

# POLÍTICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MULHERES MIL

## *PROFESSIONAL TRAINING POLICY IN BRASIL: AN ANALYSES OF THE MULHERES MIL PROGRAM.*

*Erika Porceli ALANIZ<sup>1</sup>*

*Talita Rafaela D'Agostini MANTOVAN<sup>2</sup>*

*Caroline Kraus LUVIZOTTO<sup>3</sup>*

**RESUMO:** Objetivamos com esse artigo discutir as contradições presentes na proposta do Programa Mulheres Mil (PMM), voltado à profissionalização de nível básico das mulheres consideradas em situação de vulnerabilidade social. A institucionalização do PMM é uma estratégia de focalização da política pública no contexto de racionalização do Estado, ocasionando corte de gastos de políticas sociais que tenham viés universalizante. Trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, cuja análise enfatiza as dimensões contraditórias da proposta de formação profissional no PMM com base no contexto de reforma da educação profissional desde 1990. Dentre os aspectos do PMM evidenciados estão: a) não articulação com a ampliação dos níveis da escolaridade; b) atividades formativas pautadas no trabalho simples e não relacionadas aos avanços tecnológicos; e c) a inserção em setores precarizados do mundo do trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação profissional; política pública; reforma do Estado.

## INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, em especial, a partir da reforma da educação profissional ocorrida na década de 1990, a política pública de profissionalização, de nível básico, direcionada à população pobre tem se configurado por uma diversidade de programas diferenciados entre si, em geral com carga horária reduzida e voltados para geração de trabalho e renda por meio do desenvolvimento da capacidade empreendedora dos indivíduos.

Nesse cenário multifacetado, proliferam ações pulverizadas (RUMMERT; AGEBAILE; VENTURA, 2013), e são delineados programas de formação profissional de nível básico, direcionados às mulheres consideradas em situação de vulnerabilidade social. A criação do Programa Mulheres Mil (PMM), no governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010), incorporado à política de formação profissional do governo Dilma Rousseff, iniciado em 2011, caracteriza-se como um dos programas de profissio-

<sup>1</sup> Docente do Mestrado em Educação da Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE), Presidente Prudente, São Paulo, Brasil. e-mail: a.porcelierika@gmail.com

<sup>2</sup> Técnica em Assuntos Educacionais do Instituto Federal do Paraná, Campus de Umuarama, Umuarama, Paraná, Brasil. Mestre em Educação pela UNOESTE. E-mail: talita.mantovani@ifpr.edu.br

<sup>3</sup> Docente da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista, Campus de Bauru, Bauru, São Paulo, Brasil. E-mail: carol.luvizotto@hotmail.com

nalização destinado, no discurso oficial, à promoção da inclusão produtiva por meio da geração de trabalho e renda.

Tivemos como objetivo, nesse artigo, discutir as continuidades presentes na política de formação profissional, desde a reforma na década de 1990, apesar de haver alterações pontuais nos programas e no contexto político com a eleição de Lula e, posteriormente, de Dilma. Além disso, buscamos indicar alguns aspectos contraditórios que caracterizam os programas e as ações de qualificação nesse período, uma vez que tende à oferta precarizada de formação profissional.

A discussão apresentada é resultado de pesquisa bibliográfica e documental. A seleção e análise dos artigos, livros e capítulos de livros consultados procurou contemplar desde a discussão presente na gênese do discurso de reforma da educação profissional ao debate contemporâneo em torno dos programas sociais destinados à profissionalização da população considerada vulnerável socialmente. A análise documental referiu-se, especificamente, ao conjunto de resoluções, diretrizes, cartilhas de formação, boletins de divulgação pública da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC) e Institutos Federais acerca do PMM. O eixo central selecionado para a análise documental foi a dimensão de gênero no PMM, sendo evidenciadas as contradições subjacentes e explícitas no discurso apresentado nos documentos analisados.

Por entendermos que a configuração do PMM está imbricada ao conjunto de reformas na política de formação profissional iniciada nos anos de 1990, abordamos, na primeira parte do artigo, a introdução da política de qualificação profissional em massa no Brasil por meio do Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR, 1996-2002) e Plano Nacional de Qualificação (PNQ, 2003-2011). Este item traz ideias desenvolvidas pela primeira autora deste artigo em sua tese de doutorado.

Na segunda parte, discutimos especificamente o PMM destinado à qualificação das mulheres identificadas como pobres. Procuramos correlacionar o PMM ao conjunto mais amplo da reforma na educação profissional no país e às orientações amplas advindas dos organismos multilaterais, em especial o Banco Mundial, com vista à minimização da pobreza extrema e inserção da camada miserável da população em alguma esfera do consumo. Algumas ideias desse item integram parcialmente a pesquisa de mestrado da segunda autora deste artigo.

## **A POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA DA POPULAÇÃO VULNERÁVEL**

Discutiremos, nessa seção, aspectos gerais relacionados ao contexto em que emergem as políticas de formação profissional de nível básico no Brasil, destinadas à população identificada, no discurso oficial, em situação de vulnerabilidade social. Para

contextualizar tais políticas públicas, faremos referência ao PLANFOR (1995 a 2002) e ao PNQ (2003-2011), devido ao pioneirismo na inauguração de uma nova etapa na implantação de políticas de formação profissional, direcionada à população considerada vulnerável, no cenário de reestruturação da produção e desemprego estrutural.

A abordagem dos planos de qualificação justifica-se por entendermos que há um traço estrutural e comum que perpassa o surgimento da política pública de formação profissional direcionada à inserção social da população identificada como pobre, excluída das relações formais de emprego e, muitas vezes, do mundo do trabalho.

A crise do início da década de 1970, ao impulsionar a reestruturação da produção, conduziu à reforma política na gestão do Estado. Guardadas as diferenças no padrão de seguridade social entre os países que implantaram a política neoliberal, uma vez que nos países centrais o padrão do *Welfare State* encontrava-se mais alargado que nos periféricos, todos apresentaram flexibilização do mercado de trabalho, depreciação salarial e, principalmente, fragilização do sistema de proteção social por meio da focalização de clientelas, por se demonstrarem incapazes de aprimorar e de generalizar os benefícios (AZEREDO, 1998).

No caso dos países latino-americanos, as políticas neoliberais e a reforma dos programas sociais assumiram diferentes proporções. Draibe (1993) diz que foram poucos os programas plenamente reformados no Brasil, tal como no Chile, sendo que alguns foram implantados no sentido inverso ao preconizado pela orientação neoliberal. Em decorrência da necessidade de modernização e melhoria da competitividade sistêmica das economias em busca da integração internacional e crescimento sustentado, houve o investimento em recursos humanos e, como consequência, o reforço às políticas sociais de educação voltou a fazer parte da agenda de reformas e do redirecionamento do gasto social, mesmo do neoliberalismo, o que em parte reverte as teses de diminuição do Estado e de focalização e seletividade neste caso (DRAIBE, 1993).

Em contraponto à perspectiva de Draibe (1993), entendemos que a implantação de alguns programas sociais não contraria a orientação neoliberal de corte de gastos nas políticas sociais, uma vez que a área social sofre redução abrupta em relação ao montante de recursos destinados, como demonstrou Salvador (*apud* BOSCHETTI; BEHRING, 2010, p.165) ao dizer que:

Desde o acordo assinado entre governo federal com o FMI, em 1998, o Brasil vem comprometendo significativas parcelas do orçamento público com a produção de superávit primário, atingindo percentuais crescentes do PIB, e superando as próprias metas do FMI nos acordos [...] Em 2005, o Brasil pagou mais de R\$ 157 bilhões em juros da dívida. Esse valor é quatro vezes mais do que o montante de recursos aplicado na política de assistência social nesse ano.

Diante da retração massiva de recursos nas áreas sociais, advindos do compromisso assumido pelo estado brasileiro, a política pública de formação profissional desenha-se de modo pulverizado, fragmentando as ações e programas, e focalizado, já que prioriza públicos específicos. Contemplar parcela da população pobre nos processos de formação profissional faz parte da atuação do Estado que, como estrutura hierárquica de comando na reprodução do capital (MÉSZÁROS, 2002), tem por atribuição formar a força de trabalho e conter a revolta dos marginalizados que podem gerar conflitos e atrapalhar o processo expansionista do capital. Contudo, o investimento em capital humano não ocorre da mesma forma nas diferentes regiões do sistema mundial, mas subordina-se à forma como está organizada a divisão hierárquica do trabalho em âmbito global.

A perspectiva de direcionar políticas à população pobre corrobora com a tese do Banco Mundial de que, para os países latino-americanos, a educação é um instrumento essencial para o desenvolvimento econômico e social porque é uma estratégia imprescindível para ajudar na redução da pobreza e na melhoria dos níveis de vida mediante o desenvolvimento sustentável e o investimento em capital humano (BANCO MUNDIAL, 1996).

O direcionamento da atenção do BM para a área social surgiu, conforme Oliveira (2006), na incompatibilidade entre o crescimento econômico e a satisfação das necessidades básicas da população. Para a autora, este fato não quer dizer que a inserção da problemática social tenha se caracterizado em mudança no pensamento desta instituição, mas apenas expressa a necessidade sentida por esta agência em ampliar seu raio de ação para garantir a efetivação do processo de reprodução do capital (OLIVEIRA, 2006).

A partir dos anos de 1970, conforme a análise de Fonseca (1998), há mudança de orientação no discurso do BM, que migra da relação causal educação/crescimento/igualdade para o enfoque mais “realista” de educação para a pobreza. Este enfoque respeita o contexto da segmentação do mercado de trabalho e pauta-se no barateamento dos custos da educação para o setor público. Assim, a educação voltada para o trabalho retoma a linha redutora de “formação de hábitos e atitudes” para a produtividade (OLIVEIRA, 2006).

A política de formação profissional de nível básico destinada à população excluída dos processos formais de trabalho passa a ser oferecida a partir do momento que a problemática do emprego e do desemprego torna-se, no discurso governamental, o centro das preocupações no contexto de mundialização do capital. Então há o redirecionamento de ações governamentais no sentido de uma focalização para atingir os segmentos mais frágeis do mercado de trabalho (GUILHON, 2005). Com a contração massiva do emprego, de um lado, e a necessidade de força de trabalho com variado nível de qualificação para atender o mercado mundial cada vez mais segmentado pela divisão internacional do trabalho, por outro, pela primeira vez no Brasil, sistematiza-se no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), o PLANFOR, em 1995. Este plano foi custeado com o recurso do

Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) e administrado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), com implementação descentralizada em nível estadual por meio dos PEQs. Neste sentido, o PLANFOR significava o rompimento com o padrão de formação profissional que se tinha até o momento no país, oferecido pelas escolas técnicas federais e estaduais, por poucas escolas particulares e pelo sistema “S” ainda não reestruturado, os quais atendiam a um público mais restrito e com um padrão de formação profissional centrado no ofício e no posto de trabalho.

O discurso que demanda um novo tipo de educação profissional, presente no documento oficial regulamentador do PLANFOR, também é identificado no programa de governo de FHC, o qual propunha a superação da força de trabalho simples por meio do fomento do ensino profissionalizante voltado à utilização de tecnologias modernas. Contudo, devido à heterogeneidade da força de trabalho brasileira, seriam adotados métodos de capacitação em massa destinados aos trabalhadores de baixa renda e aos trabalhadores por conta própria por meio do desenvolvimento de capacidade gerencial (CUNHA, 2005).

Tal discurso está presente no relatório do Banco Mundial (1996), no qual o discurso de formar o capital humano recai, contraditoriamente, sobre a educação básica como prioridade do financiamento, apesar de o mercado de trabalho demandar uma força de trabalho cada vez mais complexa.

É nesta problemática que se insere a institucionalização dos novos programas de qualificação profissional de nível básico - sem a obrigatoriedade da escolaridade prévia- no Brasil, ofertados em diferentes espaços institucionais e subsidiados com recursos públicos e direcionados à população excluída das relações formais de trabalho e considerada em situação de vulnerabilidade social.

De modo geral, as políticas de formação profissional que emergiram no atual contexto de divisão internacional do trabalho, nasceram portadoras de questões bastante contraditórias: de um lado, no plano formal- expresso em documentos oficiais-, busca-se atender ao discurso de preparar a força de trabalho para o contexto de reestruturação produtiva, com o intuito de aumentar a probabilidade de obtenção de trabalho e criar mecanismos de geração de renda, diminuir níveis de emprego e subemprego, como expresso no documento que regulamenta o PLANFOR (BRASIL, 2000), o PNQ (BRASIL, 2003) e o PMM (BRASIL, 2011); de outro lado, na prática, muitos dos cursos ministrados em diferentes espaços de qualificação profissional de nível básico e direcionado à população pobre não ofereceram condições mínimas para a efetivação de um modelo de formação profissional preparatória para o contexto de trabalho que demanda complexidade.

Nesse sentido, Kuenzer (2010) emprega o conceito *pedagogia do trabalho na acumulação flexível* para se referir à insuficiência dos cursos de qualificação nos contextos

reestruturados, pois, ao invés do processo educativo voltar-se para o trabalho complexo e promover a inserção nos setores com maior incremento tecnológico, torna-se meio de mera certificação e inclusão subordinada ao longo das cadeias produtivas. Esse processo coaduna-se com o movimento do mercado que se traduz na exclusão da força de trabalho dos postos reestruturados para incluí-la, de forma precarizada, em outros pontos da cadeia produtiva.

Os planos de qualificação são ambiciosos quanto à quantidade do público que pretende atingir, sendo que o PLANFOR apresentava como meta atingir 20% das PEA anualmente, o que não foi possível. O PNQ também prevê ações estendidas a uma diversidade significativa de entidades, embora não indique com precisão o percentual. Aparentemente, estamos diante de uma estratégia includente no campo da Educação, como bem apontou Kuenzer (2010), contudo as mediações que viabilizaram a operacionalização dos planos de qualificação não parecem contribuir para uma formação que ao menos ofereça a possibilidade anunciada: desenvolver conhecimentos necessários às novas formas de organização do trabalho. Entre essas mediações estão: a reduzida carga horária dos cursos; a desarticulação com o aumento da escolaridade, apesar da indicação de progressiva integração entre qualificação profissional e elevação da escolaridade, como indicaram Rummert, Agebaile e Ventura (2013); a ênfase no indivíduo sem considerar o contexto estrutural impeditivo da inserção nas relações de trabalho; a descontinuidade da política pública reduzida a cursos modulares; a pouca articulação entre as políticas de educação e a de emprego (ALANIZ, 2012; KUENZER, 2010).

Outro aspecto que fundamenta os planos de qualificação profissional é a focalização no público-alvo. Tanto o PLANFOR, o PNQ, como o PMM são direcionados à clientela considerada vulnerável social e economicamente composta, preferencialmente, por pobres alijados do mercado de trabalho.

A introdução de política focalizada deve-se ao insuficiente montante de recursos que o Estado brasileiro destina às políticas sociais devido a prioridade em implantar a política de ajuste estrutural. Por não ser capaz de generalizar os direitos sociais ao conjunto da população, o Estado direciona-os ao segmento mais pobre.

No caso do PNQ, a orientação racionalizadora faz com que os programas de qualificação tenham pouca abrangência sobre o conjunto da população considerada público-alvo, apesar do discurso de universalização. Lessa (2010) verificou que a proporção da população atingida pelo PNQ, no estado do Rio de Janeiro, era muito inferior em relação à população economicamente ativa (PEA) cadastrada no SINE em 2006, pois de 5.148.710 inscritos apenas 123.645 eram beneficiários do PNQ.

Em parte, discordamos de Rummert, Agebaile e Ventura (2013), ao atribuir, exclusivamente, à necessidade de controle social, o propósito da introdução de políticas públicas de qualificação profissional direcionada à população pobre. Embora entendamos que esta é

uma das dimensões centrais, há outra que se realiza pela inserção da população excluída no mundo do trabalho nos setores mais precarizados e informais da atividade produtiva com vista a integrá-la na esfera do consumo, inclusive, sob a alegação de empreendedorismo, como demonstrou anteriormente Bruno (2011) e Kuenzer (2010).

## REFORMA NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NOS GOVERNOS LULA E DILMA

No Plano Plurianual – PPA (BRASIL, 2011c, p.29) do atual governo da presidente Dilma Rousseff, denominado Plano Mais Brasil, percebemos a ênfase dada à educação profissional e tecnológica, sendo esta política de expansão tratada como uma continuidade das ações do governo Lula. Neste documento, salienta-se a importância das políticas que “[...] vêm contribuindo para a ampliação da escolaridade e formação dos jovens às quais se integrarão outras, no governo da Presidenta Dilma, como o PRONATEC (Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego) e o Plano Brasil Sem Miséria” (BRASIL, 2011a, p.01).

No discurso governamental, esta expansão da educação profissional relaciona-se diretamente com a necessidade da mão de obra especializada, inerente ao desenvolvimento do modo de produção capitalista. O PPA explicita a centralidade da educação dos trabalhadores para atender as demandas do mercado, promover a inclusão social e o desenvolvimento local, pois a concebe como “[...] determinante para a inclusão social, a efetivação de direitos, a inovação, as atividades econômicas intensivas em conhecimento e a formação de mão de obra nos vários níveis” (BRASIL, 2011c, p.61).

As recomendações internacionais, seguidas pelo PPA, têm conduzido muitos países a reformarem suas políticas educacionais, entre elas a educação profissional. Estas reformas são defendidas com o pretexto de aumentar a produtividade dos trabalhadores a fim de enfrentar a competição internacional em condições menos desvantajosas, conforme aponta Cunha (2000). O Brasil tem seguido estas indicações, buscando criar, por meio das políticas públicas, programas e ações diversificadas para a formação profissional de diferentes segmentos da população, em especial, àqueles identificados em situação de vulnerabilidade social.

Em 2004, no início do Governo Lula, a reconstrução da política pública para a educação profissional é indicada no documento publicado pela SETEC (Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica), chamado ‘Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica’ (POLÍTICAS, 2013). No íterim desta reforma, houve a expansão da rede federal de educação tecnológica, que se institucionalizou por meio da criação, em 2008, dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica criados pela Lei Federal nº 11.892, de 29/12/2008 (BRASIL, 2008a). Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) têm por finalidade e característica promover educação profissional e tecnológica em todos os seus níveis e modalidades para qualificar os cidadãos.

A lei de criação dos IFs apresenta também como propósito a realização de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores, bem como a certificação de competências profissionais e o desenvolvimento de atividades de extensão em articulação com o mundo do trabalho e atores sociais (BRASIL, 2008a, p.06). Dessa forma, o papel atribuído aos IFs qualifica-os como instituição executora e gestora de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica.

Entre os programas profissionalizantes de destaque, temos o Programa Mulheres Mil (PMM) lançado, inicialmente, em 2005, como projeto piloto nas regiões Norte e Nordeste do país, sendo instituído em 2011, por meio da Portaria nº 1015 (BRASIL, 2011b), como Programa Nacional, constituindo-se em uma das ações do Plano Brasil Sem Miséria.

O Plano Brasil Sem Miséria, como consta em seu decreto de criação, tem como finalidade superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. São eixos de atuação do Plano Brasil Sem Miséria: 1) garantia de renda; 2) acesso a serviços públicos e 3) inclusão produtiva (BRASIL, 2011a). O objetivo expresso destes programas é promover a qualificação profissional para melhorar a inserção no mundo do trabalho e, consequentemente, a renda. Estão inseridos neste eixo, o PRONATEC e o PMM (BRASIL, 2012).

## **A PROFISSIONALIZAÇÃO NO PROGRAMA MULHERES MIL**

A exemplo das diretrizes contidas no PMM, observamos no Brasil uma crescente implantação de políticas públicas voltadas às mulheres, em sintonia com as orientações internacionais e com a proposta de focalização do ideário neoliberal. A concentração de esforços em ações voltadas para o gênero feminino culmina em grande número de projetos e programas sociais direcionados para este público.

Desde o final dos anos de 1970, diversas mobilizações têm acontecido em torno da questão de gênero em todo o mundo. Em 1979, foi adotada pela Assembleia Geral da ONU a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Os documentos gerados por esta convenção são descritos como uma declaração internacional dos direitos das mulheres.

O governo brasileiro tem trabalhado com o intuito de implantar uma série de políticas voltadas para as mulheres, tendo assim cumprido os pressupostos da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW). Em 2003, o então presidente Lula criou a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003). No entanto, a competência desta secretaria foi definida somente em 2010, por meio da Lei nº 12.314, art. 22, que altera a lei anterior (BRASIL, 2010).

Pelo Decreto nº 8.030, de 20 de junho de 2013, já no governo Dilma, foram definidas as secretarias que comporiam a SPM, sendo elas: a Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres; a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (SEV); e a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas. Além destas, fazem parte da SPM o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que antes era vinculado ao Ministério da Justiça e, em 2003, passou a integrar a estrutura da SPM. Todas estas instâncias são responsáveis pela formulação e coordenação de políticas voltadas às mulheres, assim como atua em importantes foros dos organismos internacionais, tais como a ONU, Organização dos Estados Americanos (OEA) e MERCOSUL.

Um dos documentos norteadores das políticas públicas para as mulheres é o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que está na segunda versão. O objetivo é que o PNPM seja adotado pelos governos: federal, estaduais e municipais, bem como pelos movimentos sociais, como um instrumento de trabalho. Dessa forma, no executivo federal, as políticas públicas passam a ser orientadas pelo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), desdobradas pelos organismos governamentais de políticas para as mulheres – estaduais e municipais (BRASIL, 2004).

Assim como no governo anterior, no governo Dilma também observamos a influência das orientações internacionais nos assuntos relacionados à educação e ao trabalho nos planos governamentais, como por exemplo, na publicação do Plano Brasil Sem Miséria, instituído pelo Decreto nº 7.492 de 02/06/2011. Este plano tem por objetivo elevar a renda *per capita* da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso aos serviços públicos e propiciar o acesso da população pobre às oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva (BRASIL, 2011a). Este plano originou várias ações em nível federal, como o Programa Brasil Carinhoso e reuniu, sobre o mesmo decreto, programas já existentes e de grande importância governamental, como o Bolsa-Família (BRASIL, 2012). No campo educacional, a inclusão produtiva descrita no plano Brasil Sem Miséria dá-se por meio de programas específicos, como o PMM.

No ano 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou a Declaração do Milênio. Entre as metas estabelecidas, estão a erradicação da extrema pobreza e da fome, a promoção da igualdade entre os sexos, a autonomia das mulheres e a garantia da sustentabilidade ambiental por meio do denominado empoderamento das mulheres (PNUD, 2012). Em 2010, a Assembleia Geral da ONU criou, por unanimidade de votos, a ONU Mulheres, órgão encarregado de acelerar os processos para alcançar a igualdade de gênero e fortalecer a autonomia das mulheres. (ONU, 2013).

Os programas e ações educacionais voltados para as mulheres são formas compensatórias para aliviar as possíveis tensões no setor social e inseri-las no mercado consumidor. Embora a orientação de focalizar mulheres como beneficiárias de políticas públicas esteja presente nos documentos mais recentes dos organismos multilaterais, não é um

episódio isolado do conjunto de políticas acordadas entre esses organismos e o Estado brasileiro desde a década de 1990. Conforme análise de Fonseca (1995), em documentos do próprio BM, os empréstimos aos países de baixa renda privilegiam, primeiramente, os programas de baixo custo para o ensino fundamental, a fim de prover instrução básica para crianças e mulheres.

No entendimento do BM, o nível básico de ensino contribuiria para maior aceitação, por parte das mulheres, dos programas de controle da natalidade, bem como seriam um estímulo à intensificação de sua participação na vida produtiva. Segundo esta agência, a contenção demográfica seria necessária para a preservação dos recursos naturais, para a melhoria da saúde feminina e da situação econômica familiar, visto que o aumento da taxa demográfica incrementaria a pobreza (FONSECA, 1998). Tais temas estão presentes nas políticas públicas para as mulheres até hoje, a exemplo do que ocorre no PMM, em que disciplinas como noções de saúde da mulher, relações humanas e educação ambiental fazem parte do conteúdo básico da profissionalização.

### CONTRADIÇÕES PRESENTES NO PROGRAMA MULHERES MIL

O principal instrumento norteador da formação das mulheres é o Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito. O Guia reúne “processos, metodologias, ferramentas técnicas e currículos” com o intuito de promover às mulheres o “acesso e a permanência em sala de aula e formação em áreas profissionais específicas” (BRASIL, 2011d, p. 04).

A metodologia empregada no PMM tem origem na experiência dos *Colleges* canadenses e, devido à parceria Brasil – Canadá de “promoção da equidade e nas ações com populações desfavorecidas ao longo de 10 anos”, ela está presente nesta política brasileira, conforme cita o referido Guia (BRASIL, 2011d, p. 04). O sistema canadense é denominado ARAP (Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia) e consiste em “certificar todas as aprendizagens formais ou não formais e proporcionar a qualificação nas áreas necessárias à complementação da qualificação” (BRASIL, 2011d, p. 04). O Sistema de Acesso, Permanência e Êxito possui um diferencial em relação ao método canadense por contemplar “instrumentos e mecanismos de acolhimento [...] acompanhamento dos egressos e dos impactos gerados na família e na comunidade” (BRASIL, 2011d, p. 04).

Conforme orientações do Guia Metodológico, o Plano Educacional do PMM deve ser elaborado de acordo com a realidade de cada comunidade e do universo das mulheres (BRASIL, 2011d, p. 21). A qualificação pode ser realizada em módulos, respeitando os tempos e espaços. É importante identificar as lacunas de conhecimento em relação à escolaridade, ao emprego e à renda, pois todas estas informações orientarão a construção do itinerário formativo (BRASIL, 2011d, p. 22).

O itinerário formativo é o “percurso educacional a ser percorrido em face dos objetivos apresentados e das lacunas de conhecimento identificadas” e deve contemplar o módulo educacional central e temas transversais (BRASIL, 2011d, p. 23). O objetivo do resgate do conhecimento prévio das mulheres, por meio da metodologia ARAP, é despertar o interesse das mesmas no processo de formação, bem como estabelecer vínculo com o PMM para garantir a permanência delas.

A ARAP consiste em proporcionar qualificação nas áreas necessárias à complementação da profissionalização inicial. Para a sua efetivação seria necessária uma avaliação profunda da história educacional e profissional de cada uma das alunas, o que torna o projeto ambicioso, considerando, principalmente, o curto espaço de tempo que as mulheres permanecem vinculadas ao PMM. Supondo que esta análise aprofundada dos conhecimentos prévios das mulheres acontecesse, existiria ainda a possibilidade dos gestores do programa se depararem com histórias muito diversificadas, que demandariam um acompanhamento específico de profissionais especializados durante o curso, ainda mais se as mulheres atendidas fossem provenientes de bairros sem uma identidade social e profissional comum, como é o caso, por exemplo, da aplicação do PMM no município de Umuarama, estado do Paraná. (MANTOVANI, 2015).

O problema da avaliação da trajetória profissional e educacional das mulheres poderia ser minimizado se o público-alvo do PMM se concentrasse em regiões com características econômicas semelhantes, como é o caso das marisqueiras do Rio Grande do Norte. A aplicação do PMM, pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), para as mulheres marisqueiras tem sido anunciada como um dos casos de sucesso do programa (SANTOS et al., 2014). Estas mulheres possuem uma história de vida semelhante, pois trabalham com a pesca artesanal, estão cadastradas na colônia de pesca da microrregião salineira, possuem renda familiar mensal inferior a um salário mínimo e baixa ou nenhuma escolaridade. A execução do PMM em regiões semelhantes a estas justificar-se-ia, pois estas possuem um público-alvo mais próximo ao perfil vulnerável constante nos documentos oficiais do PMM.

Além disso, não está previsto nos IFs a contratação de profissionais para a finalidade específica de atender ao público do PMM, sendo assim, os funcionários existentes na instituição deslocados para exercerem as atividades relacionadas ao PMM, o que amplia significativamente a quantidade das tarefas que realizam, gerando sobrecarga de trabalho.

A formação profissional das mulheres no PMM é conduzida pelo Catálogo Nacional de Cursos FIC, elaborado pelo MEC, para direcionar a oferta dos cursos do PRONATEC, contando com 644 diferentes opções de cursos FIC, distribuídos em 13 eixos tecnológicos. Neste Catálogo, encontram-se listados os cursos que podem compor a formação profissional das mulheres participantes do programa, os quais são classificados dentro de eixos que os dividem por similaridade de ação e cujas nomenclaturas

indicam a profissão a ser habilitada, como: Salgadeira, Maquiador, Agricultor Familiar, entre outros. A terceira edição do Catálogo, vigente em 2013, exclui a opção do curso de Panificação e Confeitaria, dividindo-o em quatro diferentes cursos: Panificador, Ajudante de Padeiro, Auxiliar de Confeitaria e Confeiteiro. As características dos cursos FIC são, principalmente, a baixa carga horária, sendo a maioria de 160 horas. Esse fato indica a necessidade de formação de mão de obra para o trabalho simples, com o intuito de propiciar saberes utilitaristas e não saberes complexos, tendo em vista as modificações tecnológicas do mundo do trabalho.

Entende-se que a formação complexa congrega o aumento da escolaridade, como um dos elementos centrais, entre outros saberes socialmente necessários. Este aspecto não é contemplado no PMM, cuja formação está voltada para o trabalho simples. Desse modo, além de prever a inserção em setores em que predominam as atividades informais e precarizadas, recai sobre as mulheres, individualmente, a responsabilidade pela formação profissional complexa. Tal aspecto é bastante difícil de se concretizar ao considerarmos a classe social a que essas mulheres originam e pertencem, assim como a trajetória educacional e profissional vivenciada.

O Guia define que a formação das mulheres deve ocorrer por meio de módulo educacional central que contemple disciplinas como: Português, Matemática, Informática, Artes, Cooperativismo, Empreendedorismo, Direitos da Mulher, Saúde da Mulher, Relações Humanas, Gestão e Comportamento Sustentável, entre outras. Entendemos que as disciplinas de empreendedorismo e cooperativismo têm como função apresentar às mulheres formas para que se responsabilizem pela conquista do posto de trabalho, uma vez que se reconhece a impossibilidade de inserção no segmento formal de trabalho. Conforme discute Antunes (2011), vive-se a degradação do trabalho contratado e regulamentado, que foi predominante no século XX, substituindo-o pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo” e “trabalho voluntário”. Promover a cultura empreendedora por meio da educação, na perspectiva trazida pelo PMM, significa difundir valores voltados à prática de comportamentos individuais, desenvolver iniciativas de gestão do próprio negócio, participar e fomentar a geração de renda em abandono da ideia de emprego no mercado formal assalariado.

## CONCLUSÃO

Salientamos que a profissionalização focalizada nas mulheres pobres tem evidenciada a incapacidade do Estado em oferecê-la ao conjunto da população, principalmente em decorrência da racionalização de gastos com as áreas sociais. Consideramos, ainda, que, a forma como tem sido desenhada a política de qualificação profissional direcionada à população pobre, em especial, no Programa Mulheres Mil (PMM), traz aspectos bastante contraditórios, quais sejam: a) não articulação com a ampliação dos níveis da

escolaridade; b) atividades formativas pautadas no trabalho simples e não relacionadas à modernização do mundo produtivo e aos avanços tecnológicos; c) inserção em setores precarizados do mundo do trabalho.

Desse modo, a concepção de formação profissional difundida pelo PMM ancora-se na ideia de que a geração de emprego e renda depende de nível elementar de formação profissional, sendo responsabilidade de cada sujeito dinamizar suas estratégias de sobrevivência para diminuir sua condição miserável e, principalmente, contrabalancear a não absorção no mercado de trabalho formal. Esta perspectiva corrobora com a inserção precarizada da mulher no mundo do trabalho, no caso do PMM analisado, no segmento informal do setor de serviço.

ALANIZ, Erika Porceli; MANTOVANI Talita Rafele D'Agostini; LUVIZOTTO, Caroline Kraus. Professional training policy in Brasil: an analyses of the Programa Mulheres Mil. *ORG & DEMO* (Marília), v. 16, n. 2, p. 85-100, Jan./Jun., 2016.

**ABSTRACT:** We aimed with this article is to discuss the present contradictions in the analysis of Mulheres Mil Program proposal, toward the professionalization in basic level of women considered in social vulnerability situation. The institutionalization of MMP (Mulheres Mil Program) is a strategy of public policy focus in the context of State rationalization, causing spending cuts of social policies which have universalizing bias. It is a bibliographic and documentary research, whose analysis emphasizes the contradictory dimensions of the professional training proposal in MMP based on the context of the professional education reform since 1990. Among the MMP aspects evidenced are: a) not articulation with the school levels enlargement; b) activities of formation based on simple work and not related to technological advances; and c) the insertion in less developed sectors in world of work.

**KEYWORDS:** professional education; public policy; gender; state reform

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2011. 213p.
- ALANIZ, E. P. A política pública de formação para economia solidária no Brasil (2003-2011): análise de um projeto PROESQ/PNQ executado pela Rede Abelha/RN e do CFES nacional. 2012. 371 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- AZEREDO, B. **Políticas Públicas de Emprego:** a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.
- BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación:** examen Del Banco Mundial. Washington, EUA: Banco Internacional de Reconstrucción, 1996.
- BRASIL. **Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm). Acesso em: 15 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília, DF: Presidência da República, 2004. .
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Brasília. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm)> Acesso em: 29 abr. 2013.

- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.314 de 19 de agosto de 2010**. Brasília. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12314.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12314.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria. Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011a**. Brasília. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)> Acesso em: 30 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.015 de 21 de julho de 2011b**. Brasília. 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/legislacao-2/legislacao/arquivos/portaria-mulheres-mil-n-1015.pdf>> Acesso em: 28 nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília. 2011c. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf)> Acesso em: 30 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito**. Brasília. 2011d. Programa Mulheres Mil. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12299:programa-mulheres-mil-&catid=267:programa-mulheres-mil-&Itemid=602](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12299:programa-mulheres-mil-&catid=267:programa-mulheres-mil-&Itemid=602)>. Acesso em: 02 maio 2013.
- \_\_\_\_\_. **Revista um ano de resultados do Plano Brasil sem miséria**. Brasília. 2012. Disponível em: <<http://www.brasilemmiseria.gov.br/documentos>> Acesso em: 03 ago. 2012.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 333 de 10 de julho de 2003. **Plano Nacional de Qualificação (PNQ)**. Brasília, DF: MTE, SPPE, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Departamento de Qualificação Profissional. **PLANFOR-Plano Nacional de Qualificação**. Brasília, DF: FAT, 2001.
- BEHRING, E.R; BOSCHETTI, I. **Política Social: história e fundamentos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. v.2
- BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, p.545-562, set./dez., 2011.
- CUNHA, L. A. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: FLACSO, 2005.
- CUNHA, L. A. Ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.111, p.47-70, dez., 2000.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**. São Paulo, n.17, p.86-101, mar./maio, 1993.
- FISCHER, J. Poder local: um tema em análise. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 26, p.105 -113, out./dez., 1992.
- FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v.24, n.1, p. 37-69, 1998.
- GUILHON, M. V. M. **Avaliação do PLANFOR entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesse em torno da política: uma trajetória em torno da tecnificação**. 2005. Tese (Doutorado em Economia aplicada) – Instituto de Economia Aplicada, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- KUENZER, A. As políticas de educação profissional. In: MOLL, J. (Col.). **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios, tensões, possibilidades**. Porto Alegre: ArtMed, 2010. p. 253/270.

- LESSA, S. E. C. **A sofisticação da aprendizagem simples e a abordagem da pobreza:** políticas de formação para o trabalhador pobre. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MANTOVANI, Talita Rafaela D'Agostini. **A política de formação profissional no Programa Mulheres Mil:** uma análise da experiência desenvolvida no Instituto Federal do Paraná. 2015.134f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2015.
- MÉSZÁROS, I. **Para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2002.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica.** Brasília. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p\\_publicas.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf)>. Acesso em: 02 mai. 2013.
- OLIVEIRA, R. **Agências multilaterais e a educação profissional brasileira.** Campinas, São Paulo: Alínea, 2006. p.120.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (BRASIL). **A ONU e as mulheres.** Brasília. Disponível em <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-as-mulheres/>>. Acesso em: 06 nov. 2013.
- PROGRAMA NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Disponível em <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 23 ago. 2012.
- RETONES, F. D. Desempleo y cooperativismo. **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.** Valencia, n. 35, p. 161-175, ago., 2000.
- RUMMERT, S.; AGEBAILE, E.; VENTURA, J. Educação da classe trabalhadora brasileira: expressão do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Brasileira de Educação.** Campinas, v.18, n.54, p.771-799, jul/set., 2013.
- SANTOS, V. G. (et al). 100 pescadoras, Mulheres 1000: Intervenção do IFRN Câmpus Macau na Educação, Cidadania e Profissionalização das Marisqueiras na Região Salineira do RN. In: IV Encontro Nacional dos Núcleos de Pesquisa Aplicada em Pesca e Aquicultura, 4, 2012, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos...** Foz do Iguaçu: Essentia. Disponível em: [www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/ENNUPAS/article/.../1428](http://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/ENNUPAS/article/.../1428) Acesso em: 25 nov. 2014.

---

Submetido em: 30/10//2015

Aceito em 17/02/2016

