um país onde as trabalhadoras recebem em média 73,3% do que recebem os homens, de acordo com os dados de 2011. As brasileiras com 12 anos ou mais de estudo ganham 59,2% do rendimento dos homens com esse mesmo nível de escolaridade. Um estudo divulgado recentemente apontou que o Brasil tem o 7º maior índice de homicídios de mulheres, entre 84 países.⁵⁴

A discriminação e a desigualdade se agravam na intersecção entre gênero e raça: ser mulher e negra no Brasil significa estar no fim da fila para o acesso à educação e à saúde, ter ainda menos oportunidades de trabalho digno do que as mulheres brancas e ocupar a última posição na escala dos rendimentos.

Segundo os dados, 40,9% das pretas e pardas nunca haviam feito mamografia, contra 22,9% das brancas. Outras 18,1% das mulheres pretas e pardas nunca haviam feito o exame de Papanicolau, contra 13,2% das brancas. Em relação ao pré-natal, 71% das mães de filhos brancos fizeram mais de sete consultas; o número de mães de filhos pretos e pardos que passaram pelos mesmos exames é 28,6% inferior. (BASTHI, 2011b, p.23).

⁵³ MARFINATI, Bruno e Reuters TV. *Brasil é o quarto país mais desigual da América Latina, diz ONU*. Agência Reuters Brasil, 21 ago. 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSP87K06F20120821?sp=true>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

⁵⁴ ESTUDO sobre homicídio de mulheres coloca Brasil em 7º lugar no ranking mundial. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, 7 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,estudo-sobre-homicidio-de-mulheres-coloca-brasil-em-7-lugar-no-ranking-mundial,869796,0.htm>>. Acesso em: 7 mai. 2012.

Entre os indígenas, a situação não é menos alarmante: com uma taxa de mortalidade infantil que é o dobro da média nacional e com um índice de analfabetismo que em suas terras chega a ser mais de três vezes o verificado no país como um todo⁵⁵, eles sentem a desigualdade como uma ameaça constante à própria sobrevivência.

Se os indicadores sociais da Amazônia estão aquém da média nacional dos países que compartilham a floresta, as populações indígenas são ainda mais vulneráveis. (...) A alta incidência de malária, tuberculose e doenças sexualmente transmissíveis entre essas populações confirma a desigualdade. A taxa de incidência de tuberculose entre os indígenas do Brasil, por exemplo, é 101 para cada 100 mil pessoas. A média nacional é 37,9 casos para cada 100 mil. (LOURENÇO, 2011).

A “naturalização das desigualdades”

Como essa complexa realidade de um país tão desigual aparece na imprensa? Até que ponto o jornalismo reflete, revela ou esconde as contradições dessa sociedade? Os jornalistas têm conseguido perceber e apontar todas as lacunas de uma cidadania incompleta ou também contribuem, em seu trabalho cotidiano, para reiterar discriminações e injustiças?

Responder a essas perguntas exige um olhar abrangente sobre vários aspectos da atividade jornalística, entre os quais aqueles que viemos apontando até aqui.

É importante lembrar, primeiramente, que os jornalistas exerceram papel fundamental no restabelecimento da democracia no Brasil, após vinte anos de ditadura militar, não apenas por meio de sua atuação profissional nas brechas do regime autoritário como também pela mobilização sindical. O episódio da morte do jornalista Vladimir Herzog em uma prisão da ditadura, em 1975, com a subsequente reação da sociedade civil, liderada pelo Sindicato dos Jornalistas de São Paulo, simboliza aquele momento histórico.

Restabelecidas as liberdades democráticas, a imprensa, de maneira geral, tem denunciado as muitas mazelas sociais que afligem a população brasileira, da insegurança pública e da violência policial à má qualidade dos serviços de educação e saúde, passando pela falta de saneamento básico e de moradia adequada. Tais problemas ganham as manchetes em situações de calamidade ou tragédia e quando são divulgados relatórios, estudos e indicadores produzidos por grandes instituições multilaterais (ONU, Banco Mundial, etc.), universidades, centros de pesquisa e órgãos do governo (IBGE, Ipea, etc.) ou ainda por organizações não-governamentais (Anistia Internacional, Visão Mundial, Justiça Global, Greenpeace, etc.).

⁵⁵ LOURENÇO, Luana. *Populações indígenas têm os piores indicadores sociais da Amazônia*. Agência Brasil, Brasília, 17 nov. 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-11-17/populacoes-indigenas-tem-os-piores-indicadores-sociais-da-amazonia>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

LEAL, Luciana Nunes. *Analfabetismo entre indígenas é quase três vezes maior que índice nacional*. O Estado de S.Paulo, São Paulo, 10 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,analfabetismo-entre-indigenas-e-quase-tres-vezes-maior-que-indice-nacional-914426,0.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

Além disso, convém notar que é à imprensa que grande parte da população recorre para defender seus direitos, manifestando muitas vezes uma confiança maior nessa instituição do que em outras instâncias da democracia.

Entretanto, a contribuição do jornalismo para a cidadania será muito limitada se ficar restrita à divulgação de denúncias e de números impactantes. É preciso verificar se a diversidade da população brasileira está adequadamente representada no imenso fluxo de textos, sons e imagens postos em circulação na mídia jornalística. Ou, pelo contrário, se na rotina do noticiário essa diversidade está dando lugar à produção de estereótipos, à simplificação dos problemas e à omissão dos seus protagonistas. Cabe indagar se as informações são contextualizadas de modo a dar conta dos enormes desafios que a sociedade enfrenta e que fazem parte da agenda da cidadania (não apenas da economia, dos negócios ou da política). Trata-se, enfim, de perguntar se os cidadãos estão sendo corretamente informados ou se estão sendo distraídos, ludibriados e até discriminados.

Desse ponto de vista, o que parece estar acontecendo na imprensa brasileira é um processo que um grupo de pesquisadores identificou como “naturalização das desigualdades”, segundo a definição da psicóloga social Mary Jane Spink: “tornar 'natural' é transformar em 'dado', portanto em 'real', algo que é socialmente construído, produto de nossas práticas cotidianas.”⁵⁶

O processo de naturalização das desigualdades fica evidente quando se observa o tratamento dado pela imprensa a determinadas questões de cidadania e direitos humanos, a forma com que são abordados ou omitidos certos assuntos e o recorte em que aparecem ou desaparecem seus personagens, lançando luz sobre alguns e relegando outros à invisibilidade:

É mais fácil o lançamento de uma coleção de roupas da moda do verão obter uma página no jornal diário do que uma reportagem sobre sub-habitações urbanas conseguir esse destaque. Enquanto a sub-habitação é o cenário secular da sociedade brasileira, ou seja, algo com menor valor-notícia, porque não tem o fator novidade, os novos modelos de um estilista se apoiam exatamente nesse fator. (SOARES, 2009, p. 141)

A sub-representação das mulheres negras e indígenas, o não reconhecimento de suas demandas específicas, os estereótipos no imaginário social que prevalecem sobre esses grupos, a prevalência da visão de inferioridade, a ausência de imagens positivas e a pouca produção de notícias com foco nos problemas que as afetam e as vitimizam são alguns dos desafios que precisam ser superados pela grande mídia no Brasil. (BASTHI, 2011a, p.13).

⁵⁶ SPINK, 2006, p. 32.

Um estudo recente sobre a cobertura jornalística da agenda de direitos das mulheres⁵⁷ mostrou que “embora a violência cometida contra mulheres seja pauta presente nos jornais impressos brasileiros (...) o foco majoritário dessa cobertura está em fatos individualizados, relatados a partir de um viés policial, deixando de lado uma abordagem mais ampla do problema”.

O mesmo acontece com a cobertura sobre a presença das mulheres no mercado de trabalho, “ou seja, ainda não estão incorporados nesse noticiário o debate sobre políticas públicas e marcos legais, assim como os desafios que ainda se fazem presentes na área – tais como a dupla jornada feminina e a desigualdade de salários entre homens e mulheres”.

Nem mesmo a existência de um grande número de revistas dirigidas ao público feminino no mercado editorial brasileiro trouxe uma visão mais atual e contextualizada a respeito do papel da mulher na sociedade, conforme o estudo de BUITONI (2009) sobre a chamada “imprensa feminina”:

Para a autora, a efemeridade dos temas e a pouca ligação com a atualidade nas publicações têm uma carga ideológica que atribui às mulheres uma posição acomodada na sociedade e, à revelia da exaltação dos ideais modernos nesses veículos, reforçam-se estereótipos e papéis femininos básicos, de dona de casa, esposa, mãe. (BITTELBRUN, 2010, p.438)

Outro estudo, sobre o noticiário da mídia impressa a respeito da agenda de promoção da igualdade racial⁵⁸, constatou um viés francamente contrário a essa agenda, não obstante a apresentação de pesquisas que reforçavam o argumento em favor das políticas de incentivo à mobilidade social dos negros brasileiros.

Já em uma pesquisa sobre a cobertura das políticas públicas para crianças e adolescentes em jornais do interior do Estado de São Paulo verificou-se que:

Fatores inerentes à atividade jornalística, como prazos limitados para a produção das matérias, pressões impostas pelos editores, grande frequência de acontecimentos diários e insuficiente formação profissional dos jornalistas tendem a resultar em reportagens superficiais e fragmentadas que dificultam a compreensão dos leitores sobre os acontecimentos noticiados, assim como o contexto social em que eles ocorreram. Em geral, o fato de o trabalho jornalístico ser condicionado pela somatória desses fatores

⁵⁷ Realizado pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi) e pelo Instituto Patrícia Galvão, em parceria com o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero e com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República. Ver: ANDI e INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2011.

⁵⁸ CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E DESIGUALDADES (CEERT) e OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE MÍDIA, 2009.

contribui para que fontes estáveis, regulares e institucionais (delegacia e seus boletins de ocorrência, principalmente) se tornem preferidas pelos membros da comunidade jornalística. (ROTHBERG e BERTI, 2010, p. 244).

Formando um contraponto (pálido, mas ainda significativo) ao quadro revelado por essas análises, o jornalismo brasileiro continua a fornecer exemplos isolados de comprometimento com as causas sociais e com as questões da cidadania, em reportagens que estimulam a reflexão, o debate e até a reparação de injustiças.

Ainda na década de 50, o já citado Audálio Dantas revelava ao mundo o diário de uma mulher negra e favelada, Carolina Maria de Jesus, cujas observações agudas sobre a realidade em que vivia se transformariam no *best-seller* “Quarto de Despejo”. Outros trabalhos desse mesmo jornalista – como sobre os pacientes de um manicômio – confirmaram sua sensibilidade incomum para a temática social. Repórteres como Marcos Faerman, José Hamilton Ribeiro, Ricardo Kotscho, Márcio Moreira Alves, Zuenir Ventura, Narciso Kalili, Sérgio de Souza e muitos outros também se consagraram pelo talento com que souberam retratar a realidade brasileira.

Mais recentemente, Caco Barcellos marcou sua trajetória na maior rede de televisão do país pela denúncia de problemas sociais, em reportagens que fogem do sensacionalismo e buscam captar o aspecto humano de temas como desemprego, violência policial e falta de acesso aos serviços de saúde. A jornalista Eliane Brum, por sua vez, já recebeu mais de 40 prêmios por suas reportagens que fazem um mergulho na alma de cidadãos anônimos e mostram uma profunda empatia com os personagens retratados, de moradores de comunidades esquecidas a pacientes terminais e parteiras do Amapá. Por meio de um *blog* e da organização não-governamental Repórter Brasil, o jornalista Leonardo Sakamoto vem se destacando pela cobertura de temas relacionados aos direitos humanos, como o combate ao trabalho escravo e a defesa do meio ambiente.

Num outro plano, organizações que trabalham com causas específicas estão procurando intervir na mídia, seja pautando a imprensa, seja produzindo por conta própria um jornalismo mais responsável, plural e vinculado à cidadania. Esse é o caso, por exemplo, da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), da Agência Patrícia Galvão (sobre questões de gênero), da Afropress (sobre questões raciais) e da Agência de Notícias da Aids. Várias dessas organizações foram criadas por jornalistas.

Ressalte-se, ainda, o trabalho da revista Raça Brasil, que se caracteriza pela divulgação de uma imagem positiva da negritude, tendo inclusive passado de uma linguagem e uma pauta exclusivamente mercadológicas para uma abertura à temática social.

Como fazer com que esses exemplos se disseminem pelo jornalismo, a ponto de impulsionar a transformação da prática jornalística no sentido de uma atuação mais próxima da sociedade e mais atenta

à diversidade brasileira? Como fazer com que sejam a regra e não a exceção? A resposta pode estar em uma formação profissional capaz de despertar o jornalista para os temas relacionados aos direitos humanos e à problemática social do país.

Esse foi o caminho seguido por uma iniciativa que surgiu no seio do movimento sindical dos jornalistas, a partir da preocupação com a questão racial, e que se fortaleceu com o apoio da ONU Mulheres.

A luta dos jornalistas contra o racismo

A discriminação racial nos meios de comunicação e no mercado de trabalho dos jornalistas ganhou ênfase nas discussões promovidas pelos sindicatos dessa categoria profissional a partir de 2004, com o 31º Congresso Nacional dos Jornalistas, realizado pela Fenaj em João Pessoa (PB). Na ocasião, foi aprovado o documento “Visibilidade às Questões Étnicas nos Meios de Comunicação e no Mercado de Trabalho”, um conjunto de propostas de ações contra a discriminação e em defesa da igualdade étnica na mídia.

Já no início da década, jornalistas ligados aos sindicatos tinham começado uma mobilização de combate ao racismo, à exclusão de afrodescendentes nas redações⁵⁹ e ao que consideravam uma abordagem velada e preconceituosa da temática racial pelos meios de comunicação. Segundo Valdice Gomes da Silva, presidenta do Sindicato dos Jornalistas de Alagoas, havia também a constatação de que as empresas de um modo geral resistiam a contratar jornalistas afrodescendentes para suas assessorias de imprensa ou comunicação, provavelmente para não vincular a imagem empresarial à de uma pessoa negra.

Foram criadas Comissões de Jornalistas pela Igualdade Racial (Cojira's) nos sindicatos de São Paulo (em 2000) e do Rio de Janeiro (2003) e o Núcleo de Jornalistas Afro-brasileiros do Rio Grande do Sul (2001).

Um impulso importante para essa mobilização foi dado pela Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação Racial, que as Nações Unidas realizaram em 2001 na cidade de Durban, na África do Sul. O documento final da Conferência propôs que os Estados-membros incentivassem a mídia a adotar um código de conduta baseado no respeito, na tolerância e no entendimento, combatendo o racismo, a discriminação, a xenofobia e a intolerância e evitando todo tipo de estereótipo. Foi recomendado ainda que a diversidade social estivesse representada no quadro de pessoal dos meios de comunicação, de forma justa, equilibrada e equitativa.

Essas recomendações contrastavam com a situação vivenciada no ano anterior por negros de todo o mundo durante o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. Eles enfrentaram muitas dificuldades para

⁵⁹ De cinco mil questionários enviados pela Revista Imprensa em 2001 para redações de todo o País, perguntando sobre o número de profissionais negros na redação e sobre quantos ocupavam cargos de chefia, apenas 230 foram respondidos e, desses, somente 85 (36%) informaram contar com algum negro ou negra jornalista. Do total de 3.400 profissionais, apenas 57 (1,6% do total) ocupavam cargos de chefia nos 230 veículos que responderam ao questionário. (FEDERAÇÃO Nacional dos Jornalistas, 21º Congresso Nacional dos Jornalistas. Disponível em: <http://www.fenaj.org.br/federacao/congressos/xxxi_cni_teses_moco.es.htm>. Acesso em: 28 mai. 2012.

divulgar pela imprensa sua participação no evento, o que evidenciou a invisibilidade dos negros nos veículos de comunicação do Brasil e o desinteresse da imprensa brasileira pelas questões relacionadas à afrodescendência e à discriminação racial. O episódio serviu de estopim para a criação do Núcleo de Jornalistas Afro-brasileiros do Rio Grande do Sul, a partir de uma demanda apresentada pelo Comitê Afro-Brasileiro do Fórum Social Mundial a jornalistas gaúchos que militavam no chamado Movimento Negro.

O documento final aprovado pela Fenaj em seu Congresso de 2004 propunha que o sindicato de jornalistas do Rio Grande do Sul, juntamente com os de São Paulo e do Rio de Janeiro (que já contavam com suas respectivas Cojira's) desenvolvesse iniciativas “para sensibilizar os jornalistas, tanto nas empresas de comunicação quanto nas faculdades de jornalismo, sobre as questões específicas dos afro-brasileiros e outros segmentos discriminados da população brasileira”. Outra proposta foi a realização de um censo dos jornalistas, “com diversos recortes – gênero, racial, socioeconômico, mobilidade social, inatividade, etc.”. Havia ainda a sugestão de que os sindicatos afiliados à Fenaj incluíssem a autodeclaração etnicorracial nas fichas de filiação sindical.

Ao longo dos anos seguintes, essa mobilização se ampliou, com a criação de Cojira's em outros Estados (Alagoas, Bahia, Paraíba e o Distrito Federal) e da Comissão Nacional de Jornalistas pela Igualdade Etnicorracial (Conajira), na própria Fenaj. Tais comissões têm sido significativamente atuantes na conscientização dos jornalistas ligados aos respectivos sindicatos para a importância do combate à discriminação racial, chamando a atenção, inclusive, para a necessidade de se levar essa luta também para o ambiente acadêmico e para o contexto da formação dos futuros jornalistas. Sua estratégia de ação inclui, por exemplo, a realização de seminários e uma participação cada vez mais incisiva nos encontros nacionais da categoria, com a defesa de teses sobre a questão da igualdade racial.

Nesse contexto, a Fenaj iniciou uma aproximação com o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem), que em 2011 seria incorporado à nova entidade criada pelas Nações Unidas para a problemática de gênero – a ONU Mulheres⁶⁰. Em setembro de 2009, o Unifem participou do 2º Seminário “O Negro na Mídia – A invisibilidade da cor”, promovido pelo Núcleo de Jornalistas Afro-brasileiros do Sindicato de Jornalistas do Rio Grande do Sul. Na época, o Unifem executava, com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), o programa Incorporação das Dimensões de Gênero, Raça e Etnia nos Programas de Combate à Pobreza em Quatro Países da América Latina, que buscava incentivar a mobilização dos afrodescendentes para a autodeclaração na rodada dos censos 2010-2012 de Brasil, Bolívia, Guatemala e Paraguai.

A incorporação desse tema ao seminário deu origem a um evento paralelo, o Encontro Latino-

⁶⁰ “Numa decisão histórica, a Assembleia Geral da ONU votou por unanimidade, em 2 de julho de 2010, em Nova York, pela criação de uma nova entidade para acelerar o progresso e o atendimento das demandas das mulheres e meninas em todo o mundo. A criação da ONU Mulheres - Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres é resultado de anos de negociações entre estados-membros da ONU e pelo movimento de defesa das mulheres no mundo. Faz parte da agenda de reforma das Nações Unidas, reunindo recursos e mandatos de maior impacto. A ONU Mulheres está em pleno funcionamento desde 1º de janeiro de 2011 sob a coordenação da Dra. Michelle Bachelet, Subsecretária-Geral de ONU Mulheres.” Disponível em: <<http://www.unifem.org.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

Americano de Comunicação, Censo e Afrodescendentes, além de levar a Fenaj a estimular o fortalecimento das Cojira's nos sindicatos e gerar mais três encontros sindicais – um no Rio de Janeiro e dois em Alagoas – sobre a importância da produção de dados desagregados por raça e etnia para a gestão das políticas públicas, o controle social e a cobertura de imprensa.

A aliança entre o Unifem e a Fenaj se estreitou no 34º Congresso Nacional dos Jornalistas, realizado em Porto Alegre, em agosto de 2010. Nessa época, já havia se estabelecido uma parceria entre a ONU e o governo brasileiro para promover a igualdade de gênero e raça e o empoderamento das mulheres, como parte do esforço para alcançar os oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.

Essa parceria deu origem ao Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, cujo campo de atuação inclui ações voltadas para a mídia, como as que procuram orientar os jornalistas sobre gênero, raça e etnia e incentivá-los a dar maior atenção a essa temática.

Ao participar do 34º Congresso Nacional dos Jornalistas, o Unifem convidou para o evento os demais parceiros do Programa Interagencial. Durante os três dias do Congresso, foram realizadas oficinas sobre: 1) relações de gênero, raça e etnia na comunicação, 2) importância do jornalismo para a equidade de gênero, raça e etnia, 3) gênero no noticiário, 4) imprensa e combate ao racismo, 5) cobertura plural: caminhos possíveis e 6) apresentação de casos de comunicação de agências da ONU.

Como forma de consolidar a aliança com a Fenaj, o Unifem propôs naquela ocasião um memorando de entendimento com a entidade, estabelecendo uma agenda de trabalho para atender aos objetivos das duas instituições. Essa agenda constitui o primeiro ato da diretoria da Fenaj empossada no 34º Congresso e prevê, entre outras iniciativas:

- apoio à realização de ações da Fenaj para o enfrentamento do racismo, sexismo e etnocentrismo;
- especialização de jornalistas nas temáticas de gênero, raça e etnia;
- incentivo à criação de instâncias organizativas de gênero e raça nos sindicatos de jornalistas com a finalidade de implementar políticas de combate ao racismo, ao sexismo e ao etnocentrismo e de promoção da igualdade;
- realização do censo do jornalismo brasileiro;
- adoção da autodeclaração étnicorracial nas fichas sindicais;
- apoio às políticas focalistas para empresas jornalísticas;
- produção de indicadores referentes à cobertura dos temas gênero, raça e etnia na imprensa;
- produção de conhecimento e de materiais para subsidiar o debate sobre jornalismo e relações étnicorraciais e de gênero.

O Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas

Entre os principais resultados práticos do trabalho conjunto da Fenaj e do Unifem (já sob a denominação ONU Mulheres), destacam-se a criação do *Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas* e a publicação do *Guia para Jornalistas sobre Gênero, Raça e Etnia*. Ambas as iniciativas foram levadas a cabo em 2011, declarado pela ONU como o Ano Internacional dos e das Afrodescendentes, e tiveram por objetivo melhorar a compreensão dos profissionais da imprensa sobre esses conceitos, bem como sobre o papel da mídia no combate à discriminação.

Além disso, tanto o curso como o guia procuraram estimular a produção de notícias e reportagens com uma abordagem mais pluralista, capaz de levar em conta as especificidades das mulheres, particularmente das mulheres negras e indígenas, e de inseri-las como fontes e personagens das pautas em geral (e não apenas em situações negativas, como nas matérias sobre a criminalidade e a pobreza).

Para elaborar o plano pedagógico do curso e escrever o guia foi convidada a jornalista e escritora Angélica Basthi, mestra em Comunicação e Cultura pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pós-graduada em História da África e em Gestão de Direitos Humanos pela Universidade Cândido Mendes. Angélica foi **fellow do** Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford e atuou como repórter de economia e de cultura em veículos como a Rádio MEC, os jornais Gazeta Mercantil e Tribuna da Imprensa e a Revista Manchete⁶¹.

Autora do livro *Pelé, estrela negra em campos verdes* (Editora Garamond, 2008), ela também tem uma atuação destacada na luta contra a discriminação: entre outras atividades, participou da Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra e desde 2011 é coordenadora geral do Prêmio Jornalista Abdias Nascimento, uma iniciativa da Cojira-Rio para estimular a melhoria da cobertura da imprensa sobre temas relacionados à população negra.

Baseando-se no que aprendeu em seus estudos de pós-graduação e em sua experiência nas redações, Angélica Basthi propôs, no plano pedagógico do curso sobre Gênero, Raça e Etnia para jornalistas, uma organização do conteúdo em dois módulos, abrangendo duas aulas expositivas e a realização de duas atividades pedagógicas. O curso foi estruturado com uma carga horária total de 8 horas, distribuídas em dois dias.

O primeiro módulo – *Revisitando os conceitos de gênero, raça e etnia e os pressupostos do pensamento social brasileiro* – apresentou um panorama histórico e abordou questões teóricas, a partir de temas como “história do movimento feminista, do movimento de mulheres negras e do movimento de mulheres indígenas”, “o conceito de gênero a partir de 1980”, “relações de gênero e o cenário atual das mulheres no Brasil”, “as mulheres e as relações de gênero nas redações” e “dicas de como aprimorar as relações de gênero no ambiente de trabalho jornalístico”.

⁶¹ “A ordem na Manchete era que não se podia dar capa para negros, muito menos mulheres negras, a não ser no Carnaval.” (Angélica Basthi, em entrevista ao autor).

O segundo módulo – *O papel do jornalista no contexto contemporâneo e a produção de notícias sobre gênero, raça e etnia* – concentrou-se em questões mais ligadas à prática jornalística propriamente dita, abordando os temas “experiência dos jornalistas nas redações nas abordagens sobre gênero, raça e etnia”, “princípios éticos do jornalismo brasileiro, o desafio do jornalismo plural e o risco da estereotipação”, “o papel do jornalista no processo da construção da notícia e o relacionamento com fontes em situação de violência doméstica” e “as ferramentas estratégicas na negociação da pauta com recorte de gênero, raça e etnia”.

A primeira atividade pedagógica proposta pelo curso foi a análise de matérias jornalísticas com a aplicação dos conceitos discutidos na aula, buscando-se estimular a leitura crítica da produção midiática sobre os temas abordados. Alguns alunos viram suas próprias matérias sendo analisadas na aula, o que os levou a perceber aspectos que não haviam notado quando realizaram o trabalho, descobrindo erros, omissões, preconceitos, estereótipos ou mesmo pontos positivos de suas práticas cotidianas.

Na segunda atividade, os alunos de cada turma entrevistaram coletivamente uma pessoa convidada, com perfil e trajetória relacionados à temática do curso. Foram entrevistadas, entre outras, a oficial do Programa de Saúde Reprodutiva e Direitos do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Fernanda Lopes; a jornalista e pesquisadora na área de gênero, mídia e políticas públicas Télia Negrão; a secretária estadual de Combate ao Racismo da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em São Paulo, Rosana Aparecida da Silva; e a coordenadora do escritório regional de Pernambuco, Paraíba e Alagoas do Unicef, Jane Santos.

A partir da inspiração e das informações trazidas pelas entrevistas, os alunos dividiram-se em grupos para elaborar uma pauta e produzir uma reportagem escrita, radiofônica ou em vídeo. Os trabalhos foram publicados no *blog* do curso (<http://generoracaetniaparajornalistas.wordpress.com/>). O *blog*, aliás, funcionou como importante ferramenta de acompanhamento e divulgação das atividades realizadas em cada etapa do curso e de interação entre os alunos.

Outro material de apoio pedagógico foi o *Guia para Jornalistas sobre Gênero, Raça e Etnia*, também redigido por Angélica Basthi. Distribuído aos alunos e colocado à disposição do público na internet, o guia apresenta a discriminação contra as mulheres em diferentes espaços e situações do cotidiano, como no mercado de trabalho e nas instâncias de poder, analisa os conceitos de gênero, raça e etnia e aponta caminhos para uma abordagem jornalística equilibrada, justa, com foco na diversidade.

Para ministrar as aulas e coordenar as atividades do curso foi escolhida, em um processo de seleção conduzido pela ONU Mulheres, a jornalista Cleidiana Ramos, repórter especial do jornal baiano *A Tarde* e mestra em Estudos Étnicos e Africanos pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (UFBA). No jornal, Cleidiana faz uma cobertura especializada em temas ligados a identidade negra, cultura afro-brasileira e religiosidade.

O curso percorreu oito capitais do país entre os dias 8 de agosto e 1º de setembro de 2011: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Maceió, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. A escolha das cidades que sediaram o curso foi feita conjuntamente pela ONU Mulheres e pela Fenaj, tendo como pressupostos a busca de uma abrangência nacional e a disponibilidade, no sindicato de jornalistas local, de uma estrutura para a realização das aulas.

Em outubro, por meio de uma parceria com a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), o curso foi ministrado também na modalidade *in company* para 30 profissionais dessa empresa pública, entre repórteres, produtores, fotógrafos e cinegrafistas, que assistiram às aulas na sede da EBC, em Brasília.

Em cada uma das cidades, o curso ofereceu 50 vagas, já que os organizadores tinham como meta a capacitação de 400 jornalistas. O número de alunos de cada turma foi limitado, entre outros fatores, pela natureza das atividades práticas propostas no plano pedagógico, principalmente a entrevista coletiva. A formação de turmas muito grandes prejudicaria a participação dos alunos nessas atividades, bem como a avaliação do desempenho individual.

O curso recebeu grande demanda: embora o total de profissionais capacitados (cerca de 270) tenha ficado abaixo da meta, em quase todas as cidades o número de interessados superou o de vagas e muitos dos inscritos se deslocaram até de outros estados para assistir às aulas. Por exemplo: a turma de Manaus recebeu alunos do Acre, jornalistas de Minas Gerais fizeram o curso no Rio de Janeiro e colegas de Cleidiana Ramos na imprensa baiana queixaram-se por não ter havido aulas em Salvador.

A grande maioria dos alunos era filiada aos seus respectivos sindicatos de jornalistas – algo previsível quando se sabe que uma das organizações responsáveis pela iniciativa foi a Fenaj, principal entidade sindical dos jornalistas brasileiros. Além disso, deve-se lembrar que coube à Fenaj grande parte da tarefa de divulgar o curso (principalmente para os sindicatos filiados) e que os sindicatos ficaram encarregados de receber as inscrições. De acordo com Valdice Gomes da Silva, uma das responsáveis pela coordenação executiva do curso, “geralmente as ações da Fenaj priorizam quem é sindicalizado; quando as vagas não são totalmente preenchidas, abrem-se inscrições para os outros [profissionais]”.⁶²

É importante acrescentar, no entanto, que em alguns casos a filiação ao sindicato acabou se tornando uma condição para a inscrição no curso, conforme o relato de alunos entrevistados, já que os sindicalizados tinham preferência na distribuição das vagas.⁶³ Segundo uma nota de esclarecimento da Fenaj, postada no *blog* do curso, “as vagas foram direcionadas para qualquer jornalista profissional ou estudante de Jornalismo sem distinção de filiação sindical, sexo, cor, raça, etnia ou qualquer outro tipo de discriminação. *A distribuição das vagas entre profissionais sindicalizados/as e não-sindicalizados/as se dá de acordo com a realidade local.* No entanto, isso não significa em momento algum a exclusão de pessoas

⁶² Entrevista ao autor.

⁶³ Também puderam se inscrever estudantes, a partir do 6º semestre do curso de jornalismo.

de um grupo ou de outro, mas da conciliação entre a demanda por inscrição e a oferta de vagas, a fim de contemplar a representação de profissionais sindicalizados/as, não sindicalizados/as e estudantes de Jornalismo. Em todas as oito cidades-sede do curso, o critério para a formação das turmas é a ordem de chegada da inscrição, que foi checada por comissão constituída em cada sindicato em conjunto com a coordenação nacional do curso” (grifo do autor).

Ainda em relação ao perfil dos alunos, a maior parte trabalhava em organizações não-governamentais, sindicatos e veículos da mídia local ou regional. A participação de profissionais da chamada “grande imprensa” não chegou a ser expressiva, assim como não houve uma presença significativa de jornalistas que ocupavam cargos de chefia, como editores, chefes de reportagem e diretores de redação. O curso atraiu uma quantidade muito maior de mulheres do que de homens e a proporção de jornalistas negros e negras foi um pouco acima da que costuma ser encontrada nas redações, principalmente nas do Sul e Sudeste do país.

Além de receber as inscrições, os sindicatos de jornalistas dos estados em que o curso foi oferecido cuidaram de divulgar a iniciativa, por meio de seus próprios canais de comunicação, como publicações internas e *sites* institucionais, mensagens para os filiados e visitas às redações. Providenciaram ainda salas e equipamentos para a realização das aulas (máquinas fotográficas, gravadores, filmadoras, *notebooks*, etc.) e alimentação para os participantes. No caso do curso *in company* oferecido na EBC, a disponibilização dessa infraestrutura ficou a cargo da própria empresa.

Coube à ONU Mulheres a contratação da consultoria para elaboração do plano pedagógico e da facilitadora, incluindo o pagamento de despesas com transporte e hospedagem. A Fenaj ficou responsável pela produção do material impresso e pela mobilização dos sindicatos, além de contribuir para a divulgação do curso.

Inovações e melhorias trazidas pelo curso

O principal mérito da realização do curso talvez tenha sido o reconhecimento da importância do papel da mídia, particularmente do jornalismo, no combate à discriminação racial, étnica e de gênero, bem como da necessidade de preparar os jornalistas para lidar com esses temas. Conforme procuramos mostrar ao longo deste texto, a temática étnico-racial e de gênero insere-se na longa lista de questões de cidadania sobre as quais os jornalistas, devido às deficiências de sua formação e às suas condições de vida e trabalho, não estão suficientemente informados.

Medir o impacto do curso sobre o comportamento geral da imprensa brasileira em relação aos assuntos abordados é praticamente impossível neste momento. O número pequeno de alunos diante do universo de jornalistas do país, o caráter recente da experiência e a dimensão das mudanças necessárias para que os efeitos sejam visíveis deixam tal avaliação fora do alcance deste trabalho. Uma análise

minuciosa dos resultados da iniciativa exigiria que o curso tivesse atendido um número muito maior de jornalistas e após sucessivas edições. Seria preciso rastrear a produção jornalística desses alunos (assim como dos veículos em que eles trabalham) e compará-la com matérias anteriores, observando-se eventuais mudanças na pauta, na abordagem, no discurso, etc.

Para os objetivos (bem mais modestos) a que nos propomos, o caminho escolhido foi o de perguntar a alguns alunos sobre se e como o conteúdo aprendido influenciou sua atuação profissional. Os entrevistados foram unânimes em apontar uma evolução na forma como percebem as questões de gênero, raça e etnia e no tratamento dado a esses temas. O depoimento a seguir, de uma aluna do curso, ilustra esse aspecto:

“O curso clareou de maneira muito eficaz a minha visão sobre o tratamento dado pela mídia em geral e mostrou o quanto é preconceituosa ainda a forma de encarar esses assuntos. Hoje eu realmente 'enxergo' imediatamente o que está escrito de forma a preestabelecer julgamentos negativos quando se fala de gênero, raça e etnia. (...) Tive que fazer um vídeo para um local X e a sinopse do roteiro vinha com todos os chavões possíveis em relação a raça e etnia. Consegui mudar isso explicando detalhadamente e fiquei realmente feliz com o resultado.”⁶⁴

Mesmo os alunos que não estavam trabalhando no jornalismo relataram ter aplicado em suas atividades o que aprenderam no curso. Esse foi o caso de uma aluna que trabalhava como gerente de marketing de uma empresa de telecomunicações, onde percebeu a ocorrência de práticas e hábitos discriminatórios. Com base no conteúdo que assimilou durante as aulas, ela ajudou a organizar um seminário para os funcionários da empresa.

De acordo com o relato de alguns participantes, a influência do curso foi ainda mais evidente na EBC, onde as atividades propostas nas aulas *in company* incluíram a análise de reportagens da própria emissora. Foi possível notar, segundo esses relatos, maior sensibilidade, cuidado e atenção da EBC para com os assuntos ligados direta ou indiretamente às questões de gênero, raça e etnia.

Ao investir na capacitação dos jornalistas, a iniciativa da ONU Mulheres e da Fenaj atendeu uma demanda para a qual esses profissionais atribuem enorme importância, dada a necessidade de buscarem qualificação e atualização constante, como forma de se manterem “a salvo” na acirradíssima competição do seu mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, para os grupos que procuravam fomentar a discussão desses temas no âmbito dos sindicatos de jornalistas, o curso representou uma valiosa conquista.

⁶⁴ Entrevista ao autor.

O apoio da ONU Mulheres foi fundamental para dar relevância, nos congressos e assembleias da categoria, ao debate sobre a discriminação racial e de gênero na atividade jornalística e no próprio ambiente das redações. Até então, o assunto vinha sendo subestimado pelo movimento sindical dos jornalistas, não obstante os esforços dos grupos aglutinados em torno das Cojira's e do Núcleo de Jornalistas Afro-brasileiros do Rio Grande do Sul. Sob esse ponto de vista, aliás, a conquista alcançada pode ser considerada inovadora no contexto não apenas dos sindicatos de jornalistas, mas do sindicalismo brasileiro em geral.

Esse novo enfoque impulsionou, inclusive, a realização da campanha da Fenaj pela autodeclaração racial e étnica (*“Jornalista de verdade assume a sua identidade”*), que visa incentivar os jornalistas a fornecer informações sobre cor, raça e etnia em suas fichas de filiação sindical, conforme a deliberação aprovada no 31º Congresso Nacional de Jornalistas, em 2004.

A organização, a metodologia e o conteúdo do curso foram muito elogiados pelos alunos, entre outros motivos por terem fornecido instrumentos práticos para o trabalho jornalístico. Merece destaque, ainda, a diversidade de mídias utilizadas nas atividades pedagógicas (TV, rádio, internet e jornalismo impresso).

Também deve ser ressaltado o esforço dos organizadores para que o curso chegasse a quase todas as regiões brasileiras, com aulas em nove cidades, em vez de se restringir ao eixo Rio-São Paulo, onde estão concentrados os grandes grupos de comunicação do país.

Com essa abrangência, o curso recebeu 270 alunos, incluindo-se os da EBC, que assistiram às aulas na modalidade *in company*. O número é menor do que a meta estipulada pelos organizadores, de 400 alunos, em razão do não comparecimento de parte dos inscritos. Por outro lado, em todas as capitais onde o curso foi oferecido registrou-se um número de inscrições muito superior ao de vagas. Vários jornalistas deslocaram-se de seus estados para assistir às aulas, em mais um sinal do interesse despertado pela iniciativa.

Entre os desdobramentos gerados pelo curso, destaca-se a repetição da experiência no Estado de São Paulo, por meio do sindicato de jornalistas local, que firmou uma parceria com o Museu Afro e realizou um curso sobre a *História do Negro no Brasil*. Já no Espírito Santo, a iniciativa partiu da Prefeitura de Vitória, por meio da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (Semcid), que estabeleceu uma parceria com o Sindicato dos Jornalistas do Espírito Santo e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para oferecer o curso de *Gênero, Raça/Etnia e Infância sem Racismo para Jornalistas*.

Também no ambiente das redes sociais o curso teve repercussão, com um grupo de alunos tendo criado no *Facebook* uma página sobre o assunto, que permanece ativa.

Os subprodutos mais significativos, porém, são o *Guia para Jornalistas sobre Gênero, Raça e Etnia* – que está disponível para *download* gratuito na internet e também na forma de aplicativo para *smartphone*

– e o *blog* do curso, que registra todas as atividades realizadas durante as aulas, incluindo reportagens e entrevistas de autoria dos alunos, em textos, vídeos, fotos e gravações de áudio. Juntos, o *Guia* e o *blog* facilitam muito uma eventual reaplicação do curso, além de possibilitar que seu conteúdo alcance um número muito maior de pessoas.

Limites, dificuldades e aspectos negativos

A maior fragilidade do curso foi a de praticamente não ter atraído jornalistas da chamada “grande imprensa”, ou seja, dos principais veículos de comunicação do país. A ausência desses profissionais, combinada com o fato de a participação de jornalistas em cargos de chefia ter sido muito reduzida, limitou extremamente o potencial e a repercussão da iniciativa. Grande parte dos alunos já contava com uma experiência prévia com os temas de gênero, raça e etnia, ou pelo menos uma certa sensibilidade à importância desses assuntos, seja pela própria vivência pessoal ou por trabalhar em instituições que direta ou indiretamente lidam com questões de cidadania.

Ao que tudo indica, o não comparecimento dos jornalistas de grandes veículos, bem como de editores, diretores de redação e chefes de reportagem se deve à insuficiente divulgação do curso, que ficou muito restrita à esfera de influência dos sindicatos e da Fenaj. Conforme vimos no decorrer deste texto, os jornalistas estão cada vez mais distantes do movimento sindical de sua categoria e os que ocupam os escalões superiores das redações passam ao largo de qualquer contato com a militância.

A quantidade de vagas oferecidas e a duração do curso também limitaram o impacto da experiência. O número de vagas foi bem inferior à demanda em todas as cidades onde o curso se realizou, além de muito pequeno em relação ao universo de jornalistas do país e insuficiente até para causar um efeito multiplicador entre os profissionais das redações. A duração do curso, de apenas dois dias, não possibilitou o aprofundamento das discussões e do aprendizado. Tanto a quantidade de vagas quanto a duração do curso motivaram queixas generalizadas entre os participantes.

Por fim, o curso falhou ao deixar de lado a questão indígena. Talvez justamente pela curta duração do treinamento, mas também pelo fato de a consultora pedagógica e a facilitadora serem negras, o certo é que a ênfase recaiu sobre as lutas e dificuldades da negritude, deixando a problemática indígena em segundo plano. Somente em Alagoas a discussão sobre os indígenas recebeu um tratamento menos superficial, graças à entrevista coletiva concedida aos alunos por uma líder indígena local.

Sugestões, recomendações e possibilidades

Para superar as barreiras apontadas acima e ampliar o impacto da iniciativa colocada em prática pela

parceria entre a ONU Mulheres e a Fenaj, uma estratégia promissora seria ampliar a articulação com a sociedade civil, por meio de entidades com atuação nas áreas de gênero, raça e etnia que desenvolvem algum trabalho no campo da comunicação social, da intervenção na mídia.

Podemos citar, entre outras: Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), Afropress, Instituto Patrícia Galvão, Instituto Geledés, Comissão Pró-Índio de São Paulo, Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (Ceert), Instituto Socioambiental, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas (Conaq), Conectas Direitos Humanos, etc. Várias dessas organizações já têm um histórico de ações de treinamento e conscientização dos jornalistas, como cursos, seminários, concursos de reportagem, etc.

Também merece ser avaliada a possibilidade de se buscar o envolvimento das entidades que representam as empresas controladoras dos veículos de comunicação no Brasil, como a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Associação Nacional dos Jornais (ANJ), a Associação Nacional dos Editores de Revistas (Aner) e a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec). Entre os argumentos para atrair o interesse dessas entidades, está o de que o combate a todas as formas de discriminação e preconceito inscreve-se na responsabilidade social da mídia e, no caso das emissoras de radiodifusão, também nas obrigações decorrentes da sua condição de concessionárias de um serviço público. Outro argumento é o de que a iniciativa aqui descrita visa à capacitação dos profissionais empregados por essas empresas, contribuindo, portanto, para melhorar a qualidade dos produtos que elas oferecem.

Neste sentido, uma parceria com as universidades, a fim de investir na melhoria da formação dos futuros jornalistas, seria mais uma vertente dessa articulação ampliada entre a iniciativa da ONU Mulheres e da Fenaj com a sociedade. O diálogo com as universidades poderia envolver a possibilidade de inserir no currículo dos cursos de jornalismo a discussão da relação entre a mídia e as questões de gênero, raça e etnia (talvez como parte de um eixo formativo mais abrangente, sobre mídia e direitos humanos) ou ainda a criação de cursos de extensão e programas de pesquisa com enfoque nessa temática.

Outra linha de atuação com o objetivo de ampliar o impacto dessa experiência seria uma articulação político-institucional com o Conselho de Comunicação Social⁶⁵ e o Ministério das Comunicações, no sentido de debater com representantes do governo, das empresas de comunicação e da sociedade civil a necessidade de promover a igualdade de gênero, raça e etnia na mídia.

Em relação à organização do curso, devem ser estudadas medidas que possibilitem aumentar a carga horária e alcançar maior número de pessoas, sem que isso represente uma grande elevação dos custos. Há

⁶⁵ “Composto por 13 titulares e 13 suplentes, o Conselho de Comunicação Social atua como órgão auxiliar do Congresso Nacional, conforme determina o artigo 224 da Constituição Federal. Sua atribuição é elaborar estudos, pareceres e recomendações, entre outras solicitações dos parlamentares, sobre temas relacionados à comunicação e liberdade de expressão. (...) Também pode avaliar a programação das emissoras de rádio e televisão, a fim de assegurar suas finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, assim como a defesa da pessoa e da família.” (TORRES, 2012)

pelo menos duas providências neste sentido que podem trazer bons resultados.

A primeira delas é a realização de novas edições da modalidade *in company*, que na única ocasião em que foi oferecida, na sede da EBC, mostrou algumas vantagens sobre a modalidade aberta. A maior vantagem, segundo a facilitadora do curso, Cleidiana Ramos, é a oportunidade de analisar sob o enfoque de gênero, raça e etnia a produção jornalística da própria empresa onde as aulas são oferecidas. Os jornalistas podem, assim, debruçar-se sobre suas reportagens e as de seus colegas e discutir no próprio ambiente de trabalho os obstáculos que enfrentam no dia a dia para combater preconceitos, evitar estereótipos e dar visibilidade aos grupos sociais discriminados.

A segunda providência que sugerimos para ampliar o alcance do curso sem onerar o custo da iniciativa é a criação de uma modalidade a distância. As tecnologias atualmente disponíveis facilitam extremamente a oferta de cursos *on line* e uma prova disso é a expansão acelerada do ensino a distância na internet.

No campo do jornalismo, o Centro Knight para o Jornalismo nas Américas, ligado à Faculdade de Comunicação da Universidade do Texas em Austin, tem se destacado pelo uso intensivo da internet em programas de treinamento que já beneficiaram milhares de jornalistas e professores de jornalismo em todo o continente americano. “Desde a criação do programa de ensino à distância, em 2003, o Centro Knight já capacitou mais de 6,5 mil jornalistas da América Latina e do Caribe.”⁶⁶ Criado pelo professor brasileiro Rosental Calmon Alves, a partir de uma doação de US\$ 2 milhões da John S. and James L. Knight Foundation, o Centro se apresenta como um programa de extensão e capacitação voltado para a elevação dos níveis éticos e profissionais dos jornalismo, como forma de contribuir para a liberdade de imprensa e a democracia no hemisfério. Entre os muitos cursos já oferecidos, estão os de *Ética na cobertura de violência e entrevista com vítimas* e de *Cobertura de Desenvolvimento Humano*.

Alguns dos cursos do Centro Knight são dirigidos especificamente para editores. Este é mais um aspecto a ser considerado na análise da experiência da ONU Mulheres e da Fenaj no curso de gênero, raça e etnia: a necessidade de uma abordagem diferenciada para editores, diretores de redação e demais jornalistas em cargos de chefia, seja com um curso ou com um seminário especialmente voltado a esse público.

Finalmente, uma estratégia das mais interessantes para incentivar mudanças na cobertura jornalística sobre as questões de gênero, raça e etnia é a premiação de boas reportagens sobre essa temática. Um exemplo é o Prêmio Abdias do Nascimento, que se propõe a incentivar a produção de matérias sobre o combate às desigualdades raciais no Brasil, e que é promovido pela Cojira-Rio, apoiada pelas demais Cojira's, pelo Núcleo de Comunicadores Afro-Brasileiros do Rio Grande do Sul e pela Diretoria

⁶⁶ Trecho de um texto do *site* do Centro Knight para o Jornalismo nas Américas. Disponível em: <<http://knightcenter.utexas.edu/pt-br/00-11292-estudo-confirma-eficiencia-dos-cursos-online-oferecidos-pelo-centro-knight>>. Acesso em: 5 set. 2012.

de Relações de Gênero e Promoção da Igualdade Racial do Sindicato de Jornalistas da Bahia. Criado em homenagem ao ex-senador Abdias do Nascimento, um dos ícones da luta contra o racismo no país, o prêmio teve sua 2ª edição em 2012, quando passou a incluir uma categoria especial para reportagens com enfoque na questão de gênero.

Os prêmios de jornalismo multiplicaram-se nos últimos anos como forma de estimular a produção de matérias sobre os mais variados assuntos, tornando-se parte importante da estratégia utilizada por diversas instituições e entidades de classe para promover a divulgação de temas de seu interesse. O Prêmio Abdias do Nascimento, porém, carece de apoio para ser mais conhecido e prestigiado.

Com esse conjunto de sugestões, pretendemos ter contribuído para que a iniciativa realizada pela parceria entre a ONU Mulheres e a Fenaj desenvolva todo seu potencial e frutifique em novas e mais exitosas experiências. O desafio é enorme porque, como procuramos mostrar ao longo deste texto, diz respeito à forma com que se estruturou o setor de comunicação social no Brasil, às deficiências na formação dos jornalistas e ao modo como eles vivem, trabalham e se relacionam com o restante da sociedade brasileira. No entanto, se conseguirmos dar conta dessas múltiplas dimensões e avançar alguns passos na direção de um jornalismo mais plural e mais próximo da cidadania, caminharemos decididamente para uma democracia mais verdadeira, uma imprensa mais democrática e uma sociedade mais justa.

Referências bibliográficas

- ADGHIRNI, Zélia Leal. O Jornalista: do mito ao mercado. Florianópolis: *Estudos em jornalismo e mídia*, v.2, nº 1, p.45-57, 1º sem. 2005.
- AZEVEDO, João. Sem lazer, sem salário, sem horário. *Observatório da Imprensa*, 28 de outubro de 2003. Disponível em: <www.observatoriodaimprensa.com.br/cadernos/cid281020032.htm>. Acesso em 22/7/2012.
- AZEVEDO, Sandra Raquel dos Santos. Violência contra mulheres na agenda midiática. João Pessoa: *Revista Espaço do Currículo*, v.4, n1, p. 3-21, mar./set. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rec/issue/view/885>>. Acesso em 20/7/2012.
- BASTHI, Angélica. *Guia para Jornalistas sobre Gênero, Raça e Etnia*. Brasília: ONU Mulheres; Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Fundo de Alcance dos Objetivos do Milênio, F-ODM), 2011.
- _____. *Minicurso para formação de jornalistas em Gênero, Raça e Etnia – Plano Pedagógico*. Brasília: ONU Mulheres, jan./fev. 2011.
- BITTELBRUN, Gabrielle Vivian. A mulher além de todo o papel. Florianópolis: *Estudos em jornalismo e mídia*, v.7, nº 2, p.437-438, 2º sem. 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Economia Brasileira em Perspectiva*. Brasília, 16ª edição, agosto de 2012.
- BUITONI, Dulcília Schroeder. *Mulher de papel: a representação da mulher na imprensa feminina brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

- CENTRO DE ESTUDOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E DESIGUALDADES (CEERT) e OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE MÍDIA. *A Mídia Impressa no Brasil e a Agenda da promoção da Igualdade Racial – Jornais e Revistas / 2001-2008*. [S.l.]: julho de 2009.
- CRUZ, Renato. *TV digital no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Ed. Senac, 2008.
- DANTAS, Audálio (org.). *Repórteres*. 1ª ed. São Paulo: Ed. Senac, 1998.
- _____. *Tempo de Reportagem: histórias que marcaram época no jornalismo brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Ed. LeYa, 2012.
- DAVIS, Darien J. *Afro-brasileiros hoje*. 1ª ed. São Paulo: Selo Negro, 2000.
- ESTUDO sobre homicídio de mulheres coloca Brasil em 7º lugar no ranking mundial. *Portal Estadão*, 7 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,estudo-sobre-homicidio-de-mulheres-coloca-brasil-em-7-lugar-no-ranking-mundial,869796,0.htm>>. Acesso em 22/7/2012.
- HELOANI, Roberto. O trabalho do jornalista: estresse e qualidade de vida. São Paulo: *Interações*, vol. XII, nº 22, p. 171-198, jul./dez. 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira – 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. (Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 27).
- NASCIMENTO, Elisa Larkin. *O sortilégio da cor: identidade, raça e gênero*. 1ª ed. São Paulo: Selo Negro, 2003.
- NECO, Eduardo. “O fim das desigualdades depende de todos. É preciso denunciar os abusos”, diz Mariza Tavares. *Portal IMPRENSA*, 9 de março de 2009. Disponível em: <portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas.../imprensa26589.shtml>. Acesso em 20/7/2012.
- ROTHBERG, Danilo e BERTI, Pedro Luis Bueno. Políticas públicas e direitos de crianças e adolescentes: o papel da mídia na expansão da cidadania. Florianópolis: *Estudos em jornalismo e mídia*, v.7, nº 2, p.237-248, 2º sem. 2010.
- SCHUCH, Hélio A. Adequação do ensino na formação de jornalistas. *Sala de Prensa – web para profesionales de la comunicacion iberoamericanos*, vol. 2, ano IV, outubro 2002. Disponível em <<http://www.saladeprensa.org/art393.htm#16>>. Acesso em 2/8/2012.
- SILVA, Gislene. Para pensar critérios de noticiabilidade. Florianópolis: *Estudos em jornalismo e mídia*, v.2, nº 1, p.95-107, 1º sem. 2005.
- SOARES, Murilo Cesar. *Representações, jornalismo e a esfera pública democrática*. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- SPINK, Mary Jane e SPINK, Peter (orgs.). *Práticas cotidianas e naturalização da desigualdade: uma semana de notícias nos jornais*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- TAVARES, Elaine. Por que os jornalistas estão adoecendo mais. *Observatório da Imprensa*, 24 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/por_que_os_jornalistas_estao_adoecendo_mais>. Acesso em 22/7/2012.
- TORRES, Tércio Ribas. Tomam posse novos integrantes do Conselho de Comunicação Social. Agência Senado, 8 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/08/08/tomam-posse-novos-integrantes-do-conselho-de-comunicacao-social>>. Acesso em 30/8/2012.
- VIEIRA Jr., Vilson. *Oligopólio na Comunicação: um Brasil de poucos*. Observatório do Direito à Comunicação, 8 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=342&Itemid=99999999> Acesso em 25/7/2012.
- VIVARTA, Veet (coord.). *Imprensa e agenda de direitos das mulheres: uma análise das tendências da cobertura jornalística*. Brasília: Andi/Instituto Patrícia Galvão, 2011.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Observatório da Discriminação Racial, Violência Contra a Mulher e LGBT

O Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e LGBT⁶⁷ é uma iniciativa da Secretaria Municipal da Reparação (Semur) de Salvador e entra em operação anualmente desde 2006, no período do carnaval. Criado para dar evidência às múltiplas formas de discriminação e violência contra a população negra no carnaval de Salvador, o Observatório acabou expandindo sua atuação para incluir mulheres e o público LGBT. Além disso, o Observatório busca, a partir do registro das ocorrências, oferecer aos poderes públicos subsídios para mudar essa realidade.

O principal objetivo deste estudo é empreender uma avaliação da efetividade do Observatório, considerando, entre outros aspectos, o contexto sociopolítico que lhe deu origem. O artigo visa também estimar o papel do Programa Interagencial no desenvolvimento da iniciativa.

⁶⁷ Lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.

1. Introdução

Segundo Marta Arretche (2001), “uma adequada metodologia de avaliação não deve concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa” simplesmente pela comparação entre os objetivos propostos e os resultados alcançados. Para a autora, “uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores”, que impeçam que metas e objetivos inicialmente previstos sejam alcançados.

Considerando ingênua a avaliação que mede o resultado de determinada ação pública sem levar em conta esses pontos de estrangulamento, Arretche recomenda que, antes de emitir seu parecer, o avaliador responda a algumas questões, como: *(i)* Os agentes implementadores de fato conhecem o programa? *(ii)* Eles aceitam as regras e objetivos do programa? *(iii)* Quais as condições institucionais para a implementação do programa?

Para os objetivos deste estudo, vamos nos deter na terceira questão, buscando entender aspectos relacionados ao arranjo institucional e à configuração do processo político no município, bem como a influência desses fatores na implementação do Observatório. Assim, o estudo traduz um esforço no sentido de avaliar os resultados alcançados pelo Observatório até o presente, contextualizando-o em relação ao carnaval de Salvador e ao ambiente político do município.

O texto foi organizado de modo a trazer luz para esse macrocontexto, evidenciando sua influência não apenas no conteúdo da ação pública, mas também em seus resultados. Além desta primeira seção introdutória, o artigo possui mais cinco partes. Na próxima seção, trataremos do percurso metodológico que orientou a produção do estudo. Na sequência, apresentaremos uma descrição das transformações que ocorreram no carnaval de Salvador nos últimos anos e os problemas que levaram à criação do Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e LGBT. Em seguida, procuramos descrever o Observatório e cotejar os resultados alcançados ante os objetivos propostos. Na quinta seção, abordamos o contexto político e institucional que cerca essa experiência, a partir da análise do funcionamento da Semur. Por fim, os resultados da implantação do Observatório serão analisados à luz das informações apresentadas nas seções anteriores e, a partir dessa análise, serão oferecidas algumas sugestões para o futuro da iniciativa.

⁶⁸ Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP/CEAPG) e doutoranda em Administração de Empresas nessa mesma Escola. Contato: eliane.conceicao@fgv.br.

2. Percurso metodológico

Para apresentar uma avaliação do Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e LGBT, considerando não apenas sua efetividade, mas também o contexto institucional em que ele está inserido e o papel do Programa Interagencial, realizamos três tipos de análise.

Primeiramente, contextualizamos a iniciativa em relação ao cenário do carnaval soteropolitano, a fim de evidenciar as razões que deram ensejo ao seu surgimento, bem como compreender o seu papel naquele contexto.

Em seguida, analisamos os objetivos propostos para cada uma das sete edições do Observatório. Classificamos tais objetivos como sendo de curto, médio ou longo prazo e verificamos quais ainda não foram atingidos, apontando possíveis razões.

A terceira análise teve por finalidade compreender o Observatório como uma ação da Secretaria Municipal da Reparação, órgão criado para formular, coordenar e articular as políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial no município. Para esta última análise recorreremos à recente literatura sobre transversalidade de políticas públicas.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Observatório e da Semur, membros de organizações do movimento negro soteropolitano, líderes nacionais do movimento negro, vereadores da Câmara Municipal de Salvador, gestores da Seppir, gestores de agências da Organização das Nações Unidas e outros atores e atrizes envolvidos direta ou indiretamente com o Observatório.

Também foram analisados documentos e relatórios referentes às ações do Observatório e da Semur, além de leis e decretos municipais, textos jornalísticos sobre o carnaval e o Observatório e a literatura acadêmica sobre a festa carnavalesca.

3. O Carnaval soteropolitano é bom para quem?

“Você já veio aqui no Carnaval? É horrível!” (Moradora de Salvador, em entrevista à autora).

“Sei que depois do Observatório muita coisa melhorou pros 'cordeiros'⁶⁹. Mas, isso não é nada! Falta muita coisa... É um horror, parece, assim... um navio negreiro!” (Morador de Salvador, em entrevista à autora).

“Preparem seus abadá, o Carnaval 2013 Salvador já começou (...). Seis dias de muita folia pelas ruas

⁶⁹ Pessoas contratadas pelos grandes blocos de trio para resguardar os limites dos blocos, impedindo a entrada de quem não pagou pelos serviços. São chamados de cordeiros/as porque sua função consiste em segurar a corda que resguarda os limites do bloco.

de Salvador (de 7 a 12 de fevereiro), com os maiores nomes do axé brasileiro subindo no trio-elétrico e arrastando multidões nessa festa que não tem hora para acabar. Ivete Sangalo, Chiclete com Banana, Daniela Mercury, Cláudia Leite e mais um número enorme de artistas farão a festa nesses 11 Blocos que prometem não deixar ninguém parado.” (Texto do site www.carnavalnobrasil.net).

O Carnaval de Salvador é apontado como uma das maiores festas populares de rua do mundo contemporâneo (SALVADOR, 2007b; SPINOLA, GUERREIRO e SPINOLA, 2004), tendo alcançado essa posição graças às mudanças que, consolidadas nas duas últimas décadas do século passado, transformaram o modelo tradicional do festejo, concedendo-lhe feições empresariais.⁷⁰

Os anos de 2003 e 2004 são tidos como aqueles em que o atual modelo do carnaval-negócio alcançou o auge de visibilidade na mídia e de rentabilidade. Não são desprezíveis os custos sociais de tão altos rendimentos, que, como é sabido, concentram-se nas mãos de poucos. Para prosperar, a festa-negócio sufocou a criatividade artística dos antigos carnavalescos e as formas de expressão tradicionais que outrora foram traços distintivos da festa soteropolitana.

O evento passou a privilegiar a atração de turistas e não a cultura local, em que pese o fato de uma não invalidar a outra, pois, como lembra Santos (2001, p. 258), a cultura e o som do carnaval baianos, marcadamente desenvolvidos pelos negros, são os principais elementos de atração dos turistas para o grande festejo.

Os relatórios oficiais e os estudos acadêmicos que versam sobre o carnaval baiano apontam que, nos últimos anos, participou do carnaval de Salvador quase um quinto da população soteropolitana⁷¹, sendo um pouco mais de 15% desse total por motivo de trabalho, isto é, exercendo algum tipo de atividade remunerada decorrente da folia. Além disso, confirmando a nova vocação econômica da festa, Salvador tem recebido em média 400 mil turistas para o carnaval, que na capital baiana se estende oficialmente pelo período de seis dias. Assim, em cada dia do festejo, circulam pelas ruas da cidade cerca de 900 mil pessoas⁷², que aportam um total aproximado de R\$ 230 milhões, aqui incluídas as despesas com hospedagem, alimentação, transporte e compra de abadás, dentre outras (SALVADOR, 2007b; SALVADOR, 2009).

Foliões e folionas de classes sociais mais abastadas, juntamente com os turistas, em geral optam por

⁷⁰ Mais informações sobre a festa tradicional, bem como sobre o processo de mudança, são encontradas em: SALVADOR, 2007; MORALES, 2011; MIGUEZ e LOIOLA, 2004; SPINOLA, GUERREIRO e SPINOLA, 2011.

⁷¹ Percentuais dos moradores que não participaram presencialmente da festa: 79,1% em 2008, 77,0% em 2009 e 77,9% em 2010. (SALVADOR, 2010).

⁷² Há registros de que em 2003 esse número mais do que dobrou, tendo participado da festa 2,2 milhões de pessoas, dentre as quais 950 mil turistas (SPINOLA, GUERREIRO e SPINOLA, 2004).

sair nos trios elétricos, especialmente nos blocos de trio⁷³, ou participar da festa em um camarote. São opções caras: um abadá (peça de uso obrigatório para se ter acesso aos blocos), por exemplo, tem preço médio de R\$ 1.800. As diárias nos camarotes também têm valores elevados.

Os demais foliões e folionas se dividem entre as chamadas “pipocas” (que brincam livremente nas ruas, ou seja, fora dos blocos carnavalescos) e os trios independentes, os blocos alternativos e os pequenos blocos de matriz africana: afoxés (entidades sem fins lucrativos, ligadas ao universo religioso do candomblé) e blocos afros (geralmente, entidades que mantêm vínculos socioculturais com suas comunidades de origem, nas quais desenvolvem atividades educacionais, culturais e de assistência durante todo o ano).⁷⁴ Dada a relação que estes últimos mantêm com suas comunidades de origem, parte dos abadás são a elas doados e parte comercializada a preços modestos (em torno de R\$ 17 a peça).

Essa gama de opções deriva das mudanças que alteraram a essência do carnaval soteropolitano nas últimas décadas do século passado, e que resultaram na consolidação dos blocos de trio e no surgimento e consolidação dos camarotes. Na nova configuração, ambas as modalidades são geridas por grupos empresariais do ramo do entretenimento, geralmente vinculados a artistas famosos. Tais grupos abocanham grande parte dos lucros da festa, uma vez que gozam dos recursos simbólicos necessários para a captação de patrocínios, venda de indumentárias a preços valorizados, realização de shows e concessão de franquias. Nesse cenário, sobra pouco espaço para os pequenos blocos, como é o caso dos afoxés e blocos afros.

Apesar de constituírem um capital simbólico-cultural de grande valor para o carnaval soteropolitano – ou porque se mantêm ancorados na tradição, ou pela qualidade estética de seu repertório –, esses grupos não dispõem, e talvez não queiram dispor, de “gestão profissional” nem de “âncoras”, como artistas famosos, para a captação de patrocínios. De fato, eles se firmam como foco de resistência da cultura negra e de autoafirmação do negro brasileiro (SANTOS, 2001, p. 259). Diante disso, tais grupos ficam na dependência quase exclusiva dos limitados recursos públicos destinados à viabilização de sua participação na festa (MIGUEZ e LOIOLA, 2011).

Dessa forma, os resultados produzidos pelo carnaval ficam concentrados nas mãos de um grupo restrito de organizações privadas. Para o ano de 2003, por exemplo, Noelio Spinola *et al.* (2004) apontam que a renda gerada foi assim distribuída: empresas carnavalescas, 35,42%; empresas de transporte, 24,40%; indústria fonográfica e mídia, 16,59%; bebidas, 7,67% e os 16% restantes distribuídos pelas

⁷³ Existem basicamente três tipos de trios elétricos desfilando atualmente em Salvador: os chamados trios independentes (não utilizam cordas nem seguranças, permitindo que os “foliões-pipoca” brinquem à vontade), os blocos alternativos (abadás de preços menores) e os chamados blocos de trio (SANTOS, 2010).

⁷⁴ Existem poucos blocos de matriz africana de grande porte, como os tradicionais Filhos de Gandhi (afoxé) e Ilê Ayiê, Olodum, Malê Debalê, Muzenza e Os Negões (blocos afros) (MIGUEZ e LOIOLA, 2011, p. 295).

negócios que podem ser classificados como de pequeno e médio portes, como restaurantes, bares e lanchonetes, serviços de táxi, aluguéis de imóveis e reciclagem, sendo que estes dois últimos, no conjunto, responderam por menos de 1% dos resultados.

Quando comparamos as receitas das grandes empresas de entretenimento às dos pequenos blocos, temos que para o carnaval de 2008 a mediana dos valores destinados aos grandes blocos de trio foi R\$ 180 mil; a dos camarotes, R\$ 163 mil; e a das pequenas entidades, R\$ 30 mil. Quando são analisadas as medianas das receitas anuais, percebemos uma disparidade ainda maior: R\$ 1,2 milhão para os blocos de trio e apenas os mesmos R\$ 30 mil para os blocos de matriz africana (MIGUEZ e LOIOLA, 2011).

Por outro lado, a fim de “deixar a casa arrumada” para a grande folia, a Prefeitura de Salvador e o governo do Estado da Bahia, juntos, investem anualmente um valor que, segundo os relatórios oficiais, aproxima-se de R\$ 50 milhões. Da parte investida pela Prefeitura, apenas cerca de 15% retornam aos cofres públicos. Deixando de lado a boa administração dos processos que viabilizam a efetivação da festa, o poder público tem contribuído diretamente não apenas para a desvalorização da cultura local, mas também para o enriquecimento de grupos privados, para a concentração da riqueza e, por conseguinte, para o alargamento das distâncias que separam ricos (geralmente brancos) e pobres (geralmente negros) no município de Salvador (SALVADOR, 2007b; MIGUEZ e LOIOLA, 2011; SALVADOR, 2009; SPINOLA, GUERREIRO e SPINOLA, 2004).

De fato, como ressaltam Paulo Miguez e Elizabeth Loiola (2011), ao poder público caberia a governança da festa e, caso queira reverter a situação, alguns desafios a enfrentar nos próximos anos. O primeiro deles seria o de garantir a representação proporcional, no Conselho Municipal do Carnaval, de todos os segmentos envolvidos na festa, o que até o presente e apesar da previsão legal⁷⁵ não tem acontecido, estando os grandes grupos privados sobrerrepresentados naquela instância. Outro desafio seria a revisão dos marcos regulatórios da economia da festa, levando-os a proporcionar distribuição mais equânime da riqueza gerada entre os entes privados (pequenos blocos *versus* grandes empresas) e públicos (sem prejuízos para o erário). Finalmente, os autores apontam a necessidade de políticas culturais que não apenas reconheçam e resguardem o valor que o carnaval tem para a cidade e sua gente (majoritariamente negra), mas também impeçam que a festa sucumba diante do afã mercantilista dos grandes grupos empresariais.

Ao tratar da relação entre a administração pública e o carnaval, Fernando Burgos Pimentel dos Santos (2010) ressalta o importante papel social das políticas culturais, uma vez que elas podem colaborar para o fortalecimento da identidade, do sentimento de pertencimento e de laços comunitários, além de abrirem espaço para a participação popular. Não é o que acontece no carnaval de Salvador, onde o

⁷⁵ Artigos 259 a 261 da Lei Orgânica do Município do Salvador.

planejamento da festa sacrifica a cultura local em favor da rentabilidade econômica proporcionada pelo turismo (SANTOS, 2010).

Além do aviltamento de seu patrimônio simbólico-cultural e do desrespeito do grande capital às suas tradições – efeitos perversos do chamado racismo institucional –, no período da folia a população negra soteropolitana torna-se vítima também de formas mais diretas e explícitas do racismo. As informações colhidas pelo Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e LGBT apontam a existência de violências múltiplas no carnaval de Salvador. Entre as ocorrências registradas de 2010 a 2012, as manifestações de racismo superam em todos os anos os casos de violência contra a mulher e o público LGBT, com percentuais de 63%, 46% e 58%, respectivamente.

Em relação aos aspectos econômicos da festa, a população negra se encontra, de maneira geral, excluída das atividades mais rentáveis. A segregação racial existente no mercado de trabalho do país e da Bahia ganha proporções mais marcantes no período de carnaval. Conforme denunciam os militantes do movimento negro soteropolitano e outros ativistas sociais, embora as possibilidades de trabalho se multipliquem durante o evento, a grande maioria da população negra é relegada às ocupações informais, como cordeiros, vendedores ambulantes e catadores de material reciclável. Tais trabalhadores e trabalhadoras exercem suas atividades em condições deploráveis, não sendo raro presenciar idosos negros, que atuam como vendedores ambulantes ou catadores de material reciclável, descansando à beira da estrada, desprotegidos de tudo. Também é cena comum jovens cordeiras e cordeiros exercendo suas atividades sem equipamentos de proteção individual nem alimentação adequada e compatível com o esforço exercido.

Há muito percebendo os efeitos indesejáveis da festa-negócio para a população negra, em 2004 ativistas sociais negros propuseram à Secretaria Municipal da Reparação (Semur) a criação de um instrumento para mapear as diversas manifestações de discriminação racial no carnaval de Salvador, tanto no que dizia respeito às violências físicas como às violências simbólicas, especialmente as relacionadas às condições de trabalho.

Com esse objetivo, a Semur implantou no carnaval do ano seguinte o Observatório da Violência, juntamente com ativistas do movimento negro e com o Grupo de Saúde da População Negra, da Secretaria Municipal de Saúde⁷⁶ (SALVADOR, 2007c). Dos 3.966 casos registrados nessa primeira experiência, em 71% as vítimas de violência por agressão física, arma de fogo e arma branca eram negras (SALVADOR, 2012).

Tomado de forma isolada, esse dado não evidencia maior exposição dos negros à violência, uma vez que a população soteropolitana é constituída por 80% de negros. Porém, devemos considerar que no carnaval de Salvador essa composição sofre alterações, dado o grande número de turistas, em sua maioria

⁷⁶ Além de servidores municipais, os integrantes do Grupo de Saúde da População Negra eram também militantes do movimento negro.

branca (SANTOS, 2010).

Como vimos, os turistas podem responder por aproximadamente 45% dos foliões. Considerando, conforme apontamos anteriormente, que aproximadamente 500 mil soteropolitanos (um pouco menos de 25% da população) e que 400 mil turistas (SALVADOR, 2011) participem da festa; considerando ainda que esses 500 mil soteropolitanos correspondam a uma amostra representativa da população (80% negros e 20% brancos) e que 90% dos 400 mil turistas sejam brancos⁷⁷, os negros representariam aproximadamente 49% dos foliões. Logo, se em 2005 71% das vítimas de violência por agressão física, por arma de fogo e por arma branca eram negras, podemos inferir com base nesses números que também no período do carnaval as pessoas negras estão mais expostas à violência na capital baiana.⁷⁸

A implantação do Observatório permitiria, portanto, desmistificar a crença, generalizada até então, de que o carnaval da Bahia é uma festa democrática e igualitária, em que todos brincam sem sofrer discriminação.

4. O Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e LGBT

No início do carnaval de 2006, a Semur inaugurou na Ladeira de São Bento, ponto central do festejo, uma base operacional para o Observatório da Discriminação Racial, uma iniciativa pública que visava mapear os casos de racismo que ocorriam na festa.

O Observatório, que fora concebido após a constatação do perfil racial dos casos de violência do ano anterior, nasceu como resposta às pressões do movimento negro soteropolitano, no sentido de que algo deveria ser feito para dar evidência às múltiplas formas de discriminação a que a população negra estava exposta durante o período da festa. O objetivo final era oferecer aos poderes públicos, incluindo a própria Semur, subsídios para a adoção de medidas que mudassem aquela realidade.

Desde a primeira edição, o papel da Semur foi o de organismo governamental gestor da iniciativa, cujas diretrizes emergiram de um processo de construção participativa do qual tomaram parte membros do movimento negro e do Grupo de Saúde da População Negra, ligado à Secretaria Municipal de Saúde.⁷⁹

Durante o processo de formatação daquela primeira edição, novas alianças foram firmadas, especialmente com organizações da sociedade civil e órgãos públicos, como o Instituto Mídia Étnica (IME), órgãos municipais responsáveis pela fiscalização do trabalho informal, a Delegacia Regional do Trabalho

⁷⁷ SANTOS (2010, p. 68) ressalta que o carnaval de Salvador reúne, em sua maioria, pessoas capazes de despender grandes quantias para comprar o abadá, sendo majoritariamente jovens brancos das regiões Sul e Sudeste do país.

⁷⁸ Talvez especialmente os negros locais, segundo hipótese de Hélio Santos, com quem também conversamos para a elaboração deste artigo.

⁷⁹ A maioria dos participantes dessa fase era formada por negros e negras, militantes do movimento negro soteropolitano. Mesmo os que participaram como representantes da Semur ou da Secretaria Municipal de Saúde eram homens e mulheres afrodescendentes. Ficou evidente nas entrevistas que o movimento negro concebeu o Observatório como mais um instrumento de luta contra a discriminação racial.

(DRT) e a Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS) (SALVADOR, 2012).

O Observatório adota dois procedimentos para registrar os casos de violação de direitos que se propõe a examinar. O principal procedimento é a distribuição, nos circuitos carnavalescos, de um determinado número de observadores, que podem ser voluntários (oriundos dos movimentos negro, de mulheres negras, de mulheres e LGBT), ou profissionais da Semur e dos demais órgãos públicos envolvidos. Esses observadores são munidos dos equipamentos necessários para *observar* e registrar em formulário padrão os casos de discriminação racial que presenciarem (tomando como referência a primeira edição). O registro das ocorrências é entregue nos postos do Observatório para ser cadastrado no *Badaué* – um sistema informatizado criado com essa finalidade.

O outro procedimento consiste no acolhimento de denúncias espontâneas por parte das vítimas de violação de direitos. Os atendentes dos postos registram a queixa no sistema *Badaué* e encaminham o denunciante aos representantes do órgão público indicado para o caso. A depender das alianças estabelecidas em cada carnaval, podem ser disponibilizados nos postos serviços de órgãos como Defensoria Pública e Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, entre outros.

Ao longo dos anos, o Observatório passou por diversas mudanças e ampliou sua atuação e sua abrangência geográfica, chegando a contar com seis postos no carnaval de 2012. Se em 2006 a iniciativa ocupava-se somente dos casos de discriminação racial, no ano seguinte passou a receber também as denúncias de violência contra a mulher e, em 2010, de violência contra o público LGBT. Em 2011 foi inaugurada, na estação rodoviária da Lapa, uma unidade permanente do Observatório. Ao mesmo tempo, o grau de institucionalidade do Observatório aumentou, graças a uma série de fatores, dentre os quais o reconhecimento público de sua importância e o apoio recebido de organizações governamentais, não-governamentais e de cooperação internacional.

Nos anos de 2009 a 2011, o Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (Unifem)⁸⁰ e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) figuraram entre as organizações que apoiaram o Observatório. Em 2011, a iniciativa recebeu também o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A contribuição oferecida pelo PNUD proveio de um fundo reservado pelo Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, que buscou cooperar para o fortalecimento de organismos subnacionais de políticas para mulheres e de promoção da igualdade étnico-racial. O apoio das agências do sistema ONU abrange desde o suporte institucional e a cooperação técnica até o financiamento de uma parte do projeto.

O Observatório demonstrou ao longo dos anos uma grande capacidade de aglutinar possíveis parceiros. Até este momento, porém, tais ligações podem ser mais bem caracterizadas como cooperações,

⁸⁰ Atual Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres).

apoios e alianças. A aliança é diferente da parceria porque implica apenas o comprometimento substantivo com a questão em pauta (dispensando, pois, a corresponsabilidade e a relação de longo prazo) e pressupõe a reunião de forças para o alcance de determinado objetivo, que, uma vez alcançado, enseja o final da aliança (SPINK, 2002).

É o que podemos verificar no caso do Observatório: a cada ano, reuniram-se em torno da iniciativa cerca de uma dezena de organizações (públicas, do terceiro setor, privadas ou multilaterais), que não necessariamente participaram ou participarão de outras edições. Ao aceitar a solicitação da Semur para de algum modo contribuir com a iniciativa, tais organizações demonstram certo nível de comprometimento com os objetivos do Observatório. Tais alianças trazem legitimidade para o Observatório e apontam para a complexidade dos problemas que ele visa combater.

Para cada edição do Observatório foram traçados objetivos que podem ser classificados como de curto, médio e longo prazos, assim entendidos respectivamente como aqueles que seriam alcançados no carnaval do ano, no carnaval do(s) ano(s) seguinte(s) e os de caráter mais amplo, que visavam a mudanças no comportamento da sociedade e nas instituições políticas e sociais.

É possível afirmar que, a cada ano, os objetivos de curto prazo foram em grande medida alcançados. Esses objetivos incluem: mapeamento e registro das ocorrências, inibição das ações de violência provocadas pela discriminação, disponibilização de espaço para servir como ponto de referência no combate e prevenção à discriminação étnica e racial, oferta de serviço de orientação jurídica às vítimas de racismo no carnaval, acolhimento das denúncias nos postos físicos e fomento ao debate público sobre discriminação racial e violência no carnaval.

Os relatórios analisados, no entanto, não apresentam informações sistematizadas sobre o número de casos encaminhados aos serviços cabíveis ou o número de atendimentos realizados, nem sobre o desfecho deles. Em entrevista, fomos informados de que dentre os casos encaminhados ao serviço público competente, poucos puderam ser de fato resolvidos, por não haver a identificação completa do denunciante. Em muitos casos, o próprio denunciante deixou de fornecer o dados. Para a maioria das ocorrências, porém, o encaminhamento não era possível por ausência de denúncia espontânea, já que os registros eram efetuados pelos observadores.

Em quase todas as edições, as denúncias espontâneas representaram sempre uma pequena fração do total de ocorrências registradas. No carnaval de 2010, por exemplo, as denúncias espontâneas corresponderam a menos de 10% (34 casos do total de 350 registros). A exceção foi o ano de 2008, quando os registros foram todos de denúncias espontâneas, pois aquela edição não contou com os serviços de observadores.

Ainda com relação ao desfecho dos casos encaminhados aos serviços competentes, servidoras da

Semur informaram que a Secretaria não tinha estrutura para realizar esse acompanhamento. Operando com limitação orçamentária, o órgão não dispunha de pessoal suficiente e, por isso, não contava com um registro sistematizado dos casos.

Três objetivos do Observatório foram classificados como de médio prazo: (i) melhorar as condições de trabalho dos cordeiros, ambulantes e catadores, (ii) elaborar indicadores para subsidiar o planejamento das políticas governamentais de prevenção e enfrentamento das discriminações e desigualdades (em especial, de raça e gênero) e (iii) inibir as ações de violência provocadas pela discriminação.

Esses objetivos ainda não foram atingidos, mas a visibilidade dada pelo Observatório certamente contribui para que tais problemas sejam enfrentados. Segundo alguns entrevistados, as condições de trabalho dos cordeiros, catadores e ambulantes já eram alvo de denúncias mesmo antes da instalação do Observatório, mas a iniciativa ajudou a acelerar a tomada de providências pelo poder público. Em dezembro de 2009, por exemplo, foi publicado o Decreto Municipal 20.505, instituindo o Estatuto de Festas Populares, e o Observatório teve certa influência nas primeiras discussões que lhe deram origem (SALVADOR, 2012).

O Estatuto contém alguns preceitos para o serviço de catadores e cordeiros, mas ainda são frequentes as denúncias veiculadas na imprensa a respeito da persistente precariedade das suas condições de trabalho. Para os cordeiros, inclusive, já foram assinados pelo menos dois Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) entre as entidades representantes dos grandes blocos e o Ministério Público do Trabalho. As determinações estabelecidas nos termos, no entanto, alteram apenas de modo muito superficial a situação desses trabalhadores. Sobre o assunto, o vice-prefeito de Salvador e coordenador do carnaval, advogado Edvaldo Brito, declarou:

Fico triste por ter passado 50 anos na sala de aula transmitindo lições de Direito para se fazer Justiça e na hora de aplicá-las na prática, não consigo ver atendidas. Até hoje não tive o apoio dos segmentos que se beneficiam dessa força de trabalho. É lamentável.

Espero que as reuniões que tenho feito com a SRTE [Superintendência Regional do Trabalho e Emprego, órgão do Ministério do Trabalho e Emprego], o Ministério Público do Trabalho e a Defensoria Pública não tenham sido em vão. Cada um desses órgãos, dentro das suas atribuições, é quem tem que atuar.

Se o TAC flexibiliza regras que estão na CLT [Consolidação das Leis do Trabalho], não tenho atribuições para proceder diferente. Cadê os direitos humanos? Cadê o princípio maior da Constituição, que é respeito à dignidade humana? (VICE-PREFEITO..., 2011)

É compreensível a indignação do coordenador do carnaval. O lucro dos grandes blocos é astronômico, mas as discussões em favor da melhoria das condições de trabalho dos cordeiros ainda giram em torno de questões básicas, como as relacionadas à alimentação e ao fornecimento de vestuário adequado para a atividade. Itens elementares, como a quantidade de barrinhas de cereais, litros de água e refrigerantes que constarão do *kit alimentação* desses trabalhadores e o fornecimento de sapato fechado aos cordeiros, ocupam a pauta de negociação entre as grandes empresas carnavalescas e os órgãos públicos.

O acordo firmado com o Ministério Público do Trabalho da Bahia (MPTB) para o carnaval de 2011, por exemplo, incluía um aumento de 13,2% no valor das diárias dos cordeiros, que passou a ser de R\$ 30. Na alimentação, o *kit* ganhou mais uma barra de cereal e uma garrafa de água. Quanto ao fornecimento de sapato fechado e adequado ao esforço despendido na atividade, não se chegou a um acordo para aquele carnaval (VICE-PREFEITO..., 2011).

Entre os compromissos assumidos para o carnaval de 2010 constavam: a celebração de contratos individuais; o pagamento do vale-transporte; o fornecimento de lanche diário (dois pacotes de biscoito, duas barras de cereais, refrigerante ou suco e 2 litros de água); a disponibilização de protetor auricular, luva, camisa de identificação e filtro solar. Além disso, o ajuste incluiu a contratação de seguro coletivo contra acidentes pessoais e o recolhimento de contribuições previdenciárias.

A reivindicação mais discutida naquele ano foi a do fornecimento de sapatos e bonés aos cordeiros. Os empresários acabaram ficando desobrigados de fornecer esses itens, a despeito do alto índice de ferimentos, traumas e extrações de unha dos cordeiros em serviço. Segundo o Ministério Público do Trabalho da Bahia, a maioria das lesões de dedo registradas entre os cordeiros acontece por falta de calçados fechados (MPTB, 2010).

Como se pode ver, longe de obter melhorias substantivas, cordeiros e cordeiras ainda lutam para assegurar padrões mínimos em suas condições de trabalho. A maior dificuldade que enfrentam é a fragilidade do poder público diante dos grandes grupos empresariais que lucram com o carnaval de Salvador, uma das principais atividades econômicas do município.

O Observatório tem contribuído muito para as mudanças que estão em curso, não apenas por provocar constantemente os órgãos públicos, mas também por denunciar à mídia – antes, durante e depois do carnaval –, a problemática da violência e das condições de trabalho de catadores, ambulantes e cordeiros. No carnaval de 2012, por exemplo, jornais, emissoras de rádio e de televisão exibiram mais de 25 matérias sobre o Observatório e seus objetivos. Durante a festa, o secretário Municipal de Reparação costuma conceder dezenas de entrevistas, aproveitando essas ocasiões para dar visibilidade ao tema.

No que diz respeito à construção de indicadores, o trabalho do Observatório foi comprometido pela

falta de dados comparáveis, devido às mudanças que se sucederam na metodologia do trabalho, na quantidade de postos fixos, no número de observadores e no volume de “propaganda” acerca do evento, entre outros pontos. Em 2010, por exemplo, o Observatório registrou o maior número de denúncias de violação de direitos, mas esse foi também o ano em que a iniciativa teve maior divulgação. A ausência de indicadores, no entanto, não reduz a capacidade do Observatório de demonstrar a existência de violência e racismo no carnaval soteropolitano.

Outro de seus objetivos de médio prazo era coibir a violência gerada pela discriminação. Conforme apontamos, o Observatório já colabora para isso só pelo fato de ter sido implantado e de dar visibilidade a essa questão. De acordo com os entrevistados, porém, algo de mais concreto deveria ser feito, especialmente no que diz respeito à formação e preparo das forças policiais que operam no carnaval. A prática policial é conhecida pela violência, especialmente contra os foliões negros.

Segundo Ubiraci Matildes, uma das coordenadoras da primeira edição do Observatório, a sensibilização do alto comando da Polícia Militar fez parte do portfólio de ações que antecederam a instalação do Observatório no ano de 2007, mas o trabalho foi encerrado, provavelmente devido à falta de verbas. Uma análise do relatório descritivo da primeira edição do Observatório, no entanto, revela que, dentre os casos de agravos violentos atendidos nos postos de saúde da Prefeitura de Salvador durante o carnaval de 2006, apenas 2% foram cometidos por policiais (SALVADOR, 2007a).

Por outro lado, o mesmo relatório aponta que em mais de 47% dos casos o agressor não foi identificado, deixando margem para se questionar se a polícia não estaria por trás desses atos de violência, especialmente quando se sabe que “a violência racial e a policial são realidades do dia a dia do negro na Bahia” (SANTOS, 2001, p. 274). Deve-se considerar também que, como em outros estados, na Bahia o número de homicídios entre a população negra é várias vezes maior do que entre a população branca – em 2010, a diferença chegou a 13 vezes (WAISELFISZ, 2012, p. 62).

Portanto, caberia uma investigação do Observatório para identificar se de fato existe algum grupo social – ou mais de um, podendo a polícia estar entre eles – que possa ser apontado como principal agressor ao folião negro no período de carnaval, e estabelecer parceria com órgãos de segurança pública para coibir esse comportamento.

Por fim, um objetivo de longo prazo do Observatório é a criação de um ambiente favorável à transversalização das políticas de gênero e de igualdade racial. O que se pretende é que, na formulação de suas ações, os demais órgãos governamentais, bem como as organizações da sociedade civil e da iniciativa privada considerem os direitos dos grupos atendidos pelo Observatório.

O funcionamento do Observatório em seguidos carnavais aponta nesse sentido, visto que o processo reúne um conjunto de organizações – públicas, privadas e do terceiro setor – que demonstram certo grau

de comprometimento com o combate à violação de direitos causada pela discriminação racial e de gênero, abrindo portas para relações mais duradouras com a Semur.

Até agora, porém, esse objetivo ainda não foi alcançado, principalmente no que se refere à articulação da Semur com as demais secretarias e com o Poder Legislativo. No que diz respeito à articulação com a iniciativa privada, alguns passos foram dados com a criação, pela Semur, do Selo da Diversidade, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido.

5. A Secretaria Municipal da Reparação de Salvador

A Semur é um dentre os vários organismos governamentais que no Brasil têm sido criados para tratar de políticas públicas para a promoção da igualdade racial. A Lei Municipal nº 6.452, de 18 de dezembro de 2003, que a instituiu, estabelece que a Semur tem competência para formular, coordenar e articular políticas e diretrizes de promoção da igualdade racial para a reparação dos afrodescendentes soteropolitanos. Além disso, sua atual gestão declara, em quadros dispostos nas paredes da sede da Secretaria, que esta tem como missão a promoção da igualdade racial, a inclusão social dos afrodescendentes e a valorização da diversidade, e o objetivo de tornar-se referência em políticas de promoção da igualdade racial e na redução das diferenças sociais na cidade do Salvador.

Trata-se, portanto, de um braço do Poder Executivo para a proposição de ações que visem ao enfrentamento e superação das desigualdades raciais e, ao mesmo tempo, à inserção de uma perspectiva racial nas agendas dos demais órgãos e entidades governamentais. Como se vê, seu papel é preponderantemente advocatório

No Brasil, estruturas com essas características surgiram no cenário político ainda na década de 1990, evoluindo a partir de um movimento anterior que deu origem aos conselhos estaduais e municipais da população negra. Aqueles eram, no mais das vezes, instâncias consultivas e não deliberativas, a exemplo do pioneiro dentre eles, o Conselho Negro do Estado de São Paulo, criado em 1984, no governo de André Franco Montoro (PMDB). Nos anos seguintes, outros Estados criaram seus conselhos negros, como Rio Grande do Sul, Minas Gerais (1985), Mato Grosso do Sul (1986) e Bahia (1990).

A partir da década de 90, tais instâncias ganham novo formato, passando a exercer papel também deliberativo. As instâncias executivas foram inauguradas com a institucionalização da Secretaria Extraordinária para Defesa e Promoção das Populações Negras do Rio de Janeiro, em 1991, no governo de Leonel Brizola (PDT).

No plano municipal, a primeira a ser criada foi a Coordenadoria dos Assuntos da População Negra do Município de São Paulo (Cone-SP), formalizada em 22 de dezembro de 1992, no governo petista de Luiza Erundina. Por suas realizações até o presente, podemos dizer que a coordenadoria paulistana suplantou a

sua antecessora estadual.

Nos anos que se seguiram, até o final do século, organismos semelhantes continuaram a ser formalmente estabelecidos. Gozavam, no entanto, de baixo grau de institucionalidade, dada a falta de conscientização da sociedade e de apoio dos governos para políticas de correção das desigualdades raciais no país. Esse foi o caso, por exemplo, da Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra, de Belo Horizonte, criada em 1998. O órgão funcionou com o *status* de secretaria de governo por apenas dois anos, até uma reforma administrativa rebaixá-lo à condição de coordenadoria, posição em que se encontra até a presente data.

Foi no governo do presidente Lula, após a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em 21 de março de 2003, que o processo de formalização de organismos com essa mesma finalidade se acelerou no contexto subnacional. Existem atualmente pelo menos 210 órgãos de natureza executiva, autônomos ou não, atuando em favor da igualdade racial por todo o Brasil.⁸¹

O processo de preparação e os resultados da III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban, em 2001, também contribuíram muito para acelerar esse movimento. “Não tinha como o governo Lula deixar de criar um espaço para tratar das questões raciais”, afirmou Edna Roland, uma das relatoras dos documentos finais da Conferência, ao comentar o clima político que resultou do evento.⁸² “Deixar de criar esse espaço era algo impensável (...). Ele [Lula] tinha que dar uma resposta.”

Tais estruturas, no entanto, tenham elas sido criadas no período anterior ou posterior à criação da Seppir, ainda enfrentam muitos obstáculos, que as impedem de cumprir plenamente o papel a que se destinam. São dificuldades que vão desde a inadequação do formato (vínculo institucional) à composição da equipe (insuficiência de pessoal e de técnicos qualificados), passando pelas limitações orçamentárias e pela ausência de legitimidade ante os demais órgãos do governo e a sociedade civil.

Tais fragilidades também são sentidas por outros órgãos que cuidam de políticas transversais e dos quais se espera um papel advocatório, ou seja, que estimulem mudanças no processo de definição de políticas, como é o caso da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM).

Ainda são poucos os estudos nacionais e estrangeiros que analisam a efetividade dessas estruturas estatais. Analisando o tema em relação às políticas para mulheres, Fernanda Papa (2012) identificou o sentimento, comum entre pesquisadores e demais atores e atrizes no campo, de que tais organismos

⁸¹ Até o dia 24/05/2012, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir), ligado à Seppir, contabilizava a adesão de 654 municípios, dos 26 Estados e do Distrito Federal. Porém, dentre esses, apenas 195 municípios informaram ter uma estrutura responsável pela promoção da igualdade racial vinculada ao Poder Executivo. Quanto aos governos estaduais, em apenas 15 deles havia uma estrutura executiva para tratar diretamente (mas nem sempre exclusivamente) das questões relacionadas à população negra.

⁸² Entrevista à autora.

sinalizam uma mudança, mostrando que “‘algo se moveu’ do ponto de vista da criação de instrumentos e espaços dentro de instituições para levar a cabo a estratégia de promoção da igualdade”. Porém, segundo a autora, tais pessoas revelam certo ceticismo quanto aos resultados das políticas, programas ou ações daqueles órgãos, uma vez que eles ainda não contribuíram para a elevação concreta do *status* das mulheres, nem para redução das desigualdades entre elas e os homens.

No campo da promoção da igualdade racial, foi possível notar nas entrevistas que realizamos um sentimento muito semelhante, agravado pela constatação de que no Brasil a questão racial encontra ainda mais resistência do que a questão de gênero, tanto por parte de gestores públicos como da população em geral. Aos entrevistados e entrevistadas parece evidente, no entanto, que nos últimos anos essa resistência passou a se manifestar mais pela negação da necessidade de políticas específicas contra as desigualdades raciais do que pelo não reconhecimento de existência de tais desigualdades.

Apesar disso, como ressalta Papa (2012), esses órgãos representam uma pressão em favor não apenas da modernização e democratização do Estado, mas também de uma mudança na relação entre Estado e sociedade, introduzindo políticas institucionalizadas de reconhecimento que, segundo a autora, estimulam novas formas de condução da gestão pública.

O baixo grau de institucionalidade desses organismos contribui para a fragilidade de suas estruturas operacionais e de certo modo impede que eles efetivem a transversalização de suas políticas. A transversalidade é uma das diretrizes do Plano Plurianual 2004-2007 e desde então vem sendo afirmada em diversos relatórios governamentais, apesar de não haver muito consenso sobre o que, de fato, ela implica (IPEA, 2009). Segundo Fernanda Papa (2012), a literatura internacional associa o termo a uma perspectiva de coordenação horizontal e de inovação da gestão, assim como a uma resposta aos limites das tradicionais estruturas hierárquicas verticais.

Diante das dificuldades que enfrentam em meio às atuais estruturas de governo, tais órgãos encontram apoio em organizações de cooperação internacional, como as do sistema ONU, uma vez que elas dispõem não apenas de recursos para financiar as políticas mas também de meios para influenciar certos atores nacionais (ROSEMBERG, 2002).

No caso do Observatório, o resultado mais marcante da colaboração das agências internacionais foi a sistematização e divulgação dos seus resultados, um levantamento que cobriu todos os anos de funcionamento da experiência até então e que serve de base para o estudo da discriminação racial e da violência de gênero no carnaval de Salvador. O trabalho foi possibilitado pelo apoio do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

A Secretaria e o desafio da transversalidade

Em que pesem as divergências a respeito do conceito de transversalidade e de como colocá-lo em prática, assumimos, com Fernanda Papa (2012), que a transversalidade é um instrumento estratégico para a gestão de determinados tipos de políticas – aquelas que dependem de um organismo [estatal] específico para dialogar com as demais áreas do governo, as quais se pretende que adotem uma nova perspectiva. Os órgãos encarregados de cuidar das políticas transversais assumem o papel de dar evidência a certos temas públicos e defender direitos de grupos até então pouco considerados pelas demais áreas governamentais no momento de definição de suas políticas. O diálogo com essas áreas, porém, é prejudicado pela baixa institucionalidade e pela fragilidade política das novas estruturas, consideradas subalternas por seus “pares” dentro do governo.

Segundo Ailton Ferreira, titular da Semur, nos encontros secretariais promovidos por sua pasta, as demais secretarias costumam se fazer representar por pessoas com perfil técnico, sem muito poder de decisão, geralmente vinculadas ao movimento negro soteropolitano. Isso demonstra que a questão racial ainda não desperta a atenção do alto escalão nas demais secretarias.⁸³

Albert Serra (2004) e Fernanda Papa (2012) apontam alguns fatores que podem propiciar o sucesso de uma ação transversal, dentre os quais destacamos: (i) legislação reconhecida pela opinião pública para a agenda em questão; (ii) organismo governamental orientado por um projeto político bem definido; (iii) pressão dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que também deverão ser acionadas como especialistas quando necessário; (iv) simpatia ou apoio político do chefe do Executivo para a agenda; (v) habilidade para articulação e construção de processos intersetoriais baseados em relações de confiança e diálogo permanente; (vi) tempo para dedicação a essas relações; (vii) recursos conquistados pelo reconhecimento da prioridade da agenda; e (viii) cooperação público-privada. Sobre parte dos itens listados já tratamos direta ou indiretamente neste artigo. A seguir, faremos breves comentários sobre os itens *i*, *iii*, *iv* e *viii*.

Legislação/Legislativo

Nas entrevistas com membros do Poder Legislativo local, fomos informados de que, apesar de a Lei Orgânica do Município dedicar um capítulo específico à questão racial e de grande parte dos vereadores serem negros, a bancada ainda é muito conservadora e pouco sensível aos temas defendidos pela Semur. Isso dificulta, inclusive, a aprovação de emendas orçamentárias em favor de programas de promoção da igualdade racial.

⁸³ Existem exceções, como a Assessoria de Relações Internacionais e a Secretaria Municipal de Educação, com as quais a Semur mantém boas relações, inclusive no desenvolvimento de projetos comuns.

Simpatia ou apoio do chefe do Executivo

Parte dos entrevistados apontou uma progressiva e profunda descontinuidade administrativa ao longo dos dois mandatos consecutivos do atual chefe do Poder Executivo. De acordo com essas avaliações, nos dois primeiros anos do primeiro mandato (2005-2008) o prefeito dava evidências de irrestrito apoio às políticas sociais, mas elegeu outras prioridades desde que mudou de partido.

Quando disputou as eleições de 2004, pelo PDT, o então candidato recebeu no segundo turno o apoio dos demais partidos de esquerda, a quem distribuiu as principais secretarias. Ainda na metade do primeiro mandato, o prefeito filiou-se ao PMDB, os partidos de esquerda abandonaram o governo e uma nova orientação político-administrativa se fez cada vez mais notória. Chegou-se a anunciar que a Semur perderia o *status* de secretaria, o que não ocorreu devido à resistência do movimento negro.

Hoje filiado ao Partido Progressista (PP), o atual prefeito rebaixou para segundo plano a agenda racial e, de modo mais amplo, a agenda social, segundo a percepção dos entrevistados. Não por acaso, os indicadores sociais da capital baiana vêm apresentando sensível piora nos últimos anos, de acordo com os levantamentos compilados pelo Movimento Nossa Salvador.⁸⁴

Pressão dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil

Ao movimento negro se deve a própria constituição da Semur, que foi criada na gestão do prefeito Antonio Imbassahy (PFL), a partir do diálogo entre o governo e as organizações vinculadas a esse movimento. Em 2005 foi organizada a I Conferência Municipal de Igualdade Racial, cujo relatório final serviu de base para muitas ações da Semur, inclusive para a criação do Observatório, segundo nos relatou Gilmar Mendes, titular da Semur na época.

O diálogo entre a Secretaria e o movimento negro se mantém ainda hoje, por meio do Conselho Municipal das Comunidades Negras e de outros canais. O relacionamento com os movimentos sociais, além de lhe trazer legitimidade, garante à Semur certa resistência frente às injunções políticas, como quando se viu ameaçada de perder o *status* de secretaria.

Cooperação público-privada

A Semur também se fortalece por meio de diversos acordos com outras organizações da sociedade civil, do setor empresarial e da cooperação internacional. Geralmente, tais organizações oferecem apoio a

⁸⁴ Disponível em: <www.nossasalvador.org.br/site/indicadores/>. Acesso em: 14 jun. 2012.

projetos específicos, conforme sua área de atuação.

O histórico de cada um dos três principais projetos da Semur – Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), Selo da Diversidade Étnico-Racial e o próprio Observatório – revela a importância estratégica desses acordos de cooperação, uma vez que eles objetivam não apenas garantir recursos para viabilizar os projetos, mas também legitimar a atuação da Secretaria.

O Selo da Diversidade, por exemplo, é gerido por um comitê integrado por sete organizações privadas, sete órgãos públicos e sete organizações não-governamentais, entre as quais o PNUD. Criado em 2007, o PCRI tem o objetivo de sensibilizar as empresas para a importância da promoção da diversidade racial em seus quadros funcionais.

6. Recomendações

Como vimos, o Observatório tem alcançado seus objetivos de curto prazo, disponibilizando à comunidade soteropolitana, no período de carnaval, o registro dos casos de violência, o encaminhamento das vítimas ao serviço público competente e a orientação jurídica.

Além disso, ao divulgar seus serviços na mídia, o Observatório promove o valor da não violência e da não discriminação racial, fomentando o debate público sobre o tema. Seus resultados ainda servem para mostrar a outra face do carnaval de Salvador, tanto no que diz respeito à presença marcante da violência no festejo, como no que se refere às condições de trabalho dos cordeiros, catadores e ambulantes. Tais resultados não são desprezíveis, uma vez que trazem subsídios para a concepção de políticas que visem a alterações nesse quadro.

Por outro lado, ainda não foram atingidos os objetivos de médio e longo prazos, que apontam para mudanças mais profundas no contexto social e político local. A grande maioria dos entrevistados em Salvador citou esse aspecto, ainda que reconhecendo a importância da iniciativa. Foi mencionado o fato de a Semur não estar conseguindo dar imediata e ampla publicidade aos resultados de cada edição do Observatório.

Daí a importância da contribuição do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, que viabilizou a publicação do relatório da 6ª edição (2010) e também de uma visão panorâmica dos resultados das edições anteriores, concentrando em um único volume relatórios de todas as edições do Observatório.

Mas os entrevistados enfatizaram também que já estava na hora de se fazer algo de mais concreto com os resultados que emergiam de cada edição, em termos de ação pública em favor dos grupos sociais beneficiados pela atuação do Observatório (negros, mulheres, público LGBT, cordeiros, catadores e

ambulantes). “O que tem sido feito [com os resultados da observação]?” foi a indagação mais frequente entre os entrevistados que não faziam parte dos quadros da Semur.

Diversos fatores impedem que sejam alcançados os objetivos de longo prazo. A melhoria das condições de trabalho aos cordeiros, catadores e ambulantes, por exemplo, esbarra nos interesses dos grandes grupos do setor do entretenimento que atuam no carnaval de Salvador. A fragilidade política da Semur, por sua vez, impede que ela disponha integralmente dos recursos necessários à condução das suas ações.

Diante dessa limitação, uma alternativa é reforçar sua capacidade propositiva perante outras secretarias municipais e estaduais, inclusive por meio do apoio que recebe de outras instituições, como o Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia. A força que essas instituições lhe emprestam pode servir de contraponto ao baixo grau de institucionalização e à falta de reconhecimento da Semur perante seus pares.

Na área da segurança pública, por exemplo, há todo um conjunto de ações de cujo desenvolvimento a Semur pode participar, trabalhando em parceria com a Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia e o apoio do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) para reduzir o alto índice de homicídios entre a população negra no estado. Tais ações estão previstas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, capítulos sobre Educação e Segurança Pública: inclusão da temática racial na formação de agentes de segurança pública e privada, combate à impunidade de homicídios por meio do fortalecimento da perícia criminal, redução da letalidade na atuação dos profissionais de segurança pública e privada, promoção de programas de combate ao racismo institucional nas corporações de segurança pública e ações no âmbito das defensorias públicas e do sistema de justiça criminal como um todo para combater o racismo institucional e promover a defesa das comunidades quilombolas (BRASIL, 2012, p. 34).

Cabe à Secretaria e, mais especificamente, à equipe do Observatório, desenvolver projetos continuados para grupos vulneráveis à violência e dialogar com órgãos de segurança pública a fim de transversalizar as políticas de combate à discriminação racial e à violência contra mulheres e o público LGBT.

Transversalizar a questão étnico-racial na ação governamental requer apurada habilidade em gestão pública e articulação política. As decisões técnicas envolvem a consideração de variáveis como os indicadores sociais (desagregados por raça e etnia) relacionados ao tema, os marcos legais e programas governamentais existentes e a orientação política do governo. A habilidade para o diálogo implica saber o que falar, com quem falar e em que momento.

Como salientou Fernanda Papa (2012), transversalizar pode não significar incluir o recorte racial na agenda de *todas* as secretarias municipais, mas sim daquelas que possuam programas ou ações nas quais o

recorte racial possa ser incluído, ou que se mostrem mais abertas ao diálogo. Para tanto, a exemplo do que vem fazendo a Seppir no governo federal⁸⁵, é preciso que a Semur conheça bem as políticas e ações dos demais órgãos de governo a fim de lhes apresentar uma proposta de trabalho que contemple a promoção da igualdade racial.

7. Referências

- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In NOBRE, Maria Cecília R. e CARVALHO, Maria do Carmo B. (orgs). *Tendência e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- VICE-PREFEITO de Salvador indignado com o TAC dos cordeiros. [S.l.], 24 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://dilmanarede.com.br/paulosoares/brasilatualidades/vice-prefeito-de-salvador-indignado-com-o-tac-dos-cordeiros>. Acesso em: 14/06/2012.
- BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Relatório final: Grupo de Trabalho Estatuto da Igualdade Racial*. Brasília, 2012, 193p.
- GUZMÁN, V. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, N. et al. (orgs.). *Gênero nas Políticas Públicas*. São Paulo: SOF, 2000, P.63-86.
- IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2009, p. 779-795.
- JANNUZZI, Paulo M. Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 36(1):51-72, 2002.
- MORALES, Anamaria. Blocos Negros em Salvador: reelaboração cultural e símbolos de baianidade. *Cadernos CRH*. Suplemento, p. 72-93, 1991.
- MIGUEZ, Paulo; LOIOLA, Elizabeth. A economia do carnaval da Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 285-299, abr./jun. 2011.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DA BAHIA – MPTB. *Termo de compromisso vai garantir condições de trabalho dos cordeiros no Carnaval 2010*. Salvador, 2010. Disponível em: <http://mptprt05.jusbrasil.com.br/noticias/2052741/termo-de-compromisso-vai-garantir-condicoes-de-trabalho-dos-cordeiros-no-carnaval-2010>. Data de acesso: 22/6/2012.
- PAPA, Fernanda de C. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – percursos de uma pré-política* (dissertação de mestrado). São Paulo: Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, 2012, 198p.
- PINTO, C. R. J. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, n. 74, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n74/03.pdf>. Data de acesso: 5/5/2012.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações Multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, [S.l.], n. 115, p. 25-63, 2002.

⁸⁵ Conforme relato de Mário Lisboa Theodoro, secretário-executivo da Seppir, em entrevista à autora.

- SALVADOR. Secretaria de Cultura do Estado da Bahia. Carnaval 2007: uma festa de meio bilhão de reais: relatório impacto do carnaval de 2007 em Salvador. *Infocultura*, Salvador, nº 1, 2007b, 28p.
- _____. Carnaval de Salvador: perfil das entidades e participação dos metropolitanos. *Infocultura*, nº 3, Salvador, 2009b, 30p.
- _____. Carnaval 2010: Comportamento dos residentes de Salvador na festa e suas práticas culturais. *Infocultura*, nº 6, Salvador, 2011b, 38p.
- SALVADOR. Prefeitura Municipal de Salvador. *Estatuto do Carnaval e das Festas Populares*. Salvador: 2009. Disponível em: http://www.carnaval.salvador.ba.gov.br/2010/Arquivos/Dec_20_505_ESTATUTO_DAS_FESTAS_POPULARES.pdf. Data de acesso: 1/6/2012.
- _____. *Relatório Indicadores Carnaval 2009*. Salvador: PMS; SALTUR, 2009. Disponível em: http://www.carnaval.salvador.ba.gov.br/2012/banco_imagens/files/INDICADORES_CARNAVAL_2009.pdf. Data de acesso: 3/6/2012.
- SALVADOR. Secretaria Municipal da Reparação. Projeto da Operação carnaval 2006: Proposta de trabalho "Observatório Racial". Salvador: Semur, 2006, 14p.
- _____. Carnaval 2007: proposta de trabalho Observatório da Discriminação Racial e Sexista. Salvador: Semur, 2007c, 20p.
- _____. Carnaval: violência contra a mulher, racismo e homofobia, na opinião de quem faz a festa (relatório). Salvador: Semur, 2007d, 114p.
- _____. Observatório da Discriminação Racial e Violência contra a Mulher (projeto). Salvador: Semur, 2008, 14p.
- _____. Minuta do Observatório 2009: Observatório da Discriminação Racial e Violência contra a Mulher (projeto). Salvador: Semur, 2009, 13p.
- _____. Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e Combate à Homofobia (projeto). Salvador: Semur, 2010, 8p.
- _____. Relatório do Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e Combate à Homofobia (projeto). Salvador: Semur, 2011, 8p.
- _____. Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e LGBT: 2005-2011 análise de sua evolução, desafios e possibilidades. Salvador: Semur, 2012, 84p.
- _____. Observatório da Discriminação Racial, Violência contra a Mulher e LGBT (minuta). Salvador: Semur, 2012, 13p.
- SANTOS, Fernando B. P. Carnaval e Administração Pública e o papel dos governos locais na configuração das festas. *Textos escolhidos de cultura e arte populares*, Rio de Janeiro: v.7, n.2, p. 61- 74, nov. 2010.
- SANTOS, Hélio. A busca de um caminho para o Brasil: a trilha do círculo vicioso. São Paulo: Ed. Senac, 2001.
- SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. *IX Congreso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2004*, Madri: Anais... Disponível em: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049633>. Data de acesso: 5/5/2012.
- SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. O município na Constituição Federal de 1988: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SPINOLA, Noelio. D.; GUERREIRO, Goli e SPINOLA, Tatiana, A. Economia Cultural de Salvador: a indústria do carnaval. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VI, nº 9, 2004, p. 58-71.

SPINK, Peter. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In SPINK, Peter; BAVA, Silvio C. e PAULICS, Veronika (orgs). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis/ Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002, p. 143-173.

WAISELFISZ, Julio J. Mapa da Violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)
Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra

Dados do IBGE e do Ministério da Saúde mostram que ainda há expressivas diferenças nas condições de vida e acesso a cuidados de saúde (particularmente nos índices de mortalidade materna e infantil) entre brancos, pretos e pardos no Brasil.

A Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra, que acontece anualmente entre 20 de outubro e 20 de novembro, tem por objetivo ampliar a consciência social sobre o direito à saúde e a importância da promoção da igualdade e da equidade de gênero e raça. Nesse período são realizadas atividades de formação, mobilização, comunicação e advocacy para reduzir as desigualdades no acesso à saúde.

A iniciativa conta com a participação de especialistas em saúde da população negra, movimento negro, movimento de mulheres negras, juventude, mulheres negras lésbicas, religiões afro-brasileiras, gestores e profissionais de saúde, entre outros.

Sumário Executivo

Este estudo de caso utilizou metodologia qualitativa com o objetivo de identificar e sistematizar boas práticas da Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra. Foram identificadas diversas inovações em termos de iniciativas de mobilização nacional da sociedade civil. Por exemplo: ações de comunicação estratégica (através de material informativo, elaboração de um *blog*, página no *Facebook* e *site* para divulgação interna e externa das atividades) e fortalecimento da articulação em rede (ações de incidência política, como monitoramento da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra - PNSIPN - e captação de novos parceiros).

Ao longo dos anos, importantes lições foram aprendidas, como a necessidade de estimular essas atividades durante todo o ano (tendo o período de outubro-novembro como uma data comemorativa e reflexiva sobre a saúde da população negra) e de melhorar a qualidade dos registros das atividades. O estudo apontou que os desafios que permanecem são: planejar metas e resultados das ações, identificar os recursos necessários, melhorar o registro das atividades realizadas, aperfeiçoar o monitoramento da PNSIPN e aumentar a capacidade de gestão em redes.

O apoio do Programa Interagencial foi importante ao fornecer subsídios técnicos e apoio financeiro (contratação de uma consultoria de mídia, elaboração e distribuição de materiais informativos). Por outro lado, as redes que integram a Mobilização, as lideranças dos movimentos sociais que aderiram à iniciativa, especialistas e a equipe do UNFPA proveram importantes lições sobre articulação para incidência política, ação em rede e *advocacy* no contexto brasileiro.

A replicação dessa experiência para outros países dependerá em grande parte da rede de proteção social, do perfil de saúde e das desigualdades evidenciadas neste setor, bem como do reconhecimento desses fatores como determinantes sociais das condições de saúde e, sobretudo, da capacidade de mobilização da sociedade civil.

⁸⁶ Doutora em Política Social pela *University of Edinburgh*, Reino Unido, e pesquisadora pós-doutora no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap/USP). Desde 2007 desenvolve estudos de consultoria técnica independente para diversas agências das Nações Unidas, como Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) e Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Este estudo foi realizado em colaboração com Sarah Reis e Fernanda Lopes, da equipe do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). A autora agradece a Pedro Buck pelos comentários ao texto e aos entrevistados pela gentil contribuição.

Introdução

Dados do IBGE indicam que mais de 50% dos brasileiros se definem como negros (pretos ou pardos), de acordo com o Censo de 2010. Enquanto entre pretos e pardos há uma proporção maior de pessoas abaixo de 40 anos, entre os brancos predominam os idosos (principalmente acima de 80 anos).

Supõe-se que essa diferença esteja relacionada tanto à distribuição de renda como às desigualdades nas condições de vida (acesso à educação, cultura e lazer, aos serviços e às ações em saúde de qualidade, oportunidades de trabalho e índices de mortalidade, com especial atenção para as causas externas de morte, como a violência). O rendimento dos brancos e amarelos (R\$ 1.538 e R\$ 1.574, respectivamente) representa aproximadamente o dobro dos rendimentos dos recebidos por pretos, pardos e indígenas (R\$ 834, R\$ 845 e R\$ 735, respectivamente).

Portanto, identificar diferenciais no acesso e na atenção à saúde da população negra – principalmente se associadas a outras expressões das desigualdades sociais – pode contribuir para a formulação de políticas públicas que ampliem o acesso, melhorem a qualidade das ações e promovam a equidade em saúde.

Embora a desigualdade racial seja um problema secular no Brasil, as primeiras ações de governo para uma política específica de atenção à saúde da população negra foram realizadas apenas em meados dos anos 90. Esse foi um período favorável para a militância dessa causa devido à influência da 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Correlatas de Intolerância (Durban, 2001), que chamou a atenção para discussões sobre o racismo como determinante social das condições de saúde. Além disso, a presença de um sociólogo como Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso), sensível a essa temática, criou uma janela de oportunidade para colocar em evidência as demandas do movimento negro e gerar uma resposta do Ministério da Saúde.

Em 1995 foi criado o Grupo Interministerial para Valorização e Promoção da População Negra, que estabeleceu uma agenda de trabalho em resposta às demandas do movimento negro apresentadas durante a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo e Pela Vida, em celebração aos 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares. Nos dois anos subsequentes, o Ministério da Saúde lançou um Programa de Anemia Falciforme (que, apesar dos esforços dos responsáveis, não conseguiu suficiente aporte de recursos).

A gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva aprofundou os debates e aprimorou as ações voltadas para a efetivação dos direitos da população negra, culminando com a criação de uma Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Seppir), em 2003. No ano seguinte, foi criado no Ministério da Saúde o Comitê Técnico em Saúde da População Negra.

Em 2006, as redes negras que atuam no campo da saúde e o movimento de mulheres negras

estabeleceram o dia 27 de outubro como marco para uma mobilização nacional pela aprovação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra no Conselho Nacional de Saúde. Desde então, a Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra, no período de 20 de outubro a 20 de novembro, tem desenvolvido ações de conscientização social sobre o impacto do racismo interpessoal e institucional e das desigualdades raciais nas condições de saúde.

Na sequência desses eventos foi instituída a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (Portaria GM 992, de 14/05/09). A aprovação, pelo Congresso Nacional, do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288, de 20/07/10) ampliou o escopo normativo dessa Política.

Descrição da iniciativa

A Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra é liderada pela Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra, em parceria com diversas redes, como Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde, Rede Lai Lai Apejo: População Negra e Aids, Rede Nacional de Promoção e Controle Social da Saúde das Lésbicas Negras (Rede Sapatá), Rede Nacional Afro-Atitudes e Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras.

A iniciativa tem por objetivo ampliar e fortalecer a participação da população negra, em especial das mulheres, nos espaços de decisão. Além disso, pretende ampliar a consciência social sobre o direito humano à saúde e a importância da promoção da igualdade e da equidade de gênero e raça no Brasil, por meio de atividades de formação, mobilização, comunicação e *advocacy*.

A Mobilização começou em 2006, sob a liderança do movimento de mulheres negras e das redes negras com atuação no campo da saúde; em 2008 passou a contar com o apoio técnico e financeiro do UNFPA e de 2009 a 2011 esse apoio foi ampliado por meio do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

Neste sentido, é importante notar que a Mobilização vem ocorrendo antes mesmo da aprovação da PNSIPN e da criação de uma Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra. A Mobilização visa monitorar a implantação e o desenvolvimento da política, engajar o movimento negro e outros movimentos sociais em iniciativas de controle social das políticas de saúde e em defesa do SUS, de promoção da equidade e enfrentamento do racismo na saúde, além de envolver gestores e profissionais que atuam no campo da saúde.

Como será discutido nas sessões subsequentes, o apoio do Programa Interagencial foi fundamental para ampliar as ações em rede e o período das atividades (que inicialmente aconteciam apenas no dia 27 de outubro e foram estendidas aos meses de outubro e novembro). As ações da Mobilização incluem atividades de fomento à mobilização; elaboração e disseminação de material educativo, como *folders*;

ações de mídia como *blog*, *clipping* e outros e incidência política.

Para a realização de atividades nas ONGs e redes participantes não foram transferidos recursos financeiros. O apoio do Programa Interagencial foi fundamental para a contratação de consultores de articulação e mídia e também para a elaboração de material de apoio (recurso empenhado diretamente com as gráficas contratadas e com as empresas de logística responsáveis pela distribuição desse material). Portanto, esse apoio teve implicações importantes para o estímulo à agenda da saúde da população negra no SUS e com baixo custo financeiro.

Entrevistas com membros das redes e com participantes da Mobilização revelaram que desde a sua origem essa iniciativa foi construída como uma atividade de rede. Porém, no nível local essa forma de atuação conjunta era ainda incipiente. Com o desenvolvimento da Mobilização, a atuação das organizações da sociedade civil foi incrementada pela articulação com outras organizações que trabalham em prol da saúde da população negra. Por exemplo: no Estado do Rio de Janeiro, o município de São João de Meriti conta com uma pequena ONG que faz parte de uma rede nacional. Durante as ações de mobilização, essa organização é responsável por articular ("representa a voz de comando") outros parceiros locais e instâncias do governo em torno desse tema.

Outro aspecto a ser destacado é que, apesar de as atividades ganharem maior visibilidade no período entre outubro e novembro, as atividades de conscientização pró-saúde da população negra são realizadas durante todo o ano (particularmente em anos recentes). Os entrevistados apontaram uma preocupação em evitar um caráter "campanhista" dessa atividade, que na verdade é um tema permanente na pauta de debates de diversas esferas de governo e do movimento social.

Resultados

Para melhorar a compreensão acerca dos resultados da Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra, as descobertas da pesquisa documental foram complementadas por entrevistas em profundidade. Uma vez que as atividades de articulação nacional em rede envolvem ações extensas e difusas nos diferentes estados, não foi possível listar todas essas iniciativas. Elas foram agrupadas em cinco eixos identificados nos relatórios de planejamento e nos relatórios finais (apresentados abaixo).

É importante ressaltar que a formulação dessas atividades foi um processo democrático, construído através de consultas às lideranças do movimento negro, do movimento de mulheres negras, das redes que atuam no campo da saúde da população negra, bem como aos gestores federais e ao UNFPA. Relatos encontrados nesses documentos sugerem que, apesar da ampla consulta à sociedade civil, houve baixo

retorno de sugestões, uma vez que essas lideranças estavam engajadas em outras atividades de militância local.

(A) Chamada-convite para a Mobilização

As chamadas-convite tiveram por objetivo promover a participação massiva das organizações de todo o Brasil e de diversos grupos e segmentos. Foram adotadas diferentes estratégias para sensibilizar essas organizações. Segundo os entrevistados, houve uma significativa evolução das chamadas-convite para a Mobilização. De acordo com uma das responsáveis pelo contato com as ONGs, em 2006 os contatos eram feitos apenas por telefone e *email* para apresentar a agenda da saúde da população negra. Na época, foi elaborado um vídeo institucional, que era enviado a essas organizações como forma de convidá-las e sensibilizá-las para o tema da saúde da população negra. Mais de 100 organizações foram contatadas e, sempre que possível, o vídeo foi enviado a elas. Quanto à receptividade, há relatos de que muitas dessas ONGs não tinham consciência de que já vinham trabalhando com o tema da saúde da população negra e desconheciam a existência de uma agenda nacional. Portanto, o contato da coordenação da Mobilização foi essencial para esclarecer os movimentos locais e obter sua adesão.

A realização de atividades de mídia (descritas a seguir) e a elaboração de um *blog*, em 2009, aperfeiçoaram o processo de trabalho para convidar as organizações à Mobilização e facilitaram a divulgação das ações, tanto para as redes quanto para a sociedade em geral.

A partir de então, as seguintes ações foram realizadas: contatos com Comitês Técnicos de Saúde da População Negra para divulgar as ações da Mobilização em suas jurisdições (o resultado dessa ação foi tímido); reativação do domínio eletrônico "rede saúde da população negra" e hospedagem do *site* da Rede Nacional Pró-Saúde da População Negra; engajamento de novos atores na Mobilização mediante a utilização de listas de *email* e a realização do Encontro de Lideranças Negras (evento que, em 2011, atraiu membros do Conass, do Conasems e do CNS⁸⁷).

Em 2010, o boletim informativo sobre a Mobilização foi enviado a 1.500 endereços de *email*. No ano seguinte, o *release* de divulgação da iniciativa chegou a 3 mil endereços eletrônicos cadastrados. Além disso, foi elaborado um *clipping* de notícias para acompanhar a repercussão da Mobilização. A iniciativa também foi divulgada em seminários, congressos e outros eventos, que serviram de oportunidade para a busca de novos parceiros.

⁸⁷ Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde e Conselho Nacional de Saúde, respectivamente.

Lideranças locais foram motivadas a colaborar com a distribuição de material informativo e a exercerem a função de pontos de referência da Mobilização em suas respectivas áreas de atuação. Também foram elaboradas chamadas para mobilizar grupos específicos, como profissionais do sexo, representantes de movimentos da juventude, religiões afro-brasileiras e outros, bem como chamadas-convite ao público em geral.

(B) Material informativo

Segundo as consultoras responsáveis pelo trabalho de comunicação da Mobilização em 2009, foram realizadas reuniões periódicas com as redes para planejar o material de divulgação e desenhar um plano de comunicação interna e externa. A elaboração de um material específico para a Mobilização, a realização de um mapeamento das ações e a comunicação com a mídia externa foram de suma importância para a ampliação do escopo da Mobilização e o aprimoramento do registro das atividades.

O desenvolvimento de publicações específicas para subsidiar as ações locais contou com o apoio do UNFPA, que cedeu arquivos de imagem para ilustrar o material, revisou os conteúdos e a abordagem e forneceu recursos financeiros para a contratação das empresas que fizeram a impressão e distribuição do material.

Foram elaborados dois tipos de material informativo – um *folder* e um cartão postal –, numa iniciativa que se repetiu em 2010 e 2011. Alguns dos tópicos abordados nestes informativos foram: “racismo faz mal a saúde”; “desigualdades sociais na saúde” e “onde reclamar pelos seus direitos e solicitar informações”. De acordo com os registros, em 2009 a tiragem dessas publicações chegou a 20 mil exemplares, que foram enviados a grupos e lideranças responsáveis pelas ações da Mobilização em nível local.

Figura 1. Cartão postal de divulgação da Mobilização em 2009



A saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido na Constituição Brasileira. Todo cidadão e cidadã têm direito a um tratamento de qualidade, humanizado e sem nenhuma discriminação, como descrito nos princípios da Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde.

A participação da sociedade no controle social das políticas públicas é essencial para a garantia do direito humano à saúde e outros direitos. É preciso que você faça a diferença na construção do Sistema Único de Saúde que queremos.

Participe!

RACISMO FAZ MAL À SAÚDE!

Informações: (21) 2518 7964 ou 2518 6194
E-mail: semireligafro2007@yahoo.com.br | criola@criola.org.br

Realização:
 Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra
 Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde
 Rede Lai Lai Apejo: População Negra e Aids
 Rede Sapatá: Rede Nacional de Promoção e Controle Social da Saúde das Lésbicas Negras

Parceria:
 Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA

Apoio:
 Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia – Nações Unidas, Brasil
 MDG F – Fondo para el Logro de los DOM

www.redesaudedapopulacaonegra.blogspot.com.br | Foto: Salange Souza | Banco de Imagens: Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA

(C) Mapeamento das ações

Com a finalidade de mapear e visualizar melhor as ações que aconteciam em todo o território nacional ao longo dos anos, foi utilizada a ferramenta do *Google Maps* (Figuras 2, 3 e 4). As ações foram classificadas segundo o tipo (seminários, grupos e debates; atividades interativas; oficinas e *workshops*; atividades culturais; caminhada; cine debate e intervenção em mídia eletrônica) e apontadas no mapa. O

mapeamento começou em 2009 e se repetiu nos anos subsequentes.

Segundo os coordenadores da Mobilização e a equipe de comunicação, esse trabalho se mostrou particularmente relevante para chamar a atenção de jornalistas (pois permitia uma visualização da dimensão que a Mobilização estava tomando) e também como uma importante ferramenta de comunicação e monitoramento interno.

Figura 2. Mapa da Mobilização em 2009



Figura 3. Mapa da mobilização em 2010



Figura 4. Mapa da mobilização em 2011



(D) Ações de comunicação

Tiveram por objetivo fornecer material informativo para subsidiar as ações locais da Mobilização e ampliar o debate público sobre o tema.

Segundo consultores que trabalharam na área de comunicação, no ano de 2009, embora tenha havido um investimento no contato com jornais de grande circulação, havia pouca receptividade e sensibilidade dos jornalistas para temas ligados à saúde da população negra.⁸⁸ Isso foi percebido também pelo Ministério da Saúde, segundo sua assessoria de comunicação.

Além da distribuição de material informativo, outra estratégia foi a divulgação de um banco de fontes, composto por um grupo de pesquisadores e acadêmicos que estudam esse tema e que se mostraram dispostos a subsidiar jornalistas na construção de suas pautas. Ainda assim, a adesão dos veículos e dos comunicadores foi baixa.

Diante dessa limitação, a estratégia de 2010 apresentou aos jornalistas um material de conteúdo jornalístico, buscando aumentar o conhecimento desses profissionais sobre o assunto. A nova abordagem obteve maior receptividade, como provam as diversas matérias que foram feitas a partir da nota divulgada pela equipe de comunicação, em veículos como o jornal *O Fluminense* e *Agência Brasil*.

Além disso, uma das consultoras de mídia apontou que a inclusão do tema saúde da população negra no Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas foi fundamental para sensibilizar e informar os profissionais da imprensa sobre o tema.⁸⁹ Nesse sentido, a consultora sugeriu a criação de um curso específico para jornalistas sobre saúde da população negra e de um prêmio para reportagens sobre essa

⁸⁸ Para mais informações sobre a sensibilidade da imprensa às questões de cidadania (como a saúde da população negra) ver, neste volume, o artigo sobre o Curso de Gênero, Raça e Etnia para Jornalistas, uma iniciativa do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia em parceria com a Federação Nacional de Jornalistas, liderada pela ONU Mulheres.

⁸⁹ *Idem*.

temática como formas de despertar o interesse da imprensa.

Foram realizadas diversas atividades bem-sucedidas no campo da comunicação e que receberam aperfeiçoamentos ao longo do tempo. A primeira dessas atividades, ainda em 2009, foi a elaboração de um *blog* como forma de comunicação e divulgação, entre as redes, das ações da Mobilização.

Essa ferramenta continuou ativa nos anos subsequentes. O *blog* foi destacado, por diversos entrevistados, como uma ferramenta essencial para a divulgação das atividades da Mobilização. Segundo esses entrevistados, o *blog* conferiu visibilidade às pessoas dentro do próprio movimento pois, além de divulgar as ações, a equipe que o alimentava entrevistou personalidades de grande destaque e com importante atuação em questões de gênero, raça e etnia.

Entre outras ações de comunicação que também produziram bons resultados, destacam-se a divulgação de notícias sobre as iniciativas locais da Mobilização por meio do *Facebook*, do *Twitter* e do *site*; a divulgação no *Youtube* de um vídeo com o histórico da Mobilização e a realização de entrevistas e matérias jornalísticas. Experiências de mobilização local foram registradas para divulgação posterior e uma campanha ("A cara da mobilização é sua") foi criada e divulgada no Encontro de Lideranças Negras de 2011 (Quadro 1).

De acordo com os relatórios de progresso, a divulgação das ações através de uma página no *Facebook* e as entrevistas com lideranças de governo e do movimento negro e com especialistas, divulgadas no *blog*, motivaram excelentes experiências de interação com ativistas de todo o país. Esse bom desempenho pode ser mensurado tanto pelos comentários ao material divulgado *online*, quanto pelas estatísticas de acesso. Por outro lado, foram relatadas dificuldades no desenvolvimento de ações de comunicação no ano de 2011, como a ausência de uma assessoria de imprensa que estabelecesse contato com meios de comunicação de massa.

Quadro 1. *Hyperlinks* para as atividades de comunicação eletrônica

Facebook	http://www.facebook.com/MobilizacaoSaudeNegra
Blog	http://redesaudedapopulacaonegra.blogspot.com.br
Twitter	https://twitter.com/redesaudenegra
Youtube	http://www.youtube.com/user/populacaonegraesaudef
Website	http://redesaudedapopulacaonegra.org

(E) Incidência política

A Mobilização desenvolveu ações de articulação e incidência política que ganharam destaque nos relatórios anuais. As ações de incidência política visaram divulgar a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) e os dados desagregados que evidenciam as desigualdades raciais em saúde. Além disso, buscou-se influenciar tomadores de decisão, monitorar o processo de implementação da PNSIPN e estabelecer novas parcerias.

Algumas das atividades apontadas como bem-sucedidas foram: o cadastro de pessoas e organizações envolvidas na Mobilização (formulário preenchido pelos responsáveis por ações locais, instituído a partir de 2010), o estabelecimento de contatos com organismos de governo, a ampliação da lista de *emails* para envio de material de divulgação, o diálogo com instituições parceiras (ação com resultado não plenamente satisfatório, uma vez que a equipe responsável iniciou tardiamente os contatos) e a articulação com instituições não ligadas ao movimento negro (como o Conselho Federal de Psicologia, entre outras).

Em 2010, a participação mais ativa de jovens na Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra representou um apoio significativo para a Mobilização. Diversos eventos fomentaram o engajamento desse grupo no movimento de enfrentamento ao racismo na saúde e em defesa do SUS, como o Fórum Social Mundial, o Fórum Mundial de Saúde e o 1º Simpósio Brasileiro de Saúde de Adolescentes e Jovens, que permitiu um diálogo com gestores, profissionais de saúde, adolescentes e jovens sobre condições de vida e saúde e contextos de vulnerabilidade, destacando as intersecções entre gênero, raça e condições de saúde e vida com HIV/Aids.

Segundo um dos articuladores da Mobilização, com larga experiência no ativismo em saúde da população negra, a liderança das e dos jovens marcou a participação mais efetiva desse grupo. Ele relatou que, durante um evento no Piauí, uma das jovens ativistas tomou a frente e conduziu uma importante reunião com a Coordenação de DST-Aids da Secretaria de Estado da Saúde (porque os mais velhos já estavam exaustos e sem paciência), provando que os jovens já estavam preparados para liderar as atividades nacionais.

Como resultado, no ano de 2011 foi uma representante desse grupo de jovens a responsável por articular as atividades da Mobilização, ampliando o caráter intergeracional da iniciativa. Outro dos entrevistados afirmou que em 2011 a presença dos jovens foi fundamental para propor novas formas de ocupar espaços de decisão e incidir no campo das políticas públicas, agregando novas ideias e maneiras de agir mais enérgicas. Ele considera essa presença fundamental para que a Mobilização conte com a adesão de jovens negros – segmento que ainda registra elevadas taxas de mortalidade.

Ainda no campo da articulação política, merece destaque a sensibilização de representantes do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). Uma representante do Conasems mencionou que as atividades da Mobilização Pró-Saúde da População Negra são anualmente divulgadas na página eletrônica do Conselho (permanecendo *online* mesmo fora do período outubro-novembro) e disse que o Conasems busca dar grande destaque às questões relacionadas à saúde da população negra e à promoção da igualdade e da equidade no acesso à saúde no Brasil.

Como exemplos, ela citou uma reportagem publicada em 2011 pela *Revista do Conasems* com destaque para este tema, a convocação feita pelo Conselho para que os municípios desenvolvam atividades pró-saúde da população negra, o monitoramento do que está sendo feito nesse sentido e o posterior convite para que os municípios apresentem experiências exitosas em Congressos do Conasems. Segundo a representante do Conselho, ainda são poucos os municípios que reportam suas atividades.

As instituições ainda não possuem a cultura do registro, do monitoramento e avaliação de suas próprias ações. No caso da saúde da população negra, pesam também uma cultura centrada na oralidade e a inexperiência em reportar por escrito atividades desenvolvidas. Uma das boas práticas de gestão em saúde da população negra foi realizada pelo município de Porto Alegre, onde existe uma coordenação de saúde da população negra que se articula com todas as demais áreas da saúde e que conta com a parceria de representantes do movimento.

Com relação à implementação da PNSIPN, os entrevistados apontaram uma morosidade dos estados e municípios em avançar nesse sentido. Uma das prioridades da Mobilização tem sido identificar os obstáculos e advogar pela efetiva implementação da PNSIPN. Alguns dos entraves identificados pelos entrevistados e entrevistadas dizem respeito tanto à governança da PNSIPN quanto à resistência dos profissionais.

No que toca à governança: em alguns municípios, a política é de responsabilidade da coordenação de promoção da saúde, ao passo que no governo estadual quem cuida do assunto é a área de atenção à saúde e, em alguns casos, a de gestão participativa. Isso se reflete também no nível federal, sem que esteja lotada uma área finalística e sem que haja uma harmonização entre as três esferas.

Portanto, falta uma lógica de governança, o que limita a gestão da política. Assuntos chave, como a redução da mortalidade, não deveriam estar sob a responsabilidade de um departamento de gestão participativa, e sim da atenção à saúde. Outro ponto crucial apontado foi a dificuldade dos profissionais em compreender a relevância da política e de ações em prol da população negra, o que reitera o peso do racismo interpessoal e institucional.

Por outro lado, algumas estratégias importantes para a visibilidade política da Mobilização tiveram pouco alcance, como a associação entre a Mobilização e os Objetivos do Milênio.

Há evidências de que as atividades desenvolvidas na Mobilização dão sequência ao que vem sendo construído no processo de consolidação do campo da saúde da população negra e do enfrentamento ao racismo na saúde e no SUS, como descrito no quadro abaixo.

Quadro 2. Evolução das atividades e políticas Pró-Saúde da População Negra no Brasil

995	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Grupo Interministerial para Valorização e Promoção da População Negra, que estabeleceu uma agenda de trabalho em resposta às demandas do movimento negro apresentadas durante a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo e Pela Vida em celebração aos 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares. • Criação do Programa Nacional de Anemia Falciforme pelo Ministério da Saúde.
996	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão do Quesito Cor no Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC) e no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM).
000	<ul style="list-style-type: none"> • Realização da Pré-Conferência de Saúde da População Negra em preparação para a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial e Intolerâncias Correlatas.
001	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação do “Manual de Doenças Mais Importantes, por Razões Étnicas, na População Brasileira Afrodescendente” pelo Ministério da Saúde . • Realização do “<i>Workshop</i> Interagencial Saúde da População Negra” promovido pelas Nações Unidas do Brasil e elaboração da publicação “Subsídios para o Debate sobre a Política Nacional de Saúde da População Negra: uma Questão de Equidade”. • Início do Programa de Combate ao Racismo Institucional, uma iniciativa do Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil e o governo brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério de Relações Exteriores (ABC/MRE).
003	<ul style="list-style-type: none"> • Lançamento da publicação Saúde da População Negra no Brasil, da Organização Pan-Americana da Saúde e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). • Início das atividades do Componente Saúde do Programa de Combate ao Racismo Institucional. • Criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde (MS), com participação restrita ao próprio MS.

004	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão do tema “Saúde da População Negra” no Plano Nacional de Saúde (PNS 2004-2007). • Ampliação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra do Ministério da Saúde com a participação de especialistas indicados pela Seppir. • Realização do I Seminário Nacional de Saúde da População Negra. • Publicação do “Atlas Saúde Brasil” com dados desagregados por raça/cor. • Constituição de um grupo de pesquisa sobre saúde da população negra e promoção da equidade (projeto Vigisus – Funasa).
005	<ul style="list-style-type: none"> • Realização do II Seminário Nacional de Saúde da População Negra. • Reconhecimento, por parte do então ministro da Saúde, da existência de racismo e discriminação racial no SUS. • Publicação do “Atlas Saúde Brasil” com dados desagregados por raça/cor. • Implantação do Programa Brasil Afro-atitude e do Plano Estratégico População Negra e Aids. • Publicação do primeiro boletim epidemiológico de Aids com os dados desagregados por raça/cor. • Lançamento da publicação “Saúde da População Negra no Brasil: Contribuições para a Promoção da Equidade”, do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional de Saúde.
006	<ul style="list-style-type: none"> • Lançamento da Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme. • Ingresso do Movimento Negro no Conselho Nacional de Saúde. • Estabelecimento do dia 27 de Outubro como Dia de Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra. • Aprovação unânime da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) pelo Conselho Nacional de Saúde.
007	<ul style="list-style-type: none"> • Lançamento da Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra. • Incorporação da PNSIPN como instrumento de consolidação da equidade no SUS por parte dos delegados e delegadas da 13ª Conferência Nacional de Saúde.
008	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Comissão Intersetorial de Saúde da População Negra do CNS. • Pactuação da PNSIPN na Comissão Intergestora Tripartite do SUS.
009	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação do PNSIPN em Diário Oficial (Portaria GM 992, de 14.05.09). • Início do apoio do UNFPA à Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra.
010	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) e atribuição de força de lei para a PNSIPN (a Política integra o texto do Estatuto). • Articulação nacional para a Mobilização Pró-Saúde da População Negra sob a liderança de

	jovens.
011	<ul style="list-style-type: none"> • Participação ativa no Encontro de Lideranças Rumo à 14ª CNS e Coordenação Geral da 14ª Conferência Nacional de Saúde sob a responsabilidade do movimento de mulheres negras. • Participação da equipe de articulação da Mobilização em eventos nacionais e internacionais estratégicos: Fórum Social Mundial e Fórum Social Mundial de Saúde, Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, Conferência Nacional de Juventude e Conferência Nacional de Saúde.

Fonte: equipe UNFPA e relatórios de Progresso da Mobilização.

Inovações produzidas

A Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra apresentou diversas inovações em ações de mobilização nacional. *Primeiro*, as ações estratégicas de comunicação e *advocacy* foram fundamentais para divulgar a iniciativa e informar o movimento negro e a população em geral sobre a importância de uma política nacional de saúde integral para a população negra no Brasil.

Ferramentas de comunicação, como o *Facebook* e o *blog*, foram sistematicamente apontadas nos relatórios de progresso como um canal importante de interação direta e participativa, que possibilitou alcançar diversos grupos no Brasil e no exterior. Além disso, vale ressaltar a qualidade das informações divulgadas, como as entrevistas realizadas pela equipe da Mobilização com lideranças do movimento negro, pesquisadoras, pesquisadores e gestores.

Neste sentido, destacou-se também o uso de material cartográfico para visualização das atividades da Mobilização. Uma vez que as atividades são dispersas por todo o território nacional e contam com o apoio de diversas organizações da sociedade civil, verificar quais atividades estão sendo desenvolvidas e onde elas se localizam é fundamental para identificar avanços e limitações de atuação.

Segundo, e particularmente importante, foi o fortalecimento da articulação em rede. A questão da saúde da população negra perpassava diversas organizações e algumas redes do movimento negro e do movimento de mulheres negras. A iniciativa da Mobilização foi relevante para estimular o diálogo entre esses grupos e fortalecer as ações coordenadas, bem como para a ampliação do debate sobre o racismo e as desigualdades no acesso e na qualidade da saúde.

Um dos entrevistados para este estudo afirmou que, antes da Mobilização, o diálogo entre as redes era incipiente. A atuação conjunta foi fundamental não apenas para tratar o tema de maneira transversal entre as redes, mas também para recrutar apoio de outros grupos da sociedade civil e movimentos sociais

no combate ao racismo na saúde. Portanto, o fortalecimento da articulação em rede está diretamente relacionado com as ações de comunicação estratégica.

Uma *terceira* inovação produzida pela Mobilização Pró-Saúde da População Negra foram as ações de incidência política. Uma conquista importante foi a aprovação da PNSIPN e, mais recentemente, o monitoramento de sua implementação. Segundo os entrevistados, a Mobilização inovou ao dar visibilidade a essa questão, ao criar um espaço político para que a opinião pública e particularmente os profissionais de saúde e tomadores de decisão pudessem conhecer as desigualdades raciais na saúde.

Um dos articuladores da Mobilização apontou que o movimento negro de alguns estados desconhecia as pesquisas e publicações sobre racismo e saúde e até mesmo os dados que indicam a existência de desigualdades raciais nessa área, mencionando o caso do Maranhão e do Piauí, que passaram a militar pela causa.

Lições aprendidas

As lições aprendidas foram analisadas por meio da comparação entre as propostas apresentadas para a Mobilização nos anos em que ela contou com o apoio do UNFPA, os relatórios de progresso e as entrevistas com participantes da iniciativa.

Na opinião de antigos articuladores da Mobilização, seria importante iniciar a divulgação e a articulação com, pelo menos, quatro meses de antecedência, o que facilitaria o planejamento dessas atividades. Os responsáveis pelas atividades de 2011, porém, disseram que atualmente as ações da Mobilização ocorrem o ano todo, intensificando-se em outubro e novembro, quando as datas comemorativas (27 de outubro – Dia de Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra, e 20 de novembro – Dia da Consciência Negra) ajudam a ampliar a visibilidade da luta contra as desigualdades raciais no SUS.

Ainda com relação ao processo de preparação para a Mobilização Nacional Pró-Saúde da População Negra, ficou nítido o aperfeiçoamento ocorrido ao longo dos anos. A articulação em rede, por exemplo, requer intensa movimentação dos organizadores para engajar pessoas que estão em diversas regiões do país. Buscar apoio para essas viagens era um processo moroso. Com o tempo, os articuladores perceberam a necessidade de planejar tais deslocamentos, selecionando previamente os locais a serem visitados.

Outro exemplo é o da qualificação das atividades de comunicação. Com o passar dos anos, essas atividades foram sendo aperfeiçoadas e o apoio do UNFPA foi fundamental para a contratação de uma equipe de consultoria jornalística para ajudar na divulgação das ações.

Além disso, os relatórios de progresso e diversos entrevistados mencionaram que uma importante lição aprendida foi o fortalecimento de ações intergeracionais. A postura ativista do grupo de jovens lideranças muito contribuiu para dar visibilidade à agenda da saúde da população negra e permitiu ampliar a abrangência das ações.

Por fim, o apoio do UNFPA, por meio do Programa Interagencial, foi importante para aperfeiçoar as ações da Mobilização que já estavam ocorrendo desde 2006. O apoio possibilitou aos organizadores aprimorar o processo de planejamento, registro e monitoramento das atividades realizadas, desenhar e implementar uma estratégia de comunicação e ressaltar a noção do trabalho em rede, que é o essencial desta iniciativa. Os relatórios de progresso da Mobilização constituem uma evidência dessa evolução: com o passar dos anos, o registro de atividades tornou-se mais preciso, ordenado e detalhado.

Recomendações

Os desafios a serem superados para aprimorar e dar maior efetividade à Mobilização como instrumento de incidência política foram identificados na pesquisa documental e nas entrevistas com os responsáveis pela articulação. Para a superação desses desafios, recomenda-se:

- explicitar quais são os resultados esperados e alcançados para as ações nacionais e para cada uma das ações locais planejadas;
- clarificar e especificar os valores previstos para a realização das ações nacionais e locais, bem como o valor executado e as fontes de recursos (parcerias, apoios, etc.);
- aperfeiçoar, harmonizar/padronizar os registros das atividades planejadas e realizadas;
- para ampliar o engajamento da sociedade e atrair outros movimentos sociais, é relevante continuar a identificação de regiões estratégicas (por exemplo, regiões com pouca ou nenhuma atividade até o momento) e promover visitas a esses locais para promover as atividades da Mobilização;
- para melhorar o registro cartográfico das atividades nacionais, uma alternativa é a capacitação de um membro da equipe da Mobilização em *software* de geoprocessamento (por exemplo, o *Terraview*, que é de livre acesso), a fim de aperfeiçoar a representação gráfica e expandir a análise (por exemplo, agrupando informações dos três anos de atividade em um só mapa);
- com relação à articulação política, recomenda-se a realização de encontros presenciais com as redes participantes para melhorar o desenho das ações e a estratégia da Mobilização, assim como para realizar atividades de monitoramento da PNSIPN;

- ampliar a capacitação das redes para a gestão por resultados e a definição de metas – muitos dos desafios revelados ao longo deste estudo poderiam ser superados se as capacidades de gestão das redes fossem aperfeiçoadas (destaca-se, nesse sentido, a necessidade de melhorar o planejamento das atividades, o registro do que foi realizado e a sistematização dos desafios encontrados).

Conclusão

As ações descritas neste estudo sugerem que a Mobilização Pró-Saúde da População Negra tem tido papel crucial na ampliação do debate sobre as desigualdades no acesso à saúde no Brasil, particularmente nas questões de gênero e raça. Uma ativista do movimento negro afirmou que, sem a celebração do Dia Nacional de Mobilização em outubro, seria difícil manter na pauta do debate público o tema da saúde da população negra.

A celebração dessa data é, portanto, uma importante atividade que convoca diferentes setores para avaliar o que tem sido realizado sobre esse tema e quais os desafios que ainda permanecem. Além disso, o Dia Nacional de Mobilização representa um momento de renovação do compromisso da gestão pública com a efetiva implementação da Política.

Nesse sentido, as atividades de comunicação estratégica, aliadas a um aprimoramento das ações em rede, constituem as principais inovações da Mobilização Pró-Saúde da População Negra. Se por um lado o Programa Interagencial forneceu subsídios técnicos e ajuda financeira à contratação de uma consultoria de mídia, elaboração e distribuição de materiais informativos, por outro, as redes que integram a Mobilização, as lideranças dos movimentos sociais que aderiram à iniciativa, os especialistas e a equipe do UNFPA proveram importantes lições sobre articulação para incidência política, ação em rede e *advocacy* no contexto brasileiro.

A replicação dessa experiência para outros países dependerá em grande parte da rede de proteção social, do perfil de saúde e das desigualdades evidenciadas nesse setor, além do reconhecimento desses fatores como determinantes sociais das condições de saúde e, sobretudo, da capacidade de mobilização da sociedade civil.

Entrevistas

Mobilização Pró-Saúde da População Negra

José Marmo da Silva (coordenador)

Rachel Quintiliano (coordenadora)

Juliana Nunes (consultora de mídia)

Angélica Basthi (consultora de mídia)

UNFPA

Fernanda Lopes

Sarah Reis

Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra

Michely Ribeiro da Silva

ONG Criola

Lucia Xavier

Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems)

Denise Rinehart

Núcleo de Estudos de População da Unicamp

Dra. Estela Maira da Cunha Pesquisadora

Nome	Descrição	Sede
Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde	Trabalha na perspectiva de construção de políticas públicas para a saúde do povo de terreiro e tem como missão a luta pelo direito humano à saúde com ênfase nas questões de gênero e raça. (religrafosaude.blogspot.com.br/)	Rio de Janeiro, RJ
Rede Lai Lai Apejo: População Negra e Aids	Surgiu de encontros que tiveram como foco a epidemia de HIV/Aids, realizados pela Associação Cultural de Mulheres Negras (ACMUN) em Porto Alegre, nos anos de 2002, 2003, 2004 e 2007. Os encontros congregaram militantes e profissionais de saúde da sociedade civil comprometidos com ações que articulassem o combate ao racismo e a promoção da saúde da população negra. A sequência dada aos encontros possibilitou ampliar as parcerias e financiamentos e reforçar a participação de diferentes atores envolvidos com a temática proposta, criando-se assim a Rede Lai Lai Apejo – População Negra e Aids, e ampliando o debate em torno de políticas públicas de prevenção que considerem os determinantes sociais da Aids nesse segmento populacional. (lai-laiapejo.blogspot.com.br/ , redelailai.blogspot.com.br/ e acmunrs.blogspot.com.br/)	Porto Alegre, RS
Rede Nacional de Controle Social e Saúde da População Negra	Foi criada em 2007 por diferentes ativistas do movimento de mulheres negras, do movimento negro, das religiões de matriz africana e dos movimentos em defesa do Sistema Único de Saúde. Os objetivos da rede são: contribuir para a efetivação do direito à saúde da população negra, monitorar e avaliar a implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra nas três esferas da administração pública, ampliar	João Pessoa, PB

	o diálogo e a articulação da sociedade civil para o enfrentamento do racismo e de seus impactos na saúde e contribuir para a formulação e a disseminação de um conceito de saúde fundado na perspectiva da população negra. (redesaudedapopulacaonegra.blogspot.com.br)	
Rede Nacional Afro-Atitudes	Desenvolve ações de prevenção e formação de multiplicadores para o combate ao HIV-Aids com foco na população negra (principalmente mulheres e jovens moradores de regiões do interior) e no enfrentamento ao racismo institucional. Atualmente a rede conta com mais de 30 participantes em diferentes regiões do país.	Santo Antônio de Jesus, BA
Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras	Tem como missão promover a ação política articulada de ONGs de mulheres negras brasileiras, na luta contra o racismo, o sexismo, a opressão de classe, a lesbofobia e outras formas de discriminação. (www.amnb.org.br)	Porto Alegre, RS

Fonte: as informações sobre as redes foram coletadas nos sites, blogs de divulgação de suas atividades e em entrevistas com responsáveis pelas redes.

* É importante ressaltar que a Mobilização conta com diversas redes do movimento negro. Estas foram identificadas a partir do documento fornecido pelo Programa Interagencial como as responsáveis pela articulação da Mobilização.

Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)

Campanha

Por uma Infância sem Racismo

Oferecer a gestores que lidam com a infância e adolescência e ao público em geral uma maior compreensão dos impactos do racismo infanto-juvenil e subsidiar ações que possam reverter esse quadro. De maneira geral, esses foram os principais propósitos da campanha Por uma infância e adolescência sem racismo, capitaneada pelo Unicef, com recursos do Programa Interagencial para a Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia.

A iniciativa, lançada no dia 25 de novembro de 2010, ainda gerava repercussão mais de um ano meio após seu ponto de partida, quando este artigo foi escrito (agosto de 2012). Entre os principais aspectos que a caracterizam como prática inteligente estão o ineditismo, o caráter educativo, a abordagem e linguagem positivas e a capacidade de integrar atores da área.

A Campanha: visão geral

Apesar da existência de inúmeras campanhas sobre racismo no país, até o lançamento de *Por uma infância e adolescência sem racismo*, os impactos da discriminação racial na vida de crianças e adolescentes eram desconhecidos da sociedade brasileira e de grande parte dos gestores públicos.

A título de contextualização, vale destacar que dados coletados por institutos de pesquisa e pelo Censo, sistematizados pelo Unicef, mostram a existência de uma enorme disparidade no acesso a políticas públicas por crianças e suas famílias em razão da cor da pele ou da origem étnica. “Embora o país tenha feito progressos e haja um discurso sobre a existência de políticas públicas universais, a realidade retratada nos números mostra que crianças negras e indígenas ficam de fora”, afirma Helena Oliveira, especialista em proteção infantil do Unicef e coordenadora da campanha.

Mais da metade (54,5%) das crianças brasileiras são negras ou indígenas (31 milhões e 140 mil, respectivamente). Essa proporção, entretanto, não se reflete no acesso a políticas públicas. Um total de 65% das crianças pobres são negras; a taxa de mortalidade infantil de crianças indígenas é quase três vezes maior do que a média nacional e mais de dois terços das crianças fora da escola, na faixa de 7 a 14 anos, são negras.

Além disso, o racismo infanto-juvenil apresenta uma dimensão subjetiva: tem impacto na vida de meninos e meninas ainda que as crianças estejam inseridas nas políticas públicas. “Em um contexto onde a criança negra ou indígena tem acesso a escola, como manda a lei, ela ainda será vítima do racismo, será discriminada em sala de aula. Existe uma dimensão cultural, de mudança de comportamento, de mudança de realidade, que precisa ser enfrentada”, diz Helena Oliveira.

Duas frentes de ataque, uma ação

Diante desses obstáculos à igualdade étnico-racial no país, a campanha se propõe a atingir, em uma só ação, duas dimensões:

- **objetiva:** o propósito é contribuir para a redução da disparidade racial no acesso às políticas públicas entre crianças e suas famílias por causa da cor da pele ou da origem étnica;
- **subjetiva:** o propósito é contribuir para uma revisão do imaginário atual, que vem causando efeitos danosos à formação e à identidade de crianças e adolescentes. A partir do racismo em diversos ambientes – nas ruas, na TV, nas escolas ou em histórias infantis, por exemplo – crianças de todas

as cores vão se desenvolvendo com imagens distorcidas de papéis e lugares segundo etnia ou cor de pele; aprendem a discriminar ou são vítimas de discriminação.

Dada a magnitude do problema e a amplitude dos objetivos, a campanha foi composta não apenas de peças estritamente publicitárias, mas também de materiais informativos, que apresentavam dados e informações que até então não haviam sido levados à sociedade brasileira de maneira ampla e contundente.

Uma ação em rede

Os materiais e as mensagens da campanha foram elaborados de forma a fazer com que qualquer ator social compreenda o impacto do racismo na vida da criança e do adolescente e possa utilizá-los e disseminá-los em seus respectivos campos de atuação. “A iniciativa cria uma agenda de mobilização da sociedade que atinge a todos, desde o indivíduo até instituições públicas e privadas, passando pela própria criança e adolescente”, afirma Helena Oliveira.

A iniciativa foi idealizada como uma ação em rede que incentiva os parceiros e os diversos públicos a aderir à causa. Um grêmio estudantil ou uma empresa privada, por exemplo, que entendem a relevância da campanha, podem aderir à ação dentro de seu campo de atuação, utilizando os materiais produzidos pelo Unicef, aplicando sua logomarca a esses materiais, processando o texto e a mensagem da iniciativa que – importante registrar – é pública.

Ou seja, o Unicef empresta seu nome, sua credibilidade e o conteúdo produzido para os materiais da campanha às instituições, oferecendo, portanto, além de dados concretos e contextualização do problema, visibilidade e legitimidade para as instituições que aderirem à iniciativa. “Sem a chancela de um organismo internacional, uma secretaria de educação de determinado município talvez não garantisse a utilização das mensagens-chave apontadas na campanha como linha de enfrentamento ao racismo na sala de aula”, exemplifica Helena.

O processo preparatório

Definição dos princípios e objetivos

A ideia de criação da campanha surgiu em 2008. O objetivo era que ela marcasse os 100 anos de abolição da escravidão no país. Questões financeiras e operacionais, entretanto, fizeram com que a iniciativa fosse adiada para 2010. “Já havia uma abertura política dentro do Unicef para que a iniciativa fosse realizada. Mas tivemos que realizar também um processo de afirmação da ideia de uma campanha desta dimensão dentro do próprio escritório”, conta Helena Oliveira. Isso porque não havia internamente

uma compreensão geral a respeito da prioridade da temática no campo da infância e adolescência. E, mais ainda, não havia um consenso a respeito do tipo de informação a ser transmitida e sobre como transmitir as informações necessárias.

Dessa forma, a primeira fase da campanha – a preparação – consistiu no desenvolvimento do conceito central no âmbito do próprio Unicef e na aprovação de uma política interna de abordagem da questão. Para tanto, foi realizada uma série de discussões internas para ajustes na compreensão dos conceitos. Segundo Helena Oliveira, esses debates foram importantes para afirmar internamente que a redução das disparidades na infância fortalece tanto o princípio da não-discriminação de crianças e adolescentes como também o enfrentamento político do racismo

Dessas reuniões e debates surgiram os princípios e os objetivos da campanha.

Os princípios:

- Reconhece-se a existência do racismo no Brasil.
- O racismo impacta a vida de crianças e de adolescentes.
- O impacto atravessa gerações, determinando as relações raciais.
- Reduzir as disparidades raciais na infância é fortalecer o princípio da não-discriminação.

Os objetivos:

- Aumento das ações propositivas por parte de todos no enfrentamento ao racismo que afeta crianças negras e indígenas.
- Contribuir para a formulação e implementação de políticas de redução das disparidades na educação, na saúde e na proteção dos direitos.
- Aumentar a capacidade dos agentes defensores dos direitos da criança no enfrentamento aos efeitos do racismo na infância.

Pesquisa e preparação de materiais

A partir dessa definição, iniciou-se um trabalho de pesquisa e levantamento de dados e de criação de documentos-base para subsidiar a construção das bases da campanha. Para isso, o Unicef contou com a parceria da ONG Ação Educativa, que analisou e preparou dados para serem utilizados no material. Também foi importante a participação do Ceafro, o programa de educação para igualdade racial e de gênero do Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia (Ceao). A organização aportou conceitos e ajustes a serem feitos tanto na concepção dos princípios e objetivos quanto do conteúdo da campanha.

Também foram levantadas, analisadas e levadas em consideração campanhas anteriores realizadas pelo Unicef em outros países e iniciativas semelhantes realizadas no Brasil.

Outra das providências tomadas ainda no processo de elaboração interna foi a contratação de um fotógrafo para registrar imagens de crianças negras e indígenas, a serem utilizadas nas peças da campanha.

Nesse momento, foi escolhido também o porta-voz da campanha: o ator Lázaro Ramos, que foi nomeado Embaixador do Unicef no Brasil ao longo do processo de construção da ação.

Parcerias pro bono

Finalizado o processo de conceitualização central da campanha, esbarrou-se no principal obstáculo mencionado pelos entrevistados e relatados nos documentos analisados para este artigo: a restrição orçamentária. Os recursos levantados na fase anterior eram suficientes apenas para a produção de materiais, não para a criação das peças.

Para contornar a situação, o Unicef realizou uma articulação com agências de publicidade com as quais já tinha contato para a realização de um trabalho *pro bono*. Foram firmadas parcerias com a agência Ogilvy, responsável pela criação e manutenção do *site* da campanha e com a atual Agência Devolve Consciente Criativo (que, na época, compunha a AW Comunicação).

A partir de discussões, *briefings* e propostas, chegou-se aos três conceitos-chaves da campanha:

- Por uma Infância e Adolescência sem Racismo.
- Em um mundo de diferenças, enxergue a igualdade.
- Valorizar as diferenças na infância é cultivar igualdades.

Com esses conceitos, foram elaborados vídeos, *spots* de rádios, cartazes e folhetos, que depois passaram pela avaliação de diversos setores da sociedade.

Validação: alinhamento de objetivos e advocacy

Após a construção inicial das peças, o Unicef realizou diversas reuniões de consulta com atores-chave no enfrentamento ao racismo na infância. Cerca de dois meses antes do lançamento, governo, sociedade civil e organizações religiosas foram convocados, separadamente, para conhecer e opinar sobre a campanha. A estratégia visou, ao mesmo tempo, refinar os conceitos com os parceiros do Unicef e garantir legitimidade política.

No setor governamental, foram envolvidas as seguintes instituições: Casa Civil, Ministério da

Educação, Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento e Ipea, entre outros.

Da sociedade civil, participaram as ONGs Ação Educativa, Geledés, Ceafro, Tribo Jovem e a liderança jovem indígena Pataxó, da Bahia.

Também foram reunidas lideranças de diversas religiões e crenças: judaica, católica, indígena, muçulmana, Baha'í, budista, umbanda, candomblé, terreiros.

Por meio dessas reuniões, os objetivos e o conteúdo da campanha foram amplamente discutidos e alinhados com o debate atual sobre racismo na sociedade brasileira. Os materiais de comunicação foram revisados e passaram por ajustes.

As observações dos grupos consultados tiveram grande importância para o resultado final da campanha, uma vez que eles apresentaram sugestões para adequação de linguagem e abordagem. “O vídeo original foi totalmente revisado, com o objetivo de suavizar a linguagem e o uso das imagens de crianças e adolescentes. Além disso, nos ajudaram a fundamentar o foco da campanha, que é fazer frente política ao racismo e reduzir as desigualdades raciais na infância”, conta Helena Oliveira.

Vale destacar também o caráter estratégico das reuniões para estimular a adesão de importantes atores: a partir delas, a campanha ganhou apoio institucional de diversos atores do poder público – um dos alvos da campanha –, tais como a Casa Civil, a Seppir e o Ministério do Desenvolvimento Social.

Por fim, a estratégia também conferiu legitimidade à campanha. “Definimos que o envolvimento desses setores era de extrema importância para a validação da campanha. Certamente, se o organismo internacional tomasse a frente de uma campanha sobre racismo e infância sem consultar atores que vem lutando no Brasil há algumas décadas contra o problema, não teríamos legitimidade para atuar”, diz Helena Oliveira.

Os produtos e as estratégias de disseminação

As peças desenvolvidas para a campanha tiveram como objetivo alimentar estratégias *online* e *offline* de comunicação.

Para a plataforma *online*, foi criado um vídeo de quatro minutos, no qual o ator Lázaro Ramos narra um texto contendo dados e conceitos a respeito do racismo na infância, enquanto são apresentadas imagens de crianças e adolescentes negras, indígenas e brancas em atitudes cotidianas e positivas. O vídeo, elaborado pela empresa X-Brasil, foi divulgado no *YouTube* e em diversos canais e redes sociais. Posteriormente, foi também reduzido para formato de 30 segundos.

Outro importante instrumento de divulgação do conteúdo da campanha foi o *blog* criado pela agência Ogilvy para o Unicef: www.infanciasemracismo.org.br. De maneira direta e interativa, o *site* reuniu quatro diferentes seções dentro de um único “chamado à ação”:

- Dez maneiras de contribuir para uma infância sem racismo.
- Conte a história da sua ação contra o racismo para inspirar outras pessoas.
- Faça *download* e dissemine os materiais com o conteúdo da campanha.
- Como denunciar casos de racismo.

O *site* também deu espaço a pessoas, governos locais e organizações, numa seção em que apresentou textos sobre iniciativas de promoção da diversidade e de mobilização contra o racismo em todo o país.

A estratégia de comunicação *online* utilizou uma sinergia de canais e conteúdos: *YouTube*, *Twitter*, *Facebook*, *blog* e *site* institucional.

Como resultado, nos quatro primeiros meses da campanha o vídeo foi assistido por 40 mil pessoas no canal do Unicef no *YouTube* e mais de 7 mil pessoas compartilharam o *link* do vídeo. O *site* foi visitado por 9 mil pessoas.

Em 2011, no Dia Nacional do Livro Infantil (18 de abril), a campanha promoveu livros infantis que valorizam a diversidade étnica do país, divulgando artigos de especialistas, informações sobre as obras e as livrarias onde elas poderiam ser encontradas. A iniciativa contou com a consultoria do Ceafro, que forneceu uma lista com as referências sobre mais de cem títulos.

Houve ainda um sorteio de 10 exemplares do livro “A velha sentada”, escrito por Lázaro Ramos, entre os internautas que enviassem uma mensagem com a *tag* #literaturasemracismo. Neste dia, apenas no *Twitter*, a campanha atingiu mais de 25 mil pessoas.

Materiais para distribuição

Os materiais impressos consistiram em:

- folheto institucional com uma série de informações sobre a questão do racismo na infância e as “10 maneiras de contribuir para Uma Infância sem Racismo”,
- camisetas,
- cartazes,

- monóculos e
- *tag* para malas.

Cada organização que aderiu à campanha ganhou a oportunidade de inserir sua logomarca nesses produtos ao lado da logomarca do Unicef.

Sensibilização da mídia

Para o lançamento da campanha, o Unicef contratou um consultor, encarregado de negociar com os veículos de comunicação a abertura de espaços para a divulgação das peças. Sob a orientação da organização, foram garantidos espaços gratuitos de disseminação do vídeo e dos *spots* em redes de televisão e de rádio e do material impresso em estádios, aeroportos, restaurantes, lanchonetes. O valor que seria gasto pela organização caso não houvesse a adesão *pro bono* dos veículos de comunicação e estabelecimentos chegaria a US\$ 1 milhão.

Ainda no âmbito da disseminação, a campanha organizou uma série de oficinas com jornalistas de todo o país, em parceria com a organização não-governamental Andi - Comunicação e Direitos. Realizadas entre setembro e novembro de 2010, as oficinas procuraram apresentar o tema da campanha para profissionais de comunicação, mostrando-lhes os indicadores sobre infância e racismo e aproximando os jornalistas das fontes de informação nos movimentos negro e indígena.

O objetivo foi preparar os profissionais para que, munidos de informação, eles qualificassem o debate público sobre racismo e infância. Para a construção da metodologia, foram consultadas organizações como a Comissão dos Jornalistas para a Igualdade Racial (Cojira), a ONU Mulheres e o Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT).

“Pela primeira vez, foi feita uma exposição do quadro para os profissionais da imprensa”, conta a jornalista Suzana Varjão, gerente do Núcleo de Qualificação e Relações Acadêmicas da Andi, que coordenou oficinas de mobilização de jornalistas realizadas pela campanha. “Os jornalistas mobilizados já eram pessoas sensibilizadas para a questão étnico-racial, mas não havia conhecimento da realidade do problema”, aponta. Segundo a jornalista, a participação de profissionais já sensibilizados para a questão foi uma escolha estratégica, visando a formação de possíveis multiplicadores.

Foram realizadas oficinas em Belém, Recife, Porto Alegre, Palmas, Cuiabá e Macapá, com a participação de 100 profissionais de comunicação e integrantes dos movimentos negro e indígena.

Alcances, desdobramentos e efeitos

Mensurar os resultados de uma iniciativa com as características da campanha *Por uma infância sem*

racismo não é tarefa fácil: trata-se de uma ação em rede, com adesão voluntária, o que significa que o Unicef nem sempre é informado sobre o uso do material distribuído ou colocado à disposição na internet para *download*.

Soma-se a isso o fato de que, em 2012, as ações referentes à campanha e ao seu acompanhamento se reduziram, em decorrência de questões financeiras, dificuldades de agenda e outros impedimentos.

Entretanto, algumas informações a respeito do alcance da iniciativa ajudam a inferir que a ação vem sendo bem-sucedida quase dois anos após seu lançamento. Aderiram à campanha 17 estados e uma série de municípios. Além disso, também é possível observar a cada mês adesões à campanha por parte dos mais variados atores sociais: governos, organizações religiosas, seções estaduais da OAB e do Ministério Público, assembleias legislativas e universidades públicas, entre outros. Merece ser ressaltada a adesão de editoras de livros didáticos, que utilizaram em suas obras o conteúdo apresentado na campanha.

Para Nazaré Mota, coordenadora de Educação do Ceafro, a própria estrutura da campanha, por permitir que a adesão seja feita de diversas formas, contribui para que a disseminação continue por um longo tempo:

“A iniciativa tem um efeito dominó; ela própria se reproduz. Não foram peças datadas e a iniciativa não se esgotou. Na época do lançamento, começou em alguns estados; quase dois anos depois, em outros. Ela é aberta. Por dialogar com diferentes realidades – o racismo não se apresenta de forma igual em todas as partes do país – a campanha permite uma aproximação atemporal e diferenciada.”

A importância da atuação regional

Com sua capacidade de articulação no nível local, os escritórios regionais do Unicef tiveram papel importante na continuação das ações, na promoção de novas adesões e na disseminação da campanha. “Os nossos escritórios regionais se articularam com seus parceiros, com as prefeituras, para ‘fazer a coisa acontecer’”, afirma o oficial de comunicação do Unicef, Alexandre Amorim.

De maneira geral, os escritórios regionais organizaram lançamentos e realizaram ações de *advocacy*, de assistência técnica e de comunicação, bem como acompanharam alguns desdobramentos que não tiveram participação direta do Unicef. De certa forma, portanto, os escritórios regionais monitoraram o alcance da campanha.

Mais de um ano e meio após o lançamento nacional, por exemplo, a campanha foi lançada no estado do Tocantins, em 13 de julho de 2012, dia do aniversário do Estatuto da Criança e do Adolescente. O evento foi promovido pelo escritório regional do Unicef em São Luís, responsável pela atuação da organização nos estados da Amazônia.

No carnaval de 2012, a prefeitura de Salvador, em articulação com o escritório regional do Unicef para a Bahia e Sergipe, preparou e colocou todo o mobiliário público à disposição para receber as peças gráficas da campanha. “Esse tipo de articulação é muito valioso para a continuidade de nossas ações de comunicação”, avalia Alexandre.

Em São Paulo, a revista da *Turma da Mônica*, de Maurício de Souza, publicou uma página sobre a campanha. Além disso, na capital paulista, a prefeitura lançou serviço telefônico para o recebimento de denúncias de racismo e aprofundou o debate sobre a inclusão da população indígena.

Outras ações do Unicef foram aproveitadas para a divulgação da campanha, como fez o escritório regional de Fortaleza. “Tivemos uma disseminação importante da campanha no semiárido brasileiro. Incluímos a discussão dentro das ações de participação social do programa Selo Unicef”, conta Helena Oliveira. Essa ação envolveu cerca de 382 municípios do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte.

Esse mesmo escritório realizou também uma importante ação de comunicação regional, em parceria com a ONG Catavento Comunicação e Educação, que desenvolve projetos voltados para a garantia dos direitos da criança e do adolescente no semiárido. Foram realizadas reuniões virtuais de pauta com comunicadores de rádio dos três estados para a discussão do tema raça e etnia, inclusive com a participação de jovens. Como desdobramento, o tema foi incluído na programação das emissoras de rádio comerciais e comunitárias e das radioescolas.

Os efeitos observados

Entre os principais efeitos observados, tanto nas entrevistas quanto nos relatórios analisados, destaca-se o agendamento do tema em instâncias públicas e na sociedade como um todo. De maneira geral, a campanha provocou uma grande sensibilização e mobilização nacional sobre a questão do racismo na infância, a interação com atores sociais politicamente estratégicos e o estabelecimento de novas parcerias.

Pesquisas e estudos demonstram o poder de transformação a longo prazo gerado pelo uso da comunicação de massa para agendar o debate público e efetuar o enquadramento com que os temas serão discutidos pela sociedade e abordados pelas políticas públicas.

De acordo com Suzana Varjão, ao colocar de forma inédita o debate sobre o racismo e promover um enquadramento diferenciado da questão – demonstrando que a violência simbólica do racismo traz consequências graves para a infância e para o desenvolvimento humano – a campanha repercute nas políticas públicas e nas representações sobre o racismo.

“A campanha fortalece o debate e garante a inserção de um tema novo no universo de ações contra o racismo. Tira a discussão de uma zona de invisibilidade. E a partir delas é possível avançar para outras

faixas etárias, outros espaços, outras etapas. Abre a possibilidade de um debate muito amplo”, afirma Adalete Pacheco, ex-coordenadora de Igualdade Racial da Prefeitura de Contagem (MG), responsável pela implementação da campanha no município. A cidade da região metropolitana de Belo Horizonte aderiu à iniciativa e inseriu o conteúdo e os materiais produzidos em todas as atividades locais de formação de professores

Contagem é um exemplo de que, além da repercussão de seu conteúdo na transformação do imaginário, a campanha alimentou e subsidiou atores públicos e gestores que não tinham elementos para construir um discurso sobre o tema na área da infância ou para inserir a questão em suas políticas, especialmente os da área de Educação.

Nessa área, Adalete considera como um efeito imediato da campanha a possibilidade de levar a pauta do racismo para a formação de professores e, conseqüentemente, para dentro da sala de aula, abrindo a possibilidade para a educação de novas gerações com um novo olhar sobre o racismo.

Em virtude dessa característica, a campanha pode ser considerada uma contribuição política para a implementação da lei 10.639/03, que tornou obrigatória a educação das relações étnico-raciais (bem como o ensino de história e cultura africana e afro-brasileira). Embora exista uma demanda latente no país por materiais pedagógicos e de formação de professores na área, os materiais da campanha já ajudam a, pelo menos, despertar o debate.

Fatores diferenciais: do imponderável à comunicação educativa

Em comunicação, é impossível mensurar concretamente, sem certa dose de subjetividade, quais os fatores que contribuem para o sucesso de uma campanha. “Quando falamos de campanha de comunicação, é preciso sempre levar em conta o imponderável. Existem questões de imponderabilidade – não se sabe quais – sobre as quais os autores, coordenadores e criadores não possuem o menor controle”, afirma Alexandre Amorim.

Dito isso, no caso da campanha *Por uma infância sem racismo*, foi possível que os entrevistados identificassem alguns fatores inovadores que podem ter contribuído para a ampla aceitação e adesão. A começar pelo fato de que ela não foi uma campanha simplesmente de comunicação.

Mesmo sem ter sido pensada explicitamente sob essa ótica, a campanha enveredou para o exercício da Comunicação Educativa, ou Educomunicação. Trata-se, de uma maneira geral e simplificada, de um campo com duas ações distintas: a inclusão de processos comunicacionais na educação e a capacidade de incluir processos educativos na comunicação, com o objetivo de promover uma transformação cultural, de acordo com o Manual de Comunicação Educativa do escritório da ONU Mulheres na Colômbia. A campanha *Por uma infância sem racismo* se insere nesta última possibilidade.

Como procuramos mostrar, a iniciativa não consistiu apenas em elaboração de peças isoladas, sem uma estratégia maior de intervenção na sociedade. O conteúdo da campanha tem um caráter de tal forma educativo que pode ser apropriado por diversos gestores de políticas públicas, que estão utilizando o material para cursos de formação. Para Suzana Varjão, esse é o grande diferencial da campanha: ter buscado produzir e comunicar informação e conhecimento. “Por meio desses dados e informações, a campanha consegue gerar um debate qualificado”, diz.

Wagner Andrade, diretor da Agência Devolve Consciente Criativo, responsável pela elaboração do conceito e das peças da campanha, afirma que justamente por trabalhar com uma abordagem positiva e construtiva, a campanha utiliza uma linguagem de comunicação passível de ancorar uma metodologia pedagógica. “Tanto que foi possível observar, no início da campanha, que uma série de escolas e comunidades indígenas estava usando o material da campanha como instrumento de construção de uma discussão em sala de aula sobre o tema. Essa abordagem permite que o debate aconteça de forma orgânica e educativa”.

O caráter educativo da campanha não fica restrito ao campo da formação de profissionais, uma vez que ela se dirige também aos gestores públicos e à população em geral. “O gestor está envolto em milhões de desafios diariamente, e para ele se fixar no tema é preciso um conteúdo consistente” explica Alexandre Amorim.

“Percebemos que era necessário sair do campo da discussão teórica sobre racismo e explicitar de forma clara a dimensão do problema. Quando a campanha mostra que o racismo faz com que direitos básicos da criança e do adolescente sejam violados, por mais que as políticas tenham avançado nos últimos anos, ela põe o gestor para pensar”.

Para Adalete Pacheco, de Contagem, a campanha inova por cumprir um inédito papel de propor um debate, acima de tudo, formador. “Este tema não pode ser abordado apenas pelo caráter de peças publicitárias, porque é duro e novo na sociedade brasileira e exige um processo de debate, que a campanha conseguiu iniciar na sociedade brasileira”, afirma. “A questão tem dimensão histórica muito grande, de uma dimensão social muito grande; exige um processo amplo, determinado e demorado para ganhar a dimensão que precisa”.

O uso de uma linguagem positiva

Não foram apenas o ineditismo e o conteúdo que garantiram o sucesso da campanha e lhe conferiram um caráter inovador. A linguagem utilizada também foi apontada como fator essencial para a

ampla aceitação que ela obteve.

Os organizadores decidiram adotar uma abordagem não agressiva, com mensagens positivas, como demonstram os próprios conceitos utilizados na campanha.

De acordo com Wagner Andrade, a decisão por esse tipo de abordagem, sugerida pela Agência Devolve Consciente Criativo, surgiu a partir de um estudo e de uma análise ambiental realizada no início do planejamento da campanha. “Antes mesmo do resultado conceitual e visual da campanha, chegamos à conclusão que uma abordagem construtiva, positiva, traria um diferencial à comunicação. Abordamos o público de uma forma diferente do que ele está acostumado em campanhas sobre o tema, que geralmente tratam da questão de forma acusatória”, conta.

O assunto é delicado e existe uma percepção arraigada na sociedade brasileira de que não há racismo no Brasil. Em nenhum momento e em nenhuma peça a campanha insinua que Estado, sociedade ou indivíduo são racistas. Não aponta responsáveis pela situação. “O que nós estamos apregoando é que o racismo tem impacto nas crianças e os adultos de maneira geral têm responsabilidade em mudar essa realidade. Qual é nosso papel nessa história? O que cabe às pessoas e as instituições?”, diz Helena Oliveira.

Além disso, a iniciativa usa imagens de crianças de diversas etnias em situações positivas e cotidianas. Mais ainda: aborda a construção de um futuro positivo a partir dos dados apresentados.

Alexandre Amorim conta que esse foi um dos principais pontos de debate e discussões internas no processo de preparação da iniciativa e que, inclusive, outra agência de publicidade apresentou um conceito mais combativo e uma visão mais negativa do racismo (a agência Ogilvy produziu um cartaz que não chegou a ser veiculado como parte da campanha mas que, por outro lado, foi medalha de bronze do prêmio Leão de Ouro, o mais importante da publicidade internacional. As peças efetivamente utilizadas na campanha, entretanto, não foram inscritas no concurso).

Diz ainda o oficial de comunicação do Unicef:

“Como o tema é delicado, tivemos que chegar a um lugar de convergência, que não apresenta lutas ou posicionamentos políticos. Não estamos dizendo que o público é racista, estamos mostrando dados e não acusando ninguém. O racismo é invisível, mas os efeitos dele são muito palpáveis na vida das crianças e adolescentes. A partir disso, falando desse lugar, que não é um lugar acusatório, a campanha consegue mostrar uma realidade muito dura e cruel com delicadeza. E com isso, acredito que alcançou espaços que talvez uma abordagem polêmica ou acusatória não alcançasse”.

Nazaré Mota, do Ceafro, lembra que, de maneira geral, as campanhas e discursos que abordam a questão étnico-racial são acusados de “racismo às avessas”, exatamente pelo tom acusatório. “[A

campanha] é impactante porque a mensagem é simples, direta, convincente. As pessoas concordam, não rejeitam a ideia”, diz.

O poder da interação com atores-chave

Por fim, destaca-se também o caráter interdisciplinar, integrador e interinstitucional da campanha como um fator importante para sua disseminação. De acordo com o já mencionado Manual de Comunicação Educativa da ONU Mulheres – Colômbia, a realização de campanhas que transcendam o conceito de divulgação implica mudança no imaginário e em mobilização social. Por essa razão, devem ativar todos os recursos e atores sociais possíveis em torno do tema.

Ao reunir diferentes atores para discutir seus conceitos e promover uma construção conjunta, a iniciativa conseguiu não só adesões, mas também reunir *expertises* dos mais distintos setores em torno do tema. Para Suzana Varjão, esse foi um diferencial importante da campanha:

“Não se tratou apenas de uma campanha publicitária. Uma vez que reúne dados oriundos de diversos atores, usa a *expertise* de importantes organizações para a construção do seu material e faz rodadas para ouvir o principal público-alvo. Trata-se de um grande processo de articulação interinstitucional.”

Aprendizado e desafios

A campanha *Por uma infância sem racismo* marcou a primeira incursão do Unicef em iniciativas desse porte e, ao mesmo tempo que surpreendeu positivamente seus executores, gerou reflexões sobre o processo entre os atores envolvidos.

Foi possível observar que alguns pontos que poderiam ter se tornado grandes obstáculos se demonstraram, posteriormente, aspectos positivos para o desenvolvimento da campanha. O principal deles diz respeito ao tempo de maturação da campanha – incomum para o desenvolvimento de iniciativas deste tipo. “Foram quase dois anos de um processo longo e desgastante, mas que no fim acabou sendo 'aliado' porque houve um amadurecimento sobre a questão e porque, com o processo de validação, quando a campanha foi lançada a maioria das pessoas-chave já a conhecia. E isso ajudou na disseminação”, avalia Alexandre Amorim.

Entre os obstáculos enfrentados, destacam-se a insuficiência de recursos, a falta de dimensionamento do potencial da campanha e a lentidão dos processos internos do Unicef, que acabaram por causar a perda de oportunidades para ampliar a disseminação da campanha. A quantidade de material

produzido, por exemplo, não foi suficiente para atender a toda a demanda, de acordo com relatórios dos escritórios regionais do Unicef.

A falta de recursos também impediu a formulação de uma estratégia mais consistente de monitoramento dos resultados. Todas as atividades da campanha, incluindo a coordenação das articulações com os todos os atores envolvidos, estão sob a responsabilidade de uma única pessoa, que tem também outras atribuições. Seria importante que houvesse alguém com dedicação exclusiva à campanha para, entre outras tarefas, providenciar a alimentação contínua do *site*, além de acompanhar e sistematizar os desdobramentos da iniciativa.

Embora tenham sido realizadas oficinas com os jornalistas e não tenha sido feito um monitoramento específico, a cobertura da grande imprensa sobre a campanha foi considerada tímida. Alexandre Amorim acredita que uma articulação maior com a Comissão de Jornalistas pela Igualdade Racial (Cojira) poderia ter rendido melhores resultados e aponta que a questão deve ser levada em consideração no seguimento das ações.

Foi observado ainda que a grande mídia não foi tão receptiva quanto poderia à veiculação regular das peças da campanha, apesar da ampla divulgação dada aos lançamentos. Entre as hipóteses para isso, está o fato de que o ator Lázaro Ramos trabalha para a Rede Globo, o que pode ter causado resistência por parte das emissoras concorrentes.

Além de solucionar esses problemas, o maior desafio que o Unicef tem pela frente é a continuidade da campanha, que completou dois anos em novembro de 2012. Embora a iniciativa continuasse recebendo adesões, é importante que sejam construídas estratégias de continuação do agendamento do tema e do debate na sociedade.

Nesse sentido, é necessário não apenas pensar nas estratégias de comunicação como no recorte temático dessa nova fase. Embora ainda não existam ações definidas, já existem pistas dos rumos que a iniciativa pode seguir. “Precisamos pensar em materiais e ações que atinjam efetivamente a criança e o adolescente, pois percebemos que de todos os públicos-alvo da campanha este foi o menos mobilizado. É necessário trabalhar também o racismo que ocorre entre eles”, observa Helena.

Além disso, segundo ela, o propósito é explorar alguns campos específicos, como o da violência racial contra adolescentes negros e o das crianças ciganas – uma etnia praticamente esquecida no país. A necessidade do tratamento e da inserção de ambas as questões no debate público, na formulação e na execução de políticas é premente, e mais uma vez a campanha pode contribuir para tirar da invisibilidade questões imprescindíveis para a garantia da igualdade étnico-racial no país.

Referências

Entrevistas (realizadas em agosto de 2012):

1. Helena Oliveira, especialista em proteção infantil do Unicef e coordenadora da campanha;
2. Alexandre Amorim, oficial de comunicação do Unicef;
3. Wagner Andrade, diretor da Agência Devolve Consciente Criativo, responsável pela elaboração do conceito da campanha;
4. Suzana Varjão, gerente do Núcleo de Qualificação e Relações Acadêmicas da Andi - Comunicação e Direitos, que coordenou oficinas de mobilização de jornalistas;
5. Adalete Pacheco, coordenadora de Igualdade Racial da Prefeitura de Contagem (MG), responsável pela implementação da campanha no município e
6. Nazaré Mota, coordenadora da área de Educação do Ceafro, organização parceira do Unicef na implementação da campanha.

Documentos consultados:

Relatórios de balanço da campanha *Por uma infância sem racismo* preenchidos pelos escritórios regionais do Unicef

Relatório final das atividades da campanha apresentado pelo Unicef ao doador

Relatórios de avaliação das oficinas sobre racismo e infância realizadas ao longo da campanha pela ANDI-Comunicação e Direitos

Bibliografia:

ONU Mulheres. Manual de Comunicação Educativa. Colômbia.

VARJÃO, Suzana. *Micropoderes. Macroviolências*. Salvador: EDUFBA. 2008.

ANDI – Comunicação e Direitos. Facing the challenge - Children's rights and human development in Latin American news media. 2007.

Peças da campanha

Cartazes:



Site:

RACISMO Participe desta campanha. unicef

PRINCIPAL **A CAMPANHA** PARTICIPE SOBRE UNICEF CONTATO Faça sua busca OK

• POR QUE PARTICIPAR?
• PARCEIROS DA CAMPANHA
• ESTATÍSTICAS
• LEGISLAÇÃO

RACISMO Participe desta campanha. unicef

PRINCIPAL A CAMPANHA **PARTICIPE** SOBRE UNICEF CONTATO Faça sua busca OK

Minha ação contra o racismo na infância

Cada um de nós pode ajudar a garantir uma infância livre da discriminação e plena de oportunidades.

Como parte da campanha, o blog quer dar visibilidade às ações e aos projetos que ajudem a assegurar o respeito e a igualdade étnico-racial desde a infância.

Conte para o blog, usando o formulário abaixo, a história de sua ação contra o racismo na infância e adolescência. Você pode compartilhar conosco a história de seu projeto em uma escola, na comunidade ou em seu município ou contar como uma ideia simples e criativa fez a diferença na vida de crianças e/ou adolescentes.

Seu relato será publicado aqui no blog e divulgado por meio do perfil do UNICEF no Twitter.

Conte sua história e inspire outras ações em favor da igualdade.

Vamos, juntos, garantir direitos a cada criança e a cada adolescente!

ÚLTIMAS INFORMAÇÕES

- BLOG DA CAMPANHA SERÁ LANÇADO 29/11

TWITTER

UNICEF lança campanha nacional sobre os impactos do racismo na infância nesta segunda, 29/11, às 10h, em Brasília. <http://t2.lyd3h3>

1 day ago

Programa Integral contra Violências de Gênero (Colômbia)

Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (Brasil)

Janelas de Gênero de Brasil e Colômbia

A experiência de cooperação horizontal no interior dos programas conjuntos do F-ODM

Dois programas conjuntos apoiados pelo Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio (F-ODM) na janela de gênero protagonizaram a primeira iniciativa de cooperação horizontal levada a cabo no âmbito do Fundo: o Programa Integral contra Violências de Gênero, da Colômbia, e o Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, do Brasil.

Esses Programas receberam apoio da Iniciativa de Gestão do Conhecimento da Equipe de Gênero do Departamento para o Desenvolvimento de Políticas do PNUD e assinaram um Acordo de Transferência de Conhecimentos (ATC) para a troca de tecnologias nas áreas de monitoramento e avaliação e em questões programáticas, com foco na erradicação da violência de gênero.

O objetivo deste artigo é analisar criticamente essa experiência de cooperação horizontal.

I. Introdução

Brasil e Colômbia são países com características comuns. Segundo o informe mais recente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2011), ambos os países possuem um alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁹¹ e ocupam posições próximas no *ranking* mundial. Em 2011, esse indicador para o Brasil foi de 0.718, o que corresponde à posição 84 entre 187 países analisados. No caso da Colômbia, o IDH e a colocação no *ranking* foram 0.710 e 87, respectivamente. Os resultados dessa medida dos dois países encontram-se abaixo da média da América Latina (0.741), evidenciando problemas de desigualdade e qualidade de vida.

Em matéria de desigualdade de gênero, o Brasil apresenta melhores resultados do que a Colômbia. Não obstante, a situação é preocupante para os dois países. De acordo com o informe do PNUD, o Brasil obteve um Índice de Desigualdade de Gênero (IDG)⁹² de 0.449 (posição 80 entre 146 países) enquanto a Colômbia mostrou um desempenho mais baixo, alcançando um índice de 0.482 (posição 91). As maiores diferenças deram-se nos indicadores de mortalidade materna e participação das mulheres no mercado de trabalho.

Tabela 1. Índice de desigualdade de gênero: Colômbia vs. Brasil (2011)

País	IDG	Posição no Ranking	Taxa de mortalidade materna	Taxa de fertilidade adolescente	Participação parlamentar das mulheres (%)	População sem educação secundária (%)		Participação na força de trabalho (%)	
						Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Brasil	0.449	80	58	75,6	9,6	48,8	46,3	60,1	81,9
Colômbia	0.482	91	85	74,3	13,8	48,0	47,6	40,7	77,6
América Latina	0.445		80	73,7	18,7	50,5	52,2	51,7	79,9

Fonte: PNUD (2011)

⁹⁰ Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaes), mestre em Economia e Especialista em Economia Social pela Universidade dos Andes e economista da Universidad Externado de Colombia.

⁹¹ O IDH é um indicador elaborado pelo PNUD) que mede o progresso médio de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: desfrutar de uma vida longa e saudável, acesso à educação e nível de vida decente.

⁹² O IDG reflete a desvantagem das mulheres em três dimensões: saúde reprodutiva, capacitação e mercado de trabalho. O índice mostra a perda no desenvolvimento humano devido à desigualdade entre conquistas das mulheres e homens nessas dimensões. Varia entre zero, quando as mulheres vão tão bem quanto os homens, e 1, quando as mulheres vão tão mal quanto possível em todas as dimensões medidas.

Esse panorama sugere a necessidade de que Brasil e Colômbia implementem ações e políticas pontuais para promover o desenvolvimento local, erradicar a pobreza e eliminar as desigualdades de gênero. Neste sentido, a comunidade internacional, através das Nações Unidas, estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo que um dos quais refere-se à desigualdade de gênero e à autonomia da mulher. Tanto o Brasil como a Colômbia construíram indicadores que permitem medir os avanços das políticas de gênero e a violência contra a mulher.

Segundo o Documento Conpes Social 140 (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2011), a Colômbia tem mostrado avanços tímidos na diminuição das desigualdades salariais e de participação no mercado de trabalho. Os indicadores relacionados com a violência contra a mulher mostram uma tendência de crescimento entre os anos 2000 e 2010. O aumento de denúncias de casos de violência explica-se em parte pela visibilização do problema que tem se conseguido no país através da estratégia de comunicação educativa que a ONU Mulheres desenvolveu em parceria com a *Alta Consejería para la Equidad de la Mujer*, o Ministério de Comunicações e a *Acción Social*.

No caso do Brasil, meninas e mulheres já são maioria em todos os níveis de ensino, embora as mulheres continuem em desvantagem em relação aos homens no mercado de trabalho, nos rendimentos e na política. Além disso, a violência doméstica atinge milhares de mulheres brasileiras. Para combater esses problemas, o governo brasileiro conta com o Programa de Autonomia Econômica das Mulheres e Igualdade no Mundo do Trabalho, que tem como objetivo promover ações de inserção no mercado de trabalho, e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que abrange ações de prevenção, assistência, combate e garantia de direitos às mulheres⁹³.

Uma forma de enfrentar esses problemas de grande complexidade é através da Cooperação Sur-Sur, que se define como uma estratégia mediante a qual dois ou mais países em desenvolvimento adquirem capacidades individuais ou coletivas através de intercâmbio de conhecimentos, tecnologias, qualificação e recursos⁹⁴. Brasil e Colômbia são pioneiros nessa modalidade de cooperação, especificamente na janela de gênero.

O objetivo deste artigo é analisar criticamente a primeira iniciativa de cooperação horizontal levada a cabo por dois programas conjuntos apoiados pelo Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio (F-ODM) na janela de gênero. Os protagonistas deste empreendimento são o Programa Integral contra Violências de Gênero, da Colômbia, e o Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, do Brasil. Esses Programas receberam apoio da Iniciativa de Gestão do Conhecimento da Equipe de Gênero do Departamento para o Desenvolvimento de Políticas do PNUD e assinaram um Acordo de Transferência de Conhecimentos (ATC) para a troca de tecnologias nas áreas de monitoramento e avaliação e em questões programáticas, com foco na erradicação da violência de gênero.

Para a realização da análise foram feitas 10 entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo de

⁹³ Para mais informações, ver: <www.odmbrasil.gov.br/odmbrasil/o-brasil-e-os-odm>

⁹⁴ Para mais informações, ver: <www.cooperacionsursur.org/>

cooperação. Também foram consultados documentos e publicações institucionais e se consideraram as discussões derivadas do “Seminário Interseccionalidade de Gênero, Raça e Etnia: o trabalho conjunto na elaboração e implementação de políticas públicas”, organizado pelo Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, na cidade de Brasília, nos dias 17 e 18 de agosto de 2012.

O estudo está dividido em seis partes. A primeira é esta introdução. A segunda apresenta o contexto e os antecedentes que deram origem ao Processo de Cooperação Horizontal entre os programas conjuntos dos dois países na janela de gênero. A terceira parte descreve os projetos que foram objeto de cooperação e a quarta e quinta parte apresentam os desafios e lições aprendidas. A última parte mostra um balanço de resultados do processo de adaptação dos instrumentos que foram objeto de cooperação e os avanços de alguns indicadores que compõem os ODM em matéria de gênero de cada país.

II. Contexto e antecedentes

O objetivo desta seção é compreender o contexto e os antecedentes que envolveram a experiência de cooperação horizontal entre os programas conjuntos de Brasil e Colômbia na janela de gênero. Para isto, apresentam-se quatro grandes temas: i) O Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio (F-ODM), ii) Equipe de Gênero do Departamento para o Desenvolvimento de Políticas do PNUD, iii) Programação Conjunta no Brasil e na Colômbia e iv) Processo de Cooperação Horizontal.

O Fundo para o Alcance dos Objetivos do Milênio (F-ODM)

O F-ODM foi criado em 2006, a partir de um acordo firmado entre o Administrador do PNUD na época, Kemal Dervis, e a Secretária de Estado de Cooperação da Espanha, Leire Pajín. Com a assinatura desse acordo, o governo espanhol, por meio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid), fez uma contribuição de € 618 milhões para as Nações Unidas, a fim de acelerar o atingimento dos ODM com base em uma perspectiva multidisciplinar e interinstitucional.

Em seis anos, o F-ODM financiou 128 programas conjuntos em 49 países de cinco regiões do planeta⁹⁵ e em oito áreas temáticas: i) Infância, Segurança Alimentar e Nutrição; ii) Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres; iii) Meio Ambiente e Mudanças Climáticas; iv) Juventude, Emprego e Migração; v) Governança Econômica Democrática; vi) Desenvolvimento e Setor Privado; vii) Prevenção de Conflitos e Consolidação da Paz e viii) Cultura e Desenvolvimento.

Mais de 20 agências das Nações Unidas estão envolvidas com o F-ODM em atividades de programação conjunta.

⁹⁵ São financiados pelo F-ODM programas conjuntos em 10 países da África, 18 da América Latina, 7 da Ásia, 8 dos Estados Árabes, e 6 da Europa Oriental.

Dessa forma, o Fundo acaba por colaborar para o desenvolvimento e fortalecimento institucional do sistema das Nações Unidas, seja por meio do estímulo ao trabalho interagencial e colaborativo entre agências e contrapartes nacionais, seja por meio do apoio à reforma do sistema rumo ao padrão *Delivering as One*⁹⁶.

Os principais objetivos do F-ODM são o fortalecimento institucional e a promoção de capacidades em políticas públicas para que iniciativas de desenvolvimento sejam desenhadas e implementadas de forma colaborativa e mais responsivas às necessidades de populações imersas em contextos de fragilidade social. As iniciativas apoiadas pelo Fundo, por meio de programas conjuntos, devem também estar alinhadas com as prioridades nacionais e voltadas para a diminuição das desigualdades e iniquidades, bem como produzir impactos no nível local promovendo o desenvolvimento de comunidades e territórios. Além disso, as iniciativas de programação conjunta financiadas pelo F-ODM têm como foco a identificação e disseminação de boas práticas, principalmente por meio do desenvolvimento de projetos pilotos com potencial de replicação e *scaling-up*.

Como parte do compromisso do F-ODM em promover a gestão do conhecimento como questão estratégica entre as oito áreas temáticas, o Secretariado do Fundo aprovou propostas de gestão do conhecimento para cada uma das áreas por meio de agências conveniadas. O objetivo dessas iniciativas é maximizar os investimentos feitos para o alcance dos ODM compartilhando experiências entre os programas conjuntos, gerando conhecimento útil, boas práticas e lições que possam ser compartilhadas em nível nacional e global.

Equipe de Gênero do Departamento para o Desenvolvimento de Políticas do PNUD

A Equipe de Gênero do Departamento para o Desenvolvimento de Políticas do PNUD (*UNDP Gender Team, Bureau for Development Policy*) é uma organização que trabalha de forma conveniada com o F-ODM para a janela de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, sendo responsável pela facilitação da Iniciativa de Gestão do Conhecimento nessa janela temática.

A proposta da iniciativa de gestão do conhecimento na janela temática de gênero busca promover a colaboração por meio de *workshops* de trocas de conhecimento, discussões eletrônicas e interação virtual por meio de uma página de serviços na plataforma *Teamworks*⁹⁷, estudos sobre melhores práticas e produtos do conhecimento em programação conjunta para a igualdade de gênero.

Atuando pelo intercâmbio de conhecimentos entre os 13 programas conjuntos⁹⁸ na janela temática de gênero, a

⁹⁶ *Delivering as One* é o novo modelo de atuação do sistema das Nações Unidas proposto em novembro de 2006 pelo Grupo de Alto Nível sobre a Coerência Sistêmica da ONU nas áreas de Desenvolvimento, Assistência Humanitária e Meio Ambiente. O Comitê foi designado pelo secretário-geral da ONU em resposta ao Documento Final da Cúpula Mundial de 2005. Uma de suas principais recomendações é que o sistema das Nações Unidas tenha uma ação unificada em nível de país, com um líder, um programa, um orçamento e, quando possível, um escritório. Para mais informações, ver: <<http://www.un.org/en/ga/deliveringasone/>>. Acesso em 3 ago 2012.

⁹⁷ A plataforma *Teamworks* é uma rede de pares com espaço colaborativo. Ela é utilizada pelas agências das Nações Unidas e seus parceiros como *website* voltado para a troca de conhecimentos, experiências e recursos, de maneira fácil e intuitiva.

⁹⁸ Os treze países que compõem a janela temática de gênero do F-ODM são: Argélia, Bangladesh, Bolívia, Brasil, Colômbia, Etiópia, Guatemala, Marrocos, Namíbia, Nicarágua, Territórios Palestinos Ocupados, Vietnã e Timor-Leste.

iniciativa leva em consideração a abordagem integrada para o enfrentamento dos desafios para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, desde o combate à violência até a promoção da participação política e a sensibilização dos orçamentos às questões de gênero.

Programação Conjunta no Brasil e na Colômbia

Atualmente, três programas conjuntos estão sendo implementados no Brasil, em diferentes áreas temáticas: Infância, Segurança Alimentar e Nutrição; Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres e Prevenção de Conflitos e Consolidação da Paz. Ao todo, estão envolvidas 10 agências das Nações Unidas e sete organismos governamentais, atuando em nível local e também nacional com um orçamento total de US\$ 16 milhões.

O Programa Interagencial para a Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia foi o primeiro programa conjunto a ser implementado no país, em 2009, seguido pelos programas nas áreas de segurança alimentar indígena e de segurança e cidadania. O Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia tem um orçamento total de US\$ 4 milhões e se concentra, sobretudo, no trabalho de fortalecimento institucional e desenvolvimento de capacidades da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), suas contrapartes e principais parceiras institucionais. No seu terceiro e último ano de implementação, o Programa tem buscado consolidar os resultados positivos alcançados ao longo dos três anos de trabalho e também identificar as melhores práticas e lições aprendidas. Esse processo é crucial para promover a apropriação nacional e dar sustentabilidade aos resultados obtidos pelo programa durante sua execução.

O Programa Conjunto Estratégia Integral para a Prevenção, Atenção e Erradicação de todas as formas de Violência de Gênero⁹⁹ foi uma das primeiras experiências interagenciais implementadas na Colômbia, iniciando em junho de 2008 e tendo sido finalizado em dezembro de 2011. Com orçamento de US\$ 7,2 milhões, o Programa Integral tinha foco nas situações de violência com maior prevalência e gravidade no contexto nacional colombiano: violência no namoro, violência sexual, tráfico de pessoas, violência produzida por atores armados ilegais e práticas tradicionais que atentam contra os direitos das mulheres indígenas. O Programa Integral era composto pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e pela ONU Mulheres, sendo esta última responsável por abrigar a coordenação geral do Programa, que contava ainda com a participação do Conselho Presidencial para a Equidade da Mulher (CPEM) do governo colombiano.

O Programa Integral se propunha, ainda, a atuar com especial atenção nas situações de violência contra mulheres em deslocamento, mulheres indígenas e mulheres afro-colombianas. Com uma estratégia de intervenção multissetorial e interinstitucional, o Programa Integral atuou em nível nacional e em territórios-piloto nas cidades colombianas de Pasto, Cartagena, Buenaventura e nos territórios indígenas de Pueblo Rico e Mistrató (Risaralda). Reconhecido como programa conjunto modelo na janela temática de gênero, o Programa Integral construiu uma gama considerável de

⁹⁹ Programa Conjunto Estrategia Integral para la Prevención, Atención y Erradicación de todas las formas de Violencia de Género en Colombia. Para mais informações, ver: <www.programacontraviolenciasdegenero.org/>

produtos do conhecimento em programação conjunta para a igualdade de gênero, sobretudo nos estudos de percepção sobre a violência, estratégias de comunicação e promoção de masculinidades não violentas.

O Processo de Cooperação Horizontal

O Programa Interagencial brasileiro envolveu-se com a Iniciativa de Gestão do Conhecimento na janela temática de gênero do F-ODM desde que teve conhecimento dessa iniciativa. Em novembro de 2010, o Programa apresentou ao Fundo sua estratégia de gestão de conhecimento, documento que posteriormente orientou uma missão de levantamento de necessidades em gestão do conhecimento. A missão ocorreu em janeiro de 2011 e foi liderada pela especialista do convênio *UNDP Gender Team/Secretariado* do F-ODM para a iniciativa de Gestão do Conhecimento na janela temática de gênero, Haley Horan.

Durante essa missão, a Coordenação do Programa Interagencial conheceu o sistema SI-Pro (*Servicio Integrado de Información del Programa Conjunto*), ferramenta de acompanhamento e monitoramento de programas, desenvolvida pelo UNFPA da Colômbia e apropriada pelo Programa Integral daquele país para fins de monitoramento. O sistema SI-Pro chamou a atenção da coordenação do Programa Interagencial por sua capacidade operativa no monitoramento, na organização dos dados e informações programáticas e na acessibilidade aos produtos do conhecimento produzidos pelo Programa.

Dois meses após a realização da missão, ocorreu o *I MDG-F Global Knowledge Sharing Workshop*, em Rabat, Marrocos, reunindo 11 dos 13 programas conjuntos na janela temática de gênero. Durante o evento, cujo principal objetivo era promover a troca de experiências entre os programas conjuntos em suas diferentes áreas de atuação, foi lançada uma chamada para iniciativas de transferência de conhecimentos (*Knowledge Transfer Initiative - KTI*) entre os programas conjuntos.

Aproveitando a oportunidade, o Programa Interagencial e o Programa Integral desenharam uma proposta conjunta para transferência de conhecimentos em sistemas de gestão (SI-Pro), estratégias de comunicação e trabalhos voltados para masculinidades não violentas. A transferência de conhecimentos nessas três áreas de interesse permitiria o fortalecimento das respectivas unidades de coordenação, a troca de experiências em um eixo temático comum aos programas, centrado na comunicação, e a realização de um intercâmbio inovador na temática de novas masculinidades aplicada à prevenção da violência doméstica e de gênero.

A proposta foi apresentada e aprovada pela Iniciativa de Gestão do Conhecimento com um orçamento de US\$ 20 mil, a ser executado pelo Programa Interagencial até dezembro de 2011. Baseado na iniciativa de transferência de conhecimentos apresentada, um Acordo de Transferência de Conhecimentos (*Knowledge Transfer Agreement - KTA*) foi assinado em julho de 2011 entre os dois programas conjuntos, formalizando esta parceria e garantindo o pleno acesso aos produtos do conhecimento de ambos os programas.

A primeira missão da equipe brasileira à Colômbia aconteceu entre 18 e 22 de julho, organizada pelos dois líderes da iniciativa, no caso os coordenadores dos Programas Conjuntos do Brasil e da Colômbia. A missão de quatro dias consistiu na apresentação dos principais resultados alcançados pelo Programa da Colômbia nas áreas de comunicação, novas masculinidades e monitoramento e avaliação. Contou, ainda, com uma apresentação do Programa do Brasil para um grupo de representantes das Nações Unidas da Colômbia, além da troca de produtos do conhecimento nas áreas de comunicação e monitoramento e avaliação. Durante a missão, os primeiros ajustes do SI-Pro foram discutidos com o consultor indicado pelo Programa Integral e foi criada uma página específica para a KTI na plataforma *Teamworks*.

A aprovação dos recursos disponibilizados pelo convênio responsável pela Iniciativa de Gestão do Conhecimento foi dada pelo coordenador residente do Brasil em setembro de 2011. Contudo, a liberação não garantiu o acesso aos recursos. Devido às características inovadoras da iniciativa e aos arranjos institucionais definidos para a utilização dos recursos pelo convênio entre o UNDP *Gender Bureau* e o Secretariado do F-ODM, a operacionalização dos recursos referentes à iniciativa foi dificultada por divergências na leitura das diretivas operacionais indicadas. Apenas em outubro de 2011, depois de consultas aos especialistas de programas do PNUD do Brasil e de Nova York e à equipe operacional da ONU Mulheres Brasil, a forma de operacionalização dos recursos foi finalmente definida e sua execução pode ser iniciada.

Apesar do impasse operacional, as atividades não foram paralisadas. Enquanto não se definia qual seria a dinâmica operacional para a execução dos recursos, a ONU Mulheres, agência líder do Programa Interagencial, assumiu a operacionalização das atividades da iniciativa. Como a ONU Mulheres já havia assumido essa função, foi acordado que a operacionalização dos gastos seguiria sob a responsabilidade da agência, frente à garantia do reembolso dos recursos pelo UNDP Brasil até a data de término da iniciativa, no caso, dezembro de 2011. Além da missão à Colômbia, no intervalo entre julho e dezembro foi realizada a visita dos especialistas em prevenção e masculinidades não violentas do Programa Integral e a contratação do consultor colombiano responsável pela criação e adaptação do SI-Pro, ambas em novembro de 2011.

A missão da equipe do Programa Integral coincidiu com uma atividade do Programa Interagencial ligada à campanha “Una-se pelo fim da violência contra mulheres e meninas”, do Secretário-Geral das Nações Unidas, realizada em parceria com um dos maiores times de futebol do Brasil, o Sport Club Corinthians Paulista. A missão consistiu no acompanhamento da atividade, seguido de uma apresentação sobre o trabalho para a promoção de masculinidades não violentas aos membros do Programa Interagencial. Nesse período também estava sendo preparada a contratação do consultor para a adaptação do sistema SI-Pro, que foi efetivada apenas em dezembro de 2011.

As incertezas sobre os arranjos operacionais e a própria dinâmica dos prazos para contratações das Nações Unidas tornaram necessário um pedido à Iniciativa de Gestão do Conhecimento de extensão do prazo de execução até fevereiro de 2012. O prazo foi estendido para que o contrato de adaptação do SI-Pro fosse cumprido sem sobressaltos e para que assim o sistema pudesse ser implementado em sua integralidade. Com a extensão do prazo, a adaptação do SI-Pro aconteceu em um período de três meses. Após esse período de estabilização do sistema, foi necessário um intervalo de um mês para que todos os materiais fossem carregados na página e a informação fosse disponibilizada ao público. Na seção seguinte são apresentadas as características das ferramentas que foram objeto de intercâmbio entre os dois países.

III. Instrumentos de intercâmbio

A experiência de Cooperação Horizontal dos Programas Conjuntos de Brasil e Colômbia na janela de gênero deu-se através do intercâmbio de conhecimento e tecnologia de três instrumentos: i) Programa Integral contra Violências de Gênero – Serviço Integrado de Informação do Programa Conjunto (SI-Pro), ii) Questionário de Tolerância Social e Institucional à Violência Baseada em Gênero e iii) Masculinidades Alternativas.

1. Programa Integral contra Violencias de Género – Servicio Integrado de Información del Programa Conjunto (SI-Pro)

O modelo clássico do ciclo de vida de uma política pública, programa ou projeto é composto por uma série de etapas. Ainda que possa haver variações na nomenclatura e na quantidade de passos necessários para o pleno desenvolvimento de iniciativas de desenvolvimento, alguns “passos” compõem o que se pode chamar de estrutura básica. São eles: *design* ou concepção, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação.

No âmbito da gestão orientada para resultados de desenvolvimento, é corrente o entendimento de que uma vez cumpridas todas as etapas básicas o ciclo se retroalimenta e a informação obtida ao longo do processo, por meio de sistemas de monitoramento e avaliação, é utilizada para refinar o *design*, a implantação ou até mesmo para recriar iniciativas de desenvolvimento com maior potencial de sucesso e replicação.

Na teoria, tudo é muito simples, mas na prática a história é bem diferente. Ao longo das últimas décadas, diversos países passaram por processos de reforma do Estado, os quais supostamente viriam contribuir para a efetivação de políticas sociais com potencial transformador.

É corrente, porém, a constatação de que o impacto das diferentes reformas do Estado levadas a cabo em diferentes lugares ao redor do planeta nem sempre se traduziu em políticas públicas mais efetivas, especialmente no

caso das políticas com foco nas populações específicas em contexto de insegurança social, como mulheres, povos autóctones e crianças (SEGONE, 2004).

Certamente houve uma apropriação por atores nacionais e internacionais de conceitos e processos básicos relacionados com o ciclo de vida de políticas públicas¹⁰⁰, mas, por conta de problemas na implementação, políticas sociais de Estados reformados nem sempre levaram aos resultados esperados.

A conclusão de que a causa da falta de efetividade de políticas públicas está na implantação, mais do que na formulação ou *design* dessas iniciativas, destaca a importância da implantação de sistemas de monitoramento e avaliação, os quais “possuem um papel central na produção de evidências relevantes para facilitar o processo de tomada de decisão efetiva no sentido de manter as iniciativas no caminho correto, e para recolher *insights* sobre a eficácia de estratégias programáticas adotadas” (SEGONE, 2005, tradução nossa).

De forma correlata, no caso específico de programas conjuntos da janela de gênero, ainda que o processo de gestão orientada para resultados de desenvolvimento seja efetivamente adotado, resta o desafio da implantação de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) que possam, efetivamente, captar os resultados obtidos em termos de empoderamento e autonomia das mulheres. Isso coloca novos desafios para o desenvolvimento do sistema de M&A, uma vez que mudanças desse tipo se inserem numa lógica de resultados distinta da preconizada pela gestão orientada para resultados, visto que se tratam de mudanças sociais e culturais vinculadas a valores sociais que geralmente ocorrem em um espectro de tempo mais amplo do que aquele vislumbrado por projetos, programas e até mesmo políticas públicas de modo geral.

Via de regra uma política ou programa integrado é entendido como uma somatória de projetos. Porém, esse entendimento não leva em consideração o caráter sistêmico de programas multidisciplinares que envolvem diversas instituições, agendas e atividades; por isso é necessário buscar novas formas de monitorar e avaliar iniciativas desse tipo, de forma complementar ao marco disponibilizado pela gestão orientada para resultados.

O Escritório de Avaliação da ONU Mulheres, no documento *Análise Geral de Programas Conjuntos da Janela de Gênero*, ressalta que no caso da promoção da igualdade de gênero “a conexão entre estruturas e processos e seus resultados é fraca ou ausente” (ONU MULHERES, 2011). As razões para essa dificuldade de avaliar mudanças no equilíbrio de forças entre os gêneros são diversas, mas pode-se destacar o fato de que políticas, programas ou projetos articulados em torno do modelo de gerenciamento orientado para resultados acabam por criar uma estrutura restritiva, que nem sempre é adequada a mudanças teoricamente intangíveis, como o aumento do empoderamento e da

¹⁰⁰ Um exemplo básico seria a incorporação por governos, ONGs e organismos internacionais do modelo da gestão orientada para resultados. Porém, ainda que tais instituições trabalhem com base nessa lógica de ação, nem sempre sistemas de monitoramento e avaliação são devidamente implementados, o que impossibilita a conclusão do processo de gestão orientada para resultados e, conseqüentemente, o aprimoramento das iniciativas implementadas e a estimativa de impactos causados. Outro exemplo seria a adoção dos compromissos da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao desenvolvimento. É corrente a utilização dos princípios de apropriação nacional, alinhamento, harmonização, gestão centrada nos resultados e responsabilidade mútua na formulação de projetos de iniciativas de desenvolvimento. No entanto, a aplicação transversal desses conceitos na gestão de políticas, programas e projetos nem sempre é efetiva, evidenciando o fato de que no âmbito de iniciativas de desenvolvimento é fácil encontrar projetos bem elaborados, mas não projetos bem implementados.

autonomia.

Outra forma, cada vez mais consensual, de analisar essa questão é exemplificada pela constatação de que políticas, programas e projetos de caráter linear, nos quais é fácil definir e mensurar atividades e seus resultados são, via de regra, pouco transformadores. Por outro lado, políticas, programas e projetos transformadores, com potencial de promover alterações no equilíbrio de poder entre os gêneros são, geralmente, difíceis de monitorar, como também é difícil mensurar seus resultados e, conseqüentemente, estimar seus impactos.

O SI-Pro é uma plataforma *online* que permite a organização de atividades programáticas de forma a construir um sistema de monitoramento e avaliação de forma integrada. Ele funciona com base na lógica da gestão orientada para resultados de desenvolvimento, mas permite uma visão mais adequada da integração de atividades programáticas de forma coerente, coordenada e integral.

Por meio do SI-Pro, *stakeholders* e gerentes têm acesso *online* às informações programáticas, como plano de trabalho e demais documentos de programação; detalhamento de atividades realizadas, incluindo executores, parceiros, orçamento, produtos, etc; andamento das atividades, documentos gerados e assim por diante. Como ferramenta, o SI-Pro pode colaborar ainda para o aumento da convergência e da integração de atividades programáticas também no nível de país.

Funcionalidades do SI-Pro

A partir da atualização dos dados, indicadores, planos de trabalho e também dos avanços periódicos observados é possível fazer consultas e gerar relatórios sobre o andamento das atividades em diferentes níveis de agregação, o que favorece a coordenação de atividades conjuntas. O SI-Pro é também flexível, sendo possível projetar novos relatórios e instrumentos de acompanhamento a partir das informações disponíveis no sistema. Com relação às características técnicas o SI-Pro funciona em um ambiente *web*, com a ajuda de PHP, e principalmente de ferramentas como *java*, *jquery*, *javascript*, que garantem a funcionalidade e apresentação do sistema de forma atrativa e intuitiva. O *software* administrador da base de dados utilizado é o MySQL.

Vantagens

O SI-Pro tem vantagens relacionadas com a gestão, a transparência, a *accountability* e a comunicação. A seguir detalham-se cada uma delas.

Gestão Coordenada

- ❖ Possibilita a consulta de informações programáticas, *online* e em tempo real.
- ❖ Facilita o processo de monitoramento e avaliação de atividades programáticas.
- ❖ Gera informações, no âmbito do Programa, para tomada de decisões e para a consolidação dos resultados no curto, médio e longo prazo.
- ❖ Facilita o processamento e análise de dados e informações.
- ❖ Possibilita o registro sistemático de processos-chave, permitindo a identificação de problemas em tempo hábil para a tomada de providências.
- ❖ Permite a inclusão de indicadores qualitativos e quantitativos de atividades e produtos, facilitando o acompanhamento fidedigno da evolução programática e operacional.
- ❖ Conta com um módulo administrativo a partir do qual pode ser agilizada a manutenção e gestão de todas as tabelas e dados do Sistema, assim como a inclusão de documentos para *download*.
- ❖ Possibilita a geração e gestão de dados, informações, estatísticas e listas.
- ❖ Possibilita a incorporação de Planos Operacionais Anuais (POA) no nível das atividades, favorecendo o monitoramento e acompanhamento das atividades propostas.
- ❖ Permite a centralização das informações geradas em diferentes locais e formatos, o que facilita o acesso a estes dados por parte de usuários internos e externos do programa.
- ❖ Gera consultas e relatórios agregados, por períodos predeterminados, com informação quantitativa, qualitativa, gráficos e tabelas resumidas.
- ❖ Fornece indicadores quantitativos sobre o andamento do Programa, em relação ao alcance dos seus objetivos.

Transparência e *Accountability*

- ❖ Possui níveis de acesso e de segurança com restrições de leitura e escrita, garantindo a confidencialidade dos dados, quando necessário, ao mesmo tempo em que estimula a transparência e a *accountability*.
- ❖ Apoia o processo de elaboração de informes e relatórios permitindo a consolidação de dados da programação conjunta tanto do ponto de vista financeiro como em relação aos avanços técnicos.
- ❖ Oferece opções para visualização e impressão de indicadores.
- ❖ Oferece opções para visualização e impressão de relatórios sobre as atividades de monitoramento, bem como sobre produtos e resultados.

Comunicação

- ❖ Possui uma interface gráfica para dar suporte à estratégia de comunicação desenhada no âmbito da programação conjunta, disponibilizando fotos, vídeos, publicações, etc.
- ❖ Opera em um ambiente de navegação fácil, rápida e amigável, utilizando modernas ferramentas de *web design* e de acordo com os parâmetros estabelecidos pela coordenação do programa.
- ❖ Conta com um menu para selecionar tipos e níveis de informação, por meio de uma estratégia de acessibilidade e navegação intuitiva.
- ❖ Permite visualizar e imprimir as informações por ano, atividade, resultado, produto, agência, etc, conforme as características dos dados gravados.
- ❖ Apresenta uma interface gráfica fácil de manusear, que pode ser adaptada à identidade visual das agências, parceiros e contrapartes.

Desvantagens ou dificuldades

O SI-Pro tem muito mais vantagens do que desvantagens. A seguir, são descritas as limitações que foram identificadas a partir das entrevistas realizadas com os atores envolvidos na experiência de cooperação.

- ❖ O SI-Pro carece de funcionalidades que possibilitem o georreferenciamento dos dados e, conseqüentemente, a geração de mapas que tragam informações sobre a focalização e a cobertura do programa, além de dados desagregados segundo áreas de maior ou menor impacto.
- ❖ Na Colômbia, o financiamento do custo do serviço de hospedagem do *site* cobre um período de dois anos, sendo necessária, portanto, uma gestão por parte da ONU Mulheres para assegurar a continuidade do funcionamento do sistema para além desse período.
- ❖ A alimentação do SI-Pro não é um processo plenamente automatizado.
- ❖

2. Questionário de Tolerância Social e Institucional à Violência Baseada em Gênero

Além do SI-Pro, a missão do Programa Interagencial tomou conhecimento do trabalho realizado pelo Programa Integral em relação ao estudo de tolerância social e institucional à Violência Baseada em Gênero (VBG). Em 2010 o Programa Integral e a agência de cooperação do governo da Espanha para os ODM realizaram na Colômbia o levantamento da linha de base sobre tolerância à violência de gênero¹⁰¹ que serviu de insumo tanto para o desenvolvimento de políticas públicas e programas para prevenção da violência contra as mulheres e atenção às vítimas, como também para o desenvolvimento de estratégias de comunicação educativa e mobilização social para a erradicação

¹⁰¹ O estudo aplicou 1.080 questionários às instituições com competências na atenção a vítimas da VBG e 3.419 questionários a lares localizados em 10 cidades do país.

da VBG.

O estudo também permitiu estimar os efeitos do Programa Integral em termos de promoção de mudanças sociais, como também elevar a punição social a este problema. A partir dos resultados da linha de base se desenhou a estratégia de comunicação educativa com o objetivo principal de contribuir para a redução da violência contra as mulheres. A estratégia foi composta pelos seguintes elementos:

1. Articulação das organizações estatais e privadas para apoiar a execução das políticas públicas de combate à violência contra a mulher. A rede varejista *Carrefour* criou, por exemplo, um plano de ação interno para fomentar a tolerância institucional e social, tanto entre os empregados como entre os clientes.
2. Incorporação de masculinidades não violentas mediante a promoção de peças publicitárias protagonizadas por homens de reconhecimento público no país. Esse trabalho foi acompanhado por outras estratégias de comunicação, como a utilização de redes sociais e *blogs*. Com o slogan "*Mujer, tienes derechos, estamos contigo*", os anúncios tiveram como objetivo divulgar tanto a Lei 1.257, de 2008, que estabelece as normas de sensibilização, prevenção e sanção de formas de violência e discriminação contra as mulheres, como o Auto 92, também de 2008, que oferece garantias de proteção às mulheres em situação de deslocamento.
3. Apoio às estratégias locais em favor da proteção dos direitos das mulheres. Em cinco cidades do país (Cartagena, Pueblo Rico, Mistrató, Buenaventura e Pasto) foram elaborados planos de ação focalizados na divulgação da estratégia contra a VBG.

Com relação ao estudo de linha de base, é importante destacar a construção do indicador sintético que permite medir a tolerância à VBG por parte das instituições do Estado. O indicador está baseado no Modelo Ecologista Feminista Integrado¹⁰², que define a tolerância institucional como um conjunto de atitudes, imaginários e práticas dos funcionários públicos que favorecem e perpetuam a violência contra as mulheres (PROGRAMA INTEGRAL CONTRA A VIOLÊNCIA DE GÊNERO e F-ODM, 2010). A partir dessa definição, estabeleceu-se uma classificação das entidades com competências na atenção às vítimas da VBG através da medição dos seguintes atributos estabelecidos na definição de tolerância institucional: atitude, imaginários, prática, proteção, prevenção e atenção.¹⁰³

¹⁰² O Modelo Ecologista Feminista Integrado, desenvolvido por Lori Heise em 1998, baseia-se no reconhecimento da violência contra a mulher como um fenômeno dinâmico que se produz na interação de histórias individuais, âmbitos socioeconômicos, contextos culturais e relações imediatas.

¹⁰³ Os atributos do indicador sintético são assim definidos: i) *imaginário*: mecanismo através do qual se constroem mensagens reiteradas que circulam com facilidade e que se transmitem entre gerações criando uma imagem de verdades absolutas, saberes populares e noções sociais aprovadas que legitimam a VBG, ii) *prática*: ações que perpetuam a VBG, iii) *proteção*: medidas que o Estado deve tomar para superar a VBG, iv) *prevenção*: é o dever que tem o Estado de adotar

Outro aspecto relevante da linha de base é o seu impacto sobre a formulação de planos de desenvolvimento e sobre a promoção e definição de normas para a prevenção e atenção à violência contra as mulheres. Em nível nacional, o Plano de Desenvolvimento Nacional e o Documento Conpes Social 140 (DEPARTAMENTO..., 2011) incorporam indicadores e metas relacionadas com o cumprimento dos ODM em matéria de gênero. Em nível local, o município de Buenaventura aprovou a Política Pública de Equidade de Gênero e a linha de base incidiu também sobre a formulação de políticas, planos e ações institucionais da Procuradoria Geral, da Defensoria do Povo, das Forças Militares, da Polícia e da Corte Suprema de Justiça, entre outros.

No caso do Brasil, a missão mostrou particular interesse no desenvolvimento do indicador sintético, e através do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) o questionário desenvolvido na Colômbia passou por adaptações com um enfoque em racismo. O objetivo deste questionário é identificar e medir a prevalência, entre funcionários públicos, de valores, imaginários, comportamentos, atitudes e práticas racistas e sexistas que impedem ou geram obstáculos para que mulheres brancas e negras tenham garantido seu direito a uma vida livre de violência. O processo de adaptação do questionário foi concluído e a próxima etapa é a aplicação da prova piloto nas instituições públicas do Estado do Rio de Janeiro.

Vantagens

As vantagens do desenvolvimento e da aplicação do Questionário de Tolerância Social e Institucional à Violência Baseada em Gênero são enormes. Foram percebidos benefícios relacionados com a promoção e monitoramento de políticas públicas, a melhora na qualidade de serviços de atenção a mulheres vítimas de violência, o desenvolvimento de marco regulatório e a comunicação e sensibilização da sociedade civil.

Promoção e monitoramento de políticas públicas

- ❖ A ferramenta permite o posicionamento da VBG nas agendas públicas institucionais.
- ❖ Promove estratégias de prevenção da violência de acordo com as competências institucionais e instrumentos internacionais.
- ❖ Facilita a produção de indicadores que ajudam gestores e a sociedade civil organizada a monitorar e avaliar serviços e políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. O questionário teve incidência tanto na formulação de metas e indicadores dos ODM

medidas concretas para evitar a ocorrência de violações de direitos humanos. Essas medidas são de tipo legislativo, judicial, administrativo, orçamentaria, educacional e político.

que estão definidos no Documento Conpes Social 140, como no desenho de políticas de gênero e VBG que se encontram estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Nacional.

- ❖ Promove a identificação de práticas institucionais que impedem que mulheres vítimas de violência acessem seus direitos.
- ❖ Permite a localização e correção de falhas de coordenação institucional e interinstitucional.

Melhora na qualidade de serviços de atenção a mulheres vítimas de violência

- ❖ Apoiar a elaboração de estratégias para melhorar a atenção às mulheres vítimas de violência nas áreas em que se identificarem os maiores níveis de intolerância.
- ❖ Promove o desenvolvimento de projetos de qualificação de funcionários públicos que visam melhorar a qualidade da atenção em VBG.
- ❖ Motiva os funcionários públicos para que cumpram as obrigações estabelecidas na Lei 1257 e no Auto 92, de 2008.

Desenvolvimento de marco regulatório

- ❖ Contribui para o processo de promoção de reformas legislativas e normativas que garantam o cumprimento dos direitos das mulheres. Por exemplo: a aplicação do Questionário fez com que a Lei de Vítimas e Restituição de Terras incluísse aspectos relacionados com os direitos das mulheres.

Comunicação e sensibilização da sociedade civil

- ❖ O conteúdo essencial da ferramenta tem uma linguagem clara.
- ❖ Confere visibilidade à problemática da violência contra as mulheres através da produção de dados.
- ❖ Incentivaram-se processos de mobilização social e sensibilização através da produção de peças publicitárias protagonizadas por homens.
- ❖ A estratégia de comunicação educativa incorpora o uso de meios de comunicação de massa e sua cobertura é nacional.

Dificuldades e desafios

- ❖ Manter a sustentabilidade da ferramenta e as ações de política pública geradas a partir do levantamento da linha de base. As mudanças de governo podem dificultar a continuidade de programas e políticas.
- ❖ Alcançar um máximo aproveitamento do Questionário, expandir sua aplicação a outros âmbitos e promover ações e políticas públicas em favor da defesa dos direitos das mulheres.
- ❖ O estudo de linha de base é extenso; corre-se o risco de que o essencial do estudo não fique visível.

3. Masculinidades alternativas

O trabalho de masculinidades alternativas busca gerar um conceito diferente de masculinidade, baseado no compromisso de equidade de gênero. O Programa Integral Contra Violências de Gênero financiou o Encontro de Masculinidades 2010, que teve como objetivo contribuir para dar visibilidade às diversas expressões, sentidos e significados da masculinidade na Colômbia e para a construção de estratégias e a dinamização de ações de prevenção das violências masculinas contra as mulheres.

O Programa Integral apoiou movimentos de novas masculinidades, particularmente de organizações parceiras que tinham um histórico de trabalho com o tema. A linha de base construída a partir do Questionário Tolerância Social e Institucional à Violência Baseada em Gênero permitiu identificar os conteúdos a serem trabalhados com os homens para combater práticas violentas contra as mulheres.

Vantagens

- ❖ Gera uma mudança cultural quanto ao papel dos homens em relação à VBG.
- ❖ Torna visível a problemática da violência contra as mulheres e sensibiliza a sociedade civil e as instituições para o tema.
- ❖ Promove ações de prevenção e de atenção às mulheres que são vítimas de violência.
- ❖ Incentiva a mobilização social e as estratégias de comunicação educativa em favor dos direitos das mulheres.

Dificuldades e desafios

- ❖ Estender o conceito de masculinidades alternativas às instituições e organizações públicas e privadas.

- ❖ Buscar maior participação masculina nas estratégias contra a VBG.
- ❖ Gerar espaços que promovam a construção de masculinidades alternativas, tais como seminários, mesas de trabalho, encontros, etc.
- ❖ Realizar um trabalho de tratamento especial com os homens que são violentos com as mulheres.

IV. Desafios

As entrevistas realizadas com os atores envolvidos no processo de Cooperação Horizontal dos Programas Conjuntos de Brasil e Colômbia na janela de gênero permitiram identificar quatro tipos de desafios:

a) Fortalecimento dos processos de Cooperação Sur-Sur: O fortalecimento dos processos de Cooperação Sur-Sur depende da unificação do conceito de interagencialidade, de tal forma que não se enfraqueçam as atividades de coordenação e operação entre agências. Por isso é indispensável gerar uma cultura de inovação entre agências que seja divulgada entre todas as partes envolvidas nos Programas Conjuntos. É importante que esse processo seja acompanhado de atividades de sistematização e documentação, atingindo assim dois objetivos: i) facilitar a operação e implementação dos Programas e ii) dar a conhecer as experiências de Cooperação Horizontal em outros países. Finalmente, uma parcela dos entrevistados apontou a necessidade de que, no longo prazo, seja desenhado um sistema de cooperação global focado nesse tipo de atividades e de se fortalecerem os espaços de discussão de outras janelas que não a janela de gênero.

“La dificultad de no tener la misma idea sobre interagencialidad puede representar dificultades prácticas a nivel de coordinación interagencial, puede representar omisiones o puede representar hacer más allá de lo que las agencias esperan sobre el programa de interagencialidad.”

“Una forma de fortalecer los intercambios sur-sur es a través de la creación de espacios de discusión de otras ventanas diferentes a la ventana de género.”

“No médio prazo é importante gerar uma cultura que incentive a inovação entre as agências, já que cada um trabalha desde sua caixinha.”

“No longo prazo o desafio é ter um sistema de cooperação global que estivesse mais focado nesse tipo de atividade.”

b) Desafios operacionais: Os entrevistados destacaram as falhas operacionais no trabalho interagencial derivadas da falta de unificação do conceito de interagencialidade e da própria complexidade inerente à coordenação e ao alinhamento de funções entre agências. Para a superação desse problema, sugere-se uma estrutura mais compartilhada,

que favoreça a troca de recursos, pessoas, conhecimentos e tecnologias. É importante também reformar os procedimentos e reforçar os incentivos de valoração, contratação e qualificação para que diretores e técnicos trabalhem de uma forma harmônica e alinhada.

“La interagencialidad supone también acuerdos entre las agencias, y en estos acuerdos la planeación es más exigente para el logro de los acuerdos que cuando un proyecto es ejecutado por una sola agencia. Es más retador los procesos de planificación, al mismo tiempo que los proyectos de ejecución e implementación.”

“O trabalho interagencial prioriza uma agenda de direitos humanos que é muito complexa, que depende de várias agências e do conhecimento técnico.”

“O desafio da interdependência oferece ganhos de escala, em termos de recursos e de convergência de atividades.”

“Organizar seis sistemas operacionais diferentes é muito difícil. Mas eu acho que posso puxar o melhor de cada um, dada sua especificidade.”

c) Recursos: A continuidade do Programa de Cooperação Horizontal depende da viabilização de recursos. Esse problema está ligado também à questão da alta burocratização e institucionalização, que dificulta a operação do Programa. Para solucioná-lo, sugere-se que as agências aprofundem e se apropriem dos conceitos de alianças e parcerias.

“Precisamos de recursos para que as políticas públicas sejam implementadas.”

“Tudo é muito burocratizado. Não se consegue financiar conjuntamente.”

d) Conscientização e mudança cultural com respeito aos temas de desigualdade e violência de gênero: Este talvez seja um dos maiores desafios que o Programa de Cooperação Horizontal enfrenta, pois somente através da medição e do monitoramento de indicadores será possível saber com certeza o impacto dos Programas Conjuntos na redução de problemas relacionados à desigualdade e à violência de gênero.

Na Colômbia a estratégia de comunicação educativa tem obtido resultados positivos no processo de sensibilização, visibilização e conscientização sobre a importância dos direitos da mulher na sociedade civil. No caso do Brasil, a campanha “Una-se pelo fim da violência contra mulheres e meninas”, do Secretário-Geral das Nações Unidas, realizada em parceria com o Sport Club Corinthians Paulista, é um exemplo de como os homens podem promover condutas que se opõem à violência contra as mulheres.

“É interessante como os homens passaram a ser parte da solução. É um trabalho mais de médio e longo prazo,

mas que combate a causa.”

“Jovens de 15 anos de idade e senhores de 65 anos de idade têm o mesmo nível de tolerância à violência baseada em gênero, o que mostrou que a política não teve mudança social.”

“La estrategia de comunicación educativa busca reducir la intolerancia social e institucional a la violencia contra las mujeres. De allí que se haya creado la línea de base sobre tolerancia social e institucional. Se priorizaron los resultados de la línea de base y se crearon las estrategias de comunicación educativa. Ha sido muy interesante el efecto de desencadenamiento de esta estrategia, el programa terminó en diciembre y en agosto todavía se están haciendo acciones de estrategia comunicativa. Se ha venido ganando sostenibilidad en el programa después de los esfuerzos que se han venido haciendo.”

V. Lições aprendidas

As respostas dos entrevistados permitiram agrupar as lições aprendidas em três dimensões: i) gestão de conhecimento, ii) melhoras operacionais, iii) barreiras culturais.

i) Gestão de conhecimento: Sem dúvida, um aspecto relevante do processo de Cooperação Horizontal é o conhecimento que se está produzindo na região sobre os temas de desigualdade de gênero, racismo e violência contra a mulher. As missões de conhecimento e atividades de intercâmbio favorecem o processo de gestão de conhecimento e promovem a difusão de práticas inteligentes entre países. Neste sentido, é importante começar a documentar, registrar e organizar as informações sobre as experiências de cooperação que estão acontecendo na região, mediante a realização de eventos e atividades (missões, seminários, palestras, publicações, etc.) que divulguem as realizações no âmbito da Cooperação Horizontal.

“Efectivamente hay un conocimiento que se esta produciendo en la región que es pertinente sobre los temas de discriminación ya sean los relaciones con la violencia contra las mujeres o a través del racismo. Creo que tanto la ventana de género en Colombia como la de Brasil tiene esa ansiedad sobre los nuevos conocimientos que se produjeron y esas actividades de intercambio se hicieron precisamente para identificar cual es el conocimiento de punta que cada uno tiene.”

“El fondo de los ODM es una experiencia pionera a nivel mundial en materia de cooperación para el desarrollo, y por tanto debería encargarse de manera muy fuerte de que efectivamente el gran conocimiento que se genere en cada uno de los países destinatarios de los recursos del fondo circule no solamente a nivel de los propios programas sino también a nivel del país de la región y del mundo.”

“Si bien esto surgió como interés de los propios países, debería haber un componente de recursos que promueva actividades más frecuentes de cooperación donde se mida no solamente el alcance de la cooperación sino también los avances y los mutuos aprendizajes.”

“As missões de conhecimento são ótimas.”

“Estimular o fluxo de recursos, criar sedes para facilitar o trabalho e realizar missões de conhecimento.”

“O trabalho interagencial é o caminho mais rápido para resolver problemas complexos.”

ii) Melhoras operacionais: Uma das lições aprendidas é a necessidade de capacitar os funcionários na administração dos recursos que vêm de fora. Dado que o modelo de Cooperação Horizontal entre os Programas Conjuntos na janela de gênero constitui uma novidade, a capacitação do pessoal de operações é essencial para o funcionamento adequado desse tipo de iniciativa. No entanto, não houve essa capacitação na experiência de Cooperação Horizontal entre Brasil e Colômbia, o que dificultou a aplicação dos recursos e as atividades próprias do trabalho interagencial.

“Deve-se capacitar o setor de operações para administrar os recursos de fora.”

iii) Barreiras culturais: A ONU já tem um trabalho reconhecido nos países de renda baixa, mais conhecidos como Estados Falidos. No caso dos países de renda média, surgiu a importância da multilateralidade. Tanto o Brasil como a Colômbia têm experiências ricas que podem ser compartilhadas com países do Sudeste Asiático e do continente africano. Nas entrevistas, ficou evidente a importância de que o intercâmbio de práticas inteligentes leve em conta as

características culturais de cada país, de forma que os processos de cooperação sejam adequados às suas necessidades e particularidades. A superação das barreiras culturais, seja de língua ou de costumes, ajuda a garantir a implementação e a operacionalização de programas de cooperação.

“Ter cuidado com a questão cultural, a regionalização do processo, é interessante. O pessoal da Colômbia teve problemas com o Marrocos por questões culturais e da língua.”

VI. Balanço de resultados

Nesta seção apresentam-se os principais resultados da adaptação dos instrumentos que foram objeto de cooperação entre os dois países, assim como também os avanços em matéria de indicadores dos ODM relacionados com a promoção da igualdade de gênero e a autonomia das mulheres.

Resultados da adaptação dos instrumentos de Cooperação Horizontal entre Brasil e Colômbia

A experiência de Cooperação Horizontal entre os Programas Conjuntos do Brasil e da Colômbia mostrou resultados positivos. Em primeiro lugar, é importante ressaltar o papel do F-ODM como incentivador de troca de experiências entre países. Nas entrevistas, o F-ODM foi reconhecido como um grande experimento social que favorece a gestão de conhecimento e a divulgação de experiências bem-sucedidas.

No caso de Brasil e Colômbia, os países mostraram grande interesse na realização de missões para adaptar os instrumentos que foram objeto da cooperação. Como produto dessas missões, o SI-Pro foi adotado no Brasil, e seu desenvolvimento como ferramenta foi mais simples em comparação ao SI-Pro da Colômbia. O sistema não é de monitoramento e ainda passa por ajustes.

Com relação à adaptação do Questionário de Tolerância Social e Institucional, os resultados no Brasil são excelentes. Por um lado, elaborou-se um módulo de perguntas sobre racismo institucional, mudando o foco do questionário. A prova piloto desse questionário seria realizada no Estado do Rio de Janeiro ainda em 2012. Os resultados dessa primeira prova serão decisivos para a aplicação do questionário em outros Estados. Por outro lado, ficou claro que a ferramenta pode ser aplicada em outras instituições, como ministérios, empresas, etc.

No que se refere à discussão sobre masculinidades, foi proposta uma agenda para a implementação do trabalho com essa temática no Brasil. Essa agenda levou em conta as estratégias e desafios para posicionar o novo conceito de masculinidades. A campanha do Secretário-Geral das Nações Unidas “Una-se pelo fim da violência contra mulheres e meninas”, realizada em parceria com time de futebol Sport Club Corinthians Paulista, foi uma das atividades para promover o papel dos homens como gestores de igualdade e não violência contra as mulheres.

Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: balanço atual

Os resultados em termos de alcance dos ODM mostram alguns avanços nos dois países em matéria de participação das mulheres na política e no mercado de trabalho, além de progressos na diminuição das desigualdades salariais em relação aos homens. Já os indicadores de violência contra as mulheres mostram que as denúncias aumentaram nos dois países nos últimos anos. Neste sentido, as atividades de prevenção, atenção e comunicação educativa têm sido vitais para dar visibilidade e combater esse problema tão complexo. Não obstante, o cumprimento dos ODM está longe em determinados aspectos.

A tabela 2 resume, para cada país, os avanços de alguns indicadores que compõem a meta de promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres.

Tabela 2. Avanços dos ODM em matéria de igualdade de gênero e autonomia da mulher

Brasil	Colômbia
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2009 a participação das mulheres no Senado e na Câmara era de 12,35% e 9%, respectivamente. • Meninas e mulheres já são maioria em todos os níveis de ensino. • Entre 2003 e 2011 a população economicamente ativa feminina cresceu 17,3%, enquanto a masculina aumentou 9,7%. • Entre 2003 e 2011, o rendimento real médio das mulheres cresceu 24,9%, variação superior à observada entre homens. • A remuneração média das mulheres passou a corresponder a 73,3% da masculina em 2011, situação menos desigual do que em 2003, quando equivalia a 70,8%. • O número de ocorrências registradas nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher passou de 416.927 em 2003 a 491.407 em 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em 2010 a participação das mulheres no Senado e na Câmara era de 16,7% e 12,6%, respectivamente. • Entre 1996 e 2010 a desigualdade na taxa de desemprego passou de 6,8 pontos percentuais a 6,6 pontos percentuais. • Entre 1996 e 2009 a diferença de salário mensal passou de 23,5 pontos percentuais a 20 pontos percentuais. • Entre 2008 e 2009 as denúncias de mulheres vítimas de violência por parceiro aumentaram em todas as faixas de idade: <ul style="list-style-type: none"> <i>13 a 17 anos:</i> de 7,6 a 8,8 <i>18 a 26 anos:</i> de 79,4 a 96,9 <i>27 a 59 anos:</i> 120,5 a 158,9 • Entre 2000 e 2010 a porcentagem de mulheres entre 15 e 49 anos que foram forçadas a ter relações sexuais passou de 12,7% a 10,59%.

* Taxa por 100.000 habitantes.

Fonte: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011) e INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

(2010).

Finalmente, é importante ressaltar que o trabalho interagencial focalizado na estratégia de comunicação educativa permitiu colocar a problemática da desigualdade de gênero e violência contra a mulher na agenda política de ambos os países, iniciando-se assim um processo de sensibilização e conscientização no âmbito da sociedade civil. Espera-se que a estratégia de Cooperação Horizontal entre os dois países contribua de maneira significativa para o cumprimento das metas dos ODM.

VII. Bibliografia

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). *Documento Conpes Social 140: Modificación a Conpes Social 91 del 14 de junio de 2005 – Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015*. Bogotá: março de 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: março de 2010.
- ENCUENTRO DE MASCULINIDADES 2010, Noviembre 15, 25 y 26 de 2010, Bogotá. *Memorias del Encuentro de Masculinidades 2010*. Bogotá: Red Colombiana de Masculinidades No Hegemónicas, [2011?].
- DECLARACIÓN de Paris sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. 2 marzo 2005. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>. Acesso em: 3 ago 2012.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011 – Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. Nueva York: 2011.
- PROGRAMA INTEGRAL CONTRA VIOLENCIAS DE GÉNERO e FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS Y ESPAÑA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. *Estudio sobre Tolerancia Social e Institucional a la Violencia Basada en Genero en Colombia*. Bogotá: septiembre 2010.
- ONU MULHERES. *Análise Geral de Programas Conjuntos da Janela de Gênero*. Brasília: 2011.
- SEGONE, M. *How to achieve the millenium development goals? Reducing inequity through the celebration of diversity: the case of Brazil*. Brasília: Unicef, 2004.
- FIFTH High Level Intergovernmental Conference on Delivering as One: Tirana Conference. 27 – 29 June 2012. Disponível em: <<http://www.dao5conference.org/index.php/2011-09-15-17-57-08/final-report.html>>. Acesso em: 3 ago 2012.