

ELISABETE CORCETTI

**ANÁLISE DO POLICY DESIGN DO PROGRAMA MULHERES
MIL: CAMINHOS DA INCLUSÃO?**

Tese apresentada à Universidade Federal
de Viçosa, como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em Economia
Doméstica, para obtenção do título de
Doctor Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

Corcetti, Elisabete, 1970-

C793a Análise do policy design do Programa Mulheres Mil :
2018 caminhos da inclusão? / Elisabete Corcetti. – Viçosa, MG, 2018.
xiii, 202f. : il. ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Maria das Dôres Saraiva de Loreto.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Mulheres - Condições sociais. 2. Política pública.
3. Desenvolvimento social. 4. Política social. I. Universidade
Federal de Viçosa. Departamento de Economia Doméstica.
Doutorado em Economia Doméstica. II. Título.

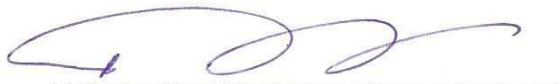
CDD 22. ed. 305.4

ELISABETE CORCETTI

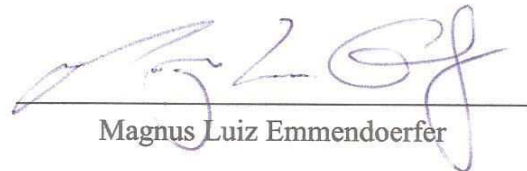
**ANÁLISE DO POLICY DESIGN DO PROGRAMA MULHERES
MIL: CAMINHOS DA INCLUSÃO?**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 19 de novembro de 2018.



Ricardo Correa Gomes



Magnus Luiz Emmendoerfer



Daniela Leandro Rezende



Karla Maria Damiano Teixeira



Maria das Dores Saraiva de Loreto
(Orientadora)

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE TABELAS	v
LISTA DE QUADROS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	viii
RESUMO	x
ABSTRACT	xii
1 A TEMÁTICA DO ESTUDO E SEU ENFOQUE METODOLÓGICO	1
1.1 Introdução	1
1.2 Métodos de pesquisa	10
1.2.1 O tipo de pesquisa	11
1.2.2 As técnicas de coleta de dados	12
1.2.3 Participantes da pesquisa	13
1.2.4 Procedimentos de análise de dados	14
1.3 Referências	19
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	25
2.1 Introdução	25
2.2 O <i>policy design</i> nas políticas públicas	26
2.2.1 A definição do problema e os objetivos descritos para a política	31
2.2.2 As populações-alvo	31
2.2.3 As regras	32
2.2.4 Os instrumentos	33
2.2.5 Os agentes e as estruturas de implementação	36
2.2.6 As lógicas	37
2.2.7 Os pressupostos subjacentes	38
2.3 A construção social e o <i>policy design</i>	38
2.4 Referências bibliográficas	45
3 ANÁLISE DOS RESULTADOS	49
4 Artigo 1: Efeitos do Programa Mulheres Mil: Metanálise no período de 2011/2017 .	50
Effects of the Thousand Women Program: Meta-analysis in the period 2011/2017 ...	50
4.1 Introdução	51
4.2 As políticas públicas para as mulheres	52
4.2.1 O Programa Mulheres Mil	54
4.3 Análise dos resultados	60
4.4 Conclusões	67
4.5 Referências	68
5 Artigo 2: O <i>instrument constituency</i> no subsistema político de educação profissional: formação e interação da rede de atores na geração do Programa Mulheres Mil	74
The instrument constituency in the policy subsystem of professional education: training and interaction of the network of actors in the generation of the Thousand Women Program	74
5.1 Introdução	74
5.2 Revisão de literatura	76
5.2.1 As redes de atores e o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon	76
5.2.2 A conjuntura político-social da educação profissional brasileira a partir de 2003	81

5.3	Procedimentos metodológicos.....	83
5.4	Análise e discussão dos resultados	84
5.5	Conclusões	92
5.6	Referências.....	93
6	Artigo 3: O <i>Instrument Constituency</i> e a construção discursiva dos problemas e das soluções no <i>policy-making</i> do Programa Mulheres Mil.....	96
	The Instrument Constituency and the discursive construction of problems and solutions in the policy-making of the Thousand Women Program	96
6.1	Introdução	96
6.2	A construção dos problemas na <i>policy-making</i> e o subsistema político.....	98
6.3	Procedimentos metodológicos.....	101
6.4	Análise e discussão dos resultados	102
6.4.1	A lógica da rede de atores do Programa Mulheres Mil.....	102
6.4.2	A qualificação profissional como instrumento político do Programa Mulheres Mil.....	106
6.4.3	A metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia como técnica legitimada	108
6.4.4	O módulo de acesso.....	109
6.4.5	O módulo de permanência e êxito.....	111
6.5	Conclusões	112
6.6	Referências.....	113
7	Artigo 4: O discurso político sobre a qualificação profissional de mulheres desfavorecidas: emancipação ou hegemonia?	117
	The political discourse on the professional qualification of disadvantaged women: emancipation or hegemony?	117
7.1	Introdução	118
7.2	Revisão de literatura	119
7.2.1	A construção social e o policy design	119
7.2.2	A construção social do gênero	122
7.3	Procedimentos metodológicos.....	125
7.3.1	Configuração do corpus de análise	126
7.3.2	Categorias analíticas.....	126
7.4	Análise e discussão dos resultados	127
7.5	Conclusões	136
7.6	Referências.....	137
8	Artigo 5: A construção social de mulheres no Programa Mulheres Mil: olhares dos agentes implementadores	140
	The social construction of women in the thousand women program: implementing agents' view.....	140
8.1	Introdução	140
8.2	Revisão de literatura	143
8.3	Procedimentos metodológicos.....	146
8.4	Análise e discussão dos resultados	148
8.5	Conclusões	154
8.6	Referências.....	156
9	Artigo 6: Trajetória das políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal: avanços e descontinuidades.....	160
	Public policy route of education and adult education in Portugal: advances and discontinuities	160
9.1	Introdução	161

9.2 As políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal, a partir de 1999.....	162
9.3 Procedimentos metodológicos.....	168
9.4 Análise e discussão dos resultados	170
9.4.1 Definição do problema e os objetivos descritos para a política.....	172
9.4.2 Populações-alvo	174
9.4.3 Agentes de implementação	176
9.4.4 Instrumentos.....	178
9.5 Conclusões	180
9.6 Referências.....	182
10 Elementos do <i>policy design</i> do Programa Mulheres Mil e do Programa Qualifica: uma análise geral	185
10.1 A definição do problema.....	185
10.2 Os objetivos das políticas.....	186
10.3 O público-alvo	187
10.4 Os Agentes e as estruturas de implementação	188
10.5 As regras	188
10.6 Os instrumentos.....	189
10.7 Proposta de estrutura para o PMM	190
10.8 Referências.....	191
11 CONCLUSÕES FINAIS	193
APÊNDICES	198
APÊNDICE A	199
ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – IDEALIZADOR DO PROGRAMA	199
APÊNDICE B.....	201

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1 – Pressupostos da Construção Social e do Policy Design.....	39
Tabela 2 – Distribuição das dissertações e teses segundo o tipo de trabalho.....	61
Tabela 3 – Distribuição das dissertações e teses segundo o número de trabalhos por ano	61
Tabela 4 – Distribuição das dissertações e teses segundo o estado	62
Tabela 5 – Distribuição das dissertações e teses segundo a abordagem metodológica.....	62
Tabela 6 – Distribuição das dissertações e teses segundo a técnica de coleta de dados.....	63
Tabela 7 – Distribuição das dissertações e teses segundo a análise de dados.....	64
Tabela 8 – Distribuição dos efeitos produzidos pelo PMM segundo as dissertações e teses	64

LISTA DE QUADROS

	Página
Quadro 1 – Arcabouço teórico-metodológico da ADC	14
Quadro 2 – Categorias linguístico-discursivas de análise textual.....	17
Quadro 3 – Modos gerais de operação da ideologia.....	18
Quadro 4 – Rede de atores do Programa Mulheres Mil na primeira fase.....	103
Quadro 5 – Cursos oferecidos pelo Programa Mulheres Mil por eixos tecnológicos	110
Quadro 6 – Pressupostos da Construção Social e do <i>Policy Design</i>	120
Quadro 7 – Cursos oferecidos pelo Programa Mulheres Mil nos estados brasileiros	133

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 – Diagrama da estrutura do <i>policy design</i>	30
Figura 2 – Diagrama do Projeto Mulheres Mil	57
Figura 3 – Passo a passo da execução Pronatec/BSM Mulheres Mil	60
Figura 4 – Elementos da Lógica de Funcionamento do PMM.....	105
Figura 5 – Cenário da realidade da mulher beneficiária do PMM	106
Figura 6 – Etapas de Intervenção da Qualificação	177
Figura 7 – Proposta de estrutura para o PMM.....	191

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCC	Associação dos <i>Community Colleges</i> Canadenses.
ACDI	Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional.
ADC	Análise do Discurso Crítica.
ANQ, IP	Agência Nacional para a Qualificação, Instituto Público.
ARAP	Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia.
CEFET	Centros Federais de Educação Tecnológica.
CEPM	Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres.
CERTIFIC	Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada.
CIDA	Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional.
CNO	Centros Novas Oportunidades.
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico.
CQEP	Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional.
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social.
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
CRVCC	Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.
DGFV	Direção-Geral de Formação Vocacional.
EAfs	Escolas Agrotécnicas Federais.
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos.
ETFs	Escolas Técnicas Federais.
FAPES	Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo.
FIC	Formação Inicial e Continuada.
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvido da Educação Básica.
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano.
IEFP, I.P.	Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P.
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo.
IFs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
MEC	Ministério da Educação.

OIT	Organização Internacional do Trabalho.
ONU	Organizações das Nações Unidas.
ORVC	Orientação, Reconhecimento e Validação de Competências.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento.
PQ	Passaporte Qualifica.
PDV	Portfólio de Desenvolvimento Vocacional.
PIC	Projeto Individual de Carreira.
PIE	Plano Individual de Encaminhamento.
PIPE	Promoção de Intercâmbio de Conhecimento para a Promoção da Equidade.
PLAR	Prior Learning Assessment and Recognition.
PMM	Programa Mulheres Mil.
PNAS	Política Nacional de Assistência Social.
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
PRA	Portfólio Reflexivo de Aprendizagem.
PROEJA	Programa de Educação de Jovens e Adultos.
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.
PROUNI	Programa Universidade para Todos.
RVCC	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.
REDE CERTIFIC	Rede Nacional de Certificação Profissional.
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.
SIGO	Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa.
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica.
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres.
SUAS	Sistema Único de Assistência Social.
SUSAN	Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional.
UFV	Universidade Federal de Viçosa.

RESUMO

CORCETTI, Elisabete, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, novembro de 2018. **Análise do policy design do Programa Mulheres Mil: Caminhos da inclusão?** Orientadora: Maria Das Dores Saraiva de Loreto. Coorientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira.

Esta tese teve como objetivo geral analisar o *policy design* e a trajetória do Programa Mulheres Mil (PMM), bem como identificar os mecanismos que sustentam a manutenção das desigualdades, a fim de desestabilizá-los. Para alcançar este objetivo, analisou-se o *design* do Programa Mulheres Mil, segundo a estrutura de análise do *policy design* de Schneider e Ingram. O estudo fez uso da pesquisa qualitativa, orientando-se epistemologicamente pela análise de documentos, no entanto, de modo complementar, recorreu-se a outros dados provenientes de entrevista e de observação. Realizou-se também a triangulação de dados do Programa Mulheres Mil com o Programa Qualifica, em Portugal, com a finalidade de propor novos caminhos para a política pública, no Brasil. Em termos dos procedimentos de análise, foi utilizada a análise de discurso crítica. Os resultados da pesquisa permitiram compreender como as construções sociais orientaram a formulação, a implementação e os efeitos do Programa Mulheres Mil, haja vista que o discurso do programa tem efeitos ideológicos que reproduzem as hierarquias existentes entre homens e mulheres no mercado de trabalho e mantêm o *status quo* de mulheres pobres. Os efeitos não esperados do programa têm estreita relação com a construção social de mulheres pobres, e as suas regras, que operam em função da sua metodologia de acesso, permanência e êxito, são vistas como os mecanismos que sustentam e mantêm as desigualdades e as relações assimétricas de poder no Programa Mulheres Mil. Já a política, em Portugal, possibilitou maior justiça social para aqueles que foram certificados, pois teve o maior foco no aumento da escolaridade, em um mundo em que a certificação é ainda um instrumento valorizado pela sociedade. Portanto, como forma de superar os obstáculos do Programa Mulheres Mil e respeitar os projetos de vida das mulheres, sugere-se uma estrutura modular que atenda as mulheres que desejarem inclusão educacional, com a possibilidade de um pré-nivelamento para as que almejem a continuidade dos estudos, seja realizando posteriormente o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), seja ingressando em cursos regulares na modalidade Proeja Técnico e FIC dos Institutos Federais de Educação ou de outras instituições de ensino. Logo, este estudo contribui para o maior entendimento

de que as construções sociais também são atributos políticos importantes, que se incorporam ao discurso político e aos elementos do *policy design*, com possibilidades para a alteração ou a manutenção do *status quo* de determinados grupos. Ele também auxilia na maior compreensão da influência das redes de atores no processo político, ao contrário das proposições de Ingram, Schneider e DeLeon, que destacam e enfatizam a agência de políticos públicos eleitos na formulação e na reprodução de políticas públicas.

ABSTRACT

CORCETTI, Elisabete, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, November, 2018.
Analysis of the Thousand Women Program's Policy Design: paths of inclusion?
Adviser: Maria das Dores Saraiva de Loreto. Co-adviser: Suely de Fátima Ramos Silveira.

The aim of this thesis is to analyze the policy design and trajectory of the Thousand Women Program (PMM) and identify the mechanisms that sustain the inequalities to disrupt them. In order to reach this goal, the design of the program was analyzed according to the Schneider and Ingram's policy design framework. The study made use of the qualitative research, being oriented epistemologically by the analysis of documents; however, in a complementary way, other data from interview and observation were used. Triangulation of data from the Thousand Women Program with the Qualifica Program in Portugal was also carried out with the purpose of proposing new paths for public policy in Brazil. In terms of the analysis procedures, the research made use of critical discourse analysis. The results of the research allowed us to understand how social constructions guided the formulation, implementation and effects of the Thousand Women Program, given that the discourse of the program has ideological effects, reproducing the existing hierarchies between men and women in the labor market and maintaining the status quo of poor women. The unexpected effects of the program are closely related to the social construction of poor women, and its rules, which operate in collaboration with the "access, permanence and success methodology", are the mechanisms that sustain and maintain inequalities and the asymmetrical power relations in the Thousand Women Program. On the other hand, politics in Portugal has allowed greater social justice for those who were certified, since it had the greatest focus on increasing schooling, in a world in which certification is still an instrument valued by society. Therefore, as a way of overcoming the obstacles of the Thousand Women Program and respecting the life projects of women, a modular structure is suggested that caters to those women who desire educational inclusion, with the possibility of pre-leveling for those who aim for continuity of the studies, or to carry out the National Examination for Certification of Competences of Young People and Adult (Encceja), or to enter regular courses in the Proeja Técnico and FIC modality of the Federal Institutes of Education or other educational institutions. Thus, this study contributes to a greater understanding that social constructs are also important political

attributes that incorporate political discourse and policy design elements and can contribute to the change or maintenance of the status quo of particular groups. It also assists in a better understanding of the influence of actor networks in the political process, unlike the propositions of Ingram, Schneider, and DeLeon that emphasize the agency of elected public politicians in the formulation and reproduction of public policy.

1 A TEMÁTICA DO ESTUDO E SEU ENFOQUE METODOLÓGICO

1.1 Introdução

O incentivo para a realização da pesquisa na temática da educação e formação de adultos, com foco no gênero, deve-se ao fato de que, como professora do IFES, participei do Programa Mulheres Mil, em 2012, o que me despertou o interesse em aprofundar meus conhecimentos sobre o processo de construção social do referido programa, seus dilemas e seus limites. Em função disso, em 2015 ingressei no curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica (PPGED) da Universidade Federal de Viçosa, MG, que tem como área de concentração a Família e Sociedade e como uma de suas linhas de pesquisa “Família, Políticas Públicas, Desenvolvimento Humano e Social”.

Com base na minha experiência prévia de campo, após analisar os efeitos do Programa Mulheres Mil no Espírito Santo foi possível constatar que um dos seus limites está associado ao acesso restrito das mulheres ao mercado de trabalho formal e às dificuldades na elevação da escolaridade, especialmente no que se refere à certificação dos saberes adquiridos ao longo da vida, uma vez que há uma contradição entre o discurso do programa e sua prática concreta, pois o processo de qualificação e aprendizagem tende a reforçar a formação das subjetividades femininas associadas à domesticidade, o que limita a inclusão educacional/produtiva e a equidade de gênero (CORCETTI et al., 2017; CORCETTI; SOUZA; LORETO, 2018).

Outra limitação do *policy design* do programa relacionava-se com os tipos de cursos oferecidos às mulheres participantes; a baixa utilização da infraestrutura e dos recursos humanos existentes nos Institutos Federais de Educação, recorrendo-se a parceiros para a execução dos projetos pedagógicos do programa; e o alto custo financeiro da parceria realizada entre o Brasil e o Canadá. Portanto, esses fatos motivaram o desenvolvimento desta tese.

A pesquisa partiu do pressuposto que o Brasil, na década de 2000, promoveu uma redução de sua desigualdade socioeconômica, apoiada pela recuperação econômica brasileira, pela valorização do salário mínimo, pela geração de novos empregos formais, pela difusão do Programa Bolsa Família (PBF), pela baixa inflação e pelo aumento do

crédito. Essa conjuntura favoreceu o poder de compra das famílias pobres, ampliando seu acesso a equipamentos domésticos, vestuário e alimentos (DEDECCA, 2015).

Dedecca (2015) argumenta que a queda da desigualdade, na década de 2000, teve a evolução da renda corrente das famílias e de seu poder de compra como centrais. Entretanto, os indicadores socioeconômicos da década de 2010 revelaram ainda um estado de desigualdade socioeconômica em patamares elevados. Uma em cada seis pessoas das famílias em extrema pobreza, em 2011, era analfabeta, enquanto uma para 150 das famílias do extrato superior estava nessa situação.

Entretanto, apesar da intensa geração de postos de trabalhos formais nesse período, a taxa de desemprego das famílias em extrema pobreza cresceu e o grau de formalização das ocupações de seus membros ativos reduziu, verificando-se uma queda importante na renda total dessas famílias, que se apoiam na transferência de renda do PBF. Os indicadores de mercado de trabalho e renda também evidenciaram a ausência de modificação das condições de inserção econômica ou produtiva desse segmento da população, ao contrário dos indicadores das famílias do décimo superior, que apresentaram melhoria generalizada (DEDECCA, 2015).

O autor acrescenta que a ampliação da política pública de combate à pobreza tem como pressuposto que essa [...] “população-alvo apresenta desvantagens estruturais que não permitem que estas automaticamente tenham condições de superá-las” (DEDECCA, 2015, p. 23). Além disso, assume que compete ao Estado realizar políticas públicas que promovam a transformação estrutural das condições de vida desse grupo-alvo.

As desigualdades de gênero também constituem um problema social no Brasil. Segundo o IPEA (2015), se no campo educacional as mulheres estão, em geral, em melhor posição que os homens, essa vantagem não se reflete no mercado de trabalho, em que a maior parte dos indicadores, entre 1995 e 2015, demonstra uma hierarquia estancada, na qual o topo é ocupado pelos homens brancos e a base pelas mulheres negras.

Os indicadores também evidenciam que quase metade das brasileiras em idade ativa está fora do mercado de trabalho. Diante disso, o viés de gênero é bastante evidente, fazendo com que, entre as mulheres, seja muito maior a proporção de pessoas sem renda, o que está diretamente relacionado à menor participação feminina no mercado de trabalho (IPEA, 2015).

Bruschini (2007) registrou os contrastes da situação das mulheres no mercado de trabalho, observando, de um lado, o aumento constante da participação feminina e, de

outro, o grande desemprego de mulheres e a má qualidade do trabalho feminino, ou seja, ali, a conquista de bons empregos e o acesso a carreiras e profissões de prestígio para as mulheres escolarizadas, e aqui, a prevalência do trabalho feminino em atividades precárias e informais.

De acordo com Segnini (2000), a precariedade no trabalho é um processo social que atinge atualmente homens e mulheres no mercado laboral, porém as mulheres já estavam em maior número nas ocupações precárias e ainda presenciam taxas maiores de informalidade e precariedade, apesar dos indicadores de escolaridades mais elevados.

Segundo o IBGE (2017), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, realizada em 2016, demonstra que as mulheres apresentam proporções maiores que a dos homens para os níveis mais elevados: 16,9% delas possuíam nível superior completo, enquanto 13,5 % deles haviam alcançado esse nível. As mulheres brasileiras têm em média 8,2 anos de estudo, enquanto os homens têm 7,8 anos. Todavia, é importante destacar que a média geral, de 8,0 de anos de estudo das pessoas com 25 anos ou mais de idade, é baixa, pois a meta do Plano Nacional de Educação (PNE), no seu último ano de vigência, era alcançar 12 anos, no mínimo, para alguns grupos mais vulneráveis, dentre elas a população negra e a população da Região Nordeste.

Segundo o IBGE (2014), no Brasil, as mulheres que se movimentaram para ocupações de nível superior são predominantemente brancas, enquanto as mulheres oriundas de classes mais pobres, em sua maioria negras, se dirigem para a produção na indústria e para o setor de prestação de serviços, com destaque para o serviço doméstico, setor em que persistem os níveis salariais mais baixos e o maior nível de informalidade.

Por sua vez, mesmo considerando as dificuldades gerais para a melhoria da escolaridade brasileira, a maior escolarização das mulheres ainda não reflete uma renda maior e melhores oportunidades no mercado de trabalho, pois elas têm rendimentos menores que dos homens e chances inferiores de ocupar cargos de direção nas empresas e na política (LOSCHI, 2017).

De acordo com o IPEA (2015), a responsabilização das mulheres pelo trabalho doméstico não remunerado também continua sendo o padrão predominante na sociedade brasileira, ou seja, 91% das mulheres declararam realizar atividades domésticas; no caso dos homens, em 2015, 53% realizavam afazeres domésticos. Entre aquelas com renda de até um salário mínimo, 94% dedicavam-se aos afazeres domésticos, sobrepondo a 79,5% de mulheres com renda superior a oito salários mínimos.

Bruschini (2007) acrescenta que a persistência da responsabilização das mulheres pelas atividades domésticas e pelos cuidados com os filhos e outros familiares indica a continuidade de modelos tradicionais, que sobrecarregam as novas trabalhadoras, em virtude do tempo consumido com as tarefas do cuidado. Segundo Crompton e Lyonette (2005) e Mandel e Semyonov (2006), essa situação não é específica de países em desenvolvimento. Tanto na Europa quanto nos Estados Unidos existem versões modernas da divisão do trabalho tradicional: homens e mulheres participam do mercado de trabalho, todavia, as mulheres continuam especialistas no trabalho doméstico.

Sendo assim, os principais desafios às mulheres pobres, no Brasil, referem-se à dificuldade de acesso ao mercado de trabalho e aos serviços públicos universais e à luta contra a discriminação racial e salarial.

Na visão de Pires (2017), as políticas públicas seriam o principal instrumento, disponível aos governos, para enfrentar os problemas associados às desigualdades. No entanto, segundo o autor, a relação entre as políticas públicas e as formas de desigualdade é ambígua, pois, por um lado, algumas ações governamentais são formais e desenhadas com o objetivo de reduzir as desigualdades, mas, por outro lado, outras iniciativas podem levar ao caminho oposto, seja exacerbando as desigualdades já existentes seja criando nichos de exclusão.

O supracitado autor alerta sobre os riscos nas iniciativas direcionadas para a redução dos efeitos da exclusão socioeconômica e para o fomento da equalização da cidadania. Além das políticas públicas poderem ser insuficientes, subfinanciadas ou desarticuladas, há ainda o risco de as operações de implementação dessas políticas reproduzirem as desigualdades existentes na sociedade, instituindo um paradoxo em que as iniciativas desenhadas para reduzir as desigualdades possibilitam a sua reprodução.

Logo, as entidades governamentais, partindo do pressuposto que as políticas públicas são um importante instrumento para enfrentar as desigualdades sociais, desenvolveram o Programa Mulheres Mil (PMM), que foi implementado, em 2007, nas Regiões Norte e Nordeste, como esforço do governo fomentar a inclusão social e a equidade de gênero, na tentativa de superar as dificuldades relacionadas à renda, à baixa escolaridade e à tripla jornada de trabalho de mulheres em risco de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011).

O PMM é reconhecido como política pública afirmativa, sendo instituído nacionalmente pela Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, integrando também o Plano Brasil Sem Miséria. O programa foi decorrente da cooperação internacional Brasil-

Canadá – Promoção de Intercâmbio de Conhecimento para a Promoção da Equidade (PIPE), sendo concebido e estruturado a partir dos conhecimentos desenvolvidos pelos *Community Colleges* canadenses, em suas experiências de promoção da equidade, de atendimento às populações desfavorecidas e do desenvolvimento e aplicação do Sistema de Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia (BRASIL, 2011).

No Canadá, a metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia (ARAP) é direcionada para o acesso ao ensino pós-secundário, e foi incorporada às faculdades canadenses a partir de 1993 (BRASIL, 2006). As províncias canadenses apoiam o uso da *Prior learning Assessment and Recognition (PLAR)* para aumentar o acesso de adultos às suas faculdades, por meio de créditos para ingressos em cursos profissionais, tecnológicos e superiores (MORRISSEY et al., 2008).

Por sua vez, a primeira turma do PMM foi desenvolvida, em caráter experimental, no estado do Rio Grande do Norte, em 2005. Sua expansão foi iniciada em 2007, com ações focadas nas Regiões Norte e Nordeste, totalizando 13 projetos-piloto, que beneficiaram 1.191 mulheres entre 2007 e 2010. Em 2013, ele foi implementado em 112 unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e beneficiou 10 mil brasileiras. A partir de agosto de 2013, por meio do ofício circular nº 51/2013 – DIR/SETEC/MEC, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) passou a integrar o Programa Nacional Mulheres Mil, e tinha a perspectiva de atingir 100 mil mulheres entre 2011 e 2014. Essa meta foi atingida em 2016, com 100.718 vagas oferecidas pelo programa (BRASIL, 2017).

O PMM deveria ter o apoio da Rede CERTIFIC (Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada) na avaliação, no reconhecimento e na certificação de aprendizagens prévias das mulheres praticantes do programa. Essa rede tinha a intenção de integrar a oportunidade de reconhecimento de certificação de saberes do trabalhador à elevação da escolaridade, por meio de metodologias e sistemas que permitiriam a identificação, a avaliação e a certificação desses conhecimentos, determinando o itinerário necessário ao prosseguimento de estudos e/ou atividades profissionais, com o objetivo de melhorar as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores. Contudo, desde a sua implementação, somente 3.567 trabalhadores foram atendidos em processos de reconhecimento de saberes, devendo ressaltar que 134 trabalhadores receberam a certificação e outros 1.161 foram encaminhados para cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou de elevação de escolaridade, o que evidencia as dificuldades de sua implementação (BRASIL, 2014).

O PMM também apresentou limitações para o pleno alcance dos objetivos propostos, como demonstram os resultados de diferentes estados, apresentados por Braga (2011), Oliveira (2013), Ribeiro (2013), Lagos (2014), Araújo (2015), Bravin (2015), Mendes e Silva (2015), Nascimento (2015), Pereira (2015), Silva (2015), Teles (2015) e Corcetti, Souza e Loreto (2018). Os resultados dessas pesquisas revelaram que o programa proporcionou aumento da autoestima e da sensação de bem-estar das egressas, mas não foi capaz de alterar o cenário de vulnerabilidade em que se encontravam as mulheres participantes da política. Ou seja, ele não contribuiu de maneira significativa para a elevação da escolaridade e para a entrada e/ou retorno dessas mulheres ao mercado de trabalho formal.

Segundo Corcetti et al. (2017), no Espírito Santo o PMM não conseguiu contribuir de maneira decisiva para a redução das desigualdades que envolvem a divisão do trabalho doméstico entre as mulheres participantes do programa e os seus cônjuges, haja vista que mantém e reforça as representações sociais do espaço doméstico associadas às mulheres.

Nesse contexto, como forma de compreender o *policy design* de políticas educacionais orientadas às mulheres consideradas desfavorecidas, utilizou-se o modelo da construção social de populações-alvo, introduzido no final da década de 1980 por Anne Schneider e Helen Ingram. Essa abordagem, conforme Ingram, Schneider e DeLeon (2007), centra-se nos valores socialmente construídos aplicados às populações-alvo e nos consequentes efeitos desses valores sobre as pessoas e sobre a democracia.

Segundo Schneider e Ingram (1997), as construções sociais são frequentemente generalizadas e intersubjetivas, e como fazem “naturalmente” parte do nosso modo de vida são difíceis de ser observadas como construções. No entanto, as construções sociais não são sempre hegemônicas e, portanto, podem ser objeto de disputas. Diferentes realidades com base em diferentes crenças, expectativas e interpretações poderão existir entre os diferentes grupos e pessoas. Dessa forma, segundo Pierce et al. (2014), o modelo da construção social de populações-alvo procura explicar porque alguns grupos são mais favorecidos do que outros, independentemente das noções tradicionais de poder político, e como o *policy design* pode reforçar ou alterar essas vantagens.

O modelo defende que as construções sociais são atributos políticos importantes, que, muitas vezes, se incorporam ao discurso político e aos elementos do *policy design*. Para Schneider e Ingram (1997), o *policy design* constitui o conteúdo da política e está relacionado às práticas pelas quais as políticas são transmitidas, revelando quem faz o

que, quando, com quem, com que recursos, porque razões e os dispositivos de motivação, reproduzindo a cultura institucional predominante, as relações de poder e as construções sociais.

Segundo Schneider e Ingram (1997), as mensagens que as políticas enviam à sociedade têm efeitos de *feedback* ou *feed forward*¹. Assim, os *policy designs* tornariam os grupos privilegiados ainda mais merecedores nas mentes das pessoas e os grupos dependentes menos merecedores. O modelo defende que as populações marginalizadas desenvolvem aversão à participação política, incluindo as eleições, uma vez que os *policy designs* enviariam mensagens negativas.

De acordo com Mondou e Montpetit (2010), a pouca participação política dos grupos menos privilegiados diminuiria ainda mais o incentivo dos políticos para orientá-los com mensagens positivas. Devido a essa dinâmica, a formulação de políticas teria um efeito degenerativo sobre a democracia, haja vista que as populações marginalizadas se tornam ainda mais marginalizadas. No modelo de Schneider e Ingram (1997), as políticas degenerativas referem-se a *policy designs* que reforçam os estereótipos preexistentes.

Pierce et al. (2014) investigaram as pesquisas que utilizaram a construção social e o *policy design*, entre 1993 e 2013, e concluíram que a maioria aplicou métodos empíricos, utilizando conceitos claramente definidos e identificando mecanismos causais que conduzem a mudanças, na construção social ou no poder, que podem levar a mudanças no *design* de políticas. Contudo, não se investigou porque as políticas públicas às vezes não conseguem cumprir seus objetivos de apoiar instituições democráticas ou produzir maior igualdade.

Levando em consideração a construção social e o *policy design* das políticas públicas que articulam cidadania, gênero, formação e trabalho, a presente pesquisa centra-se no seguinte questionamento: Por que o Programa Mulheres Mil não consegue cumprir seus propósitos de defender a equidade de gênero e de promover a inclusão social entre as egressas da política?

Baseando-se no problema e nos objetivos a serem alcançados, foram suscitadas outras questões:

– Como a rede de atores do Programa Mulheres Mil se formou e interagiu no subsistema político educacional brasileiro?

¹ Relaciona-se aos impactos reais e aos impactos esperados das políticas públicas.

- Como a rede de atores atuou na *policy-making* do Programa Mulheres Mil?
- Como as construções sociais do Programa Mulheres Mil influenciaram o *policy design* e os seus efeitos, considerando a sua realidade concreta de atuação e o seu discurso político?
- Que aprendizados a análise do *policy design* do Programa Qualifica, em Portugal, traz para a realidade do Programa Mulheres Mil?
- Como as instituições envolvidas com a formulação e a implementação de políticas públicas podem conter a lógica degenerativa associada à teoria do *policy design*?

Neste estudo, parte-se da premissa de que o *policy design* de políticas públicas também tem um componente simbólico, pautado nas construções sociais, que podem criar e perpetuar estigmas e estereótipos ligados às pessoas na sociedade por meio da operação de seus objetivos, sua definição de problemas, suas regras, seus instrumentos, suas estruturas de implementação, suas lógicas e seus pressupostos subjacentes (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Para responder a esse problema de pesquisa, esta tese teve como objetivo geral analisar o *policy design* e a trajetória do Programa Mulheres Mil, bem como identificar os mecanismos que sustentam a manutenção das desigualdades, a fim de desestabilizá-los.

Para alcançar esse objetivo, analisou-se o *policy design* e a trajetória do Programa Mulheres Mil, segundo a estrutura de análise do *policy design* de Schneider e Ingram (1997), que sugerem as seguintes dimensões analíticas: a definição do problema e os objetivos descritos para a política, as populações-alvo, as regras, os instrumentos políticos, os agentes e as estruturas de implementação, as lógicas e os pressupostos subjacentes. Especificamente objetivou-se:

- realizar a metanálise do Programa Mulheres Mil, sob a ótica de sua trajetória, seus efeitos e o cumprimento de suas diretrizes;
- analisar como ocorreram a formação e as interações da rede de atores, assim como a distribuição de poder entre o Brasil e o Canadá na produção do Programa Mulheres Mil;

– caracterizar o processo de *policy-making*², previsto no discurso do Programa Mulheres Mil, considerando a atuação de sua rede de atores na definição dos objetivos, dos problemas e dos instrumentos adotados, bem como na busca de soluções;

– identificar as lógicas, os pressupostos e as crenças presentes no contexto do Programa Mulheres Mil, verificando sua contribuição para a construção social dos papéis profissionais atribuídos às mulheres participantes do programa; e

– examinar como as mulheres são representadas, no discurso, pelos agentes implementadores do Programa Mulheres Mil, verificando os seus efeitos no processo de implementação.

Além disso, em busca de um caso ilustrativo de aplicação de metodologias de validação e reconhecimento de aprendizagens informais e não formais, na qual a população-alvo é constituída por pessoas pouco escolarizadas, objetivou-se, também, analisar o modelo de política pública de educação e formação de adultos de Portugal, a partir de 1999, quando se iniciou a criação de sua Rede Nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências.

O caso de Portugal foi escolhido porque o país é reconhecido como um exemplo de boas práticas, em nível internacional, de adoção e implementação de método de validação de aprendizagens informais e não formais (PIRES, 2010). O país também registrou, na última década e meia (2002-2016), avanços significativos no número de pessoas que continuaram os estudos após o secundário, 34,6% em 2016, contra 12,9% em 2002. No início da década de 2000, o nível de escolarização em nível superior de Portugal era metade dos indicadores europeus. Os indicadores demonstraram que a taxa de abandono escolar entre a população de 18 a 24 anos passou de 38,5%, em 2006, para 14%, em 2016 (EUROSTAT, 2017).

O objetivo foi verificar a trajetória do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências em Portugal, considerando o discurso das políticas públicas em educação, e a formação de adultos no país. Destaca-se que o objetivo desta análise não foi comparar a formulação e a implementação de metodologias de validação e reconhecimento de aprendizagens informais e não formais de Portugal com as do Brasil, mas, sim, triangular os dados obtidos nos dois países com o intuito de formular conclusões baseadas no todo, de ampliar as interpretações e de propor novos caminhos para o PMM no Brasil.

² A expressão *policy-making* pode significar construção, criação, geração, desenvolvimento ou produção de política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Portanto, considera-se que as respostas ao questionamento da pesquisa poderão contribuir para a atualização e geração de conhecimentos no campo de estudos do *policy design*. Segundo Schneider e Sidney (2009), os estudos do *policy design* têm feito grandes progressos na última década, com o intuito de compreender porque o sistema político americano produz certos tipos de *design*, em vez de outros, e as consequências que os *policy designs* têm para a democracia.

No entanto, Schneider e Sidney (2009) ressaltam que a próxima geração da teoria do *policy design* deve, entre outros objetivos, desenvolver, de forma empírica e teórica, a relação entre os componentes do *policy design* e as populações-alvo; investigar e teorizar empiricamente os efeitos que os *policy designs* têm na participação política, nos movimentos sociais e em outros aspectos dos processos políticos; e integrar o *policy design* com outras teorias do processo político.

Considera-se que desvendar os estereótipos, na análise das políticas públicas, pode reduzir sua influência como um guia para a ação e também pode fortalecer a defesa de *policy designs* que produzam justiça e inclusão social. Assim, pretendeu-se utilizar o modelo de construção social de populações-alvo e o *policy design* com outras teorias analíticas da política pública, a fim de gerar proposições que vinculassem os *policy designs* a aspectos importantes da sociedade, como a cidadania, a justiça e a resolução efetiva dos problemas, que sirvam para contribuir para a teoria empírica. Com o intuito de atingir esse objetivo, os modelos de múltiplos fluxos de Kingdon, os modelos de redes de atores, os modelos de implementação de políticas públicas e as teorias de gêneros foram utilizados na construção dos artigos da tese.

Pressupõe-se que a análise sistemática das políticas educacionais, nesta perspectiva, pode tornar-se um importante aporte para a percepção das desigualdades e para saber como o Estado poderia corrigi-las e reduzi-las por meio do desenho e da implementação de políticas públicas educacionais específicas para um determinado grupo-alvo.

1.2 Métodos de pesquisa

Neste tópico, buscou-se descrever os caminhos utilizados pela pesquisa, visando alcançar os objetivos.

1.2.1 O tipo de pesquisa

Neste estudo utilizou-se a pesquisa qualitativa, que, de acordo com Denzin e Lincoln (2006, p. 17), refere-se a “um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo”. Na pesquisa qualitativa, portanto, busca-se entender o fenômeno, em termos dos significados que as pessoas lhe conferem.

O presente estudo foi subsidiado pela proposta da Análise de Discurso Crítica (ADC) de Chouliaraki e Fairclough (1999) e Fairclough (2000, 2001, 2003). Essa versão de ADC assume uma postura ontológica crítico-realista e foi escolhida porque o método oferece suporte científico para a análise de problemas sociais associados a relações assimétricas de poder e justiça.

O realismo crítico é um movimento na filosofia e nas ciências humanas de caráter interdisciplinar, que se iniciou com os trabalhos de Bhaskar (1989, 1998), na década de 1970. Esse movimento adota como posição a ontologia realista, na qual a realidade é vista como algo ou como entidade que existe no mundo exterior e é independente do ser humano ou do conhecimento que ele possa ter ou vir a ter da realidade (PIMENTEL; BRITO, 2011). O mundo, segundo essa proposta, é compreendido como um sistema aberto, em constante mudança e constituído por diferentes domínios (potencial, realizado e empírico) e por diferentes estratos (físico, biológico, social, semiótico, etc.), como apontam Vieira e Resende (2016).

O realismo crítico enfoca o modelo transformacional de constituição da sociedade, que preconiza que as sociedades e os indivíduos ou as estruturas e a agência humana são casualmente interdependentes, intermediados pelas práticas sociais (RAMALHO, 2005).

A abordagem teórico-metodológica da ADC, inspirada no realismo crítico, compreende a semiose como prática social, tendo como foco o fluxo entre as ações individuais e a estrutura social, implicando interdependência causal entre as duas entidades. A ADC também sofre influência do realismo crítico em sua inclinação emancipatória (RAMALHO, 2005).

Logo, adotou-se essa perspectiva teórica também pelo fato de que “o discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

A análise de discurso crítica ocupa-se de efeitos ideológicos das instâncias do discurso, estando sua atenção direcionada a sentidos que possam atuar a serviço de

projetos particulares de dominação e exploração, seja contribuindo para modificar, seja para sustentar, desigualmente, identidades, conhecimentos, crenças, atitudes e valores. O discurso é ideológico na medida em que contribui para a manutenção de relações particulares de poder e dominação (FAIRCLOUGH, 2000), entendendo-se que “as ideologias são significações/construções da realidade que são construídas em várias dimensões das formas/dos sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou as transformações das relações de dominação” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 117).

Portanto, a análise discursiva é explanatória, pois conjuga teoria e material empírico para investigar textos com o objetivo de analisar seus efeitos sociais (VIEIRA; RESENDE, 2016).

1.2.2 As técnicas de coleta de dados

Esta pesquisa foi orientada, epistemologicamente, pela análise de documentos, entretanto, de modo complementar, recorreu-se a outros dados provenientes de entrevista e de observação, com o objetivo de triangular os dados da pesquisa.

Com o objetivo de responder às questões da pesquisa, foram coletadas informações em documentos sobre o projeto, guias metodológicos, portarias, ofícios, planos de trabalhos do Programa Nacional Mulheres Mil e nos arquivos gerados pela implementação do programa (BRASIL, 2006, 2011, 2013, 2014).

Nesta pesquisa também foram utilizados recortes de jornais e outros artigos publicados na mídia sobre o Programa Mulheres Mil (BRASIL, 2012; 2017), além do documento sobre o desenvolvimento e a aplicação de metodologias de avaliação e certificação de aprendizagem prévia gerado no Canadá, como o plano de ação intitulado *Achieving our potential: an action plan for Prior learning Assessment and Recognition (PLAR) in Canada*, elaborado em 2008 pela PLA Centre (MORRISSEY et al., 2008). Em Portugal, a pesquisa recorreu às portarias de criação dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e a seus guias metodológicos entre 2001 e 2016 (PORTUGAL, 2001; 2007; 2013; 2016).

Outros dados utilizados foram as notas de campo coletadas em observação realizada na cidade de Natal, na reunião anual de gestores do Programa Mulheres Mil, no Rio Grande do Norte, em outubro de 2017. O objetivo foi analisar e problematizar o desenvolvimento e a aplicação de metodologias de avaliação e reconhecimento de

aprendizagem prévia no Programa Mulheres Mil, por meio de participação na reunião e apresentação dos resultados da política no Espírito Santo.

Na pesquisa também foram utilizadas entrevistas. Nessa etapa foram feitos contatos com o idealizador do programa, para o agendamento da entrevista em outubro de 2017. Para tanto, foi feito uso da entrevista fundamentada em um roteiro semiestruturado para coletar os dados, conforme roteiro apresentado no Apêndice A.

A entrevista teve como objetivo investigar a trajetória do Programa Mulheres Mil na realidade brasileira e analisar como ocorreram as articulações, as interações, a distribuição de poder e as parcerias entre os atores internacionais, os atores governamentais brasileiros, as organizações sociais e as redes de mulheres envolvidas no programa. Outro propósito foi verificar as repercussões do programa na vida das mulheres, em termos de geração de autoestima, equidade, elevação da escolaridade e empregabilidade.

Em Portugal, o local do estudo foi a Associação Cultural Moinho da Juventude, localizada em Lisboa, para examinar material bibliográfico e experiências concretas de enfrentamento da violência doméstica. Também foram entrevistados os interlocutores envolvidos na implementação do processo de reconhecimento, validação e certificação de competências na cidade de Lisboa, com o objetivo de conhecer o processo e a estrutura do Centro Qualifica.

1.2.3 Participantes da pesquisa

No Brasil, participou de entrevista semiestruturada o idealizador do PMM, que é servidor público federal e reside em Natal (RN). Essa entrevista ocorreu em outubro de 2017.

Houve contatos com outros integrantes do grupo inicial que auxiliaram na viabilização do programa, brasileiros e canadenses, no entanto nenhum deles concordou em participar da pesquisa.

Em Portugal, participaram de entrevista não estruturada a coordenadora e três técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências do Centro Qualifica da Câmara de Lisboa, em junho de 2017. Também foram entrevistadas, em julho de 2017, uma psicóloga e uma colaboradora da Associação Cultural Moinho da Juventude, em Lisboa.

A escolha dos participantes das entrevistas levou em consideração a acessibilidade das pessoas para a pesquisa, por meio de amostra não probabilística.

1.2.4 Procedimentos de análise de dados

Na pesquisa fez-se uso da análise de discurso crítica de documentos e de entrevista à luz de uma proposta transdisciplinar, que dialogou com os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos de Chouliaraki e Fairclough (1999) e Fairclough (2000, 2001, 2003) e com o modelo da construção social e o *policy design* (SCHNEIDER; INGRAM, 1990; 1997; INGRAM; SCHNEIDER, 1993; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007) e as teorias no campo analítico das políticas públicas (KINGDON, 1984; HAAS, 1992; SABATIER; WEIBLE, 2007; MANN; SIMONS, 2014; VOSS, 2007; 2014; 2016; SIMONS; VOSS, 2015; MUKHERJEE; HOWLETT, 2015; BÉLAND; HOWLETT, 2016; VOSS; AMELUNG, 2016; SIMONS; VOSS, 2018).

O propósito da pesquisa foi investigar o desenho e a trajetória do Programa Mulheres Mil, de acordo com a estrutura analítica para a Análise de Discurso Crítica (ADC) de Chouliaraki e Fairclough (1999), conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Arcabouço teórico-metodológico da ADC

Percepção de um problema social com aspectos semióticos
Identificação de obstáculos para que o problema seja superado: Análise da conjuntura Análise da prática particular Análise de discurso
Investigação da função do problema na prática
Investigação de possíveis modos de ultrapassar os obstáculos
Reflexão sobre a análise

Fonte: Chouliaraki e Fairclough (1999, p. 60).

Nesse sentido, a análise partiu da percepção do seguinte problema social: se no campo educacional as mulheres estão, em geral, em melhor posição que os homens, essa vantagem não se reflete no mercado de trabalho, em que a maior parte dos indicadores, entre 1995 e 2015, demonstra uma hierarquia estanque, na qual o topo é ocupado pelos homens brancos e a base pelas mulheres negras (IPEA, 2015).

Segundo o IPEA (2015), os indicadores também evidenciam que quase metade das brasileiras em idade ativa está fora do mercado de trabalho. Diante disso, o viés de gênero é bastante evidente, fazendo com que entre as mulheres seja muito maior a proporção de pessoas sem renda, o que está diretamente relacionado à menor participação feminina no mercado de trabalho. A responsabilização das mulheres pelo trabalho doméstico não remunerado também continua sendo o padrão predominante na sociedade brasileira.

Em seguida, verificou-se quais eram os obstáculos para que o problema fosse superado ou se tornasse mais visível e quais eram as características permanentes do Programa Mulheres Mil que sustentavam o problema observado (a rede de práticas), por meio de três focos de análise correlacionados: análise da conjuntura, análise da prática particular e análise de discurso.

A etapa seguinte foi a investigação sobre as funções do problema na prática, que teve como objetivo identificar os mecanismos que sustentaram o aspecto problemático em uma prática particular. Por fim, foram identificadas as maneiras para superar os obstáculos, realizando-se uma reflexão sobre a análise e abordando algumas contribuições, os limites e os alcances da pesquisa (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999).

1.2.4.1 Configuração do corpus de análise do discurso

Neste trabalho, os dados foram coletados por meio dos seguintes procedimentos: a) seleção do *corpus* de análise; b) leitura crítica; e c) identificação dos trechos mais relevantes para o objetivo da análise. O *corpus* de análise foi constituído pelo:

– *Projeto Mulheres Mil no Nordeste*, desenvolvido pelos idealizadores do programa, em 2006 (ACCC/SETEC). O projeto, que foi veiculado na internet, tem 67 páginas e é estruturado em torno dos objetivos, dos propósitos, dos problemas a serem enfrentados, dos parceiros, das contribuições, das metodologias, das atividades, dos recursos e dos resultados esperados pelo programa.

– *Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito do Programa Mulheres Mil*, que foi divulgado pela internet, contém 48 páginas e versa sobre a implementação da metodologia adotada no programa.

– *Informe publicitário intitulado Mulheres Mil na Rede Federal: Caminhos da inclusão*, desenvolvido em 2011, pela SETEC/MEC, e divulgado pelo site do programa, contém os olhares dos atores que atuaram no Programa Mulheres Mil nos estados de

Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins, além de docentes e facilitadores dos *colleges* canadenses.

– Orientação ao longo da vida nos Centros Qualifica: *guia metodológico*, disponibilizado pela Anqep/Portugal (Agência nacional para a qualificação e o ensino profissional), tem 63 páginas e versa sobre os procedimentos para o reconhecimento, a validação e a certificação de competências em Portugal.

– Entrevista com o idealizador do Programa Mulheres Mil, realizada em Natal (RN) em outubro de 2017.

1.2.4.2 *Categorias analíticas do discurso*

Com o objetivo de buscar conexões dialéticas entre o discurso e os aspectos sociais problemáticos, a ADC, com base na Linguística Sistêmico-Funcional (LSF), propõe um arcabouço de categorias linguístico-discursivas de análise textual, conforme o Quadro 2.

Portanto, para que o objetivo da pesquisa fosse atingido, foram escolhidas as seguintes categorias:

– interdiscursividade: Há uma maneira óbvia de caracterizar a amostra global, em termos de gênero de discurso? Que discursos são articulados no texto e como são articulados?;

– relações de intertextualidade: Quais vozes e textos são incluídos no material de análise? Como são atribuídas as vozes no texto? São relatadas diretamente ou indiretamente?;

– sistema de transitividade: Como as pessoas desfavorecidas são representadas? Quais são os tipos de processos predominantes? Como os atores políticos são representados no processo político? Que tipos de processo – ação, evento, relacional, mental – são mais usados e que fatores podem ser considerados em função disso? e

– avaliação: Com que valores os entrevistados se comprometem? Como os valores são realizados – como afirmações avaliativas, afirmações com modalidades deônticas, afirmações com processos mentais afetivos, valores presumidos?

Quadro 2 – Categorias linguístico-discursivas de análise textual

Texto	Objetivo
Controle interacional	Descrever as propriedades organizacionais gerais das interações, das quais dependem o funcionamento regular e o controle das interações.
Coesão	Mostrar como as orações e os períodos estão conectados no texto.
Ethos	Reunir as diversas características que vão em direção à construção do eu, ou de identidades sociais, na amostra.
Transitividade	Verificar se tipos de processos e participantes particulares estão favorecidos no texto, que escolhas de voz são feitas e qual o nível de importância da nominalização dos processos.
Prática discursiva	
Interdiscursividade	Especificar os tipos de discurso que estão delineados na amostra discursiva sob análise e como isso é feito.
Intertextualidade manifesta	Detalhar o que outros textos estão delineando na constituição do texto que está sendo analisado e como isso ocorre.
Condições da prática discursiva	Listar as práticas sociais de produção e consumo do texto, associadas ao tipo de discurso que a amostra representa.
Coerência	Considerar as implicações interpretativas das propriedades intertextuais e interdiscursivas da amostra.
Prática social	
Matriz social do discurso	Especificar as relações e as estruturas sociais e hegemônicas que constituem a matriz dessa instância particular da prática social discursiva.
Ordens de discurso	Identificar a relação da instância da prática social e discursiva com as ordens de discurso que ela delinea, bem como os efeitos de reprodução e transformação das ordens de discurso para as quais contribui.
Efeitos ideológicos e políticos do discurso	É útil focalizar os seguintes efeitos ideológicos e hegemônicos particulares: sistema de conhecimento e crenças, relações sociais e identidades sociais.

Fonte: Adaptado de Fairclough (2001).

A escolha das categorias foi feita *a posteriori*, sendo consequência da análise textual e das questões de pesquisa. Para a análise do sistema de transitividade, utilizou-se a gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa, inspirada na gramática funcional de Halliday, em língua inglesa (FUZER; CABRAL, 2014).

A ADC também mantém um diálogo com a abordagem crítica de ideologia de Thompson (2011). O autor sugere cinco modos gerais de operação da ideologia, vinculados a estratégias típicas de construção simbólica. Portanto, para a análise das práticas sociais, foram utilizados os modos gerais de operação da ideologia de Tompson (2011), conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Modos gerais de operação da ideologia

Modos gerais de operação da ideologia	Estratégias típicas de construção simbólica
Legitimação	Racionalização: uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações. Universalização: interesses específicos são apresentados como interesses gerais. Narrativização: exigências de legitimação inseridas em histórias do passado que legitimam o presente.
Dissimulação	Deslocamento: deslocamento contextual de termos e expressões. Eufemização: valorização positiva de instituições, ações ou relações. Tropo: uso figurativo da linguagem: sinédoque, metonímia, metáfora.
Unificação	Padronização: um referencial-padrão proposto como fundamento partilhado. Simbolização da unidade: construção de símbolos de unidade e identificação coletiva.
Fragmentação	Diferenciação: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio efetivo. Expurgo do outro: construção simbólica de um inimigo.
Reificação	Naturalização: criação social e histórica tratada como acontecimento natural. Eternalização: fenômenos sócio-históricos apresentados como permanentes. Nominalização: concentração da atenção em certos temas em prejuízo de outros, com obscurecimento de atores e ações.

Fonte: Adaptado de Thompson (2011, p. 81-88).

Nesse sentido, a tese foi estruturada em quatro capítulos. O Capítulo I versa sobre a temática do estudo e o seu enfoque metodológico. O Capítulo II aborda a fundamentação teórica na qual se centram o modelo da construção social e o *policy design*. O Capítulo III traz os resultados finais, estruturados em forma de artigos, apresentando uma metanálise de dissertações e teses, entre os anos de 2011 e 2017, que identificaram e analisaram os efeitos do Programa Mulheres Mil nos estados brasileiros. Os resultados também apresentam a análise das articulações, das interações e da distribuição de poder entre os parceiros do PMM, bem como da atuação desses atores nos problemas, nos objetivos e no desenvolvimento de instrumentos utilizados na política pública. Além disso, nesse capítulo são analisados os aspectos simbólicos do Programa Mulheres Mil, em termos de construções sociais presentes no discurso político do programa, e o *policy design* do Programa Qualifica, que é a política atual de educação e formação de adultos, em Portugal, sob o viés da pedagogia crítica, realizando também a triangulação de

dados do PMM e do Programa Qualifica. O Capítulo IV apresenta as conclusões gerais, como forma de completar a análise crítica do discurso sugerida por Chouliaraki e Fairclough (1999).

1.3 Referências

ARAÚJO, S. M. P. **Mulheres em situação de fragilidade social e o Programa Mulheres Mil: o papel das políticas na perspectiva de emancipação para o trabalho**. 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) –Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

BÉLAND, D.; HOWLETT, M. How solutions chase problems: Instrumental constituencies in the policy process. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 29, n. 3, p. 393-409, 2016.

BHASKAR, R. **Reclaiming Reality: a critical introduction to contemporary philosophy**. London/New York: Verso, 1989.

_____. **The possibility of naturalism: A philosophical critique of the contemporary human sciences**. London/New York: Routledge, 1998.

BRAGA, A. C. F. **Projeto Mulheres Mil e gênero: comercialização das pequenas produções das mulheres no setor Santa Bárbara em Palmas – TO**. 2011. 77 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) –Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Projeto Programa Mulheres Mil**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito**. Brasília: [s.n.], 2011.

_____. Portaria nº 1015, de 21 de julho de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília**, 22 de julho de 2011.

_____. Ministério da Educação. **Mulheres mil na rede federal: caminhos da inclusão**. Brasília, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Programa Mulheres Mil busca assegurar presença feminina na sociedade brasileira**. Portal Brasil, Brasília, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/04/presidenta-afirma-que-programa-mulheres-mil-e-estrategico-para-o-pais>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. **Ofício circular nº 51, de 10 de julho de 2013**. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Ministério da Educação. **Rede nacional de certificação profissional: documento orientador**. Brasília: [s.n.], 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Pronatec Brasil sem miséria. Mulheres Mil.** Brasília: [s.n.], 2014.

_____. Ministério da Educação. **Mulheres Mil oferece 100 mil oportunidades de capacitação.** Portal Brasil, Brasília, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRAVIN, S. M. R. **A contribuição do Programa Mulheres Mil para a formação de capital social.** 2015. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade do Contestado, Canoinhas, 2015.

BRUSCHINI, M. C. A. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. **Cad. Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 537-572, dez. 2007.

CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in late modernity.** Rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

CORCETTI, E.; DE LORETO, M. D. S.; ALMEIDA PINTO, N. M.; LICERIO, A. L. C. Análise do discurso das egressas do Programa Mulheres Mil: avanços para a equidade no espaço doméstico? **Caderno Espaço Feminino**, Uberlândia, v. 30, n. 2, p. 27-46, jul./dez. 2017.

CORCETTI, E.; SOUZA, S. P.; LORETO, M. D. S. O “Programa Mulheres Mil” no Espírito Santo: uma política pública educacional de equidade de gênero? **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 911-943, jul. 2018.

CROMPTON, R.; LYONETTE, C. **Work-life “balance” in Europe.** London: Department of Sociology, 2005.

DEDECCA, C. S. **A redução da desigualdade e seus desafios.** Instituto de Pesquisa Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. (Org.) **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2006, p. 15-41.

EUROSTAT. **Europe 2020 indicators.** 2017. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

FAIRCLOUGH, N. **New labour, new language?** Londres: Routledge, 2000.

_____. **Discurso e mudança social.** Brasília: UNB, 2001.

_____. **Analysing discourse: Textual analysis for social research.** London; New York: Routledge, 2003.

FUZER, C.; CABRAL, S. R. S. **Introdução à gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa.** Campinas: Mercado das letras, 2014.

HAAS, P. M. Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. **Knowledge, Power, and International Policy Coordination**, v. 43, n. 3, p. 77-403, 1992.

_____. Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, p. 1-36, 1992.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INGRAM, H. M., SCHNEIDER, A. L. Constructing citizenship: The subtle messages of policy design. In: INGRAM, H.; SMITH, S. R. (Ed.). **Public Policy for Democracy**. Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

INGRAM, H. M.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça - 1995 a 2015**. Brasília, DF: IPEA, 2015.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and public policy**. 2. ed. New York: Longman, 1984.

LAGOS, M. B. **“Palmas para Mulheres Mil” em comunidades quilombolas: a participação do IFPR – campus Palmas no Programa Nacional de Inclusão Social**. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

LOSCHI, Marília. Igualdade de gênero. **Revista Retratos**, n. 4, p. 6-7, 2017.

MANDEL, H.; SEMYONOV, M. Welfare state paradox: state interventions and women's employment opportunities in 22 countries. **American Journal of Sociology**, v. 111, p. 1910-1149, 2006.

MANN, C.; SIMONS, A. Local emergence and international developments of conservation trading systems: Innovation dynamics and related problems. **Environmental Conservation**, v. 42, n. 5, p. 325-334, 2014.

MENDES E SILVA, T. **A educação profissional e a política pública mulheres mil: a implementação no âmbito do IFMA em São Luís**. 2015. 102 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

MONDOU, M.; MONTPETIT, E. Policy styles and degenerative politics: poverty policy designs in Newfoundland and Quebec. **The Policy Studies Journal**, v. 38, n. 4, p. 703-722, 2010.

MORRISSEY, M.; MYERS, D.; BÉLANGER, P.; ROBITAILLE, DAVISON, P.; KLEEF, J. V.; WILLIAMS, R. **Achieving our potential: an action plan for prior learning assessment and recognition (PLAR) in Canada**. Halifax: Pla Centre, 2008.

MUKHERJEE, I.; HOWLETT, M. Who is a stream? Epistemic communities, instrument constituencies and advocacy coalitions in Public Policy-Making. **Politics and Governance**, v. 3, n.2, p. 65-75, 2015.

NASCIMENTO, S. D. **Geração de renda para as mulheres: uma avaliação de impactos do Programa Mulheres Mil na ótica das egressas em São Luís MA**. 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

OLIVEIRA, M. A. S. M. **Programa Mulheres Mil no Instituto Federal de Sergipe: interfaces com a educação e o trabalho**. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2013.

PEREIRA, J. S. A. **Programa Mulheres Mil: uma análise no campo das políticas de inclusão do IFSC**. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

PIERCE, J. J.; SIDDIKI, S.; JONES, M. D.; SCHUMACHER, K.; PATTISON, A.; PETERSON, H. Social construction and policy design: a Review of past applications. **The Policy Studies Journal**, v. 42, n. 1, p.1-29, 2014.

PIMENTEL, T. D.; BRITO, M. J. Realismo crítico nos estudos organizacionais: Notas introdutórias sobre seus fundamentos filosóficos. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

PIRES, A. **European Inventory on Validation of Non-Formal and Informal learning**. Country Report: Portugal, 2010. Disponível em: <<http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2011/77633.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re) produção de desigualdades. In: PIRES, R.R. C. (Org.). **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 13, 2017.

PNAD CONTÍNUA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio contínua: mercado de trabalho brasileiro – 4º trimestre de 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

PORTUGAL. Portaria nº 1082-A/2001, de 5 de setembro. **Diário da República**, Lisboa, 05 de set. 2001. 1ª série-B, nº 206, p. 5774(2).

_____. Portaria nº 86/2007, de 12 de janeiro, **Diário da República**, Lisboa, 12 de set. 2007. 1ª série, nº 9, p. 295.

_____. Portaria nº 62/2013, de 28 de março, **Diário da República**, Lisboa, 28 de mar. 2013. 1ª série, nº 62, p. 1914(2).

_____. Portaria nº 232/2016, de 29 de agosto, **Diário da República**, Lisboa, 29 de ago. 2016. 1ª série, nº 165, p. 3006.

RAMALHO, V. Constituição da análise de discurso crítica: Um percurso teórico-metodológico. **Signótica**, v. 17, p. 275-298, 2005.

RIBEIRO, L. É. G. **A qualificação profissional e cidadã: um estudo do Programa Mulheres Mil, a partir da experiência do Instituto Federal de Goiás, campus de Luziânia**. 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SCHNEIDER, A.; INGRAM; H. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.

SCHNEIDER, A.; SIDNEY; M. What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 103-119, 2009.

SEGNINI, L. R. P. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 2, abr./jun. 2000.

SILVA, C. R. C. **Programa Mulheres Mil: subjetividade, inclusão e governabilidade**. 2015. 120 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

SIMONS, A.; VOSS, J. Politics by other means. The making of the emissions trading instrument as a ‘pre-history’ of carbon trading. In: B. Stephan, B.; Lane, R. (Ed.), **The politics of carbon markets**, New York: Routledge, 2015. p. 51-68.

_____. The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance. **Policy and Society**, v. 37, n. 1, p. 14-35, 2018.

TELES, F. B. M. **Programa Mulheres Mil: um olhar sobre a inserção das egressas no mundo do trabalho**. 2015. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

VIEIRA, V.; RESENDE, V. M. **Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa**. Campinas: Pontes editores, 2. ed., 2016.

VOSS, J. Designs on governance. Development of policy instruments and dynamics in governance. 2007. Thesis (PhD). **Twente University**. Disponível em: <http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis_Voss.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2007.

_____. Performative policy studies: Realizing “transition management”. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 27, p. 317-343, 2014.

_____. Realizing instruments of governance: Performativity in emissions trading and citizen panels. In: VOSS, J.; FREEMAN, R. (Ed.). **Knowing Governance**, Basingstoke: Palgrave, 2016. p. 127-153.

VOSS, J.; AMELUNG, N. The innovation journey of 'citizen panels': Technoscientization and reflexive engagement in developing methods of public participation. **Social Studies of Science**, v. 46, p. 749-772, 2016.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na revisão de literatura, procurou-se discutir o conceito de política pública, o *policy design* nas políticas públicas e o modelo da construção social de populações-alvo e o *policy design*.

2.1 Introdução

Os últimos anos registraram o avanço da importância do campo de conhecimento das políticas públicas, assim como das instituições, das regras e dos modelos que orientam suas decisões, elaborações, implementações e avaliações. Vários fatores contribuíram para a ascensão dessa área em alguns países, como o Brasil: a adoção de políticas públicas restritivas de gastos e as novas abordagens sobre o papel do governo substituíram as políticas keynsianas do pós-guerra por políticas restritivas de gastos. Consequentemente, a maioria dos países não conseguiu engendrar coalizões políticas eficientes para resolver a questão de como arquitetar políticas públicas capazes de alavancar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social dos cidadãos (SOUZA, 2007).

Segundo Souza (2007), a política pública, como área de conhecimento e disciplina acadêmica, surgiu nos Estados Unidos da América sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, dando ênfase aos estudos sobre as ações dos governos. Essa área contou com quatro grandes pais fundadores: Laswell (1936), que introduziu a expressão “análise de política pública”, buscando conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção prática dos governos e também como forma de fomentar o diálogo entre os cientistas sociais, os grupos de interesses e o governo; Simon (1957), que cunhou o conceito de racionalidade limitada dos decisores políticos, preconizando que essa limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento racional; Lindblom (1959), que problematizou a ênfase no racionalismo de Laswell (1936) e Simon (1957), sugerindo a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder e o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse; e Easton (1965), que contribuiu para a área de políticas públicas, definindo-a como um sistema que relaciona a formulação, os resultados e o ambiente.

No entanto, existem várias definições sobre o que sejam políticas públicas. Pressman e Wildavsky (1973) tratam a política como um conjunto de declarações de metas e objetivos. Para Peters (2007), a política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou por meio de agentes e que influenciam as vidas dos cidadãos.

Kingdon (1984) argumenta que a elaboração de políticas públicas pode ser considerada como um conjunto de processos que incluem pelo menos quatro fatores: a definição da agenda, a especificação de alternativas para a formulação de políticas públicas nas quais as escolhas serão realizadas, a escolha que prevalece entre as alternativas especificadas e a implementação da decisão.

Por sua vez, Sabatier e Jenkiss-Smith (1993) entendem as políticas públicas como sistemas de crenças. As políticas públicas incorporam teorias sobre como efetuar determinados objetivos, envolvendo os valores, os problemas que devem obter as mais altas prioridades, as relações causais e as percepções da magnitude dos problemas e da eficácia dos instrumentos de intervenção.

Logo, os sistemas de crenças têm a missão dupla de moldar uma perspectiva normativa para respaldar a interpretação e o entendimento de soluções em relação a certos fenômenos percebidos. Assim, esses sistemas de crenças são importantes porque a maioria das ações humanas é orientada pelo sentido e a persuasão é um fator essencial para justificar o acesso ao poder e legitimar aqueles que estão no poder (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Para a presente pesquisa, utilizou-se o conceito de política pública de Sabatier e Jenkiss-Smith (1993), pois o foco deste estudo é o papel das ideias nas políticas públicas.

2.2 O *policy design* nas políticas públicas

As raízes do *policy design* estão nas origens das ciências políticas e têm sido associadas a estudos de instrumentos políticos e implementação, às ideias políticas e à formulação de políticas. Conforme Howlett e Lejano (2012), o *policy design* compartilha um grande número de características comuns com o “planejamento”, todavia, sem os caracteres estratégico e diretivo, frequentemente, associados ao último.

Laswell (1936), em suas primeiras obras sobre a elaboração de políticas públicas, integrou os aspectos de formulação e implementação de políticas, não só abordando

as várias fases do processo político, mas, também, enfatizando a importância do contexto, incidindo sobre os instrumentos políticos disponíveis e refinados por meio desse processo.

Entretanto, a integração explícita de uma perspectiva de *design* nas teorias de políticas públicas iniciou-se na década de 1950, com Dahl e Lindblom (1953), ao notarem que, durante os anos de pós-guerra, houve um grande crescimento de formas de *design*, por meio das quais os governos buscavam atingir os objetivos políticos.

Em seu livro *Politics, Economics and Welfare*, Dahl e Lindblom (1953) reportaram-se à invenção de novas técnicas políticas, como subsídios de desemprego, vale-alimentação, zoneamento, cooperativas, remoção de favelas, pensões, dentre outras, que possibilitaram flexibilidade ao governo. Eles propuseram que essas técnicas poderiam ser avaliadas levando em consideração a liberdade, a racionalidade, a democracia e a igualdade subjetiva.

Lowi (1964) foi o primeiro a oferecer uma tipologia teoricamente útil para o *policy design*, defendendo que a política pública não é apenas uma consequência de um processo político, mas pode ser também entendida como uma causa do jogo político. Segundo o autor, para cada tipo de política pública haverá um tipo distinto de relacionamento político, que poderá acarretar diferentes formas de apoio ou de rejeição dentro do sistema político. O autor oferece uma explicação de como diferentes tipos de *policy designs* impactam a participação dos cidadãos e baseia-se em dois aspectos: se a probabilidade de coerção é alta ou baixa e se a política identifica alvos específicos ou defende regras gerais, que afetam o ambiente dos grupos.

Lowi (1964) propõe quatro tipos de políticas públicas. O primeiro tipo é o das políticas distributivas, que privilegiam certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo são as políticas regulatórias, que atuam por meio de coerção individual e imediata, com forte influência de grupos de interesses. O terceiro são as políticas redistributivas, que atingem um maior número de pessoas e podem impor perdas para alguns grupos sociais e ganhos para outros, envolvendo diretamente os valores, os interesses e as ideologias. O quarto tipo são as políticas constitutivas, que se relacionam aos procedimentos, à estrutura de governo e às regras da política.

Os trabalhos de Schneider e Ingram (1997) partem dessa perspectiva para compreender as causas e as consequências dos *policy designs*, assumindo que a construção social da realidade molda as características dos *designs* e tem consequentes efeitos sobre as pessoas e a democracia.

Já Wilson (1979) propôs outra tipologia para as políticas públicas, no entanto sua teoria também oferece uma explicação de como tipos diferentes de políticas produzem diferentes padrões de participação política.

O referido autor defende que a escolha pública de bens e serviços tem certas qualidades inerentes que determinam as eficiências de métodos alternativos de produção, descrevendo quatro tipos de situações. Quando as políticas públicas alocam benefícios para um grande número de pessoas, os custos são distribuídos amplamente entre todos os contribuintes e há a ausência de grupos grandes organizados e continuamente ativos, conseqüentemente todas as pessoas terão o mesmo incentivo para levar essas escolhas em conta em seus padrões de participação.

Quando há disputa de dois ou mais grupos em conflito com relação aos objetivos da política, os benefícios estão concentrados em apenas alguns grupos, devendo ser ressaltado que os custos também estão distribuídos apenas para alguns. Esses grupos de interesse se mobilizarão e competirão entre si, havendo uma maior discricionariedade do agente público (WILSON, 1979).

Por outro lado, como aponta o supracitado autor, quando os benefícios estão concentrados em poucos grupos, e os custos são distribuídos amplamente na sociedade, haverá pouco incentivo para aqueles que arcam com os custos prestarem atenção ao que o governo faz. Nesse caso, em que grupos de interesses dominantes são favoráveis aos objetivos da política pública, haverá um estilo clientelista da política, no qual os agentes públicos distribuem favores a seus “clientes”, enquanto os contribuintes apáticos concordam com as decisões políticas.

Para Wilson (1979), a política empreendedora ocorre quando pequenas parcelas da sociedade pagam os custos para beneficiar grandes segmentos da sociedade e, nesse caso, os grupos dominantes serão hostis aos objetivos da política.

Entretanto, conforme Schneider e Ingram (1997), há uma grande dificuldade com as tipologias, pois as políticas reais são extremamente complexas e raramente se encaixam em qualquer uma das tipologias. Segundo as autoras, uma abordagem diferente para caracterizar o *design* de políticas públicas foi assumida por aqueles que, em vez de tentarem encaixá-lo em uma tipologia, procuraram caracterizar os elementos ou os instrumentos dentro dos *designs* e avaliar suas implicações para a implementação, para o comportamento de agência e para o controle social dos cidadãos.

A orientação de Laswell (1936) incentivou os pesquisadores de políticas a estudar os vários meios pelos quais os governos podem afetar as políticas, e na década de

1970 surgiu um foco mais explícito na avaliação do impacto dos tipos específicos de instrumentos políticos relacionados à implementação, principalmente econômicos, como subsídios e impostos (HOWLETT; LEJANO, 2012).

Em 1980, as pesquisas focaram a necessidade de categorizar mais precisamente os tipos de instrumentos políticos para melhor analisar as razões para a sua utilização, propondo que um exame cuidadoso de instrumentos de implementação e escolhas de instrumentos iriam melhorar o *design* e os resultados da política (HOWLETT; LEJANO, 2012)³. Por sua vez, ao final de 1990, trabalhos de seleção de ferramentas afastaram da análise instrumentos individuais para avaliar o ótimo potencial de desenvolvimento de combinações de políticas (HOWLETT; LEJANO, 2012).

A orientação para o *design* em estudos de política pública promoveu a produção de uma vasta literatura nas décadas de 1980 e 1990, nos Estados Unidos da América, no Canadá, na Europa e na Austrália. Como resultado desses estudos, os pesquisadores relataram que as práticas de implementação se tornaram mais participativas e consultivas ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000, substituindo processos anteriores de formulação e implementação *top down*⁴. Esses argumentos e orientações tiveram impactos nas pesquisas de *policy design*. Entretanto, o pensamento de governo para governança, por trás dos modelos *bottom-up*⁵, tem sido desafiado por estudos que revelam o importante papel desempenhado pelos governos, tanto em contextos de controle social, quanto em áreas tradicionais de atividades políticas, propondo que, apesar da globalização e dos esforços de privatização, os governos ainda são os principais responsáveis pela condução da maioria dos aspectos da vida social (HOWLETT, 2014).

Apesar de o *policy design* ter as suas raízes na tradição funcionalista dos estudos políticos, as lentes construcionista e comportamental foram adicionadas a esse campo de estudos por Schneider e Ingram, na década de 1990 (HOWLETT; LEJANO, 2012).

Segundo Schneider e Sidney (2009), um dos subprodutos que emergiu parcialmente para a abordagem do *policy design*, a partir de Schneider e Ingram, é que os es-

³ Nessa perspectiva, os instrumentos governamentais são mecanismos que transformam os objetivos de uma política pública substantiva em ações concretas (MCDONNELL; ELMORE, 1987).

⁴ Os teóricos da abordagem *top down*, como Van Meter e Van Horn (1975) e Mazmanian e Sabatier (1981), veem a implementação relacionada com o grau em que as ações dos agentes implementadores e públicos-alvo coincidem com os objetivos incorporados nas decisões centrais.

⁵ Para os defensores da abordagem *bottom-up*, como Berman (1978), Hjern e Porter (1981), Hjern (1982) e Lipsky (1978), o maior entendimento real da implementação pode ser adquirido observando a política sob o ponto de vista da população-alvo e dos atores que estão diretamente envolvidos na implementação do programa.

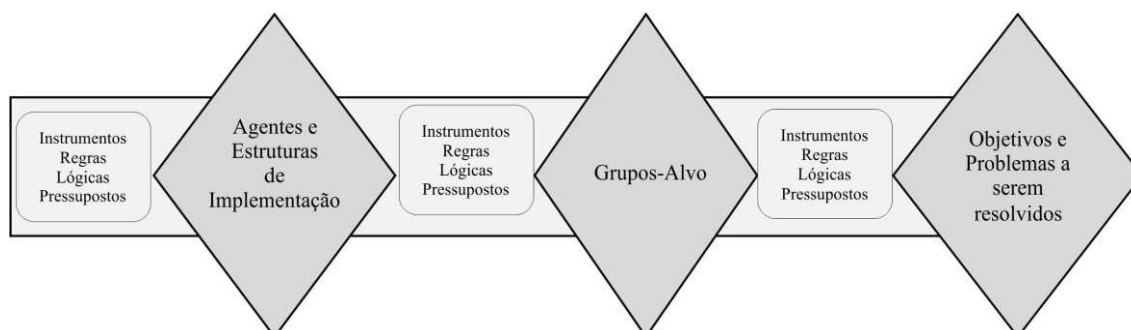
tudos de políticas não incluem unicamente os componentes racionais e instrumentais do *design*, mas incorporam os componentes carregados de valores, como as construções sociais, as lógicas e as suposições implícitas. Assim, a teoria do *policy design*, sob essa ótica, não aborda apenas os aspectos técnicos de uma política, mas, também, as suas ideias subjacentes, seus valores e seus significados mais amplos dentro da sociedade.

O que é *policy design* para Schneider e Ingram? Para as pesquisadoras, o *policy design* constitui o conteúdo da política, como também são as práticas sociais pelas quais as políticas são transmitidas e as subsequentes consequências associadas a suas práticas. Os *policy designs* são fenômenos observáveis encontrados em estatutos, diretrizes administrativas, decretos judiciais, programas e, até mesmo, nas práticas e nos procedimentos de atores que estão diretamente envolvidos com a implementação do programa, assim como suas interações.

Os textos (provisões) da política fazem parte do *design*, assim como as práticas que revelam quem faz o que, quando, com quem, com que recursos, porque razões e os dispositivos de motivação. Do ponto de vista empírico, o *policy design* contém elementos observáveis específicos, como população-alvo, objetivos ou problemas a serem resolvidos, regras, lógicas e hipóteses (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Para as autoras, avaliar o impacto do *design* de políticas em múltiplos valores da democracia, como a justiça, a cidadania, as instituições democráticas e a resolução de problemas, requer um conjunto de conceitos muito mais abrangentes para retratar o *design* de políticas, cujos elementos empíricos centrais podem ser visualizados na Figura 1.

Figura 1 – Diagrama da estrutura do *policy design*



Fonte: adaptada de Schneider e Ingram (1997).

Schneider e Ingram (1997), levando em consideração esses aspectos, sugerem que as políticas públicas sejam avaliadas em termos de seus efeitos sobre a resolução de

problemas (eficiência, eficácia e relevância), sobre a justiça (equidade, qualidade de vida), sobre a cidadania (identidade, participação) e sobre as instituições democráticas (escopo, profundidade e autenticidade). De acordo com as autoras, os principais aspectos do *policy design* são: os objetivos ou os problemas a serem resolvidos, os agentes, as populações-alvo, as regras, os instrumentos, as lógicas e os fundamentos e as suposições.

2.2.1 A definição do problema e os objetivos descritos para a política

Os objetivos ou problemas a serem resolvidos referem-se aos aspectos intencionais dos *policy designs* e indicam o que deve ser alcançado por meio da política. Os objetivos são consequências das necessidades, das intenções e dos desejos humanos que surgem em contextos particulares e emergem das percepções humanas das condições existentes. A escolha de objetivos no *policy design*, portanto, revela uma grande barganha sobre as concepções do estado da democracia na sociedade. As políticas podem ter um, ou muitos objetivos, que podem ser claros ou vagos, realísticos ou pouco realizáveis, contraditórios ou consistentes (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Para as autoras, os objetivos que ultrapassam o que pode razoavelmente ser esperado nas políticas públicas podem levar a decepções e ao cinismo, à medida que os cidadãos percebem as falsas promessas dos políticos.

Os *policy designs* servem à democracia quando os objetivos refletem um equilíbrio entre os valores democráticos ou quando se concentram em um ou mais aspectos da democracia que são visivelmente deficientes no contexto social. Assim, as políticas devem perseguir objetivos e problemas que transcendam estratégias políticas de curto prazo, e os objetivos da política devem ser amplos e refletir interesses públicos, e não privados (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

2.2.2 As populações-alvo

Segundo Ingram e Schneider (1991), as populações-alvo são as pessoas ou os grupos selecionados com o objetivo de possibilitar mudança de comportamento por meio de iniciativas de políticas públicas, como estatutos, diretrizes de agências ou programas operacionais. Essas são as pessoas que devem obedecer às diretivas de políticas ou a quem são oferecidas oportunidades de políticas públicas.

A definição e a escolha de grupos-alvo refletem o exercício do poder político e nem sempre são exercícios tecnocráticos simples e lógicos (INGRAM; SCHNEIDER, 1991). Mesmo que os formuladores de políticas busquem os objetivos substantivos, existem diferentes critérios que podem ser usados para determinar quais grupos-alvo devem ser selecionados. Critérios técnicos, comportamentais, éticos e econômicos estão entre os fatores substantivos mais importantes. Os critérios técnicos envolvem a seleção de grupos-alvo cuja localização dentro da cadeia causal de efeitos contribuirá mais diretamente para o alcance das metas da política.

Fatores comportamentais podem ser levados em conta em situações em que o grupo-alvo é selecionado, porque há uma maior probabilidade de induzir o comportamento necessário para atingir as metas da política. Fatores éticos relativos à justiça podem ser outro critério importante envolvido na escolha, e a análise econômica pode sugerir critérios muito diferentes para a seleção de alvos. Nesse caso, as populações-alvo podem ser especificadas com base nos critérios de mercado ou na capacidade de pagamento, ou esses critérios podem ser usados em conjunto com outros (INGRAM; SCHNEIDER, 1991).

2.2.3 As regras

Segundo Schneider e Ingram (1997), as regras são os aspectos processuais do *design* de políticas públicas e indicam quem está fazendo o que, onde e quando, com que recursos, quem é elegível, etc. As regras circunscrevem e canalizam o comportamento para que a política possa servir a objetivos relevantes.

As regras de elegibilidade definem quem devem ser os destinatários da política e colocam limites em torno de várias populações diferentes que são explicitadas dentro do *design*. Algumas regras de elegibilidade são universalistas, de modo que quase todas as pessoas são elegíveis, embora existam outras regras de elegibilidade que são particularistas, que exigem que as pessoas atendam a um determinado número de requisitos (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

As regras podem reforçar ou alterar a distribuição predominante de poder, concedendo vantagens a certos segmentos da população ou negando participação e vantagens a outros (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

2.2.4 Os instrumentos

Segundo Schneider e Ingram (1997), os instrumentos políticos, em estreita colaboração com as regras que especificam o que deverá ser feito, podem definir o tipo de experiência que as populações-alvo terão com as políticas públicas, como também a forma como as diferentes agências se relacionam entre si. Para as populações-alvo, os instrumentos enviam sinais claros sobre o tipo de pessoas que elas são, se merecem os benefícios ou os encargos instituídos pela política pública e quais são suas capacidades. Logo, os instrumentos políticos escolhidos refletem as motivações subjacentes às políticas públicas e enviam mensagens ao público em geral sobre as características do grupo-alvo.

De acordo com a classificação de instrumentos de Schneider e Ingram (1990, 1997), os instrumentos políticos de regulação dependem exclusivamente da autoridade, sem a ameaça explícita ou mesmo implícita de outras sanções. Os instrumentos que dependem da autoridade pressupõem que os agentes e os grupos-alvo são motivados pelo desejo de seguir ordens ou que eles reconhecem a sabedoria e os conhecimentos dos formuladores de políticas públicas na hierarquia política, portanto estariam voluntariamente dispostos a realizar as medidas necessárias.

Esses instrumentos podem pressupor que as pessoas estão motivadas para o bem comum e reconhecerão que a política necessita que elas se comportem de maneira particular para alcançar um objetivo comum. Do ponto de vista da democracia, as autoras defendem que as ferramentas de regulação refletem uma filosofia de que o governo não precisa fundamentar ou justificar as consequências de sua adoção. Os instrumentos regulatórios significam que aqueles que estão no topo de uma hierarquia têm mais informações ou são mais sábios do que aqueles abaixo deles, portanto a escolha desses instrumentos reflete uma preferência implícita para a hierarquia e para uma sociedade compatível (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Os instrumentos de incentivo incluem ferramentas que dependem de retornos tangíveis, positivos ou negativos para induzir a conformidade ou incentivar a utilização. Os instrumentos de incentivo assumem que os indivíduos são maximizadores de utilidade e não serão positivamente motivados a realizar ações relevantes para a política, a menos que sejam influenciados, encorajados ou coagidos pela manipulação de dinheiro, liberdade, vida ou outros ganhos tangíveis. Dentro dessa ampla categoria, existem vários subtipos (assistência financeira, encargos, sanções e força) que dependem de

diferenças sutis, mas importantes, nos pressupostos comportamentais (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

As autoras ressaltam que as assistências financeiras oferecem recompensas positivas para incentivar a participação na atividade política. O pressuposto implícito é que os indivíduos respondem a incentivos positivos e que a maioria escolherá alternativas de alta qualidade. Por sua vez, os encargos podem ser usados para controlar, limitar ou alocar bens ou atividades. As sanções podem ser utilizadas para controlar a quantidade de uso, ou podem estar associadas a padrões ou regras que proíbem ou exigem certas atividades. Esse instrumento pressupõe que os indivíduos respondem à severidade, à certeza e à celeridade de punição e supõe que os indivíduos são maximizadores de utilidade. Também pressupõe que o uso da força, particularmente a incapacidade ou a morte, produz fisicamente as ações desejadas.

Os instrumentos de aprendizagem incentivam os agentes e os grupos-alvo a agir para resolver problemas, mas permitem que as decisões de estratégias sejam escolhidas por esses atores. Esses instrumentos incentivam o questionamento e a busca, assim como exigem lições a partir da experiência, mas não antecipam as lições. Assim, os agentes são encorajados a antecipar os problemas por meio de requisitos para desenvolver planos e tirar lições por meio de relatórios, avaliações, comitês e arranjos institucionais que promovam a interação entre os agentes e os grupos-alvo (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Por sua vez, os instrumentos de capacitação fornecem as informações, o treinamento, a educação e os recursos para permitir que indivíduos, grupos-alvo ou agências/instituições tomem decisões ou realizem determinadas atividades. Essa abordagem assume que os incentivos não são um problema, mas pode haver barreiras decorrentes da falta de informações, habilidades ou outros recursos necessários para tomar decisões ou medidas que contribuam para os objetivos políticos (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

Os instrumentos de capacitação assumem que os grupos-alvo terão incentivo ou motivação suficiente para participar da atividade de capacitação ou para mudar seu comportamento se estiverem devidamente informados e tiverem os recursos necessários. Os instrumentos de capacitação são objetivos e pontuais (são implementados por meio de educação, de aconselhamento, de treinamento, de assistência técnica, de conferências, etc.). Entretanto, segundo as pesquisadoras, mesmo que eles promovam uma alternativa de política específica, eles operam sob o pressuposto de que as populações-alvo potenciais receberão informação e assistência (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

As autoras sustentam que, enquanto os instrumentos de capacitação e incentivo visam que os agentes e os grupos-alvo reproduzam os comportamentos, as ações e as atitudes encorajadas e aprovadas pela política, os instrumentos de aprendizagem instigam os atores a realizar as coisas de forma diferente, e o desvio dos padrões passados pode ser encorajado. Além disso, os instrumentos de capacitação e aprendizagem refletem pressupostos que assumem que as pessoas são capazes de pensar racionalmente e agirão, se souberem o que fazer, sem que sejam necessários outros incentivos coercitivos.

Os instrumentos de exortação consistem principalmente em proclamações, discursos ou campanhas de relações públicas, por meio dos quais o governo incentiva as pessoas a realizar as ações necessárias à política. *Os policy designs*, que dependem de ferramentas exortativas e persuasivas, assumem que as pessoas são motivadas por imagens, símbolos e valores. Essas ferramentas visam mudar os valores de agentes ou grupos-alvo, ou tencionam convencê-los de que o comportamento necessário para atingir os objetivos da política é consistente com valores já realizados. Logo, a imagem, a rotulagem e a estigmatização são ferramentas comuns de exortação (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Na perspectiva das pesquisadoras, para os grupos favorecidos, que são construídos como merecedores, inteligentes e espirituosos, os instrumentos políticos tendem a enfatizar os subsídios que criam capacidade ou fornecem incentivos para as ações. Ao fornecer uma política benéfica aos grupos favorecidos, são comumente utilizados certos tipos de ferramentas de capacitação, especialmente o fornecimento de informações gratuitas, treinamento e assistência técnica. Grupos privilegiados geralmente terão regras e procedimentos que lhes permitam uma autonomia organizacional considerável.

Os instrumentos políticos para grupos dependentes operam de forma diferente. Os subsídios podem ser concedidos, mas os requisitos de elegibilidade geralmente envolvem rotulagem e estigmatização. Os instrumentos de informação serão menos comuns do que entre os grupos privilegiados e muitos programas podem exigir que o beneficiário se apresente pessoalmente às instituições de assistência para receber os benefícios. Os grupos dependentes geralmente não são encorajados a resolver seus próprios problemas, mas terão assistência de agências governamentais para auxiliá-los na resolução destes (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Espera-se que os instrumentos para os grupos desviantes sejam mais coercitivos. As sanções podem ser utilizadas para controlar o uso ou podem estar associadas a

padrões ou regras que proíbem ou exigem certas atitudes (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

Os instrumentos políticos também podem legitimar certos tipos de comportamento. Assim, aqueles que oferecem assistência financeira ou encargos legitimam o comportamento autofinanceiro, enquanto os instrumentos exortativos, muitas vezes, procuram legitimar o comportamento altruísta, pois as pessoas são incentivadas a realizar certas ações para o bem comum, e não para si. Em situações em que o comportamento autointeressado é recompensado, pressupõe-se que seja difícil para as pessoas se comportarem de forma altruísta, mesmo quando desejam fazê-lo (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Ao longo do tempo, os instrumentos, dentro de uma arena política específica, podem tornar-se altamente variados e complexos, pois os formuladores de políticas buscam maneiras de garantir maior conformidade com as necessidades comportamentais da política. Para levar a conformidade até os grupos-alvo mais resistentes, as políticas podem incorporar instrumentos altamente coercivos ou aumentar os valores dos incentivos (SCHNEIDER; INGRAM, 1990).

2.2.5 Os agentes e as estruturas de implementação

Os agentes são os meios para fornecer políticas às populações-alvo. Eles têm o poder ou a influência para agir com o intuito de alcançar os resultados das políticas e aplicam e criam novas ferramentas, regras e lógicas desenvolvidas para si mesmos, bem como para outros agentes na cadeia de implementação. A relação entre os agentes e as conexões com os alvos da política constituem a estrutura de implementação (INGRAM; SCHNEIDER, 1997).

Na estrutura de *design* desenvolvida pelas autoras, a implementação é definida como o valor que é adicionado ao *design*. Mudanças nas ferramentas, nas regras, nas lógicas, nas populações-alvo, nas designações de agências, nos relacionamentos entre agências, nos objetivos ou nos problemas constituem valores agregados. Valores adicionados podem referir-se a mudanças no *design* pretendido ou na política, à medida que ele opera na prática. Como os *policy designs* contêm uma arquitetura da política, a implementação da política pode ser estimada pela diferença entre o *design* recebido e o produzido por um determinado ator no sistema. Isso inclui mudanças nas justificativas,

nas metas, nas ferramentas, nas regras ou em qualquer outro aspecto do *design* (INGRAM; SCHNEIDER, 1997).

Por sua vez, para as autoras, a relação entre o tipo de estrutura de implementação e as condições da democracia é contingente e interativa. Os efeitos de qualquer plano de implementação dependem das condições em que a política é implementada. A mesma estrutura de implementação pode produzir efeitos bastante diferentes sob diferentes circunstâncias.

Para Ingram e Schneider (1997), as estruturas de implementação variam de acordo com a população-alvo. Para os grupos privilegiados, a implementação pode seguir uma versão em que as populações-alvo específicas são escolhidas pelo legislativo e determinadas por meio de projetos de lei. Por outro lado, para os dependentes, os políticos concederão critérios às agências para escolher, dentre as populações elegíveis, aquelas que receberão benefícios, mas as regras de elegibilidade podem ser rigorosamente descritas nos estatutos ou nas regulamentações para evitar que aqueles que não “merecem” recebam os benefícios. Poderá haver pressão consistente para assegurar que os “merecedores” tenham sido separados dos “não merecedores” e que pessoas inelegíveis não estejam recebendo os benefícios.

2.2.6 As lógicas

De acordo com Ingram e Schneider (1997), as lógicas são as justificativas e as legitimações explícitas ou implícitas para a política, incluindo aquelas utilizadas nos debates sobre a política. Elas são as explicações, as justificativas ou as legitimações do próprio *design* ou de alguma parte específica do *design*, como a escolha de uma população-alvo, de ferramentas, de regras, de metas ou de uma estrutura de implementação.

As lógicas enviam mensagens para as populações-alvo e para outras populações sobre os valores da sociedade e os valores de vários grupos sociais em relação a esses valores. A lógica do *design* também contém mensagens que têm efeitos sobre como os cidadãos veem o governo e sua relação com ele. Alguns podem conter mensagens claras e não ambíguas; outros levarão mensagens tão sutis, que mesmo aqueles diretamente impactados podem não perceber. Políticas bem elaboradas contêm lógicas confiáveis, que produzem resultados confiáveis e contribuem para os valores democráticos (INGRAM; SCHNEIDER, 1997).

2.2.7 Os pressupostos subjacentes

Segundo Ingram e Schneider (1997), os pressupostos subjacentes são as suposições implícitas ou explícitas sobre as lógicas causais e sobre a capacidade das pessoas ou das organizações. As suposições contêm uma grande quantidade de informações sobre o contexto e a dinâmica do *design*, incluindo informações sobre as construções sociais de populações-alvo, a construção social do conhecimento, a cultura institucional e as relações de poder.

No próximo tópico serão abordados os processos por meio dos quais as construções sociais se tornam incorporadas ao *policy design* e como essas construções são traduzidas em efeitos para a igualdade de direitos dos cidadãos.

2.3 A construção social e o *policy design*

O modelo da construção social de populações-alvo (ou grupos-alvo) foi introduzido no final da década de 1980, por Anne Schneider e Helen Ingram, como forma de compreender o processo político. A abordagem centra-se nos valores socialmente construídos aplicados às populações-alvo e nos consequentes efeitos desses valores sobre as pessoas e a democracia (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). A construção social tem bases epistemológicas na ciência interpretativa, tendo a sua origem no subcampo da sociologia do conhecimento (BERGER; LUCKMAN, 1967, HOLZNER, 1985), sendo compreendida como diferentes maneiras de como as “realidades” do mundo são moldadas e definidas. Isso incluiria as imagens, os estereótipos e as atribuições de valores a objetos, às pessoas e a eventos (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

O processo de construção social da realidade produz “construções sociais” que se referem aos valores e significados associados a eventos, pessoas, grupos, regiões, países ou a qualquer outra situação objetiva ou subjetiva. Esses valores e significados permitem a interpretação e fornecem razões para a ação (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

As construções sociais são frequentemente generalizadas e intersubjetivas, e como fazem “naturalmente” parte do nosso modo de vida não é fácil observá-las como construções. No entanto, as construções sociais não são sempre hegemônicas, logo podem ser objetos de disputas. Diferentes realidades com base em diferentes crenças, expectativas e interpretações poderão existir entre os diferentes grupos e pessoas

(SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Dessa forma, o modelo procura explicar porque alguns grupos são mais favorecidos do que outros, independentemente das noções tradicionais de poder político, e como o *policy design* pode reforçar ou alterar essas vantagens ou desvantagens (PIERCE et al., 2014).

Como uma ampliação do modelo da construção social de populações-alvo, a construção social e o *policy design* fundamentam-se em oito pressuposições, conforme a Tabela 1, dispostas em três categorias: Modelo do indivíduo, Poder e Ambiente político.

Tabela 1 – Pressupostos da Construção Social e do Policy Design

Pressupostos	Principais Teóricos
Modelo do indivíduo	
1. Os atores não podem processar todas as informações relevantes para a tomada de decisão, portanto dependem de heurísticas mentais para decidir qual informação mantém.	Bryan D. Jones (2001). Hebert Simon (1996).
2. Heurísticas mentais filtram informações de forma tendenciosa, assim resultam na tendência de indivíduos confirmarem novas informações, que são consistentes com as crenças preexistentes, rejeitando as que não são.	Douglass North (1990). Charles G. Lord, Lee Ross e Mark R. Lepper (1979). Geoffrey D. Munro e Peter H. Ditto (1997). Munro et al. (2002).
3. As pessoas usam construções sociais de forma subjetiva, que é avaliativa.	Murray Jacob Edelman (1988).
4. A realidade social é relativamente limitante, em que os indivíduos percebem padrões generalizáveis das construções sociais dentro de condições objetivas.	Patrícia Hill Collins (1989). Murray Jacob Edelman (1964, 1988).
Poder	
5. O poder não é igualmente distribuído entre os indivíduos dentro de um ambiente político.	Peter Bachrach e Morton S. Baratz (1962). Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan (1950). Steven Lukes (1974).
Ambiente político	
6. A política (<i>policy</i>) cria futuras políticas (<i>politics</i>) que alimentam novas políticas (<i>policy</i> e <i>politics</i>).	Theodore Lowi (1964). Elmer Eric Schattschneider (1960).
7. As políticas (<i>policies</i>) enviam mensagens para os cidadãos que afetam suas orientações e seus padrões de participação.	Helen Ingram e Anne L. Schneider (1991).
8. As políticas (<i>policies</i>) são criadas em um ambiente de incerteza política.	John W. Kingdon (1984).

Fonte: adaptada de Pierce et al. (2014).

O modelo defende que as construções sociais são atributos políticos importantes que, muitas vezes, se incorporam ao discurso político e aos elementos do *policy design*. O modelo reconhece que o *policy design* tem consequências sociais e políticas

fundamentais, não apenas no bem-estar material, mas, também, na reputação social e na forma como os segmentos da população veem seus relacionamentos com o governo. Portanto, a incorporação da construção social de populações-alvo, como parte do *policy design*, ajuda a explicar porque algumas vezes a política pública pode ter um efeito positivo na sociedade e, outras vezes, falhar deliberadamente nos seus propósitos, fracassando na solução de importantes problemas públicos, perpetuando as injustiças e falhando no apoio às instituições democráticas (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

De acordo com Ingram, Schneider e Deleon (2007), os *policy designs* reproduzem a cultura institucional predominante, as relações de poder e as construções sociais, no entanto, por vezes, podem afastar-se desse padrão e produzir mudanças. Logo, uma análise da construção social pode ajudar a definir as condições que conduzirão à reprodução de valores ou às mudanças.

Assim, os mesmos autores descrevem seis proposições para a construção social e o *policy design*. A primeira proposição argumenta que o *policy design* estrutura oportunidades para a participação política e alocação de recursos e envia variadas mensagens para os grupos-alvo diferentemente construídos sobre como o governo se comporta e como eles são suscetivelmente tratados pelo governo. Essas mensagens moldam as orientações políticas e os padrões de participação dos grupos-alvo e de outros membros do público em geral. Dessa forma, a política muitas vezes tem fins materiais, mas, também, simbólicos, que impactam as identidades, as orientações e a participação política dos indivíduos. Da mesma maneira, os políticos comportam-se estrategicamente, colocando seus desejos de serem reeleitos antes das preocupações com problemas e soluções coletivas.

A segunda proposição afirma que há uma ligação entre as características da população-alvo e a forma como essas populações são tratadas no *policy design*. A atribuição de benefícios, principalmente para grupos privilegiados, as punições para os grupos marginalizados, os benefícios ocultos ou as punições vazias para grupos contendores (opositores) e a ajuda inadequada e humilhante para grupos dependentes é um padrão encontrado em muitas arenas políticas. Duas dimensões do modelo são fundamentais nessa proposição: o poder político e a construção social positiva ou negativa do grupo com relação ao seu maior ou menor merecimento e à sua maior ou menor contribuição para o bem-estar geral (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Os referidos autores acrescentam que os grupos privilegiados têm altos níveis de recursos de poder político e desfrutam de construção social positiva com importantes pessoas merecedoras na hierarquia política e social em geral e no bem-estar social. Esses grupos tendem a obter uma maior fatia de benefícios do que encargos. Proporcionar benefícios a esses grupos gera capital político para os formuladores de políticas. Por sua vez, os grupos contendores (opositores) têm recursos políticos substanciais, porém são considerados relativamente egoístas, desonestos e moralmente suspeitos. Eles têm mais chances de receber benefícios por causa de seu poder político, contudo esses benefícios são difíceis de ser identificados ou são ocultos nos detalhes da legislação.

Os grupos dependentes são construídos de forma positiva como merecedores, pelo menos com relação à simpatia e compaixão, no entanto a falta de poder político restringe consideravelmente o recebimento de benefícios, que tendem a ser inadequados e limitados por regras. Como os grupos dependentes não têm um forte papel na criação de riqueza nacional, são vistos como “bons”, mas consideravelmente menos merecedores de investimentos reais do que os grupos privilegiados, portanto os grupos dependentes têm menos poder político que os grupos favorecidos e são mais positivamente construídos do que desviantes (marginalizados), embora as construções, geralmente, enfatizem sua impotência e carência (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Na visão de Ingram, Schneider e DeLeon (2007), os grupos marginalizados carecem de poder político e de construções sociais positivas e recebem uma parcela desproporcional de encargos e sanções. A política da punição passou a dominar grande parte da política pública para os grupos marginalizados, uma vez que eles têm pouco ou nenhum grupo de defesa dispostos a representá-los. Outras populações-alvo não têm qualquer tipo de construção social positiva ou negativa, ainda que tenham poder político. O modelo também admite que existem outros grupos que estão em trânsito, movendo-se de uma posição para outra.

Os autores apresentam ainda uma terceira proposição, argumentando que os elementos do *policy design*, como ferramentas, regras, lógicas e entregas, diferem de acordo com a construção social e o poder dos grupos-alvo. Existem evidências que apoiam a tese de que há diferenças distintas em modelos de políticas para grupos privilegiados, contendores, dependentes e marginalizados, com maiores vantagens para uns do que para outros grupos. Além disso, algumas pesquisas indicam que, quando as ferramentas políticas são selecionadas com base em construções sociais, as políticas são mais difíceis de implementar e menos eficazes do que seriam em outros contextos.

Nicholson-Crotty e Nicholson-Crotty (2004) avaliaram o impacto da construção social na implementação de políticas públicas destinadas a beneficiar grupos construídos negativamente nos Estados Unidos, especificamente presidiários. Eles concluíram que, apesar dos grandes avanços no tratamento e na prevenção de doenças fora dos muros da prisão, a incidência e a gravidade da AIDS e da tuberculose na população encarcerada aumentaram drasticamente nos últimos anos. Os pesquisadores observaram que os estados com as construções mais negativas de criminosos gastaram menos na saúde dos presos, o que evidencia que as construções negativas conduziram a escolhas políticas que comprometeram a implementação de programas voltados para a prevenção e o tratamento de HIV/AIDS e tuberculose nas prisões.

Hynes e Hayes (2011), por meio de uma revisão comparativa de dois subsídios relacionados às políticas de educação e cuidados da primeira infância, na Irlanda, destinadas a diferentes populações-alvo, apoiam as descobertas de que os instrumentos que facilitam a maior participação, a voz e a distribuição equitativa de poder são frequentemente reservados para grupos privilegiados, uma vez que expõem o tratamento diferenciado de crianças, pais e prestadores de serviços naquele país. Portanto, o *policy design* dessas políticas reforçam os estereótipos que permitem aos grupos privilegiados acumular benefícios, enquanto aqueles que são percebidos como menos merecedores estão sobrecarregados com a distribuição incorreta ou injusta de recursos.

Guetzkow (2010) analisou o discurso do congresso norte-americano de combate à pobreza em dois períodos, entre 1964 e 1968 e 1981 e 1996, e constatou que as construções sociais sobre as causas da pobreza, as capacidades e os desejos dos pobres moldaram as políticas e os instrumentos específicos de combate à pobreza adotados naqueles períodos. O autor concluiu que se a população-alvo é vista como merecedora, as políticas serão generosas. Ele também identificou que uma política “generosa” pode tomar muitas formas, portanto a noção de merecimento diz pouco sobre que *design* a política assumirá.

Mckenna (2011) fez uma análise crítica dos discursos das mídias populares nos Estados Unidos, para compreender os significados sociais do uso de anfetaminas, e concluiu que esses discursos podem influenciar ou legitimar diferentes políticas e esforços de prevenção em torno do uso do medicamento. Assim, as construções sociais de uso e dos usuários de anfetaminas refletiriam e reproduziriam as desigualdades e os preconceitos existentes relacionados à classe e ao gênero, dificultando as abordagens mais humanas e baseadas em dados. Portanto, compreender como as construções sociais das

populações reforçam as desigualdades existentes pode ser um passo importante para abordar essas políticas.

Por sua vez, Ingram, Schneider e DeLeon (2007) acrescentam a quarta proposição, que sugere que os formuladores de políticas públicas, especialmente os políticos eleitos, respondem, perpetuam e ajudam a criar construções sociais de grupos-alvo, em antecipação à aprovação pública. O *policy design* torna-se institucionalizado ao longo do tempo e, como consequência da política de *feedback* ou *feeds forward*, desencoraja a participação política de grupos construídos de forma negativa e estimula a participação de grupos construídos de forma positiva.

Essa proposição defende que os políticos eleitos querem vencer as eleições e que as preocupações de reeleição dominam suas decisões para patrocinar e apoiar determinadas políticas. É provável que as recompensas de ações desse tipo sejam maiores, principalmente, em termos de reeleição. Segundo essa proposição, o *policy design* exerce um eficiente reforço nas construções sociais e nas culturas institucionais, sendo uma das influências que criam e perpetuam estigmas e estereótipos na sociedade.

Husmann (2015), ao analisar políticas públicas de obesidade nos Estados Unidos, concluiu que as construções sociais de populações-alvo desempenham um importante papel no processo político, desencadeando políticas que ajudam e beneficiam as populações construídas positivamente e políticas que punem as populações construídas negativamente. Além disso, a culpa e a raiva, bem como a simpatia, foram identificadas como julgamentos normativos críticos produzidos por construções sociais, que afetam as atitudes públicas em relação à questão política.

No entanto, a quinta proposição argumenta que as construções sociais de grupos-alvo podem mudar, e o *policy design* é uma importante, embora não singular, força de mudanças. As sementes para alterar as construções sociais podem ser encontradas nas consequências imprevistas ou não intencionais de *policy designs* anteriores. Embora existam muitas influências externas à política que motivam as mudanças nas construções sociais, a política pode proporcionar foco, recursos, arenas e rápida mobilização de atores políticos essenciais para a mudança em construções sociais dominantes. Ela também pode fortalecer a influência de grupos intermediários encarregados da prestação de serviços, que são mais positivamente construídos do que os destinatários finais e podem ser vistos de forma muito negativa (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Uma das críticas mais sustentadas da literatura da construção social de populações-alvo é a atenção limitada às mudanças nas construções sociais. Assim, como um

grupo muda a sua construção social de dependente ou desviante para contendor ou privilegiado? As conclusões apresentadas por Schneider e Ingram levam a essa questão crucial, uma vez que as construções sociais influenciariam a escolha do *design político* e, em última instância, a distribuição de recursos públicos e da participação política (LIEBERMAN, 1995, MARIER; PATERSON; ANGUS, 2014).

Tentando responder a essa questão, Marier, Paterson e Angus (2014) exploraram o papel das comissões de inquéritos (COI) na mudança de construções sociais de parteiras em Ontário, no Canadá, argumentando que o COI, impulsionado por uma crise no sistema de atendimento à gestante, modificou a construção social das parteiras de “curandeiras” para especialistas. Isso resultou em mudanças significativas na política de cuidados e de saúde, evidenciando o importante papel de fóruns, comissões e arenas de debates como espaços de contestação e transformação de construções sociais negativas em positivas.

No geral, os pesquisadores da construção social e do *policy design* notaram que vários dos fatores causais de mudanças nas construções sociais e no poder, como choques externos, organização e mobilização de advocacia, bem como aprendizado e uso de narrativas, são semelhantes aos encontrados em outras teorias do processo político (PIERCE et al., 2014).

Por fim, a sexta proposição defende que, em contextos de formulação de políticas degenerativas, as diferenças no *policy designs* estão relacionadas aos diferentes padrões de mudança na política (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). Ingram e Schneider (1993) caracterizam as políticas públicas degenerativas como políticas definidas pela exploração de construções sociais depreciativas, que manipulam os símbolos e desenvolvem comunicações que mascaram o verdadeiro propósito da política.

Schneider e Ingram (1997) afirmam que os *designs* de políticas públicas degenerativas ampliam as desigualdades de renda, de classe e de poder de certos grupos-alvo, já que as políticas voltadas para os poucos grupos favorecidos tendem a aumentar as suas vantagens, enquanto as políticas voltadas para grupos que têm construções sociais depreciativas tendem a contribuir para a sua marginalidade. Dessa forma, o contexto da política degenerativa pode envolver uma cultura institucional que legitima manipulações estratégicas, padrões enganosos de comunicação e usos do poder político. Assim, cada população-alvo pode assumir suas próprias expectativas e concepções distintas de cidadania, de democracia, de justiça e de solução eficaz de problemas.

2.4 Referências bibliográficas

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1985. (Trabalho original publicado em 1967)

BERMAN, P. The study of macro and microimplementation. **Public Policy**, v. 26, n. 2, p. 157-184, 1978.

COLLINS, P. H. The social construction of invisibility: black women's poverty in social problems discourse. **Perspectives on Social Problems**, p. 77-93, 1989.

DAHL, R. A; LINDBLOM, C. E. **Politics, economics, and welfare**. New York: Harper & Bros, 1953.

EASTON, E. D. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EDELMAN, M. J. **The symbolic use of politics**. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1964.

_____. **Constructing the political spectacle**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.

GUETZKOW, J. Beyond deservingness: congressional discourse on poverty. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 629, n. 1, p. 173-197, 2010.

HJERM, B. Implementation research: the link gone missing. **Journal of Public Policy**, v. 2, n. 3, p. 301-308, 1982.

HJERM, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, v. 2, p. 211-227, 1981.

HOLZNER, B. **Reality construction in Society**. Schenkman: Cambridge, 1985.

HOWLETT, M. The 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sci.**, v. 47, p. 187-207, 2014.

HOWLETT, M.; LEJANO, R. P. Tales from the crypt: the rise and fall (and rebirth?) of policy design. **Administration & Society**, v. 45, n. 3, p. 357-381, 2012.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUSMANN, M. A. Social constructions of obesity target population: an empirical look at obesity policy narratives. **Policy Sci.**, v. 48, p. 415-442, 2015.

- HYNES, B. D. Who benefits from early childcare subsidy design in Ireland? **Journal of Poverty and Social Justice**, v. 19, n.3, p. 277-288, 2011.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L. The choice of target populations. **Administration and Society**, v. 23, n. 3, p. 333-356, 1991.
- INGRAM, H. M.; SCHNEIDER, A. L. Constructing Citizenship: The subtle messages of policy design. In: INGRAM, H.; SMITH, S. R. (Org.). **Public Policy for Democracy**. Washington, DC: Brookings Institution, 1993.
- INGRAM, H. M.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- JONES, B. D. **Politics and the architecture of choice: Bounded Rationality and Governance**. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- LASWELL, H.D. **Politics: who gets, what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LASWELL, H. D.; KAPLAN, A. **Power and Society: A framework for political inquiry**. New Haven, CT: Yale University Press, 1950.
- LIEBERMAN, R. C. Social Construction (continued). **American political science review**, v. 89, n. 2, p. 437-441, 1995.
- LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, p. 78-88, 1959.
- LIPSKY, M. Standing the study of policy implementation on its head. In: Burnham, W. D.; Weinberg, M. (Org.). **American Politics and Public Policy**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1978.
- LORD, C. G.; ROSS, L.; LEPPER, M. R. Biased assimilation and attitude polarization: The effects of prior theories on subsequently considered evidence. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 37, n. 11, p. 2098-2109, 1979.
- LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- LUKES, S. **Power: a radical view**. London: MacMillan Press, 1974.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policy**. 2. ed. New York: Longman, 1984.
- MARIER, P.; PATERSON, S.; ANGUS, M. From quacks to professionals: the importance of changing social constructions in the policy-making process. **Policy studies**, v. 35, n. 4, p. 423-433, 2014.
- MAZMANIAN, D., SABATIER, P. A. **Effective policy implementation**. Lexington, Mass: Lexington Books, 1981.

McDONNELL, L.; M.; ELMORE, R. Getting the job done: alternative policy instruments. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 9, n. 2, p. 133-152, 1987.

McKENNA, S. A. Reproducing hegemony: the culture of enhancement and discourses on amphetamines in popular fiction. **Culture, medicine and psychiatry**, v. 35, n. 1, p. 90-97, 2011.

MUNRO, G. D.; DITTO, P. H. Biased assimilation, attitude polarization, and affect in reactions to stereotype-relevant scientific information. **Personality and Social Psychology Bulletin**, v. 23, n. 6, p. 636-653, 1997.

MUNRO, G. D.; DITTO, P. H.; LOCKHART, L. K.; FAGERLIN, A.; GREASY, M.; PETERSON, E. Biased assimilation of sociopolitical arguments: Evaluating the 1996 us presidential debate. **Basic and Applied Social Psychology**, v. 24, n. 1, p. 15-26, 2002.

NICHOLSON-CROTTY, J.; NICHOLSON-CROTTY, S. Social construction and policy implementation: Inmate Health as a public health issue. **Social Science Quarterly**, v. 85, n. 2, p. 240-256, 2004.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

PETERS, B. G. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

PETERS, B. G. **American public policy: promise and performance**. 7th ed. Chatham: Chatham House, 2007.

PIERCE, J. J.; SIDDIKI, S.; JONES, M. D.; SCHUMACHER, A. P.; PETERSON, H. Social construction and policy design: a Review of past applications. **The Policy Studies Journal**, v. 42, n. 1, p.1-29, 2014.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and a practioners. In SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Org.). **Policy change and learning: An advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993.

SABATIER, P. A; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A (Org.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1960.

SCHNEIDER, A.; INGRAM; H. The behavioral assumptions of policy tools. **Journal of Politics**, v. 52, p. 511-529, 1990.

_____. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.

SCHNEIDER, A.; SIDNEY; M. What is next for policy design and social construction theory? **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 103-119, 2009.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

_____. **The science of the artificial**. Cambridge: MIT Press, 1996.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

van METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

WILSON, J. Q. **American government: institutions and policies**. Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1979.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados foram discutidos no formato de artigos, sendo construídos conforme os objetivos formulados:

- a) os efeitos do Programa Mulheres Mil: metanálise no período de 2011/2017;
- b) o *instrument constituency* no subsistema político de educação profissional: formação e interação da rede de atores na geração do Programa Mulheres Mil;
- c) o *instrument constituency* e a construção discursiva dos problemas e das soluções no *policy-making* do Programa Mulheres Mil;
- d) o discurso político sobre a qualificação profissional de mulheres desfavorecidas: emancipação ou hegemonia?
- e) a construção social de mulheres no Programa Mulheres Mil: olhares dos agentes implementadores; e
- f) a trajetória das políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal: avanços e descontinuidade.

4 Artigo 1: Efeitos do Programa Mulheres Mil: Metanálise no período de 2011/2017

Effects of the Thousand Women Program: Meta-analysis in the period 2011/2017

Resumo: O artigo visa contextualizar o Programa Mulheres Mil e analisar a produção científica relativa ao programa, sob a ótica de seus efeitos em populações desfavorecidas. A partir de uma listagem inicial de dissertações e teses relacionadas ao tema no Catálogo de Teses da Capes, foram selecionados 43 trabalhos, defendidos entre 2011 e 2017. A maioria das pesquisas tem abordagem qualitativa, o que demonstra que os estudos com base em dados quantitativos poderão ter maior destaque em trabalhos futuros. A análise de discurso também foi aplicada em apenas 4% das dissertações e teses, o que evidencia que ainda há espaço para esse tipo de análise em pesquisas que visam problematizar as desigualdades sociais expressas, constituídas e legitimadas parcialmente pelo discurso. Os resultados da análise demonstram que, ao utilizar a metodologia de acesso, permanência e êxito, o programa produz efeitos não esperados, como a promoção e a manutenção da divisão do trabalho com base no gênero e as dificuldades de ingresso ou reinserção das mulheres egressas no mercado de trabalho formal. Acredita-se que os resultados encontrados possam contribuir para o redirecionamento do programa e também para o maior rigor na escolha e descrição da metodologia de análise dos trabalhos científicos, pois 23% das dissertações e teses não esclareceram o tipo de análise de dados utilizada.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Gênero. Trabalho. Educação de Adultos.

Abstract: The article aims to contextualize the Thousand Women Program and analyze the scientific production on the program from the perspective of its effects on disadvantaged populations. From an initial listing of dissertations and theses related to the theme in the Capes Thesis Catalog, 43 papers were selected, defended between 2011 and 2017. Most of the research has a qualitative approach, which shows that the research, with data base may be more prominent in future work. Discourse analysis was also applied in only 4% of dissertations and theses, which demonstrates that there is still room for such analysis in research aimed at problematizing the social inequalities expressed, constituted and partially legitimized by discourse. The results of the analysis demonstrate that, in using the methodology of access, permanence and success, the program produces unexpected effects, such as the promotion and maintenance of the division of labor based on gender and the difficulties of entering or reentering women in the market formal work. It is believed that the results found may contribute to a redirection of the program and also to a greater rigor in the choice and description of the methodology of analysis of the scientific works, since 23% of dissertations and theses did not clarify the type of data analysis used.

Keywords: Public Policies. Gender. Labor. Adult Education.

4.1 Introdução

A partir de 1980, o reconhecimento da importância da luta feminista proporcionou, no Brasil, a criação de órgãos públicos, programas governamentais e iniciativas voltadas para as mulheres (BARSTED, 1994). Assim, sob o impacto dos movimentos feministas foram implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero no País, fortalecendo a tendência de formulação de propostas de políticas públicas com foco na luta pela superação da desigualdade entre mulheres e homens na sociedade brasileira (FARAH, 2004).

Essas políticas públicas se intensificaram pela criação da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM), como também pela materialização dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM 2004, 2008, 2013).

Entretanto, Abramo (2007) e Carpenedo (2011) analisaram a produção de subjetividades nas políticas públicas para as mulheres, no campo do trabalho, e concluíram que essas políticas muitas vezes promovem a entrada das mulheres em mercados marginalizados, marcados pela informalidade e ausentes de vínculos e de cobertura dos sistemas de seguridade social, o que mantém e reforça o lugar complementar e secundário do trabalho feminino no Brasil.

Portanto, levando em consideração o cenário contraditório das políticas públicas para as mulheres, indaga-se: Qual é a realidade produzida pelas ações do Programa Mulheres Mil? Com o objetivo de atender a essa questão, o artigo visa analisar o Programa Mulheres Mil sob a ótica de sua trajetória e de seus efeitos em populações desfavorecidas, a partir da produção acadêmica sobre o programa.

Para tanto, neste estudo, de cunho descritivo, buscou-se inicialmente contextualizar as políticas públicas com foco no gênero e, em seguida, realizou-se uma metanálise no período de 2011 a 2017, tendo sido identificadas 39 dissertações e quatro teses no Catálogo de Teses da Capes que tratavam do tema “Programa Mulheres Mil” como questão principal ou secundária. O critério para a seleção das dissertações e teses foi a palavra “Programa Mulheres Mil”, na opção de busca do banco mencionado. Foram analisados todos os resumos dos trabalhos encontrados, e quando eles não forneceram todas as informações, os trabalhos foram baixados e a introdução, o método de pesquisa e as conclusões foram analisadas.

Posteriormente, todos os resultados encontrados foram caracterizados em tabelas, considerando: a distribuição das dissertações e teses; o tipo de trabalho; o número

de dissertações e teses publicadas por ano; o estado de origem das pesquisas; as técnicas de coleta de dados utilizadas; e a análise de dados aplicada pelas dissertações e teses.

Por fim, os resultados encontrados sobre o programa foram sintetizados, sendo elaborado um panorama sobre os efeitos positivos, os efeitos não esperados e as limitações da política.

4.2 As políticas públicas para as mulheres

Com base nas repercussões da temática de gênero na Organização das Nações Unidas (ONU) e na trajetória do movimento de mulheres no Brasil, constituiu-se, no País, uma agenda relacionada às questões de gênero. Nessa agenda, foram formuladas diversas diretrizes no campo de políticas públicas relacionadas a violência, saúde, meninas e adolescentes, geração de empregos e rendas, educação, trabalho, infraestrutura urbana e social, questão agrária, incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (transversalidade), acesso ao poder político e empoderamento (FARAH, 2004).

Dentre as dificuldades que as mulheres compartilham, desponta o crescimento das famílias chefiadas por mulheres, que são responsáveis não só pelo sustento financeiro das suas residências, mas, também, pelo desenvolvimento cultural, social e educacional dos seus filhos e demais membros da família. Se no campo da educação as mulheres estão, em geral, em melhor posição que os homens, essa vantagem não se reflete no mercado de trabalho, pois as mulheres ganham menos que os homens e enfrentam mais barreiras para entrar no mercado de trabalho. Além disso, a responsabilização das mulheres pelo trabalho doméstico não remunerado continua sendo o padrão predominante no Brasil (IPEA, 2015).

A violência contra as mulheres, em todas as suas formas (doméstica, psicológica, física, moral, patrimonial, sexual, tráfico de mulheres, assédio sexual, etc.), também é um grave problema e é um fenômeno que atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, idades, regiões, estados civis, escolaridade, raças e, até mesmo, orientação sexual (WAISELFISZ, 2015).

Com o objetivo de promover equidade entre mulheres e homens, as Conferências Municipais de Políticas para as Mulheres (CMPM), as Conferências Estaduais de Políticas para as Mulheres (CEPM) e as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPP) foram em busca de alternativas para as políticas públicas direciona-

das às mulheres. As CMPMs buscam incorporar os cidadãos e as cidadãs diretamente na determinação das agendas das políticas em foco (BRASIL; REIS, 2014).

Como resposta às agendas internacionais, regionais e municipais, ocorreram, entre 2003 e 2010, tentativas de mudanças no enfrentamento das desigualdades vivenciadas pelas mulheres, em termo de políticas e do orçamento público, principalmente em decorrência do I PNPM. O I Plano Nacional foi fruto da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), que aconteceu em julho de 2004. Ele tinha como objetivo enfrentar a desigualdade entre mulheres e homens no Brasil, reconhecendo o papel fundamental do Estado por meio de ações e políticas públicas no combate às desigualdades sociais. O I PNPM estruturou-se em torno de 199 ações, distribuídas em 26 prioridades, que foram traçadas a partir de quatro linhas de atuação: autonomia e igualdade no mundo do trabalho; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento à violência contra as mulheres (BRASIL, 2004).

O II PNPM foi estruturado em decorrência da II CNPM, do Plano Plurianual 2008-2011 e da agenda do governo. Ele contava com 91 metas, cinco prioridades e 394 ações, distribuídas em 11 grandes áreas de atuação, incluindo seis novas áreas estratégicas que se somaram àquelas existentes no primeiro plano: participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; cultura, comunicação e mídia não discriminatórias; enfrentamento ao racismo, ao sexismo e à lesbofobia; e enfrentamento às desigualdades geracionais que atingem as mulheres, em especial as jovens e idosas (BRASIL, 2008).

No final de 2011, ocorreu a III CNPM, que teve como resultado a elaboração do III PNPM, contemplando o triênio de 2013 a 2015. Ele teve como princípios norteadores o fomento da autonomia das mulheres, a equidade de gênero, o respeito à diversidade e o combate a todas as formas de discriminação, a maior participação política das mulheres e a transversalidade de gênero em todas as políticas públicas. Ele também visava reforçar o desenvolvimento de ações para a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho, especialmente em profissões não tradicionais, com o objetivo de reduzir a diferença de rendimentos (BRASIL 2013).

Com o intuito de reforçar a inclusão e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, o Programa Mulheres Mil foi integrado ao III PNPM (BRASIL, 2013). No início, conforme Brasil (2006), foi decorrente da cooperação internacional Brasil-Canadá – Promoção de Intercâmbio de Conhecimento para a Promoção da Equidade (PIPE), sendo concebido e estruturado a partir dos conhecimentos desenvolvidos pelos *Community Colleges* canadenses e de suas experiências de promoção da equidade, de atendimento às populações desfavorecidas e da aplicação do sistema de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia.

4.2.1 O Programa Mulheres Mil

A primeira turma do programa foi desenvolvida no estado do Rio Grande do Norte, em 2005, em caráter experimental. A expansão dela foi iniciada em 2007, com ações focadas nas Regiões Norte e Nordeste, totalizando 13 projetos-piloto, que beneficiaram 1.191 mulheres entre 2007 e 2010 (BRASIL, 2011).

O programa propõe que mulheres moradoras de comunidades integrantes dos territórios da cidadania e/ou comunidades com baixo índice de desenvolvimento urbano tenham uma formação educacional, profissional e tecnológica. Isso permitiria a elas elevação de escolaridade, emancipação e acesso ao mundo do trabalho por meio do estímulo ao empreendedorismo, à economia solidária e à empregabilidade (BRASIL, 2006). O programa estruturava-se em torno do sistema de acesso, permanência e êxito, baseado na metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia (ARAP), desenvolvida no Canadá.

O sistema de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia, no Canadá, é conhecido como *Prior Learning Assessment and Recognition* (PLAR) e é compreendido como um processo sistemático que envolve a identificação, a documentação, a avaliação e o reconhecimento de aprendizagens. De acordo com Morrissey et al. (2008), essas aprendizagens podem ser adquiridas por meio de educação formal e informal, abarcando o trabalho e a experiência de vida, os treinamentos, os estudos independentes, os trabalhos voluntários, as viagens, os hobbies e as experiências familiares. O reconhecimento de aprendizagem prévia pode ser usado em programas de educação e treinamento e de certificação profissional e ocupacional para a entrada no mercado de trabalho e para a qualificação profissional.

A PLAR foi desenvolvida nos Estados Unidos, na década de 1980, com o foco em adultos bem-sucedidos, em meio de carreira, que não haviam obtido um diploma universitário entre os 18 e 24 anos de idade. Quebec foi a primeira província do Canadá a implementar a PLAR, iniciando os trabalhos com a população nativa, mas, também, expandindo a metodologia para outras comunidades e populações, como: alunos que enfrentavam dificuldades de alfabetização, imigrantes recentes, pessoas com necessidades especiais, mulheres que enfrentavam barreira na volta ao mercado de trabalho, aprendizes e trabalhadores envolvidos na certificação profissional, trabalhadores mais velhos, juventude em risco e universitários recém-formados (MORRISSEY et al., 2008).

Pessoas com 19 anos ou mais, ou que tenham um diploma de ensino secundário, podem se candidatar a uma vaga nos *colleges* canadenses. A avaliação é realizada por meio de testes de desafios que incluem testes escritos, orais ou de desempenho para desenvolver produtos, ou por meio de uma combinação dessas avaliações. Os testes são determinados de acordo com a natureza da aprendizagem que será avaliada (GEORGE BROWN COLLEGE, 2009).

Uma alternativa possível para o teste de desafio é o desenvolvimento de um portfólio. Ele poderá conter informações que descrevem as realizações de aprendizado relevantes de um candidato (como o conhecimento, as competências e as habilidades que ele adquiriu), devendo conectar claramente as realizações de aprendizado do candidato às exigências do curso para qual o crédito da PLAR está sendo solicitado. O processo pode ter a duração de até três meses. Os estudantes de meio período poderão receber créditos de PLAR em até 50% de seus cursos, e os alunos em período integral poderão receber créditos de PLAR em até 75% de seus cursos (GEORGE BROWN COLLEGE, 2009).

Já a metodologia de acesso, permanência e êxito, no Brasil, tem como objetivo permitir, às instituições envolvidas, o maior conhecimento e integração às populações e comunidades historicamente não atendidas pelas políticas públicas, com a expectativa de promover a igualdade de gênero e os desenvolvimentos social e econômico sustentáveis (BRASIL, 2014).

Os serviços de acesso incluíam as ações de busca das alunas, a composição da infraestrutura, o ingresso e o acolhimento. Para viabilizar o acesso das mulheres no programa, um escritório deveria ser estruturado, e uma equipe multidisciplinar deveria ser montada e capacitada para o programa, sendo formada por assistentes sociais, psicó-

logos, enfermeiros, docentes, assistentes administrativos, pedagogos, educadores e gestores (BRASIL, 2011).

Os Institutos Federais deveriam estruturar a proposta curricular do programa a partir da análise e do aproveitamento dos conhecimentos prévios que essas mulheres trazem de suas vidas. Essa metodologia é chamada de avaliação e reconhecimento de aprendizados prévios, sendo todas as aprendizagens formais, não formais e informais consideradas. A aplicação da identificação dos saberes deveria ser um alicerce para desenvolver o mapeamento dos conhecimentos preliminares das mulheres, bem como para identificar os objetivos acadêmicos, o desenho dos itinerários formativos e a qualificação para geração de emprego e renda (BRASIL, 2011).

Algumas ferramentas deveriam ser utilizadas para identificação do conhecimento prévio, como o questionário socioeconômico, que traz as seguintes informações: escolaridade, renda, idade, estado civil, número de filhos, condição empregatícia anterior à entrada no curso e acesso à informática, ao programa Bolsa Família ou a outros benefícios (BRASIL, 2011).

A entrevista deveria ter como objetivo colher informações adicionais sobre essa mulher. Outra ferramenta utilizada era o mapa da vida, com o objetivo de criar a oportunidade e o ambiente para a troca de experiências de vida das mulheres, para que elas possam ser compartilhadas e registradas, validadas e valorizadas. Por sua vez, o portfólio é um documento que congrega informações e descreve os conhecimentos, as habilidades e as competências, incluindo a documentação formal e informal. Ele pode ser desenvolvido para avaliar e certificar os aprendizados prévios e poderia ser utilizado como créditos a um curso, programa e trabalho, inclusive para ser apresentado a um empregador em potencial. Todos esses documentos podem formar o memorial descritivo dessas mulheres (BRASIL, 2011).

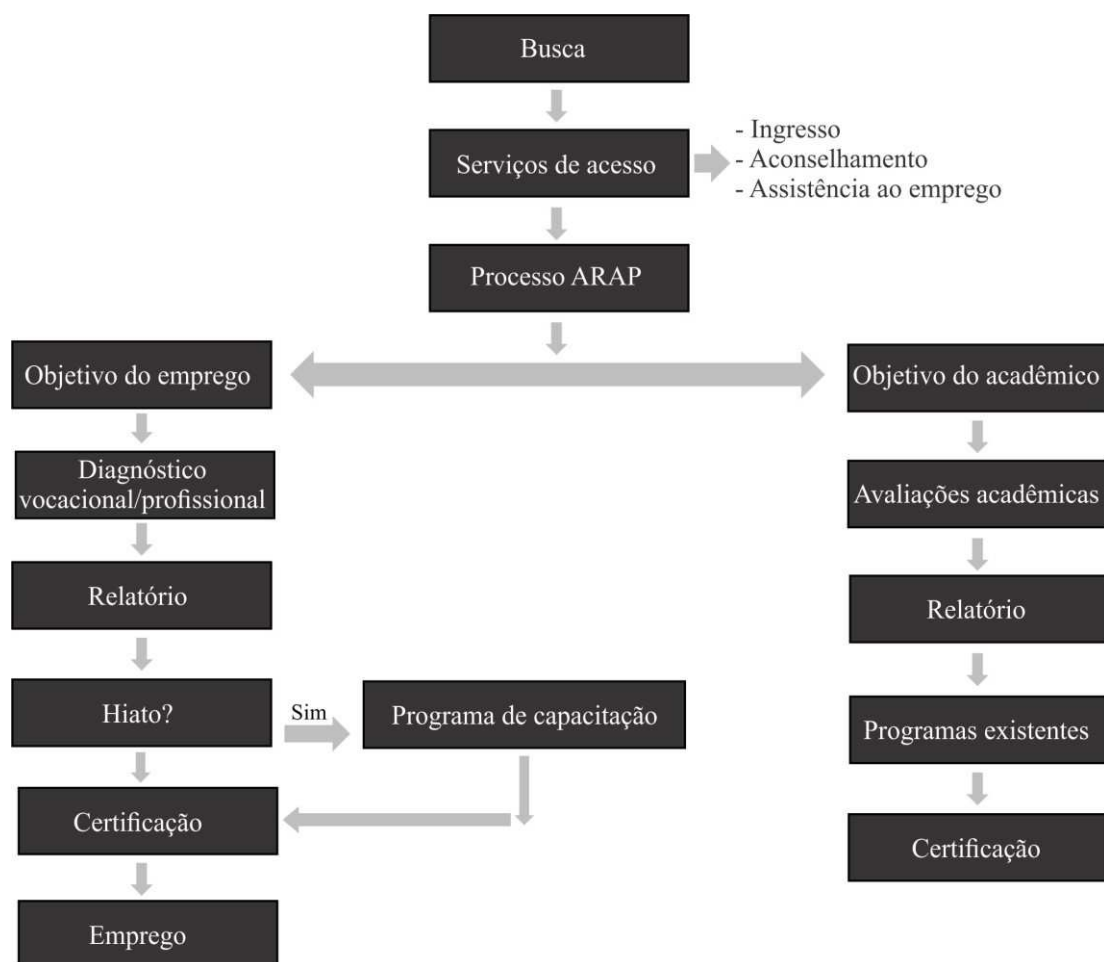
O programa foi estruturado a partir de um módulo educacional central, com a possibilidade de abarcar cursos e projetos integrados que abrangem português, matemática aplicada, informática e informática aplicada, inglês e espanhol, artes, esportes, qualidade de vida, saúde, meio ambiente, cidadania e direitos das mulheres, empreendedorismo, cooperativismo, economia solidária, gestão sustentável das unidades de produção e de comercialização, comportamento sustentável e relações humanas. Além de cursos de qualificação, o programa ainda pode oferecer cursos de alfabetização, de ensino fundamental, de ensino médio e de ensino profissionalizante, de acordo com as lacunas

de conhecimentos demonstradas pelas mulheres integrantes do programa. Esses cursos podem ser realizados em parcerias com outras instituições (BRASIL, 2011).

Para Brasil (2011), após o início do programa, este deve ser acompanhado por meio do módulo de permanência e êxito. Os objetivos desse módulo são facilitar a permanência das mulheres, minimizando as possibilidades de baixo rendimento e desistências, promover o aconselhamento das educandas por meio de serviços de assistência e apoio, bem como viabilizar e firmar parcerias com as instituições públicas e privadas para possibilitar a inserção das egressas no mundo do trabalho. Esse apoio deve ser estruturado em torno de serviços de psicologia e assistência social, assistência médico-odontológica, transporte e alimentação, acesso à creche, material didático, uniforme e assistência estudantil.

O diagrama do projeto, implementado na primeira fase (2007-2010), pode ser visualizado na Figura 2.

Figura 2 – Diagrama do Projeto Mulheres Mil



Fonte: Brasil (2006).

A partir de 2011, o PMM foi reconhecido como política pública afirmativa de inclusão social e equidade. Além disso, foi instituído pela Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, integrando o Plano Brasil Sem Miséria. Ele buscava articular a educação ao trabalho, visando à diminuição de problemas sociais em comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano, tendo como principais diretrizes: possibilitar o acesso à educação, contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas de mulheres, promover a inclusão social, defender a igualdade de gênero e combater a violência contra a mulher (BRASIL, 2011).

Conforme Brasil (2011), o público-alvo, na fase nacional do programa, era a população feminina acima de 18 anos, que buscava oportunidades de acesso às ações educacionais, à inclusão e à permanência no mercado de trabalho, tendo como cerne a identificação, o reconhecimento e a valorização da diversidade e dos saberes acumulados em cada uma de suas etapas de vida.

Nessa fase do programa, a rede de atores reestruturou-se, com a saída dos parceiros canadenses e a entrada de novos atores públicos e privados brasileiros. O programa tinha como meta atender, entre 2011 e 2014, a 100 mil mulheres. Para atingi-la, possibilitou-se, nessa segunda fase, a participação de novas instituições ofertantes, como instituições públicas do sistema de ensino federal, estadual e municipal e entidades privadas nacionais de serviço social e de aprendizagem e formação profissional, vinculadas ao sistema sindical (Sistema S) e a entidades privadas sem fins lucrativos, sendo as últimas de comprovada experiência em educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2011B).

Entre 2011 e 2013, cada núcleo do programa, responsável pela formação profissional de 100 mulheres, recebeu R\$ 100.000,00 para iniciar as atividades, sendo R\$ 70.000,00 destinados para o auxílio financeiro às mulheres atendidas, R\$ 8.000,00 para a compra de uniformes, R\$ 10.000,00 para os materiais dos cursos e R\$ 12.000,00 para a estruturação do acolhimento às beneficiárias e a coordenação das atividades (BRASIL, 2012). O programa, nesse período, formou 38.480 mulheres (BRASIL, 2017).

A partir de agosto de 2013, atendendo às solicitações dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) passou a integrar o Programa Nacional Mulheres Mil. Na fase do Pronatec, o programa foi viabilizado por meio de bolsas para a formação de trabalha-

dores e priorizou os cursos de formação inicial e continuada (FIC), conforme Brasil (2013).

A assistência estudantil para cada mulher participante do programa variou entre R\$ 70,00 e R\$ 150,00 mensais, devendo ser ressaltado que a condicionalidade para o seu recebimento era a frequência mínima no programa. Nesse período, uma bolsa de formação foi instituída para os docentes (BRASIL, 2013).

O objetivo dessa terceira fase foi ampliar a oferta de qualificação profissional às mulheres mais pobres, em especial às beneficiárias do Programa Bolsa Família. O público-alvo deveria ser constituído por mulheres a partir de 16 anos, chefes de família, em situação de extrema pobreza, cadastradas ou em processo de cadastramento no CadÚnico, com as seguintes características: em vulnerabilidade e risco social; vítimas de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral; com escolaridade baixa ou defasada; e, preferencialmente, ainda não atendidas pelo Pronatec/BSM (BRASIL, 2014).

A articulação entre a rede socioassistencial (Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, etc.), os Institutos Federais e as Escolas Técnicas vinculadas às universidades federais deveria ser priorizada nas ações de busca ativa, na identificação do público-alvo, na mobilização, na sensibilização, no encaminhamento e no acompanhamento da trajetória das participante, bem como nas etapas de estruturação dos cursos e serviços de apoio (BRASIL, 2014).

Em âmbito municipal, a pactuação das ofertas de vagas e cursos deveria ser realizada com as instituições ofertantes, seguindo a metodologia de acesso, permanência e êxito (BRASIL, 2014). O procedimento implementado na terceira fase (2013-2014) está ilustrado Figura 3.

Entre 2008 e 2016, o PMM atendeu 100.718 mulheres em risco de vulnerabilidade social (BRASIL, 2017). Nota-se que na segunda e na terceira fases as opções de umdança para o programa foram incrementais⁶, pois os procedimentos de operações-padrão da política implementados nacionalmente promoveram a continuação de práticas estabelecidas na primeira fase, com pequenas variações nos componentes dos instrumentos em nível regional e municipal (GORTNER; MAHLER; NICHOLSON, 1987).

⁶ O modelo incremental de tomada de decisão, que defende que os tomadores de decisão no desenvolvimento de políticas fazem uso de poucas alternativas políticas, difere apenas marginalmente em relação ao *status quo* de decisões anteriores (LINDBLOM, 1959).

Figura 3 – Passo a passo da execução Pronatec/BSM Mulheres Mil



Fonte: Brasil (2014).

4.3 Análise dos resultados

Ao todo, o método utilizado permitiu identificar 43 trabalhos, sendo 39 dissertações e quatro teses de doutorado. Como ilustrado na Tabela 2, 91% dos trabalhos são dissertações e 9% são teses.

Tabela 2 – Distribuição das dissertações e teses segundo o tipo de trabalho

Variável	n	%
Tipo de trabalho		
Dissertação	39	91
Tese	4	9
Total	43	100

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Observa-se, na Tabela 3, que 86% das dissertações e teses foram defendidas a partir de 2015. Esse grande crescimento das pesquisas relacionadas ao PMM pode ter sido motivado pela sua aderência ao Pronatec, a partir de 2013, que atendeu 61.890 mulheres entre 2014 e 2016, conforme dados da SETEC (BRASIL, 2017).

Tabela 3 – Distribuição das dissertações e teses segundo o número de trabalhos por ano

Variável	n	%
Número de trabalhos por ano		
2011	1	2
2012	0	0
2013	2	5
2014	3	7
2015	19	44
2016	9	21
2017	9	21
Total	43	100

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Os estados que tiveram mais pesquisas sobre o PMM foram Maranhão, Goiás e Santa Catarina. No entanto, o programa foi objeto de pesquisa na maioria dos estados brasileiros (Tabela 4).

Com relação à abordagem metodológica utilizada nas dissertações e teses, houve predomínio da pesquisa qualitativa (Tabela 5). Para Denzin e Lincoln (2006, p. 17), a pesquisa qualitativa consiste em “um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo”, portanto permite investigar aspectos do mundo examinando seus aspectos qualitativos. Na pesquisa qualitativa, busca-se entender o fenômeno em termos dos significados que as pessoas conferem a ele (DENZIN; LINCOLN, 2006).

Tabela 4 – Distribuição das dissertações e teses segundo o estado

Variável	n	%
Estados		
Norte		
Amapá	1	2
Nordeste		
Bahia	3	7
Ceará	2	5
Maranhão	5	12
Paraíba	2	5
Pernambuco	1	2
Rio Grande do Norte	2	5
Sergipe	1	2
Centro-Oeste		
Distrito Federal	3	7
Goiás	5	12
Mato Grosso	1	2
Mato Grosso do Sul	1	2
Tocantins	4	9
Sudeste		
Espírito Santo	1	2
Minas Gerais	2	5
Rio de Janeiro	2	5
Sul		
Paraná	1	2
Rio Grande do Sul	1	2
Santa Catarina	5	12
Total	43	100

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Tabela 5 – Distribuição das dissertações e teses segundo a abordagem metodológica

Variável	n	%
Abordagem metodológica		
Qualitativa	33	79
Quantitativa	3	7
Quantitativa e qualitativa	7	14
Total	43	100

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Os aspectos pesquisados pelas pesquisas qualitativas foram a mudança na vida das mulheres após o programa; a melhoria de renda; a inserção no mercado de trabalho; a autonomia; o empoderamento; a continuidade dos estudos; a melhoria da autoestima; o combate à violência contra a mulher; as dificuldades de aprendizado; o empreendedorismo; a melhoria dos relacionamentos interpessoais; a participação e a cidadania; as relações sociais; e a empregabilidade. Por sua vez, os aspectos avaliados nas pesquisas quantitativas foram o perfil socioeconômico das mulheres participantes do programa; a continuidade dos estudos; a empregabilidade após o programa; e o desenvolvimento de capital social.

A pesquisa qualitativa não abrange apenas uma variedade de materiais empíricos, mas, também, inclui entrevistas, história oral, grupo focal, observação e observação participante. Nas dissertações e teses analisadas, as entrevistas predominaram com 67% das dissertações e teses das pesquisas citando essa técnica, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Distribuição das dissertações e teses segundo a técnica de coleta de dados

Variável	n
Entrevista	29
Questionário	14
Grupo focal	6
Observação	2
História oral	2
Observação participante	1

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

É importante apontar que em todas as dissertações e teses, em algum momento dos trabalhos, foram utilizados documentos para embasar a revisão de bibliografia ou corroborar outras técnicas de coleta de dados.

Por sua vez, o tipo de análise de dados mais citado foi a análise de conteúdo, com 46% (Tabela 7). Para Silva e Fossá (2015), a análise de conteúdo vem sendo amplamente difundida e empregada com o objetivo de avaliar dados qualitativos, sendo Bardin (1977) a principal referência nesse campo.

Tabela 7 – Distribuição das dissertações e teses segundo a análise de dados

Variável	n
Análise de conteúdo	20
Software de análise estatística	10
Não esclarece o tipo de análise de dados	10
Análise documental	6
Outro	4
Análise do discurso	2

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

Foram citados os seguintes efeitos produzidos pelo PMM: efeitos positivos, efeitos não esperados e limitações do programa, conforme a Tabela 8.

Tabela 8 – Distribuição dos efeitos produzidos pelo PMM segundo as dissertações e teses

Efeitos positivos do PMM	Efeitos não esperados e limitações do PMM
<ul style="list-style-type: none"> - Incentivo à continuidade dos estudos. - Melhoria das relações interpessoais. - Desenvolvimento de atividades geradoras de renda. - Elevação da autoestima. - Combate à violência contra a mulher. - Melhoria da autoconfiança. - Reconhecimento e valorização por parte da família e dos amigos. - Reconhecimento de direitos básicos necessários ao exercício da cidadania. - Equivalência do programa com as expectativas das participantes. - Conservação da cultura, dos valores e das crenças regionais e locais. - Melhoria da renda (especialmente entre aquelas em situação de insegurança alimentar). 	<ul style="list-style-type: none"> - O oferecimento de cursos voltados para aquelas que já são marginalizadas persiste na constituição da identidade de gênero feminino no PMM. - O processo decisório para a definição dos cursos submeteu-se às interferências governamentais. - A inconstância na descentralização dos recursos financeiros pelo governo federal comprometeu a assiduidade das beneficiárias. - O distanciamento entre os objetivos propostos pelo programa, em âmbito nacional, e os resultados alcançados nos estados, principalmente no que diz respeito à inserção e/ou ao retorno das mulheres ao mercado de trabalho e à elevação da escolaridade. - A perspectiva de inclusão social vinculada ao PMM está fortemente ligada à geração de renda, ao incentivo à empregabilidade e ao empreendedorismo, bem como à assistência social, na orientação das mulheres para buscar seus direitos básicos. - A formação rápida e deficitária de mão de obra feminina atuante em diversos contextos que abarcam o precário, a informalidade, o desemprego, o flexível e o lar. - O pouco efeito sobre o empoderamento feminino. - O programa não contribuiu muito para o ingresso no mercado de trabalho, nem para a melhoria da renda, mas os conhecimentos técnicos adquiridos no curso são bem utilizados na vida doméstica. - O programa não deu condições para que as mulheres produzissem de forma competitiva. - A maioria das mulheres está desempregada após o curso ou no trabalho informal.

Continua...

Tabela 8, cont.

Efeitos positivos do PMM	Efeitos não esperados e limitações do PMM
	<ul style="list-style-type: none">- A influência da concepção de gênero, com a tendência de identificar com mais prevalência aquelas historicamente associadas às mulheres, ao trabalho doméstico, às relações de cuidar de pessoas, aos espaços, ao meio ambiente, etc.- O programa capacita mulheres pobres para a realização de atividades operacionais desvalorizadas socialmente e com baixa remuneração, que não exigem o desenvolvimento intelectual. Dessa forma, as mulheres pobres têm acesso, ainda que mínimo, à renda e ao consumo imediato, mas não modificam suas precárias condições de vida em longo prazo.- O programa promove e mantém a divisão sexual do trabalho.- O programa constitui-se em política focalizada com o objetivo de amenizar a pobreza e assume uma dimensão compensatória.

Fonte: dados da pesquisa, 2018.

De acordo com os resultados das dissertações e das teses, percebe-se que o Programa Mulheres Mil proporcionou a motivação para a continuidade dos estudos (RIBEIRO, 2013; OLIVEIRA, 2014; KANAAN, 2015; TUNIN, 2015; GOIS, 2016; NASCIMENTO, 2017); a melhoria das relações interpessoais e comunitárias (GOIS, 2016; GOMES, 2015; NASCIMENTO 2017); a melhoria da autoestima e da autoconfiança (OLIVEIRA, 2013; LAGOS, 2014; AMORIM, 2015; GOMES, 2015; TELES, 2015; COUTINHO, 2015; NUNES, 2016; GOIS, 2016; ZAGO, 2016; TUNIN, 2015; RODRIGUES, 2017); a promoção do reconhecimento da cidadania (RIBEIRO, 2013; COUTINHO, 2015; TELES, 2015; GUERRA, 2016; ZAGO, 2016; ROCHA, 2017); o combate à violência (COUTINHO, 2015); a maior valorização por parte da família e amigos (TELES, 2015; ZAGO, 2016; GUERRA, 2016); o relativo empoderamento e desenvolvimento do capital social (SANTOS, 2015; BRAVIN, 2015; NUNES, 2016); e a melhoria da renda (CAMPOS, 2015; NUNES, 2016; NASCIMENTO, 2017).

Entretanto, o programa apresentou efeitos não esperados e limitações como: dificuldades de inserção ou reinserção no mercado de trabalho formal (BRAGA, 2011; OLIVEIRA, 2013, 2014; RIBEIRO, 2013; LAGOS, 2014; ALVES, 2015; ARAÚJO, 2015; GOMES, 2015; MANTOVANI, 2015; TUNIN, 2015; TUPINA, 2015; SILVA, 2015; NUNES, 2016; SILVA, 2016; DAMASCENO, 2017); a persistência da desigual-

dade sexista no âmbito privado refletiu no espaço educacional, na medida em que esses obstáculos permeiam a inserção, a permanência e o êxito escolar das mulheres participantes do programa (FERREIRA, 2017); a maioria das egressas não continuou os estudos em outras modalidades após o fim do programa (OLIVEIRA, 2013; RIBEIRO, 2013; LAGOS, 2014; MANTOVANI, 2015; TELES, 2015; SILVA, 2015; RODRIGUES, 2017); a definição dos cursos sofreu interferências governamentais (MELO FILHO, 2016); o programa assenta-se na ideologia da empregabilidade e do empreendedorismo (PEREIRA, 2015; SILVA, 2015; ROCHA, 2017); a naturalização das diferenças de gênero e a manutenção das egressas em situações vulneráveis no que se refere ao mercado de trabalho (AZEVEDO, 2017; FERREIRA, 2017; PONCIANO, 2017); cursos historicamente associados às mulheres, ao trabalho doméstico, às relações de cuidar de pessoas, aos espaços e ao meio ambiente (FERREIRA, 2016; ROSA, 2016; ALTOÉ, 2017); mulheres inseridas em atividades diferentes da qualificação que realizaram e um impacto tímido na renda dessas mulheres, a partir dessa qualificação (NASCIMENTO, 2015); educação pobre que capacita mulheres pobres para a realização de atividades operacionais desvalorizadas socialmente e com baixa remuneração, que não exigem o desenvolvimento intelectual (PONCIANO, 2017; TRINDADE, 2017); baixa inserção social e econômica das mulheres atendidas (CARDOSO, 2015); e nenhuma alteração do Bem-Estar Subjetivo e da insegurança alimentar das participantes (CAMPOS, 2015).

De acordo com os trabalhos analisados, independentemente da região do Brasil, a política apresentou muitas dificuldades na inserção ou reinserção das egressas no mercado trabalho formal. Nas ocasiões em que proporcionou alguma renda, foi por meio do trabalho informal, do trabalho por conta própria e dos serviços domésticos, em contextos precários e no lar. Esses resultados evidenciam que a profissionalização feminina foi gerada a partir da oferta de cursos de baixa qualidade e da falta de um diagnóstico claro de demanda.

A influência da concepção de gênero, com a tendência de identificar com mais prevalência aquelas historicamente associadas à domesticidade, é uma grande limitação do programa, haja vista que a política também tem como objetivo defender a equidade de gênero. Essa limitação decorre da manutenção, ao longo de todas as três fases do programa, da “regra de ouro” referente à metodologia de acesso, permanência e êxito, que tem como cerne que os cursos, antes de serem negociados entre ofertantes e demandantes, devem estar alinhados às demandas das realidades dessas mulheres e de seus saberes.

Constatou-se também que, enquanto no Canadá a construção do itinerário formativo do candidato possibilita, individualmente, o reconhecimento de aprendizagens informais e não formais para o seu ingresso em cursos regulares oferecidos pelas instituições de ensino canadenses, no Brasil os saberes das mulheres participantes do programas são valorizados coletivamente e definem os cursos que deverão ser oferecidos, sendo esses, muitas vezes, sem vínculos com o desenvolvimento local e com o eixo tecnológico das instituições de ensino envolvidas no programa.

4.4 Conclusões

Os resultados da metanálise demonstram que somente a partir de 2015 houve um aumento no número de teses e dissertações defendidas que abordaram os efeitos produzidos pelo Programa Mulheres Mil, sendo 70% dos trabalhos de universidades do Nordeste e do Centro-Oeste.

A maioria das pesquisas tem abordagem qualitativa, com apenas 23% dos trabalhos de natureza quantitativa, o que demonstra que as pesquisas com base de dados quantitativos poderão ter maior destaque em trabalhos futuros.

A análise de discurso também foi aplicada em apenas 4% das dissertações e teses, o que demonstra que ainda há espaço para esse tipo de análise em pesquisas que visam problematizar as desigualdades sociais expressas, constituídas e legitimadas parcialmente pelo discurso.

Com relação aos efeitos produzidos pela política pública, os resultados apontaram que apesar de proporcionar melhoria na autoestima de mulheres desfavorecidas, a metanálise evidenciou que ao utilizar a metodologia de acesso, permanência e êxito o programa produz efeitos não esperados, como a promoção e a manutenção da divisão do trabalho com base no gênero e as dificuldades de ingresso ou reinserção das mulheres egressas no mercado de trabalho formal, o que confirma a necessidade de sua reestruturação.

Acredita-se que os resultados encontrados possam contribuir para o redirecionamento do programa e também para o maior rigor na escolha e descrição da metodologia de análise dos trabalhos, pois 23% das dissertações e teses não esclareceram o tipo de análise de dados utilizada.

4.5 Referências

ABRAMO, L. W. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?** 2007. 327 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ALTOE, A. P. **O estado e a cidadania feminina: vozes das mulheres mil.** 2017. 232 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2017.

ALVES, C. B. C. **Programa Mulheres Mil no campus Aparecida de Goiânia do Instituto Federal de Goiás: uma possibilidade de inclusão social e acesso à educação.** 2015. 100 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2015.

AMORIM, J. M. M. **Mulher e o mundo do trabalho: histórias de vida de estudantes no Programa Nacional Mulheres Mil – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins – IFTO.** 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

ARAÚJO, S. M. P. **Mulheres em situação de fragilidade social e o Programa Mulheres Mil: o papel das políticas na perspectiva de emancipação para o trabalho.** 2015; 151 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

AZEVEDO, A. N. M. **Divisão sexual do trabalho e questão regional: trajetória das desigualdades e suas relações.** 2017. 193 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís do Maranhão, 2017.

BARDIN, L. **L'Analyse de contenu.** Paris: Presses Universitaires de France, 1977. 233 p.

BARSTED, L. A. L. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993. **Rev. Estud. Fem**, v. 2, 2º semestre de 1994.

BRAGA, A. C. F. **“Projeto Mulheres Mil e gênero”: comercialização das pequenas produções das mulheres no setor Santa Bárbara em Palmas – TO.** 2011. 77 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2011.

BRASIL, F. P. D.; REIS, G. G. Democracia, participação e inclusão política: um estudo sobre as conferências de políticas para as mulheres de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n.1, p. 7-27, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

_____. **Projeto Programa Mulheres Mil.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito**. Brasília, DF: [s.n.], 2011.

_____. Portaria nº 1015, de 21 de julho de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília**, 22 de julho de 2011.

_____. Ministério da Educação. **Programa Mulheres Mil busca assegurar presença feminina na sociedade brasileira**. Portal Brasil, Brasília, abr. 2012. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2012/04/presidenta-afirma-que-programa-mulheres-mil-e-estrategico-para-o-pais>. Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2013.

_____. **Ofício circular nº 51, de 10 de julho de 2013**. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério do trabalho e emprego. Ministério da educação. **Rede nacional de certificação profissional: documento orientador**. Brasília, DF, [s.n.], 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Pronatec Brasil sem miséria. Mulheres Mil**. Brasília, DF, [s.n.], 2014.

_____. Ministério da Educação. **Mulheres Mil oferece 100 mil oportunidades de capacitação**. Portal Brasil. Brasília, DF, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRAVIN, S. M. R. **A contribuição do Programa Mulheres Mil para a formação de capital social**. 2015. 190 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade do Contestado, Canoinhas, 2015.

CAMPOS, J. M. S. **Qualificação profissional de mulheres e a segurança alimentar e nutricional**. 2015. 150 f. Tese (Doutorado em Nutrição Humana) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

CARDOSO, G. L. **Políticas públicas de apoio à inclusão socioeconômica de mulheres em situação de vulnerabilidade: a visão dos gestores sobre o Programa Nacional Mulheres Mil no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA)**. 2015. 111 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

CARPENEDO, M. **Quando a resistência se torna política pública. Analisando a produção de subjetividade (s) nas políticas públicas de equidade de gênero no campo do trabalho**. 2011. 149f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

COUTINHO, J. M. **As trilhas do empoderamento feminino no Ifbaiano-campus Uruçuca**. 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado em estudos interdisciplinares sobre mulheres, gênero e feminismo) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2015.

DAMASCENO, P. **O Programa Mulheres Mil pela via trabalho e educação: uma experiência desenvolvida no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão**. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. (Org.) **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2006, p. 15-41.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Rev. Estud. Fem.**, v. 12, n. 1, 2004.

FERREIRA, K. C. **Identidade de gênero feminino no Programa Mulheres Mil: verdades, poder e subjetivação**. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

FERREIRA, M. J. R. **Interdições e resistências: os difíceis percursos da escolarização das mulheres na EPT**. 2017. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

FERREIRA, S. M. **“Mulheres Mil” como política pública de inclusão social: uma análise do empoderamento feminino**. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

FILHO, A. A. V. M. **Avaliação da implementação do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego Pronatec Mulheres Mil: um estudo de caso**. 2016, *undefined* f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal Do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

GEORGE BROWN COLLEGE. **Prior learning assessment and recognition (PLAR)**. Madison, WI: Academic Policies and Guidelines, 2009.

GOIS, E. L. P. **Programa Mulheres Mil: interfaces de gênero na capacitação de mulheres para o mercado de trabalho em Palmas**. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

GOMES, A. S. **O Programa Mulheres Mil no Instituto Federal do Amapá – IFAP, campus Macapá: um estudo sobre os impactos do curso de assentamento de cerâmica e porcelanato na vida das egressas**. 2014. 74 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2014.

GOMES, C. N. B. **Programa Mulheres Mil: uma oportunidade de reinserção social cidadã às reeducandas da penitenciária feminina do Distrito Federal**. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

GORTNER, H.; MAHLER, J.; NICHOLSON, J. B. **Organization theory: a public perspective**. Chicago: Dorsey Press, 1987.

GUERRA, S. C. **Relevância do Programa Mulheres Mil para o capital social das participantes**. 2016. 136 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça - 1995 a 2015**. Brasília, DF: IPEA, 2015.

KANAAN, H. S. **“Quando eu Saí de Casa” – Inventário das Políticas Públicas e Práticas Educativas Emancipatórias do Programa Mulheres Mil**. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade da Região de Joinville, Santa Catarina, 2015.

LAGOS, M. B. **Palmas para Mulheres Mil" em comunidades quilombolas: a participação do IFPR - Campus Palmas no Programa Nacional de Inclusão Social**. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

LINDBLOM, C. E. The Science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOPES, M. C. R. **Programa Mulheres Mil no Instituto Federal De Goiás (2011-2013): a inserção das mulheres no mundo do trabalho sob o olhar de gestoras(es) e professoras(es)**. 2015. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2015.

MANTOVANI, T. R. D. A. **A política de formação profissional no Programa Mulheres Mil: uma análise da experiência desenvolvida no Instituto Federal do Paraná**. 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2015.

MORRISSEY, M.; MYERS, D.; BÉLANGER, P.; ROBITAILLE, M. **Achieving our potential: An action plan for Prior learning Assessment and Recognition (PLAR) in Canada**. Halifax: Pla Centre, 2008.

NASCIMENTO, V. G. **Programa mulheres mil: Um estudo de caso no IFPE – campus Ipojuca**. 2017. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em gestão do desenvolvimento local sustentável) – Universidade de Pernambuco, Recife, 2017.

NASCIMENTO, S. D. **Geração de renda para as mulheres: uma avaliação de impactos do Programa Mulheres Mil na ótica das egressas em São Luís/MA**. 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

NUNES, W. B. S. **Capital social e o programa mulheres mil no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão/campus Imperatriz**. 2016. 142 f. Dissertação (Mestrado Profissional em gestão e desenvolvimento regional) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2016.

OLIVEIRA, M. A. S. M. **Programa Mulheres Mil no Instituto Federal de Sergipe: interfaces com a educação e o trabalho.** 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Fundação Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

OLIVEIRA, S. A. A. **Mulheres, conquistando espaços dentro do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) – campus Iguatu.** 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado Profissional em TEOLOGIA Instituição de Ensino) – Escola Superior de Teologia, São Leopoldo, 2014.

PEREIRA, J. S. A. **Programa Mulheres Mil: uma análise no campo das políticas de inclusão do IFSC.** 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re) produção de desigualdades. In: PIREZ, R.R. C. (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 13, 2017.

PONCIANO, R. R. **O mundo do trabalho e a qualificação profissional [manuscrito]: análise das egressas do Programa Mulheres Mil, do Instituto Federal de Goiás (IFG) - Campus Itumbiara.** 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

RIBEIRO, L. É. G. **A qualificação profissional e cidadã: um estudo do Programa Mulheres Mil, a partir da experiência do Instituto Federal de Goiás, campus de Luziânia.** 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

ROCHA, R. C. **O Programa Nacional Mulheres Mil no contexto das políticas públicas de educação profissional no Brasil.** 2017. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

RODRIGUES, S. H. O. **A inserção das mulheres participantes do Programa Mulheres Mil (PMM) do Instituto Federal de Educação do Ceará (IFCE) - campus Fortaleza - no mercado de trabalho.** 2017. 81 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Teologia) – Escola Superior de Teologia, São Leopoldo, 2017.

ROSA, S. M. M. **Reconhecimento de saberes no Programa Mulheres Mil: entre a colonialidade do poder e de gênero.** 2016. 287 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SANTOS, M. A. P. **Programa Mulheres Mil e o desenvolvimento comunitário: um estudo sob a ótica da tecnologia social.** 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Comunitário) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2015.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista eletrônica**, v. 17, n. 1, p. 1-14, 2015.

SILVA, C. R. C. **Programa Mulheres Mil: subjetividade, inclusão e governabilidade.** 2015. 120 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

SILVA, S. F. **Cidadania e formação profissional de mulheres: uma análise do Programa Mulheres Mil no município de Guarabira/PB.** 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SILVA, T. M. E. **A educação profissional e a política pública Mulheres Mil: a implementação no âmbito do IFMA em São Luís.** 2015. 102 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

TELES, F. B. M. **Programa Mulheres Mil: um olhar sobre a inserção das egressas no mundo do trabalho.** 2015. 142 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

TRINDADE, F. M. **As significações do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e do Programa Mulheres Mil: educação profissional para mulheres pobres.** 2017. 259 f. Tese (Doutorado Educação nas Ciências) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.

TUNIN, A. S. M. **A Escola e sua vertente social: uma análise do Programa Mulheres Mil enquanto política de inclusão nos Institutos Federais de Educação.** 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2015.

TUPINA, É. S. **Políticas públicas para mulheres de baixa renda no Brasil: estudo de caso sobre o programa Mulheres Mil no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – campus Pirapora.** 2015. 178 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência: homicídio de mulheres no Brasil.** Brasília, DF, 2015.

ZAGO, R. C. **Inovação social: estudo do Programa Mulheres Mil.** 2016, 160 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2016.

5 Artigo 2: O *instrument constituency* no subsistema político de educação profissional: formação e interação da rede de atores na geração do Programa Mulheres Mil

The instrument constituency in the policy subsystem of professional education: training and interaction of the network of actors in the generation of the Thousand Women Program

Resumo: O *instrument constituency* é um componente do subsistema político, ainda pouco estudado, dedicado à articulação e à promoção de tipos específicos de soluções. O objetivo deste artigo é analisar como esse tipo de rede se forma e interage no subsistema político, explorando o caso do Programa Mulheres Mil. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se na proposta transdisciplinar, que dialoga com os princípios dos estudos discursivos críticos de Fairclough, conjugados com o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon e a sua relação com os atores do subsistema político. Concluiu-se que os *instrument constituencies* e os grupos de coalizações de defesa se referem a dois níveis distintos de realidade política, que interagem na busca de alcance de interesses e objetivos distintos. Nessa interação, os empreendedores políticos são elementos-chave para que determinadas soluções tenham destaque no processo político, fazendo a ponte entre as distintas redes de atores e o governo.

Palavras-chave: Coalizão de defesa. Comunidades epistêmicas. *Instrument constituencies*. Programa Mulheres Mil.

Abstract: The instrument constituency is a component of the political subsystem, still little studied, dedicated to the articulation and promotion of particular types of solutions. The aim of this work is to analyze how this type of network forms and interacts in the policy subsystem, exploring the case of the Thousand Women Program. This is a qualitative research and it was based on the transdisciplinary proposal, which discuss with the principles of the critical discourse studies of Fairclough, combined with the model of multiple streams of Kingdon and its relation with the actors of the policy subsystem. It was concluded that the instrument constituencies and the groups of defense collisions refer to two distinct levels of political reality, which interact in search of different interests and objectives. In this interaction, political entrepreneurs are key elements for certain solutions to have prominence in the policy process, bridging the different networks of actors and the government.

Keywords: Defense Coalition. Epistemic communities. Instrument constituencies. Thousand Women Program.

5.1 Introdução

Segundo Simons e Voss (2018), o conceito de *instrument constituencies* foi introduzido pela primeira vez por Voss (2007), como um componente do subsistema político dedicado à articulação e à promoção de tipos específicos de soluções, independentemente do contexto dos problemas na agenda política. Posteriormente, foi retomado e explicitamente articulado por Voss e Simons (2014), ao defenderem que os instrumen-

tos são redes de práticas inter-relacionadas, intituladas de *instrument constituencies*, além de ser estudado por outros autores, como: Mann e Simons (2014), Voss (2014), Simons e Voss (2015), Mukherjee e Howlett (2015), Béland e Howlett (2016), Voss e Amelung (2016) e Amelung e Grabner (2017).

Entretanto, como argumentam Simons e Voss (2018), os *instrument constituencies* são forças políticas negligenciadas na formulação de políticas nacionais e transnacionais, defendendo que mais pesquisas são necessárias para compreender como surgem essas redes de atores e o seu papel no processo político.

Beland e Howlett (2016) destacam que estudos de casos adicionais fora da área de política ambiental são necessários para verificar a eficácia do conceito de *instrument constituency* e a sua utilidade, como parte de um arcabouço maior, que pode melhor descrever e explicar as atividades de formulação de políticas públicas, comparativamente aos modelos existentes de subsistemas políticos, como também permite analisar de que maneira essa rede de atores se relaciona na prática com outros atores do subsistema, como as comunidades epistêmicas e as coalizões de defesa.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar como esse tipo de rede se formou e interagiu no subsistema político de educação profissional brasileiro. Para tanto, examinam-se as articulações políticas para a formulação do Programa Mulheres Mil, que tem como cerne a avaliação e o reconhecimento de aprendizagem prévia (*Prior Learning Assessment and Recognition – PLAR*).

O Programa Mulheres Mil foi desenvolvido no governo Lula (2003-2010) e expandido no governo Dilma (2011-2016), por meio da ampliação da rede federal de educação profissional e tecnológica. O PMM foi implementado em 2007, no Norte e Nordeste, com o objetivo de fomentar a inclusão social e a equidade de gênero, na tentativa de superar as dificuldades relacionadas à renda, à baixa escolaridade e à tripla jornada de trabalho de mulheres em risco de vulnerabilidade social. A partir de 2011, ele foi reconhecido como política pública afirmativa e instituído nacionalmente (BRASIL, 2011). Entre 2008 e 2016, o programa atendeu 100.718 mulheres em risco de vulnerabilidade social (BRASIL, 2017).

A PLAR surgiu nos Estados Unidos, na década de 1980, com o objetivo de reconhecer os conhecimentos adquiridos na prática pelos profissionais de “colarinho-branco”. O sistema é um conjunto de abordagens e metodologias que tem a premissa de que as pessoas aprendem habilidades e adquirem conhecimentos importantes ao longo da vida e de que é essencial a identificação, a compreensão e o aproveitamento desse com-

junto de conhecimentos e experiências para a continuidade e a complementação dos estudos dos adultos (MORRISSEY et al., 2008).

Segundo os referidos autores, no Canadá, a PLAR foi implementada ainda na década de 1980, pela província de Quebec, como suporte e serviços de aprendizagem para comunidades aborígenes. Atualmente, o instrumento tem como problema as limitações de integração social de imigrantes e as dificuldades que eles enfrentam no mercado de trabalho canadense. O sistema de faculdades no Canadá utiliza os processos PLAR em grande parte para o ingresso no ensino pós-secundário e a permanente progressão.

Na Europa, o instrumento de validação de aprendizagem não formal e informal passou a ser mencionado e valorizado nos documentos da política educativa da União Europeia, a partir da década de 1990, destacando-se como uma política de mobilidade profissional e de inclusão social (CAVACO, 2009). Treze países estabeleceram o compromisso político relacionado à criação de estratégias nacionais de validação da aprendizagem não formal e informal, devendo ser ressaltado que a Finlândia, a França e a Espanha implementaram estratégias abrangentes, envolvendo todos os subsistemas de educação (formação profissional, ensino geral e ensino superior), conforme exposto pelo Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP, 2014).

Desde 1990, esse centro trabalha sistematicamente pela validação da aprendizagem não formal e informal nos países da Europa, tendo registrado um desenvolvimento lento, mas constante da metodologia. Em toda a União Europeia, os indivíduos pouco qualificados são o principal alvo das iniciativas de validação.

5.2 Revisão de literatura

5.2.1 As redes de atores e o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon

Mukherjee e Howlett (2015) defendem que o *instrument constituency* é uma das três concepções na literatura de análise de políticas públicas que ajuda a explicar a agência por trás dos tipos de fluxos de Kingdon (1995). “Perguntando quem é o fluxo, os pesquisadores identificaram as comunidades epistêmicas, os *instrument constituencies* e as coalizões de defesa como os principais agentes do fluxo de problemas, do fluxo político e do fluxo de política públicas de Kingdon” (SIMONS; VOSS, 2018, p.26).

A ideia de que as comunidades baseadas no conhecimento são de importância política foi desenvolvida nas décadas de 1970 e 1980. Segundo Smirnova e Yachin (2015), a comunidade epistêmica tem sua origem no conceito “*episteme*”, amplamente utilizado por Michel Foucault. Ruggie (1975) introduziu o termo comunidade epistêmica, baseando-se em Foucault (2006), para descrever uma perspectiva abrangente por meio da qual as relações políticas são visualizadas e compreendidas durante a história.

No entanto, conforme Haas (1992), nos anos 1980 o termo “comunidade epistêmica” ainda tinha várias interpretações. O conceito de comunidade epistêmica em seu significado atual foi formado, na década de 1990, por Emanuel Adler e Peter M. Haas (1992) e por Ernst B. Haas e Peter M. Haas (1995).

Para Haas (1992), as comunidades epistêmicas podem ser vistas como redes de especialistas, frequentemente transnacionais, baseadas em conhecimento, que possuem uma reivindicação autorizada de conhecimento relevante de política dentro de seu domínio de especialização. Seus membros compartilham conhecimentos sobre as causas dos fenômenos sociais ou físicos em uma área para a qual eles têm uma reputação e competência, como também de um conjunto comum de crenças normativas sobre quais ações beneficiarão o bem-estar humano nesse domínio.

A comunidade epistêmica tem a verdade científica como um valor compartilhado e promove seu conhecimento para ajudar a resolver problemas globais, que afetam o desenvolvimento humano, o bem-estar e a segurança. Os membros de uma comunidade epistêmica ideal agem por iniciativa própria, no entanto alguns autores, como Heritage e Green (2013), consideram as comunidades epistêmicas iniciadas pelo governo como habituais e eficazes (SMIRNOVA; YACHIN, 2015).

De acordo com Haas (1992), as comunidades epistêmicas exercem sua influência sobre os tomadores de decisão em uma ampla variedade de áreas problemáticas. Geralmente solicitados para aconselhamento sob condições de incerteza, eles podem ser, muitas vezes, atores importantes na modelagem de padrões de coordenação de políticas internacionais.

No entanto, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) argumentam que um subsistema de políticas pode consistir em vários subcomponentes ou agrupamento de atores, cujas interações afetam suas atividades e os resultados das políticas públicas (BÉLAND; HOWLETT, 2016).

Esses pesquisadores usaram evidências de vários estudos de casos de políticas públicas nos setores de meio ambiente, água e energia, em nível estadual e federal, nos

Estados Unidos. Além disso, defendem que os atores de várias instituições públicas e privadas compartilham um conjunto básico de crenças sobre determinadas áreas na política, formando coalizões informais, dentro de subsistemas, com o objetivo de prevalecerem sobre outros atores na definição e defesa de políticas relacionadas às suas principais crenças e preferências políticas (SABATIER; WEIBLE, 2007; BÉLAND; HOWLETT, 2016).

O modelo de coalizões de defesa tem três princípios. Um princípio de nível macro, segundo o qual a maior parte da formulação de políticas ocorre entre especialistas dentro de um subsistema político, mas seu comportamento é afetado por fatores do sistema político e socioeconômico mais amplo. Essa especialização ocorre em subsistemas políticos compostos de participantes que regularmente procuram influenciar a política dentro de um subsistema. Para Sabatier e Weible (2007), o modelo assume que os participantes da política têm fortes crenças e estão motivados a traduzir essas crenças em políticas reais.

Para os supracitados autores, outro princípio é o “modelo do indivíduo”, de nível micro, que é fortemente inspirado na psicologia social. As coalizões de defesa enfatizam a dificuldade de mudar as crenças normativas e a tendência dos atores relacionarem-se com o mundo, por meio de um conjunto de filtros perceptuais compostos de crenças preexistentes, que são difíceis de alterar.

Por fim, uma convicção de nível meso, segundo a qual a melhor maneira de lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é agregá-los em “coalizões de defesa”. Para ter qualquer perspectiva de sucesso, a coalizão deverá buscar aliados, compartilhar recursos e desenvolver estratégias complementares. O modelo de coalizões de defesa argumenta que os participantes da política buscarão aliados com pessoas que mantenham crenças básicas semelhantes entre legisladores, autoridades de agências, líderes de grupos de interesse, juízes, pesquisadores e intelectuais de vários níveis de governo. Assim, como destacam Sabatier e Weible (2007), a coordenação envolve algum grau de trabalho em conjunto para atingir objetivos de políticas semelhantes.

O modelo de coalizões de defesa conta com três conjuntos de variáveis externas ao subsistema político, que afetam os recursos e as restrições dos atores do subsistema, bem como a elaboração de políticas, que são: parâmetros de sistemas estáveis, eventos externos e estruturas de oportunidades de coalizão. Essas variáveis são as características relativamente endossadas de uma política, que atingem os recursos e as restrições dos atores do subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Contudo, Voss e Simons (2014) defendem que existem outros atores, no subsistema de atores políticos, envolvidos na designação e definição de problemas políticos que se preocupam exclusivamente com a articulação e a promoção de soluções políticas ou com os instrumentos. Esses autores argumentam que a demanda por instrumentos políticos pode ser impulsionada não apenas por novos problemas, por mudanças nas ideologias ou pelo poder, mas, também, por dinâmicas endógenas ao desenvolvimento de instrumentos.

Conforme Béland e Howlett (2016), o modelo de *instrument constituency* liga-se intimamente às ideias de John Kingdon. Kingdon (1995) assume que os empreendedores políticos agem, na maioria das vezes, individualmente, tentando convencer as comunidades políticas, como também outros públicos, construindo a aceitação para as suas propostas e aproveitando as janelas de oportunidades. Uma janela política aberta constitui uma oportunidade para que os empreendedores políticos ofereçam as suas soluções ou chamem atenção para um problema que consideram especiais ou prioritários.

Para Kingdon (1995, p. 239), “os empreendedores são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões”. Esses empreendedores podem ser pessoas bem informadas e conectadas que fornecem conhecimento e tenacidade para ligar os fluxos (CAIRNEY; JONES, 2015). Também podem ser organizações, bem como indivíduos fortemente interligados ou bastante distintos e separados que podem assumir diferentes papéis, dependendo dos seus problemas, da política ou de sua orientação política (KNAGGARD, 2015; MUKHERJEE; HOWLETT, 2015).

Entretanto, Voss e Simons (2014), na perspectiva dos *instrument constituencies*, argumentam que os empreendedores políticos se incorporariam ao contexto de um grupo maior, que se estenderia transnacionalmente entre os campos de formulação de políticas e modelagem.

Essa perspectiva defende os *instrument constituencies* como entidades sociais, que gerenciam as ligações entre o modelo orientado para o conhecimento e a implementação da política. À medida que esses atores buscam reflexivamente o gerenciamento das interdependências, que emergem de seu engajamento em conjunto com um instrumento, eles se inscrevem mutuamente para a realização de versões específicas do instrumento de acordo com as expectativas específicas que atribuem a ele (VOSS; SIMONS, 2014).

Na visão desses autores, os instrumentos são constituídos por práticas sociais que originam e estão imbricadas em atividades sociomateriais específicas. Acrescentam que “os instrumentos não apenas organizam cognitivamente as estratégias de governo, mas, também, moldam as práticas, atribuem papéis e criam posições sociais” (SIMONS; VOSS, 2018, p. 18). Assim, a sua força não repousaria em sua capacidade de espelhar uma determinada realidade, mas em sua capacidade de fornecer apoio e alinhar práticas para criar uma realidade conforme descrita pelo instrumento (VOSS, 2016).

Logo, os *instrument constituencies* atuam para recrutar apoio para uma política inovadora particular, por meio de promessas funcionais e estruturais. As promessas funcionais referem-se à capacidade dos instrumentos de atingir objetivos públicos. Esse tipo de promessa trabalha para racionalizar o projeto e legitimá-lo na sociedade (VOSS, 2007; VOSS; SIMONS, 2014; SIMONS; VOSS, 2018).

As promessas estruturais estão implícitas nas características estruturais particulares de um mundo futuro que um instrumento poderá trazer, especialmente com relação aos papéis e às posições que esse mundo oferece para diferentes atores. Esse tipo de promessa trabalha para inscrever o apoio prático em um projeto coletivo e, geralmente, não é proclamada publicamente. Assim, as promessas estruturais podem proporcionar uma oportunidade para o avanço de uma agenda de pesquisa específica; a formulação de políticas públicas, quando é interessante dedicar parte dos esforços contínuos para obter apoio público; e, no caso das empresas, deixarem-se levar pela oportunidade de comercializar produtos e serviços (VOSS, 2007; VOSS; SIMONS, 2014; SIMONS; VOSS, 2018).

O conceito de *instrument constituency* é “aquele em que um tipo específico de ator coletivo está envolvido na formulação e configuração de instrumentos políticos, assim como comunidades epistêmicas estão envolvidas na definição de problemas e as coalizões de defesa na adoção de políticas alternativas” (BÉLAND; HOWLETT, 2016, p. 397).

Conforme Voss e Simons (2014), ao contrário das comunidades políticas das coalizões de defesa e da comunidade epistêmica, os *instrument constituencies* não são necessariamente mantidos juntos por convicções substanciais e compartilhadas, mas, principalmente, pelo entrelaçamento de práticas que podem ser refletidas e coordenadas estrategicamente.

5.2.2 A conjuntura político-social da educação profissional brasileira a partir de 2003

Segundo Marques e Mendes (2007), o primeiro governo Lula (2003-2006) foi marcado por uma política econômica que favoreceu o agronegócio e o capital financeiro nacional e internacional, mantendo uma elevada rentabilidade do capital e elevadas taxas de juros. Em função da situação econômica, que abrangia altas taxas de inflação, o superávit primário das contas públicas e a restrição ao gasto público também tiveram destaques (FAGNANI, 2011).

Marques e Mendes (2007) pontuam que, ao mesmo tempo, observou-se que foram implementadas diversas iniciativas direcionadas aos mais pobres da população brasileira. Segundo Fagnani (2011), nesses primeiros anos do governo Lula o principal debate com relação aos rumos da estratégia social foi a disputa entre a “focalização” e a “universalização”, com acolhimento de pontos da agenda liberal no campo social.

A partir de 2003, diversos mecanismos de pressão e controle social foram implementados, como as conferências nacionais na área da saúde, educação, seguridade social, política urbana, políticas para as mulheres, dentre outros, o que contribuiu para o avanço da construção institucional de diversas políticas, como o Programa Bolsa Família, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (Susan), o Programa de Saúde da Família e o Programa Universidade para Todos (Prouni), como explicitado por Fagnani (2011).

Segundo o referido autor, ainda nesse primeiro governo a proposta de reforma agrária estrutural e massiva, prometida na campanha eleitoral, foi arquivada, no entanto políticas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dentre outras destinadas a essa área, tiveram destaques.

O carro-chefe do primeiro governo Lula foi o Bolsa Família, que consistia na transferência de renda para as famílias situadas abaixo da linha de pobreza, com o objetivo de combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres. Em maio de 2006, o programa estava implementado em 99,9% das cidades brasileiras, beneficiando quase 47 milhões de brasileiros e favorecendo o mercado local de municípios em que quase metade da população recebia o benefício (MARQUES; MENDES, 2007).

No segundo governo Lula (2006-2010), o crescimento econômico foi retomado e houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais, assim como a

melhoria do emprego e o equilíbrio das contas públicas abriram espaço para a ampliação do gasto social. A crise financeira internacional, de 2008, diminuiu a hegemonia neoliberal, e a agenda do “Estado Mínimo” perdeu potência, permitindo um cenário favorável para a ampliação do papel do Estado na economia e na regulação dos mercados (FAGNANI, 2011).

Novos programas foram lançados, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida, consolidando-se uma estratégia social, aportada na defesa das políticas universais e no combate à pobreza extrema, conjugada, com êxito, à estabilidade econômica, ao crescimento econômico, à distribuição de renda, à inclusão social e à promoção da cidadania (FAGNANI, 2011). O autor acrescenta que, no campo da educação, destacam-se a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação e a reforma da educação superior, ampliando o orçamento das instituições federais e a expansão da rede pública.

Foi nesse contexto de ampliação do desenvolvimento econômico e social brasileiro que, a partir de 2004, as escolas voltaram a oferecer a educação profissional e o ensino médio de forma integrada, e essa modalidade de educação passou a abranger os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, a educação profissional e técnica de ensino médio e, também, a educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (WERMELINGER; MACHADO; AMÂNCIO FILHO, 2007; FOGUEL, NORMANHA FILHO, 2007).

O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) também foi implementado, por meio do Decreto nº 5478/2005, e reestruturado em 2006, passando a atender não apenas ao ensino médio, mas, também, se estendendo a toda educação básica. Esse programa visa à formação integral que possibilita, aos jovens e adultos que retornam à escola fora do tempo regular, a compreensão da realidade social, política, econômica e cultural integrada ao mundo do trabalho (IVO; HYPÓLITO, 2012).

Em 2008, o presidente Lula anunciou o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Após muitas discussões, foram criados os Institutos Federais de Educação, a partir da transformação e/ou integração de entidades educacionais federais centenárias que eram anteriormente formadas pelas Escolas Técnicas Federais (ETFs), pelas Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), pelos Centros de Educa-

ção Tecnológica (CEFETs) e pelas Escolas Técnicas vinculadas às universidades federais (FERNANDES, 2016).

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) nasceram com o desafio de oferecer a educação básica e profissional, bem como cursos superiores de graduação e pós-graduação, tendo a formação profissional como paradigma central. Os IFs foram concedidos para se integrarem ao desenvolvimento nacional e regional, assim como ao desenvolvimento local, com o objetivo de articularem as políticas de educação profissional e tecnológica com as demais políticas públicas desenvolvidas pelo governo Lula (PACHECO; PEREIRA; DOMINGOS SOBRINHO, 2010).

5.3 Procedimentos metodológicos

Neste estudo optou-se pela pesquisa qualitativa, fazendo-se uso de análise documental e de entrevista focalizada. Os dados foram analisados à luz de uma proposta transdisciplinar, que dialoga com os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos de Fairclough (2000, 2001, 2003) e da perspectiva de rede de atores políticos de Haas (1992), Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Kingdon (1995), Voss (2007, 2016) e Voss e Simons (2014).

Os dados utilizados neste estudo foram coletados por meio dos seguintes procedimentos: a) seleção do *corpus* de análise; b) leitura crítica; e c) identificação dos trechos mais relevantes para o objetivo da análise. O *corpus* de análise foi constituído por uma entrevista com um dos idealizadores do Programa Mulheres Mil e pelo Projeto Mulheres Mil no Nordeste, desenvolvido em 2006 pela Associação das Faculdades Comunitárias Canadenses (ACCC) e pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC). A entrevista foi realizada após contatos com o idealizador do programa, que é servidor público federal, em outubro de 2017. Para tanto, foi feito uso da entrevista fundamentada em um roteiro semiestruturado para coletar os dados.

As categorias utilizadas para a análise linguístico-discursiva da entrevista e do projeto foram:

- o sistema de transitividade: como os atores políticos são representados no processo político? Que tipos de processo – ação, evento, relacional, mental – são mais usados, e que fatores podem ser considerados em função disso?; e

- a avaliação: com que valores – em termos do que é desejável ou indesejável - o entrevistado compromete-se? Como os valores são realizados – como afirmações avaliativas, afirmações com modalidades deônticas, afirmações com processos mentais afetivos, valores presumidos?

A escolha das categorias foi feita *a posteriori*, pois foi consequência da entrevista e das questões de pesquisa.

5.4 Análise e discussão dos resultados

A percepção de mudanças na atmosfera política nacional, que se inseriu a partir das eleições ocorridas no final de 2002, trouxe um novo governo, com novas configurações partidárias e ideológicas no Congresso e na sua estrutura, que permitiram uma nova concepção para a educação profissional e tecnológica, bem como a expansão da Rede Federal dos Institutos no Brasil, o que pode ser constatado na fala de um dos idealizadores do Programa Mulheres Mil:

1. Uma coisa é você construir ideias, de alguma forma, materialmente. Já tínhamos alguma coisa materializada, mas ninguém acreditava nisso, porque imagine que são cento e tantos anos [...] Você tem 100 instituições e numa questão de 7 ou 8 anos surgem 600 e tantas instituições. Isso era inimaginável, tanto em termos de recursos como de resultados. Só que temos que ter início, meio e nunca o fim, pois o fim sempre pode ser redimensionado[...] É muito complexo, por quê? Porque você tem que ter coincidências nessas construções. Por exemplo, nós tivemos uma coincidência, tivemos um governo sensível a esse contexto de mudar a cara desse país, um cenário onde tinha muita gente na secretaria e nos órgãos definidores de política com a mesma leitura, e um quadro técnico com experiência, *expertises* e conhecimentos sobre isso e acreditando nisso. Então, graças à coincidência desses elementos, foi possível construir essas estruturas iniciais.

Por meio do processo relacional circunstancial “ter”, verifica-se que havia um ambiente político favorável para a reestruturação e expansão da rede dos Institutos Federais, nos quais “um governo sensível”, “gente na secretaria e nos órgãos definidores de política com a mesma leitura” e “um quadro técnico com experiências” atuam, na oração, como causa.

Nesse cenário de reestruturação e expansão da educação profissional pública, os empreendedores políticos foram os atores-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões e na defesa da ideia de um instituto, que atuaria como ponte entre o governo e a população considerada desfavorecida, como pode ser percebido no excerto 2:

2. E aí, nessa construção, tivemos vários embates políticos, né? Como nós tínhamos um mapa do país onde era preciso situar todas as unidades, esse mapa estava construído com mais de 800 localidades. Claro que essa quantidade era impossível naquela época, então foi se dando prioridades. Os embates ficavam sobre o que vinha nas etapas iniciais, desde as regiões com uma área de influência maior que atendiam a um universo maior de pessoas até a unidade que atenderia a um universo menor. Aí, tivemos vários embates políticos, alguns perdemos, mas a maioria nós ganhamos. Porém, à medida que o grupo da SETEC foi se consolidando, foi ficando com mais informações científicas, mais informações técnicas. Em função disso, o nível de resistência foi aumentando e tivemos muita sorte de ter um secretário executivo do MEC, que era um administrador de carreira e tinha confiança absoluta do ministro.

Nesse excerto, por meio do processo material “ficar”, no qual o ator é o “grupo da SETEC”, a meta é “os embates” e as circunstâncias versavam sobre “o que vinha nas etapas iniciais”, percebe-se que houve embates de ideias, no qual o grupo da SETEC foi vencedor na defesa da implementação de novos *campi* dos Institutos Federais em regiões com menor desenvolvimento e índices de desenvolvimento humano (IDH) mais baixos.

Dentro das alternativas possíveis para a escolha de políticas públicas, Kingdon (1995) defende que as alternativas podem ser geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas, ou por meio do envolvimento de participantes relativamente invisíveis, em um longo processo de amaciamento do sistema político, nos quais empreendedores da política promovem suas propostas favoritas. Nesse momento, as propostas que podem estar relacionadas com certos eventos políticos, como as iniciativas em linha com os direcionamentos da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político, conforme o excerto 3:

3. Nesse modelo, eu não sou o centro, eu sou um agente a mais para chegar ao centro, que é a comunidade, que é o território, que é o povo. Então, esse modelo é a mudança de cultura, mudança de mentalidade, mudança de visão de mundo, visão de sociedade, visão de tudo. Se eu não tenho um órgão no poder, como a secretaria ou MEC pensando assim, se eu não tenho gestores pensando assim, toda a discussão, no âmbito do término, fica fragmentada e acaba sendo postergada, ela numa chega. Se eu tenho gestores com certo poder, gestores no âmbito das reitorias, que compreendem isso, as discussões e os debates no âmbito da comunidade tomam outro rumo, porque as discussões não serão mais se o PMM vai ter prioridade esse ano, amanhã não vai ter, quem vai ter é o curso superior tal, a discussão vai ser diferente. Então, nós vamos ter outro tipo de embate, outro tipo de construção de identidade. Então, esse processo ele ainda está acontecendo.

Por meio de processos relacionais “ser” e “ter”, percebe-se a atuação de dois tipos de agentes no fluxo da política: o agente empreendedor, que atua no processo co-

mo agente de articulação entre o governo e a comunidade e, ainda, como agente defensor de determinadas ideias; e os agentes políticos, que atuam no fluxo como apoiadores das novas concepções políticas, possibilitando novas políticas públicas.

Schneider e Ingram (1997) argumentam que o empreendedorismo político, por meio de atores individuais, desempenha um papel importante na construção do *policy design*. Os empreendedores políticos têm a habilidade de estruturar questões, de modo que elas atinjam um cordão de ressonância com agentes políticos eleitos ou com grupos de interesse poderosos, sendo um importante ponto de partida crítico para a transferência de questões para a agenda política.

Nesse novo contexto da política de educação profissional e tecnológica brasileira, o Programa Mulheres Mil foi idealizado como esforço do governo para fomentar a inclusão social e a equidade de gênero, para tentar superar as dificuldades relacionadas à renda, à baixa escolaridade e à tripla jornada de trabalho de mulheres em risco de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011).

O programa originou-se a partir de um trabalho conjunto entre o *Niagara College*, faculdade canadense, e a SETEC/MEC, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso.

Entretanto, entre a transição dos governos, o Projeto “Conectando escola com escola” não foi finalizado, e um grupo de pessoas da SETEC resolveu concluí-lo, o que resultou na colação de grau de cerca de 60 mulheres na área de turismo e hospitalidade, na cidade de Natal. Logo a seguir, foi realizada uma parceria entre o Brasil e o Canadá, visando a um projeto-piloto intitulado “Projeto-Piloto ARAP”, que ocorreu entre os anos de 2005 e 2006, como se percebe no excerto 4:

4. A ACCC construiu uma forte relação de confiança com a SETEC/MEC, CONCEFET e a emergente REDENET no Nordeste e Norte. Uma forte relação foi desenvolvida entre uma das faculdades, *Niagara College*, e o CEFETR/N, em Natal, no desenvolvimento do currículo personalizado de turismo e hospitalidade. A faculdade e os parceiros do CEFET trabalharam muito bem conjuntamente, e quando o projeto terminou, em março de 2005, a CIDA aprovou uma extensão do projeto original que estava alinhada com as novas prioridades do governo brasileiro e da CIDA – aquele de mulheres desfavorecidas e a utilização do processo ARAP (BRASIL, 2006, p. 10).

Uma relação de confiança foi construída entre os atores canadenses e brasileiros após a finalização dos primeiros trabalhos envolvendo os dois grupos de atores. Esse fato é representado pelos processos materiais transitivos “construir” e “trabalhar”, no excerto 4, nos quais os atores são a ACCC, os *Niagara College* e os parceiros do CEFET.

Aqui, as orações são transformativas, pois o resultado da relação de confiança entre a ACCC e a SETEC/MEC é um novo projeto para as mulheres consideradas desfavorecidas, que configuram no discurso como meta.

Devido a essa relação de confiança entre os países e aos bons resultados do projeto-piloto, após 2006 surgiu a oportunidade de um projeto maior, que envolveu 13 CEFETs do Norte e Nordeste e as faculdades canadenses, financiado pela Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA) e pelo Ministério da Educação do Brasil (MEC). Uma cooperação técnica foi firmada entre o Brasil e o Canadá, iniciando-se, assim, o Programa Mulheres Mil, com a expectativa de fomentar a inclusão social e a equidade de gênero de 1.000 mulheres, tendo como cerne os conhecimentos dos *Canadian Community Colleges* sobre a aplicação do Sistema de Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia (ARAP), conforme exposto por Brasil (2011).

A partir da assinatura da cooperação técnica, a rede de atores do PMM foi formada pela ACCC, pelo *Niagara College*, pela SETEC/MEC e por 13 CEFETs das Regiões Norte e Nordeste do Brasil. De acordo com Brasil (2006), a ACCC oferecia serviços educacionais e profissionais nas áreas de treinamento técnico e vocacional, educação básica, ensino superior e educação não formal. A ACCC foi a organização coordenadora do projeto canadense, responsável pela gestão geral do projeto e do orçamento e pela coordenação das faculdades canadenses. Por outro lado, o *Niagara College*, que é uma faculdade no sul de Ontário/Canadá, desenvolvia e oferecia educação aplicada e capacitação personalizada para a indústria, além de serviços educacionais para estudantes. A instituição promoveu *expertise* e coordenou os parceiros no desenvolvimento do sistema de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia adaptado à realidade brasileira.

Por sua vez, a SETEC foi a responsável pela coordenação, orientação e supervisão das atividades relacionadas com o desenvolvimento e fortalecimento da educação profissional e tecnológica no Brasil. Ela foi a instituição brasileira encarregada pela direção-geral do projeto, enquanto os CEFETs ofereciam educação tecnológica profissional, ensino secundário e técnico, além de ensino superior, sendo responsável pela implementação do projeto no Brasil (BRASIL, 2006).

É importante destacar que o programa começou baseado muito mais em uma janela de oportunidade, que se abre e fecha e que se apoia na interação dinâmica entre as organizações e os atores políticos (KINGDON, 1995), do que em bases conceituais, como se observa nos excertos 5 e 6:

5. O programa começou de forma espontânea com muitas coincidências, não foi uma coisa construída. O PMM não teve uma origem com base filosófica, de bases conceituais, foi um conjunto de circunstâncias que foram levando a outras, que levaram a outras. Algo que foi acontecendo sem ninguém ter domínio sobre isso.
6. [...] foi aí que a agente começou nessa linha [PLAR]. A linha do Canadá era uma linha concreta: cursos, metodologia PLAR, sucesso. O foco deles estava muito voltado para o seguinte: como fazer depois que o curso termina, como ter o diálogo com o mundo empresarial. Então, essa linha inicial ela foi acontecendo [...]

Por meio do processo material “começar”, no qual “o programa” opera como ator e “de forma espontânea” é a circunstância, percebe-se que toda a *expertise* sobre a metodologia de avaliação, reconhecimento e aprendizagem prévia foi trazida para o Brasil pela ACCC e os *Canadian Colleges*. O público-alvo somente foi escolhido após o início das discussões sobre o *design* do programa, conforme registrado no excerto 7, por meio do processo material “discutir”:

7. Aqui, quando se começou a discutir sobre qual o público seria atendido, foi que a gente direcionou para as pessoas à margem da margem. Foi aí que entrou aquela discussão de o Instituto chegar até onde ninguém chegou [...] de escolher as comunidades mais sofridas de cada região [...] Nessa época, eu entrei muito na articulação, porque nós tínhamos concebido a rede do Norte e Nordeste de Educação Tecnológica, a REDENET, e ela começou a entrar no processo [...] Então, quando fizemos a reunião com o *Niagara College* e os diretores, pedimos que eles escolhessem os coordenadores de cada subprojeto na reunião que nós fizemos com eles e dissemos: “Olha, vamos pegar barra quente [...] vamos pegar o que tem de mais complexo, mais difícil para ver até que ponto essa metodologia, essa maneira de atuar, vai ter um tipo de resposta”. Foi mais como um desafio [...] a metodologia era a PLAR porque não existia outra, era a PLAR que estava vindo da parceria.

Segundo Simon e Voss (2018), os *instrument constituencies* se formam em torno de instrumentos, quando as expectativas e as promessas funcionais e estruturais atraem e geram agência em apoio ao instrumento. Dessa forma, esse tipo de rede toma forma e se desenvolve na interação entre os modelos de governança e sua implementação. Assim, os empreendedores políticos tornam-se mediadores desses vínculos, buscando oportunidades e mobilizando ações coletivas para a sua implementação e as utilizando para desenvolver e corroborar as reivindicações funcionais do modelo de governança, como pode ser percebido no excerto 7, por meio do processo material “entrar”, no qual o ator é o empreendedor político, que figura na oração por meio do pronome pessoal “eu”. Aqui, a “articulação” é a meta, pois é aquilo que será afetado.

Nesse caso, o empreendedor político se tornou visível no fluxo das políticas públicas quando aproveitou a janela de oportunidade para propor novas políticas públicas,

por meio de parcerias internacionais, e quando promoveu a articulação entre a rede de diretores dos CEFETs do Norte e Nordeste do Brasil com os *Canadian Colleges*. Ou seja, conectou atores que, de outra forma, estariam desarticulados no subsistema, por meio de reuniões, seminários, apresentações técnicas, depoimentos, visitas técnicas e debates.

Nesse processo inicial de construção do PMM, portanto, os empreendedores políticos transitaram entre os grupos de coalizões de defesa e os *instrument constituencies*, fornecendo e alavancando soluções, que antecederam a definição dos problemas. Como ressaltam Béland e Howlett (2016), os *instrument constituencies* podem atuar como consultores de políticas ou organizações, que tentam combinar soluções preexistentes e previamente definidas e articuladas, interagindo com outras comunidades políticas para propor e implementar a sua solução. Nesse caso, quem representa e atualiza o fluxo de eventos ou uma resposta a ele são os empreendedores políticos, que atuam como catalizadores dos *instrument constituencies*.

Logo, no caso estudado, houve uma convergência de fatores anteriores à constituição da rede de atores do PMM, que possibilitou a agência e sua formação, em termos de:

- um ambiente político favorável às novas ideias, com a entrada de um novo governo sensível às desigualdades sociais;
- embates políticos de ideias que versaram sobre a nova configuração da política de educação profissional e tecnológica no Brasil, nos quais os empreendedores políticos foram elementos-chave na defesa da educação profissional pública; e
- uma janela para políticas públicas, que proporcionou uma oportunidade para que defensores da metodologia de avaliação, reconhecimento e aprendizagem prévia oferecessem suas soluções para a agenda que estava sendo defendida.

Béland e Howlett (2016) ressaltam que para compreender como os *instrument constituencies* trabalham na formulação de políticas é necessário olhar para os atores domésticos, sem os quais a maioria das políticas públicas não seria adotada em determinados países, como retratado pelo *instrument constituency* formado para o desenvolvimento e a implementação do PMM. Aqui, como também no caso de seguridade social dos Estados Unidos, estudado pelos autores, um *instrument constituency* surgiu em um país específico, em conexão com tendências internacionais mais amplas, bem como devido aos interesses e pontos de vista de outros tipos de rede de atores.

Notou-se, também, que a rede surgiu de um aparente vazio que existia entre a agenda governamental para a educação profissional e a sua efetivação. Para Palier (2007), esse vazio empresta alavancagem e poder a projetos de inovação, orientados para o instrumento, como verificado no excerto 8:

8. PLAR, então era o que, a linha era aquela, de uma certa subordinação nesse aspecto, era o que: eu tenho um país com experiência numa coisa, e essa experiência vai ser passada para cá. Então, vamos aprender essa tecnologia [...] E aí, fizemos as escolhas das comunidades, porque a lógica não era só a questão de ter uma capacitação e uma formação na área de turismo e hospitalidade, ou ter garçonetes ou camareiras, não era só isso [...] A ideia era a gente ter essa metodologia aplicada, mas era também aquela coisa de conhecer as comunidades, saber como as pessoas se organizavam ali [...] porque não existia praticamente nenhuma *expertise*.

Observa-se que houve, na formação do *instrument constituency*, duas promessas estruturais que motivaram, por parte do Brasil, a cooperação internacional. Por um lado, uma promessa de transferência de tecnologia; por outro lado, uma promessa de maior aproximação entre o novo governo e as populações que tinham pouco acesso às políticas públicas universais. Esse fato é evidenciado, no excerto 8, pelo processo relacional possessivo “ter”, no qual o possuído é “uma experiência”, e também pelos processos metalinguísticos “conhecer” e “saber”, em que “as comunidades” e “como as pessoas se organizavam ali” são os fenômenos.

Entretanto, segundo o entrevistado, diferentemente da etapa inicial de negociação da cooperação, em que houve maior protagonismo dos atores canadenses e maior subordinação dos atores brasileiros, como evidenciado no excerto 8, pelo processo relacional identificativo “ser”, em que a ‘linha’ é o identificado e “uma certa subordinação” é o identificador, houve maior integração entre os parceiros à medida que o conhecimento sobre o Canadá e sobre a metodologia se aprofundou, por meio de visitas e oficinas técnicas, como pode ser evidenciado no excerto 9:

9. Essa linha inicial, ela foi acontecendo [...] Aqui, a gente começou a colocar a nossa dosagem [...] surgiram algumas angústias em relação a determinadas coisas. Então, a gente decidiu pelo menos conhecer que mundo é esse, que país é esse. E aí, a gente foi lá para obter mais informações e ficou um mês no Canadá aprendendo sobre o ARAP e fazendo oficinas em cada uma das instituições.

De acordo com o entrevistado, uma relação aberta e transparente foi criada a partir do momento em que os brasileiros, em visita ao Canadá, perceberam a grande diversidade que existe naquele país, como apresentado no excerto 10, por meio dos pro-

cessos mentais “compreender”, “ver”, “pensar” e “perceber”, no qual o fenômeno é a “diversidade”:

10. Nisso, a gente foi criando um tipo de relação muito aberta e transparente. Fui perguntando sobre o país e compreendendo outras coisas quando conversei com muitos brasileiros que moravam lá, em várias regiões, de leste a oeste, na fronteira dos EUA, lá em cima [...] Vi que o país de fato é diverso. É impressionante quando você entra no shopping ou vai numa rua, porque parece São Paulo. Você encontra indígena, branco, negro [...] a diversidade é incrível. Eu vi que é um país verdadeiramente diverso e não senti discriminação como existe nos EUA, eu disse: “meu Deus do céu, é assim mesmo?” E outra coisa que percebi, conversando muito sobre as parcerias, é que cada *College* praticamente é obrigado a ter parceiros internacionais. Fui vendo que as parcerias, quase todas elas, eram de fato com países pobres, como Senegal, Moçambique, Angola, etc.

Segundo Simons e Voss (2018), os *instrument constituencies* buscam vender a solução em termos de eficiência e eficácia, em vez de se apoiarem em crenças centrais normativas, o que ajuda a redefinir os problemas e mobiliza o apoio político, como meio de defender as suas soluções. No entanto, como destacado por Vieira e Resende (2016, p. 54), esse tipo de rede pode ocultar objetivos ideológicos, pois “a universalização de discursos particulares e a sua legitimação são poderosas ferramentas para a manutenção de hegemonias”, como se percebe no excerto 11:

11. Eu comecei a ver algumas coisas, por exemplo: eu sou rico, o meu estágio é este, o mundo é desigual, eu preciso compartilhar um pouco disso. Esse compartilhamento, na leitura que eu fiz, não é de dominação [...] o que eles queriam no Senegal ou em Moçambique era ter uma parceria, ser bem visto, ser conhecido como um país sem guerra, sem querer dominar, ser amigo. Senti que era mais uma relação de estreitamento.

As avaliações afetivas são identificadas na entrevista por meio do processo mental “sentir”, no qual o fenômeno “mais uma relação de estreitamento” traz uma conotação positiva do país estrangeiro, de modo que as parcerias entre o Canadá e os países considerados pobres e subdesenvolvidos são identificadas pelo entrevistado como “amizade”. Todavia, avaliações positivas de instituições, ações e relações, como observadas no excerto 11, são bastantes questionáveis pelo fato de dissimularem, por meio do eufemismo, relações assimétricas de poder entre os países.

Para Foucault (2006), o poder é uma relação de poder, um exercício de poder, e aqui o poder é conquistado mais pelo consenso do que pelo uso da força, reforçando ideologias transmitidas pelo discurso (VIEIRA; RESENDE, 2016).

De acordo com Salamon (2001), as relações que os instrumentos promovem não são de forma livre ou transitória. Os instrumentos são, portanto, instituições, ou seja,

são padrões regulares de interação entre indivíduos ou organizações. Eles definem quem está envolvido no funcionamento de programas públicos, quais são seus papéis e como eles se relacionam. Os instrumentos, assim, determinam de forma importante o conjunto de considerações que efetivamente podem ocorrer na fase de implementação de uma política pública.

No entanto, os instrumentos políticos não estão ativos ou vivos porque contêm roteiros para reorganizar a sociedade, mas porque reúnem práticas sociais e atores orientados para o desenvolvimento, a manutenção e a disseminação de um modelo instrumental específico de governança. Logo, como pontuam Simons e Voss (2018), por meio dos *instrument constituencies*, os instrumentos políticos podem desenvolver vida própria, determinando de forma parcial as preferências e alistando ativamente aliados.

5.5 Conclusões

O objetivo deste artigo foi compreender como os *instrument constituencies* emergiram e interagiram com outras redes de atores do subsistema político da educação profissional brasileira. Sendo assim, os *instrument constituencies* e os grupos de coalizações de defesa se referem a dois níveis distintos de realidade política, que interagem, para o alcance de interesses e objetivos diversos. Nesse processo de interação, o empreendedor político é um elemento-chave para que determinadas soluções tenham destaque no processo político, fazendo a ponte entre os diferentes grupos de atores e o governo.

O empreendedor político torna-se visível por meio das janelas de oportunidades, que podem surgir devido à mudança de governo e ao vazio existente entre a agenda governamental e a formulação de políticas públicas, acoplando fluxos independentes.

Esses fatores também possibilitaram que atores políticos canadenses, que atuam em vários outros países vendendo consultoria e treinamento, se envolvessem ativamente na formulação de políticas públicas na área da educação profissional brasileira, oferecendo como solução a metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia para a formulação do Programa Mulheres Mil.

Entretanto, reconhece-se que mais estudos são necessários para avaliar até que ponto os *instrument constituencies* oferecem soluções integradas à democracia e à justiça, pressupondo-se que a avaliação de políticas possa auxiliar na redução de possíveis desequilíbrios refletidos em desenhos de políticas públicas que envolvam esses tipos de redes e suas parcerias.

5.6 Referências

ADLER, E.; HAAS, P. M. Conclusion. In: Haas, P. M. (Ed.). **Knowledge, power, and International Policy Coordination**. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1992/1997.

AMELUNG, N.; GRABNER, L. Making citizen panels a ‘universal bestseller’. In: BHERER, L.; GAUTHIER, M.; SIMARD, L. (Ed.). **The professionalization of public participation**, 2017. p. 189-213.

BÉLAND, D.; HOWLETT, M. How solutions chase problems: Instrument constituencies in the policy process. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 29, n. 3, p. 393-409, 2016.

BRASIL. **Projeto Programa Mulheres Mil**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

_____. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito**. Brasília, DF: [s.n.], 2011.

_____. Ministério da Educação. **Mulheres Mil oferece 100 mil oportunidades de capacitação**. Portal Brasil, Brasília, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon’s multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? **Policy Studies Journal**, v. 0, n. 0, p. 1-22, 2015.

CAVACO, C. **Adultos pouco escolarizados: políticas e práticas de formação**. Lisboa: Educa – Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2009.

CEDEFOP. O desafio da validação: quão perto está a Europa do reconhecimento de todas as aprendizagens? **Nota Informativa**, n. 2, novembro de 2014.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 192, jun. 2011.

FAIRCLOUGH, N. **New labour, new language?** London: Routledge, 2000.

_____. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: UnB, 2001.

_____. **Analysing discourse: textual analysis for social research**. London/New York: Routledge, 2003.

FERNANDES, F. C. M. O apelo divisional da estruturação híbrida e *multicampi* dos Institutos Federais. **Holos**, v. 4, p. 258-268, 2016.

FOGUEL, F. H. S.; NORMANHA FILHO, M. A. Um fator de desenvolvimento de clusters no Brasil: a educação profissional. **Cadernos Ebape**, v. 5, n. 1, p. 1-16, 2007.

FOUCAULT, M. **Estratégia, poder-saber/Michel Foucault: organização e seleção de textos**. In: MOTTA, Manoel B. (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

HAAS, P. M. Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control. **Knowledge, Power, and International Policy Coordination**, v. 43, n. 3, p. 77-403, 1992.

_____. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, p. 1-36, 1992.

HAAS, P. M.; HAAS, E. B. Learning to learn. **Global Governance**, v. 1, n. 3, p. 255-285, 1995.

HERITAGE, Z.; GREEN, G. European national healthy city networks: the impact of an elite epistemic community. **Journal of Urban Health**, v. 90, n. 1, p. 154-166, 2013.

IVO, A. A.; HYPOLITO, A. M. Educação profissional e proeja: processos de adesão e resistência à implementação de uma experiência. **Educação em Revista**, v. 28, n. 3, p. 125-142, 2012.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. 2. ed. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletâneas**, v. 1, p. 225-246, 2007.

KNAGGÅRD, A. The multiple streams framework and the problem broker. **European Journal of Political Research**, v. 54, n.3, p. 450-465, 2015.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Rev. Katál. Florianópolis**, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MORRISSEY, M.; MYERS, D.; BÉLANGER, P.; ROBITAILLE, M. **Achieving our potential: An action plan for Prior learning Assessment and Recognition (PLAR) in Canada**. Halifax: Pla Centre, 2008.

MUKHERJEE, I.; HOWLETT, M. Who is a stream? Epistemic communities, instrument constituencies and advocacy coalitions in Public Policy-Making. **Politics and Governance**, v. 3, n.2, p. 65-75, 2015.

PACHECO, E. M.; PEREIRA, L. A. C.; DOMINGOS SOBRINHO, Moisés. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: limites e possibilidades. **Linhas Críticas**, v. 16, n. 30, p. 71-88, 2010.

PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. **Governance**, v. 20, n.1, p. 85-107, 2007.

RUGGIE, J. G. International responses to technology. **International Organization**, v. 29, n. 3, p. 557-584, 1975.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: Assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In: SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (Ed.). **Policy change and learning: An advocacy coalition approach**. Boulder: Westview, 1993. p. 211-236.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SALAMON, L. M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. **Fordham Urb. L. J.**, v. 28, n. 5, p.1611-1674, 2001.

SCHNEIDER; A. L.; INGRAM, H. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.

SIMONS, A.; VOSS, J. Politics by other means. The making of the emissions trading instrument as a ‘pre-history’ of carbon trading. In: B. STEPHAN, B.; LANE, R. (Ed.). **The politics of carbon markets**, 2015.p. 51-68.

_____. The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance. **Policy and Society**, v. 37, n. 1, p. 14-35, 2018.

SMIRNOVA, M. Y.; YACHIN, S. Y. Epistemic communities and epistemic operating mode. **International Journal of Social Science and Humanity**, v. 5, n. 7, p. 646-650, 2015.

VIEIRA, V.; RESENDE, V. M. **Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa**. Campinas: Pontes Editores, 2016.

VOSS, J. Designs on governance. Development of policy instruments and dynamics in governance. 2007. Thesis (PhD). **Twente University**. Disponível em: <http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis_Voss.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2007.

_____. Performative policy studies: Realizing “transition management”. **Innovation: The European Journal of Social Science Research**, v. 27, p. 317-343, 2014.

_____. Realizing instruments of governance: Performativity in emissions trading and citizen panels. In: VOSS, J. P.; FREEMAN, R. (Ed.). **Knowing governance**, Basingstoke: Palgrave, 2016. p. 127-153.

VOSS, J.; AMELUNG, N. The innovation journey of ‘citizen panels’: Technoscience and reflexive engagement in developing methods of public participation. **Social Studies of Science**, v. 46, p. 749-772, 2016.

VOSS, J.; SIMONS, A. Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading. **Environmental Politics**, v. 23, n. 5, p. 735-754, 2014.

WERMELINGER, M.; MACHADO, M. H.; AMÂNCIO FILHO, A. Política de educação profissional: referências e perspectivas. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, v. 15, n. 55, p. 207-222, 2002.

6 Artigo 3: O *Instrument Constituency* e a construção discursiva dos problemas e das soluções no *policy-making* do Programa Mulheres Mil

The Instrument Constituency and the discursive construction of problems and solutions in the policy-making of the Thousand Women Program

Resumo: O *instrument constituency* é um componente do subsistema político dedicado à articulação e à promoção de tipos específicos de soluções, independentemente do contexto do problema. Como forma de contribuir para a maior compreensão de como esse tipo de rede de atores atua na *policy-making*, neste estudo analisou-se o Programa Mulheres Mil. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se na proposta transdisciplinar, que dialoga com os princípios dos estudos discursivos críticos de Chouliaraki e Fairclough, conjugados com as perspectivas de construção dos problemas e a sua relação com os atores políticos. Conclui-se que as soluções e os problemas a serem resolvidos pelo programa foram propostos e combinados ao longo de sua *policy-making*. Dessa forma, a rede de atores atuou ativamente na construção discursiva dos problemas, encaixando-os na solução apresentada.

Palavras-chave: Programa Mulheres Mil, *policy-making*, problemas, atores políticos.

Abstract: The instrument constituency is a component of the political subsystem committed to articulating and promoting specific types of solutions, regardless of the context of the problem. As a way to contribute to a better understanding of how this type of network of actors acts in policy-making, the Thousand Women Program was used. The qualitative research was based on the transdisciplinary proposal, which discusses the principles of Chouliaraki and Fairclough's critical discursive studies, combined with the perspectives of problem construction and its relation with the political actors. In conclusion, the solutions and problems to be solved by PMM have been proposed and combined throughout their policy-making. Thus, the network of actors acted actively in the discursive construction of the problems, fitting them in the solution presented.

Keywords: Thousand Women Program, policy-making, problems, political actors.

6.1 Introdução

Segundo Béland e Howlett (2016), entender exatamente como os problemas e as soluções são combinados nos atuais processos de *policy-making* não é uma questão trivial nas ciências políticas. O fato de as soluções perseguirem, por vezes, o problema continua a ser uma observação inusitada a perturbar a ortodoxia predominante no campo da teoria analítica da política pública.

John Kingdon (1995), em seu pioneiro trabalho sobre a definição da agenda na política pública, percebeu a tendência das soluções perseguirem os problemas, no sentido que a defesa de soluções, muitas vezes, precede o destaque de problemas.

Voss e Simons (2014), avançando nas pesquisas sobre a política de inovação e os instrumentos políticos, defendem a existência de um ator coletivo decisivo no processo político, nomeado como *instrument constituency*. Esse ator está interessado exclusivamente na articulação e promoção de soluções políticas, diferentemente das comunidades epistêmicas, que se concentram em um problema compartilhado, e das colisões de defesa, que priorizam a promoção de suas agendas políticas (MUKHERJEE; HOWLETT, 2015; BÉLAND; HOWLETT, 2016).

O *instrument constituency* é um componente do subsistema político dedicado à articulação e à promoção de tipos específicos de soluções, independentemente do contexto do problema. Esse tipo de rede pode ser formado por servidores públicos, empreendedores políticos, agentes políticos, acadêmicos especializados, grupos de aprendizagem e organizações nacionais ou internacionais sem fins lucrativos (VOSS; SIMONS, 2014; BÉLAND; HOWLETT, 2016). No entanto, para Béland e Howlett (2016), há apenas evidências empíricas limitadas da existência, precisão e relevância do conceito de *instrument constituency*.

Voss e Simons (2014) argumentam que o conceito emergente de *instrument constituency* pode auxiliar os estudiosos da política a entender melhor a *policy-making*. Segundo os autores, essa rede particular de atores políticos tem sido indevida e confusamente justaposta, na maioria dos estudos existentes de formulação de políticas, a outros atores coletivos relacionados com políticas similares, mas distintas, obscurecendo sua importância e suas atividades nos processos políticos.

Portanto, como forma de contribuir para a melhor compreensão de como esse tipo de rede de atores atua na *policy-making*, o artigo tem como objetivo caracterizar o processo de *policy-making* previsto no discurso do Programa Mulheres Mil, considerando a atuação de sua rede de atores na definição dos objetivos e dos problemas, como também na definição dos instrumentos adotados.

Assim, foi feito uso do caso do Programa Mulheres Mil (PMM), que, conforme Brasil (2011), foi concebido e estruturado a partir dos conhecimentos desenvolvidos pelos *Community Colleges* canadenses sobre a aplicação do Sistema de Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia (ARAP).

O PMM foi implementado em 2007, no Norte e Nordeste, com o objetivo de fomentar a inclusão social, a equidade de gênero e a inclusão produtiva, na tentativa de superar as dificuldades relacionadas à renda, à baixa escolaridade e à tripla jornada de

trabalho de mulheres em risco de vulnerabilidade social. A partir de 2011, ele foi reconhecido como política pública afirmativa e instituído nacionalmente (BRASIL, 2011).

Entre 2008 e 2016, o PMM atendeu 100.718 mulheres em risco de vulnerabilidade social (BRASIL, 2017), atuando na autoestima e na sensação de bem-estar das egressas. Entretanto, não contribuiu, de maneira significativa, para a elevação de escolaridade, a entrada ou o retorno ao mercado de trabalho formal e a mobilidade social delas (OLIVEIRA, 2013; LAGOS, 2014; NASCIMENTO, 2015; TUPINÁ, 2015; GOIS, 2016; ALTOÉ; SILVA, 2017, PONCIANO, 2017).

Este trabalho foi organizado em cinco seções, a fim de analisar como a rede de atores atuou na *policy-making* do Programa Mulheres Mil. Após a introdução, no referencial teórico-conceitual, abordam-se as perspectivas de construção dos problemas e a sua relação com os atores políticos. Na terceira seção, são mencionados os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa. Na quinta seção, apresentam-se as conclusões, bem como as sugestões para a superação dos obstáculos enfrentados pela política.

6.2 A construção dos problemas na *policy-making* e o subsistema político

Um fator central para a compreensão do estabelecimento da agenda é o significado de “agenda”. Uma agenda é uma coleção de problemas, de entendimentos de suas causas, de símbolos, de soluções e de outros elementos de problemas públicos que tomam a atenção da população e dos agentes do governo. Uma agenda pode ser tão concreta como uma lista de projetos de lei que está diante de uma legislatura, mas, também, inclui uma série de crenças sobre a existência e a amplitude dos problemas e como eles devem ser enfrentados pelo governo, pelo setor privado, pelas organizações sem fins lucrativos, ou por meio de articulações entre essas instituições (BIRKLAND, 2007).

Foi na década de 1970 que ocorreu uma grande descoberta nos estudos sobre a construção da agenda, quando Cobb e Ross identificaram vários padrões ou modos típicos de se montar uma agenda (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esses autores preocuparam-se com a indagação básica relacionada a: de onde vêm as questões de política pública, como as questões são criadas e porque algumas controvérsias ou questões incipientes comandam a atenção e a preocupação dos tomadores de decisão, enquanto

outras falham. Eles argumentaram que a agenda pública (informal) é mais abstrata e mais ampla em relação ao domínio de qualquer agenda política (formal, de Estado), podendo, inclusive, não haver correspondência de prioridades entre as duas. Quanto maior a defasagem entre as duas agendas, maiores seriam a intensidade e a frequência de conflito no sistema político (COBB; ELDER, 1971).

A perspectiva da montagem da agenda entende os conflitos como parte normal da vida política. Uma vez voltado o entendimento para os modos como os interesses se tornam problemas públicos, a perspectiva da montagem da agenda permite averiguar a relação entre as demandas geradas no ambiente social e a vitalidade do processo governamental, devido às inovações nas políticas públicas provocadas pela ação dos conflitos e dos movimentos sociais. O fato de um interesse atingir o status da agenda política não implica, todavia, que o resultado do conflito corresponda ao objetivo do grupo proponente, pois as pessoas sem recursos (por exemplo, os grupos de renda mais baixa) terão maior dificuldade de alcançar legitimidade do que os grupos com maior status (COBB; ELDER, 1971). Essa linha de análise identificou vários modos ou padrões típicos de montagem da agenda que associam o comportamento do ator ao tipo de regime, bem como as fontes-chave de discursos e ideias políticas associadas a cada modo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Enquanto os modelos anteriores da montagem da agenda concentram-se nos aspectos econômicos e sociais, como variáveis explicativas, percebendo a montagem da agenda como um processo virtualmente automático que ocorre como resultado das pressões e tensões que os governos sofrem em função da industrialização e da modernização econômica (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), as abordagens mais recentes evidenciam o papel da história, das ideias, das tradições, das atitudes e das crenças expressas em discursos públicos e profissionais na formação da percepção de problemas particulares (JENSON, 1991, JANN; WEGRICH, 2007).

Entretanto, o modelo mais influente que tenta conceituar a contingência de montagem da agenda é o de múltiplos fluxos de Kingdon (1995), que se baseia no modelo de lata de lixo da escolha organizacional (JANN; WEGRICH, 2007).

Kingdon (1995), a partir dos trabalhos de Cohen et al. (1972) e de March e Olsen (1979), buscou compreender melhor como as questões são priorizadas nas agendas políticas, usando o conceito de atores políticos e descrevendo a interação deles ao longo de sequências de eventos, chamado pelo autor de fluxos de problemas, fluxos da política pública e fluxos políticos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esses três flu-

xos operam em percursos diferentes até que as suas trajetórias se cruzem por ocasião de uma janela política ou são reaproximadas pelos esforços de empreendedores, que conectam as alternativas, as propostas e as soluções para um problema.

Voss e Simons (2014), no entanto, descobriram que os atores políticos empreendedores podem emergir de outros fluxos, como os *instrument constituencies*. Durante o estágio do estabelecimento da agenda, os *instrument constituencies* atuam como empreendedores políticos, que combinam as soluções com os problemas e a política, ligando os três fluxos independentes de Kingdon (1995). Essa agência envolve a mobilização por apoio político, por meio de lobby e de promessas que são vinculadas à implementação e ao uso do instrumento promovido, e também a construção discursiva de problemas políticos, de modo que os encaixe na solução, assim eles ajudam a redefinir os problemas e mobilizam apoio político como meio de defender as suas soluções (VOSS, 2007; SIMONS; VOSS, 2015; SIMONS; VOSS, 2018).

Simons e Voss (2018) ressaltam que o desenvolvimento de opções instrumentais, considerado como uma solução viável para determinados problemas, não necessariamente, e não muito frequentemente, decorre do diagnóstico de problemas em um processo sequencial de análise e resolução de problemas, como preconiza a concepção racionalista da *policy-making*, embora, também, possa ser derivado da articulação e da promoção de tipos específicos de soluções, independentemente do contexto do problema.

Essa rede de atores não se concentra em um problema compartilhado, como nas comunidades epistêmicas (SMIRNOVA; YACHIN, 2015), ou na promoção de agendas políticas, como nas coalizões de defesa, mas no estudo e na defesa de um instrumento político específico (BÉLAND; HOWLETT, 2016).

Nesse caso, os instrumentos políticos não são apenas selecionados com base na demanda, mas, também, porque a demanda é criada pela dinâmica endógena do desenvolvimento de instrumentos. Os *instrument constituencies* comercializam ativamente seus instrumentos para atores políticos importantes, especialmente quando surgem as janelas de oportunidade (SIMONS; VOSS, 2018).

Como um ator, o *instrument constituency* “é orientado exclusivamente para a definição e promoção de soluções particulares, mantendo-se de forma conceitual e empírica separada de outras redes de atores que lidam com a definição de problemas e objetivos políticos amplos” (BÉLAND; HOWLETT, 2016, p. 399). Assim, os *constituencies* sustentariam o instrumento e seriam sustentados pelo instrumento à medida que persistem e expandem sua legitimidade, podendo desempenhar um papel ativo na articulação

de um conjunto de histórias, de conhecimentos, de práticas e de ferramentas necessários para manter um instrumento vivo como modelo e prática implementada (VOSS; SIMONS, 2014).

6.3 Procedimentos metodológicos

Neste estudo optou pela pesquisa qualitativa, fazendo-se uso da análise de discurso crítica de documentos à luz de uma proposta transdisciplinar, que dialoga com os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos com as perspectivas de construção dos problemas e a sua relação com os atores políticos.

Nesse sentido, a análise partiu da percepção do seguinte problema social: Se, no campo educacional, as mulheres encontram-se, em geral, em melhor posição que os homens, esta vantagem não se reflete no mercado de trabalho, onde a maior parte dos indicadores, entre 1995 e 2015, demonstra uma hierarquia estanque, na qual o topo é ocupado pelos homens brancos e a base pelas mulheres negras. Os indicadores também evidenciam que quase metade das brasileiras em idade ativa está fora do mercado de trabalho. Diante disso, o viés de gênero é bastante evidente, fazendo com que, entre as mulheres, seja muito maior a proporção de pessoas sem renda, o que está diretamente relacionado à menor participação feminina no mercado de trabalho (IPEA, 2015).

Após a análise da percepção do problema, verificou-se quais são os obstáculos para que o problema fosse superado e quais as características permanentes no PMM que sustentaram o problema observado (a rede de práticas), por meio de três focos de análise correlacionados: análise da conjuntura, análise da prática particular e análise de discurso (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). Por fim, identificaram-se maneiras para superar os obstáculos, fazendo uma reflexão sobre a análise e abordando algumas contribuições da pesquisa.

Os dados do *corpus* para análise do discurso foram coletados por meio dos seguintes procedimentos: a) seleção do *corpus* de análise, b) leitura crítica e c) identificação dos trechos mais relevantes para o objetivo da análise. O *corpus* de análise foi constituído pelo:

- Projeto Mulheres Mil no Nordeste, desenvolvido em 2006, pelos idealizadores do programa (ACCC/SETEC); e

- Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito do Programa Mulheres Mil, desenvolvido pelos implementadores do programa, em 2011.

Por sua vez, as categorias utilizadas para a análise linguístico-discursiva foram a interdiscursividade: Que discursos são articulados no texto e como são articulados?); as relações de intertextualidade: Quais vozes e textos são incluídos no material de análise? As pressuposições estão ligadas a outros textos principais? São relatadas direta ou indiretamente?; e o sistema de transitividade: Que tipos de processo – ação, evento, relacional, mental – são mais usados, e que fatores podem ser considerados em função disso?

A escolha das categorias foi feita *a posteriori*, pois foi consequência da análise documental e das questões de pesquisa. Para a análise do sistema de transitividade, utilizou-se a gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa, inspirada na gramática funcional de Halliday, em língua inglesa (FUZER; CABRAL, 2014), e para a análise de operação da ideologia, utilizaram-se os modos gerais de operação da ideologia de Tompson (2011).

6.4 Análise e discussão dos resultados

6.4.1 A lógica da rede de atores do Programa Mulheres Mil

O PMM foi idealizado a partir de um trabalho conjunto entre a Associação das Faculdades Comunitárias Canadenses (ACCC) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC), intitulado “Projeto-Piloto ARAP”, que ocorreu entre 2005 e 2006. A ACCC coordenou o desenvolvimento e a implementação de programas de capacitação em cinco Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) do Norte e Nordeste, por meio de parceria com as faculdades canadenses. Após esse período, surgiu a oportunidade de um novo projeto, que envolveu 13 CEFETs do Norte e Nordeste e as faculdades canadenses, financiado pela Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA) e pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2006).

A primeira fase do PMM foi planejada para um período de quatro anos, entre 2007 e 2010, e teve como objetivo desenvolver sistemas e práticas consideradas inovadoras para os serviços de capacitação de mulheres em risco de vulnerabilidade social.

O suporte de financiamento solicitado ao Canadá foi de US\$ 2.596.339 e ao Brasil foi de US\$ 4.057.390 (BRASIL, 2006). Nessa fase, o programa foi formulado e implementado pela ACCC, pelo *Niagara College*, pela SETEC e pelos 13 CEFETs do Norte

e Nordeste (BRASIL, 2006). No Quadro 4 estão os principais parceiros do PMM, com a coordenação geral em nível nacional.

Quadro 4 – Rede de atores do Programa Mulheres Mil na primeira fase

Nível	Brasil	Canadá
Nacional	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC).	<i>Association of Canadian Community Colleges/ Associação das Faculdades Comunitárias Canadenses (ACCC)</i>
Regional	Rede Norte e Nordeste de Educação Tecnológica (REDENET).	ACCC
Institucional	Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) no Nordeste e Norte: Alagoas, Bahia, Maranhão, Paraíba, Piauí, Roraima, Tocantins, Amazonas, Ceará, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.	<i>Niagara College</i> (faculdade parceira líder) <i>Canadian Colleges</i> (selecionados com base na <i>expertise</i> individual)

Fonte: SETEC/ACCC (2006).

Nessa fase, o Mulheres Mil priorizou o seguinte objetivo:

1. O objetivo principal do Projeto Mulheres Mil é promover a inclusão social e econômica de mulheres desfavorecidas no Nordeste e Norte do Brasil, permitindo-lhes melhorar o seu potencial de mão-de-obra, suas vidas e as vidas de suas famílias e comunidades (BRASIL, 2006, p.1).

Por meio dos processos materiais transformativos “promover” e “permitir” (excerto 1), nota-se que a política pressupõe que a inclusão social e econômica de mulheres desfavorecidas oportuniza a melhoria do potencial de mão de obra. Esse pressuposto se relaciona ao discurso da teoria do capital humano, que sustenta que as competências, as habilidades e as aptidões de um indivíduo instituem o seu capital. Assim, a capacitação e a educação atuariam como um investimento, que viabilizaria o aumento da produtividade do indivíduo-trabalhador e potencializaria os seus rendimentos ao longo da vida (COSTA, 2009).

O objetivo também era que a inclusão social e econômica dessas mulheres promovesse a melhoria de sua qualidade de vida, estendendo-se às famílias e às comunidades das quais fazem parte. Conforme Carvalho (2008), a casa ganha uma centralidade a partir do século XIX, configurando-se como um local de reprodução do sistema psicossocial. Nesse contexto, a mulher é representada como o elemento central de estabiliza-

ção das estruturas psíquicas dos indivíduos, sendo esse um importante pressuposto do PMM.

Por sua vez, o propósito do PMM representa aquilo que se deseja alcançar com o projeto:

2. O propósito do projeto é contribuir com o desenvolvimento da competência da rede CEFET no Nordeste e Norte do Brasil, visando desenvolver as ferramentas, as técnicas e o currículo para oferecer, em um período de quatro anos, a um mínimo de 1.000 mulheres desfavorecidas, os serviços de acesso, capacitação e relações com empregadores que lhes permitam entrar ou progredir no mercado de trabalho (BRASIL, 2006, p.1).

Constata-se que o pressuposto é que o desenvolvimento de determinadas competências dos CEFETs na área de qualificação profissional permitirá o melhor relacionamento com os empregadores, assim como o ingresso e a progressão das mulheres desfavorecidas no mercado de trabalho. Esse fato é evidenciado por meio do processo material transformativo “contribuir”, no qual a meta é “as competências da rede CEFET no Nordeste e Norte do Brasil”. No excerto 2 também se identifica o processo material criativo “desenvolver”, em que a meta é “as ferramentas, as técnicas e o currículo”. Aqui, as mulheres consideradas desfavorecidas atuam como beneficiárias.

Logo, por intermédio de orações relacionais atributivas intensivas, os CEFETs e as faculdades canadenses são caracterizados como as instituições adequadas para desenvolver e implementar o instrumento de capacitação, como se percebe nos excertos 3 e 4, nos quais o portador é “os CEFETs” e os atributos são as “instituições apropriadas e sustentáveis” e “os instrumentos de mudança educacional e social”. Portanto, pressunha-se que a parceria entre as duas instituições promoveria um instrumento eficaz e capaz de incentivar as mulheres desfavorecidas a fazer parte da mão de obra formal:

3. Os CEFETs, semelhantes às faculdades canadenses, são instituições apropriadas e sustentáveis para desenvolver e implementar programas de suporte e capacitação para preparar e auxiliar as mulheres desfavorecidas a fazer parte da mão-de-obra formal (BRASIL, 2006, p. 2).
4. Os CEFETs, com o apoio das faculdades canadenses parceiras, são os instrumentos de mudança educacional e social para essas mulheres (BRASIL, 2006, p. 10).

Segundo Voss e Simons (2014), o instrumento fornece um propósito e um quadro de relevância para os atores e para as suas práticas, a fim de promulgar, dar vida e materializar o instrumento. Assim, a legitimação da rede de atores e de seu instrumento opera mediante a racionalização, em uma lógica econômico-financeira, como se observa na Figura 4.

Figura 4 – Elementos da Lógica de Funcionamento do PMM



Fonte: Brasil (2006).

Beger e Luckmann (2014, p. 124) argumentam que “a legitimação não apenas diz ao indivíduo por que deve realizar uma ação e não outra, diz-lhe também por que as coisas são o que são”. Dessa forma, “as pessoas fazem certas coisas não porque dão resultado, mas porque são certas – isto é, certas em termos das supremas definições da realidade promulgadas pelos especialistas no universal.” (p. 153). Em vista disso, no discurso, a SETEC e a ACCC legitimam as ações dos CEFETs e das faculdades canadenses por meio do desenvolvimento de novas tecnologias educacionais e de qualificação profissional, visto que “a legitimação não é apenas uma questão de “valores”. Sempre implica conhecimento.” (p. 124).

Na perspectiva mais construtivista, os instrumentos políticos são portadores de significados e valores e contribuem para a construção da realidade. Compreender os instrumentos como instituições significa reverter a relação causal entre os instrumentos políticos e outras possíveis variáveis ou fatores. Assim, os instrumentos têm sua própria história contextualizada e estruturam o comportamento dos formuladores de políticas (INGRAM; SCHNEIDER, 1993; BRAUN; CAPANO, 2010).

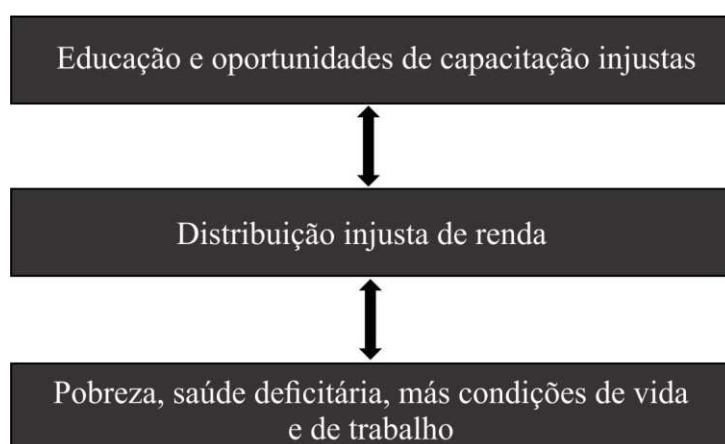
6.4.2 A qualificação profissional como instrumento político do Programa Mulheres Mil

O PMM oferece qualificação específica para alguns setores e serviços de inserção no mercado de trabalho. A lógica que justifica a relevância da qualificação profissional para as mulheres desfavorecidas considera que a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, a distribuição injusta da renda e a pobreza das mulheres sejam derivadas da falta de educação e das oportunidades de capacitação injustas, conforme o excerto 5:

5. A maioria destas mulheres vive nas regiões nordeste e norte do país. Pobreza, saúde e condições nas quais essas pessoas vivem e trabalham estão fundamentalmente relacionadas com a distribuição injusta de renda. A distribuição injusta de renda está fundamentalmente relacionada com educação e oportunidades de capacitação injustas (BRASIL, 2006, p. 7).

Essa lógica é representada por meio do processo relacional atributivo “estão fundamentalmente relacionadas”, que tem como portador “a pobreza, a saúde e as condições nas quais essas pessoas vivem e trabalham” e atributos circunstanciais de causa, identificados na oração como “a educação e as oportunidades de capacitação injustas”. Assim, o processo relacional ajuda na criação e descrição de cenários que contribuem para a legitimação do problema e de sua solução, de acordo com a Figura 5.

Figura 5 – Cenário da realidade da mulher beneficiária do PMM



Fonte: Brasil (2006).

Todavia, essa lógica desconsidera o complexo contexto do mercado de trabalho brasileiro, que é influenciado por outros aspectos, que estão além da baixa qualificação profissional, como as relações de gênero, a questão racial e de geração, a desigualdade

social histórica do Brasil, além da desestruturação do mercado de trabalho, como consequência da globalização (GELPI, 2009; RIBEIRO, 2016).

De acordo com Proni e Gomes (2015) e Ribeiro (2016), os motivos para a desigualdade de gênero no mercado de trabalho derivariam das relações desiguais entre os homens e as mulheres no espaço doméstico e do teto de vidro⁷. Isso contradiz a lógica que níveis mais elevados de qualificação profissional para as mulheres desfavorecidas possibilitariam, de forma automática, o acesso ao trabalho formal e a empregos significativos, haja vista que as diferenças do índice de desemprego entre homens e mulheres seguem altas. Em 2012, o índice de desemprego entre os homens era de 6,2% e entre as mulheres era de 10,3%, e em 2016, o índice de desocupação entre os homens teve a estimativa de 10,7% e para as mulheres de 13,8% (PNAD, 2017).

Outro importante aspecto que muda a configuração do trabalho é a globalização, que tem como características a substituição progressiva de território por redes e a transferência do poder industrial para o poder financeiro. Ela tem efeitos contraditórios, pois aumenta a produtividade e os salários de uma parte da população e, ao mesmo tempo, incrementa a exclusão, por meio do aumento do número absoluto de analfabetos, das crianças que trabalham e são excluídas da escola e pelo grande número de desocupados, em uma perspectiva de desemprego estrutural permanente nos países marginalizados (GELPI, 2009).

Logo, a lógica do problema que vincula a pobreza à educação e às oportunidades de capacitação injustas é útil para justificar e legitimar o instrumento. Assim, os problemas e as soluções do PMM foram propostos e combinados ao longo da adoção da política de qualificação profissional, sendo procedentes de soluções preexistentes, previamente definidas e articuladas entre a rede de atores envolvidos no desenvolvimento, na disseminação e na implementação de um instrumento político específico, que é a metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia. Essa metodologia de validação de aprendizagens não formais e informais subsidiou o desenvolvimento do sistema de acesso, permanência e êxito do programa.

⁷ A mulher está escolarizada, está preparada, ela enxerga os lugares mais altos, na empresa, pelo teto de vidro, mas não consegue passar por ele, principalmente devido ao preconceito (LOSCHI, 2017).

6.4.3 A metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia como técnica legitimada⁸

O Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito foi finalizado em 2011 e foi produzido pelos docentes e servidores dos 13 Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica que participaram da primeira fase do PMM.

O guia foi distribuído internamente no governo federal do Brasil e depois foi disponibilizado na internet, para consulta de gestores, professores, instrutores, servidores técnico-administrativos e pesquisadores do PMM. O objetivo do desenvolvimento do guia era que o conhecimento acumulado durante a fase do projeto-piloto apoiasse a implementação do programa para todos os estados do Brasil, transformando o PMM em uma política permanente da Rede Federal dos Institutos.

O texto do guia recorre explicitamente ao sistema canadense denominado *Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR)*, consistindo, em linhas gerais, na certificação de todas as aprendizagens informais e não formais das mulheres participantes do programa, além da promoção de qualificação profissional complementar em áreas previamente identificadas.

Segundo Morrissey et al. (2008), a PLAR surgiu nos Estados Unidos, na década de 1980, com o objetivo de reconhecer os conhecimentos adquiridos na prática pelos profissionais de “colarinho-branco” e é um conjunto de metodologias que parte da premissa de que as pessoas aprendem e adquirem habilidades e conhecimentos ao longo da vida. A PLAR fornece um meio para identificar, articular e certificar as experiências e os conhecimentos prévios, baseando-se na crença de que a metodologia aumentará a confiança e a motivação das pessoas na identificação e no enfrentamento das lacunas de aprendizado.

No Canadá, a PLAR foi implementada ainda na década de 1980, pela província de Quebec, como suporte e serviços de aprendizagem para comunidades aborígenes. A partir de 1990, a metodologia despertou o interesse do governo federal e de diversas províncias no Canadá, devido à transição social que o país atravessava. Atualmente, o instrumento tem como problema as dificuldades de integração social de imigrantes e as dificuldades que eles enfrentam no mercado de trabalho canadense. O sistema de facul-

⁸ Para melhor entendimento, Lascoumes e Le Gales (2007) diferenciam os instrumentos das técnicas e das ferramentas, conceituando as técnicas como um dispositivo concreto que opera o instrumento.

dades no Canadá utiliza os processos PLAR, em grande parte, para o ingresso no ensino pós-secundário e para a permanente progressão (MORRISSEY et al., 2008).

No Brasil, no entanto, a metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia foi adaptada para atender uma população-alvo desfavorecida e pouco escolarizada, estruturando-se em torno do sistema de acesso, permanência e êxito, que tem duas etapas: o módulo de acesso e o módulo de permanência e êxito (BRASIL, 2011).

6.4.4 O módulo de acesso

O sistema de acesso consiste na aproximação e no estabelecimento de diálogo com as comunidades desfavorecidas, incluindo ações de busca, composição da infraestrutura, ingresso e acolhimento. O principal objetivo dessa fase é viabilizar o ingresso e a permanência da população feminina brasileira em situação de vulnerabilidade social nas instituições de educação profissional, visando à inclusão educativa, social e econômica (BRASIL, 2011).

Os serviços incluem também a estruturação de um escritório de acesso e uma equipe multidisciplinar. Algumas ferramentas são utilizadas para identificação das aprendizagens prévias, como o questionário socioeconômico, a entrevista, o mapa da vida e o portfólio. Todos os documentos fornecidos pelas mulheres formam o memorial descritivo, que é utilizado para construir coletivamente o itinerário formativo de cada grupo de mulheres. Assim, os cursos de qualificação deverão estar alinhados com as demandas das realidades e dos saberes das beneficiárias (BRASIL, 2011).

Por meio do processo material transformativo “contribuir”, a fase do acesso pressupõe que a capacitação oferecida a cada grupo de mulheres contribuirá para a empregabilidade, autonomia e plena cidadania dessas mulheres, conforme o excerto 6:

6. A meta é que essa formação contribua para a inserção e permanência das mulheres no mundo do trabalho com êxito e, conseqüentemente, que essas mulheres possam desenvolver sua autonomia e, assim, exercer de forma plena sua cidadania (BRASIL, 2011, p. 25).

Para Gelpi (2009), entretanto, a formação pode ser um instrumento que reforça a divisão dos trabalhadores, pois o investimento em formação tende a privilegiar os trabalhadores com salário, os trabalhadores independentes/autônomos e aqueles que podem contribuir, pagando parte do custo da própria formação. Nesse contexto, os trabalhadores jovens e adultos, em busca de trabalho, podem ser esquecidos ou receberem uma

formação para passar o tempo, com o objetivo de amenizar os custos sociais, pois o treinamento proposto para eles pode ser, muitas vezes, paliativo e amortizante, como se observa nos tipos de cursos escolhidos para o programa (Quadro 5).

Quadro 5 – Cursos oferecidos pelo Programa Mulheres Mil por eixos tecnológicos

Eixo Tecnológico				
Produção cultural e design	Turismo em meios de hospedagem	Infraestrutura	Ambiente e saúde	Produção industrial
Cursos				
<ul style="list-style-type: none"> - Artesã de cerâmica - Artesã de bijoias - Artesã de bordados à mão - Escultura em pedrasabão - Artesã de pintura em tecido - Vestuário - Artesanato (fuxico) - Artesanato a partir dos resíduos domésticos recicláveis e cascos de mariscos - Beneficiamento do couro da tilápia - Aproveitamento de resíduos de peixe para o artesanato 	<ul style="list-style-type: none"> - Camareira - Garçonete - Agente de informações turísticas - Auxiliar de cozinha - Alimentação. - Turismo e hospitalidade - Gastronomia 	<ul style="list-style-type: none"> - Caseira - Acabamento e pintura - Decoração criativa e acabamentos de interiores - Zeladora 	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidadora de idosos - Cuidadora infantil - Massagista - Recicladora - Gestão doméstica e saúde da família - Doméstica 	<ul style="list-style-type: none"> - Costureira - Pintora de móveis - Modelagem básica
Cursos				
Eixo tecnológico				
Produção alimentícia	Gestão e negócios	Recursos naturais	Informação e comunicação	
Cursos				
<ul style="list-style-type: none"> - Preparo de doces e conservas - Congelamento de alimentos - Licores artesanais - Conservação e manipulação de alimentos - Padeira - Processamento de frutas, leite e carnes -Auxiliar de cozinha 	<ul style="list-style-type: none"> - Recepcionista - Secretária - Gestão e relacionamento com o cliente - Auxiliar administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Horticultora orgânica - Avicultora - Viveiricultora - Pesca - Preparo de pescado - Agroecologia e agricultura familiar - Produtos naturais e fitoterápicos - Produtora de olerícolas - Criação de frango caipira - Processamento de pescado 	<ul style="list-style-type: none"> - Operadora de computador - Montadora e reparadora de computador - Informática básica e mídias sociais - Alfabetização digital e inclusão tecnológica - Inclusão digital para a terceira idade. 	

Fonte: Santos e Freitas (2014), com adaptações.

Ao ministrar cursos, em sua maioria, de curta duração e voltados para a domesticidade, a política reforça os papéis tradicionais de gênero e as suas hierarquias, o que contribui para perpetuação das relações de dominação entre os gêneros (CARPENEDO, 2011; GOIS, 2016; ALTOÉ; SILVA, 2017; CORCETTI; SOUZA; LORETO, 2018). “A qualificação profissional, nesse sentido, além de não resolver a questão, agrava o problema, pois a egressa recebe um certificado que a qualifica como a “rainha do lar” (ALTOÉ; SILVA, 2017, p. 25).

Aqui, entretanto, a escolha de determinados tipos de cursos é útil para manter as mulheres no programa, por meio da heurística do afeto⁹. Essa heurística produz conforto cognitivo, que, por sua vez, traz uma sensação tranquilizadora de familiaridade e apreço (KAHNEMAN, 2012), como também se verifica na análise do módulo de permanência e êxito, a seguir.

6.4.5 O módulo de permanência e êxito

O módulo de permanência e êxito tem como objetivo promover um ambiente agradável e acolhedor, oferecer aconselhamento e viabilizar todas as formas de apoio às mulheres participantes do programa, como se observa nos excertos 7 e 8:

7. Nesta perspectiva, é importante a implementação de todas as formas de apoio, em uma rede de atividades de suporte que melhorem e ampliem a capacidade da instituição em responder adequadamente à diversidade desse grupo de educandas e de suas demandas sociais e evitar a evasão (BRASIL, 2011, p. 26).
8. A ausência de oferta de material escolar pode contribuir para a evasão das educandas e, conseqüentemente, para o fracasso do Programa. Assim, é primordial que a instituição disponibilize o respectivo material, além do apoio e da assistência, do modo mais completo possível (BRASIL, 2011, p. 30).

Os atores políticos partem da seguinte lógica: se as mulheres desfavorecidas tiverem todas as formas de apoio (assistência social, psicológica, pedagógica, médico/odontológica, para o transporte, para a alimentação, para o material escolar e para a orientação ao emprego), elas se sentirão confiantes e seguras, e não evadirão do programa.

Logo, o incentivo e a assistência são pré-requisitos para o sucesso da política, como demonstram o processo material transformativo “melhorar e ampliar”, no qual o ator é “todas as formas de apoio”, a meta é a “capacidade da instituição” e o beneficiá-

⁹ Na heurística do afeto, as pessoas deixam que suas simpatias e antipatias determinem suas crenças em relação ao mundo (KAHNEMAN, 2012, p.133).

rio é o “grupo de educandas”, como também o processo relacional circunstancial “pode contribuir”, no qual o portador é a “ausência de oferta de material escolar”, enquanto o atributo circunstancial consiste na “evasão das educandas”.

Para Schneider e Ingram (1990), os instrumentos de capacitação assumem que os grupos-alvo terão incentivo ou motivação suficiente para participar de atividades de capacitação ou para mudar seu comportamento se estiverem devidamente informados e tiverem os recursos necessários. Na política analisada, entretanto, as variações no instrumento ocorreram de acordo com a construção social da população-alvo. Sorj e Gomes (2011) comentam que a transferência de recursos para as mulheres é vista como um investimento, o que é justificado pela percepção que associa as mulheres à maternidade e ao cuidado. Nesse contexto, a valorização dos atributos femininos tradicionais é um capital a ser colocado a serviço dos programas de combate à pobreza e vulnerabilidade social.

Dessa forma, os tipos de cursos, pautados na construção social do feminino, e os diversos tipos de assistência oferecida às educandas atuam como ferramentas para a permanência das mulheres no programa e para a construção da narrativa de sucesso da política, legitimando, no Brasil, o sistema de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia.

6.5 Conclusões

O objetivo deste artigo foi entender como o *instrument constituency* atua na designação e na definição de problemas políticos e também explicar como e porque as soluções podem preceder os problemas em uma base muito mais frequente do que propõem os modelos racionais da *policy-making*.

A análise do PMM demonstra que as deliberações e as atividades de determinadas redes não exigem uma definição de problema anterior para iniciar as movimentações. Assim, as deliberações e a composição sobre os instrumentos políticos do PMM somente foram vinculadas a problemas específicos na construção do projeto. O *instrument constituency* atuou ativamente na *policy-making* do PMM, combinando as soluções com os problemas durante o curso de formulação da política pública e envolvendo-se na construção discursiva dos problemas que justificassem a adoção da metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia. Ou seja, a rede de ato-

res moldou a *policy-making* do PMM de acordo com a sua própria lógica, encaixando os problemas na solução apresentada.

Dessa forma, ainda que o PMM seja uma importante iniciativa no campo da inclusão social, ele possui limitações significativas para a defesa da equidade de gênero e para a promoção da justiça social, sendo necessário um profundo debate político sobre os seus efeitos, os seus limites e as suas possibilidades, haja vista que é uma política de natureza compensatória, que nasceu alinhada ao propósito de desenvolver e disseminar um instrumento com pressupostos e lógicas que atuam mais na sua legitimação do que na busca de soluções integradas aos serviços públicos de natureza universal.

6.6 Referências

ALTOÉ, A. P.; SILVA, M. S. Mulher pode ser cidadã? Uma análise a partir do Programa Mulheres Mil. **Caderno Espaço Feminino**, v. 30, n. 2, p. 6-26, jul./dez. 2017.

BÉLAND, D.; HOWLETT, M. How Solutions Chase Problems: Instrument Constituencies in the Policy Process. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 29, n. 3, p. 393-409, 2016.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 2014.

BIRKLAND, T. A. Agenda setting in public policy. In: FRANK, Ficher; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Coord.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. CRC Press, 2007.

BRASIL. **Projeto Programa Mulheres Mil**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

_____. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito**. Brasília, DF, [s.n.], 2011.

_____. Ministério da Educação. **Mulheres Mil oferece 100 mil oportunidades de capacitação**. Portal Brasil, Brasília, fev. 2017. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRAUN, D.; CAPANO, G. Introductory paper: The missing link – policy ideas and policy instruments. **European Consortium for Political Research**, p. 22- 27, 2010.

CARPENEDO, M. **Quando a resistência se torna política pública. Analisando a produção de subjetividade (s) nas políticas públicas de equidade de gênero no campo do trabalho**. 2011. 150 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

- CARVALHO, V. C. **Gênero e artefato**. O sistema doméstico na perspectiva da cultura material. São Paulo: Edusp, 2008.
- CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in late modernity**. Rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. **The Journal of Politics**, v.33. p. 892-915, 1971.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can modelo of organizacional choise. **Administrative Science Quartely**, v. 17, n. 1, p.1-25, 1972.
- CORCETTI, E.; SOUZA, S. P.; LORETO, M. D. S. O “Programa Mulheres Mil” no Espírito Santo: uma política pública educacional de equidade de gênero? **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 100, p. 911-943, jul. 2018.
- COSTA, S. S. G. Governamentalidade neoliberal, teoria do capital humano e empreendedorismo. **Educação & Sociedade**, v. 43, n. 2, p. 171-186, mai./ago. 2009.
- FUZER, C.; CABRAL, S. R. S. **Introdução à gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa**. Campinas: Mercado das letras, 2014.
- GELPI, E. **Formación de personas adultas: inclusión y exclusión**. Xàtiva: CREC, 2009.
- GOIS, E. L. P. **Programa Mulheres Mil: interfaces de gênero na capacitação de mulheres para o mercado de trabalho em Palmas**. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. Social construction of target populations: implications for politics and policy. **American Political Science Review**, v.87, n. 2, p. 334-347, 1993.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça - 1995 a 2015**. Brasília, DF: IPEA, 2015.
- JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FRANK, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. CRC Press, 2007.
- JENSON, J. All the world’s a stage: ideas about political space and time. **Studies in Political Economy**, v. 36, p. 43-72, 1991.
- KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas - coletâneas**. v. 1 , p. 225-246, 1995.

LAGOS, M. B. **“Palmas para Mulheres Mil” em comunidades quilombolas: a participação do IFPR – campus Palmas no Programa Nacional de Inclusão Social**. 2014, 40 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

LOSCHI, M. Igualdade de gênero. **Revista Retratos**, n. 4, p. 6-7, out. 2017.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitetsforlaget, 1979.

MORRISSEY, M.; MYERS, D.; BÉLANGER, P.; ROBITAILLE, M.; DAVISON, P.; KLEEF, J. V.; WILLIAMS, R. **Achieving our potential: an action plan for Prior learning Assessment and Recognition (PLAR) in Canada**. Halifax: Pla Centre, 2008.

MUKHERJEE, I.; HOWLETT, M. Who is a stream? Epistemic communities, instrument constituencies and advocacy coalitions in Public Policy-Making. **Politics and Governance**, v. 3, n.2, p. 65-75, 2015.

NASCIMENTO, S. D. **Geração de renda para as mulheres: uma avaliação de impactos do programa mulheres mil na ótica das egressas em São Luís MA**. 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

OLIVEIRA, M. A. S. M. **Programa Mulheres Mil no Instituto Federal de Sergipe: interfaces com a educação e o trabalho**. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2013.

PNAD CONTÍNUA. **Pesquisa Nacional por amostra de domicílio contínua: mercado de trabalho brasileiro – 4º trimestre de 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

PONCIANO, R. R. **O mundo do trabalho e a qualificação profissional [manuscrito]: análise das egressas do Programa Mulheres Mil, do Instituto Federal de Goiás (IFG) - Campus Itumbiara**. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

PRONI, M. W.; GOMES, D. C. Precariedade ocupacional: uma questão de gênero e raça. **Estud. Av.**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 137-151, dez. 2015.

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdades de gênero no ensino superior e no mercado de trabalho no Brasil: uma análise de idade, período e corte. **Soc. Estado**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 301-323, ago. 2016.

SIMONS, A.; VOSS, J. Politics by other means. The making of the emissions trading instrument as a ‘pre-history’ of carbon trading. In: STEPHAN, B.; LANE, R. (Ed.). **The Politics of Carbon Markets**, 2015. p. 51-68.

_____. The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance. **Policy and Society**, v. 37, n. 1, p. 14-35, 2018.

SMIRNOVA, M. Y.; YACHIN, S. Y. Epistemic communities and epistemic operating mode. **International Journal of Social Science and Humanity**, v. 5, n. 7, p. 646-650, 2015.

SORJ, B.; GOMES, C. O gênero da “nova cidadania”: o programa mulheres da paz. **Sociologia & Antropologia**, v. 1, n. 2, p. 147-164, 2011.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

TUPINÁ, E. S. **Políticas públicas para mulheres de baixa renda no Brasil: estudo de caso sobre o programa Mulheres Mil no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais – campus Pirapora**. 2015. 178 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

VOSS, J. **Designs on governance. Development of policy instruments and dynamics in governance**. 2007. 224 f. Thesis (Ph.D.) – Twente University. Available from: http://doc.utwente.nl/58085/1/thesis_Voss.pdf, 2007.

VOSS, J. P.; SIMONS, A. Instrument constituencies and the supply side of policy innovation: the social life of emissions trading. **Environmental Politics**, v. 23, n. 5, p. 735 - 754, 2014.

7 Artigo 4: O discurso político sobre a qualificação profissional de mulheres desfavorecidas: emancipação ou hegemonia?¹⁰

The political discourse on the professional qualification of disadvantaged women: emancipation or hegemony?

Resumo: O objetivo do artigo é analisar as lógicas, os pressupostos e as crenças presentes no contexto do Programa Mulheres Mil, verificando sua contribuição para a construção social dos papéis profissionais atribuídos às mulheres desfavorecidas. Para tanto, foi analisado o projeto do Programa Mulheres Mil, desenvolvido em 2006, pelos idealizadores do programa. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se na proposta transdisciplinar, que dialoga com os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos de Fairclough, Chouliaraki e Fairclough, conjugados com o modelo da construção social de populações-alvo e com referenciais dos estudos feministas. Os resultados evidenciaram que o discurso político e os elementos do *policy design* do Programa Mulheres Mil, pautados em construções sociais e culturas institucionais, promovem qualificações em áreas tradicionalmente femininas, com limitada emancipação das mulheres. Conclui-se que há uma contradição entre o discurso do programa e sua prática concreta, pois se reitera a lógica que mantém a hegemonia e a polarização de gênero.

Palavras-chave: Política pública. Construção social. Gênero. Análise de discurso crítica.

Abstract: The aim of this article is to analyze the logic, assumptions and beliefs present in the context of the Thousand Women Program created in 2006. The article verifies the program's contribution to the social construction of the professional roles attributed to disadvantaged women. The qualitative research was based on the transdisciplinary approach, which refers to the epistemological principles of critical discourse studies of Fairclough, Chouliaraki and Fairclough, together with the theory of social construction of target populations and with references to feminist studies. The results showed that the political discourse and policy design elements of the Thousand Women Program, based on social constructs and institutional cultures, promote skills in traditionally female areas with limited emancipation of women. The conclusion shows that there is a contradiction between the program's discourse and its actual practice, because it reiterates the logic that maintains hegemony and gender polarization.

Keywords: Public Policy. Social construction. Gender. Critical discourse analysis.

¹⁰ Esse artigo contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES), do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) e da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395162208>>. Artigo submetido em 6 de junho de 2016 e aceito para publicação nos Cadernos EBAPE em 19 de dezembro de 2016.

7.1 Introdução

Com base na trajetória do movimento de mulheres no Brasil, bem como na plataforma de ações definida na IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz (Conferência de Pequim de 1995), constituiu-se no País uma agenda relacionada às questões de gênero (FARAH, 2004).

Fundamentado nessa agenda, em 2005 foi implementado no Nordeste o Programa Mulheres Mil, como tentativa governamental de fomentar maior equidade de gênero e superar as dificuldades enfrentadas pelas mulheres em risco de vulnerabilidade social, em termos de renda limitada, baixa escolaridade e tripla jornada de trabalho. O programa foi instituído nacionalmente pela Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, sendo reconhecido como política pública afirmativa. Ele propõe que mulheres moradoras de comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano tenham formação educacional, profissional e tecnológica, que possibilite a elevação da escolaridade, a emancipação e o acesso ao mundo do trabalho, por meio do estímulo ao empreendedorismo, à economia solidária e à empregabilidade (BRASIL, 2012).

Entretanto, Carpenedo (2011), ao analisar a produção de subjetividades nas políticas públicas de equidade de gênero no campo do trabalho, concluiu que elas propõem a diminuição das desigualdades de gênero no mundo laboral, mas, ao mesmo tempo, produzem novas hierarquias entre os sujeitos e reproduzem as já conhecidas hierarquias entre homens e mulheres, naturalizando o papel cuidador e reprodutor da mulher, ou mesmo incentivando a criação de associações e cooperativas, que se colocam mais como uma alternativa diante da vulnerabilidade e da miséria do que como uma inclusão das mulheres no setor produtivo.

Logo, esse enfoque de gênero, muitas vezes, incide na promoção do bem-estar social para a maioria das mulheres carentes envolvidas no programa, mas não oportuniza autonomia, nem a essas e nem às mulheres como um grupo (STROMQUIST, 1996), como demonstram as pesquisas realizadas sobre o Programa Mulheres Mil, em alguns estados brasileiros. Elas apresentaram resultados e conclusões que demonstram que o programa proporcionou aumento da autoestima, no entanto ele não foi capaz de alterar o cenário de vulnerabilidade feminina, não contribuindo de maneira significativa para a elevação da escolaridade, para a entrada e/ou o retorno dessas mulheres ao mercado de trabalho e para a promoção de mudança social, pois a maioria das mulheres encontra-se

desempregada ou trabalha no mercado informal (BRAGA, 2011; OLIVEIRA, 2013; LAGOS, 2014; ARAÚJO, 2015).

Portanto, levando em consideração o modelo da construção social e o *policy design* das políticas públicas que articulam gênero, educação, formação e trabalho, bem como as proposições de Stromquist (1996) e Carpenedo (2011), o objetivo deste estudo é analisar as lógicas, os pressupostos e as crenças observadas no contexto do Programa Mulheres Mil, verificando sua contribuição para a construção social dos papéis profissionais atribuídos às mulheres consideradas desfavorecidas.

7.2 Revisão de literatura

7.2.1 A construção social e o policy design

O modelo da construção social de populações-alvo foi introduzido no final da década de 1980, por Anne Schneider e Helen Ingram, como uma forma de compreender o processo político. A abordagem, conforme Ingram, Schneider e Deleon (2007), centra-se nos valores socialmente construídos aplicados às populações-alvo e nos consequentes efeitos desses valores sobre as pessoas e sobre a democracia. Segundo Berger e Luckmann (1985) e Holzner (1968), a construção social tem bases epistemológicas na ciência interpretativa, estando a sua origem no subcampo da sociologia do conhecimento, que é compreendida como diferentes modos como as ‘realidades’ do mundo são moldadas e definidas. Isso incluiria as imagens, os estereótipos e as atribuições de valores a objetos, pessoas e eventos.

As construções sociais são frequentemente generalizadas e intersubjetivas, e como fazem ‘naturalmente’ parte do nosso modo de vida não é fácil observá-las como construções. No entanto, as construções sociais não são sempre hegemônicas, portanto podem ser objeto de disputas. Diferentes realidades com base em diferentes crenças, expectativas e interpretações poderão existir entre os diferentes grupos e pessoas (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Dessa forma, o modelo procura explicar porque alguns grupos são mais favorecidos do que outros, independentemente das noções tradicionais de poder político, e como o *policy design* pode reforçar ou alterar essas vantagens (PIERCE et al., 2014).

O modelo da construção social de populações-alvo foi fundamentado em oito pressupostos (Quadro 6).

Quadro 6 – Pressupostos da Construção Social e do *Policy Design*

Pressupostos	Principais Teóricos
Modelo do indivíduo	
1. Os atores não podem processar todas as informações relevantes para a tomada de decisão e, portanto, dependem de heurísticas mentais para decidir qual informação mantêm.	Bryan D. Jones. Hebert Simon.
2. Heurísticas mentais filtram informações de forma tendenciosa, portanto resultam na tendência de indivíduos confirmarem novas informações, que são consistentes com as crenças preexistentes, rejeitando informações que não são.	Douglass North. Charles G. Lord, Lee Ross e Mark R. Lepper. Geoffrey D. Munro e Peter H. Ditto.
3. As pessoas usam construções sociais de forma subjetiva, que é avaliativa.	Murray Jacob Edelman.
4. A realidade social é relativamente limitante, na qual os indivíduos percebem padrões generalizáveis das construções sociais dentro de condições objetivas.	Patricia Hill Collins. Murray Jacob Edelman.
Poder	
5. O poder não é igualmente distribuído entre os indivíduos dentro de um ambiente político.	Peter Bachrach e Morton S. Baratz. Harold D. Lasswell e Abraham Kaplan. Steven Lukes.
Ambiente político	
6. A política (<i>policy</i>) cria futuras políticas (<i>politics</i>) que alimentam novas políticas (<i>policy e politics</i>).	Theodore Lowi. Elmer Eric Schattschneider.
7. Políticas (<i>policies</i>) enviam mensagens para os cidadãos que afetam suas orientações e seus padrões de participação.	Helen Ingram e Anne L. Schneider.
8. As políticas (<i>policies</i>) são criadas em um ambiente de incerteza política.	John W. Kigdon.

Fonte: adaptado de Pierce et al. (2014).

O modelo defende que as construções sociais são atributos políticos importantes que, muitas vezes, se incorporam ao discurso político e aos elementos do *policy design*. O modelo reconhece que o *policy design* tem consequências sociais e políticas fundamentais, não apenas no bem-estar material, mas, também, na reputação social e na forma como os segmentos da população veem seus relacionamentos com o governo. Portanto, a incorporação da construção social de populações-alvo, como parte do *policy design*, ajuda a explicar porque algumas vezes a política pública pode ter um efeito positivo na sociedade e, outras vezes, pode falhar deliberadamente em seus propósitos, fracassando na solução de importantes problemas públicos, perpetuando as injustiças e falhando no apoio às instituições democráticas (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

De acordo com Ingram, Schneider e DeLeon (2007), os *policy designs* reproduzem a cultura institucional predominante, as relações de poder e as construções sociais, no entanto, às vezes, podem se afastar desse padrão e produzir mudanças. Uma análise da construção social pode ajudar a definir as condições que conduzirão à reprodução de valores ou a mudanças. Segundo Schneider e Sidney (2009), um dos subprodutos que emergiu parcialmente a partir de Schneider e Ingram (1997), para a abordagem do *policy design*, é que os estudos de políticas não mais incluem unicamente os componentes racionais e instrumentais do *design*, mas, também, incorporam os componentes carregados de valores, como construções sociais, lógicas e suposições implícitas.

Assim, a teoria do *policy design* não inclui apenas os aspectos técnicos de uma política, mas, também, suas ideias subjacentes, seus valores e seus significados mais amplos dentro da sociedade. Schneider e Ingram (1997) propõem que o *policy design* seja analisado nas seguintes dimensões: a) definição do problema e das metas descritas para a política; b) populações-alvo; c) regras; d) instrumentos; e) agentes e estruturas de implementação; f) lógicas; e g) pressupostos subjacentes.

Consequentemente, os pressupostos pertencentes às categorias modelo do indivíduo, poder e ambiente político interagem para formar uma proposição central no modelo, que está relacionada às populações-alvo (ou grupos-alvo). Essa proposição defende que há uma ligação entre as características da população-alvo e a forma como essas populações são tratadas no *policy design*. A atribuição de benefícios, principalmente para grupos privilegiados, as punições para os grupos marginalizados, os benefícios ocultos ou as punições vazias para grupos contendores (opositores) e a ajuda inadequada e humilhante a grupos dependentes constituem um padrão encontrado em muitas arenas políticas. Duas dimensões do modelo são fundamentais nessa proposição: o poder político e a construção social positiva ou negativa do grupo em relação ao seu maior ou menor merecimento e à sua maior ou menor contribuição para o bem-estar geral (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Assim, os grupos privilegiados têm altos níveis de recursos de poder político e desfrutam de construção social positiva como importantes pessoas merecedoras na hierarquia política e social em geral e no bem-estar social. Esses grupos tendem a obter uma fatia maior de benefícios do que de encargos. Proporcionar benefícios a esses grupos gera capital político para os formuladores de políticas. Por sua vez, os grupos contendores (opositores) têm recursos políticos substanciais, porém são considerados relativamente egoístas, desonestos e moralmente suspeitos. Eles são suscetíveis a receber

benefícios por causa de seu poder político, no entanto esses benefícios são difíceis de ser identificados ou estão ocultos nos detalhes da legislação (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Nesse sentido, os referidos autores acrescentam que os grupos dependentes são construídos de forma positiva como merecedores, pelo menos em relação à simpatia e à compaixão, porém a falta de poder político restringe consideravelmente o recebimento de benefícios, que tendem a ser inadequados e limitados por regras. Como os grupos dependentes não têm um forte papel na criação de riqueza nacional, são vistos como constituídos por pessoas ‘boas’, mas, consideravelmente, menos merecedoras de investimentos reais do que os grupos privilegiados. Os grupos dependentes têm menor poder político que os grupos favorecidos e são mais positivamente construídos do que desviantes (marginalizados), embora as construções geralmente enfatizem sua impotência e carência (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Os grupos marginalizados, por sua vez, carecem de poder político e de construções sociais positivas e recebem uma parcela desproporcional de encargos e sanções. A política da punição passou a dominar grande parte da política pública para os grupos marginalizados, uma vez que eles têm poucos grupos de defesa (ou nenhum) dispostos a representá-los. Outras populações-alvo podem não ter qualquer tipo de construção social positiva ou negativa, ainda que apresentem poder político. O modelo também admite que há outros grupos em trânsito, movendo-se de uma posição para outra (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

7.2.2 A construção social do gênero

Segundo Scott (1995), o termo *gênero* em seu uso mais recente surgiu entre as feministas norte-americanas que desejavam insistir no caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo. A palavra significava uma rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos como ‘sexo’ ou ‘diferença sexual’. Nessa abordagem, o gênero é adotado para designar as relações sociais entre os sexos, devendo ser ressaltado que seu uso repudia as justificativas biológicas e é uma maneira de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas dos homens e das mulheres. Segundo essa definição, o gênero é uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado.

Conforme Louro (2013), no Brasil, foi no final da década de 1980 que as feministas passaram a utilizar o termo gênero. Entretanto, vale destacar que as preocupações teóricas relativas ao gênero como categoria de análise só apareceram no final do século XX.

De acordo com Scott (1995), em seu uso mais simples, ‘gênero’ é sinônimo de ‘mulheres’, e nessas circunstâncias o uso de seu termo visa indicar a erudição e a seriedade de um trabalho, pois ‘gênero’ tem uma conotação mais objetiva e neutra para as ciências sociais do que ‘mulheres’. Nesse uso, acrescenta a autora, “o termo gênero não implica necessariamente na tomada de posição sobre a desigualdade ou o poder, nem mesmo designa a parte lesada” (SCOTT, 1995, p. 6).

No entanto, observa-se que é constante nas análises e no entendimento das sociedades um pensamento dicotômico e polarizado sobre os gêneros: masculino *versus* feminino, que se relacionam dentro de uma lógica invariável de dominação e submissão (LOURO, 2013). O termo ‘gênero’ continua concebendo e naturalizando a existência de uma visão binária sobre os papéis culturais e sociais, ou seja, as categorias de análise ainda são divididas entre os dois polos: homem e mulher (SALIH, 2013).

Carvalho (2008) realizou uma pesquisa com o objetivo de entender as relações de gênero a partir dos padrões de organização material da moradia, entre 1870 e 1920, concluindo que as ações femininas e masculinas no espaço doméstico, descritas como ações centrífugas (mulheres) e centrípetas (homens), produziram repertórios materiais e formas de mobilização diferenciadas. As ações femininas – alargadas por toda a casa, porém sem comprometer a identidade específica de seus espaços e objetos e concentradas em representações artísticas de elementos da natureza, contribuíram para a formação de um perfil pessoal incentivado a abrir mão da própria individualidade em favor de uma atuação integradora das diferenças de seus membros. As ações masculinas, por sua vez, demonstram uma forma de apropriação material voltada ao fortalecimento de um perfil individualizado. Para o homem convergem todas as coisas da casa, inclusive sua mulher. Todavia, essa força centralizadora não excluía a existência de territórios sexualmente marcados, pelo contrário, estimulava um ideal de convivência complementar entre marido e esposa.

Logo, uma das dicotomias que organizaram o pensamento moderno consistiu na separação entre as esferas pública e privada, que se constituiu como efeito da ascensão da burguesia, no modo capitalista de produção. Nessa dicotomia, as mulheres pertencentes à burguesia foram destinadas às funções nos espaços privados, enquanto os homens

tiveram acesso aos espaços públicos de trabalho. As funções valorizadas eram as exercidas nos espaços públicos, de decisões políticas, enquanto os trabalhos realizados nos espaços domésticos, privados, sempre foram considerados de menor valor. Uma das principais consequências dessas reflexões e das práticas que as orientam é a possibilidade de um olhar valorativo para a casa, o doméstico, o trabalho que inúmeras mulheres continuam a desempenhar (LAGO et al., 2009). Entretanto, é importante apontar que no Brasil, desde os primeiros séculos da colonização, as mulheres livres e pobres estiveram à frente de pequenos negócios. “Elas não só sustentavam suas casas, mas, ao contrário do que se acreditou por muito tempo, eram visíveis nas cidades” (PRIORE, 2016, p. 98).

Levando em consideração a visão binária dos sexos, a mulher continua sendo considerada uma força secundária no mercado de trabalho por diversas instâncias (empresários, instituições do mercado de trabalho, formuladores das políticas públicas e até teorias econômicas), e independentemente do avanço das taxas de ocupação de empregos e das contribuições para a economia dos países as mulheres ainda são consideradas mais caras e menos produtivas, apesar de não haver evidências estatísticas de produtividade segmentada por sexo. A visão que considera a mulher força de trabalho secundária contribui para debilitar sua posição e confiná-la a um lugar subordinado no mercado de trabalho, tal como tem ocorrido na história da humanidade escrita pelos homens (ABRAMO, 2007).

Todavia, a fim de desconstruir os pensamentos dicotômicos entre sexo (biológico)/gênero (social), algumas estudiosas utilizam as teorias pós-estruturalistas para embasar novas formulações sobre os gêneros, entre elas estão Scott (1995) e Butler (2013), como destaca Louro (2013). Para Scott (1995, p. 21), o gênero

[...] é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primária de significar as relações de poder [...] O gênero é, portanto, um meio de decodificar o sentido e de compreender as relações complexas entre diversas formas de interação humana.

Nesse novo entendimento, o gênero não é substantivo, tampouco é um conjunto de atributos flutuantes, pois seu efeito é performaticamente produzido e imposto pelas práticas reguladoras da coerência do gênero. “Nesse sentido, o gênero é sempre um feito, ainda que não seja obra de um sujeito tido como preexistente à obra” (BUTLER, 2013, p. 48). Para a referida autora, não há identidade de gênero por trás das expressões de gênero, ou seja, essa identidade é performaticamente constituída pelas próprias expressões entendidas como seus resultados.

Assim, neste estudo, parte-se da premissa de que as relações de gênero construídas ao longo da história das mulheres se edificaram nas relações de poder entre os sexos. Pressupõe-se, também, que as políticas públicas exercem um grande reforço para as construções sociais, sendo uma das influências que cria e perpetua estigmas e estereótipos ligados às mulheres na sociedade, por meio da formulação de seus objetivos, suas regras, seus instrumentos, suas estruturas de implementação, suas lógicas, suas crenças e seus pressupostos subjacentes.

7.3 Procedimentos metodológicos

Neste estudo, optou-se pela pesquisa qualitativa, com uso de pesquisa documental. Os dados foram analisados à luz de uma proposta transdisciplinar que dialoga com os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos de Chouliaraki e Fairclough (1999) e Fairclough (2000, 2001, 2003), do modelo da construção social de populações-alvo e do *policy design* (SCHNEIDER; INGRAM, 1997; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007), bem como dos estudos feministas (SCOTT, 1995; CARVALHO, 2008; CARPENEDO, 2011; BUTLER, 2013; LOURO, 2013).

O propósito da pesquisa foi investigar as lógicas, os pressupostos e as crenças implícitas no conteúdo do Programa Mulheres Mil, verificando sua contribuição para a construção social dos papéis profissionais atribuídos às mulheres consideradas desfavorecidas, de acordo com a estrutura analítica para a Análise de Discurso Crítica (ADC) de Chouliaraki e Fairclough (1999).

Dessa forma, a análise partiu da percepção do seguinte problema social: Se no campo educacional, as mulheres encontram-se, em geral, em melhor posição que os homens, esta vantagem não se reflete no mercado de trabalho, onde a maior parte dos indicadores, entre 1995 e 2015, demonstra uma hierarquia estanque, sendo o topo ocupado pelos homens brancos e a base pelas mulheres negras. Além disso, os indicadores também evidenciam que quase metade das brasileiras em idade ativa está fora do mercado de trabalho. Diante disso, o viés de gênero é bastante evidente, fazendo com que, entre as mulheres, seja muito maior a proporção de pessoas sem renda, o que está diretamente relacionado à menor participação feminina no mercado de trabalho (IPEA, 2015).

Em seguida, verificaram-se quais são os obstáculos para que o problema fosse superado e quais são as características permanentes do Programa Mulheres Mil que sustentam o problema observado (a rede de práticas), por meio de três focos de análise

correlacionados: 1) análise da conjuntura; 2) análise da prática particular; e 3) análise de discurso.

Por fim, investigaram-se as funções do problema na prática (os seus efeitos), identificando maneiras para superar os obstáculos, com reflexão sobre a análise e a abordagem de algumas contribuições da pesquisa.

7.3.1 Configuração do corpus de análise

Neste estudo, os dados foram coletados por meio dos seguintes procedimentos: a) seleção do *corpus* de análise; b) leitura crítica; e c) identificação dos trechos mais relevantes para o objetivo da análise.

O *corpus* de análise foi constituído pelo Projeto Mulheres Mil no Nordeste, desenvolvido pelos idealizadores do programa em 2006. O projeto tem 67 páginas e é estruturado em torno dos objetivos, dos propósitos, dos problemas a serem enfrentados, dos parceiros, das contribuições, das metodologias, das atividades, dos recursos e dos resultados esperados pelo programa.

A escolha do referido projeto deu-se porque ele é um documento estruturante do guia metodológico do programa e serviu como subsídio para que a política se institucionalizasse em 13 estados do Norte e Nordeste, entre 2007 e 2010.

7.3.2 Categorias analíticas

As categorias adotadas para a análise linguístico-discursiva foram:

- Interdiscursividade: Há uma maneira óbvia de caracterizar a amostra global, em termos de gênero de discurso? Quais discursos são articulados no texto e como são articulados?;

- Relações de intertextualidade: Quais vozes e textos são incluídos no material de análise? Como são atribuídas as vozes no texto? São relatadas diretamente ou indiretamente? e

- Sistema de transitividade: Como as mulheres são representadas? Quais são os tipos de processos predominantes?

A escolha das categorias foi feita *a posteriori*, pois foi consequência da análise documental e das questões de pesquisa, conforme sugere Fairclough (2000, 2001,

2003). Para a análise do sistema de transitividade, utilizou-se a gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa, inspirada na gramática funcional de Halliday, em língua inglesa (FUZER; CABRAL, 2014), e para a análise de operação da ideologia foram utilizados os modos gerais de operação da ideologia de Tompson (2011).

7.4 Análise e discussão dos resultados

Com o intuito de reforçar a inclusão e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, o Programa Mulheres Mil foi integrado ao III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Entretanto, preliminarmente, o programa foi decorrente da cooperação internacional Brasil-Canadá, sendo concebido e estruturado a partir dos conhecimentos desenvolvidos pelos *Community Colleges* canadenses, em suas experiências de promoção da equidade, de atendimento às populações desfavorecidas e do desenvolvimento e da aplicação do sistema de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia (BRASIL, 2006).

A primeira turma do programa foi desenvolvida no estado do Rio Grande do Norte, em 2005, em caráter experimental, e sua expansão foi iniciada em 2007, baseando-se na avaliação positiva dos parceiros envolvidos no programa. Essa expansão teve suas ações focadas nas Regiões Norte e Nordeste, totalizando 13 projetos-piloto, que beneficiaram 1.191 mulheres, entre 2007 e 2010 (BRASIL, 2006).

Em 2013, o Programa Mulheres Mil esteve presente em 112 unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e beneficiou 10 mil brasileiras. A partir de agosto de 2013, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) passou a integrar o Programa Nacional Mulheres Mil, atendendo 75.669 mulheres, entre 2011 e 2014 (BRASIL, 2014).

A responsabilidade pela produção do projeto analisado neste estudo foi da Associação de Faculdades Comunitárias Canadenses (ACCC) e da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). Esse projeto foi distribuído internamente no governo federal do Brasil e depois se tornou disponível na internet, para consulta do público geral. Assim, no início, o consumo do projeto ficou restrito aos idealizadores e articuladores do projeto e, posteriormente, passou a ser objeto de leitura e análise de gestores, professores, instrutores, servidores técnico-administrativos e pesquisadores do Programa Mulheres Mil.

O projeto do Programa Mulheres Mil no Nordeste, entretanto, apresenta interdiscursividade complexa, enquadrando-se na geração de gêneros híbridos, parcialmente promocionais. Ele articula o gênero discursivo ‘projeto’, que é cada vez mais utilizado pela administração pública gerencial, como meio de viabilizar recursos financeiros para sua execução, com elementos de propaganda prestigiosa ou de corporação: “os CEFETs [Centros Federais de Educação Tecnológica], com apoio das faculdades canadenses parceiras, são os instrumentos de mudança educacional e social para estas mulheres” (BRASIL, 2006, p. 10).

Parte do material autopromocional sustenta-se também no gênero narrativo. As seções sob os títulos “Equidade”, “Compartilhamento do conhecimento” e “Desenvolvimento da competência”, por exemplo, podem ser interpretadas como uma história sobre os impactos das duas instituições parceiras sobre a equidade, o conhecimento, a formação e a cidadania.

O discurso político, por sua vez, pode ser interpretado como rearticulação harmônica de outros enunciados, reunindo os discursos da teoria do capital humano, que parte do pressuposto de que o investimento na educação se traduz de forma linear em emancipação e mudança social e econômica para os cidadãos; e os discursos associados ao desenvolvimento econômico e social da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional (CIDA) e da Organização das Nações Unidas (ONU):

[...] o conhecimento a ser compartilhado, ou seja, sistemas, acesso, ARAP [Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia], modelos de capacitação, está fundamentalmente relacionado à emancipação educacional e social das mulheres desfavorecidas, atendendo à necessidade econômica por uma mão de obra bem capacitada (BRASIL, 2006, p. 17).

O texto do projeto recorre explicitamente a outros textos do governo federal: “o Governo vê claramente a equidade e a promoção da cidadania como o alicerce de uma democracia brasileira forte” (BRASIL, 2006, p. 8). O projeto também recorre aos textos da CIDA e da ONU: “a igualdade de gênero é uma das seis prioridades do programa e é um tema crucial na CIDA e uma prioridade clara nas Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas” (BRASIL, 2006, p. 40).

As vozes das instituições estão relacionadas indiretamente no texto, representando aspectos de seu contexto e seu significado ideacional. Por conseguinte, a ACCC e a SETEC/MEC justificam a relevância do programa no combate à pobreza feminina, nos seguintes excertos:

1. A emancipação social e econômica das mulheres (de qualquer origem étnica, idade, ou outro dado demográfico) conduz a melhorias na vida e saúde da família, o que conduz a mais vida e saúde da comunidade incluindo um maior respeito pelo meio ambiente. A emancipação educacional das mulheres (quer através de programas de capacitação educacionais regulares ou personalizados) conduz a uma maior inclusão das mulheres nos domínios sociais e políticos (BRASIL, 2006, p. 7).
2. Entretanto, é improvável que a maioria das mulheres marginalizadas sejam candidatas aos programas regulares. A habilidade dos CEFETs em atender esta população através de avaliações apropriadas de habilidade, programas de capacitação direcionados e relações com o mercado de trabalho, auxiliará estas pessoas a acessar setores formais de trabalho significativos (BRASIL, 2006, p. 12).
3. Mulheres desfavorecidas foram selecionadas como o foco para o desenvolvimento de sistemas de capacitação novos ou aprimorados nos CEFETs por várias razões. A emancipação educacional e econômica das mulheres terá o mais imediato, visível e duradouro impacto em suas comunidades. Os efeitos secundários de empregos significativos para mulheres desfavorecidas estão bem documentados e aceitos. A igualdade de gênero é uma das seis prioridades do programa e é um tema crucial na CIDA e uma prioridade clara nas Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. A capacitação das mulheres tem impactos reconhecidos sobre a proteção ambiental e sobre a saúde e o desenvolvimento da comunidade (BRASIL, 2006, p. 40).

Dessa forma, o Programa Mulheres Mil se integra a uma conjuntura internacional de promoção da equidade de gênero por meio do trabalho, rearticulando-se também aos discursos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que preconizam a diminuição da pobreza feminina, principalmente, por meio da autonomia econômica, conforme o excerto 4:

4. Uma mulher que receba apoio de um CEFET visando [a] identificar suas habilidades e interesses e desenvolver habilidades de empreendedorismo que lhe permita associar-se a uma cooperativa para vender artesanato, poderá vir a gerenciar algumas das atividades da cooperativa. Ela poderá associar-se a um grupo de mulheres com a mesma intenção e habilidades e criar um outro negócio. Ela poderá envolver-se com organizações empresariais em sua comunidade e desenvolver interesses e consciência política (BRASIL, 2006, p. 7).

Nota-se, conforme Carpenedo (2011), que as convenções, os tratados e as parcerias internacionais tiveram um relevante papel na promoção de políticas de igualdade de gênero no Brasil, visto que elas alavancaram a produção de intervenções políticas específicas para as mulheres no País. Assim, essa conjuntura internacional incentivou a cooperação entre a ACCC e a SETEC/MEC, para o desenvolvimento e a implementação do Programa Mulheres Mil. No entanto, Labrecque (2010) comenta que, mesmo que as mulheres sejam integradas ao mercado de trabalho ou, ainda, envolvidas na geração de renda, as desigualdades, particularmente entre os sexos, permanecem.

Tendo em vista esse contexto, cabe questionar: Como as mulheres são representadas? Elas são representadas de maneira impotente por meio da categorização/classificação “marginalizadas” e “desfavorecidas”, nos excertos 2 e 3. Pressupõe-se, portanto, que essas mulheres não têm vozes ativas na sociedade, pois são representadas de forma passiva nos textos, sendo a emancipação (social, econômica e educacional) e a capacitação retratadas como metas e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) retratados como os principais atores responsáveis pela melhoria de vida dessas mulheres – fatos que são representados por meio de processos materiais dos excertos 1, 2 e 3: “conduzir”, “permitir”, “atender” e “auxiliar”. Ou seja, as mulheres são as participantes que se beneficiam do processo (“emancipação” e “capacitação”), caracterizadas nas orações materiais como beneficiárias.

Percebe-se, também, que as mulheres do programa são instrumentalizadas, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida e de saúde da família e o desenvolvimento de sua comunidade, como se percebe no excerto 3, por meio de processo relacional e circunstancial, pois a relação entre os termos é de causa (“terá o mais imediato, visível e duradouro impacto” e “tem impactos”). Assim, conforme Dobrowolsky (2007 apud LABRECQUE, 2010), a instrumentalização das mulheres ocorre quando elas são posicionadas na política de forma estratégica. Por conseguinte, a lógica instrumental constitui-se ao considerar as mulheres um recurso, um investimento lucrativo, fundamento pautado no discurso da mercantilização. Logo, como pontua Silveira (2003), não é suficiente incluir mulheres sem perguntar de que modo se dá a inclusão. É necessário indagar se essas propostas visam alterar a lógica das desigualdades ou se elas nada mais são do que uma instrumentalização das mulheres, como substitutas da ausência de políticas sociais.

Ingram, Schneider e Deleon (2007) afirmam que há uma ligação entre as características da população-alvo e a forma como essa população é tratada no *policy design*. Portanto, os grupos dependentes (aqui consideradas mulheres marginalizadas e desfavorecidas) são construídos de forma positiva como merecedores, pelo menos em relação à simpatia e à compaixão. Entretanto, a falta de poder político restringe consideravelmente o recebimento de benefícios, que tendem a ser inadequados e limitados por regras (SCHNEIDER; INGRAM, 1997). Por conseguinte, as construções sociais, geralmente, enfatizam sua impotência e carência, como aponta Dedecca (2015), ao fazer uma análise da diminuição das desigualdades socioeconômicas após 2004.

O projeto também evidencia a estrutura dos Institutos Federais de Educação e a metodologia do programa, que se organiza em torno do sistema de acesso, permanência e êxito, baseado na metodologia de Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia (ARAP), desenvolvida no Canadá. Os serviços de acesso incluem ações de busca das alunas, composição da infraestrutura, ingresso e acolhimento. Para viabilizar o acesso das mulheres ao programa, um escritório deve ser estruturado e uma equipe multidisciplinar deve ser montada e capacitada para o programa (BRASIL, 2006).

Algumas ferramentas são utilizadas para identificação do conhecimento prévio, como o questionário socioeconômico, que traz informações pessoais e a condição empregatícia anterior à entrada no curso. Por sua vez, a entrevista tem por objetivo colher informações adicionais sobre essa mulher, por exemplo, uma situação de violência doméstica (BRASIL, 2006).

Outra ferramenta utilizada é o mapa da vida, que objetiva criar oportunidade e ambiente para a troca de experiências de vida das mulheres, para que elas possam ser compartilhadas e registradas, validadas e valorizadas. Por conseguinte, o portfólio é um documento que congrega informações e descreve os conhecimentos, as habilidades e as competências, incluindo a documentação formal e informal. Ele é desenvolvido para avaliar e certificar os aprendizados prévios e pode ser utilizado como créditos para um curso, um programa, um trabalho, inclusive para ser apresentado a um potencial empregador. Todos esses documentos formam o memorial descritivo dessas mulheres (BRASIL, 2006).

Levando em consideração esses processos, na análise dos excertos 5, 6 e 7, percebe-se que os criadores do projeto presumem que os Institutos Federais de Educação e a metodologia do programa devem funcionar como uma fábrica/empresa:

5. Os parceiros brasileiros acreditam fortemente que em um período de quatro anos possam desenvolver uma infraestrutura e sistema de acesso e capacitação sustentável para atender as mulheres marginalizadas e auxiliá-las a conseguir empregos significativos ou avançar nos estudos (BRASIL, 2006, p. 10).
6. A habilidade dos CEFETs, semelhante à das faculdades e institutos parceiros canadenses, em atender as mulheres desfavorecidas visando [a] melhorar o seu potencial de mão de obra depende de uma metodologia sistêmica. As instituições precisam desenvolver sistemas, infraestrutura, implementar ferramentas e técnicas para atender estas mulheres, como também proporcionar capacitação personalizada para atualização acadêmica e desenvolvimento de habilidades técnicas. As instituições precisam de relações formais com a comunidade empregadora, metodologias para desenvolver programação voltada para as necessidades do empregador e métodos de ofertar programas ao grupo-alvo (BRASIL, 2006, p. 14).

7. Muitas faculdades e institutos canadenses possuem departamentos ou divisões de acesso que centralizam a infraestrutura e os serviços de acesso e este é o modelo departamental que será personalizado e implementado neste projeto (BRASIL, 2006, p. 15).

Os institutos e os parceiros têm fortes crenças de que o desenvolvimento de infraestrutura adequada e uma metodologia estruturada em torno do acesso, da permanência e do êxito podem levar ao sucesso do programa, garantindo, assim, empregos significativos e a continuidade dos estudos às mulheres. Esses fatos são representados por meio de processos mentais do excerto 5: “acreditar fortemente”. Nesse caso, os experimentadores são os parceiros brasileiros (representados pelos Institutos Federais de Educação e pelo Sistema 5S) e as orações são cognitivas, pois trazem o que é sentido, pensado e desejado (“os parceiros brasileiros acreditam fortemente”). O verbo “acreditar”, que representa os processos mentais, é gradual, pois indica pontos em uma escala, utilizando a gradabilidade lexical “fortemente”.

Por conseguinte, os discursos do funcionamento dos institutos são pautados na organização científica do trabalho, que se baseia na centralização, na hierarquia, na ordem, na sistematização, na unidade de direção, no controle, na racionalização e na divisão do trabalho. Segundo Faria (2004), esse discurso remete à crença em uma elite que tem o dever de conduzir os destinos do mundo para ajudar os mais fracos, ideia que prevalecia na Antiga Grécia sobre a sociedade de cidadãos e de não cidadãos.

Dessa forma, como as mulheres são representadas como impotentes (“marginalizadas” e “desfavorecidas”), o incentivo à maior participação no mercado de trabalho pode não significar, necessariamente, um maior incentivo à sua participação política, pois, nesse caso, as mulheres atuam como beneficiárias, e não como agentes e atoras no desenho da política. Esses fatos são representados por meio de processos materiais nos excertos 5 e 6: “atender”, “desenvolver”, “implementar” e “proporcionar”. Logo, os principais atores das orações materiais são os parceiros canadenses e os CEFETs, sendo as mulheres classificadas apenas como público favorecido.

À vista disso, a ordem de discurso rearticulada no projeto é contraditória, na medida em que almeja emancipar as mulheres pobres por meio da educação e do trabalho, ao mesmo tempo que recorre ao discurso político que se baseia no pressuposto de que as mulheres consideradas desfavorecidas não teriam condições de prover, por elas mesmas, sua inserção social e econômica, assim como de contribuir para a democracia e para o desenvolvimento do País.

Assim, as lógicas, as crenças e os pressupostos dos idealizadores do Programa Mulheres Mil influenciaram a escolha dos cursos oferecidos pela política pública, levando à opção, na maioria das vezes, por cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com duração entre 160 e 200 horas (Quadro 7).

Quadro 7 – Cursos oferecidos pelo Programa Mulheres Mil nos estados brasileiros

Estados	Cursos
Alagoas	Artesã de cerâmica, bijoias, bordados à mão, viveirista de plantas e flores, camareira, caseira e agricultura orgânica.
Bahia	Camareira, cuidadora domiciliar de idoso e gastronomia.
Ceará	Camareira, manipulação e preparo de alimentos, corte e costura e cozinha.
Distrito Federal	Atendimento ao cliente, secretariado, artesanato e associativismo.
Espírito Santo	Artesanato; preparo de doces e conservas; preparo, conservação e congelamento de alimentos; corte e costura; cuidadora de idosos; camareira; secretariado; recepcionista; garçonne; e gestão e relacionamento com o cliente.
Goiás	Escultura em pedra-sabão, licores artesanais e artesanato.
Maranhão	Congelamento, conservação e manipulação de alimentos; construção civil: acabamento e pintura; culinária avançada; customização de roupas; introdução à culinária; camareira em meios de hospedagem; cuidadora de idosos; auxiliar de cozinha; e preparador de doces e conservas.
Mato Grosso	Panificação, processamento de frutas, leite e carnes.
Mato Grosso do Sul	Artesã de bordado à mão, artesã de pintura em tecido, panificação, preparo, conservação e congelamento de alimentos, costura, cultivo e beneficiamento de plantas aromáticas, condimentares e medicinais, arte em cerâmica, recepcionista, preparo de doces e conservas, cuidadora infantil, agente de informações turísticas, horticultura orgânica e operadora de computador.
Minas Gerais	Alimentação e cuidadora de idosos, preparo de doces e conservas, artesã de bijoias.
Pará	Costureira industrial do vestuário, avicultora, horticultura orgânica, massagista, pintora de móveis, atendente de lanchonete, garçonne, operadora de processamento de frutas e hortaliças, viveiricultora, artesã de pintura de tecido, auxiliar de cozinha, artesã de bijoia, operadora de computador, montadora e reparadora de computador.
Paraíba	Pesca, preparo do pescado, aproveitamento dos resíduos dos peixes para o artesanato.
Paraná	Auxiliar de cozinha, artesanato e cuidadora de idosos, panificação e confeitaria e manicure e pedicure.
Pernambuco	Alimentação, decoração criativa e acabamento de interiores.
Piauí	Vestuário, agroecologia e agricultura familiar.
Rio de Janeiro	Artesanato (fuxico), cuidadora de idoso/criança, camareira e auxiliar de cozinha.
Rio Grande do Norte	Pesca; preparo do pescado; beneficiamento do couro da tilápia, artesanato; confecção/vestuário; cuidadora de idosos; auxiliar administrativo; produtos naturais e fitoterápicos. Reciclador.

Continua...

Quadro 7, cont.

Estados	Cursos
Rio Grande do Sul	Turismo e hospitalidade; gastronomia; artesanato; confecção; e processamento de alimentos.
Rondônia	Artesanato (biojoia); processamento de pescado; básico de alfabetização digital e inclusão tecnológica; criação de frango caipira.
Roraima	Melhoria da escolaridade das mulheres dentro do presídio de Boa Vista; recicladora; e auxiliar de cozinha.
Santa Catarina	Computação; artesanato; auxiliar de cozinha; zeladoria; processamento de alimentos; panificação e confeitaria; gestão doméstica e saúde da família; modelagem básica; operador de computador; reciclador; informática básica; mídias sociais; e administração do lar.
Sergipe	Artesanato a partir dos resíduos domésticos recicláveis e cascos de mariscos; manipulação e preparo de Alimentos.
São Paulo	Inclusão digital para terceira idade e artesanato.
Tocantins	Artesanato; vestuário; cuidadora de idosos/infantil; padieira; montadora e reparadora de computadores; produtora de olerícolas; horticultura orgânica; auxiliar administrativo e doméstica.

Fonte: Santos e Freitas (2014), com adaptações.

A metodologia adotada pelo programa destaca as aprendizagens prévias das alunas, de modo que, aplicada às populações pouco escolarizadas, oferece qualificações em áreas consideradas femininas, marcadas pelo papel tradicional da mulher na sociedade, que é organizar, costurar, cozinhar, arrumar, cuidar e reproduzir. A figura da mulher ligada à domesticidade, à privacidade, ao conforto e ao bem-estar da família foi naturalizada durante séculos (STROMQUIST, 1996; CARVALHO, 2008; CARPENEDO, 2011), e essas são as representações valorizadas pelo Programa Mulheres Mil.

Como pontua Carpenedo (2011), essa crença nos remete a uma divisão tradicional do trabalho com base no gênero, que ajuda a perpetuar a manutenção de mulheres em profissões e funções nos mercados informais, muitas vezes sem vínculos e sem cobertura dos sistemas de seguridade social. Assim, as mulheres estariam engajadas em atividades produtivas conectadas aos cuidados e à atenção ao próximo, devido a uma produção cultural e material do feminino nos processos de socialização e educação.

Lascoumes e Le Galès (2007) argumentam que os instrumentos políticos constituem uma forma concentrada de conhecimento sobre o controle social e os modos de exercê-los, e, nesse caso, mantêm as mulheres em áreas reconhecidas como ‘femininas’,

reproduzindo e reforçando a divisão sexual do trabalho¹¹ existente no mercado laboral. Os autores também enfatizam que os instrumentos de políticas públicas são dispositivos técnicos e sociais, que organizam as relações sociais específicas entre o Estado e os beneficiários da política, de acordo com as representações e os significados que eles acarretam.

Schneider e Ingram (1997) apontam que, do ponto de vista comportamental, a escolha de instrumentos políticos reflete pressupostos e preconceitos sobre como diferentes pessoas se comportam. Logo, esses pressupostos podem exercer um poderoso reforço nas construções sociais e nas culturas institucionais, sendo uma das influências que criam e perpetuam estigmas e estereótipos na sociedade (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

Corroboram-se, portanto, os argumentos de Ingram, Schneider e Deleon (2007), no entendimento de que as construções sociais são atributos políticos importantes, que, muitas vezes, se incorporam ao discurso político e aos elementos do *policy design*, influenciando fortemente as escolhas, os posicionamentos, os direcionamentos e a reprodução da vida cotidiana de cidadãs e cidadãos.

Os mesmos autores, entretanto, apontam que as construções sociais de grupos-alvo podem mudar e que o *policy design* é uma importante, embora não singular, força de mudanças. Logo, considerando que a política pode proporcionar foco, recursos, arenas e rápida mobilização de atores políticos essenciais para a mudança em construções sociais dominantes, sugere-se maior integração dos atores participantes da política pública e de soluções adequadas ao contexto das regiões contempladas pelo programa. Dessa forma, os cursos escolhidos devem ter ligação com as demandas produtivas das localidades e com o desenvolvimento local das cidades ofertantes da política.

Propõe-se também que os determinantes, que muitas vezes produzem ou reproduzem as desigualdades entre os sexos, sejam identificados e, assim, promova-se a inclusão produtiva das mulheres participantes do programa em setores não tradicionais e formais, com o intuito de oferecer a possibilidade de maior renda e proteção social.

Em relação à inclusão educacional, sugere-se a promoção prioritária de cursos técnicos inseridos no Programa de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), para que a continuidade dos estudos esteja aliada à qualificação profissional das mulheres

¹¹ Segundo Hirata e Kergoat (2008, p. 266), a divisão sexual do trabalho é a forma de divisão sexual do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos. [...] Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva, e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado.

participantes do programa. Recomenda-se também a reestruturação do programa, principalmente em relação à metodologia escolhida para implementá-lo, enfatizando não apenas a maior conscientização das mulheres com respeito às relações igualitárias de gênero, mas incluindo a família, principalmente os homens, no entendimento de que as desigualdades têm raízes históricas e sociais e, portanto, podem ser contestadas e redefinidas.

7.5 Conclusões

O conjunto dos discursos identificados no Programa Mulheres Mil permite explorar as crenças, as lógicas e os pressupostos que orientaram a formulação da política. Reconhece-se que o discurso do programa traz um enunciado transversal em todo o percurso da política, que é pautado na igualdade de gênero. Todavia, embora seja um enunciado repetido e valorizado por todo o documento analisado, situa-se mais no plano da retórica política do que da política substantiva, pois é mais orientado ao que deve ser do que para o que é.

Assim, o discurso do Programa Mulheres Mil tem efeitos ideológicos, visto que reproduz as hierarquias existentes entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Portanto, reafirmam-se as normas de gênero predominantes na sociedade, em vez de desafiá-las. É também hegemônico, no sentido de que a transversalização do gênero, disseminada a partir da Conferência de Pequim de 1995, constitui uma ‘prática reguladora’ da governança internacional, provinda do sistema das Nações Unidas e que, nos últimos anos, tem buscado a capacitação das mulheres no mercado de trabalho, sem que seja questionado o panorama social e político.

O mais importante aqui, entretanto, é refletir sobre a capacidade ou não de mudanças e reestruturações das políticas públicas com recorte de gênero, em termos da sua eficácia e efetividade na promoção da igualdade de gênero. Dessa forma, a análise do discurso do Programa Mulheres Mil aponta a complexidade e os limites que permeiam o processo de formulação dessas políticas públicas.

Nesse contexto, o estudo contribui para o maior entendimento de que as construções sociais também são atributos políticos importantes, que, muitas vezes, se incorporam ao discurso político e aos elementos do *policy design* e podem auxiliar na alteração ou na manutenção do *status quo* de determinados grupos. Assim, a identificação das crenças, das imagens da realidade e dos estereótipos, que a sociedade constrói, mantém

ou modifica ao longo do tempo, pode colaborar para a compreensão dos efeitos da política. Deve-se, portanto, colocar uma lente sobre elas e refletir sobre até que ponto a escolha das alternativas e o processo decisório vêm sendo influenciados pelas construções sociais.

7.6 Referências

ABRAMO, L. W. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?** 327 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ARAÚJO, S. M. P. **Mulheres em situação de fragilidade social e o Programa Mulheres Mil: o papel das políticas na perspectiva de emancipação para o trabalho.** 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento.** Petrópolis: Vozes, 1985.

BRAGA, A. C. F. **Projeto Mulheres Mil e gênero: comercialização das pequenas produções das mulheres no setor Santa Bárbara em Palmas-TO.** 2011. 77 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Projeto Programa Mulheres Mil.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

_____. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Pronatec Brasil sem miséria. Mulheres Mil.** Brasília, DF, [s.n.], 2014.

BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade.** 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CARPENEDO, M. **Quando a resistência se torna política pública. Analisando a produção de subjetividade(s) nas políticas públicas de equidade de gênero no campo do trabalho.** 2011. 150 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CARVALHO, V. C. **Gênero e artefato.** O sistema doméstico na perspectiva da cultura material. São Paulo: Edusp, 2008.

CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in late modernity.** Rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

DEDECCA, C. S. **A redução da desigualdade e seus desafios**. Instituto de Pesquisa Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

FAIRCLOUGH, N. **New labour, new language?** London: Routledge, 2000.

_____. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: UnB, 2001.

_____. **Analyzing discourse: textual analysis for social research**. London/New York: Routledge, 2003.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 47-71, 2004.

FARIA, J. H. **Economia política do poder: crítica da teoria geral da administração**. Curitiba: Juruá, 2004.

FUZER, C.; CABRAL, S. R. S. **Introdução à gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa**. Campinas: Mercado das Letras, 2014.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França, Japão. In: COSTA, A. O.; SORJ, B.; BRUSCHINI, C.; HIRATA, H. (Org.). **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

HOLZNER, B. **Reality construction in society**. Cambridge, MA: Schenkman, 1968.

INGRAM, H. M.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 93-126.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça - 1995 a 2015**. Brasília, DF: IPEA, 2015.

LABRECQUE, M. F. Transversalização da perspectiva de gênero ou instrumentalização das mulheres? **Revista de Estudos Feministas**, n. 3, p. 901-912, 2010.

LAGO, M. C. S.; SOUZA, C. D.; KASZUBOWSKI, E.; SOARES, M. S. Gênero, gerações e espaço doméstico: trabalho, casa e família. **Paideia**, v. 19, n. 44, p. 357-366, 2009.

LAGOS, M. B. **“Palmas para Mulheres Mil” em comunidades quilombolas: a participação do IFPR – campus Palmas no Programa Nacional de Inclusão Social**. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, n. 20, p. 1-22, 2007.

LOURO, G. L. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

OLIVEIRA, M. A. S. M. **Programa Mulheres Mil no Instituto Federal de Sergipe: Interfaces com a educação e o trabalho**. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2013.

PIERCE, J. J. ; SIDDIKI, S. ; JONES, M. D. ; SCHUMACHER, K. ; PATTISON, A. ; PETERSON, H. Social construction and policy design: a review of past applications. **The Policy Studies Journal**, v. 42, n. 1, p. 1-29, 2014.

PRIORE, M. D. **Histórias da gente brasileira** Vol. I, colônia. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SALIH, S. **Judith Butler e a teoria queer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

SANTOS, M. A. P.; FREITAS, C. C. G. F. O Programa Mulheres Mil no Brasil, ações para a inclusão social da mulher. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2014, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2014. v. 1.

SCHNEIDER, A.; INGRAM; H. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.

SCHNEIDER, A.; SIDNEY, M. What is next for policy design and social construction theory? **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 103-119, 2009.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, p. 5-22, 1995.

SILVEIRA, M. L. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIDADES, 2003, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ILDES/Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

STROMQUIST, N. P. Políticas públicas de Estado e equidade de gênero: perspectivas comparativas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 1, p. 27-49, 1996.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

8 Artigo 5: A construção social de mulheres no Programa Mulheres Mil: olhares dos agentes implementadores¹²

The social construction of women in the thousand women program: implementing agents' view

Resumo: O objetivo do artigo é analisar as lógicas, os pressupostos e as crenças presentes no contexto do Programa Mulheres Mil, verificando como as mulheres são representadas pelos agentes implementadores do programa. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se na proposta transdisciplinar, que dialoga os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos de Fairclough, Chouliaraki e Fairclough, combinados com os modelos analíticos de implementação de políticas públicas. Os resultados evidenciaram que os elementos do *policy design* do Programa Mulheres Mil, pautados em construções sociais e culturas institucionais, atuaram de forma decisiva nas estruturas de implementação da política. Recomenda-se a reestruturação do programa, principalmente com relação à metodologia escolhida para implementá-lo.

Palavras-chave: Construção social. Agentes e estruturas de implementação. Análise de discurso crítica.

Abstract: The aim of this work is to analyze the logics, assumptions and beliefs in the context of Thousand Women Program, verifying how women are represented by the implementing agents. This qualitative research was based on the transdisciplinary proposal, which discusses the epistemological principles of the critical discourse studies, authored by Fairclough, Chouliaraki and Fairclough, combined with the analytical models for public policies implementation. The results showed that the elements of the policy design of this program, based on social integration and institutional cultures, performed a decisive role in the implementation structures of the policy. It is recommended to restructure the program, especially with regard to the methodology chosen to implement it.

Keywords: Social construction. Agents and implementation structures. Critical discourse analysis.

8.1 Introdução

Por influência de organizações feministas, o Banco Mundial adotou uma estratégia de promoção da equidade de gênero no espaço privado e público, como premissa para a redução da pobreza (SORJ; GOMES, 2011). No Brasil, o governo desenvolveu esforços que foram intensificados pela criação, a partir de 2003, da Secretaria de

¹² Artigo submetido em 9 de julho de 2018 e aceito para publicação na Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero em 7 de outubro de 2018.

Políticas Públicas para as Mulheres (SPM). Esses compromissos também se materializaram nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres em 2004, 2008 e 2013.

Dentre as estratégias de inclusão social emerge o Programa Mulheres Mil, que foi implementado em 2005, no Nordeste, como esforço do governo para fomentar a inclusão social e a equidade de gênero, visando superar as dificuldades relacionadas à renda, à baixa escolaridade e à tripla jornada de trabalho de mulheres em risco de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011).

De acordo com Brasil (2011), o programa foi decorrente da cooperação internacional Brasil-Canadá – Promoção de Intercâmbio de Conhecimento para a Promoção da Equidade (PIPE), sendo concebido e estruturado a partir dos conhecimentos desenvolvidos pelos *Community Colleges* canadenses, em suas experiências de promoção da equidade, de atendimento às populações desfavorecidas e do desenvolvimento da Avaliação e do Reconhecimento de Aprendizagem Prévia (ARAP).

O programa estrutura-se em torno do sistema de acesso, permanência e êxito, nos quais os serviços de acesso incluem ações de busca das alunas, composição da infraestrutura, ingresso e acolhimento. Para viabilizar o acesso das mulheres ao programa, um escritório deve ser estruturado e uma equipe multidisciplinar deve ser montada e capacitada para o programa. As equipes multidisciplinares são estruturadas e formadas por assistentes sociais, psicólogos, enfermeiros, docentes, assistentes administrativos, pedagogos, educadores e gestores, além de parceiros externos aos Institutos Federais, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), (BRASIL, 2011).

Os Institutos Federais estruturam a proposta curricular do programa a partir da análise e do aproveitamento dos conhecimentos prévios que essas mulheres trazem de suas vidas. A aplicação da identificação aos saberes é o alicerce para desenvolver o mapeamento dos conhecimentos preliminares das mulheres, bem como para identificar os objetivos acadêmicos, o desenho dos itinerários formativos e a qualificação para geração de emprego e renda (BRASIL, 2011).

Assim, o programa desenvolve-se a partir de um módulo educacional central, podendo abarcar cursos, oficinas e projetos integrados que abrangem: língua portuguesa, matemática aplicada, informática e informática aplicada, idiomas (inglês e espanhol), artes, esportes, qualidade de vida, saúde e meio ambiente, cidadania e direitos das mulheres, empreendedorismo, cooperativismo e economia solidária, gestão sustentável das unidades de produção e de comercialização, comportamento sustentável e relações humanas (BRASIL, 2011).

A primeira turma do programa foi desenvolvida no estado do Rio Grande do Norte, em 2005, em caráter experimental. A partir de 2007, devido à avaliação positiva dos parceiros envolvidos, o programa se expandiu para as Regiões Norte e Nordeste, totalizando 13 projetos-piloto, que beneficiaram 1.191 mulheres entre 2007 e 2010.

Nessa primeira fase, foram oferecidos cursos de conservação, congelamento e preparo de alimentos, artesanato, artesanato/biojoias, culinária, cozinha e governança, camareira, cuidadora domiciliar e corte e costura (BRASIL, 2011).

Entre 2011 e 2013, o Programa Mulheres Mil esteve presente em 112 unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e beneficiou 10 mil brasileiras. Nessa fase, a maioria dos cursos oferecidos pelo programa foi na área de Formação Inicial e Continuada (FIC), com duração entre 160 e 200 horas (BRASIL, 2011).

A partir de agosto de 2013, por meio do ofício circular 51/2013 – DIR/SETEC/MEC, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) passou a integrar o Programa Nacional Mulheres Mil, contemplando 100.718 mulheres, entre 2008 e 2016. Os múltiplos saberes das mulheres, suas histórias, seus aprendizados e suas vivências permaneceram como pilares para a qualificação profissional e sua inserção no mercado de trabalho (BRASIL, 2017).

Contudo, o Programa Mulheres Mil tem demonstrado limitações para o pleno alcance dos objetivos propostos, como pontuam Braga (2011), Oliveira (2013), Ribeiro (2013), Lagos (2014), Araújo (2015), Mendes e Silva (2015), Nascimento (2015), Pereira (2015), Teles (2015), Ferreira (2016) e Gois (2016). Segundo essas pesquisas, a programa proporcionou aumento da autoestima, considerável processo de mudança interpessoal e intrapessoal, visibilidade social na área educacional e maior participação das egressas na comunidade local. Todavia, ele não foi capaz de alterar o cenário de vulnerabilidade em que se encontravam as mulheres participantes da política, ou seja, ele não contribuiu de maneira significativa para a sua mobilidade social.

Constatou-se que os cursos foram selecionados muito mais em função dos conhecimentos prévios das alunas do que das possibilidades locais de trabalho, o que dificultou o ingresso dessas mulheres no mercado de trabalho (ALTOÉ; SILVA, 2017). A figura da mulher ligada à domesticidade, à privacidade, ao conforto e ao bem-estar da família foi naturalizada durante séculos e é um dos pressupostos do desenho do programa (RYBCZYNSKI, 1996).

Assim, este artigo busca responder à seguinte questão: Como os componentes simbólicos do *policy design*, pautados nas construções sociais, atuaram na implementação do Programa Mulheres Mil? Para tanto, o objetivo deste estudo é examinar como as mulheres são representadas, no discurso, pelos agentes implementadores do Programa Mulheres Mil, verificando os seus efeitos no processo de implementação.

8.2 Revisão de literatura

As pesquisas sobre implementação tornaram-se emergentes a partir de 1970. Hargrove (1975) escreveu o *Missing Link* no estudo de processos políticos e Pressman e Wildavsky (1973) influenciaram o subcampo com a publicação de *Implementation* (HILL; HUPE, 2009). A maioria dos estudiosos no subcampo da implementação, como O'Toole, Sabatier, McLaughling, Van Horn e Goggin, descreve um cenário similar do trabalho passado e sugere caminhos semelhantes para os estudos futuros (MATLAND, 1995).

Segundo Pressman e Wildavsky (1973), as políticas tornam-se programas quando, por meio de ações das autoridades governamentais, as condições iniciais para a implementação são criadas. Implementação é a capacidade de estabelecer ligações subsequentes na cadeia causal, de modo que se obtenham os resultados desejados. Considera-se que, uma vez que os recursos estejam empenhados, a legislação tenha sido aprovada e os acordos locais tenham sido acertados, a tarefa é construir os meios para que as propostas de políticas não sejam abortadas. Implementação para os autores significa o que Webster e Roget escreveram sobre o conceito: realizar, efetuar, cumprir, produzir e completar a política. A política, para os mesmos autores, é tratada como uma declaração de metas e objetivos.

Para Mazmanian e Sabatier (1983), a implementação é o cumprimento de uma decisão política básica, geralmente proveniente de leis, mas que também pode assumir a forma de ordens executivas ou decisões judiciais. Idealmente, essa decisão identifica o problema a ser resolvido, estipula os objetivos a serem alcançados e, em uma variedade de formas, estrutura o processo de implementação. Para Silva e Melo (2000), na visão clássica da ação governamental, a implementação significa a execução de atividades que possibilitam que as ações sejam executadas com o objetivo de alcançar as metas definidas no processo de formulação das políticas.

Contudo, as pesquisas sobre implementação evoluíram, e duas perspectivas foram desenvolvidas para analisar o fenômeno: a abordagem *top down* e a abordagem *bottom-up* (HILL; HUPE, 2009). Os teóricos da abordagem *top down* (VAN METER; VAN HORN, 1975; MAZMANIAN; SABATIER, 1981) veem a implementação relacionada com o grau em que as ações dos agentes implementadores e públicos-alvo coincidem com os objetivos incorporados nas decisões centrais. Os pesquisadores veem os formuladores da política como atores principais e concentram suas atenções nos fatores que podem ser manipulados em nível central (MATLAND, 1995).

Para Silva e Melo (2000), a abordagem *top down* centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam alcançados. Em uma abordagem menos simplista, em que a formulação e a implementação de políticas são vistas como um processo, a implementação de políticas incorpora-se à análise. Em sua versão mais normativa, essa abordagem propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam cogitados como instrumentos que permitam correções de direções.

Já para os defensores da abordagem *bottom-up*, como Berman (1978), Lipsky (1978), Hjern e Porter (1981), Hjern (1982), e o entendimento real da implementação pode ser adquirido observando a política sob o ponto de vista da população-alvo e dos atores que estão diretamente envolvidos na execução do programa.

Segundo Matland (1995), a implementação da política ocorre em dois níveis: no nível da macroimplementação, no qual atores centrais elaboram programas governamentais, e no nível da microimplementação, no qual organizadores locais reagem aos planos de macroníveis, desenvolvendo seus próprios programas e implementando-os. Portanto, existe uma grande variação na forma como a mesma política é implementada em nível local. Segundo os teóricos dessa abordagem, se os implementadores de níveis locais não têm liberdade para adaptarem o programa às condições locais, é provável que ele falhe. Assim, enquanto os teóricos da abordagem *top-down* apresentam orientações prescritivas, os teóricos da abordagem *bottom-up* enfatizam a descrição dos fatores que causaram as dificuldades para atingir as metas estabelecidas.

Por sua vez, durante a década de 1990, muitos pesquisadores foram além do debate sobre *top-down versus bottom-up*, o que produziu estudos respaldados nos *insights* dos modelos recentes de comportamento administrativo, como a teoria dos jogos e modelos de comportamento do “agente-mandante”. Também surgiu uma abordagem, conceituada como escolha de instrumentos ou *policy design*, que se concentra nas

ferramentas e nos instrumentos políticos, que se inicia com a premissa de que, independentemente de pesquisarmos o processo de implementação de forma *top-down* ou *bottom-up*, o processo de injetar substância em uma decisão governamental sempre compreende a escolha de diversas ferramentas disponíveis que podem, individualmente, dar alguma contribuição para a oferta da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Apesar de o *policy design* ter as suas raízes na tradição funcionalista dos estudos políticos, as lentes construcionista e comportamental foram adicionadas a esse campo de estudos por Anne Schneider e Helen Ingram no final da década de 1980, por meio do modelo da construção social de populações-alvo, como forma de compreender o processo político. A abordagem centra-se nos valores socialmente construídos aplicados às populações-alvo e aos consequentes efeitos desses valores sobre as pessoas e sobre a democracia (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007).

No entendimento dos referidos autores, a construção social refere-se a diferentes maneiras de como as “realidades” do mundo são moldadas e definidas. Isso incluiria as imagens, os estereótipos e as atribuições de valores a objetos, pessoas e eventos.

O processo de construção social da realidade produz "construções sociais" que se referem aos valores e significados associados a eventos, pessoas, grupos, regiões, países ou qualquer outra situação objetiva ou subjetiva. Esses valores e significados permitem a interpretação e fornecem razões para a ação (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

A implementação na estrutura de *design*, desenvolvida por Schneider e Ingram (1997), é definida como o valor adicionado ao *design*. As mudanças nas ferramentas, nas regras, nas lógicas, nas populações-alvo, nas designações de agências, nos relacionamentos entre as agências, nos objetivos ou nos problemas constituem os valores agregados. Os valores adicionados podem referir-se a mudanças no *design* pretendido ou na política, à medida que opera na prática. Como os *policy designs* contêm a arquitetura da política, a implementação da política pode ser medida pela diferença entre o *design* recebido e o produzido por um determinado ator no sistema. Isso inclui mudanças nas justificativas, nas metas, nas ferramentas, nas regras ou em qualquer outro aspecto do *design*.

Segundo Schneider e Ingram (1997), os agentes são os meios para fornecer políticas públicas às populações-alvo. Os agentes têm o poder ou a influência para agir com o intuito de alcançar os resultados das políticas e aplicam e criam novas ferramentas, regras e lógicas desenvolvidas para si mesmos, bem como para outros agentes na cadeia

de implementação. A relação entre os agentes e as conexões com os alvos da política constitui a estrutura de implementação.

Para as autoras, os efeitos de qualquer plano de implementação dependem das condições em que a política é implementada. A mesma estrutura de implementação pode produzir efeitos bastante diferentes sob diferentes circunstâncias.

Nesse caso, as estruturas de implementação variam de acordo com a população-alvo. Para os grupos privilegiados, por exemplo, a implementação pode seguir uma versão em que as populações-alvo específicas são escolhidas pelo legislativo e determinadas por meio de projetos de lei. Já para os grupos dependentes, os políticos concederão critérios às agências para escolher, dentre as populações elegíveis, aquelas que receberão benefícios, mas as regras de elegibilidade serão rigorosamente escritas nos estatutos ou regulamentações para evitar que aqueles que não “merecem” recebam os benefícios. Poderá haver pressão consistente para assegurar que os “merecedores” tenham sido separados dos “não merecedores” e que as pessoas inelegíveis não estejam recebendo os benefícios (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

8.3 Procedimentos metodológicos

Neste trabalho optou-se pelo estudo de caso qualitativo, fazendo-se uso de pesquisa documental. Os dados foram analisados à luz de uma proposta transdisciplinar, que dialoga os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos de Fairclough (2000, 2001, 2003), Chouliaraki e Fairclough (1999), combinados com os modelos analíticos da implementação de políticas públicas. Adota-se essa perspectiva teórica de análise do discurso por entender que “o discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

Logo, o propósito da pesquisa é investigar as lógicas, os pressupostos e as crenças presentes no conteúdo do Programa Mulheres Mil, verificando como as mulheres são identificadas e representadas pelos agentes implementadores do programa, de acordo com a estrutura analítica para a Análise de Discurso Crítica (ADC) de Chouliaraki e Fairclough (1999).

Assim, a análise partirá da percepção do seguinte problema social: Se no campo educacional, as mulheres encontram-se, em geral, em melhor posição que os homens, esta vantagem não se reflete no mercado de trabalho, onde a maior parte dos

indicadores, entre 1995 e 2015, demonstra uma hierarquia estanque, na qual o topo é ocupado pelos homens brancos e a base pelas mulheres negras (IPEA, 2015).

Segundo o IPEA (2015), os indicadores também evidenciam que quase metade das brasileiras em idade ativa está fora do mercado de trabalho. Diante disso, o viés de gênero é bastante evidente, fazendo com que, entre as mulheres, seja muito maior a proporção de pessoas sem renda, o que está diretamente relacionado à menor participação feminina no mercado de trabalho. A responsabilização das mulheres pelo trabalho doméstico não remunerado também continua sendo o padrão predominante na sociedade brasileira.

Em seguida, verificou-se quais são os obstáculos para que o problema seja superado, ou se torne mais visível, e quais as características permanentes no Programa Mulheres Mil que sustentam o problema observado (a rede de práticas), por meio de três focos de análise correlacionados: análise da conjuntura, análise da prática particular e análise de discurso (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). Por fim, foram identificadas maneiras para superar os obstáculos, fazendo uma reflexão sobre a análise e abordando algumas contribuições e alcances da pesquisa.

Para tanto, os dados foram coletados por meio dos seguintes procedimentos: a) seleção do *corpus* de análise; b) leitura crítica; e c) identificação dos trechos mais relevantes para o objetivo da análise.

O *corpus* de análise foi constituído pela publicação intitulada *Mulheres Mil na Rede Federal: Caminhos da inclusão*, desenvolvido em 2011, pela SETEC/MEC. Essa publicação tem 168 páginas e foi divulgada pelo site do programa, que contém os olhares dos atores que atuaram no Programa Mulheres Mil nos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins, além de docentes e facilitadores dos *colleges* canadenses.

A escolha do informe publicitário serviu como subsídio para que a política se institucionalizasse nacionalmente, a partir de 2011. As categorias utilizadas para a análise linguístico-discursiva foram:

- Interdiscursividade: há uma maneira óbvia de caracterizar a amostra global, em termos de gênero de discurso? Que discursos são articulados no texto e como são articulados?

- Sistema de transitividade: como as mulheres são representadas e avaliadas? Quais são os tipos de processos predominantes?

A escolha das categorias foi feita *a posteriori*, pois foi consequência da análise documental e das questões de pesquisa. Para a análise do sistema de transitividade, utilizou-se a gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa, inspirada na gramática funcional de Halliday, em língua inglesa (FUZER; CABRAL, 2014), e para a análise de operação da ideologia, foram utilizados os modos gerais de operação da ideologia de Tompson (2011).

8.4 Análise e discussão dos resultados

O informe publicitário intitulado “Mulheres Mil na Rede Federal: caminhos da inclusão” traz os olhares e as experiências de diversos atores que participaram das iniciativas do Programa Mulheres Mil, desenvolvidas pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia, Sergipe e Tocantins, pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA/ACDI), pela Associação dos *Colleges* Comunitários do Canadá (ACCC) e pelos *colleges* parceiros.

A responsabilidade pela produção da publicação foi do Ministério da Educação (MEC), sendo disponibilizada na internet para a consulta do público geral. O seu consumo realizou-se de forma abrangente, sendo objeto de leitura e de análise de gestores, professores, instrutores, servidores técnico-administrativos, participantes do programa, pesquisadores e cidadãos brasileiros que acessam os sites do governo.

A publicação apresenta interdiscursividade híbrida, pois articula o gênero discursivo publicitário, que é cada vez mais utilizado pela administração pública gerencial, como meio de divulgar os resultados de seus projetos e suas políticas, com o subgênero narrativo, que versa sobre os depoimentos dos atores que implementaram o programa, relatando histórias, sentimentos, receios, percepções e ações no Programa Mulheres Mil.

O título da publicação pressupõe que a presença das mulheres nos Institutos Federais de Educação leva, conseqüentemente, à sua emancipação e inclusão na sociedade, subentendendo uma progressão lógica de causa e consequência. Essa premissa, desenvolvida ao longo da publicação, parte do pressuposto que o investimento na educação se traduz de forma linear em emancipação e mudança social e econômica para os cidadãos (CAVACO, 2013).

Logo, essa ideia se articula aos discursos da teoria do capital humano e baseia-se, também, no pressuposto de que os adultos pouco escolarizados não teriam condições de proverem, por eles mesmos, a sua inserção social e econômica e de contribuírem para a democracia e para o desenvolvimento do País, como se observa nos excertos 1 e 2.

1. Quando instituições se fundem e pessoas se unem em uma ação sinérgica, o resultado não pode ser outro – mudança de vida dentro e fora do espaço institucional. Foi exatamente isso que o Mulheres Mil nos legou: desenvolvimento social. Hoje são mais de 60 senhoras (marisqueiras e artesãs) do município de Bayeux sentindo-se privilegiadas com o processo ensino/aprendizagem do Projeto Mulheres Mil na Paraíba, e dezenas de professores que nos últimos quatro anos dedicaram momentos preciosos de suas vidas no resgate da dignidade humana de quem vivia à margem da sociedade e no resgate da nossa própria honra (BRASIL, 2011, p. 88).
2. O impacto do Mulheres Mil na vida não apenas das mulheres, mas de toda a comunidade da Vila Verde Lar, foi imenso. Depois de tantos anos afastadas da sala de aula, voltar para os bancos escolares, e ainda por cima frequentar uma instituição como o Instituto Federal do Piauí, fez com que elas resgatassem suas cidadanias. Mulheres sofridas e sem grandes perspectivas de vida. Foi uma revolução: pegar o que ainda restava dessas cidadãs e reciclar, reciclar para que se tornassem verdadeiras cidadãs. É claro que a profissionalização é algo extremamente importante na vida de qualquer pessoa, mas a elevação da autoestima gerada pelo projeto é algo de valor incalculável na vida das mulheres e de suas famílias (BRASIL, 2011, p. 100).

O programa apresenta-se como oportunidade de resgate da dignidade humana e mudança de vida diante da exclusão social e econômica das mulheres participantes da política. Essa nova realidade é construída por meio do discurso de união e dedicação dos atores, o que contribui para compor um cenário idealizado de sinergia, doação e parceria, ao contrário de um quadro de desigualdade social.

As mulheres, por conseguinte, são representadas como “privilegiadas”, pressupondo que a mudança de vida se dá por meio do programa, dos frutos da parceria e da união de agentes governamentais e educacionais. Nesse caso, a representação das mulheres é relacional, porque a construção da imagem das mulheres como beneficiárias privilegiadas depende das relações sociais estabelecidas e das posições que os atores sociais ocupam na política (VIEIRA; RESENDE, 2016).

Schneider e Ingram (1997) afirmam que há uma ligação entre as características da população-alvo e a forma como essas populações são tratadas no *policy design*. As mulheres participantes do Programa Mulheres Mil são representadas como grupos dependentes, sendo identificadas com a impotência para a mudança e as adversidades que as condenam à vida de pobreza (“mulheres sofridas e sem grandes perspectivas de vida”). Os dependentes são vistos como incapazes, por si mesmos, de mudar suas vidas

e resolver seus próprios problemas, e é uma construção social defendida pelo Programa Mulheres Mil.

A capa da publicação, por sua vez, é formada por diversas imagens que representam o programa: fotos das mulheres participando das aulas e das formaturas, foto da parceria entre o Brasil e o Canadá, além de figuras relacionadas à informática, à ciência, bem como à cozinha, à costura, ao artesanato e à alimentação. Aqui, percebe-se uma ambiguidade de informações, pois ao mesmo tempo que o programa identifica as mulheres com o conhecimento e a tecnologia, também as identifica com o universo doméstico.

Desse modo, as mulheres estão cada vez mais incorporadas ao mercado de trabalho, sem que isso signifique uma transformação na sua relação com o trabalho doméstico (ÁVILA; FERREIRA, 2014). Esse universo é naturalizado como feminino e influencia a lógica de divisão sexual do trabalho que segmenta as atividades produtivas, associadas ao mercado, enquanto as reprodutivas são relacionadas aos cuidados com os seres humanos, que vão além da maternidade como fator biológico (MELO; CASTILHO, 2009).

Na leitura visual da capa da publicação, portanto, identificam-se marcas identitárias de gênero que corroboram a análise que se faz do texto. A identificação das mulheres, no texto, se constrói assim: (1) como mãe e (2) como guerreira. No primeiro caso (excertos 3, 4 e 5), os processos são identificados como relacionais, pois representam as mulheres na sociedade em termos de suas características e identidades:

3. Embora seja um avanço tirá-las da marginalidade social absurda, nós não podemos nos contentar com a inclusão, nós temos que trabalhar pela emancipação dessas pessoas. Emancipação como consciência crítica dessa sociedade desigual, no sentido de torná-las sujeito do processo social e de emancipação, para lhes dar uma autonomia profissional que lhes permita assumir as responsabilidades como mães de família, chefes de família, já que no nosso país há um número muito expressivo de mulheres que são chefes de família, embora a sociedade reconheça essa responsabilidade e não a valorize como tal. Este projeto tem esses conceitos básicos que o tornam singular (BRASIL, 2011, p. 5).
4. É um projeto de resgate da cidadania e de busca da igualdade de gêneros. Representa o reconhecimento da importância da mulher na sociedade, de seu papel como mãe, como provedora do lar, como agente de transformação de sua comunidade. Foi necessário fazer com que os parceiros envolvidos no projeto em nível municipal percebessem o projeto como uma mudança de paradigma na comunidade local, com benefícios para toda a sociedade (BRASIL, 2011, p. 113).
5. Com o Mulheres Mil, elas começaram a ter outra visão; e quando a mulher consegue um benefício não é só para si, tanto que as políticas públicas têm colocado a mulher como beneficiária. A mulher agrega tudo que ela consegue, não só financeiramente, mas valores, visão de mundo e tudo ela agrega e passa para a família (BRASIL, 2011, p. 150).

Esses três processos são compostos por orações intensivas e identificadoras, pois expressam um substantivo comum como elemento principal (“mulheres”), além de identificadores que são atribuídos ao identificado: “mães de família” (excerto 3), “mãe”, “provedora do lar”, “agentes de transformação de sua comunidade” (excerto 4) e “beneficiária” (excerto 5).

Os enunciados, portanto, apresentam discursos pautados no essencialismo biológico, que vinculam a mulher ao instinto materno (CHODOROW, 1990), idealizando-a como mãe carinhosa, protetora, que possui um amor incondicional e que, dessa forma, proverá a melhoria de vida de sua família e de sua comunidade, como se percebe no excerto 5, por meio do processo mental cognitivo “começaram a ter”, nos quais os experienciadores são “as mulheres” e o fenômeno, “outra visão”, e ainda pelo processo material “agrega”, em que “as mulheres” são os atores e a meta é a “família”.

Segundo Schneider e Ingram (1997), os grupos dependentes historicamente incluem crianças, mães e pobres. As mães são vistas como pessoas a serem amadas e admiradas, mas que quase não têm presença política ou pública.

A construção social de mães, dessa forma, assume que seu lugar apropriado está relacionado à casa (SCHNEIDER; INGRAM, 1997), o que contribui para a formação de um perfil pessoal incentivado a abrir mão da própria individualidade, a favor de uma atuação como integradora das diferenças de seus membros. Considerada mais sensível, em contraposição ao homem, visualizado como combatente e provedor natural, a mulher é visualizada como profundamente eficiente para educar seus filhos e suprimir as carências masculinas (CARVALHO, 2008).

Esse fato, expresso no excerto 6, pode ser constatado a partir de orações mentais cognitivas “Elas passaram a perceber que podem modificar o ambiente de casa, elas só reclamam do marido porque não atentam para os motivos que levam seus companheiros a terem dificuldades no relacionamento”, que são classificadas como fenômenos: “o ambiente de casa” e o “relacionamento”.

6. Fiz um histórico da trajetória da mulher, abordando seu papel na sociedade e como vem evoluindo e assumindo o mercado de trabalho, até porque antigamente elas tinham educação somente para serem donas do lar, cuidar dos filhos. Elas demonstram bastante interesse, porque tem relação com o cotidiano. Começam a comparar o que está sendo abordado na sala de aula com a vida, e a perceber que existe uma forma de convivência entre duas pessoas que pode ser sem agressão, sem violência e sem brigas. Outro fator que sempre tento transmitir é que nem sempre o homem está errado, assim como nem sempre a mulher está com razão. Tudo é uma questão de conversa. Elas passaram a perceber que podem modificar o ambiente de casa, a partir dos conhecimentos que recebem aqui no projeto. Muitas vezes, elas só

reclamam do marido porque não atentam para os motivos que levam seus companheiros a terem dificuldades no relacionamento. É por isso que sempre abordamos muito essa questão pessoal, de relacionamento interpessoal em casa com o marido e os filhos (BRASIL, 2011, p. 42-43).

No segundo caso, a representação das mulheres participantes do programa ocorre também por meio de vocabulário específico “guerreiras”, “mães guerreiras” e “mulheres guerreiras”, presentes nos excertos 7, 8 e 9:

7. Ao aceitar fotografar o cotidiano das ‘Mulheres Mil’ (mães, donas de casa, trabalhadoras e, acima de tudo, guerreiras), sabia que seria um desafio gratificante, pois em cada casa onde foram realizadas as entrevistas, elas, as guerreiras, ao dar seus depoimentos de vida, emocionavam-se, e nos gestos mais simples as mais belas imagens... O bairro onde centralizamos nossos esforços é um bairro novo e com uma realidade não tão bela como as imagens. A falta de saneamento, as humildes casas, muitas delas com o mesmo padrão (madeira, compensados, latas etc.), foram aos poucos me despertando um olhar mais crítico da dura realidade em que ali viviam dezenas de mães guerreiras que não tiveram oportunidades de estudar, pois tiveram que dar duro na lida da vida, mas que num passe de mágica um projeto poderia mudar sua vida, de seus filhos e de sua família como um todo (BRASIL, 2011, p. 120).
8. Trabalhar com esse programa é muito gratificante; conhecer melhor as histórias de vida de mulheres guerreiras, que mesmo com todas as adversidades sempre nos recebem com um sorriso largo e um abraço carinhoso. É inegável que às vezes passamos por problemas técnicos, visto que tanto a equipe quanto os recursos materiais para a comunicação estão em fase de implementação, mas mesmo assim procuramos atender ao Mulheres Mil com toda a dedicação e empenho (BRASIL, 2011, p. 152-153).
9. O Mulheres Mil é uma inclusão que gera autonomia para a realidade familiar, que acaba proporcionando uma influência positiva nas gerações da própria comunidade. As alunas podem compartilhar a excelência na área gastronômica do Senac e aplicá-la na comunidade, usar essa tecnologia, esse saber, no cotidiano delas e, a partir dessa vivência, mudar a realidade. Sem dúvida, uma espetacular experiência... Somos agentes de transformação... No caso específico do Mulheres Mil, lidamos com a gastronomia, onde os homens são os melhores. Essa escolha da comunidade pela gastronomia, portanto, traduz o significado do que a mulher tem como formação, desde criança, mas que podemos buscar a mesma excelência dos chefs masculinos. Queremos descobrir novos talentos na área (BRASIL, 2011, p. 97).

Nos excertos 7 e 8, os grupos verbais são acionados pela presença de orações relacionais intensivas atributivas, que são usadas para representar os participantes da política em termos de suas características e identidades. Nesses dois excertos, as mulheres são caracterizadas nas orações como portadoras (“entidade à qual é atribuída uma característica”), sendo os atributos (atribuídos ao portador) os substantivos “mães, donas de casa, trabalhadoras e, guerreiras”. Contudo, aqui, mesmo que elas estejam representadas de maneira positiva, como trabalhadoras e lutadoras, os grupos dependentes não são altamente valorizados na sociedade moderna. Eles comumente são vistos como

merecedores de assistência, pois pressupõe-se que os problemas não são culpa deles, no sentido de que eles próprios não podem resolvê-los (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

Desse modo, as populações dependentes são beneficiárias de políticas benéficas, mas menos do que se poderia esperar, dada a magnitude de seus problemas. Isto acontece porque, em parte, sua situação é vista como um produto "natural" de sua falta de capacidade e produtividade (SCHNEIDER; INGRAM, 1997).

No excerto 9, por sua vez, outro aspecto de destaque é a avaliação. Para Fairclough (2003), as avaliações são maneiras particulares de se posicionar diante de aspectos do mundo. Logo, elas são sempre parciais, subjetivas e vinculadas a processos de identificação particulares, que podem envolver posicionamentos ideológicos, atuando em favor de projetos de dominação.

Percebe-se nesse excerto um discurso relacionado à dominação masculina, pois avalia os homens como sendo os melhores na gastronomia, apesar de as mulheres terem como formação, desde muito cedo na história, essas habilidades (“...lidamos com a gastronomia, onde os homens são os melhores.... mas podemos buscar a mesma excelência dos chefs masculinos”).

Esse discurso, que se alia à crença que considera a mulher como força de trabalho secundária, contribui para debilitar a sua posição e a confinar as mulheres a um lugar subordinado no mercado de trabalho, tal como tem sido na história da humanidade escrita pelos homens (ABRAMO, 2007).

Além disso, cabe questionar como os atores sociais estão representados no Programa Mulheres Mil pelos agentes implementadores. As mulheres aparecem como agentes passivos (afetadas pela política), representadas, no discurso, como objetos de intervenção, como pode ser constatado nas orações do excerto 2 “pegar o que ainda restava dessas cidadãs e reciclar, reciclar para que se tornassem verdadeiras cidadãs”, enquanto os Institutos Federais e seus parceiros são representados como agentes ativos, no excerto 9 “somos agentes de transformação”.

Ao escolherem esses papéis léxico-gramaticais para as mulheres e para os atores implementadores da política, os agentes legitimaram a necessidade de inclusão e transformação social de mulheres desfavorecidas por meio da atuação de instituições educacionais brasileiras e estrangeiras.

A legitimação, dessa forma, operou por meio da racionalização, que consiste em utilizar uma cadeia de raciocínio para justificar um conjunto de relações, bem como por meio da narrativização, que se baseia na estratégia de reproduzir histórias, no curso de

nossas vidas cotidianas, que legitimam relações de dominação fundamentadas nas tradições, nos costumes, nos dotes carismáticos e nos prestígios de pessoas e instituições particulares (VIEIRA; RESENDE, 2016).

Outro modo de operação da ideologia é empregado mediante a dissimulação, pois aqui as relações de dominação foram obscurecidas. A eufemização (valoração positiva de instituições, ações ou relações) foi utilizada como estratégia, a fim de representar as ações, as instituições e as relações sociais positivamente, suplantando aspectos problemáticos da implementação da política (THOMPSON, 2011).

A unificação, por sua vez, terceiro modo geral da operação da ideologia crítica de Thompson (2011), foi operada, no discurso político dos agentes implementadores, por meio da estratégia de simbolização e construção de símbolos de identificação coletiva, valorizando a parceria, a sinergia e o sentimento de adesão positiva das mulheres e das instituições educacionais participantes do programa.

Por fim, a reificação, quinto modo geral da operação da ideologia de Thompson (2011), atuou, no discurso, por meio da naturalização, pois os agentes implementadores recorrem aos discursos naturalizados, que atingem o status de “senso comum”, ao olharem as mulheres principalmente pelo viés da maternidade.

8.5 Conclusões

O conjunto de discursos identificados na publicação do Programa Mulheres Mil permite explorar as construções sociais que orientaram a implementação da política. São discursos contraditórios, pois almejam emancipar as mulheres desfavorecidas por meio da educação e do trabalho, ao mesmo tempo que recorrem aos discursos naturalizados, que atingem o status de “senso comum”, ao olharem as mulheres principalmente pelo viés do sentimento materno.

A análise da construção social das mulheres participantes do programa permite concluir que as representações vinculadas a elas definiram as condições que favoreceram a reprodução de valores arraigados na sociedade, por meio de cursos vinculados à domesticidade¹³, de curta duração e sem vinculação com o eixos tecnológicos dos *campi* dos Institutos Federais de Educação, proporcionando, assim, uma inclusão subordinada

¹³ Esse conceito, no presente estudo, é entendido como um conjunto de emoções sentidas, que estão relacionadas à família, à intimidade, à dedicação ao lar, assim como a uma percepção da casa como integradora desses sentimentos (RYBCZYNSKI, 1996).

e periférica, em vez de oportunizar cursos ligados ao desenvolvimento local e que poderiam aliar a complementação do ensino básico à formação profissional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a educação profissional, no Brasil, surgiu sob o argumento de promover a inclusão social de uma parcela da população que não tinha acesso ao mercado de trabalho, e apesar de suas novas configurações não perdeu o seu caráter assistencialista, sendo ainda associada à população de baixa renda.

Percebe-se que a lógica da exclusão permanece no *policy design* da política, visto que os cursos de extensão são intermitentes, pois dependem, na maioria das vezes, de recursos externos específicos, com fins predeterminados, não sendo incluídos como parte obrigatória do ensino técnico profissionalizante, da graduação ou da pós-graduação.

Nota-se, dessa forma, que o problema da falta de trabalho para as mulheres desfavorecidas se tornou mais relevante do que a discussão social e política das desigualdades sociais e de gênero na agenda pública, o que evidencia que o papel das ideias, das tradições, dos valores e das crenças, expressas pela sociedade, tem importante influência na formação da percepção de problemas específicos nas políticas públicas.

Assim, a construção social atuou de forma decisiva nas estruturas de implementação do Programa Mulheres Mil, haja vista que as relações de poder operaram por meio da construção social do feminino, nas quais os tipos de cursos e a assistência social foram os seus mecanismos. Nesse caso, ao vincularem as mulheres ao sentimento materno, os agentes implementadores ajudam na manutenção dos *status quo* das mulheres participantes do programa, auxiliando na continuidade e na prioridade da oferta de cursos vinculados à domesticidade. Portanto, a implementação do Programa Mulheres Mil foi influenciada pela interação entre o seu desenho e a construção social de mulheres consideradas pobres.

Logo, os conteúdos simbólicos podem influenciar muito mais a implementação de políticas públicas, do que os teóricos positivistas de políticas públicas costumam admitir. Portanto, a incorporação da construção social de populações-alvo, como parte do *policy design*, ajuda a explicar porque algumas vezes a política pública pode ter um efeito positivo na sociedade e, outras vezes, falhar deliberadamente nos seus propósitos, fracassando na solução de importantes problemas públicos, perpetuando as injustiças e falhando no apoio às instituições democráticas.

8.6 Referências

ABRAMO, L. W. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?** 2007. 327 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ALTOÉ, A. P.; SILVA, M. dos S. Mulher pode ser cidadã? Uma análise a partir do Programa Mulheres Mil. **Caderno Espaço Feminino**, v. 30, n. 2, p. 6-26, jul./dez. 2017.

ARAÚJO, S. M. P. **Mulheres em situação de fragilidade social e o Programa Mulheres Mil: o papel das políticas na perspectiva de emancipação para o trabalho.** 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2015.

ÁVILA, M. B.; FERREIRA, V. Trabalho produtivo e reprodutivo no cotidiano das mulheres brasileiras. In: ÁVILA, M. B.; FERREIRA, V. (Org.). **Trabalho remunerado e trabalho doméstico no cotidiano das mulheres.** Recife: SOS CORPO Instituto Feminista Para a Democracia e Instituto Patrícia Galvão, 2014, p. 13-50.

BERMAN, P. The study of macro and microimplementation. **Public Policy**, v. 26, n. 2, p. 157-184, 1978.

BRAGA, A. C. F. **Projeto Mulheres Mil e gênero: comercialização das pequenas produções das mulheres no setor Santa Bárbara em Palmas - TO.** 2011. 77 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Mulheres mil na rede federal: caminhos da inclusão.** Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito.** Brasília, DF, [s.n.], 2011.

_____. Ministério da educação. **Mulheres mil oferece 100 mil oportunidades de capacitação.** Portal Brasil, Brasília, DF, fev. 2017.

CARVALHO, V. C. de. **Gênero e artefato.** O sistema doméstico na perspectiva da cultura material. São Paulo: USP, 2008.

CAVACO, C. Formação de adultos pouco escolarizados: paradoxos da perspectiva da aprendizagem ao longo da vida. **Perspectiva**, v. 31, n. 2, p. 449-477, 2013.

CHODOROW, N. **Psicanálise da maternidade: uma crítica a Freud a partir da mulher.** Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1990.

CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in late modernity.** Rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

FAIRCLOUGH, N. **New labour, new language?** Londres: Routledge, 2000.

_____. **Discurso e mudança social**. Brasília: UNB, 2001.

_____. **Analysing discourse: textual analysis for social research**. London; New York: Routledge, 2003.

FERREIRA, K. C. **Identidade de gênero feminino no Programa Mulheres Mil: verdades, poder e subjetivação**. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

FUZER, C.; CABRAL, S. R. S. **Introdução à gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa**. Campinas: Mercado das Letras, 2014.

GOIS, É. L. P. **Programa Mulheres Mil: interfaces de gênero na capacitação de mulheres para o mercado de trabalho em Palmas**. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

HARGROVE, E. **The missing link**. Washington: The Urban Institute, 1975.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: An introduction to the study of operation**. London: Sage Publications Ltda., 2002.

HJERM, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, v. 2, p. 211-227, 1981.

HJERM, B. **Implementation research: the link gone missing**. *Journal of Public Policy*, v. 2, n.3, p.301-308, 1982.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. (Org.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 96-126.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Retrato das desigualdades de gênero e raça - 1995 a 2015**. Brasília, DF: IPEA, 2015.

LAGOS, M. B. **“Palmas para Mulheres Mil” em comunidades quilombolas: a participação do IFPR - campus Palmas no Programa Nacional de Inclusão Social**. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

LIPSKY, M. Standing the study of policy implementation on its head. In: Burnham, Walter Dean; Weinberg, Martha Wagner. (Org.). **American politics and public policy**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1978.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration**, v. 5, n. 2. p. 145-174, Apr. 1995.

MAZMANIAN, D., SABATIER, P. **Effective policy implementation**. Lexington, Mass: Lexington Books, 1981.

MELO, H. P. de; CASTILHO, M. O trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz? **Revista de Economia Contemporânea**, v. 13, p. 135-158, 2009.

MENDES E SILVA, T. **A educação profissional e a política pública mulheres mil: a implementação no âmbito do IFMA em São Luís**. 2015. 102 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015..

NASCIMENTO, S. D. **Geração de renda para as mulheres: uma avaliação de impactos do Programa Mulheres Mil na ótica das egressas em São Luís - MA**. 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

OLIVEIRA, M. A. S. M. **Programa Mulheres Mil no Instituto Federal de Sergipe: interfaces com a educação e o trabalho**. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2013.

PEREIRA, J. de S. A. **Programa Mulheres Mil: uma análise no campo das políticas de inclusão do IFSC**. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015..

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RIBEIRO, L. É. G. **A qualificação profissional e cidadã: um estudo do Programa Mulheres Mil, a partir da experiência do Instituto Federal de Goiás, campus de Luziânia**. 2013. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

RYBCZYNSKI, W. Casa. **Pequena história de uma ideia**. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SCHNEIDER, A.; INGRAM; H. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.

SCHNEIDER, A.; SIDNEY; M. What is next for policy design and social construction theory? **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 103-119, 2009.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas - NEPP, 2000.

SORJ, B.; GOMES, C. O gênero da “nova cidadania”: o programa mulheres da paz. **Sociologia & Antropologia**, v. 1, n. 2, p. 147-164, 2011.

TELES, F. B. M. **Programa Mulheres Mil: um olhar sobre a inserção das egressas no mundo do trabalho**. 2015. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

THOMPSON, J. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

VIEIRA, V.; RESENDE, V. de M. **Análise de discurso (para a) crítica**: o texto como material de pesquisa. Campinas: Pontes Editores, 2016.

9 Artigo 6: Trajetória das políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal: avanços e discontinuidades

Public policy route of education and adult education in Portugal: advances and discontinuities

Resumo: A partir dos anos 2000, Portugal desenvolveu esforços no sentido de tornar viável a construção de um país mais competitivo. Por conta desse objetivo, foi consolidada uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências que atendeu a mais de 1 milhão de pessoas e certificou aproximadamente 400.000 adultos. Contudo, entre 2013 e 2014, a participação na educação e formação de adultos em nível do ensino básico e secundário teve uma grande queda, constituindo um terço do número registrado em 2000/01. Diante desse cenário, o XXI Governo Institucional alavancou novos investimentos em educação e formação de jovens inativos e adultos, instituindo o Programa Qualifica. Portanto, o objetivo deste artigo é verificar as lógicas, os pressupostos e as crenças no contexto do desenho das políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal, a partir de 2015. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseou-se na proposta transdisciplinar, que dialoga os princípios epistemológicos dos estudos discursivos críticos com a pedagogia crítica. Os resultados evidenciaram que o discurso do Programa Qualifica prioriza a continuidade dos estudos em setores e ambientes formais, em detrimento da valorização de aprendizagens nos setores informais e não formais, mantendo a finalidade de gestão de recursos humanos, em uma lógica de preparação de mão de obra, direcionada para as demandas do mercado de trabalho.

Palavras-chave: Aprendizagem ao longo da vida. Educação de adultos. Portugal.

Abstract: Since the 2000s, Portugal has made efforts to make the country more competitive. For this reason, it was established a national network of Centers for Recognition, Validation and Certification of Competencies that served more than one million people and certified about 400,000 adults. However, between 2013 and 2014, there was huge reduction of participation in adult education and training at elementary and high school levels, representing one third of the number registered in 2000/01. Given this scenario, the XXI Institutional Government leveraged new investments in education and training of inactive youth and adults, founding the Qualification Program. Therefore, the aim of this work is to verify the logics, assumptions and beliefs in the context of the design of public policies for adult education and training in Portugal from 2015. The qualitative research was based on the transdisciplinary proposal that discusses the epistemological principles of critical discursive studies with critical pedagogy. The results showed that the discourse of the Programa Qualifica prioritizes the continuity of studies in formal sectors and environments, instead of the valuation of learning in the informal and non-formal ones. This maintains the purpose of human resources management in order to prepare labor to market demands.

Keywords: Lifelong learning. Adult education. Portugal.

9.1 Introdução

A partir dos anos 2000, Portugal, assim como os demais países europeus, desenvolveu esforços no sentido de tornar viável a construção de uma Europa mais competitiva, baseada em mais e melhores empregos e em níveis mais elevados de coesão social. Diante disso, esse intuito foi transposto para o Plano Nacional de Emprego e para o acordo sobre política de emprego, mercado de trabalho, educação e formação, que foi assinado, em 2001, entre o governo e os parceiros sociais, visando testar e implementar metodologias de reconhecimento e validação de aprendizagens, alinhadas às aprendizagens realizadas ao longo da vida, compreendendo as suas dimensões formais, informais e não formais (LIMA, F., 2012).

Segundo o referido autor, na fase inicial, foi consolidada uma rede nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC), almejando uma avaliação do esforço de formação que faltava cumprir para satisfazer o referencial de conhecimentos requeridos pelos empregos futuros e um incentivo aos adultos para se inscreverem em ações de formação, tendo em conta a evolução das carreiras e dos salários.

O Programa Iniciativa Novas Oportunidades, como uma continuidade ampliada da iniciativa anterior de CRVCCs, envolveu, entre 2007 e 2012, cerca de 10 mil educadores e certificou aproximadamente 500 mil educandos e formandos adultos. Entretanto, desde 2011, a política de educação e formação de adultos foi progressivamente encerrada por decisão do governo de coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático e Social, instituindo mais uma vez a descontinuidade das políticas públicas na área de educação (GUIMARÃES, 2016).

Com o objetivo de ofertar uma alternativa ao programa anterior desativado, foi publicada nova portaria que regulamentou a criação e a estruturação dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP). Contudo, esses centros apresentaram fraca complementaridade entre os diferentes percursos de educação e formação, processos de orientação e encaminhamento deficitários, com ofertas avulsas, além de promoverem fraco valor agregado do ponto de vista da qualificação e da melhoria da empregabilidade dos adultos (PORTUGAL, 2016).

Diante desse cenário de desinvestimento, o XXI Governo Institucional, que tomou posse em 2015, alavancou novos investimentos em educação e formação de

jovens inativos e adultos, por meio do Programa Qualifica, com o objetivo de que metade da população ativa do país conclua o ensino secundário no final de 2020.

Nesse contexto, compreendendo que a concepção de educação permanente é ambígua e pode atuar tanto como instrumento libertador, como instrumento de dominação (GELPI, 2009), indaga-se: Quais são as lógicas, os pressupostos e as crenças no contexto do desenho das políticas públicas de educação e formação de adultos, em Portugal, particularmente no que se refere às políticas implementadas pelo XXI Governo Constitucional a partir de 2015? Como a rede nacional de Centros de Validação, Reconhecimento e Certificação de Competências atual difere dos demais programas implementados entre 2000 e 2015?

Para atender ao questionamento proposto, este trabalho foi organizado em cinco seções. Após a introdução, no referencial teórico, abordam-se o percurso das políticas de educação e a formação de adultos em Portugal, a partir de 1999. Em seguida, informam-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, enquanto na quinta seção apresentam-se as conclusões, bem como as sugestões para a superação dos obstáculos referentes à educação e formação de adultos no país.

9.2 As políticas públicas de educação e formação de adultos em Portugal, a partir de 1999

Na Europa, à semelhança da tendência mundial, a educação de adultos foi muito influenciada pelas orientações políticas da UNESCO, desde o final da 2ª Guerra Mundial. Essa influência se tornou bastante evidente, na década de 1970, com a emergência do Movimento da Educação Permanente (MELO, 2012). No âmbito desse movimento, a educação permanente foi compreendida como “o conjunto de meios e métodos que permitem dar a todos a possibilidade de compreender o mundo em evolução e de estar em condições de poder participar na sua transformação e no progresso universal” (UNESCO, 1972, p. 44).

Em 1995, a União Europeia publicou o Livro Branco da Educação e Formação – Aprender Rumo à Sociedade Cognitiva, que marcou o início do discurso político sobre a importância estratégica da educação para o desenvolvimento econômico da Europa, materializando-se, a partir de então, na Perspectiva da Aprendizagem ao Longo da

Vida¹⁴. A Perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida foi reforçada em 2000, com a publicação do Memorando sobre a Aprendizagem ao Longo da Vida (MELO, 2012).

De acordo com Cavaco (2009), a alteração da perspectiva de educação permanente para a perspectiva da aprendizagem ao longo da vida evidenciou-se por meio de mudanças de conceitos, pressupostos, orientações e práticas, baseando-se em uma abordagem de resolução de problemas que se referenciava à competitividade econômica, ao desemprego e à qualificação profissional, em detrimento da educação popular, alfabetização e educação de base. Esse discurso se difundiu progressivamente em nível mundial, por meio da UNESCO e da OCDE, revelando uma mudança de ideologia e de novas preocupações políticas.

De acordo com Melo (2012), houve uma crescente subordinação dos processos educativos, sobretudo da educação de adultos, a imperativos do desenvolvimento econômico, considerando-se essencialmente o seu contributo para a competitividade e para a empregabilidade, aquém dos valores que constituíram os pilares filosóficos da Educação Permanente, que tinham como base a compreensão crítica, a autonomia, a solidariedade e a participação.

A ideia de que se aprende ao longo da vida, em termos de discursos políticos, vem desde a Revolução Francesa (CANÁRIO, 1999). Contudo, as primeiras iniciativas de reconhecimento, validação e certificação de competências surgiram entre 1950 e 1970, nos Estados Unidos e no Canadá, enquadradas em reivindicações sociais, e tinham como base a tradição educativa humanista. Na Europa, foi apenas na década de 1990 que o reconhecimento, a validação e a certificação de competências passaram a ser mencionados e valorizados nos documentos da política educativa da União Europeia, destacando-se como uma política de mobilidade profissional e de inclusão social (CAVACO, 2009).

Em Portugal, o Programa do XIII Governo Constitucional (1996) contemplou orientações políticas no campo da educação de adultos, principalmente a educação de base de adultos e a formação profissional. Entretanto, como salienta Melo (2012), Portugal caracteriza-se pela ausência de políticas integradas e globais nesse campo.

Em 1999, esse mesmo governo criou a Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos (ANEFA), por meio do Decreto-Lei nº 387/99, de 28 de setembro, após

¹⁴ Toda a atividade de aprendizagem empreendida ao longo da vida e em várias dimensões da vida, com o objetivo de desenvolver conhecimentos, capacidades, competências e qualificações numa perspectiva pessoal, social e profissional (CEDEFOP, 2008).

uma proposta desenvolvida pelo grupo de missão para o desenvolvimento da educação e formação de adultos e por um grupo de trabalho coordenado pela Universidade do Minho (FIALHO; FERNANDES, 2014).

Para os autores supracitados, a ANEFA, fundamentada na política europeia e internacional de educação de adultos e centrada na Perspectiva de Aprendizagem ao Longo da Vida, pretendia dar respostas adequadas à diversidade de situações e às populações-alvo prioritárias, principalmente por meio da articulação entre a educação de base e a formação profissional, do reconhecimento, da validação e da certificação de competências, do ensino a distância e da adequação aos processos de aprendizagem de cada pessoa. Na visão de Melo (2012), do ponto de vista político, a ANEFA associou essas medidas à perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida, entendidas como instrumentos fundamentais para o combate ao desemprego e à exclusão social.

Essa agência produziu os referenciais de competências-chave para a educação e formação de adultos, estabeleceu protocolos e contratos-programa com diversas entidades para estruturar uma rede de centros de reconhecimento, validação e certificação de competências, criou cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), concebeu e lançou ações s@ber + e realizou concursos nacionais de boas práticas, com o objetivo de evidenciar práticas inovadoras no campo da educação e da formação (FIALHO; FERNANDES, 2014).

Em 2001, na fase inicial dos CRVCCs, foram criados seis centros, e a ANEFA implementou um sistema nacional de acreditação de entidades promotoras de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), atribuindo a essas estruturas a tarefa de reconhecer, validar e certificar competências desenvolvidas ao longo da vida, a adultos com idade superior a 18 anos e escolaridade inferior ao 9º ano (LIMA, F., 2012).

Segundo Fialho e Fernandes (2014), em 2002, a ANEFA foi extinta, e suas atribuições foram transferidas para a Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV), por meio do Decreto-Lei nº 208/2002, de 17 de outubro, que passou a desempenhar funções de nível pedagógico e didático no campo da política de educação de adultos, a cargo do Ministério da Educação. Em 2006, a DGFV foi extinta e substituída pela Agência Nacional para a Qualificação, Instituto Público (ANQ, IP), que tinha como objetivo coordenar a execução das políticas de educação e formação profissional de jovens e adultos e garantir o desenvolvimento e a gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências.

No final de 2005, o território nacional de Portugal estava coberto por 98 CRVCC. No entanto, a partir do mesmo ano, a Iniciativa Novas Oportunidades veio dar uma nova projeção e investimento ao processo de RVCC, com o objetivo de aumentar a qualificação do público adulto. Assim, em 2007, por meio da Portaria nº 86/2007, de 12 de janeiro, os CRVCC transformam-se em Centros Novas Oportunidades (CNO), tendo como missão a certificação de adultos, que poderia resultar em um encaminhamento para uma modalidade de educação e formação, com a possibilidade de desenvolver processos de reconhecimento de competências em nível básico, secundário e profissionais (LIMA, F., 2012).

Para Cavaco (2009), as políticas e práticas de reconhecimento de competências, em Portugal, basearam-se em dois pressupostos, à semelhança do que acontecia em outros países: as pessoas aprendem por meio da experiência e a legitimação social dessas aprendizagens é um direito fundamental.

Conforme Fialho e Fernandes (2014), o processo recorria a metodologias de balanço de competências e da abordagem biográfica (histórias de vida), de forma a evidenciar as aprendizagens informais¹⁵ e não formais¹⁶, e à construção de um portfólio reflexivo de aprendizagem (PRA). Além disso, como pontua Cavaco (2009), o reconhecimento, a validação e a certificação de competências apoiam-se em um conjunto de informações recolhidas com base nas evidências, nos exercícios de demonstração, nos instrumentos de mediação e nas situações problemas.

O balanço de competências, que teve influência do modelo francês, é uma metodologia que se baseia em três fases. Na fase preliminar, o indivíduo é informado sobre o processo e realiza-se a formalização de um contrato. Na fase de investigação, realiza-se a análise do percurso do adulto, em nível pessoal, social e profissional. Finaliza-se com a construção de uma carteira de competências, seguida de um plano de ação, projeto profissional e/ou formativo e síntese de todo o processo (RODRIGUES; LOUREIRO, 2016).

¹⁵ **Aprendizagem informal** – Aprendizagem resultante das atividades da vida quotidiana relacionadas com o trabalho, a família ou o lazer; não se trata de uma aprendizagem organizada ou estruturada; a aprendizagem informal possui um caráter não intencional por parte do aprendente (CEDEFOP, 2008).

¹⁶ **Aprendizagem não formal** – Aprendizagem integrada em atividades planificadas que não são explicitamente designadas como atividades de aprendizagem (em termos de objetivos, duração ou recursos); a aprendizagem não formal é intencional por parte do aprendente (CEDEFOP, 2008).

A metodologia agrega três tempos: passado, ao identificar os saberes acumulados; presente, quando o adulto fala de suas motivações; e futuro, quando o indivíduo formula o projeto profissional e/ou formativo (CAVACO, 2009). Assim, o balanço de competências permite não apenas a análise das competências dos adultos, como também as aptidões e motivações, o que favorece a definição de um projeto para o futuro (COSTA, 2005).

Na visão de Lima F. (2012), o processo de reconhecimento, validação e certificação de competências nos CNOs seguia as seguintes etapas: acolhimento do adulto, diagnóstico, encaminhamento dos adultos, reconhecimento de competências (balanço de competências e a construção de um portfólio reflexivo de aprendizagens), validação de competências e desenvolvimento de um plano pessoal, com uma formação complementar de duração máxima de 50 horas, que poderia ocorrer em qualquer fase do processo. Esse processo de reconhecimento de competências foi associado à progressão de estudos no sistema formal, às questões de acesso ao mercado de trabalho e à formação profissional, ainda que os pressupostos e as metodologias desse processo se apoiassem em uma perspectiva humanista, centrada na valorização da pessoa, como exposto por Cavaco (2009).

Diante das contradições entre os pressupostos metodológicos e os objetivos da política, os dispositivos indicados pelos documentos orientadores para o reconhecimento, a validação e a certificação de competências foram adaptados às finalidades e ao funcionamento do processo pelos agentes implementadores. Dessa forma, as equipes dos CNOs, por meio de sua margem de autonomia, orientavam as metodologias e os métodos em uma perspectiva de valorização da pessoa e da emancipação, em detrimento da lógica de preparação de mão de obra, orientada para as exigências do mercado de trabalho (CAVACO, 2009).

De acordo com Nico (2011), mais de 1 milhão de pessoas se inscreveram nos CNOs, sendo certificados mais de 400.000 adultos nos níveis de ensino básico e secundário. Os resultados gerais da atuação dos CRVCCs apontaram efeitos na autoestima, no autoconhecimento, na autorrealização pessoal e profissional e na maior motivação para continuar a aprender, registrando-se, simultaneamente, pouca progressão na carreira profissional, na inserção no mercado de trabalho, no aumento de salário e na mudança de emprego.

Francisco Lima (2012), ao realizar uma pesquisa sobre o impacto do RVCC no mercado de trabalho, constatou que ele melhorou a empregabilidade dos participantes

inscritos em RVCCs profissionais, para os homens, ou quando os RVCCs escolares vieram complementados com formações modulares certificadas (FMC). Contudo, as estimativas da pesquisa revelaram que, na maioria dos casos, o RVCC não melhorou a remuneração dos participantes desses processos de certificação.

Como apontam Barros e Belando-Montoro (2013), por consequência da instalação de um novo governo, a rede nacional dos 456 CNOs foi, a partir de 2012, progressivamente encerrada, surgindo uma nova portaria (nº 135-A/2013, de 28 de março), publicada no âmbito do XIX Governo Constitucional, que regulamentou a criação e a estrutura de organização e funcionamento dos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP). Esse governo também substituiu a ANQ pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP).

Entre 2012 e 2014, deu-se um expressivo desinvestimento na política pública de educação e formação de adultos. A ANQEP apresentou uma nova rede de 214 Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEP), após a extinção dos 456 CNOs. As ações de formação realizaram-se por meio do modelo “medida vida ativa”, pelo qual os adultos eram encaminhados para cursos de qualificação, que eram obrigatórios aos desempregados beneficiários de prestações sociais (RODRIGUES; LOUREIRO, 2016).

Segundo Vasconcelos (2015), os CQEPs podiam ser criados em agrupamentos de escolas ou em escolas públicas não agrupadas de ensino básico e secundário, em centros de gestão direta ou participada da rede do IEPP e em entidades não enquadradas, atentas às necessidades locais ou regionais. Os CQEPs deveriam ainda possibilitar acesso não discriminatório, em especial às pessoas e aos grupos em risco de exclusão. Todavia, nesse período, a oferta de Cursos de Educação Adultos diminuiu significativamente, o processo RVCC foi escolarizado, com a introdução de um exame, e não foram assegurados os meios humanos e financeiros para o funcionamento dos centros.

Diante desse cenário de desinvestimento, o XXI Governo Institucional, que tomou posse em 2015, alavancou novos investimentos em educação e formação de jovens inativos e adultos, por meio do Programa Qualifica, com o objetivo de que metade da população ativa do país conclua o ensino secundário no final de 2020 (PORTUGAL, 2017).

Segundo Portugal (2017), o Programa Qualifica apoia-se em diversos atores, como o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que tutelam a ANQEP, I. P. A ANQEP tem a missão de coordenar a execução das políticas de educação e

formação profissional de jovens e adultos e assegurar o desenvolvimento e gestão do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências. Assim, a autorização de criação, gestão do funcionamento e acompanhamento dos Centros Qualifica é da competência do conselho diretivo da ANQEP, I. P.

Os Centros Qualifica podem ser criados por entidades públicas e privadas, como escolas ou escolas públicas não agrupadas de ensinos básico e secundário, centros de formação profissional de gestão direta ou participada da rede do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. (IEFP, I.P.), bem como por empresas e associações ou outras entidades que fazem parte da rede pública contratualizada há pelo menos cinco anos (PORTUGAL, 2017).

A criação dos Centros Qualifica é feita por meio de candidatura e prevê a possibilidade de centros anteriores para a qualificação e o ensino profissional se estabelecerem como Centros Qualifica, sem que seja necessária uma candidatura. Nesse caso, há um prazo para fazer ajustes no plano estratégico de intervenção e nas adaptações da avaliação dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competência (PORTUGAL, 2017).

Conforme Portugal (2017), a autorização de criação e funcionamento dos Centros Qualifica é concedida por um período de três anos, podendo ser renovada por igual período. O acompanhamento e a avaliação do centro são de responsabilidade da ANQEP. Para isso, os Centros Qualifica deverão realizar anualmente uma avaliação de suas atividades no ano anterior, de acordo com o plano estratégico de intervenção, e enviá-la para a ANQEP. Os Centros Qualifica podem ser extintos mediante requerimento da própria entidade promotora ou a ANQEP pode determinar a sua extinção com base no descumprimento grave das obrigações, ou devido à ineficiência ou ineficácia das atividades do centro.

9.3 Procedimentos metodológicos

Neste trabalho optou-se pela pesquisa qualitativa, fazendo uso de pesquisa documental. A análise realizou-se por meio dos dados do guia metodológico dos Centros Qualifica, que foi analisado à luz de uma proposta transdisciplinar da Análise do Discurso Crítica. Adotou-se essa perspectiva teórica de análise do discurso, pois se entende que “o discurso é uma prática, não apenas de representação do mundo, mas de

significação do mundo, constituindo e construindo o mundo em significado” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 91).

Assim, como destacam Ramalho e Resende (2011), a análise de discurso crítica se ocupa de efeitos ideológicos das instâncias do discurso, pois sua atenção é direcionada a sentidos que possam atuar a serviço de projetos particulares de dominação e exploração, seja contribuindo para modificar, seja contribuindo para sustentar desigualmente identidades, conhecimentos, crenças, atitudes e valores.

Fairclough (2000), por sua vez, enfatiza que o discurso é ideológico, na medida em que contribui para a manutenção de relações particulares de poder e dominação, entendendo-se que “as ideologias são significações/construções da realidade que são construídas em várias dimensões das formas/dos sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou as transformações das relações de dominação” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 117).

Logo, o propósito da pesquisa foi investigar as lógicas, os pressupostos e as crenças presentes no contexto do Programa Qualifica, particularmente no que se refere às políticas implementadas pelo XXI Governo Constitucional de Portugal, a partir de 2015. Assim, a análise partiu da percepção do seguinte problema: Os CQEPs apresentaram fraca complementaridade entre os diferentes percursos de educação e formação, processos de orientação e encaminhamento deficitários, além de promoverem fraco valor agregado do ponto de vista da qualificação e da melhoria da empregabilidade dos adultos.

Em seguida, foram identificados os obstáculos a serem superados e quais as características permanentes nas políticas públicas de educação e formação de adultos que sustentam o problema observado (a rede de práticas), por meio de três focos de análise correlacionados: análise da conjuntura, análise da prática particular e análise de discurso (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999). Por fim, foram identificadas as maneiras para superar os obstáculos, realizando-se uma reflexão sobre a análise.

Neste trabalho, os dados foram coletados por meio dos seguintes procedimentos: a) seleção do *corpus* de análise; b) leitura crítica; e c) identificação dos trechos mais relevantes para o objetivo da análise. O *corpus* de análise foi constituído pela “Orientação ao longo da vida nos Centros Qualifica: guia metodológico”, que é disponibilizado pela ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional), contendo 63 páginas, que versam sobre os procedimentos para o reconhecimento, a validação e a certificação de competências, bem como a qualificação profissional em Portugal.

As categorias utilizadas para a análise linguístico-discursiva foram:

- Interdiscursividade: que discursos são articulados no texto e como são articulados?

- Relações de intertextualidade: quais vozes e textos são incluídos no material de análise? Como são atribuídas as vozes no texto? São relatadas direta ou indiretamente?

- Sistema de transitividade: quais são os tipos de processos predominantes? Como os adultos pouco escolarizados são representados?

A escolha das categorias foi feita *a posteriori*, por ter sido consequência da análise documental e das questões de pesquisa. Para a análise do sistema de transitividade, utilizou-se a gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa, inspirada na gramática funcional de Halliday, em língua inglesa (FUZER; CABRAL, 2014). Por outro lado, para a análise de operação da ideologia, foram utilizados os modos gerais de operação da ideologia de Tompson (2011).

9.4 Análise e discussão dos resultados

Para atingir o objetivo de atender e qualificar 600 mil pessoas, até 2020, foi criada uma nova rede de centros, que tem como base uma proposta metodológica que engloba um conjunto de orientações que deverão facilitar o trabalho dos técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências.

A responsabilidade pela produção do guia metodológico analisado foi da ANQEP, e ele se encontra disponibilizado no site da agência, para consulta. O guia é elaborado com base no perfil do público que irá consultá-lo, que são aqueles que planejam, implementam e avaliam atividades que tenham como objetivo o desenvolvimento de competências ou de gestão de carreira, especialmente educadores, professores, formadores, profissionais de orientação e empregadores.

O discurso político do guia pode ser interpretado como rearticulação harmônica de outros enunciados, reunindo os discursos da Estratégia Europa 2020, que recomenda a implementação de políticas articuladas entre os setores da educação e formação de adultos e o mercado de trabalho, tendo em vista a competitividade; os discursos do Comunicado de Bruges, que defende que os sistemas europeus de educação e formação profissional deverão ser mais atrativos e orientados para a carreira; e os discursos associados ao Referencial de Orientação ao Longo da Vida, que engloba um conjunto de

orientações para desenhar e implementar as atividades de orientação ou de gestão da carreira dos cidadãos.

Eles também se articulam com o referencial australiano *Blueprint for Career Development*, inspirado em taxonomias de aprendizagem de Bloom. Esse instrumento tem a finalidade de auxiliar a identificação e a declaração dos objetivos ligados ao desenvolvimento cognitivo, que engloba a aquisição do conhecimento, as competências e as atitudes.

As vozes das instituições estão direta e indiretamente relacionadas no texto, representando aspectos de seu contexto e seu significado ideacional. Verifica-se que as prioridades políticas para a educação e formação de adultos, em Portugal, provêm de premissas econômicas e financeiras, que acompanham as orientações estratégicas da União Europeia de cumprimento de resultados predefinidos e metas provisórias prefixadas em um cenário de desemprego estrutural (BARROS; BELANDO-MONTORO, 2013).

Logo, os discursos oficiais atribuem à aprendizagem ao longo da vida um papel central, tendo como lógica a formação do capital humano como janela competitiva (LIMA, 2015), conforme evidenciado no excerto 1:

1. Mais do que apoiar a escolha de um determinado percurso de qualificação ou percurso profissional, hoje em dia espera-se que as atividades de orientação preparem os cidadãos de diferentes idades e em diversas situações para serem capazes de enfrentar os desafios do mercado de trabalho, antecipando e gerindo as diversas transições que vão realizar. Em suma, espera-se que estas atividades capacitem os cidadãos para a gestão eficaz das suas carreiras e para a construção de projetos de vida, facilitando várias transições: entre escola e mercado de trabalho, o retorno ao sistema de ensino ou de formação, a transição entre emprego e desemprego, entre diferentes empregos e entre emprego e aposentação (PORTUGAL, 2017, p.3).

Por meio do processo mental cognitivo “espera-se”, nota-se que o enfrentamento dos desafios do mercado de trabalho deve ser por intermédio da orientação vocacional e da capacitação profissional, que têm ótica gerencial-tecnicista, como se observa no processo mental cognitivo “antecipando” e no processo material “gerindo”.

Assim, a orientação e a formação são consideradas decisivas, tal como a competência para competir, destacando e valorizando a formação para o trabalho. Logo, segundo Lima (2015), a hegemonia da formação profissional encontra-se sob a nova designação de educação e formação vocacional.

9.4.1 Definição do problema e os objetivos descritos para a política

O XXI Governo Constitucional defende, por meio da Portaria nº 232/2016, de 29 de agosto, que a baixa participação de adultos em atividades de educação e formação no nível do ensino básico e secundário, entre 2013 e 2014, deve-se, em grande parte, ao desinvestimento realizado nos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (CQEPs), que substituíram os Centros Novas Oportunidades (CNOs).

Segundo a mesma portaria, os CQEPs apresentaram lacunas de cobertura territorial, que resultaram em uma fraca complementaridade entre os diferentes percursos de educação e formação e em processos de orientação e encaminhamento deficitários, com ofertas avulsas, além do fraco valor agregado do ponto de vista da qualificação e da melhoria da empregabilidade dos adultos.

Para tanto, os investimentos em educação e formação de jovens inativos e adultos são justificados, no XXI Governo, segundo o pressuposto apresentado no excerto 2:

2. No caso do nosso país, a população é caracterizada por uma estrutura de qualificações significativamente baixa, tendo-se assistido, nos últimos anos, à mobilização de organismos e instituições nacionais no sentido de incentivar cidadãos com baixos níveis de qualificação escolar e profissional a procurar oportunidades de aprendizagem, qualificação e certificação, com vista à superação dos défices de escolarização e de formação. Consequentemente, a qualificação dos jovens inativos e dos adultos constitui uma prioridade estratégica do país, implicando uma ação integrada e coordenada entre as diferentes entidades que operacionalizam o sistema de ensino e formação e fazem parte do Sistema Nacional de Qualificações, visando promover uma capacitação individual dos indivíduos que acompanhe de perto as dinâmicas da empregabilidade nos diferentes territórios (PORTUGAL, 2017, p.4).

A baixa qualificação da população portuguesa é o problema a ser resolvido pela política, como se verifica no excerto 2, por meio do processo relacional intensivo atributivo “é caracterizada”, sendo o portador “a população” e o atributo “qualificações significativamente baixas”. Portanto, a solução apontada pelo XXI Governo de Portugal para a baixa escolaridade e o baixo preparo profissional seria a qualificação e a capacitação, conforme é evidenciado pelo processo relacional identificativo “constitui”, sendo o identificado “a qualificação dos jovens inativos e dos adultos” e o identificador “uma prioridade estratégica do país”.

Por consequência dessa percepção, o Programa Qualifica tem como objetivo a promoção de capacitação individual de jovens inativos e adultos que possuem baixos níveis de qualificação escolar e profissional, assim como o reconhecimento, a validação

e a certificação de competências, visando à articulação entre os setores de educação e formação e o mercado de trabalho, como pode ser percebido no processo material “visando promover”, nos quais os atores são “as diferentes entidades que operacionalizam o sistema de ensino e formação e fazem parte do Sistema Nacional de Qualificações”, sendo a meta “a capacitação individual” e o beneficiário “os indivíduos”.

Contudo, a responsabilidade pelas escolhas e decisões tomadas é dos cidadãos, como evidenciado no excerto 3, por meio do processo mental transitivo transformativo “constroem”, sendo os atores “as pessoas”, a meta “os seus próprios percursos de vida” e os escopos-entidade são as “escolhas já assumidas” e as “decisões tomadas”:

3. As pessoas constroem os seus próprios percursos de vida, comprometendo-se com escolhas já assumidas, decisões já tomadas, sabendo que essas opções são da sua responsabilidade, embora não sejam imutáveis, nem absolutas, nem determinantes para o resto das suas vidas [...]. Um dos objetivos do desenvolvimento vocacional é mobilizar os cidadãos para a aprendizagem ao longo da vida e para a inserção no mercado de trabalho, para que sejam capazes de manter o emprego ou mudar de atividade profissional, tendo em vista a melhoria das suas condições de vida ou de progressão na carreira (PORTUGAL, 2017, p. 43).

Percebe-se que a lógica da superação do déficit de escolarização e de formação da população portuguesa mantém como premissa a valorização da aprendizagem ao longo da vida e se alinha ao discurso da União Europeia, que tem como pressupostos que as pessoas pouco qualificadas têm à sua disposição menos oportunidades de emprego e que as competências abrem caminho para a empregabilidade e a prosperidade (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Isso é evidenciado no excerto 3, por meio do processo material transformativo “mobilizar”, sendo o ator o “desenvolvimento vocacional”, os beneficiários “os cidadãos” e as metas o “emprego”, a “mudança da atividade profissional”, a “melhoria das suas condições de vida” e a “progressão na carreira”.

Ao manter os mesmos pressupostos da União Europeia, a política de educação e formação de adultos de Portugal ignora os complexos contextos que permeiam a educação, o trabalho e o mercado laboral. Segundo Gelpi (2009), essas políticas afetam os desempregados e desconsideram as políticas financeiras, econômicas e trabalhistas que geram o desemprego em médio e longo prazos, uma vez que as estatísticas referentes à evolução do desemprego, na Europa, demonstram que a elevação geral do nível de qualificações não contribui significativamente para o aumento da oferta global do volume de emprego.

As pesquisas europeias nas áreas sociais também apontaram a inexistência de relação de linearidade entre as oportunidades educativas e as oportunidades sociais e entre a democratização do ensino e a mobilidade social (CANÁRIO, 2005).

Em Portugal, as estatísticas de desemprego da população ativa demonstram que, em 2002, a taxa de desemprego era de 5%, contra uma taxa de 11,1%, em 2016. A taxa de desemprego entre a população de 25 a 54 anos era de 4,5%, em 2002, contra 10%, em 2016 (INE, PORDATA, 2017). Assim, mesmo que Portugal tenha registrado, na última década e meia (2002 a 2016), progressos significativos no número de pessoas que continuaram os estudos após o secundário (34,6% em 2016, contra 12,9% em 2002), o desemprego ampliou-se (EUROSTAT, 2017).

Por sua vez, as taxas de desemprego, por nível de escolaridade, demonstram que, em 2002, 5,2% da população com nível básico, 5,4% da população com nível secundário e 4,9% da população com nível superior estavam desempregadas, contra as taxas de desemprego, em 2016, de 11,8% da população com nível básico, 12% da população com nível secundário e 8,4% da população com nível superior (INE, PORDATA, 2017).

Apesar de as estatísticas demonstrarem uma relação positiva entre os prêmios salariais e os níveis de escolaridade, com aumento dos prêmios salariais nos níveis básicos, secundários e pós-secundários, de 2011 a 2016 houve um decréscimo generalizado dos prêmios salariais no ensino superior, situando-se até abaixo do que tinha sido observado em 2007, o que pode estar associado ao forte acréscimo no número de pessoas que complementaram o ensino superior em Portugal, nos últimos anos (OLIVEIRA et al., 2017).

Esses dados evidenciam que, mesmo que a taxa de desemprego seja menor na população com nível superior, a maior escolaridade da população não resolve o grave problema social do desemprego e não garante, de forma linear, a mobilidade social. Assim, como destaca Gelpi (2009), o pressuposto que os sistemas de educação e a formação flexível podem aumentar a ocupação é anunciado, porém não é demonstrado nas estatísticas.

9.4.2 Populações-alvo

Os grupos-alvo do Programa Qualifica são os adultos, com idade igual ou superior a 18 anos, que tencionam continuar seu percurso de qualificação profissional, e os

jovens, entre 15 e 29 anos, que estão fora da escola e que não estão inseridos no mercado de trabalho, conforme o excerto 4:

4. Assim, face aos últimos dados relativos à qualificação da população portuguesa e à taxa de empregabilidade da população ativa, é prioritário que os Centros Qualifica mobilizem todo o tipo de estratégias que permitam “captar” públicos diferenciados que necessitem melhorar as suas qualificações, nomeadamente completar percursos de educação ou formação, ou que vivam em situação de vulnerabilidade (por exemplo, desempregados, reclusos, emigrantes, pessoas portadoras de deficiência ou incapacidade). Para estes, a obtenção de uma qualificação poderá se revestir de um passaporte que possa transformar o seu futuro (PORTUGAL, 2017, p. 12).

A política, pressupondo que a qualificação poderá proporcionar uma melhoria nas condições de vida, destina-se às pessoas que necessitam de complementação na educação ou de formação e aos desempregados, reclusos, imigrantes e portadores de necessidades especiais, como se percebe no excerto 4, por meio do processo material transitivo transformativo “captar”, nos quais os atores são “os Centros Qualifica”, a meta é a “complementação na educação ou formação” e os beneficiários são os “públicos diferenciados que necessitem de melhorar as suas qualificações”.

Por sua vez, o governo atribui ao público-alvo características nem sempre positivas, representando-os como desistentes, pouco qualificados, pouco motivados e incapazes de gerirem suas vidas e carreiras, como se evidencia no excerto 5, por meio dos processos relacionais intensivos “ser” e “estar”, sendo os atributos “malsucedidos” e “os que desistem do seu futuro”:

5. Muitos dos nossos jovens e adultos não são bem-sucedidos, nem a nível dos estudos nem na empregabilidade ou carreira profissional. Estão nesta categoria os que “desistem” do seu futuro, tais como os que estão abrangidos pelo *Plano Nacional da Implementação da Garantia Jovem*. Assim, é importante fomentar a construção de significado e de sentido para a vida, ajudando as pessoas a refletirem sobre si próprias e a envolverem-se nas decisões que tomam, para que os percursos efetuados e a realizar façam sentido (PORTUGAL, 2017, p. 33).

Os jovens e adultos classificados como malsucedidos e considerados impotentes, deverão ser tutelados pelo Estado, como se observa no mesmo excerto, por meio dos processos materiais “fomentar” e “ajudar”, sendo as metas a “construção de significado”, o “sentido para a vida” e as “decisões que tomam”. Aqui, as circunstâncias associam-se ao processo, referindo-se a causa (para quê?) “... “para que os percursos efetuados e a serem realizados façam sentido”.

Assim, é nesse contexto que em Portugal, ao longo das últimas quatro décadas, os adultos com baixos níveis de escolaridade, os desempregados de longa duração e os

trabalhadores considerados pouco qualificados vêm sendo representados como indivíduos incapazes, que apresentam déficit e lapsos, portanto carecem de habilitações (LIMA, L. C., 2012).

Illich (1985) corrobora essa perspectiva, ao comentar que os pobres sempre foram considerados socialmente impotentes e que a sucessiva confiança nos cuidados institucionais acrescenta uma nova dimensão à sua impotência, que é caracterizada como impotência psicológica e incapacidade de se defender.

9.4.3 Agentes de implementação

A equipe de cada Centro Qualifica é constituída pelo coordenador, pelos técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências, pelos formadores ou professores de diferentes núcleos de competências-chave e de diferentes áreas de educação e formação e pelo técnico administrativo.

O coordenador assegura a representação institucional do centro e garante o seu regular funcionamento em nível da gestão estratégica. Os técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências (ORVC) são responsáveis pelas etapas de acolhimento, diagnóstico, informação e orientação e encaminhamento e pela condução dos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

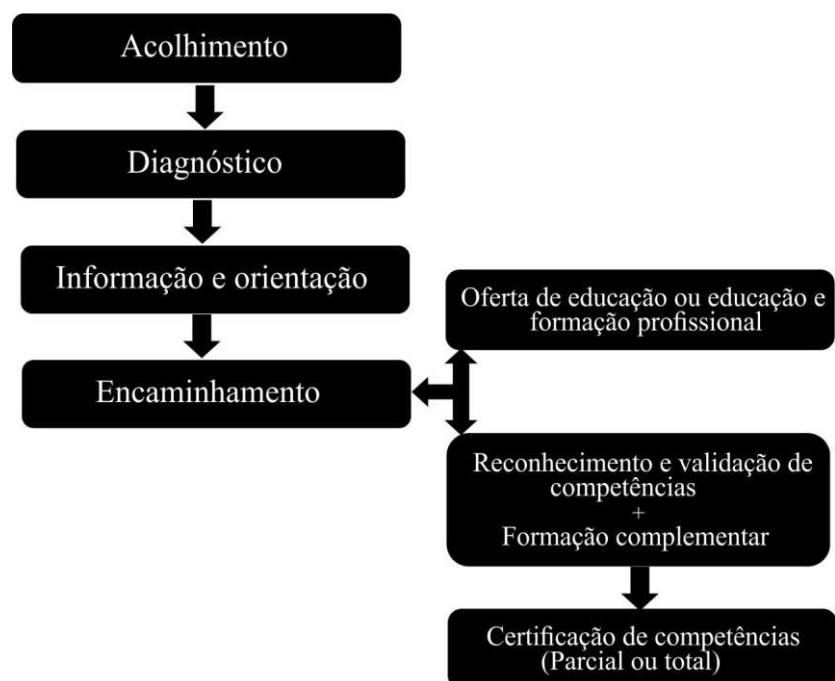
Os formadores ou professores participam do processo de reconhecimento, validação e certificação de competência escolar, profissional ou de dupla certificação, por meio da aplicação de instrumentos de reconhecimento e validação de competências. Além disso, identificam, organizam e desenvolvem ações complementares de educação e formação. O técnico administrativo acolhe e apoia os candidatos, no plano administrativo-financeiro e nas atividades do centro, por meio do registro dessa atividade no Sistema de Informação e Gestão da Oferta Educativa e Formativa (SIGO).

Por sua vez, os candidatos têm a obrigatoriedade de participar das etapas de intervenção (Figura 6), que deverão ocorrer entre 1 (quatro horas no mínimo) e 16 (34 horas no máximo) sessões.

Após os processos de diagnóstico e orientação, o candidato deverá decidir qual a modalidade de qualificação será mais adequada. Dessa forma, caso a conclusão de encaminhamento resulte na realização de um processo de RVCC, o candidato deverá permanecer no centro, a fim de efetivar as etapas de reconhecimento e validação de

competências, formação complementar (mínimo de 50 horas) e certificação de competências.

Figura 6 – Etapas de Intervenção da Qualificação



Fonte: Portugal (2017).

O processo de RVCC ocorre entre 6 e 12 meses; os programas de formação em competências básicas (leitura, escrita, cálculo e uso de tecnologias) têm duração entre 150 e 300 horas; e os cursos de educação e formação de adultos variam entre 440 e 2.045 horas, dependendo das habilitações mínimas de acesso e do percurso formativo escolhido.

Nota-se que tem sido dada maior ênfase aos discursos relacionados à qualificação e à capacitação de jovens e adultos inativos, existindo uma lógica de complementaridade entre reconhecimento, validação e certificação de competências e formação profissional, como se percebe no excerto 6, por meio do processo relacional possessivo “ter”:

6. Assim, e independentemente de a intervenção destas estruturas ser transversal (como em qualquer outro contexto, seja escolar ou no serviço público de emprego) e ter como objetivo imediato o encaminhamento para uma qualificação, a finalidade de um prestador de serviços de orientação é sempre o de mobilizar os cidadãos para a aprendizagem ao longo da vida e capacitá-los para responderem aos desafios da construção da carreira ao longo da sua vida (PORTUGAL, 2017, p. 10).

Evidencia-se também, por meio dos processos materiais “mobilizar” e “capacitar”, que a finalidade dos prestadores de serviços do Centro Qualifica é sempre motivar os cidadãos para qualificação continuada. Logo, a política mantém a finalidade de gestão de recursos humanos em uma lógica de preparação de mão de obra, direcionada para as demandas do mercado de trabalho.

Nesse sentido, como aponta Canário (2005), a ordem do discurso do Programa Qualifica opera por meio da escolarização. A escola, a partir do século XIX, passou por um processo de naturalização, funcionando como uma fábrica de cidadãos e desempenhando um papel primordial na integração social e na preparação dos indivíduos na divisão social do trabalho.

Segundo Lima (2015), a perspectiva da Aprendizagem ao Longo da Vida assumiu, no país, um papel central nas orientações políticas, com um discurso marcado pelo combate ao desemprego estrutural, que valoriza termos como competências, produtividade, mobilidade, flexibilidade, qualificações, habilidades, formação profissional para a empregabilidade e empreendedorismo.

Entretanto, a aprendizagem ao longo da vida pode tornar-se um sinônimo de “escola perpétua”, fundamentada na perspectiva do trabalho, em uma lógica que afirma que quanto mais longa a escolaridade, melhores os resultados (ILLICH, 1985), em detrimento do desenvolvimento e bem-estar pessoal, da adesão a valores éticos, do proveito cultural, da expressão estética, da consciência cívica e da cidadania ativa, conforme pontua Melo (2012).

9.4.4 Instrumentos

Segundo a tipologia de Salamon (2002), o principal instrumento utilizado para a execução do Programa Qualifica é a assistência financeira, por meio de parceria. Nesse caso, o governo transfere recursos para uma organização pública ou privada, para apoiar as atividades do sistema de educação e formação de adultos e do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências.

Para cumprir os objetivos do programa, os processos de intervenção e orientação dos Centros Qualifica realizam-se por meio da utilização das seguintes ferramentas: Passaporte Qualifica (PQ), Portfólio de Desenvolvimento Vocacional (PDV), Projeto Individual de Carreira (PIC) e Plano Individual de Encaminhamento (PIE).

O Passaporte Qualifica é uma ferramenta tecnológica de orientação para percursos de educação e formação, que permite simular percursos possíveis ou organizar outros, efetuados ou a efetuar, em função das qualificações que o candidato pode obter e da progressão escolar e profissional que pode alcançar.

O Portfólio de Desenvolvimento Vocacional é uma compilação de documentos e resultados de atividades de diagnóstico e orientação, elaborado pelo candidato, com apoio do técnico de ORVC. Por sua vez, os candidatos encaminhados para um processo de reconhecimento, validação e certificação de competências constroem o seu PDV, a ser considerado na elaboração do portfólio desenvolvido no processo de RVCC.

O Portfólio de Desenvolvimento Vocacional integra a documentação comprovativa dos aspectos/características inerentes ao autoconhecimento do candidato, como interesses, expectativas, motivações e aptidões, informações relacionadas ao seu percurso de educação e formação, ao percurso profissional, à ocupação e aos tempos livres, às competências, etc. A construção do portfólio utiliza diferentes metodologias, sendo as mais utilizadas a técnica da entrevista, a abordagem autobiográfica e o balanço de competências.

O Projeto Individual de Carreira é um documento de apoio à tomada de decisão sobre a(s) resposta(s) de educação e formação mais adequadas ao perfil do candidato. Ele versa sobre a definição de um projeto de qualificação e/ou atividade profissional e sobre escolhas (por exemplo, formas de concretizar o projeto, planos alternativos e cronogramas). O PIC integra o PDV e deverá ser estruturado na fase do diagnóstico e registado no sistema SIGO.

O Plano Individual de Encaminhamento é emitido quando resulta em uma oferta de educação e formação externa ao centro, na fase de encaminhamento, tendo como base o Plano Individual de Carreira.

Logo, busca-se manter os adultos inativos em contextos de educação e formação, imperando as lógicas de responsabilidade individual diante da obtenção de novas competências (MELO, 2012; BARROS; BELANDO-MONTORO, 2013), como evidencia o excerto 7:

7. Todo o processo de orientação tem como finalidade ajudar a criar ou a desenvolver modos específicos de estabelecer correspondências entre as suas competências e experiências de vida e atividades de estudo e de trabalho. Incluem-se aqui, entre outros, o portfólio e o balanço de competências que ajudam as pessoas no processo de tomada de decisão e a moverem-se para o futuro, de um modo mais esclarecido e confiante (PORTUGAL, 2017, p. 33).

As ferramentas utilizadas pelo Programa Qualifica estão estreitamente relacionadas ao prolongamento da escolaridade e à formação para o trabalho, em uma conotação redutora, utilitarista e tecnocrática, como se evidencia nos processos materiais criativos “ajudar a criar” e “desenvolver”, em que a meta é “modos específicos”.

Assim, as práticas de harmonização e coordenação entre competências, estudo e trabalho dão frequentemente lugar a processos de uniformização e standardização, que operam por meio de dispositivos que impõem modalidades de avaliação e monitoramento, em um permanente processo de constituição do indivíduo, como recurso humano útil (LIMA, 2015).

Nesse contexto, como ressalta Gelpi (2009), os investimentos na educação e formação de adultos podem não atuar como instrumentos de discriminação positiva, mas, sim, como uma estratégia para estimular a adaptação, o alto desempenho e a competição por parte da população adulta.

9.5 Conclusões

Na análise da conjuntura em que o discurso das políticas públicas de formação e educação de adultos em Portugal se dá, destaca-se o relacionamento do discurso com os processos de escolarização, de formação profissional e de empregabilidade, o que permite concluir que as políticas públicas de formação e educação de adultos, no país, a partir de 1999, tiveram avanços e descontinuidades. Os avanços foram no sentido de valorizar as aprendizagens informais e não formais de quase 500 mil cidadãos portugueses, por meio da criação da Rede Nacional dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências. Também houve avanços significativos na taxa de participação da população portuguesa em atividades de aprendizagem ao longo da vida, com destaque para a educação não formal.

Entretanto, as políticas de educação e formação de adultos caracterizam-se mais como políticas de governo do que políticas de Estado¹⁷, concentrando seus esforços em

¹⁷ Segundo Oliveira (2011), as políticas de governo são aquelas em que o Executivo toma decisões, objetivando responder às demandas da agenda política interna, num processo básico de formulação e implementação de determinadas medidas e programas. Por sua vez, as políticas de Estado são aquelas que abrangem mais de uma agenda do Estado, percorrendo, em geral, o Parlamento ou inúmeras instâncias de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou premissas preexistentes e incidindo em setores mais amplos da sociedade.

programas temporários, com financiamentos de curto prazo, extintos e reeditados a cada novo governo eleito, com metas de curta duração, atreladas às diretrizes e aos pressupostos da Comissão Europeia.

Conforme Lima (2015), busca-se preservar o papel do Estado na promoção de estratégias educativas de regulação e avaliação, de programas de formação continuada e de aprendizagem permanente, especialmente por meio de parcerias e convênios com os setores econômicos e com organizações da sociedade civil, centrando os esforços na qualificação profissional e secundarizando a formulação de políticas públicas de educação de adultos, de longo prazo, que também englobem a educação cultural e cidadã. Assim, o Programa Qualifica pouco difere dos programas anteriormente implementados em Portugal.

O discurso do Programa Qualifica mantém e valoriza a escolarização como prática social. Assim, a continuidade dos estudos em setores e ambientes formais, em detrimento da valorização de aprendizagens nos setores informal e não formal, tem efeitos ideológicos, na medida em que mantém as hierarquias existentes entre as aprendizagens formais, informais e não formais, operando mais como um sistema de crédito para fins de qualificação e atualização profissional. Aqui, a ideologia opera por meio da naturalização, outorgando à escola um caráter inevitável, natural e transformador.

Por sua vez, as representações dos adultos pouco escolarizados, no discurso, auxiliaram na definição de condições que favoreceram propostas que enfatizam a necessidade de maior qualificação formal e profissional dessa população-alvo, haja vista que são representados como desistentes, pouco qualificados, pouco motivados e incapazes de gerir suas vidas e carreiras. Logo, a análise da construção social dos adultos pouco escolarizados, no Programa Qualifica, ajuda a compreender como o seu desenho reedita a cultura predominante da escolarização, conduzindo a uma reprodução de valores arraigados na sociedade.

Contudo, um ponto de destaque é que a oferta de educação e formação às pessoas vistas como desfavorecidas não garante a procura, pois existe o risco de receber apenas aqueles já motivados e persuadidos pelos possíveis benefícios de novos saberes, em uma sociedade cada vez mais condicionada para o desenvolvimento de novas competências e conhecimentos (MELO, 2012).

Como forma de superar os obstáculos, seguindo os preceitos de Ivan Illich, sugere-se a integração entre a educação e o desenvolvimento local, por meio da educação popular e comunitária. Nesse contexto, a educação e a formação de adultos não podem

ser entendidas prioritariamente em uma perspectiva do trabalho, da competitividade e da empregabilidade, mas, sim, devem também ser compreendidas em uma dimensão ontológica e política, que visem fazer da cultura um bem público aberto a todos os cidadãos.

O sistema educacional deve permitir, a todos aqueles que queiram aprender, acesso aos recursos disponíveis, em qualquer época de sua vida, institucionalizando o intercâmbio de habilidades e criando centros culturais de aprendizagem e leitura, abertos ao público, onde se valorize a educação cultural, crítica e cívica.

9.6 Referências

BARROS, R.; BELANDO-MONTORO, M. R. Europeização das políticas de educação de adultos: reflexões teóricas a partir dos casos de Espanha e Portugal. In: SALES, Sandra Regina Sales; PAIVA, Jane (Org.). **Dossiê educação de jovens e adultos, aprendizagem no século 21**. Arizona: Arizona State University, 2013, p. 1-28.

CANÁRIO, R. **Educação de adultos**. Um campo, uma problemática. Lisboa: Educa, 1999.

_____. **O que é a escola?** Um olhar sociológico. Porto: Porto Editora, 2005.

CAVACO, C. **Adultos pouco escolarizados: políticas e práticas de formação**. Lisboa: Educa – Unidade de I & D de Ciências da Educação, 2009.

CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training. **Establishing and developing national lifelong guidance policy forums**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Commission, 2008.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. **Discourse in late modernity**. Rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

COSTA, J. A. P. F da. **Competências adquiridas ao longo da vida, processos, trajectos e efeitos**. 2005. 353 f. Tese (Mestrado em Educação) – Universidade do Minho, Minho, 2005.

EUROSTAT. Europe 2020 indicators. 2017. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

FAIRCLOUGH, N. **New labour, new language?** Londres: Routledge, 2000.

_____. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: UNB, 2001.

FIALHO, J.; FERNANDES, E. Dilemas e desafios do reconhecimento, validação e certificação de competências profissionais (RVCC-PRO). In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 8., 2014, Évora. **Livro de atas...** Évora: Universidade de Évora, 2014.

FUZER, C.; CABRAL, S. R. S. **Introdução à gramática sistêmico-funcional em língua portuguesa**. Campinas: Mercado das Letras, 2014.

GELPI, E. **Formación de personas adultas: inclusión y exclusión**. Xàtiva: Edicions del CREC, 2009.

GUIMARÃES, P. A utilidade da educação de adultos: a aprendizagem ao longo da vida na União Europeia e a política pública de educação e formação de adultos em Portugal. **Laplage em Revista**, v. 2, n. 1, p. 36-50, jan-abr. 2016.

ILLICH, I. **Sociedade sem escolas**. Petrópolis: Vozes, 1985.

INE, PORDATA, 2017. Disponível em: <[http://www.pordata.pt/Portugal/taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](http://www.pordata.pt/Portugal/taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550)>. Acesso em: 26 nov. 2017.

LIMA, F. **O processo de reconhecimento, validação e certificação de competências e o desempenho no mercado de trabalho**. Lisboa: Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Centro de Estudos de Gestão do IST, 2012.

LIMA, L. C. Educación permanente en tiempos de crisis: volviendo a Freire, Gelpi e Illich. In: BARBERÁN, M. A.; LOPIS, I. C.; GUADAS, P. A. (Org.) **Educación permanente, vida recibida y cambio de civilización**. Xàtiva: Del Crec, 2012.

_____. Aprender a ser um recurso humano útil: crítica desde la perspectiva gelpiana. In: LIMA, L. C. et al. (Org.). **Estratégias europeas de aprendizagem permanente, cidadania y perspectiva gelpiana**. Novetlè: Laboratori d'initives ciutadanes Ettore Gelpi, 2015.

MELO, A. **Passagens revoltas**. Lisboa: Associação In Loco, 2012.

NICO, L. P. **A escola da vida: reconhecimento e validação dos adquiridos experienciais em Portugal**. Odivelas: Edições Pedagogo, 2011.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educ. Soc.**, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

OLIVEIRA, C.; PACHECO, S.; NEVES, S.; LIMA, F. **Educação e formação de adultos em Portugal: retrato estatístico de uma década**. Instituto Nacional de Estatística, 2017.

PORTUGAL. Portaria nº 1082-A/2001, de 5 de setembro, **Diário da República**, Lisboa, 05 de set. 2001. 1ª série-B, nº 206, p. 5774(2).

_____. Portaria nº 86/2007, de 12 de janeiro, **Diário da República**, Lisboa, 12 de set. 2007. 1ª série, nº 9, p. 295.

_____. Portaria nº 62/2013, de 28 de março, **Diário da República**, Lisboa, 28 de mar. 2013. 1ª série, nº 62, p. 1914(2).

_____. Portaria nº 232/2016, de 29 de agosto, **Diário da República**, Lisboa, 29 de ago. 2016. 1ª série, nº 165, p. 3006.

PORTUGAL. **Orientação ao longo da vida nos Centros Qualifica**: guia metodológico. ANQEP, 2017.

RAMALHO, V.; RESENDE, V. M. **Análise de discurso (para a) crítica**: o texto como material de pesquisa. Campinas: Pontes Editores, 2011.

RODRIGUES, M. O.; LOUREIRO, A. P. F. Políticas públicas de educação de adultos em Portugal – transições na era Novas Oportunidades: percepções de uma equipa técnico pedagógica. **Rev. Portuguesa de Pedagogia**, v. 50, n. 2, p. 63-82, 2016.

SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. Oxford University Press, 2002.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

UNESCO. **Rapport final. Troisième Conférence Internationale sur l'éducation des adultes**. Paris: Unesco, 1972.

UNIÃO EUROPEIA. Uma nova agenda de competências para a Europa: trabalhar em conjunto para reforçar o capital humano, a empregabilidade e a competitividade. In: **Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões**. Bruxelas: COM 381 final, 2016.

VASCONCELOS, Á. J. L. **Os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências de nível básico: que contributos para a inclusão social e cidadania?** 2015. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação e Formação de Adultos) – Universidade do Porto, Porto, 2015.

10 Elementos do *policy design* do Programa Mulheres Mil e do Programa Qualifica: uma análise geral

O objetivo desta análise geral dos resultados da pesquisa é explorar os *designs* de políticas públicas que têm como cerne as metodologias de validação e reconhecimento de aprendizagens informais e não formais no Brasil e em Portugal, analisando os dados obtidos em conjunto, com a finalidade de propor novos caminhos para o Programa Mulheres Mil.

Para tanto, utilizou-se a triangulação de dados com base em Stake (2005; 2011), que assume que esse método utiliza dados adicionais para validar ou ampliar as interpretações realizadas pelo pesquisador. A estrutura da análise explorou os elementos empíricos do *policy design* do Programa Mulheres Mil, no Brasil, e do Programa Qualifica, em Portugal, conforme sugerido por Schneider e Ingram (1997), em termos de: definição do problema, objetivos das políticas, público-alvo, agentes e estruturas de implementação, regras e instrumentos.

10.1 A definição do problema

O Programa Mulheres Mil, no Brasil, considera que os problemas a serem superados pelo programa são a dificuldade de acesso de mulheres pobres ao mercado de trabalho, a distribuição injusta da renda e a pobreza feminina. Essas condições limitadas seriam derivadas da falta de educação e das oportunidades de capacitação injustas.

Já o Programa Qualifica, em Portugal, considera que a baixa qualificação da população portuguesa é o problema a ser resolvido pelas políticas públicas de educação e formação de adultos. A solução apontada é que a baixa escolaridade e o baixo preparo profissional podem, também, ser superados pela qualificação e pela capacitação profissional.

Os discursos analisados nas políticas dos dois países atribuem à aprendizagem ao longo da vida um importante papel no combate à pobreza, à baixa escolaridade e às dificuldades de ingresso no mercado de trabalho, tendo a lógica da teoria do capital humano como janelas competitivas.

10.2 Os objetivos das políticas

O principal objetivo do PMM é promover a inclusão social e econômica de mulheres desfavorecidas. O objetivo pressupõe que essa inclusão promoveria o aumento da qualidade de vida das mulheres participantes do programa e de suas famílias. O programa ainda tem como principais diretrizes o acesso à educação, a defesa da equidade de gênero e o combate à violência contra a mulher.

Já o objetivo do Programa Qualifica, em Portugal, é melhorar os níveis de certificação escolar e de qualificação profissional e incentivar a formação continuada da população pouco escolarizada.

Assim, o principal foco do PMM é o emprego ou geração de trabalho e renda, tendo como pressuposto que essas metas auxiliariam na defesa da equidade de gênero e no combate à violência contra a mulher, enquanto a política, em Portugal, tem o maior foco no aumento da certificação escolar e na qualificação profissional.

Os objetivos do PMM são difusos, na medida em que se fundamenta em diretrizes amplas e condicionadas a fatores como cultura, relações de poder, desenvolvimento de políticas macroeconômicas e políticas de emprego direcionadas a essas populações-alvo. Já em Portugal, o objetivo é direcionado para o aumento da escolaridade, por meio de certificação escolar e profissional, reconhecendo, validando e certificando as aprendizagens não formais e informais.

Percebe-se que os objetivos que ultrapassam o que pode ser razoavelmente atendido pelas políticas públicas arriscam-se a resultar em decepções e no não cumprimento de suas intenções, visto que o Programa Mulheres Mil teve dificuldades com a inclusão das egressas no mercado de trabalho formal; quando houve produção de renda, foi no mercado de trabalho informal.

Nota-se também que há crescente subordinação das diretrizes para a educação profissional às exigências das agências multilaterais (ONU, UNESCO, BIRD, BID, etc.) e do Banco Mundial, fundamentadas na teoria do capital humano e sob a ideia de empregabilidade, de competência e do empreendedorismo (CIAVATTA; RAMOS, 2012). Assim, a lógica que tem como cerne que a competência e a educação atuariam como um investimento, viabilizando o aumento da produtividade e a renda do trabalhador, auxilia na legitimação dos *designs* das políticas de validação e reconhecimento de aprendizagens não formais e informais.

10.3 O público-alvo

O público-alvo do Programa Mulheres Mil são as mulheres em risco de vulnerabilidade social, contendo viés de gênero. Já o Programa Qualifica conta com ampliação do público-alvo de programas implementados anteriormente, tendo como alvo jovens que estão desempregados, fora da escola ou em formação e adultos com idade igual ou superior a 18 anos que procuram qualificação. Segundo o modelo da construção social de populações-alvo de Schneider e Ingram (1997), ambos os grupos-alvo podem ser categorizados como dependentes.

Nos dois programas, o governo concede considerável discricionariedade aos agentes de implementação para escolherem, dentre as populações elegíveis, aquelas que serão beneficiadas pelos programas. Entretanto, essa delegação pode acarretar escolhas e ações que são definidas muito mais pelas representações de seus beneficiários, do que em seleções e ações embasadas em critérios técnicos, definidas em referenciais e guias para a implementação da política.

Em ambos os programas, a população-alvo é representada como dependente e vista como incapaz, por si mesma, de mudar suas vidas e resolver seus problemas, assumindo que compete ao estado realizar políticas públicas que promovam a transformação das condições de vida dessa população. Como alguns *policy designs* podem reforçar os estereótipos preexistentes, os efeitos da exclusão e da vulnerabilidade social podem incidir em riscos de reprodução das desigualdades já vivenciadas por essas populações-alvo.

Kahneman (2012, p. 214) argumenta que “os fatos psicológicos não podem ser evitados: estereótipos, sejam corretos ou falsos, são o modo como pensamos em categorias”. Entretanto, uma forma de melhorar os *designs* das políticas públicas seria tornar mais explícitos os vieses introduzidos por meio da dependência das heurísticas de decisão¹⁸. Schneider e Ingram (1988) sugerem um processo de busca e seleção mais formal e autoconsciente, que permita que os formuladores de políticas sejam mais discriminatórios quando comprimirem ideias políticas de outros contextos.

¹⁸ A definição técnica de heurística é um procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis. A palavra vem da mesma raiz que *heureka* (KAHNEMAN, 2012, p. 127).

10.4 Os Agentes e as estruturas de implementação

Os agentes de implementação de nível macro do Programa Mulheres Mil são as escolas públicas do sistema de ensino federal, estadual e municipal, o Sistema S e as entidades privadas sem fins lucrativos, sendo responsáveis pela pactuação dos cursos e das vagas e pela implementação da política. Por sua vez, os agentes de nível micro (considerados burocratas de nível de rua) são os servidores dessas instituições ou profissionais externos contratados para a execução do programa.

Os agentes de implementação de nível marco do Programa Qualifica são as entidades públicas e privadas que fazem parte da rede contratualizada há pelo menos cinco anos, exigindo experiência prévia em certificação escolar e qualificação profissional. No que lhe concerne, os agentes de nível micro são profissionais contratados para exercerem funções específicas de gestão do programa, acolhimento, diagnóstico, informação, orientação, organização e desenvolvimento de ações de certificação, educação e formação do seu público-alvo.

Ambos os programas são dependentes de pactuação com o governo para a sua execução. Entretanto, no Programa Qualifica, os agentes exercem as suas funções no formato de dedicação exclusiva, enquanto no Programa Mulheres Mil os servidores das instituições contratadas e profissionais terceirizados têm determinada carga horária de dedicação ao programa, podendo exercer outras funções não relacionadas à política.

A prioridade de ambos os programas está centrada na continuidade dos estudos e em uma lógica de preparação de mão de obra. No entanto, o foco maior na certificação escolar e a dedicação exclusiva de seus agentes de implementação possibilitaram ao Programa Qualifica maior efetividade na melhoria dos níveis de escolaridade de sua população-alvo.

10.5 As regras

O Programa Mulheres Mil possui uma cartilha atualizada de acordo com a implementação do Pronatec, como também um guia metodológico formulado para a sua fase nacional. Os seus pilares constituem-se em potencializar os conhecimentos que as mulheres desfavorecidas possuem, transformando-os em qualificação profissional e inserção no mundo do trabalho.

Já o Programa Qualifica conta com um guia metodológico e com referenciais de competências-chave de educação e formação de adultos para os níveis básicos e secundários. Esses referenciais têm como objetivo orientar o reconhecimento formal e a complementação de saberes e competências adquiridos ao longo da vida.

Como as regras do Programa Mulheres Mil têm como cerne os aprendizados anteriores para a definição dos cursos ministrados no programa, o processo de qualificação tende a reforçar a formação das subjetividades femininas associadas à domesticidade. Já o Programa Qualifica, além de valorizar e certificar as aprendizagens não formais e informais adquiridas ao longo da vida, também tem como regra valorizar as expectativas pessoais e profissionais da população-alvo, possibilitando novas carreiras e profissões.

Percebe-se, portanto, que as regras podem alterar ou reforçar os comportamentos, as escolhas e a distribuição de poder entre os atores envolvidos nas políticas públicas.

10.6 Os instrumentos

Os instrumentos utilizados pelo Programa Mulheres Mil são a qualificação profissional e a assistência financeira, seguidas pela metodologia de avaliação e pelo reconhecimento de aprendizagem prévia e de ferramentas, como o portfólio e o mapa da vida. A metodologia baseia-se na convicção de que o seu uso permitirá às instituições envolvidas no programa conhecerem e se integrarem às populações e comunidades historicamente não atendidas pelas políticas públicas, possibilitando a promoção da equidade de gênero e o desenvolvimento social e econômicos sustentáveis.

Já o Programa Qualifica tem com instrumentos a certificação de saberes e competências adquiridos ao longo da vida, a qualificação profissional e a assistência financeira, sendo as ferramentas o passaporte qualifica, o portfólio de desenvolvimento vocacional, o projeto individual e o plano individual de encaminhamento. O programa tem como pressuposto que o prolongamento da escolaridade e a formação para o trabalho possibilitarão a melhoria da empregabilidade dos portugueses.

Os instrumentos de incentivo assumem que os indivíduos são maximizadores de utilidade e que eles não serão positivamente motivados a realizar certas ações, a menos que sejam influenciados ou encorajados pelo dinheiro ou outros ganhos tangíveis. Por sua vez, os instrumentos de capacitação assumem que os grupos-alvos terão motivação para participar de atividades de aprendizagem ou mudar o comportamento se estiverem

devidamente informados e tiverem os recursos necessários, sendo esses os pressupostos de ambos os programas.

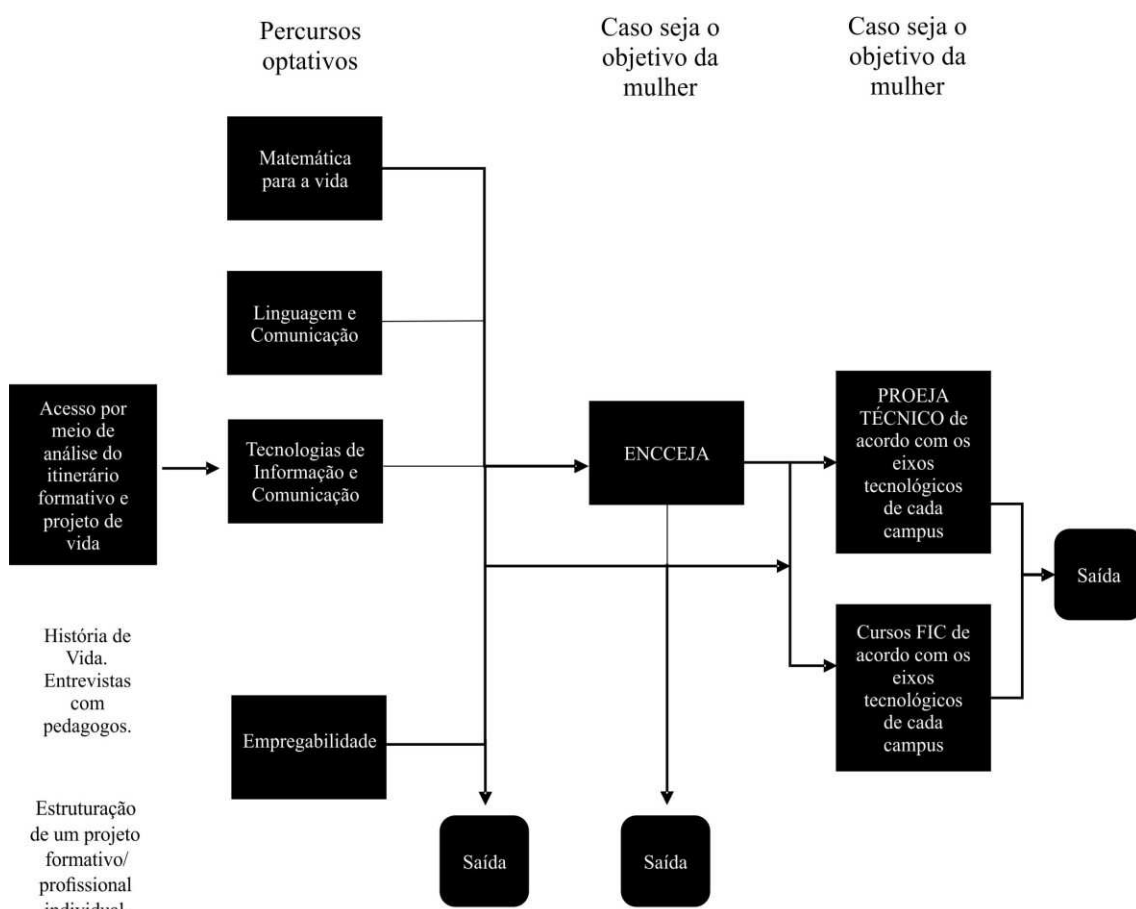
10.7 Proposta de estrutura para o PMM

Baseando-se nessa triangulação de dados do Brasil e de Portugal, e como forma de superar os obstáculos do Programa Mulheres Mil e respeitar os projetos de vida das mulheres, sugere-se uma estrutura modular que atenda aquelas mulheres que desejarem inclusão educacional, com a possibilidade de um pré-nivelamento para as que almejem a continuidade dos estudos, seja realizando posteriormente o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), seja ingressando em cursos regulares na modalidade Proeja Técnico e FIC dos Institutos Federais de Educação ou de outras instituições de ensino.

Nessa proposta, o acesso das mulheres se daria por meio da análise do seu itinerário formativo e de seu projeto de vida, e as ferramentas para esse diagnóstico seriam a história de vida e as entrevistas com pedagogos. A partir daí, de acordo com os objetivos da mulher, ela poderia optar em permanecer mais ou menos tempo no programa.

A análise do caso ilustrativo de Portugal nos ensina que o desenvolvimento de um plano pessoal, com a definição de um projeto formativo e/ou profissional individual, pode auxiliar na maior permanência, na continuidade dos estudos e na certificação escolar/profissional. A estruturação de referenciais para cada módulo do programa, contendo as referências dos conhecimentos e das competências mínimas que a mulher deverá apresentar ou adquirir, pode auxiliar na maior uniformização dos conteúdos ministrados. A preparação e o encaminhamento para o sistema de certificação de competências brasileiro podem auxiliar na maior emissão de certificados para aquelas que possuem aprendizagens não formais e informais e desejam a sua validação, conforme a Figura 7.

Figura 7 – Proposta de estrutura para o PMM



No entanto, essa proposta não deverá ser percebida como uma tentativa de sugerir uma nova regra, pois *designs* desenvolvidos por pessoas são criados dentro de um contexto e adaptados para se adequarem a alguma concepção da situação. *Designs* criados para um contexto não podem ser facilmente transportados para outro. Segundo Bobrow e Dryzek (1987) e Linder e Peters (1988), como os contextos quase sempre contêm valores múltiplos e, às vezes, conflitantes, os bons *designs* devem ser capazes de acomodar múltiplos pontos de vista e perspectivas.

10.8 Referências

BOBROW, D. B.; DRYZEK, J. S. **Policy analysis by design**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.

Clavatta, M.; Ramos, M. A era das diretrizes: a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, p. 11-39, 2012.

Kahneman, D. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LINDER, S. H.; PETERS, B. G. The analysis of design or the design of analysis? **Policy Studies Review**, v. 7, nº 4, p. 738-758, 1988.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Systematically pinching ideas: a comparative approach to policy design. **Journal of Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 61-80, 1988.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1997.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.). **The sage handbook of qualitative research**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005.

_____. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

11 CONCLUSÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa permitem entender como as construções sociais orientaram a formulação, a implementação e os efeitos do Programa Mulheres Mil, haja vista que o discurso do programa tem efeitos ideológicos, reproduzindo as hierarquias existentes entre homens e mulheres no mercado de trabalho e mantendo o *status quo* de mulheres pobres. Assim, por meio do modelo da construção social e do *policy design*, compreende-se parcialmente porque o Programa Mulheres Mil não consegue cumprir seus propósitos de defender a equidade de gênero e de promover a inclusão social entre as egressas da política.

Contudo, apesar de a construção social ser um importante atributo que influencia o *policy design*, essa proposição não é capaz de explicar porque o Programa Mulheres Mil não consegue atingir plenamente os seus objetivos. Dessa forma, foi necessário realizar uma análise detalhada do *policy design* do Programa Mulheres Mil, considerando não apenas os seus aspectos simbólicos, mas, também, outros elementos importantes, como: os agentes e as estruturas de implementação; a definição do problema e os objetivos descritos para a política; e as regras e os instrumentos, sendo também necessária a integração do modelo da construção social e do *policy design* com outras teorias analíticas da política pública. Para tanto, foram fundamentais, na análise, o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, o modelo das comunidades epistêmicas, o modelo de coalizões de defesa e o modelo de *instrument constituency*.

Como constatado na análise da formação e da atuação da rede de atores, ela surgiu de um aparente vazio que existia entre a agenda governamental para a educação profissional e a sua efetivação. Esse fato, vinculado à entrada de um novo governo, sensível às desigualdades sociais, possibilitou que atores canadenses, que atuam em vários outros países em desenvolvimento vendendo consultoria e treinamento, se envolvessem ativamente na construção discursiva dos problemas brasileiros, encaixando-os na metodologia de avaliação e reconhecimento de aprendizagem prévia, solução importada do Canadá.

A formação desse tipo de rede pode ser temporária e demandar um tempo limitado para implementar um determinado instrumento em um país e para atingir os seus objetivos. Como o *instrument constituency* é um componente do subsistema político dedicado à articulação e promoção de tipos específicos de soluções, independentemente do

contexto do problema, os objetivos dos diversos atores que integram a rede podem ser distintos, e nem sempre podem estar vinculados à justiça e à igualdade sociais.

Por sua vez, no discurso dos agentes formuladores e implementadores, as mulheres aparecem como agentes passivos, afetadas pela política no processo educacional, sendo representadas como beneficiárias e objetos de intervenção, enquanto os Institutos Federais e seus parceiros aparecem como agentes ativos, identificados como agentes de transformação. Como a relação de poder entre os agentes formuladores, os implementadores e a população-alvo é assimétrica, a pouca participação política histórica desse grupo pode não estar sendo alterada.

Logo, a rede de atores políticos, formada pelos Institutos Federais, pela ACCC e pelos *colleges* canadenses, atuou ativamente na *policy-making* do PMM, moldando o programa a sua própria lógica. Aqui, a construção social de mulheres pobres e o seu pouco poder político contribuíram para a normatização das regras iniciais e a escolha dos cursos do PMM. Assim, conclui-se que, além do governo, as redes de atores políticos vêm desempenhando cada vez mais um papel importante na condução de aspectos da vida social e nas tentativas de solução de problemas sociais.

Já os métodos de validação de aprendizagens não formais e informais estão estabelecidos em vários países da América do Norte, da Europa e da Oceania, ora promovidos por comunidades epistêmicas, ora por redes conhecidas como *instrument constituencies*. O desenvolvimento desse método, no Canadá, iniciou-se por meio de comunidades epistêmicas, com o objetivo de valorizar as aprendizagens não formais e informais de uma população que tinha conhecimentos, habilidades e competências desenvolvidos fora do sistema escolar, funcionando com um sistema de crédito para o ingresso no ensino pós-secundário e universitário.

Em Portugal, o uso do método também começou por meio de uma comunidade epistêmica, na Universidade do Minho, e teve como objetivo inicial certificar os saberes e as competências não formais e informais de pessoas pouco escolarizadas. Posteriormente, o Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, em Portugal, foi ampliado para adultos que não tinham completado o nível secundário de escolaridade, certificando mais de 400 mil adultos entre 2000 e 2012. Após esse período, a política foi alterada e passou a atuar mais como um sistema de crédito para a educação continuada.

A política, em Portugal, possibilitou maior justiça social para aqueles que foram certificados, pois teve o maior foco no aumento da escolaridade, em um mundo onde a

certificação é ainda um instrumento valorizado pela sociedade. Entretanto, o que vigora na política de educação e formação de adultos são as metas de curto prazo, atreladas à Comissão Europeia, com uma grande dependência de recursos externos para o financiamento dessa política. Como o país não tem um projeto de longo prazo para a política de educação e formação de adultos financiado com recursos próprios, fica subordinado às diretrizes, às metas e aos recursos da União Europeia.

No Brasil, o sistema de avaliação, de reconhecimento e de aprendizagem prévia funcionou, por meio do Programa Mulheres Mil, mais como um parâmetro inicial para a escolha dos cursos de qualificação do que para o aumento de escolaridade das mulheres participantes da política. A regra de ouro da metodologia utilizada no programa tem como cerne que os cursos, antes de serem negociados entre as instituições ofertantes e os demandantes, devem ser alinhados às demandas das realidades dessas mulheres e de seus saberes. Ora, o que essas mulheres trazem de seus cotidianos são realidades atreladas à domesticidade e ao trabalho no mercado informal, logo, a maioria dos cursos orbitou em torno dessas realidades, reproduzindo as desigualdades já vivenciadas por essas mulheres.

Foram observados casos pontuais de avanços no nível de escolaridade e acesso ao mercado de trabalho. Assim, os efeitos não esperados do programa têm estreita relação com a construção social de mulheres consideradas pobres, e as suas regras, que operam em colaboração com a técnica intitulada “metodologia de acesso, permanência e êxito”, são os mecanismos que sustentam e mantêm as desigualdades e as relações assimétricas de poder no PMM. Ou seja, esses aspectos do *policy design* impedem que o programa cumpra os propósitos de defender a equidade de gênero e promova a justiça social entre as mulheres participantes, proporcionando inclusão subordinada ao mercado de trabalho e periférica. Dessa forma, conclui-se que há riscos de a adoção de *policy designs*, direcionados a grupos-alvo específicos, reproduzir os estigmas e as desigualdades existentes na sociedade, fazendo com que o PMM tenha limitações para que seja considerado um caminho para a inclusão social.

Portanto, a visão que tem como foco o instrumento exige cautela, pois os processos de inovação produzem resultados muitas vezes desconhecidos e não podem estar sozinhos, sendo necessários uma análise política e um debate crítico sobre como eles influenciam e interferem no mundo.

Por outro lado, as construções sociais são frequentemente generalizadas e intersubjetivas, e como fazem parte do nosso modo de vida, não é fácil observá-las como

construções. Logo, a oposição à elaboração de perfis de grupos-alvo pode ser benéfica na criação de uma sociedade mais igualitária.

Em se tratando de políticas públicas, uma forma de amenizar as influências das construções sociais seria por meio do monitoramento e de avaliações sistemáticas do impacto do *design* de políticas públicas nos múltiplos valores da democracia, como a justiça, a cidadania, as instituições democráticas e a resolução de problemas. Infelizmente, o Brasil não tem um bom retrospecto referente à avaliação sistemática de suas políticas públicas, sendo ela ainda incipiente e negligenciada em muitos de seus aspectos e implicações. Diante dos níveis dos gastos sociais, sabe-se pouco sobre quais são os programas efetivos e quais não são.

As universidades vêm fazendo um importante papel, avaliando inúmeras políticas, por meio de observatórios e programas de pós-graduação com foco na área de análise de políticas públicas. No entanto, essa contribuição é insuficiente para o aprimoramento das políticas públicas e para a responsabilização dos agentes públicos. A resistência na utilização da avaliação como uma ferramenta gerencial, devido à predominância de uma cultura ainda autoritária, centralizadora e conservadora na administração pública, também inibe uma avaliação que poderia ser periódica e benéfica para a sociedade.

Assim, este estudo contribui para o maior entendimento de que as construções sociais também são atributos políticos importantes, que, muitas vezes, se incorporam ao discurso político e aos elementos do *policy design* e podem contribuir para a manutenção do *status quo* de determinados grupos.

O estudo também auxilia na maior compreensão da influência das redes de atores no processo político, ao contrário das proposições de Ingram, Schneider e DeLeon, que destacam e enfatizam a agência de políticos públicos eleitos na formulação e na reprodução de políticas públicas. Ele também contribui para o melhor entendimento de como o *instrument constituency* pode atuar na designação e na definição de problemas políticos, explicando como e porque as soluções podem preceder os problemas em uma base muito mais frequente do que propõem os modelos racionais da *policy-making*. Também explica como a figura do empreendedor político pode exercer uma importante agência para que determinadas soluções tenham destaques no processo político.

É relevante destacar que a Análise de Discurso Crítica se mostrou aplicável e adequada às análises de políticas públicas que se relacionam à justiça e ao poder, pois fornece uma base científica para a investigação crítica de como as desigualdades sociais

são expressas, constituídas e legitimadas parcialmente pelo discurso, contribuindo para a transformação de realidades sociais injustas.

Portanto, a reflexão nos leva às limitações do trabalho, pois como não é possível reduzir a realidade ao que sabemos sobre ela, também não é possível fazer análises completas, definitivas e objetivas de textos, uma vez que elas são sempre parciais, seletivas e motivadas por interesses do(a) pesquisador(a). Assim, só as avaliações oficiais e sistemáticas do governo sobre os efeitos do PMM poderão se aproximar um pouco mais de sua realidade, que é complexa, múltipla e diversa.

Destacam-se alguns caminhos para a agenda de pesquisa na temática de políticas públicas de gênero e raça/etnia: as análises longitudinais de processos de implementação e avaliação de políticas públicas de gênero e raça/etnia, de forma a compreender e analisar o ciclo político dessas políticas nos estados e municípios ao longo do tempo.

Já a análise do acesso de alunos negros e indígenas nos Institutos Federais, a partir das Leis de Cotas nº12.711/2012, poderia contribuir para a maior compreensão de seu processo, verificando, especificamente, a implementação da metodologia de acesso, permanência e êxito como instrumento de acolhimento e permanência desse público nos Institutos Federais. A análise de como se dá a articulação dessa política com outras políticas públicas, para que se fomente a equidade de oportunidades e conhecimentos, também é uma linha de pesquisa ainda pouco estudada.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – IDEALIZADOR DO PROGRAMA

- 1) O Programa Mulheres Mil surgiu a partir de um insucesso de um pequeno projeto de cooperação entre o Brasil e o Canadá. Fale-me um pouco sobre esse projeto inicial.
- 2) De acordo com o projeto, o discurso político do Projeto Mulheres Mil se relaciona com os discursos da teoria do capital humano, que parte do pressuposto de que o investimento na educação se traduz de forma linear em emancipação e mudança social e econômica para os cidadãos. Você acredita nesse discurso?
- 3) O programa visa alterar a lógica da desigualdade, ao mesmo tempo que incorpora os discursos das agências internacionais de desenvolvimento econômico. Como conciliar esse discurso à visão humanista dos Institutos Federais?
- 4) Por que optou-se pela PLAR, desenvolvida para atender cidadãos a partir do nível secundário no Canadá, em detrimento à Educação Popular, desenvolvida no Brasil, principalmente pelo Paulo Freire, na qual a população-alvo são pessoas com pouca escolaridade?
- 5) A metodologia adotada pelo programa destaca as aprendizagens prévias das alunas, de modo que, aplicada às populações pouco escolarizadas, oferece, na maioria das vezes, qualificações em áreas consideradas femininas. Dessa forma, não há uma contradição com relação à proposta do programa, que visa fomentar a equidade de gênero? Por quê?
- 6) No Espírito Santo, por meio de minha pesquisa, percebi que, para aquelas mulheres que já estavam na área do curso, o programa trouxe benefícios, contudo, para aquelas que tinham nenhuma ou pouca experiência profissional, houve pouca contribuição com relação à inclusão produtiva. Ao mesclar mulheres que estavam no mercado de trabalho e mulheres que nunca trabalharam fora de casa, ou estavam há muito tempo fora do mercado de trabalho, a metodologia não falha com as mulheres com pouca vivência profissional? Por quê?
- 7) Como aplicar a metodologia de reconhecimento, avaliação e certificação de competências às mulheres sem nenhuma ou pouca prática profissional? Ela não foi desenvolvida com o objetivo de valorizar as aprendizagens profissionais prévias? Nesse caso, não haveria necessidade de um tempo mínimo de experiências profissionais para a metodologia ser eficaz?
- 8) O que explica a pouca certificação automática de competências prévias, priorizando os cursos FIC?

9) Por que, com o desenvolvimento do PMM em diversos estados brasileiros, os cursos tiveram sua carga horária reduzida, com relação a proposta inicial, optando-se, principalmente pelos Cursos FIC?

10) O que você mudaria no desenho do PMM?

APÊNDICE B

Tabela 1B – Rede Nacional de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências entre 2001 e 2017 – Portugal

Fase/Centro	1ª fase 2001/2006 Centros RVCC	2ª fase 2007/2012 CNOs	3ª fase 2013/2015 CQEPs	4ª fase 2016/... Centros Qualifica
Problema	O mercado de trabalho português apresenta grande distância entre as qualificações certificadas da população adulta e o padrão de qualificações académicas dos países europeus.	O mercado de trabalho português apresenta grande distância entre as qualificações certificadas da população adulta e o padrão de qualificações académicas dos países europeus.	Percepção de facilitismo do sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências nos CNOs.	Expressivo défice estrutural de qualificação na população portuguesa. Desinvestimentos feitos nos CQEPs, que vieram a substituir os CNOs.
Público-alvo	Adultos maiores de 18 anos que não possuem o 9º de escolaridade.	Adultos maiores de 18 anos que não tenham completado os níveis básicos ou secundário de escolaridade.	Jovens com idade igual ou superior a 15 anos, ou, independentemente da idade, que estejam frequentando o último ano de escolaridade do ensino básico e adultos com idade igual ou superior a 18 anos, incluindo os desempregados.	Jovens que não estão em emprego, em educação ou em formação e adultos com idade igual ou superior a 18 anos que procuram uma qualificação.
Objetivos	Melhorar os níveis de certificação escolar e de qualificação profissional e incentivar a continuação de processos subsequentes de formação contínua.	Melhorar os níveis de certificação escolar e de qualificação profissional e incentivar a continuação de processos subsequentes de formação contínua.	Assegurar as condições necessárias para que a população ativa possa reforçar e ver reconhecidas as suas qualificações.	Revitalizar a educação e formação de adultos enquanto pilar central do sistema de qualificações.
Agentes de implementação: Nível de macro implementação	Entidades públicas e privadas com experiência em certificação escolar e qualificação profissional (Instituições da sociedade civil).	Entidades da Sociedade Civil e escolas públicas básicas e secundárias.	Entidades públicas e privadas reconhecidas e certificadas pelos Sistema de Certificação das Entidades Formadoras nos âmbitos educativo, científico e tecnológico.	Entidades públicas e privadas, como escolas ou escolas públicas não agrupadas de ensinos básico e secundário, centros de formação profissional de gestão direta ou participada da rede do Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. (IEFP, I.P.), bem como por empresas e associações ou outras entidades que fazem parte da rede pública contratualizada há pelo menos cinco anos.
Nível de micro implementação	Diretor, coordenador pedagógico, profissionais de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) e formadores.	Diretor/coordenador, profissionais de RVCC, pessoal de apoio à gestão financeira e administrativa, formadores.	Coordenador, técnicos de orientação, reconhecimento e validação de competências (ORVC), formadores ou professores.	Coordenador, técnicos ORVC, formadores ou professores e técnicos administrativos.

Continua...

Tabela 1B, cont.

Fase/Centro	1a fase 2001/2006 Centros RVCC	2a fase 2007/2012 CNOs	3a fase 2013/2015 CQEPs	4 a fase 2016/... Centros Qualifica
Instrumentos	Auxílio financeiro às instituições, por meio de parceria. Balanço de competências. Dossiê pessoal.	Auxílio financeiro às instituições, por meio de parceria. Balanço de competências. Dossiê pessoal.	Auxílio financeiro às instituições, por meio de parceria. Balanço de competências. Portfólio. Prova (escrita, oral ou prática)	Auxílio financeiro às instituições, por meio de parceria. Balanço de competências. Passaporte qualifica. Portfólio. Plano Pessoal de Qualificação.
Pressupostos	Perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.	Perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.	Relação entre mais educação e empregabilidade.	Perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.
Lógica	Preparação de mão de obra.	Preparação de mão de obra.	Preparação de mão de obra.	Preparação de mão de obra.