

Diversidade e Gestão de Pessoas no Serviço Público: o caso português

Diversity and Human Resources Management in Public Service: the Portuguese case

Diversidad y gestión de recursos humanos en la función pública: el caso portugués

GT05 - Gestão de Pessoas e Comportamento Organizacional no Serviço Público

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz, Fundação João Pinheiro (FJP/MG); Instituto de Sociologia, Universidade do Porto (Portugal)

Cristina Parente, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Instituto de Sociologia (Portugal)

RESUMO

A inclusão social de mulheres e minorias no serviço público tem se ampliado com as estratégias de gestão de pessoas voltadas para a diversidade. Portugal lança em 2018 a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação — Portugal + Igual (ENIND) definindo metas de ação global e estrutural para a consecução de tal política. O artigo tem como objetivo analisar a configuração do Plano Municipal de Igualdade e Não Discriminação (PMIND) em sua dimensão interna como estratégia de gestão de pessoas em 14 municípios do norte de Portugal. A pesquisa de caráter qualitativo, com um cunho descritivo, utilizando-se quer a revisão ampliada de literatura e análise documental, quer entrevistas e observação não participante. Os achados indicam a expansão da política no território português, seguindo as premissas de transversalidade, participação e inclusão, ainda que em ritmo lento de institucionalização causado sobretudo pela falta de recursos humanos e baixa participação popular. A configuração do PMIND pode servir de inspiração para as políticas e práticas de gestão de pessoas no serviço público brasileiro voltadas para ampliar a burocracia representativa naquele país.

Palavras-chave: Gestão de Pessoas. Diversidade. Administração Pública. Portugal. Plano Municipal de Igualdade e Não Discriminação.

ABSTRACT

The social inclusion of women and minorities in the public service has increased with human resources management strategies focused on diversity. In 2018, Portugal launched the National Strategy for Equality and Non-Discrimination - Portugal + Igual (ENIND), defining global and structural action targets to achieve this policy. The article aims to analyze the configuration of the Municipal Equality and Non-Discrimination Plan (PMIND) in its internal dimension, as a human resources management strategy in 14 selected municipalities in North of Portugal. A qualitative, descriptive study was carried out, using an expanded literature review, documentary analysis, interviews and non-participant observation. The findings indicate the expansion of the policy in the Portuguese territory, following the premises of transversality, participation and inclusion, albeit at a slow pace of institutionalization caused mainly by a lack of human resources and little community participation. PMIND's configuration can serve as an inspiration for human resources management policies and practices in the Brazilian public service aimed at expanding that country's representative bureaucracy.

Keywords: Human Resources Management. Diversity. Public Administration. Portugal. Municipal Equality and Non-Discrimination Plan.

RESUMEN

La inclusión social de las mujeres y las minorías en la función pública ha aumentado con estrategias de gestión de recursos humanos centradas en la diversidad. En 2018, Portugal lanzó la Estrategia Nacional de Igualdad y No Discriminación - Portugal + Igual (ENIND), definiendo objetivos de acción globales y estructurales para alcanzar esta política. El artículo tiene como objetivo analizar la configuración del Plan Municipal de Igualdad y No Discriminación (PMIND) en su dimensión interna como estrategia de gestión de recursos humanos en 14 municipios seleccionados del Norte de Portugal. Se realizó un estudio cualitativo y descriptivo, utilizando una

revisión bibliográfica ampliada, análisis documental, entrevistas y observación no participante. Los resultados indican la expansión de la política en el territorio portugués, siguiendo las premisas de transversalidad, participación e inclusión, aunque a un ritmo lento de institucionalización causado principalmente por la falta de recursos humanos y el escaso participación de la población local. La configuración del PMIND puede servir de inspiración para las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos en la función pública brasileña destinadas a ampliar la burocracia representativa del país.

Palabras clave: Gestión de Recursos Humanos. Diversidad. Administración Pública. Portugal. Plan Municipal de Igualdad y No Discriminación.

1. Introdução

A discussão sobre diversidade passou por uma evolução ao longo das últimas décadas (Fraga et al., 2022). Admitindo-se preliminarmente que não há um conceito único e definitivo de diversidade, o artigo incorpora a ideia de que “o conceito de diferença e, por consequência, os de igualdade e desigualdade, são fundamentais para a compreensão da diversidade”, inserido em seu contexto social, político e econômico, como proposto por Martins (2011, p. 249-250), que sob essa perspectiva relaciona a diversidade com aspectos como idade, sexo, escolaridade, etnia, religião, origem, raça e língua (Fleury, 2000). A partir de reflexões críticas quanto à distribuição de diferenças, desigualdades e preconceitos entre membros de uma organização com relação a algum atributo (Triana et al., 2021), a diversidade pode ser interpretada sob distintos enfoques, tais como o jurídico (Régio et al., 2022), direitos humanos (Alencar, 2016), o processo de comunicação (Ferrari, 2021), programas e práticas de gestão de pessoas nas organizações (Reith & Rachid, 2021).

O conceito de diversidade tem sido cada vez mais presente em geral e na seara pública brasileira em particular, notadamente após a década de 1980 em que mudanças legislativas ampliaram por meio de cotas e ações afirmativas o processo de inclusão social de mulheres e minorias no serviço público. Não obstante o aumento das políticas e práticas de gestão de pessoas no sentido de expandir a diversidade de funcionários públicos, ainda não há estudos em número ampliado que possam qualificar tais estratégias (Calás & Holgersson, 2024).

As recentes pesquisas sobre a gestão da diversidade, além de considerar o desenvolvimento de políticas e práticas para grupos específicos tendo em vista os parâmetros de inclusão no interior da máquina pública (Sabharwal et al., 2018), também as relacionam com a noção de burocracia representativa que preconiza a presença de profissionais no serviço público que seja próxima ao perfil demográfico da sociedade, em especial como efeito das políticas de ações afirmativas (Ricucci & Van Ryzin, 2017).

Entretanto, uma força de trabalho diversificada apresenta desafios obstáculos relativos à forma como as diferentes dimensões da diversidade são tratadas nas organizações públicas. Ao utilizar de categorias individualistas e não engajadas, corre-se o risco de fixar as diferenças em detrimento de promover uma organização mais igualitária (Holck & Muhr, 2018).

Portugal lança em 2018 a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação — Portugal + Igual (ENIND) (Portugal, 2022), definindo metas de ação global e estrutural para a consecução de tal política. Um dos pilares do ENIND volta-se para garantir uma governança que integre o combate à discriminação em razão do sexo e a promoção da igualdade mulher homem nas políticas e nas ações, a todos os níveis do serviço público luso. Concebido para transversalizar as políticas de diversidade, o país vivenciou desde então um crescimento na elaboração, implementação e monitorização da execução

e avaliação dos planos para a igualdade e não discriminação, com um programa específico orientado para os municípios locais.

O artigo tem como objetivo analisar a configuração do Plano de Igualdade e Não Discriminação em sua estratégia de gestão de pessoas em municípios selecionados do norte de Portugal. Tal arranjo pode servir de inspiração para as políticas e práticas de gestão de pessoas no serviço público brasileiro.

Destacam-se dois aspectos da realidade portuguesa: a gestão da diversidade envolve a integração de todos os níveis da organização, desde a alta administração até os trabalhadores de linha, pretendendo-se promover uma mudança cultural que valorize e aproveite as diferenças individuais (Teixeira, 2018); e estas práticas ainda estão se consolidando, desenvolvem-se com foco crescente na tríade ESG (*environment, social, and governance*) e na prevenção e combate de discriminação, assédio moral e sexual no ambiente de trabalho (Global Reporting Initiative, 2016; Neves, 2020). Além disso, como instrumentos de planejamento de políticas públicas para a igualdade ao nível local, os PMIND definem estratégias de transformação das assimetrias de gênero, bem como ações específicas voltadas para a não discriminação. Sua expansão é um indicativo de relevância, uma vez que em novembro de 2024 dentre os 308 municípios portugueses, um total de 195 já tinham elaborados seus Planos Municipais para a Igualdade e Não Discriminação (PMIND), revelando o avanço da política, que estão em diferentes estágios de implementação.

No caso brasileiro, também há dois aspectos a se ressaltar: as iniciativas da gestão de diversidade são maiores no mundo dos negócios do que na administração pública (Fraga et al., 2020), e no setor público estão atreladas às normativas jurídicas, sem a necessária implementação e difusão como prática de gestão de pessoas (Vianna, Sandin, & Knop, 2024).

A estrutura deste artigo para além da introdução, resgata um breve referencial teórico sobre o tema da diversidade e sua aplicabilidade na administração pública. Na sequência, descrevem-se os processos metodológicos de uma abordagem exploratória desenvolvidos nesta pesquisa. Segue-se a apresentação e a discussão dos achados deste estudo, seguido da seção conclusiva.

2. Reflexões Teóricas sobre Diversidade e sua Integração nas Políticas de Recursos Humanos

A fundamentação teórica não delinea um conceito unânime de diversidade. Esta se relaciona com uma pluralidade de formas de existir e de se expressar que foram criadas, herdadas e/ou transformadas pelo ser humano (individual e coletivamente) em seu contexto cultural, social, biológico-corporal, racial, afetivo-sexual, geográfico, discursivo, relacional, profissional, étnico, espiritual etc. Por ser uma concepção porosa e permeável, a diversidade interage com conceituações e definições que dialogam nesse mesmo sentido com as variáveis mais relevantes no contexto, notadamente a situação da mulher, raça, orientação sexual, pessoa com deficiência, origem (Fraga et al., 2022).

Os estudos relacionados com diversidade, equidade e inclusão (DEI) reforçam a importância de gerenciar pessoas com foco na inclusão de vozes diversas e promover a equidade no local de trabalho, para que culturas distintas possam coexistir e prosperar em prol da organização. A partir da descrição do perfil demográfico das pessoas e seus contextos específicos, é possível distinguir as possíveis contribuições dos indivíduos a partir de suas diferenças, e minimizar os efeitos negativos advindos dessas diferenças. Incentivar o intercâmbio e integração dos distintos grupos pode auxiliar no aumento do desempenho organizacional (Ding & Riccucci, 2023).

Nkomo e Cox Jr. (1999) indicam que as possibilidades de compreensão da diversidade vão além da lógica organizacional de produtividade ou de critérios de gestão de pessoas, uma vez que devem perpassar a ideia de inclusão em termos de participação nos processos decisórios sobre questões relevantes para o desempenho ou resultados organizacionais. E diversidade não se centra apenas na simples presença de trabalhadores que são representativos dos diferentes grupos constituintes de uma sociedade, mas sim em compreender o insumo que essa diversidade pode proporcionar às organizações, em especial àquelas que são do setor público (Sabharwal et al., 2018). Ao fim e ao cabo, diversidade não é meramente a composição de uma equipe de trabalho ou de uma burocracia pública formada por profissionais de diferentes origens, mas os benefícios que uma agregação das diferenças pode proporcionar para a gestão notadamente na arena pública. Nkomo e Cox Jr. (1999) questionam ainda “como se maneja” a diversidade nas organizações, sejam essas da iniciativa privada ou do setor público.

Holck e Muhr (2022) alegam que a gestão da diversidade corresponde a uma parte da literatura que se ocupa com a aplicabilidade prática de como as diferenças são e como devem ser gerenciadas nas organizações e para quais fins. A gestão da diversidade compreende um dos caminhos possíveis para determinar quais ações devem ser implementadas para gerenciar as heterogeneidades nas organizações, incorporando estratégias voltadas para inclusão, equidade e diversidade (Thompson, 2022).

As iniciativas de diversidade buscam auxiliar grupos que enfrentam desvantagens na sociedade a obter melhor inserção no âmbito das organizações (Leslie, 2019). Para tal, instrumentos voltados para a justiça social no contexto organizacional têm sido desenvolvidos, articulando as estratégias de diversidade, equidade, pluralismo cultural e inclusão como prioritárias para alcance de melhores resultados organizacionais (Thompson, 2022). Os benefícios para as organizações em ter equipes diversas, nos vários níveis da estrutura seriam, dentre outros, a melhor tomada de decisão e resolução de problemas, bem como maior criatividade e inovação, variedade de perspectivas e habilidades que uma força de trabalho diversificada proporciona (Prasad et al., 2006; Leigh, 2022). No entanto, algumas organizações adotam a gestão da diversidade para melhorar sua reputação (Holck & Muhr, 2022), além de poder se tornar uma prática de controle devido a categorizações dos trabalhadores, podendo ter o efeito perverso de reforçar estereótipos e dissolver as diferenças em vez de integrá-las (Burnett & Aguinis, 2024).

Práticas eficazes de gestão da diversidade incluem a revisão dos processos de RH para eliminar vieses, promover o equilíbrio entre vida profissional e pessoal e criar um ambiente que fomente a inclusão genuína (Soares, 2021). Essas práticas são essenciais para criar locais de trabalho onde todos os trabalhadores possam contribuir plenamente, independentemente de suas características individuais.

O recorte específico dentro do serviço público traz algumas particularidades que norteiam a pesquisa sobre diversidade. Desde meados do século passado, que se têm generalizado preocupações acerca da constituição de uma burocracia representativa enquanto reflexo da sociedade. Sob esta perspectiva, o corpo de funcionários públicos deveria ter proporções similares a composição da população a que serve. Isso levaria todos os trabalhadores a se engajarem na promoção de políticas públicas de melhor qualidade e elevando a confiança da comunidade nas instituições (Bradbury & Kellough, 2011).

Na revisão da literatura internacional sobre a temática desenvolvida por Sabharwal et al. (2018), é possível identificar algumas tendências de estudos: desde as primeiras iniciativas de ações afirmativas

e oportunidades de emprego igualitárias, passando pela investigação de uma burocracia representativa (Viana & Tokarski, 2019) até as pesquisas mais recentes sobre gestão da diversidade, equidade social e inclusão (DEI) (Burnett & Aguinis, 2024), que sugerem o desenvolvimento de políticas e práticas para grupos específicos tendo em vista parâmetros próprios de inclusão de pessoas no interior da máquina pública (Sabharwal et al., 2018), e seus resultados (Ding & Riccucci, 2023).

O primeiro bloco de estudos segue uma abordagem mais descritiva e normativa, pois havia uma intenção preliminar de compreender o panorama da composição da força de trabalho dentro das burocracias públicas e se essas tinham representantes de diferentes grupos sociais. Na medida em que os estudos avançam, a representação na burocracia deixa de ser passiva, tornando-se uma representação ativa. Logo, o teor das pesquisas segue o foco em resultados, partindo da suposição de que os burocratas integrantes de determinados grupos minoritários irão tomar decisões que favoreçam os seus semelhantes, o que inclui a idealização de políticas públicas para estes grupos. A diversidade é concebida como um fator mediador em vez de ser uma variável descritiva (Sabharwal et al., 2018).

Já o segundo bloco de estudos, que constitui os movimentos de pesquisa mais recentes, compreende a gestão da diversidade como um “processo de criação e manutenção de um ambiente que naturalmente permite que todos os participantes contribuam com todo o seu potencial na busca focada nos objetivos organizacionais” (Thomas, 1990, p. 112). Para Sabharwal et al. (2018), essa perspectiva é interessante por enfatizar o cotidiano das organizações públicas, permeando aquilo que os gestores fazem no dia a dia em associação com as ações de gestão de pessoas. Embora alguns modelos de gestão da diversidade sejam originados de empresas privadas, sem as devidas ressalvas em relação às incorporações isomórficas que desconsideram as especificidades do setor público (Boselie, Van Harten, & Veld, 2021), essa vertente de estudos traz contribuições quanto a inserção de mecanismos de gestão e inclusão, por exemplo, a criação de ambiente de trabalhos inclusivos, com a participação dos trabalhadores diversos na tomada de decisão, especialmente em questões críticas.

Esse compilado da literatura internacional explorado na revisão de Sabharwal et al. (2018), fornece um importante retrato da investigação sobre a diversidade da administração pública. Todavia, a maioria dos resultados obtidos por esses autores são de um contexto norte-americano, aproximadamente 91% dos 348 estudos analisados. Como o exame da diversidade permeia distintas particularidades, incluindo as dimensões geográficas e culturais, a compreensão deste objeto de estudo dentro de contextos regionais específicos é pertinente.

Partindo dessa premissa de análise de contextos regionais específicos ao considerar que a diversidade de uma força de trabalho depende de onde a organização está situada no mundo e que também depende das características culturais de um país (Leigh, 2022), o artigo descreve o escopo da diversidade considerando a experiência da administração pública portuguesa no nível municipal.

3. Procedimentos Metodológicos

Do ponto de vista metodológico, a análise dos PMIND foi realizada com pesquisa de natureza qualitativa, sob uma abordagem hipotético-dedutiva (Creswell, 2010), de cunho descritivo. Optou-se pelo estudo de caso múltiplo (Bauer; Gaskell, 2008) em 14 municípios, uma vez que a pesquisa empírica

recai sobre municipalidades que implementaram PMIND, procurando interpretar os seus avanços, dificuldades e fatores de sucesso da política, caracterizando-se um fenômeno contemporâneo, que passa a ser analisado sob múltiplas fontes de evidência, diante de sua complexidade (Alves-Mazzotti, 2006).

Os instrumentos de coleta de dados envolveram o levantamento documental (Silva et al., 2020), observação não participante (Collis & Hussey, 2005), e entrevistas semiestruturadas (Gaskell, 2002) realizadas com atores estratégicos das políticas e práticas de diversidade na administração pública municipal portuguesa, cujo teor foi interpretado por análise de conteúdo (Bardin, 2011).

A análise documental abarcou a leitura, análise e compilação da legislação relacionada com a ENIND, que define metas de ação global e estrutural organizadas em oito diretivas nacionais dirigidas a diferentes segmentos da população. Foram ainda analisados três dos principais instrumentos de verificação da implementação dos PMIND - relatórios de diagnóstico, avaliação e execução; bem como os 14 PMIND.

Foram realizadas 3 visitas técnicas a municipalidades, e 6 entrevistas no período de setembro a novembro de 2024 em Portugal, das quais três presenciais e três on-line, de acordo com a conveniência dos entrevistados. As entrevistas semiestruturadas com duração média de 50 minutos foram gravadas, totalizando 302 minutos de gravação. Notas de campo também foram realizadas para registro de impressões e pontos de destaque nas respectivas expressões. Além de rapport realizado antes da entrevista para apresentação da pesquisa, leitura do termo de consentimento livre e esclarecido, e roteiro de entrevista aos entrevistados, posteriormente ao fechamento da gravação, houve discussão livre entre o pesquisador e interlocutores em 5 ocasiões. Tais conversas para além do conteúdo registrado em áudio permitiram melhor contextualização da pesquisa e interação do pesquisador ao contexto da política estudada, colaborando para o processo de observação não participante (Collis & Hussey, 2005).

Após a transcrição das entrevistas, realizou-se os procedimentos de análise de conteúdo (Bardin, 2011) em três etapas, iniciando por uma leitura flutuante do conteúdo até se alcançar a organização, na qual se faz uma separação do que é, ou não, útil e relevante para ser analisado, buscando responder o problema de pesquisa. Já no segundo momento da análise de conteúdo, fez-se a codificação, oportunidade em que se identifica qual é a unidade de registro, isto é, qual a parte principal do texto ou da entrevista que se pretende analisar, tipificando conteúdos temáticos. Ao mesmo tempo também se confere importância à unidade de contexto, que é aonde a unidade de registro se encontra. Na sequência, a terceira e última etapa da análise de conteúdo é a categorização, momento em que se faz o agrupamento das unidades de registro em categorias segundo a literatura, mas também levando em conta a emergência de categoria que surgem do discurso de base, bem como de alguma forma a criatividade e a percepção do pesquisador, notadamente quando se utiliza um método não apriorístico, pelo qual as categorias não foram pré-definidas. Como em grande parte das pesquisas qualitativas (Creswell, 2010), descreve-se o que ocorreu durante o processo de institucionalização da política por meio das histórias verbalizadas pelos sujeitos, o que retrata a construção social desse processo.

A proposta foi analisar a vertente interna dos PMIND envolvendo departamentos, divisões e serviços da administração pública considerados essenciais para sua consecução. A escolha pelo nível de análise interno do município para o estudo de caso justifica-se pela sua capilaridade e proximidade com o cidadão (CIG, 2022), no contexto de reverberação de benefícios daquela política. Apresenta-se um

panorama das principais características das políticas de diversidade e não discriminação dos municípios estudados como síntese dos resultados de pesquisa. A dimensão externa dos PMIND, incluindo as políticas públicas voltadas para sociedade, nos diversos domínios de atuação, inclusive com a participação de outros órgãos e entidades da comunidade e sociedade civil não estão contempladas no escopo desta pesquisa.

As limitações da pesquisa recaíram sobretudo na dificuldade de agendamento de visitas, na recusa de entrevistas e impossibilidade de trabalho de campo junto a outros municípios envolvidos com o fenômeno da diversidade na gestão pública em Portugal. Não obstante outros 5 contatos permanentes junto a municípios para visita e entrevista, 2 reportaram dificuldades no atendimento enquanto outros 3 não responderam a solicitação.

4. Apresentação e Análise de Resultados

Iniciando a análise pela estrutura legal e de governança que dá suporte à ENIND; aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 61/2018, de 21 de maio de 2018, alinhada com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, tem sido desenvolvida com a mobilização de recursos materiais e financeiros, no escopo dos acordos de Portugal com a União Europeia. Esta estrutura de gestão e de governança, é encabeçada pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), uma estrutura como quase 50 anos, que surge com sua atual designação em 2007, ligada à Presidência da República de Portugal, o que revela a disposição de institucionalização das políticas públicas voltadas para a igualdade e não discriminação no país (Tolbert & Zucker, 1999). Tal estratégia foi delineada em “três linhas de atuação transversais: a interseccionalidade, dado que a discriminação resulta da intersecção de múltiplos fatores; a territorialização, reforçando que as políticas públicas devem adequar-se às características e necessidades territoriais e as parcerias, numa lógica de partilha de práticas, de corresponsabilização e de otimização de meios e redes” (CIG, 2024). Os processos de implementação por meio dos PMIND seguem as premissas de transversalidade, territorialização e partilha de práticas, como atestado na análise documental e de campo. Em novembro de 2024, dentre os 308 municípios portugueses, um total de 195 já tinham elaborados seus PMIND, revelando o avanço da política.

Outro avanço é que a elaboração dos PMIND de cada município mandatoriamente envolve uma dimensão interna, em análise neste artigo, que delineia políticas e práticas de gestão de pessoas nos municípios, além de uma vertente externa, voltada para a comunidade. A elaboração dos PMIND contou com auxílio da CIG, de organizações consultivas, trazendo expertises importantes para a feitura de um diagnóstico e formação de recursos humanos para lidar com este novo instrumento de gestão. Cabe ressaltar ainda que na elaboração dos planos houve tanto a participação de funcionários públicos das municipalidades, como de cidadãos, empresas e organizações não-governamentais, revelando a sua dimensão participativa (Lavalle & Vera, 2024). Tal participação envolve igualmente a elaboração da dimensão externa, caracterizando a premissa de participação da comunidade na configuração das políticas públicas.

As estratégias delineadas especificam seus respectivos domínios de intervenção, objetivos estratégicos e operacionais, além de indicadores e metas anualizadas, modelo de governança e estratégia de divulgação e comunicação do plano, sendo adaptados de acordo com o contexto de cada município. Verificou-se de que tais estratégias variavam dentre os 14 municípios investigados quanto ao seu porte.

Quanto maior o aparato administrativo do município, maior número de intervenções previstas no campo da diversidade registradas nos PMIND.

De modo geral, a mobilização dos trabalhadores (chefias, funcionários, quadros técnicos e outros trabalhadores) em seus diversos níveis organizacionais nas municipalidades envolveram diversos perfis sociodemográficos em termos de idade, sexo, raça/etnia, voltados para o processo de mudança de representações sobre os mesmos na instituição. Outra vertente das intervenções focava na conciliação entre trabalho e a vida pessoal, com a flexibilização de horários e locais de exercício de atividade, mantendo-se a avaliação de desempenho, que continuava monitorando fatores como produtividade e desempenho profissional. Verificou-se ainda ações para melhoria da qualidade do local de trabalho e de treinamento e educação dos funcionários para o exercício do trabalho nos domínios de conhecimento da igualdade e da não discriminação, bem como ações de melhoria da comunicação e imagem externas do governo relacionadas com as ações de diversidade.

O diagnóstico para elaboração do PMIND utiliza a Matriz SWOT para análise da vertente interna objeto deste artigo nos municípios pesquisados. As principais fraquezas identificadas referiam-se à maior dificuldade de equilíbrio da vida pessoal e profissional entre as servidoras, dificuldades de mobilização interna para auxiliar nas tarefas do plano, e pouco engajamento da comunidade para acompanhar as questões internas da municipalidade, enquanto destacava-se positivamente a qualidade dos instrumentos da política de diversidade e a aceitação da temática como importante no contexto da gestão das pessoas.

Estes diagnósticos geraram planos de intervenção para a promoção de princípios e de boas práticas de igualdade e de não discriminação, geralmente desdobrados em objetivos estratégicos e operacionais. No trabalho de campo verificou-se que a área de recursos humanos se mobilizou para aprimorar a recolha de indicadores estatísticos desagregados por sexo e outras variáveis relacionadas com a diversidade para atualização do perfil de funcionários públicos, em que eram verificadas assimetrias na composição do poder executivo municipal em seus cargos de chefia, além de divisões notadamente masculinas ou femininas. Outra ação comum nas municipalidades estudadas foi a utilização de linguagem inclusiva e não discriminatória em todas as formas de comunicação da prefeitura, alterando o conteúdo da documentação e sua elaboração para divulgação. Uma terceira dinâmica revelada nos municípios estudados foi a retomada de ações voltadas para as pessoas com deficiência, em sua maioria já existentes, mas que passaram por uma adequação aos novos protocolos relacionados com a diversidade, equidade e inclusão no âmbito da governança municipal. Constatou-se ainda novas medidas de gerenciamento de recursos humanos pelos municípios voltados para fortalecimentos de códigos de boa conduta para a prevenção e combate ao assédio moral e sexual no local de trabalho, bem como mecanismos para mitigar o fenômeno da violência contra mulheres ou violência doméstica. Os processos de capacitação de funcionários sobre a temática da igualdade e não discriminação também foram recorrentes nos planos analisados. Por fim, a busca de propostas para conciliação da vida particular dos funcionários e da sua lide no trabalho foram recorrentes, com destaque para iniciativas de participação via caixa de sugestões, monitoramento da saúde mental, folgas sem perda de remuneração em dias específicos ou flexibilidade de horário para se adequar a determinados eventos da rotina do trabalhador, como negociar os horários e dias de teletrabalho, sempre com anuência da área de gestão de pessoas.

Como parte da estruturação dos PMINDs, era mandatória a existência de um conselheiro ou conselheira local para a igualdade externa aos quadros do executivo municipal para *accountability* das ações de igualdade. Alguns dos municípios analisados preferiram a escolha de um membro interno aos quadros da prefeitura e outro externo para facilitar a comunicação entre as partes, uma vez que a participação da comunidade também era mandatória para as ações na vertente externa dos PMINDs.

No escopo geral da política em Portugal e do PMIND em particular, o destaque inicial sempre ficou referenciado nas relações de gênero, pela visibilidade deste fator relacionado com as assimetrias entre homens e mulheres na função pública, exceto pela remuneração, que é a mesma para os cargos, independentemente do gênero de seu ocupante. Mas havia uma predominância de mulheres exercendo atividades na área de educação e assistência, enquanto os homens eram maioria nas seções de obras e infraestrutura, enquanto a maioria de cargos de chefia nas prefeituras eram preenchidos por homens.

As principais dificuldades relatadas a partir da pesquisa documental e de campo apontam para a lentidão do processo de institucionalização, ainda no estágio de objetificação (Tolbert & Zucker, 1999), não obstante os esforços dos municípios pesquisados. Dentre os obstáculos relatados, está a falta de recursos humanos para a implementação e monitoramento da política pública, além da baixa adesão da sociedade local em participar dos distintos projetos internos voltados para a implementação da política de diversidade. No âmbito interno das prefeituras, foi relatada ainda a dificuldade de interação das equipes das diferentes unidades administrativas municipais quanto ao papel a ser desempenhado por elas para promover a igualdade e não discriminação. Nomeadamente a área de Recursos Humanos e Ação e Proteção Social assumiam a maioria das atividades relacionadas com o PMIND.

Um dos relatos das entrevistas indica que as tarefas cotidianas nas áreas de recursos humanos das prefeituras são elevadas, e que somado às premissas alinhadas com o PMIND traz uma sobrecarga de trabalho para os funcionários difícil de conciliar. Mas as atividades previstas no plano precisavam ter continuidade, pois o município havia se comprometido com a CIG para implementar ou desenvolver ações de igualdade de gênero. Outro relato diz da dificuldade em sensibilizar a participação da comunidade, tanto para a vertente interna, foco do artigo, quanto para a vertente externa, um dos indicadores de avaliação dos planos. Um gestor entrevistado revelou que mais de 200 atores da sociedade civil haviam sido convidados para a sessão de abertura do processo de discussão da igualdade e não discriminação na prefeitura de sua cidade e menos de 10% haviam comparecido.

As ações com maior êxito referiam-se aos procedimentos de adequação da linguagem dos documentos e capacitação interna dos funcionários. Em um dos municípios estudados as ações tiveram maior repercussão sob a batuta do prefeito que à época articulou as ações das vertentes internas e externas do PMIND como forma de melhor institucionalizar os processos e de se utilizar racionalmente dos recursos existentes. O prefeito articulou as estratégias orçamentárias de fomento à integridade com as de sensibilização e formação da comunidade, além de mobilizar os canais de comunicação e de redes sociais. Por exemplo, melhorou o sistema de iluminação em determinados locais do município e junto com a instituição policial divulgou que a medida fazia parte do processo de mitigação da violência contra as mulheres a partir de espaços públicos mais bem iluminados, e que isso fazia parte das premissas do PMIND. Isso fez com a mídia se mobilizasse e consequentemente a sociedade civil, que também se viu pressionada a participar. Questões relacionadas com a não continuidade das ações da PMIND com as mudanças da gestão municipal a partir das eleições também foram relatadas.

Verificou-se que um processo de institucionalização de estratégias de diversidade e não discriminação a partir da mobilização do poder local por meio de diretrizes nacionais pode gerar resultados promissores como no caso de Portugal. Constatou-se ainda a importância da transversalidade no processo, uma vez que há um esforço do governo central em disseminar a política em todos os níveis e coordenar diversos setores para o enfrentamento de problemas complexos como a diversidade, de forma a garantir que os públicos definidos pela política sejam observados com certa prioridade por todos os órgãos governamentais, como definem Marcondes, Sandim e Diniz (2018).

Este esforço nos municípios está delineado desde a orientação inicial do governo central, mas ainda há muita dificuldade prática, uma vez que os setores responsáveis pela gestão de recursos humanos e assistência social é que têm recebido a incumbência de mobilizar as capacidades estatais existentes para incentivar a diversidade e não discriminação no âmbito português. O estudo permitiu ainda identificar conexões entre distintos municípios, sugerindo *benchmarking* entre ações de igualdade e não discriminação, configurando-se em isomorfismo mimético entre as ações, nos termos de DiMaggio e Powell (2005).

Considerações Finais

O artigo analisou a configuração do Plano de Igualdade e Não Discriminação em sua estratégia de gestão de pessoas em 14 municípios selecionados do Norte de Portugal. Os achados indicam a expansão da política no território português, seguindo as premissas de transversalidade, participação e inclusão, ainda que em ritmo lento de institucionalização causado sobretudo pela falta de recursos humanos e baixa participação da população local.

O estágio de institucionalização da política de diversidade e não discriminação sob a perspectiva dos municípios estaria no estágio de objetivação (Tolbert & Zucker, 1999), diante da variedade de contextos locais e capacidades estatais diferenciadas das municipalidades, não obstante a ENIND estar sendo operacionalizada desde 2018. Dentre as principais práticas de diversidade internas na gestão pública, aquelas voltadas para a formação de agentes públicos municipais na área de igualdade e não discriminação estão entre as mais disseminadas, bem como a implementação da linguagem inclusiva na documentação oficial. A ideia de promover melhoria na qualidade do ambiente de trabalho ensejou a introdução de caixas de sugestões, bem como dinâmicas voltadas para monitorar a saúde mental. Instituição de medidas para buscar maior equilíbrio entre a vida pessoal e a vida profissional foram elaboradas e implementadas.

Obstáculos foram descritos quando da divisão interna de serviços no âmbito da prefeitura, com sobrecarga para a área de Recursos Humanos e Ação e Proteção Social. Outra questão bastante enfatizada era a falta de tempo para se dedicar aos propósitos do PMIND uma vez que havia um acúmulo de tarefas relacionadas com outras obrigações no nível interno, com sobrecarga de atribuições do responsável, comprometendo a execução e acompanhamento do programa.

Os achados de pesquisa indicam que as ações de formação se mostraram adequadas para reforçar a construção da ideia de diversidade entre os agentes públicos municipais, e daí o fortalecimento dos eixos da estratégia nacional de igualdade e não discriminação em Portugal. Os documentos consultados

seguem as premissas do âmbito nacional, adaptadas ao nível local. Os indicadores de desempenho são acompanhados por instituições externas, mas não parece haver uma interação maior da comunidade com as dimensões internas do programa. Assim, há alguma dificuldade em verificar como a ideia de igualdade possa ter gerado valor público e consequentemente a melhoria da qualidade da prestação do serviço ao cidadão. Tais premissas devem ser alvo de novos estudos.

Conclui-se que algumas das políticas e práticas de diversidade no contexto da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação — Portugal + Igual (ENIND) possam ser adaptadas e transpostas para a realidade da gestão de pessoas no serviço público brasileiro. Dentre estas destacam-se aquelas relacionadas com a elaboração de bancos de dados que apresentem os diversos perfis sociodemográficos dos agentes públicos e permitam ter uma imagem atualizada das organizações em relação a variáveis determinantes (idade, sexo, raça/etnia, origem, orientação sexual e religiosa, pessoa com deficiência etc.). A partir deste mapeamento, deve-se promover processos de mudança de representação dos mesmos nas instituições públicas para maior equidade, nomeadamente nas questões de gênero e raça para o caso brasileiro. Ações voltadas para o desenvolvimento de manuais e documentação oficial em gênero neutro são um passo importante. A conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal, exige adaptações na organização do processo de trabalho como a flexibilização de horários e locais de exercício de atividade, mantendo-se a avaliação de desempenho, que monitore fatores como produtividade e desempenho profissional. A preservação da dignidade no local de trabalho, com ambientação adequada e adaptabilidade para os indivíduos é mandatório. Promover aos trabalhadores da área pública distintas oportunidades de carreira, treinamento da linguagem e comportamento, e serviços de suporte, alicerçam as ações de diversidade.

Atores como os sindicatos, usuários, trabalhadores, Governo e a comunidade devem ser inseridos no delineamento das ações de diversidade, equidade e inclusão. Investir na sensibilização, capacitação e formação especializada de servidores e servidoras em cargos de direção nos domínios de conhecimento envolvendo a igualdade e a não discriminação. E por fim, mas de modo não exaustivo, ampliar o investimento em informação, comunicação e imagem interna como fator potencializador de melhoria da disseminação dos valores da diversidade para a sociedade. Recomenda-se a elaboração de novos estudos voltados para verificar o grau de institucionalização destas políticas e práticas.

Tais perspectivas devem servir de exemplo ao serviço público no Brasil para cumprir os propósitos de promoção de políticas e práticas de gestão de pessoas que incorporem os princípios e boas práticas de igualdade e não discriminação.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Capes e FAPEMIG (APQ-03615-23 e APQ-05331-23) pelo apoio à pesquisa.

Referências:

Alencar, W. C. (2016). Os direitos humanos no mundo do trabalho: Raça e gênero nas organizações - um olhar sobre nós mesmos. *Cadernos Zygmunt Bauman*, 5(10), 82-102.

- Alves-Mazzotti, A. J. (2006). Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, 36(129), 637–651.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bauer, M., & Gaskell, G. (2008). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático*. Vozes.
- Boselie, P., Van Harten, J., & Veld, M. (2021). A human resource management review on public management and public administration research: stop right there... before we go any further... *Public Management Review*, 23(4), 483-500.
- Bradbury, M., & Kellough, J. E. (2010). Representative bureaucracy: assessing the evidence on active representation. *The American Review of Public Administration*, 41(2), 157-167.
<https://doi.org/10.1177/0275074010367823>
- Burnett, L., & Aguinis, H. (2024). How to prevent and minimize DEI backfire. *Business Horizons*, 67(2), 173-182.
- Calás, M. B., & Holgersson, C. (2024). Fifteen years of travels and translations: Does ‘diversity management’ still matter? *Scandinavian Journal of Management*, 40(3).
<https://doi.org/10.1016/j.scaman.2024.101356>
- CIG. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. *Planos Municipais para a Igualdade e a Não Discriminação*. Lisboa, 2022. Disponível em <https://www.cig.gov.pt/area-municipios/planos-municipais-para-a-igualdade/>
- Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em administração*. Bookman.
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. Planos Municipais para a Igualdade e a Não Discriminação. Lisboa: CIG, 2024. Disponível em: <https://www.cig.gov.pt/area-municipios/planos-municipais-para-a-igualdade/>
- Creswell, J. P. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.
- Ding, F., & Riccucci, N. M. (2023). How does diversity affect public organizational performance? A meta-analysis. *Public Administration*, 101(4), 1367-1393.
- Ferrari, M. A. (2021). Reflexões sobre comunicação organizacional na América Latina: ventos da mudança na gestão da diversidade. *Organicom*, 18(37), 23-35.
- Fleury, M. T. L. (2000). Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, 40(3), 18-25.
- Fraga, A. M., Colomby, R. K., Gemelli, C. E., & Prestes, V. A. (2022). As diversidades da diversidade: revisão sistemática da produção científica brasileira sobre diversidade na administração (2001-2019). *Cadernos EBAPE.BR*, 20(1), 1-19.
- Gaskell, G. (2002). Entrevistas individuais e de grupos. In: M. W. Bauer, & G. Gaskell (Org.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. (pp. 64-89). Vozes.
- Global Reporting Initiative. (2016). GRI 405: *Diversidade e Igualdade de Oportunidades*. GRI.
- Lavalle, A., & Isunza, V. E. (2024). O que se espera que os cidadãos controlem em uma democracia? *Revista do Serviço Público*, 75(a), 10- 34. <https://doi.org/10.21874/rsp.v75ia.10310>

- Holck, L., & Muhr, S. L. (2022). Diversity and Its Management in Organizations. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (2 ed., pp. 3355–3362). Cham, Springer.
- Leigh, K. (2022). Diversity in organizations. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (2 ed., pp. 1449–1453.). Cham, Springer.
- Leslie, L. (2019). Diversity initiative effectiveness: A typological theory of unintended consequences. *Academy of Management Review*, 44(3), 538–563.
- Marcondes, M. M., Sandim, T. L., & Diniz, A. P. R. (2018). Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(1), 22–33. <https://doi.org/10.21118/apgs.v0i0.5289>
- Martins, F. J. (2011). Diversidade: conceitos e práticas presentes na educação, gestão e movimentos sociais. *Revista Inter Ação*, 36(1), 245–262.
- Neves, A. M. (2020). Gestão da diversidade nas organizações como prática gerencial. *Revista Gestão & Sustentabilidade*, 2(1), 140–154.
- Nkomo, S., & Cox, T. (2014). Diversidade e identidade nas organizações. In C. Hardy, S. R. Clegg, & W. R. Nord (Eds.). *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. (v. I, 2 ed., pp. 334–357). Atlas.
- Portugal. (2022). *Relatório Final de Monitorização da ENIND (Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação – Portugal + Igual) 2018-2021*. Lisboa, CIG, 2022.
- Prasad et al. (2006) (Eds.) *Handbook of Workplace Diversity*. Sage Publications.
- Régio, B. A., Alencar, R. F., & Oliveira, M. C. (2022). A divulgação de práticas corporativas voltadas para a inclusão da população LGBTI. *Revista Direito GV*, 18(2), e2218.
- Reith, S. L., Rachid, A. (2021). Gestão da diversidade – um estudo sobre gênero e raça em empresas no Brasil. *Divers@!* 14(1), 25–43.
- Riccucci, N. M., & Van Ryzin, G. G. (2017). Representative bureaucracy: A lever to enhance social equity, coproduction, and democracy. *Public Administration Review*, 77(1), 21–30. <http://www.jstor.org/stable/26648375>
- Sabharwal, M., Levine, H., & D’Agostino, M. (2018). A conceptual content analysis of 75 years of diversity research in public administration. *Review of Public Personnel Administration*, 38(2), 248–267. <https://doi.org/10.1177/0734371x16671368>
- Silva, J. L., Emmendoerfer, M. L., & Cunha, N. R. (2020) Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re) aplicável. *Teoria e Prática em Administração*, 10(2), 23–41.
- Soares, T. B. (2021). *Gestão da diversidade cultural: um estudo exploratório*. [Dissertação de Mestrado]. Instituto Politécnico de Setúbal.
- Teixeira, Â. M. M. (2018). *A gestão da diversidade e o papel das práticas de gestão de recursos humanos na inclusão de pessoas com deficiência e/ou incapacidade: o caso da Câmara Municipal da Póvoa de Varzim*. [Dissertação de Mestrado] Instituto Politécnico do Porto.
- Thomas, R. (1990). From affirmative action to affirming diversity. *Harvard Business Review*, 68(2), 107–117.
- Thompson, J. (2022). *Diversity and inclusion matters: tactics and tools to inspire equity and game-changing performance*. Wiley.

ARTIGO

- Tolbert, P.; Zucker, L. (1999). A institucionalização da teoria institucional. In: S. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Orgs.). *Handbook de estudos organizacionais*. (v. 1, pp. 196-219). Atlas.
- Triana, M. C., Gu, P., Chapa, O., Richard, O., & Colella, A. (2021). Sixty years of discrimination and diversity research in human resource management: A review with suggestions for future research directions. *Human Resource Management*, 60(1), 145-204.
- Viana, R. R., & Tokarski, C. P. (2019). Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? *NAU Social*, 10(19), 65-84. <https://doi.org/10.9771/ns.v10i19.33968>
- Vianna, R., Sandin, T., & Knop, M. (2024). *Guia diversidade no setor público: A construção cotidiana de uma gestão inclusiva*. Enap.