

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MELINA ROMBACH

**QUALIFICAÇÃO DE MULHERES DE BAIXA RENDA:**  
Uma Política Feminista? Reflexões a partir do Pronatec Brasil Sem Miséria

SÃO PAULO  
2014

Rombach, Melina.

Qualificação de mulheres de baixa renda: uma política feminista?  
Reflexões a partir do Pronatec Brasil Sem Miséria / Melina Rombach. - 2014.  
329 f.

Orientador: Eduardo Henrique Diniz

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Brasil). 2. Mulheres - Política governamental. 3. Assistência social. 4. Qualificações profissionais. 5. Políticas públicas - São Paulo (Estado). 6. Projetos sociais - São Paulo (Estado). I. Diniz, Eduardo Henrique. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 377(81)

MELINA ROMBACH

**QUALIFICAÇÃO DE MULHERES DE BAIXA RENDA:**  
Uma Política feminista? Reflexões a partir do Pronatec Brasil Sem Miséria

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

**Data de Aprovação:** \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Eduardo Henrique Diniz (Orientador)  
FGV/EAESP

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Nadya Araujo Guimarães  
Universidade de São Paulo – USP/SP

---

Prof. Dr. Peter Kevin Spink  
FGV/EAESP

*Para as mulheres da minha vida*

*Alzira*

*Ana Lúcia*

*Sabrina*

*Sarah*

*Soraya*

*Para aquele que nos une*

*Grey*

*E para os recém-chegados*

*Micael*

*...*

## AGRADECIMENTOS

Ao Cristo e a Deus. Aos meus amados pais, pelo amor e pelo apoio incondicional. Às minhas fantásticas e amadas irmãs, o alívio pelo simples motivo de saber que vocês existem. À tia Alzira e aos e às invisíveis e sempre presentes: Dr. Noel, Irmã Inês, Irmã Scheila, Irmã Maria, Pai Antônio, Humberto de Campos e à todos(as) companheiros(as) deste lado. Sem vocês nada teria sido possível até aqui.

À querida família do Núcleo de Estudos Espirituais Humberto de Campos, pela vida.

Aos meus avós, Pelô, Glorinha, M. Sílvia e Günther. Tias, tios, ty, madrinha, primas(os) de sangue e de coração, pela torcida.

Às amigas, aos amigos e agregados(as) do curso de Relações Internacionais da USP, do Centro Acadêmico Guimarães Rosa, da gestão “Meio da Travessia”, do projeto de extensão Educar para o Mundo pela formação em sentido tão amplo, pelo companheirismo e por... até hoje!

Às queridas Cristiana Gonzalez, D (Andreza Galli), Kate Dayana, Elisa Klüger, Islam Ghandour, Laura Pequeno, Marian Salles Gomes Bellamy, Marília Ortiz, Maria Cecília Gomes Pereira, Michele Gonçalves dos Ramos, Renata Braga, Veronika Paulics – por estarem presentes à sua maneira e garantirem minha sanidade. Minha admiração e carinho intensos.

Às amigas Renata Barreto Preturlan, Laura Calasans, Lilian Verena Hoenigsberg Krohn, Marina Marcondes Machado, Marília Ramos e aos queridos Guilherme Otero, Helio Menezes, Iuri Faria Cotas, André Sicchieri Bailão, Lucas B. Gissoni, Felipe Teixeira Gonçalves (Fatah), Leonardo Fontes, Pedro Henrique Lopes Campos, Renato Abramowicz Santos, Wanderson F. de Souza (Pander!) e ao grande amigo Jonas Marcondes Sarubi de Medeiros - por me lembrarem o delicado essencial.

Às companheiras do GE-Feminista: Talita Capella, Mariana Veiga, Marian, Cris, Marília Ortiz e Fernanda Lima Lima. Chás, castanhas e muita teoria às quartas-feiras. Obrigada.

À professora Deisy Ventura e ao José Henrique Bortoluci, pelo companheirismo e apoio em períodos fundamentais da minha vida.

Aos(às) InterAgentes. Ao Tiago Filgueiras Pimentel, por muito. À Bruna Provazzi, pelo feminismo de verdade. À Paula Zagotta, pelo apoio e pelo teto em Brasília para as entrevistas.

À professora Rossana Rocha Reis pelas minhas primeiras incursões no mundo da pesquisa.

Aos e às docentes da Escola de Administração FGV-SP. Em especial ao Mário Aquino Alves, Marta Farah, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Maria Rita Garcia Loureiro Durand, Fernando Abrucio, Rafael Alcadipani e Ricardo Bresler.

Às(os) companheiras(os) e aos colegas do Centro de Pesquisa de Administração Pública e Governo (CEAPG) pelo compartilhamento de projetos, pesquisas, cafés, angústias, almoços, ciladas, simpatias, torcidas... E de um ambiente de trabalho agradável com vista para o Masp: Eliane Barbosa, Lais Denubila, Jacqueline Brigagão, Sofia Reinach, Adriano Borges Costa, Samira Bueno, Toni da Costa, Lucio Nagib Bittencourt, Zilma Borges, Anny Medeiros, Rafael Murta, Raquel Sobral, Tamara Ilinsky Crantschaninov, Lya Porto, Sarah Martins Faleiros, Rafael Leite, Talita Borges, Nina Scheliga, Telma Hoyler, Luisa Kimie Tagusagawa, Fabiana Paschoal de Sanchez Moura, Michael Cerqueira, Carolina Piwowarczyk Reis, Thais Megid e Tania Pinc.

Ao Conexão Local Interuniversitário (CLIU), pelo acolhimento e pela generosidade. Primeiramente pelo convite do professor Marquinho e do professor Marcus Vinicius e pela confiança às cegas no meu trabalho, depois por ter me permitido compartilhar formulários e sonhos com a Maria Cecília. Um agradecimento aos idelizadores e entusiastas do projeto: professores Peter Spink, Mário Aquino Alves, Ricardo Bresler e Fernando Burgos. Ao entrosamento e comprometimento da equipe com quem tive a alegria de experienciar outras possibilidades de pesquisa de campo na tríplice fronteira do Acre – Ana Íris Tomás Vasconcelos, Mirles Sant'Anna e Rafael Leite. Pela receptividade e simpatia do professor Enock Pessoa, da Ronízia e de sua família em Rio Branco. Aos encontros do Dia da Pesquisa: ao professor Bruno Lazzarotti Diniz Costa. Às queridas Tatiana Sandin e Veronika Paulics. Minha eterna dívida.

Ao bom humor e apoio da Isolete Rogeski e da Daniela Mansour, do FGV Pesquisa.

Às entrevistadas e aos entrevistados pelo tempo cedido, pela gentileza e simpatia, especialmente às equipes da prefeitura de Osasco que me abriram as primeiras portas. Às equipes de Suzano e de Francisco Morato. À equipe da SESEP – que eu persegui Brasil pela fora! – pelo profissionalismo e competência. Às estudantes do Pronatec, pelo terno compartilhamento de suas trajetórias pessoais – meu respeito e agradecimento.

Às amigas e aos amigos da FGV. Lívia Galvani, Erica Ruiz, Caio Penko, Renato Brizzi, Luisa Teixeira, Larissa Haddad, Fabio Andrade e Andrea Oliveira Gozetto.

À três pessoas fundamentais nesse processo: Kate Dayana, Marília Ortiz, Maria Cecília Gomes Pereira, estarei em dívida permanente com vocês. Obrigada pelos cafés, almoços, risadas e horas de conversa. Pelo nosso deslumbramento com o mundo. Pela parceria intelectual e militante. Pela vida.

Ao Fernando Burgos pelo CLIU, pela parceria nos projetos exitosos e naqueles nem tanto(!), pela leitura cuidadosa dos capítulos, pelas reuniões, pelos contatos em Brasília, pela força quando eu já tinha perdido, pelos quilômetros da Tribuna. Muito obrigada.

À Beatriz Souza pelos documentos da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo.

Às queridas Renata Braga e Kate Dayana pela elaboração das tabelas.

Aos colegas e companheiras(os) da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo, em especial a confiança e o convite da Anita Gea Martinez Stefani, meu respeito e estima. Pelo afetuoso companheirismo diário: Paulo Guerra Araújo, Ivy de Moraes e Flávia Castelhana! Agradeço à Cassia M. Costa, Rafael Ponsoni, Rafael Pinheiro, Mariana Scaff Haddad Bartos, Reinaldo de Freitas, Sandro Eli Malcher, Carolina Requena, Frederico Souza de Queiroz Assis, Pedro Ferraracio Charbel, Flávia Loss, Júlia Magalhães, Pedro Costa, Julia Gimenes de Menezes, Isadora Calil, Joo Hyun Ha, Wagner Artur de Oliveira Cabral, Angela Maria Moreira, Luiza Pinheiro, Lucia Chiba, Ana Maria Azevedo, Laila Bellix, Marcelo Costa e Gustavo Vidigal pelas parcerias. Pelo acolhimento inicial da Mayra Godoy Vieira e da Esther M. Leblanc. Algumas fontes de inspiração e parcerias imprescindíveis na prefeitura: Ciro Biderman, Daniela C. Swiatek, Darlene Testa e Camila Baraldi. Agradeço a confiança do Leonardo Barchini e às aulas diárias do mestre Vicente Trevas.

À querida professora Nadya Araújo por ter aceitado o convite para a qualificação e para a banca, mesmo estando em outras paragens à época. Pelas inestimáveis e precisas contribuições, pelo estímulo ao exercício intelectual e, principalmente, pelo exemplo de postura pessoal e profissional; minha profunda gratidão e admiração.

Ao professor Peter Spink pela memoráveis aulas, pela participação na qualificação e na banca e pela inspiração intelectual.

Ao meu orientador, Eduardo Diniz, por topar minha aventura, do Pajeú ao Pronatec.

À Capes e ao CNPQ pela bolsa integral.

## RESUMO

Este trabalho trata dos desafios de implementação em nível local do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec-BSM) a partir de uma perspectiva de gênero. A dissertação buscou problematizar o acesso de mulheres de baixa renda em cursos de qualificação profissional. A qualificação profissional tem sido alvo de políticas públicas desde a criação das primeiras escolas técnicas pelo presidente Getúlio Vargas, na década de 1940, até os dias de hoje. O Pronatec – vigente desde 2011 – configura-se atualmente como a política mais recente nesse campo de atuação. De abrangência nacional e coordenado pelo Ministério da Educação, o Programa, que prevê parcerias com outros ministérios e com outros níveis da federação para que seja executado, oferece diversas modalidades de oferta de cursos, dentre essas modalidades, a Bolsa Formação Trabalhador, a qual prioriza o ingresso do público beneficiário dos programas sociais do governo federal. Compreendendo a relevância do Pronatec no percurso das políticas de qualificação profissional no Brasil, esta dissertação o toma como objeto de análise buscando problematizar os desafios enfrentados em sua implementação e a relação desses desafios com a perspectiva de gênero. Como estudos de caso foram analisadas as experiências de implementação em dois municípios da região metropolitana de São Paulo: Suzano e Osasco. As fontes analíticas para o estudo constituíram-se: a) falas de gestores e gestoras nacionais, b) conteúdo dos materiais produzidos pelo governo federal para regular e orientar a execução do Programa nos municípios; e, finalmente, c) discursos das pessoas envolvidas na implementação local – de servidores(as) municipais, de funcionário(as)s das escolas e das próprias beneficiárias. A pesquisa identificou (1) a necessidade da construção de convergências entre as instituições para que o Programa<sup>1</sup> se efetive e, (2) a relevância das imagens de gênero que permeiam as ações de implementadores(as) de todos os níveis e que influenciam, por sua vez, o acesso de mulheres de baixa renda aos cursos de qualificação profissional em que sua presença é minoritária.

Palavras-chave: Pronatec, gênero; implementação, mulheres de baixa renda, assistência social; políticas sociais; Suzano, Osasco

---

<sup>1</sup> Nota da autora: neste trabalho a grafia "Programa" com a letra "P" maiúscula referir-se-á sempre ao Pronatec Brasil Sem Miséria.



## ABSTRACT

This dissertation problematizes the access of low-income women to vocational education, in which they are a minority. Vocational education is a state responsibility, and it has been an object of public policies since the creation of the first trade schools by President Getúlio Vargas, in the 1940s. This dissertation advances an analysis of Pronatec (National Program of Access to Professional Education and Employment), in its modality of “Workers’ Training Fellowship” (Bolsa Formação Trabalhador), implemented by the Ministry of Social Development since 2011. It does so by applying a gender perspective to the analysis of the program, but also attending to the challenges for its local implementation. The political importance of Pronatec—the most recent policy of its kind in Brazil—and its interesting institutional architecture make it a relevant case for the analysis of the challenges for its local implementation from a gender perspective.

This study is based on the analysis of the experiences of implementation of “Pronatec Brasil Sem Miséria” in two municipalities of São Paulo Metropolitan Region: Suzano and Osasco. These municipalities are pioneers in the execution of the program in the state. I analyze both the discourses of federal bureaucrats and the materials produced by the federal government to regulate and guide the execution of the program at the municipal level, and the discourses of actors involved in its local implementation. This research identified the extent to which discourses at these different levels converged or diverged, regarding both the necessary agreements that are required for an effective implementation of the program, and the gender images that permeate the actions of the bureaucrats involved in both levels. Ultimately, these two dimensions condition the access of low-income women to professional training.

Keywords: Pronatec; gender; implementation; low-income women; welfare; social policies; Suzano; Osasco.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Países da União Européia e incentivos à entrada no mercado de trabalho para o(a) 2º provedor(a)

Quadro 2: Classificação de políticas para as mulheres segundo Moser (1989)

Quadro 3: Ações de geração de emprego, renda e trabalho de governos subnacionais no Brasil

Quadro 4: Conjunto de Iniciativas do Pronatec

Quadro 5: Dispositivos legais do Pronatec e do Pronatec-BSM

Quadro 6: Matrículas Pronatec (2012) e Pronatec-BSM (2013) por região

Quadro 7: Síntese dos documentos de orientação sobre o Pronatec-BSM para os municípios

Quadro 8: Fluxo de implementação - prefeitura, governo federal e escolas

Quadro 9: Matrículas (2013) do Pronatec-BSM por sexo - Brasil e estado de São Paulo

Quadro 10: Performance estado São Paulo 2013 no Pronatec-BSM

Quadro 11: Tensões na implementação do Pronatec-BSM

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Programas integrantes do Plano Brasil Sem Miséria

Figura 2: Eixos do Plano Brasil Sem Miséria

Figura 3: Metas físicas do Plano Brasil Sem Miséria

Figura 4: Programas do Plano Brasil Sem Miséria nos eixos de proteção e promoção social

Figura 5: Estratégia de Inclusão Produtiva Urbana do Plano Brasil Sem Miséria

Figura 6: Página inicial do *site* <http://pronatec.mec.gov.br/>

Figura 7: O que é o Pronatec

Figura 8: Cursos Gratuitos

Figura 9: Página inicial do *site* do Plano Brasil Sem Miséria

Figura 10: Fluxograma da Pactuação

Figura 11: Guia de Cursos FIC

Figura 12: Quadro das Linhas de Ação do 1º capítulo do III PNPM

Figura 13: Arquitetura institucional de implementação do Pronatec-BSM

Figura 14: Localização de Osasco e Suzano na Região Metropolitana de São Paulo e no estado de São Paulo

Figura 15: Convite da formatura de Suzano, novembro de 2013

### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Dados de Osasco e Suzano

### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Matrícula por ofertante Pronatec-BSM – estado de SP

Gráfico 2: 20 principais municípios de São Paulo por matrículas do Pronatec-BSM 2013

### **LISTA DE ANEXOS**

Anexo I: Tabela de entrevistas

Anexo II: Tabela dos Cursos do Pronatec-BSM de Osasco e Suzano 2013

Anexo III – Tabelas de compilação das entrevistas com as soldadoras

Tabela A: DADOS PESSOAIS DAS ALUNAS

Tabela B: TRAJETÓRIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS

Tabela F: EXPECTATIVAS PROFISSIONAIS

Tabela C: TRABALHO DOMÉSTICO

Tabela D: LAZER E TEMPO

Tabela E: USO DE COMPUTADOR E INTERNET

Tabela G: CURSOS DO PRONATEC FREQUENTADOS

Tabela H: INSERÇÃO NO PRONATEC

Tabela I: SOBRE A ESCOLHA PELO CURSO DE SOLDA

Tabela J: IMPRESSÕES SOBRE A INFRAESTRUTURA DO SENAI

Tabela L: AVALIAÇÃO DO PRONATEC

Tabela M: MERCADO DE TRABALHO

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA - Associação Brasileira de Antropologia  
ABEP - Associação Brasileira de Estudos Populacionais  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CadÚnico – Cadastro Único  
CAD SUAS - Sistema de Cadastro do SUAS (Sistema Único de Assistência Social)  
CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica  
CEAPG - Centro de Estudos em Administração Pública e Governo  
CECF-SP - Conselho Estadual da Condição Feminina do estado de São Paulo  
CEDAW - Committee on the Elimination of Discrimination against Women  
CF – Constituição Federal  
CIT - Comissão Intergestora Tripartite  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social  
EGGSIE - Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EM – Ensino Médio  
FGV-EAESP - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas  
FIC - Formação Inicial e Continuada  
GPC – Gestão Pública e Cidadania  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IF – Instituto Federal  
IGD - Índice de Gestão Descentralizada do PBF  
IGD-M – Índice Municipal de Gestão Descentralizada do PBF  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
LAF – Lei de Acesso à Informação  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
MAG – *Metal Active Gas*  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MEC – Ministério da Educação  
MEI – Microempreendedor Individual  
MIG - *Metal Inert Gas*  
MJ - Ministério da Justiça  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MS – Ministério da Saúde  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NIS - Número de Identificação Social  
OI - organizações internacionais  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
ONG – organização não governamental  
OPM – organismo de política para as mulheres  
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PBF – Programa Bolsa Família  
PBSM – Plano Brasil Sem Miséria  
PLANSEQ – Plano Nacional de Qualificação Setorial  
PLANTEQ - Plano Nacional de Qualificação Territorial  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAS – Plano Nacional de Assistência Social

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
Pronatec-BSM - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego da modalidade Bolsa Formação Trabalhador executado pelo MDS no âmbito do PBSM  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais  
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo  
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS  
SAIP – Secretaria de Ações de Inclusão Produtiva  
SDTI – Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Inclusão de Osasco  
SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária do MTE  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte  
SEPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SESC – Serviço Social do Comércio  
SESEP - Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza do MDS  
SESI - Serviço Social da Indústria  
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
SINE - Sistema Nacional de Emprego do MTE  
SISTEC – Sistema de Informações da Educação Profissional e Tecnológica  
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Suzano  
SNA – Sistemas Nacionais de Aprendizagem  
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres  
SUAS – Sistema Único da Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde

TIG - *Tungsten Inert Gas*

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

UF - Unidade da Federação

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1 – Estado e políticas públicas sob a perspectiva de gênero</b>	
1.1. Esfera pública x esfera privada: as bases para o Estado androcêntrico.....	26
1.2.1. Estado de Bem-estar Social (Welfare state): modos de problematizar e medir segundo o gênero.....	36
1.2.1. Estado, Mercado e Família: bem estar pra quem?.....	39
1.2.2. Articulando esferas doméstica e laboral: o Estado de Bem-estar Social como uma das variáveis e a divisão sexual do trabalho .....	53
1.2.3. Políticas públicas, mulheres e gênero: situando o debate no Brasil.....	58
1.2.3.1. O movimento feminista e o Estado brasileiro: os avanços e a conformação de novas institucionalidades.....	59
1.3. Classificações de políticas públicas: políticas para mulheres, recorte de gênero e a busca pela autonomia.....	66
1.3.1 Políticas públicas: disputas, enfoques e controvérsias.....	66
1.3.2 Políticas públicas e feminização da pobreza.....	72
1.3.3. A incorporação da pauta de gênero nas políticas públicas no Brasil e a contínua tensão entre o “maternalismo” e a “via de direitos”: enfocando as políticas de geração de emprego, trabalho e renda.....	80
1.3.4 Entre a instrumentalização e a autonomia: os programas de transferência de renda condicionada.....	93
<b>Capítulo 2 - Desenredando o objeto: lugares e discursos onde se inscrevem o Pronatec-BSM</b>	
2.1. O PBF entre avanços práticos e institucionais.....	104
2.1.1 O PBF entre as críticas feministas.....	110
2.2. O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).....	121
2.3. O Pronatec e o Pronatec-BSM.....	139
2.3.1. O Pronatec no site do MEC .....	141
2.3.2 Instrumentos legais.....	149
2.3.2.1. A questão jurídica e o auxílio-estudantil.....	155
2.3.3. O Pronatec-BSM no site do Programa Brasil Sem Miséria.....	158
2.3.4. Documentos de orientação disponíveis no site do PBSM e do Pronatec para implementação do Pronatec-BSM.....	160
2.3.4.1. A implementação sugerida: detalhando a Cartilha “Pronatec Brasil Sem Miséria”.....	163
2.3.4.2 O Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC).....	168
2.3.5 Mecanismos de Controle: o IGD e o Acessuas Trabalho.....	174
2.4. Alguns comentários: a importância das experiências subnacionais e das metas físicas do PBSM.....	184
2.5 As mulheres que inovam!.....	192
2.5.1. O Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNMP) e a profissionalização de mulheres de baixa renda em ocupações com presença tradicional de homens .....	193
2.5.2. A campanha “Mulheres que Inovam”.....	198



<b>Capítulo 3 - Caminhos metodológicos</b>	
3.1. Por que o Pronatec Brasil Sem Miséria?.....	203
3.2 Por que o Senai?.....	204
3.3. Materiais: documentos e entrevistas.....	207
3.3.1. Documentos.....	207
3.3.2 Entrevistas.....	207
3.4 Por que Osasco e Suzano?.....	208
<b>Capítulo 4 - A implementação nos município e as imagens de gênero: os casos de Osasco e Suzano</b>	
4.1. Osasco.....	215
4.1.1. Habilitação da Prefeitura .....	217
4.1.2. Negociação de cursos.....	217
4.1.3. Mobilização dos(as) beneficiários(as).....	220
4.1.4. Pré-matrícula e 5.1.5 Matrícula.....	225
4.1.5. Aula inaugural.....	231
4.1.6. Acompanhamento dos beneficiários.....	231
4.1.7. Articulação com políticas públicas de trabalho e emprego.....	238
4.1.8. Atividade de formatura.....	238
4.2. Suzano.....	239
4.2.1. Habilitação da Prefeitura.....	241
4.2.2. Negociação de cursos.....	242
4.2.3. Mobilização dos(as) beneficiários(as).....	245
4.2.4. Pré-matrícula e 4.2.5 Matrícula.....	249
4.2.6. Aula inaugural.....	251
4.2.7. Acompanhamento dos beneficiários.....	251
4.2.7.1 Auxílio-estudantil.....	255
4.2.7.2. Registro e Sistematização.....	256
4.2.8. Articulação com políticas públicas de trabalho e emprego.....	257
4.2.9. Formatura.....	258
<b>Capítulo 5 – Considerações finais</b>	
5.1 Os diferenciais do caso: o Senai e as beneficiárias do PBF.....	262
5.2 Tensões ontológicas e práticas: reflexões a partir do Pronatec-BSM .....	263
5.2.1 Tensões práticas: um quadro resumo.....	264
5.2.2 Impasses do governo federal.....	266
5.2.3 Impasses e tensões do governo municipal: aportes a partir de Osasco e Suzano.....	272
5.2.4 O Senai e a gramática pública .....	280
5.2.5 A questão metropolitana e a especificidade de São Paulo: cadê o governo do estado?.....	282
5.2.6 E a ontologia? Tensões constitutivas da articulação entre promoção e proteção social.....	284
5.3 O Pronatec-BSM e o feminismo.....	287
Refefências Bibliográficas.....	290
Anexos.....	305



## Introdução

Este trabalho trata dos desafios de implementação em nível local do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec-BSM) a partir de uma perspectiva de gênero.

A pesquisa buscou responder às seguintes perguntas:

1. quais os desafios para a gestão local na implementação de uma política de qualificação profissional para o público de mulheres baixa renda?
2. como as percepções em termos de papéis de gênero orientam as ações de gestoras e gestores no processo de implementação do Pronatec-BSM?

O Pronatec é criado em outubro de 2011 com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica no país. Coordenado pelo Ministério da Educação e de execução municipal, o Programa prevê parcerias com outros ministérios, com a rede de instituições de ensino público de educação técnica e com os serviços nacionais de aprendizagem (conhecidos como Sistema “S”<sup>2</sup>). Estas características do Pronatec - elementos chave de sua escolha para este trabalho – o tornam relevantes por dois motivos: o primeiro, pelo fato dos cursos serem oferecidos preferencialmente pela rede pública de educação profissional e tecnológica e pelos serviços nacionais de aprendizagem e, o segundo motivo, pela modalidade do Programa executado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ter sido projetada para atender prioritariamente às beneficiárias e aos beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal.

Estes motivos tem a ver com a trajetória de políticas nacionais de qualificação profissional no Brasil, que historicamente estiveram a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e eram executadas por meio de convênios com entidades da sociedade civil. Além disso, as escolas de educação técnica federal – antigos CEFETs, hoje IFs – e

---

<sup>2</sup> Sistema S é o nome convencional do conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira de 1988: SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SESC (Serviço Social do Comércio), SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo), SEST (Serviço Social de Transporte), SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), SESI (Serviço Social da Indústria) e, por fim, SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial).

as escolas do serviço nacional de aprendizagem foram se configurando como espaços de excelência e de acesso não universal.

Ou seja, atrelar instituições de reconhecida excelência - por seu ofício e de acesso filtrado pela escolaridade e/ou pelo custo - ao público beneficiário do Bolsa Família, sabendo-se que a grande maioria desse público é constituída por pessoas em situação de vulnerabilidade social, em sua maioria mulheres e com trajetórias escolares não lineares, como público prioritário; pareceu-me uma conjunção interessante a ser investigada.

Ainda outra característica do Programa fez-se pertinente para a intenção que motivou este trabalho: a qualificação profissional, principalmente das áreas industriais, foi constituída historicamente como um espaço masculino, tanto no sentido de maior presença numérica de homens quanto no sentido mais simbólico de ocupações *de* homens. O Pronatec Brasil Sem Miséria – modalidade de parceria entre o MEC e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) -, ao priorizar o público beneficiário do Programa Bolsa Família para acessar os cursos oferecidos por essas instituições, está induzindo, nesses espaços, o ingresso de beneficiárias: mulheres, em geral negras e com percursos escolares e de ocupação não lineares.

Assim, a qualificação profissional para mulheres de baixa renda desenvolvida pelo SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) em parceria com o MDS, configurou-se como um caso pertinente às preocupações que motivaram esta pesquisa.

A execução do Programa prevê parceria com as prefeituras municipais e a distribuição das atividades pressupõe grande articulação entre o poder público local e o governo federal. Esta articulação tem a ver com o debate sobre as feições que tomaram o federalismo brasileiro nas últimas décadas e que abriram uma profícua agenda de pesquisa sobre a relação entre federalismo e implementação de políticas sociais (Arretche, 2009; Gomes, 2009; Melo, 2005; Abrucio, 2005 *apud* Bichir, 2011:24). Segundo Bichir (2011:25):

Nas relações intergovernamentais brasileiras, Arretche (2010) aponta a centralidade das capacidades institucionais dos municípios brasileiros que, se não são totalmente autônomos para decidir e legislar em matéria de política social, ainda têm algum espaço para decisões próprias quando se considera a implementação de diversas políticas

sociais no nível local. Entretanto, a efetiva capacidade de gestão dos municípios – que envolve dimensões financeiras, burocráticas, de logística, entre outros aspectos – tem sido pouco explorada especialmente nos estudos sobre o PBF. (Bichir, 2011:25)

No caso do Pronatec-BSM o espaço que os municípios têm para “decisões próprias” é bastante alargado em comparação ao Programa Bolsa Família (PBF), que a autora faz referência. Enquanto decisões importantes do PBF - programa de execução municipal - estão fortemente vinculadas ao nível federal via mecanismos de controle institucionais; no Pronatec, somente a homologação dos cursos que serão oferecidos, e que foram previamente escolhidos pelos municípios, fica a cargo do governo federal. O Programa, mesmo ainda não sendo uma política do tipo sistema único, já apresenta algumas semelhanças com tal formato por estar se configurando como uma política “guarda-chuva” - no sentido de normatização da área e da pretensão de agregar em rede todas as políticas brasileiras de educação profissional e tecnológica.

Na modalidade do Pronatec-BSM, são atribuições das prefeituras: a escolha das escolas que irão ofertar os cursos, quais cursos serão ofertados, o acompanhamento do público durante e depois de egresso dos cursos. Essa arquitetura supõe uma grande capacidade de gestão e articulação intramunicipal para que as prefeituras executem o programa. Assim, supõem-se que o êxito e o resultado da política estejam fortemente vinculadas às capacidades institucionais locais. Fato este que induz o diálogo com a agenda de pesquisa mencionada.

Agenda que parte de uma perspectiva crítica à tradição de estudos de políticas públicas por etapas ou ciclos (*policy cycle*) - em que as políticas poderiam ser analisadas a partir de fatias ou momentos: de elaboração de agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação –, tradição baseada em uma lógica racionalista que silencia sobre a simultaneidade complexa destes momentos na realidade, ainda mais verdadeira tal simultaneidade quando se analisa uma política em fase de consolidação, como é o caso do Pronatec. Logo, somente se entendermos o processo de implementação “como uma série de *decisões* e mesmo alterações em relação ao desenho original” e os resultados como produtos da articulação entre, de um lado, as “dinâmicas e escolhas institucionais locais” e, de outro, o “desenho da política definido no plano federal”

(Bichir, 2011:2), é que se pode pretender a aproximação da complexidade do Programa, bem como dos desafios correlatos.

Desse modo, o recorte da pesquisa buscou privilegiar as falas de gestoras, gestores, municipais e federais, estudantes e dos(as) parceiros(as) do nível local a fim de apreender o processo de implementação a partir das vivências quotidianas desses sujeitos e dos significados que atribuem a esse processo, levando-se em conta o que consideram como desafios enfrentados e a perspectiva de gênero que informa suas ações.

Os municípios selecionados, Osasco e Suzano, são casos relevantes para o estudo da implementação pois aderiram ao Programa ainda em 2011, estão localizados em extremos opostos da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e, devido a sua localização, apresentam dinâmicas singulares de interação com o município de São Paulo. Um fator relevante é onde o Programa está abrigado dentro da prefeitura: no caso de Osasco na Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) e, no caso de Suzano, na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). Ambos os municípios têm sido protagonistas em suas regiões para consolidação e expansão do Programa. A seleção dos casos não objetivou compará-los segundo critério de desempenho, mas problematizar e ilustrar o debate sobre implementação de uma política federal de execução municipal, na área do trabalho vinculada à assistência social e a perspectiva de gênero.

Uma vez entendido o processo de implementação, como uma série de decisões no nível local; são justamente os efeitos dessas decisões que o município toma – por meio dos(as) implementadores(as) locais - que geram consequências concretas para as pessoas, homens e mulheres atendidos pela política. Em outras palavras, a política chega nas pessoas mediada pelos atores e pelas atrizes locais, essa mediação por tratar-se de um espaço político – ainda que limitado – de liberdade de tomada de decisões, abre possibilidades em termos de transformação do sistema de gênero.

Essa transformação ganha traços bem concretos quando iluminamos as experiências dos casos dos cursos associados ao “universo masculino”. Quais são as barreiras e/ou os incentivos para a entrada de mulheres nesses cursos? Como ocorre o

acolhimento no Programa – desde a inscrição até a formatura - das mulheres que procuram cursos na área industrial, por exemplo?

Sugiro, neste trabalho, o exame da problemática sobre as transformações do sistema de gênero a partir da interrelação entre: 1) os desafios de implementação de uma política federal executada em âmbito municipal e as 2) imagens de gênero que orientam a ação dos(as) agentes implementadores(as) quando defrontam situações que contrapõem os estereótipos de masculino e feminino. Como é caso dos cursos de soldagem oferecidos pelos Senai para as beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Metodologicamente na análise dos desafios relacionados ao processo de implementação na esfera local, a coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas com gestores(as) federais e municipais, com a coordenação pedagógica da escola Senai parceira no município e com (ex)estudantes dos cursos oferecidos pelo Programa. O exercício, então, consistiu em 1) contrapor os objetivos do Pronatec-BSM, enquanto uma política pública, às dificuldades vocalizadas por esses(as) interlocutores(as) e 2) identificar como o sistema de gênero atravessa, e por vezes organiza, tais desafios.

Por que faz sentido colocar essa problemática para o Pronatec, uma política nacional pretensamente universal, ou seja, que não se propõe a ser uma política *para* mulheres, ainda que estas constituam a maior parte do público?

Essa pergunta nos leva ao primeiro capítulo, porque a discussão sobre a relação das “mulheres”, enquanto sujeito de direitos, e do “Estado”, enquanto configuração institucional salvaguarda de direitos, tem uma história anterior ao surgimento da temática de políticas de gênero. Para contar essa história de um ângulo feminista, fez-se uma breve digressão sobre a fundação da distinção da esfera pública e da esfera privada - em que a ideia de Estado está baseada na modernidade - e as críticas feministas a essa estruturação. As próximas sessões são dedicadas ao debate sobre os modelos de Estado de Bem Estar Social e às classificações de políticas públicas, em específico das políticas de proteção social e de trabalho, a partir da perspectiva de gênero. Isso significa que, dadas as diferenciações sociais entre ser homem e ser mulher na sociedade, os efeitos e impactos das políticas públicas também são diferentes para esses grupos. A ideia do capítulo é apresentar a literatura que, a partir dessa suposição, desenvolveu modelos de análise.

No segundo capítulo é apresentado mais detalhadamente o Pronatec Brasil Sem Miséria (Pronatec-BSM) a partir dos “lugares” institucionais e simbólicos que se entrelaçam em sua constituição como política pública. Primeiramente, situando-o como uma das ações de inclusão produtiva na atual estratégia de combate à miséria do governo federal, o Plano Brasil Sem Miséria. Parte deste capítulo é dedicado à descrição da campanha midiática "Mulheres que Inovam", outro *lugar* em que se insere o Programa. Detalha-se a campanha e também o Plano Nacional de Política para Mulheres (PNPM) - principal instrumento que orienta as diretrizes políticas da Secretaria de Nacional de Políticas para Mulheres (SPM) – especificamente sobre a questão da qualificação profissional para mulheres em áreas com tradicionalmente associadas ao estereótipo masculino.

O terceiro capítulo discorre sobre as escolhas metodológicas para a realização da pesquisa.

Aterrissamos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e nos municípios de Osasco e Suzano, no quarto capítulo, a fim de apreender o processo de implementação na visão dos implementadores(as). Este está formatado para apresentar as falas destes(as) atores e atrizes da esfera local segundo as etapas de implementação propostos pelo governo federal. O exercício de atribuição de sentidos pelos(as) participantes parte da premissa de que a forma como a gestão local entende os objetivos da política em questão, e seu próprio papel, são determinantes para a efetividade da mesma, principalmente quando se insere a questão de gênero na análise.

No último capítulo, dedicado às considerações finais, lê-se a sistematização dos aportes dos capítulos anteriores organizados em feixes de possíveis respostas às duas perguntas propostas por esse trabalho.





## Capítulo 1 – Estado e políticas públicas sob a perspectiva de gênero

*Apropriar-se do discurso e dominá-lo era apropriar-se do mundo e tentar o esboço de uma revolução simbólica inacabada – interminável? - que está no centro do movimento das mulheres. Uma grande aventura, em suma.*

Michelle Perrot, *As Mulheres ou os Silêncios da História*

Este capítulo tem o objetivo de apresentar os possíveis enquadramentos sobre a relação das “mulheres” com o “Estado” sob a perspectiva das políticas públicas e da crítica feminista.

As teorizações feministas sobre o Estado podem ser reunidas de maneira simplificada em três vertentes (Heinen, 2009:190): primeiramente, as marxistas e neomarxistas, que a desenvolvem, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, a partir da noção de patriarcado e de sua articulação com o capitalismo, salientam a família como espaço de opressão das mulheres e o Estado como extensão dessa opressão. A segunda vertente das autoras pós-modernas, para as quais o Estado não é objeto privilegiado devido à sua concepção foucaultiana de poder. E, finalmente, as feministas radicais, a partir das quais apresento as críticas sobre o Estado fundado numa tradição androcêntrica.

Primeiramente, há uma breve digressão sobre a fundamentação filosófica do Estado-nação construída sobre a distinção das atividades humanas entre esfera pública e esfera privada. A configuração do Estado-nação como Estado de Bem Estar Social - garantidor e provedor de direitos – ocorreu historicamente segundo essa diferenciação de esfera pública e de esfera privada das atividades humanas. A crítica feminista reside em evidenciar que essa distinção *público x privado* repousa sobre a naturalização de papéis diferenciados por gênero. O objetivo dessa digressão é esboçar uma meta-crítica sobre os limites do debate de políticas públicas e gênero, debate onde se insere este trabalho. Em outras palavras, este ângulo da crítica feminista revela que mesmo com o posterior reconhecimento da desigualdade de gênero e com subseqüentes ações do Estado no combate a essas desigualdades, as ideias centrais que conformam e modelam

essa instituição moderna foram elaboradas sobre uma divisão que, em si, é organizada em uma base androcêntrica, portanto discriminatória.

Feita a meta-crítica, a seção seguinte apresenta os modelos teóricos desenvolvidos para classificar os tipos de Estado de Bem Estar Social com o critério de gênero. Estes modelos tomam como parâmetro, em geral, a taxa de mulheres economicamente ativas. As próximas seções discutem propriamente os modelos de classificação e de análise de políticas públicas que reivindicam o viés de gênero como categoria organizadora da classificação. A última seção dedica-se aos debates sobre a polêmica do fenômeno de “feminização da pobreza” e a discussão sobre programas de transferência de renda condicionada focalizados a partir das críticas feministas.

### ***1.1. Esfera pública x esfera privada: as bases para o Estado androcêntrico<sup>3</sup>***

Depois da luta das sufragistas e a busca pelo status de cidadãos que inauguram a presença das mulheres como sujeito político na arena pública no século XX, as reivindicações do movimento feminista das décadas de 1960 e 1970 – da chamada segunda onda<sup>4</sup> do movimento feminista– avaliavam que a garantia formal-legal de

<sup>3</sup> Androcentrismo refere-se às práticas que baseiam teoria e prática na experiência dos homens, mascaradas de experiências 'humanas' e que contam como fontes de conhecimento 'generalizadas' (Code, 2000:20 *apud* Oliveira e Amâncio, 2006:598).

<sup>4</sup> “O debate político e intelectual do feminismo em geral aponta três ondas do movimento feminista. A primeira teria origem com as demandas pelo direito à igualdade de direitos civis, principalmente ao voto, e tem como marco a obra de Mary Wolstonecraft, publicada em 1792. A segunda onda teria seu início na década de 1960, com o surgimento da categoria gênero e a principal reivindicação de que o pessoal é político. Nessa segunda onda, a principal crítica do feminismo é ao patriarcado. A terceira onda se inicia na década de 1990, e nela ganham força de temas culturais mais gerais, a partir do feminismo, e não somente dizendo respeito às mulheres: dessa forma, as mulheres lutam pela libertação da sexualidade em geral, e não somente da sua sexualidade. Além disso, o feminismo se alia a outras transformações culturais em um mundo global (GOHN, 2007). Nancy Fraser, por sua vez, fala em duas ondas, sendo que a segunda onda, em sua análise, pode ser dividida em três fases. A primeira fase, iniciada nos anos 1960, está relacionada ao surgimento da nova esquerda e a demanda para que o pessoal e o privado se tornassem políticos. Com isso, a rígida separação entre o mundo privado e o mundo político, típica da ideologia liberal, passa a ser fortemente questionada. A segunda fase, que se inicia com o declínio dos regimes socialistas e a ascensão do neoliberalismo, é caracterizada pelo culturalismo e pela demanda por reconhecimento. A terceira fase diz respeito à crescente globalização mundial, em que as demandas feministas são mal enquadradas pelas instituições políticas existentes. Dessa forma, a demanda passa a ser por representação, não apenas no sentido de dar voz política às mulheres, mas de que suas demandas de redistribuição e reconhecimento sejam devidamente tratadas pelas instituições políticas, por meio de uma abordagem transversal, do ponto de vista temático, e transnacional, do ponto de vista territorial (FRASER, 2007). CYFER, I.; NEVES, R. Entrevista com Nancy Fraser in *Redistribuição, reconhecimento e representação*:

igualdade de direitos não impedia a opressão no âmbito das relações privadas e, mais do que isso, que a configuração das relações privadas guardava inerente relação com as (im)possibilidades das mulheres no âmbito público. A segunda onda do movimento feminista ficou marcada pela afirmação de que “o pessoal é político”. Embora limitante da complexidade das questões em debate, para Biroli e Miguel (2012), tal afirmação expressa: “de maneira sintética e aliciadora o fato de que as fronteiras convencionais entre o público e o privado servem, em primeiro lugar, para mascarar formas de dominação que possuem um impacto maiúsculo em todas as dimensões da ação política” (Biroli e Miguel, 2012:8).

O avanço das formulações feministas gera, assim, um questionamento das bases filosóficas em que estão amparadas as principais instituições da modernidade: Estado e Mercado. Tais formulações, ao questionarem a noção própria de *um* sujeito de direito universal, denunciam suas bases conceituais androcêntricas.

A mudança da pauta feminista da primeira para a segunda onda lançou desafios de ordem teórica e política muito relevantes. Duas interpretações sobre o legado da discussão de que “o pessoal é político” se fazem pertinentes para este trabalho.

A primeira é entendê-la como uma reivindicação de ampliação de atuação da esfera do Estado para além do mundo público, ampliação em que o Estado começaria a avançar em esferas impensáveis para o liberalismo político clássico, o mundo privado. Esta reivindicação de que o “o pessoal é político” questiona a noção de direito à liberdade e à privacidade que acomodavam até então as regulamentações legais em matéria dos limites de atuação e competência do Estado em relação aos espaços privados, dentre eles, a família. Essa reivindicação engendra questões para serem refletidas sobre a pertinência, as capacidades e os instrumentos do Estado para ampliar seu escopo de regulação e de atuação em direção a esses espaços privados. Essa interpretação é relevante do ponto de vista da possibilidade de alargar a democracia, no sentido de o Estado garantir o acesso a mais direitos, de extensão de direitos. A demanda pela extensão desses direitos revela que metade de seus cidadãos nacionais, *as* cidadãs, os têm muitas vezes negados e prejudicados em espaços, ou por motivos,

---

*diálogos sobre igualdade de ...* Belém: IDESP; Brasília: IPEA, 2011, p. 202. A longa transcrição do trecho buscou evidenciar que o significado e a classificações da história do feminismo é um debate em aberto

privados. Dessa forma, tal interpretação não chega a questionar o “quadro conceitual que fundamentava e definia esses direitos” (Biroli e Miguel, 2012:7), mas opera na chave de estender direitos na base da democracia liberal.

A segunda interpretação diz respeito ao desafio lançado à teoria política (que repercute, por sua vez, na ação política) e que, segundo Biroli e Miguel “nos obriga a repensar nossos modelos, desde suas bases”, pois esta segunda interpretação de que “o pessoal é político” questiona a dicotomia entre o público e o privado e os consequentes deslocamentos na compreensão do sujeito e da identidade política. Em outras palavras, esta crítica, atribuída às feministas radicais, não está reivindicando atuação do Estado para o universo das relações privadas, está explicitando que a *definição* dos elementos que constituem cada esfera, e o fato de uma estar sob o crivo do Estado e a outra, não, é uma definição, em si, política; estando as consequências dessa definição invisíveis. É com essa crítica do feminismo radical ao pensamento estruturado pelo gênero que diversas disciplinas – incluindo a filosofia, como se verá na argumentação de Puleo (2004) – vivem, a partir dos anos 1970, uma reviravolta epistemológica. A chamada terceira onda do feminismo é fruto desta reviravolta e congregará autoras(es) e tipologias da crítica feminista à ciência<sup>5</sup> como projeto e prática.

Kritsch (2012), ao abordar os principais aspectos da crítica feminista a essa dualidade entre o público e o privado, atribui a Simone de Beauvoir a elaboração (e a propagação nos círculos intelectuais da época) da ideia de que a dominação das mulheres se estende por todos os aspectos de suas vidas e de que são mantidas em lugar inferior por todo o conjunto da civilização. Kritsh argumenta que ainda nos anos 1970, seguindo esta linhagem inaugurada por Beauvoir, é elaborado o conceito de *patriarcado* (Millet, 1969; Firestone, 1970 *apud* Kritsh, 2012:18): o de uma instituição social que se caracterizaria por “valorar e significar positivamente a sexualidade masculina”, fazendo dela a justificação do poder dos homens sobre as mulheres em praticamente todas as

---

<sup>5</sup> Segundo Oliveira e Amâncio (2006:597): “Uma das principais preocupações do feminismo de Terceira Vaga tem sido a crítica feminista à ciência e os estudos feministas da ciência. Animadas por um espírito crítico e reflexivo, essas críticas emergem a partir dos anos 1970 e estendem-se a quase todas as disciplinas do conhecimento científico. Logo no pós-guerra, Simone de Beauvoir empreende uma série de críticas aos pressupostos androcêntricos quer da filosofia, quer da ciência e da sua persistência em apresentar uma visão do mundo centrada na qualidade referencial do masculino e da alteridade do feminino. A evidência de que a maioria dos cientistas são homens, a denúncia do androcêntrismo na produção científica e a preocupação em construir modelos de ciência politicamente implicados são alguns dos pressupostos da crítica feminista à ciência”.

“instituições sociais, políticas, econômicas e, sobretudo na família”. Dessa monta, o movimento feminista lutou por direitos iguais em todas as instituições passíveis de serem legisladas, com ênfase no mercado de trabalho, onde as desigualdades são mais facilmente mensuráveis e, onde, numa sociedade capitalista de mercado como a que vivemos, o acesso a renda permite acesso a outros bens e direitos, inclusive os de proteção social e previdenciários.

Porém, afirma Kritsh, (2012) essa ênfase na justiça e na igualdade parte de uma compreensão do Estado “como arena idealmente neutra” em que as pessoas perseguem seus interesses, máxima do pensamento ocidental liberal desde Kant - em que as ideias de *liberdade* e *igualdade* são tomadas como premissas de todos os seres humanos e a justificação do Estado enquanto instituição reside no fato dele salvaguardar esses dois valores. E qual é a crítica feminista sobre esta formulação? Ao explicitar que esta preocupação tradicional da filosofia e da teoria política desenvolve-se ancorada sobre a premissa da distinção entre vida pública e vida privada. E, neste modelo clássico, as preocupações acerca da justiça e da igualdade não se estendem ao mundo privado. Quais as consequências dessa distinção? Quais argumentos sustentam esta distinção liberal entre mundo público e mundo privado?

A primeira consequência é de ordem bastante prática e pode ser ilustrada com um exemplo atualíssimo: a violência contra a mulher.

A partir desta perspectiva, o conceito jurídico de privacidade pode proteger, e protegeu, o lugar do espancamento, do estupro conjugal e do trabalho explorado das mulheres; preservou as instituições centrais pelas quais as mulheres são privadas de identidade, autonomia, controle e autodefinição; [...] Este direito à privacidade é um direito de homens de 'serem deixados em paz' para oprimir as mulheres, uma por vez. [...] **É uma divisão bastante material que mantém o privado fora do alcance da reparação pública e despolitiza a sujeição das mulheres dentro dele.** (MacKinnon, 1987:101 *apud* Kritsch, 2012:37-8)<sup>6</sup>

Uma breve leitura dos índices de violência contra a mulher no mundo e, especialmente no Brasil, ademais dos avanços democráticos conquistados, sugere que a crítica continua, infelizmente, absolutamente atual.

---

<sup>6</sup> Todos os **grifos** nas citações que seguem neste trabalho não são dos materiais originais.

Outra consequência, agora do ponto de vista teórico, é a abstração do âmbito doméstico que o relega ao “esquecimento teórico”, ou seja, subtrai-o do âmbito do Estado e da sociedade civil, deixando-o fora do âmbito público, portanto fora do exame – formal – a que as outras instituições são submetidas, de busca pela igualdade e pela justiça. Ora, se a casa e o espaço doméstico são os espaços reservados às mulheres (às suas sociabilidades, experiências e possibilidades) e o âmbito público - reservado às possibilidades, sociabilidades e experiência dos homens – este último é plasmado segundo essa experiência objetivamente determinada por gênero, a dos homens. Ou seja, é na gramática da criação do indivíduo – homem - como sujeito de direitos - que vão ser fundadas as estruturas políticas que os garantem.

A consequência disso é que a separação entre público e privado é apresentada como uma divisão *dentro do mundo – mental – dos homens*, isto é, com uma diferenciação interna ao próprio domínio masculino, que seria expressa não somente pela dicotomia público/privado, mas também por outras similares, a saber: sociedade/Estado, liberdade/coerção, social/político – todas elas divisões dentro do mundo dos homens (Pateman, 1989:121 *apud* Kritsch, 2012:30)

Segundo essas autoras, os padrões a serem seguidos foram formatados a partir dessa divisão marcada por papéis diferenciados de gênero. Desta constatação, é que uma corrente feminista passou a reivindicar a emancipação pela via da *autonomia* – e não pela via da igualdade, que suporia uma *igualdade no masculino*. A via da autonomia, por sua vez, supõe disputa de poder e possibilidade de rejeição de padrões segundo autodefinição e autodeterminação. Parte da tarefa estaria em mostrar como os “padrões filosóficos que reivindicam um *status* universal e objetivo, refletem intenções mais amplas de masculinidade, o que geraria injustiça para as mulheres” (Kritsch, 2012:23).

O que sustenta esse pressuposto sobre o qual se desenvolvem todas as correntes da filosofia política moderna é que os papéis estão fixados biologicamente, um para a reprodução da vida (maternidade, cuidados, necessidades físicas e emocionais) e o outro – dada sua “superioridade” - para o trato dos assuntos públicos. Esta divisão sexual do trabalho organiza espaços e sobredetermina as possibilidades de (auto)realização para cada gênero em todos as esferas da vida e em todos os espaços sociais. Tal argumentação parece bem pertinente quando se observam, por exemplo: a contínua

distribuição desigual do trabalho doméstico, a noção de que o trabalho doméstico é algo menor, o senso comum de 'inadequação' da mulher para certas tarefas no âmbito público e a invisibilidade da natureza política da família. Os avanços nos direitos e os avanços das realizações das mulheres têm sido de vulto em todo o mundo, porém algumas persistências – a exemplo da segregação ocupacional de áreas e postos de trabalho e a constância da divisão sexual do trabalho doméstico – ratificam a atualidade da crítica. A argumentação caminha no sentido de demonstrar que as desigualdades entre homens e mulheres no mundo público estão muito fortemente relacionadas à configuração do universo familiar.

Para além da luta pela democratização das relações na esfera familiar e pela reavaliação do trabalho reprodutivo; no nível teórico, as feministas têm questionado a estrutura de pensamento dual hierarquizante que reifica e naturaliza a opressão. Neste ponto, o exercício de reconsideração de nossos modelos “desde suas bases” ultrapassa a questão 'das mulheres' enquanto sujeitos específicos, mas diz respeito ao projeto coletivo de sociedade que se almeja. Nas palavras de Kritsch:

Como se pode notar, algumas teóricas do feminismo afirmam que a separação liberal entre público e doméstico é fundamentalmente *ideológica*, pois apresenta a sociedade a partir de uma perspectiva masculina tradicional (patriarcal), baseada em pressupostos diversos sobre as distintas naturezas e diferentes papéis considerados *naturais* de homens e mulheres; e que, concebida desta maneira não pode servir como um conceito central de uma teoria política que procura incluir a todas e todos” (Kritsch, 2012:41)

Estas perguntas seguem em aberto tanto para as correntes liberais quanto para as feministas e, mais abrangentemente para as fronteiras do pensamento humano:

... seria possível formular respostas plausíveis [...] que não operassem com as dicotomias utilizadas até aqui, público *versus* privado, esfera política *versus* não política? Será possível abandonar a tão arraigada lógica dual herdada do racionalismo e do iluminismo europeu?” (Kritsch, 2012:41)

Se, por um lado, a permanência do dualismo hierarquizador na estruturação do pensamento é um dado permanente, por outro, as conformações dos discursos de justificação da opressão são historicamente situados, dinâmicos e variados. Puleo



(2004) afirma que a desigualdade entre homens e mulheres encontra sua justificação em discursos legitimadores que variam ao longo da história.

A autora localiza quatro matrizes desses discursos: a) o discurso mítico de Pandora, b) o discurso religioso (no pecado de Eva), c) o discurso científico e, finalmente d) o filosófico. Sua argumentação é de que na Antiguidade e na Idade Média, os discursos mítico e religioso, respectivamente, foram hegemônicos na justificação ideológica da desigualdade. Porém, com a criação do Estado-nação secular, são os discursos filosófico e científico que passam a vigorar, pois a justificação do sistema de gênero sempre se faz na linguagem e com as categorias conceituais de cada época.

Sobre o discurso científico, a autora afirma:

lembramos o caso da exclusão das mulheres da cidadania no momento da instauração das democracias modernas: célebres médicos-filósofos como Cabanis fundamentaram o não-reconhecimento dos direitos políticos como o voto, com sua teoria da debilidade cerebral da mulher e com os preceitos da Higiene, que recomendavam sua dedicação integral à maternidade. (Fraisse, 1989 *apud* Puleo, 2004:14)

É sobre o discurso filosófico – que inclusive alimenta e baliza o científico – que a autora desenvolve sua argumentação ao tentar responder a pergunta: *a filosofia tem gênero?* Puleo afirma que o *gênero* da filosofia pode ser buscado nos discursos de legitimação da ideologia sexual. Este discurso é parte constituinte dos elementos que conformam o sistema de gênero – ou seja, especificam o que é de um e de outro sexo e 'explicam' a hierarquização; tais discursos:

legitimam a ordem estabelecida, justificam a hierarquização dos homens e do masculino e das mulheres e do feminino em cada sociedade determinada. **São sistemas de crenças que especificam o que é característico de um e outro sexo e, a partir daí, determinam os direitos, os espaços, as atividades e as condutas próprias de cada sexo.** (Salzman, 1992 *apud* Puleo, 2003:15).

A resposta à pergunta se a filosofia tem gênero é um 'sim' historicamente situado. A autora distingue quatro momentos ao longo da história do pensamento filosófico mostrando seu poder como ideologia ou como força crítica com potencial emancipatório. Os quatro momentos são a) de desconstrução da genealogia, b) de busca

por um *corpus* filosófico não sexista, c) de reconhecimento das filósofas e d) dos debates internos que mostram a força do pensamento feminista no âmbito da filosofia, um pensamento que já gera teorias próprias que debatem entre si.

A primeira desconfiança sobre o *gênero* da filosofia é, segundo Puleo, marcado pelo olhar crítico do feminismo dos anos 1970, em que o primeiro exercício consistiu em encontrar proposições manifestamente machistas nos textos dos grandes pensadores ou seja, desconstruí-los em sua genealogia. Este momento é fundamental pois desvenda a:

cara simbólica das relações concretas” (Guillmaumin, 1992). As relações de poder concretas, a distribuição dos papéis e do status em nossa sociedade têm uma face simbólica, um discurso que o justifica e que o retroalimenta. O discurso filosófico forma parte substancial da rede de relações de poder. (Puleo, 2003:16)

Parte desse desvendamento são as críticas à incoerência dos princípios pretensamente universais de pensadores clássicos, como também argumentou Kritsh (2012). Puleo (2004) cita os exemplos de Rousseau e Kant – de vertentes diferentes dentro da filosofia política -, mas que o olhar feminista crítico identifica certa coerência interna a esses pensadores, uma vez que operam na divisão entre mundo público e privado:

liberais, como Kant, quanto os republicanos, como Rousseau, estão pensando em um modelo de sociedade burguesa no qual as mulheres vão estar em casa garantindo a infra-estrutura do homem produtor, que sai ao mundo do trabalho assalariado e da política. No âmbito do público é considerado superior, mas secretamente se apóia num mundo doméstico no qual se tem marginalizado as mulheres (Cobo, 1995 *apud* Puleo, 2003:17).

As transformações na fundamentação do discurso e no mundo concreto são grandes, mas a pergunta sobre o que permanece pode ser respondida na ideia de sistema de gênero, em que apesar das mudanças, seguimos observando uma mesma justificativa de dois elementos deste sistema: os *papéis* e o *status*. Por *papéis* entende-se a divisão sexual do trabalho com a correlata diferenciação de dois âmbitos: o mundo do público e o mundo do doméstico/privado. Este último é o mundo das necessidades corporais,

sexuais e afetivas, de se alimentar, descansar; satisfeitas pelas tarefas femininas do cuidado. O *status* diz respeito à hierarquia entre os dois gêneros que marca a desigual valoração dos papéis do mundo público e doméstico, em que o público é socialmente mais valorado.

A redefinição da cidadania é hoje um tema constante dentre os debates do *corpus* filosófico feminista, ela esbarra numa questão muito cara que é a do sujeito. A perspectiva desconstrutivista evidencia a heterogeneidade do sujeito, fragmentando-o em múltiplas e fluidas identidades/ papéis/ opressões, em que a condição de mulher não se sobrepõe necessariamente às outras presentes, mas é uma dentre à inumerável multiplicidade de pertenças - de sujeitos que não podem ser reduzidos a categorias totalizantes e totalizadoras por seus atributos fenotípicos ou de classe. Para algumas correntes do femismo, é imprescindível estarmos conscientes das diferenças entre as mulheres e destas múltiplas determinações de classe, raça, etnia etc. Adotar a identidade de gênero seria uma estratégia de empoderamento para constituição de sujeitos políticos coletivos. A discussão sobre a procedência e a (im)possibilidade de sujeitos constituintes é uma questão que segue em aberto para as correntes feministas e pós-modernas.

Outro tema em pauta dentre as discussões feministas atuais – e que nos encaminha para a próxima seção deste capítulo – é sobre a ética do cuidado. Puleo afirma que o pensamento moral do cuidado tem sido menosprezado dentro da tradição filosófica, esta autora propõe que *justiça* e *cuidado* são duas vozes diferentes dentro da moral.

Essa proposta deu lugar a uma profunda polêmica porque muitas feministas consideram que Gilligan se equivoca e assume para as mulheres valores tradicionais nascidos da opressão, valores que se formaram nas tarefas de serviço aos demais no âmbito doméstico. Dado que o que fazemos habitualmente modela nossa forma de pensar e ser, não estaríamos confirmando as mulheres nos papéis tradicionais ao exaltar a ética do cuidado? A polêmica continua aberta e não faltam posições intermediárias que buscam compatibilizar as exigências de justiça e a revalorização do cuidado. (Puleo, 2004:29)

Quais as possibilidades abertas para construir instituições e fomentar valores de fato inclusivos e democráticos, como a valorização do cuidado, sem contudo recair em essencialismos ou apelar ao pensamento dualista e androcêntrico?

Por outro lado, algumas mudanças muito concretas na sociedade têm trazido para a agenda temas que transbordam do domínio das preocupações filosóficas para a vida comum de maneira bem direta. As novas estruturas familiares, a composição etária da população, a entrada massiva e permanente das mulheres no mundo do trabalho remunerado são algumas delas.

Dentre estas mudanças, se se avalia brevemente a estrutura etária da população, por exemplo, e sua projeção para vinte, trinta anos, o envelhecimento é, sem dúvida, um tema que traz à tona essa discussão sobre a dimensão (e o valor) da ética do cuidado. Além disso, as taxas em todos os países da entrada progressiva das mulheres no mundo do trabalho externo à casa (formal ou informal) exige cada vez mais do Estado investimento em políticas públicas para o cuidado de crianças (e pessoas dependentes) e, também, demanda políticas positivas e de ação afirmativa em vista à constância das desigualdades de gênero em termos salariais e no acesso a cargos e ocupações. A queda da taxa de natalidade tem sido objeto de preocupação e de ação política em diversos países, objeto este que está diretamente associado à autonomia das mulheres.

Qual a capacidade do Estado de Bem Estar Social lidar com estes novos arranjos? Qual a disposição da sociedade de arcar coletivamente e revalorar o trabalho doméstico – tão fundamental para a manutenção da vida – realizado até então pelas mulheres? Qual possibilidade do Estado reconhecer, e garantir direitos, à diversidade de sujeitos e grupos agora não mais identificados a um ideia liberal universal abstrato de indivíduo e nem a uma classe ou a uma identidade sobredeterminante, mas pertencentes a múltiplas determinações – de gênero, religião, idade, raça/etnia, orientação sexual etc? Determinações múltiplas que, por sua vez, interpelam o pensamento dualista. Quais as possibilidades colocadas para um redimensionamento das esferas pública e privada a partir dessas novas configurações e necessidades sociais?

Estas perguntas requerem uma revisão bastante profunda nas escolhas coletivas da sociedade e, conseqüentemente, uma revisão crítica também sobre as formas de

gestão e de administração pública; principalmente sobre as categorias conceituais que as orientam e, finalmente, sobre os efeitos gerados no processo desta objetivação.

Esta seção não pretendeu esgotar o debate e nem o conjunto de autoras(es) que têm trabalhado com essas questões, mas por pinceladas sobre as principais críticas feministas ao aparato conceitual estruturador da ideia de Estado nacional como garantidor de direitos, problematizar os limites postos a ação política feminista e às políticas públicas que visam combater às desigualdades de gênero.

### **1.2.1. Estado de Bem-estar Social (*Welfare state*): modos de problematizar e medir segundo o gênero**

Esta seção está organizada da seguinte maneira: a primeira parte é dedicada à conceituação do Estado de bem-estar social e aos aportes que reelaboram essa conceituação a partir da perspectiva de gênero. Tal conceituação é baseada em arranjos variados de combinação entre Estado, mercado e família na provisão de bens sociais, considerados fontes de bem estar (Esping-Andersen, 1991; 1995). A tipologia de Esping-Andersen (1991; 1995) não passa ileso à crítica feminista sobre a família, sobre a fonte de bem estar “família” ser consequência, em grande parte, do trabalho não remunerado das mulheres na esfera doméstica. Uma primeira percepção a partir dessa crítica, e que organiza a elaboração de modelos a partir da sensibilidade com a questão de gênero, é que os diferentes arranjos (regimes de Estados de Bem-estar) geram incentivos e proporcionam possibilidades diferentes para a entrada das mulheres no mercado de trabalho a depender das características institucionais de cada país. Assim, uma das vertentes de estudos do Estado de Bem-estar Social sensível à questão de gênero diz respeito a essa mensuração das políticas – principalmente de proteção social e de serviços – que estruturam o Estado, uma vez que elas permitem um maior ou menor acesso das mulheres ao trabalho remunerado.

Há distintas formas de fazer essa medida, autoras e autores têm se dividido entre aqueles(as) que utilizam a quantidade de mulheres no mercado de trabalho, entendendo essa entrada como ganho de autonomia, outros modelos que utilizam o emprego do tempo, ou seja, o quanto a provisão de serviços de cuidado (pelo Estado ou de maneira privada) libera tempo das mulheres ou quanto as decisões internas ao casal incidem em

usos de tempo diferentes e também modelos que combinam essas duas medidas. Essa elaboração tem um pano de fundo que é o reconhecimento que as mulheres – ainda principais responsáveis pelo trabalho doméstico dentro de casa – têm que fazer combinações entre vida doméstica e vida laboral. Nesses modelos, as trajetórias individuais, grosso modo, são constrangidas pelo tipo de regime de *Welfare* e pelo recorte de renda em que se está inserida(o).

A segunda seção é dedicada aos modelos que tomam o Estado de Bem-estar como variável macrossocial. As diferentes formas de articulação entre vida laboral e doméstica são medidas, neste modelo, não só segundo os constrangimentos gerados pela configurações do *Welfare*. A tipologia desenvolvida por Hirata e Kergoat (2002) por exemplo, a partir de mais de vinte anos de pesquisa com comparações internacionais entre Brasil, França e Japão leva em conta outras variáveis: como as características do mercado de trabalho e da divisão interna de tarefas entre o casal no âmbito da casa além das características do tipo de Estado de Bem-estar Social de cada país. Outro conjunto de autoras e autores têm questionado a análise unicamente “feminista” do Estado de Bem-estar e tomam o gênero como uma das intersecções de diferença e desigualdade que sofrem grupos específicos com idade, renda, cor/etnia diferentes (Simon-Kumar, 2011).

As reconfiguração do *Welfare State*, a partir da crise do petróleo e a correlacionada crise fiscal dos anos 1970, resultaram em reformas liberalizantes que produziram impacto nas políticas de proteção social em todo o mundo. A década de 1970 também é palco da reaparição das mulheres como ator político. O processo da incorporação da pauta de gênero ou da agenda de políticas para mulheres a partir daí tem sido descrito tentando discernir as forças que atuaram historicamente nesse processo e avaliando suas consequências tanto em relação às formas institucionais (e de gestão) que foram sendo engendradas na máquina estatal - para dar resposta às demandas desse 'novo' sujeito político -, quanto em relação aos resultados alcançados em termos de equidade. Internacionalmente destacam-se a I Conferência Mundial México 1975 sobre a Mulher e depois a Conferência de Beijing em 1995 com a construção de uma plataforma de compromisso político dos países no combate à desigualdade de gênero.

Um dos efeitos das reformas liberalizantes, os ajustes fiscais, que repercute no tipo de reforma no *Welfare State* é a passagem do paradigma de políticas universais para políticas focalizadas com a justificativa de otimização e eficiência no uso de, agora então supostamente escassos, recursos públicos. Pautada pelo aporte do *New Public Management*, além da “otimização” e “eficiência”, a focalização também é defendida como forma mais apropriada de atender à complexidade das demandas de uma sociedade em transformação. Ocorre, então uma combinação inesperada de parte desses dois discursos – o direito das mulheres e o neoliberalismo - no âmbito das políticas de combate à pobreza: é o início dos programas de combate à pobreza focalizados nas mulheres, que as interpretam, em geral, como meio de combate à pobreza da família e não do ponto de vista da autonomia, pelo menos na primeira geração desses programas. Especificamente na área de combate à pobreza, é o *frame* de “feminização da pobreza” que informa tais políticas. Estas políticas, materializadas em programas e projetos, são em larga medida frutos de organismos internacionais que injetavam recursos em projetos informados por esse enquadramento em todo o mundo.

Desenvolvem-se, paralelamente, modelos de análise de políticas públicas com sensibilidade de gênero que partem de um pressuposto semelhante ao primeiro grupo de autoras(es) citadas(os): no que tange à ideia do acesso a renda que gera autonomia e contribui para diminuir desigualdades. Embora o acesso, nesses programas, seja sempre condicionado à imagem de gênero feminino – ele continua sendo um indicador razoável e útil para avaliar autonomia e as variações de desigualdades. Assim, os novos modelos avaliam as políticas focalizadas em termos de incentivos gerados para a entrada no mercado de trabalho e mais amplamente de acesso à renda. Há uma seção dedicada a esse debate.

Vê-se que são níveis de análise que diferenciam os dois grupos, um “macro-social” ou seja, do resultado da combinação de políticas do *Welfare* como um todo e o resultado gerado em termos de autonomia para as mulheres. E, um segundo nível de analisar uma política com o critério de gênero, ou seja, se se leva em conta em sua elaboração a mulher como sujeito de direitos e quais são os efeitos gerados em termos de autonomia, em geral econômica, e de reconfiguração do sistema de gênero. Uma terceira maneira de avaliar é justamente por meio da articulação desses níveis. O

caso dos programas de transferência de renda condicionada são um exemplo pertinente para essa forma de avaliação. Pois, no caso dos programas focalizados nas mulheres pobres que devem cumprir condicionalidades – referente ao cuidado de filhos ou trabalhos comunitários, entre outras – se tal política está inserida em um contexto macrossocial em que há acesso a outros serviços públicos, pode haver ganhos de autonomia além da amenização da pobreza da família (que em geral é o objetivo desse tipo de programa). Há ainda posições que destacam a centralidade do acesso à renda para as mulheres principalmente em contextos de extrema miséria, em que tal acesso já se constitui, em si, em ganho de autonomia apesar das condicionalidades e da ausência de uma estrutura de *Welfare*. Essa discussão encerra o capítulo apresentando as críticas feministas aos programas de transferência de renda focalizados nas mulheres

### **1.2.1. Estado, Mercado e Família: bem estar pra quem?**

A discussão sobre o Estado de Bem-estar Social remete necessariamente à dimensão redistributiva. Segundo Esping-Andersen (1991), o relacionamento entre capitalismo e bem estar social era objeto de preocupação dos economistas políticos clássicos já no século XIX – liberais, conservadores e marxistas que propuseram respostas evidentemente muito diferentes. Um complicador desta relação aparece com as nascentes democracias e a ampliação da participação política com a conseguinte conquista de direitos das massas operárias. Esping-Andersen (1991) afirma que a questão central entorno do debate sobre o *Welfare State* (Estado de Bem-estar Social) é saber se a democracia pode desfazer as divisões de classe e as desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo. Para responder a essa questão propõe uma reconceituação do Estado de Bem-estar Social passando a considerar “de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” e a entendê-lo também como modelador das relações sociais, em suas palavras “O *Welfare State* não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija – a estrutura de desigualdades é, em si, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais” (Esping-Andersen, 1991:101-104). Uma vez que a preocupação deste trabalho passa pela desigualdade de gênero como relação social



problemática, faz-se pertinente um aprofundamento sobre as influências e efeitos do Estado de Bem-estar no ordenamento dessa relação.

O autor identifica nas variações internacionais combinações diferentes entre Estado, mercado e família na provisão de direitos sociais e cria uma tipologia de regimes.

Partindo dos regimes de *Welfare States* propostos por Esping-Andersen (1991): liberais, corporativistas e sociais-democratas, Prieto (2008:327) caracteriza quatro tipos para incorporar a dimensão de gênero e o papel da família:

...já com as modificações introduzidas por Moreno (2000); Sainsbury (1999); Flaqueur, (2004) [...] os modelos de Estado de bem-estar seriam:

- *Socialdemocrata*: no qual o Estado assegura a todos os cidadãos altas contribuições econômicas e serviços públicos universais de alta qualidade em troca de um forte envolvimento deles na atividade;
- *Social-liberal*: no qual o Estado oferece a seus cidadãos serviços públicos universais de baixa qualidade e contribuições econômicas universais reduzidas, e apenas no caso de necessidade comprovada;
- *Democrata-cristão*: no qual o Estado dá prioridade em suas contribuições aos seus cidadãos como trabalhadores e como responsáveis pela família;
- *Profissional-familiarista*: o Estado, por um lado, dá prioridade em suas contribuições e serviços aos seus cidadãos como trabalhadores (como no caso anterior) e, por outro, atribui grandes responsabilidades sociais à família, mas sem que essa contribuição seja acompanhada do gasto público correspondente.

As críticas feministas<sup>7</sup>, principalmente aquelas a partir da segunda onda, denunciam as consequências perversas para as mulheres resultantes do imaginário de sociedade sobre o qual o *Welfare* opera – da família heterossexual com filhos, em que há um pai, provedor principal (*male breadwinner*), e uma mãe cuidadora (*female carer*), ou, no máximo por necessidades contingentes, a esposa como segunda provedora.

O pressuposto de gênero para a discussão do Estado de Bem-estar Social pode ser resumido da seguinte maneira: todas as políticas e (não)decisões da máquina estatal exercem diferentes efeitos sobre homens e mulheres, dado que existem relações sociais

<sup>7</sup> Há um conjunto amplo de estudos sobre o tema do Estado de Bem-estar Social e a questão de gênero na literatura internacional, infelizmente no Brasil são encontrados poucos estudos nesta linha, com algumas exceções. Não se pretendeu aqui um balanço dessa literatura, mas por meio de algumas autoras aportar as principais abordagens.

desiguais entre os gêneros e que, estamos considerando, segundo Esping-Andersen (1991 *op cit*), o Estado ele mesmo como sistema de estratificação, “como uma força ativa no ordenamento das relações sociais”.

A primeira crítica à formulação da ideia de “família” é que sua consideração como uma unidade indiferenciada contribui

à não consideração das diferentes trajetórias e oportunidades de homens e mulheres durante o seu ciclo de vida. Muitas vezes as políticas de apoio à família na realidade favorecem um modelo de casal onde existe um provedor principal ou exclusivo. (Abramo, 2007:257)

O argumento é que a não consideração das diferentes “trajetórias e oportunidades”, ou seja, **a desconsideração das diferenças e desigualdades de gênero** no âmbito da família (onde, em geral, todo o trabalho de cuidados está a cargo da mulher) e no âmbito do mercado de trabalho (de inserção mais precarizada, concentrada em algumas áreas, de menores salários etc) faz com que a combinação das diferentes políticas do Estado de Bem-estar Social gere desincentivos ou restrinjam a entrada da mulher no mercado de trabalho. O exame das políticas do Estado de Bem-estar Social requer que se saiba, dessa maneira:

Mais precisamente, até que ponto contribuem para avançar na superação da dicotomia entre o “provedor” e a “cuidadora” ou entre o “provedor principal” e o “provedor secundário” que caracterizaram tradicionalmente essas instituições” (Abramo, 2007:257)

Abramo (2007) faz o exame crítico sobre a política de emprego da União Européia entre 2002 e 2005 que tinha como um dos pilares principais o fomento do emprego das mulheres a partir deste critério: até que ponto contribuem para a superação do modelo tradicional que dicotomiza a cuidadora e o provedor. Para isso, analisa um relatório<sup>8</sup> que usa como critério “tornar o trabalho financeiramente atraente” (*making*

---

<sup>8</sup> Sobre o relatório: “Essa análise está baseada fundamentalmente em Fagan et al, 2006 e no relatório de Colette Fagan e Gail Hebson, intitulado *'Making work pay' debates from a gender perspective: a comparative review of some recent policy reforms in thirty European countries*, que, por sua vez, está baseado nos relatórios preparados pelos/as especialistas nacionais do EGGSI [Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment], que também foram os/as responsáveis por fazer uma avaliação da transversalização de gênero dos primeiros Planos Nacionais de Ação sobre Inclusão

*the work pay*) pois parte do diagnóstico preocupante das decrescentes taxas de fertilidade na Europa e a necessidade de fazer análises integradas para evitar incoerências entre objetivos de áreas de políticas ou setores diferentes. Nas palavras da autora:

O relatório que serve de base a essa análise indica uma insuficiente consideração da perspectiva de gênero nas propostas de reforma da proteção social e no debate sobre “tornar o trabalho financeiramente atraente” em treze dos vinte casos nacionais analisados. Assinala que o problema da **queda das taxas de natalidade na Europa é uma indicação muito importante das dificuldades de conciliação entre o trabalho e a família**, que atinge especialmente as mulheres, e que essa é uma razão suficiente para que essas reformas sejam analisadas e revistas de uma perspectiva de gênero mais ampla do que a que costuma estar presente. Afirma que **uma adequada análise de gênero exige que sejam examinadas diferentes áreas de políticas e sua integração**, mostrando, por exemplo, que uma **política de valorização do salário mínimo pode ser mais efetiva que uma reforma nos sistemas de benefícios** como incentivo aos dois membros do casal a entrar e permanecer no mercado de trabalho. Por outro lado, **a existência de serviços de apoio ao cuidado infantil e das demais pessoas dependentes pode ser muito mais eficiente para estimular a entrada e permanência das mulheres, que constituem a maioria das pessoas em situação de inatividade, no mercado de trabalho** do que incentivos tributários ou critérios de acesso mais rígidos para benefícios sociais ou políticas passivas de mercado de trabalho, como, por exemplo, o seguro-desemprego”. (Abramo, 2007:227)

A autora, ao analisar as reformas dos sistemas tributários, previdenciários e de algumas políticas ativas de mercado de trabalho nos países da União Européia, identifica 3 modelos que impactam diferentemente as relações de gênero.

Quadro 1: Países da União Européia e incentivos à entrada no mercado de trabalho para a(o) 2º provedora

---

Social os quais estavam, nesse momento, sendo submetidos pelos seus governos à Comissão Européia. O objetivo desses relatórios nacionais era fazer uma análise de gênero do debate em curso na Europa relacionado à dinâmica da oferta de trabalho, que se expressa no objetivo de “tornar o trabalho financeiramente atraente”, presente em vários processos recentes de reforma dos sistemas de proteção social formulados com o objetivo de inserir grupos de baixa renda no mercado de trabalho, tornando essa opção mais “rentável” do que os benefícios da assistência social. Essa análise pretendeu verificar se houve ou não uma incorporação da dimensão de gênero nas mencionadas reformas e programas e qual o seu impacto sobre as relações de gênero” (FAGAN; HEBSON, 2006 *apud* Abramo, 2007:227).

<b>Países</b>	<b>Políticas</b>	<b>Incentivos para Mercado de Trabalho</b>
<u>1º Grupo</u> : Dinamarca, Islândia, Finlândia e Suécia	sistema tributário sistema previdenciário serviço de cuidado infantil	Incentivo igual para inserção de todos os adultos
<u>2º Grupo</u> : República Checa, Estônia, Chipre, Hungria, Malta, Eslovênia, Eslováquia, Bulgária, Grécia, Espanha, Itália e România	sistema tributário sistema previdenciário	Não gera incentivo particular para o trabalho da(o) 2ª provedora
<u>3º Grupo</u> : Bélgica, Alemanha, França, Irlanda, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Áustria, Polônia, Portugal, Inglaterra, Lituânia, Noruega	sistema tributário sistema previdenciário	Gera desincentivo ao trabalho da(o) 2ª provedora

Fonte: Elaboração própria a partir de Abramo (2007:229-236)

Concretamente, a diferença no sistema previdenciário e tributário, é que nos países do primeiro grupo, o acesso ao benefício é individualizado, seguindo resolução da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 2001<sup>9</sup> que define a importância

da seguridade social na promoção da igualdade de gênero ressaltando que “os sistemas de seguridade social baseados inicialmente no modelo do homem como sustento da família estão cada vez menos adaptados às necessidades de um grande número de sociedades”. Afirma que **as mulheres devem ter acesso aos benefícios da seguridade social “por direito próprio” e não pela sua situação familiar e conjugal, como filhas, esposas, viúvas.** (Abramo, 2007:228)

Além da ampla cobertura dos equipamentos de serviços de cuidado com as crianças e da individualização dos benefícios previdenciários e tributários, nos países do primeiro grupo (Dinamarca, Islândia, Finlândia e Suécia), a autora afirma que há uma política salarial forte de igualdade entre os gêneros, expansão de empregos no setor público, prioridade no investimento da escolaridade das mulheres e licença parentais (maternidade e paternidade) obrigatórias.

<sup>9</sup> Resolução relativa à Seguridade Social aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 89ª sessão, em 2001

Nos países do segundo grupo, a situação de pobreza “empurra” as mulheres para o trabalho fora de casa; além disso a existência de um benefício – como é o caso da Itália – para a permanência de mulheres com filhos até três anos permanecer no mercado de trabalho é um fator que desincentiva o afastamento das mulheres no momento inicial de maternidade na falta de ampla cobertura de serviços públicos com o cuidado infantil.

No terceiro grupo, a combinação entre políticas focalizadas de combate à pobreza para mulheres de famílias monoparentais (caso da França) ou, no caso da Alemanha, ao mesmo tempo que há uma ampla cobertura de equipamento de cuidados, as mulheres desempregadas com filho deixam de ser elegíveis para os programas de apoio à busca de emprego, capacitação e auxílio creche se o seu parceiro estiver empregado. Na Bélgica, o provedor principal pode reduzir o pagamento de impostos se provar que o segundo provedor (em geral, a esposa com filhos) possui rendimentos baixos ou não possui rendimentos. A autora cita ainda os casos da Noruega, Inglaterra e da França. Ainda que existam políticas afirmativas para as mulheres no mercado de trabalho e cobertura ampla de serviços com cuidado em alguns países, como é o caso da Alemanha; na análise integrada dessas políticas com os sistemas previdenciário e tributário, o resultado é o desincentivo ao trabalho do/a 2º provedor/a.

Heinen (2010) ao fazer um balanço crítico das políticas familiares<sup>10</sup> na Europa do Leste sublinha a semelhança dos efeitos das reformas na configuração do espaço atribuído às mulheres no mercado de trabalho e na família, na passagem das ex-repúblicas comunistas para economias de mercado. Esta socióloga também usa o critério de entrada no mercado de trabalho como medida de autonomia. Afastando-se da classificação de Abramo (2007), Heinen demonstra a queda na taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho em todos os países após as reformas – na Hungria, por exemplo, a taxa de mulheres com filho até três anos que trabalham não chega a 30% (Heinen, 2010) - diferentemente do regime anterior em que havia praticamente participação paritária em termos de gênero na população economicamente ativa. As

---

<sup>10</sup> Segundo Heinen (2010:13): “Apoiando-se na visão de Richard Titmus sobre políticas sociais, Linda Hantrais (2004, p.132), diz que as políticas familiares podem ser definidas como aquelas 'políticas que enxergam as famílias como o lugar para o desenvolvimento de ações específicas e cujas medidas visam incidir sobre os recursos familiares e, também, sobre a estrutura familiar'[...]”.

grandes quedas da taxa de fertilidade que ocorreram em todos esses países nos anos subsequentes às reformas, foram seguidas de uma série de políticas pró-natalidade, as quais, combinadas com o desmantelamento da proteção social (redução das creches, focalização dos benefícios da assistência social, aumento do preço das refeições – antes subsidiadas) geraram, segundo esta autora, efeitos tão perversos para o afastamento das mulheres do mercado de trabalho e para o aumento das desigualdades sociais que Zsuzsa Ferge (1998, 1999 *apud* Heinen) chamou o processo de “descivilização”. Heinen reconhece que sob o regime comunista, o fardo da dupla jornada de trabalho recaía exclusivamente sob as mulheres, e que os serviços públicos estavam deteriorados, mas a supressão da cobertura universal desses serviços e uma volta ao 'familismo' não ampliaram – e em algumas situações até diminuíram – a autonomia das mulheres como indivíduos nesses países.

Em trabalho mais recente, Cook e Razavi (2013) baseado na análise comparativa de uma amostra de diversos países de todos os continentes sobre os impactos das reformas nas políticas de assistência social e de seguridade/previdência sob uma perspectiva de gênero, confirmam o diagnóstico de Heinen no que se refere à sobrecarga destinada às mulheres com as reformas e a abertura dos mercados na transição das ex-repúblicas socialistas; para as autoras

*The post-transition scenarios in many state socialist countries illustrate the failure of egalitarian shifts to permeate deep into societies. At moments of crisis or reform, which have reduced or reshaped labour market opportunities, it is generally women who have borne the brunt of job losses or shifts to less desirable or poorly remunerated employment (Cook e Razavi, 2013:15)*

A relevância de trazer o exemplo do Leste Europeu – e depois será o caso do Brasil como se verá na próxima seção – é frisar que as *possibilidades* de escolhas sobre como articular vida profissional e familiar estão diretamente relacionadas à capacidade do Estado de gerar “bem-estar” em termos de serviços públicos que substituam o trabalho doméstico e de políticas pró equidade de gênero no mercado de trabalho. A proximidade entre o contexto do leste europeu e o brasileiro é sugerida a partir da fragilidade do Estado nacional em garantir estrutura de serviços públicos que substituam o trabalho doméstico e o cuidado com pessoas dependentes. Nesse sentido, a opção das

mulheres em países do “Sul” - mais distantes simbólica, geográfica e economicamente da Europa Ocidental - aproxima-se daquelas sob regime de Estado de corte liberal, à medida que as opções de articulação entre vida familiar e laboral são diretamente dependentes de soluções privadas; de mercado no caso das classes médias e altas e, de redes familiares estendidas e de vizinhança no caso das mulheres de classes pobres, e muito pouco da atuação do Estado. Esta constatação sugere que a utilidade dos modelos estudados – centrados nos países do Hemisfério Norte, até então – podem ser pertinentes conquanto forem consideradas as especificidades de trajetória institucional e de configuração das classes sociais dos países de capitalismo periférico e, finalmente, considerando historicamente suas relações com os países de capitalismo central.

Esses modelos que utilizam exclusivamente a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho como medida de igualdade de gênero sofrem algumas críticas. Uma delas, é a de que as políticas de incentivo à inserção das mulheres no mercado de trabalho foram implementadas na União Européia primordialmente com o objetivo de aquecer a economia (Maruani, 2008:49) - a chamada “feminização” mundo do trabalho - mais do que propriamente para a autonomia das mulheres pretensamente medida por esses modelos. Fato que promoveu um acesso combinado com a flexibilização dos contratos, emprego de tempo parcial e desigualdade salarial. Esta questão está no bojo de calorosos debates dentre os estudos feministas da atualidade: “*The coincidence between feminism and global capitalism, or between the empowerment of women and new state forms, has been a central concern of feminist scholarship*” (Newman, 2013:202). A imbricação da crítica ao modelo a partir das características da desvantajosa inserção das mulheres no mercado de trabalho, em outras palavras, significa explicitar a insuficiência da medida “entrada no mercado de trabalho” como critério de autonomia e equidade, dado que essa entrada se dá condicionada ao estereótipo de gênero e sob novas formas de contratação mais “flexíveis”. Flexibilidade defendida como justamente mais apropriada à combinação entre vida familiar e laboral. Em outras palavras, estes modelos não levam em conta que a entrada de mulheres no mercado de trabalho, nestes moldes, reforça a imagem naturalizada de seu papel nas tarefas domésticas.

Outra crítica em relação a tais modelos é sobre seu “estado-centrismo” e o apontamento da falta de outros elementos importantes que atuam na configuração das desigualdades de gênero para compor a análise.

Uma outra vertente da crítica a esse modelo diz respeito a utilização do parâmetro quantidade de mulheres no mercado de trabalho como única baliza para as comparações internacionais, os(as) autores(as) desta vertente advogam que o número não traduz complexidade e variedade das situações sob diferentes regimes *Welfare* e de diferentes estruturas de serviços públicos.

O sociólogo Michel Lallement (2008) propõe um balanço sobre as implicações metodológicas do uso da comparação internacional na sociologia do gênero ao fazer uma revisão da produção acadêmica atual que se propõe a tal tarefa e conclui:

Nessa matéria impõem-se uma constatação acachapante: a de uma mútua ignorância entre sociologia das comparações e sociologia do gênero. [...] os especialistas das comparações internacionais mobilizam pouco o gênero. E, quando o fazem, é apenas como uma variável explicativa de segunda categoria. O exame dos trabalhos centrados no gênero revela, inversamente, um recurso escasso ao método comparativo. O esquadrihamento de *Gender and Society*, desde a fundação da revista em 1987 até 2006, leva a um resultado inapelável: nada mais que dois artigos recorrem verdadeiramente à comparação internacional!” (Lallement, 2008:54)

Diferente é o caso da área de política social, que desde a década de 1990, tem produzido um volume de trabalhos que combinam gênero e comparação internacional. A explicação, segundo Lallement, é pela via sociográfica. Essa área conta com a herança da sociologia histórica, mas mais do que isso, a explicação é sociográfica. Ou seja, é a preocupação com as consequências das “recomposições familiares” e a correlata queda da taxa de natalidade que direcionam pesquisas da área sobre as consequências das atividades - enxergando trabalho, emprego e proteção social como objetos propícios para experimentar as possibilidades da relação entre sociologia do gênero e metodologia de comparação internacional.

Em um balanço crítico sobre as contribuições da comparação internacional, o autor salienta as vantagens das formalizações de médio alcance e observa que para cada uma das estratégias o “estatuto” atribuído ao gênero não é o mesmo. Além disso,



observa o eurocentrismo das comparações – de qualquer uma das estratégias até então – restringindo o olhar aos países da Europa Ocidental, salvo algumas exceções. Conclui com a provocação sobre as contribuições do “gênero” para o institucionalismo:

**Do mesmo modo, a introdução de um questionamento a partir do gênero renova de forma salutar abordagens institucionalistas** que às vezes têm dificuldade de integrar a nova situação dos mercados de trabalho (a do emprego feminino especialmente) quando não se limita a desestabilizar as teorias androcentradas que estruturam amplamente o campo das ciências sociais. Nesse aspecto, há de se convir, **os desafios de uma reflexão sobre o gênero e as comparações internacionais são indissociavelmente epistemológicos e políticos.** (Lallement, 2008:66).

Na senda da relativização do estatuto atribuído ao gênero nas pesquisas, destacamos o trabalho de Hadas Mandel (2009), inclusive citado por Lallement (2008) como exemplo relevante do uso de indicadores em comparações internacionais, esta autora propõe que se analise o estatuto atribuído ao gênero no Estado de Bem-estar de cada país a partir da divisão entre o feminismo da igualdade e o feminismo da diferença<sup>11</sup>. Essa distinção inicial que se define a partir da história sócio-política nacional – que por sua vez molda as instituições – explicaria o elevado emprego feminino combinado com altas taxas de natalidade na Suécia ao contrário da Espanha, onde os indicadores mostram baixas taxas de emprego feminino e, ao mesmo tempo a altíssima segregação ocupacional na Suécia e índices de maior igualdade no mercado de trabalho apresentados pela França e pela Espanha em termos de cargos e de salários. Ou seja, ao utilizar combinadamente vários indicadores de igualdade de gênero no mercado de trabalho, Mandel explicita que há sempre um *tradeoff*, ou seja, uma escolha a ser realizada sobre qual sentido e quais aspectos de igualdade de gênero foram privilegiados e quais prejudicados – nos embates da luta política-social dos movimentos sociais, inclusive o feminista - na construção do respectivo Estado de Bem-estar Social. A menção ao trabalho de Mandel se faz pertinente para a reflexão sobre os limites da equidade de gênero e da autonomia das mulheres como indivíduos em sociedades

---

<sup>11</sup> Em poucas palavras, o chamado feminismo da diferença, mais em voga a partir da terceira onda, defende que há importantes diferenças entre os sexos, enquanto para o feminismo da igualdade não há diferenças inerentes entre homens e mulheres, defendendo que os papéis atribuídos a cada gênero instauram socialmente a diferença. Há uma extensa bibliografia sobre este tema, para um resumo, ver Mandel (2009).

caracterizadas pela divisão das esferas privada e pública, da separação do trabalho produtivo e reprodutivo e no marco das fontes de bem estar serem Estado, mercado e família.

Cook e Razavi (2013:15) baseado no trabalho de Jenson (1997 *apud* Cook e Razavi) também mencionam o caso da Suécia, indicando a contradição: se por um lado nesse país o modelo de “pai provedor” é minoritário, por outro lado, a figura da mãe-provedora (*female caregiver*) é hegemônica desde que: “*female caregiver model is hegemonic since women undertake the bulk of unpaid care work on a daily basis, and take the bulk of mandated parental leave*”.

Ainda sobre o exercício de relativização do estatuto atribuído ao gênero em cada contexto nacional, convém citar os recentes trabalhos de Simon-Kumar (2011) e de Newman (2013). Ambos trabalhos debatem os supostos avanços das pautas feministas e a permeabilidade destas no “Estado pós-neoliberal”. Ou seja, a análise feminista do Estado já estaria lidando com um terceiro arranjo de modelo de Estado de Bem-estar Social produto das novas configurações desta instituição após o suposto declínio do neoliberalismo.

Newman (2013) propõe uma reconsideração sobre as ideias de “neoliberalismo” e “feminismo”: em vez de conceitos prontos e fechados, propõe que sejam entendidos como constelações de práticas – cada “constelação”, ou arsenal, reunindo suas práticas por meio de critérios variados que as combinam e de arranjos discursivos – e sendo (re)produzidos e (res)significados em situações concretas no dia-a-dia de dilemas das(os) atores que os têm a disposição. Com a proposta metodológica de realização de entrevistas com ativistas, políticas, funcionárias públicas, pesquisadoras entre outras que ocuparam “espaços de poder” de 1975-2012, a autora propõe identificar nas falas o que se produziu de “afinidades eletivas” e “antagonismos” do encontro dentre as pressões dos arsenais “neoliberalismo” e “feminismo” na experiência concreta dessas mulheres. O argumento da autora é que a negociação feita por essas mulheres entre, de lado, as constelações de práticas e seus respectivos arranjos discursivos neoliberais e feministas e, de outro, as situações particulares e os dilemas enfrentados em situações concretas, seja um caminho profícuo para o entendimento das configurações do Estado-nação na questão de gênero.

De uma perspectiva mais pessimista sobre as possibilidades do feminismo como movimento e instrumento de pressão sobre o Estado de Bem-estar, Simon-Kumar (2011) se debruça sobre algumas mudanças objetivas no redirecionamento das políticas e das formas de gestão do Estado pós-neoliberal – com mais canais de participação, por exemplo - que tem muito a ver com debate brasileiro contemporâneo na área de políticas sociais e a fragilidade, na visão desta autora, de formular políticas *para* mulheres uma vez que:

*Finally, the post-neoliberal woman subject is differentiated; although the fragmented woman is not a product of solely the social investment state, the conditions of post-neoliberal welfare exacerbate differences, and indeed create new material inequalities based on class, race, citizenship and marital status making a politics around women's solidarity, at least, particularly fragile. [...] It is ironic that at a time when gendering and feminization have entered the discourses and practices of the state, the women question appears to be losing relevance. (Simon-Kumar, 2011:459)*

Uma das características da sociedade e do mercado sob Estado pós-neoliberal é a perda da centralidade do trabalho assalariado – desafiado pelas novas formas de contrato e pelo efeito das novas tecnologias na organização do trabalho, quanto pelo aumento da informalidade. Uma das atualizações nos modelos de análise de políticas públicas e gênero a partir do impacto desta perda de centralidade do trabalho assalariado, deu-se via o desenvolvimento de modelos que utilizam a dimensão *tempo* para mensurar graus de equidade a partir da perspectiva de uso do tempo diferenciado por gênero. No Brasil, destacam-se os trabalhos de Dedecca (2004; 2008), Bruschini (2007) e de Pinheiro et al (2008). Tais pesquisas partem do pressuposto da indissociabilidade entre o trabalho de reprodução social (Dedecca, 2008:292) e o trabalho mercantil. Ramos (2009) ao analisar a interface entre desigualdades de gênero e pesquisas de usos do tempo, afirma que a disseminação desta forma de investigação é, em parte, produto da prioridade de investigação dada pela ONU à "medição do tempo e sua utilização", como resultado das conferências ocorridas durante a Década da Mulher: 1975-1985. Esta autora destaca outras variáveis para a construção de modelos e a importância deste procedimento para a agenda feminista:

Sendo assim, para entender como as desigualdades de gênero em termos sociais, econômicos e políticos produzem diferenças em termos de usos do tempo, é preciso, como nota Elke Ammassari, **levar em conta variáveis relativas à composição familiar, à estrutura do mercado de trabalho, à disponibilidade de oferta de trabalho doméstico assalariado, ao regime de políticas públicas predominante, ao padrão de distribuição de renda e riqueza**, entre outras. Portanto, deve-se considerar que **os usos do tempo por homens e mulheres são, em grande medida, constrangidos por sua inserção social em termos de gênero, raça e classe, e, como tal, são relativamente estáveis**. Ao lado disso, têm-se, também, os arranjos institucionais formais e informais, que constroem os usos do tempo e induzem à permanência das desigualdades de gênero. Esses arranjos variam entre sociedades e mudam ao longo do tempo, mesmo que de forma lenta e gradual, não se completando no intervalo de apenas uma ou duas gerações.

Até agora, **o foco central das investigações de usos do tempo na área de gênero tem sido o trabalho não remunerado devido à relevância desse tema para a agenda feminista, que procura dimensionar o tempo dedicado a ele, em grande parte por mulheres, e traduzi-lo em termos econômicos para evidenciar sua magnitude** e, assim, tentar evitar que continue sendo subordinado ao tempo de trabalho remunerado. Ao lançar luz sobre o trabalho não remunerado, as análises de usos do tempo têm pretendido, também, **explicitar o quão importantes são as executoras desse trabalho para a provisão de bem-estar social e o quão deletérias são as consequências da dedicação ao trabalho não remunerado, especialmente em termos de perda de autonomia, escassez de tempo, pobreza e falta de acesso a espaços sociais e a direitos em geral**, como demonstra Susan Okin. (Ramos, 2009:865)

Sobre os arranjos informais, em um estudo de comparação internacional dos países da União Européia, Rizavi e Sofer (2008) elaboraram uma modelização econômica da forma como são tomadas as decisões pelo casal e contabilizam o trabalho, sendo o trabalho dividido entre mercantil e doméstico, comparando por sexo. O achado deste trabalho corrobora os apontamentos críticos de Heinen (2010): de que a carga global do trabalho doméstico, principalmente para as mulheres, é muito maior nos países da Europa do Leste (Estônia, Eslovênia e Hungria) do que nos outros da U.E. Esse dado reforça a importância da disponibilidade de serviços – cuidado infantil, cuidado com pessoas idosas, cuidado com pessoas deficientes, entre outros – para o combate às desigualdades e à exclusão das mulheres no mundo público.

Ramos (2009), ao expor os resultados sobre o Brasil, a partir do banco de dados *Retratos da Desigualdade de Gênero e Raça* (Pinheiro *et al*, 2008), observa que o tempo masculino durante todo o período de 1996 a 2007 de dedicação aos afazeres

domésticos corresponde à menos da metade do tempo que as mulheres dedicaram às mesmas tarefas. Outro dado interessante é que as mulheres têm reduzido seu tempo de trabalho não remunerado quando também trabalham fora, à medida que os homens praticamente não mudam, assim “as desigualdades de gênero, aferidas pelos indicadores de usos do tempo, persistem” (Ramos, 2009:868).

Sobre a persistência de desigualdade, convém citar o trabalho de Henau e Puech (2008) que também comparam o tempo de trabalho de homens e mulheres na Europa, considerando, além da duração, a organização e a repartição dos horários de trabalho. Em diálogo com o trabalho de Mandel (2009) no sentido de *tradeoffs* enfrentados pela sociedade e da limitação de escolher algumas dimensões para a igualdade de gênero: Henau e Puleo apresentam o caso da Suécia, também observado por Cook e Razavi (2013) – em geral citado como paradigma de maior equidade –, estes autores afirmam que apesar da existência de políticas ditas voluntaristas<sup>12</sup> são sempre as mulheres que assumem a responsabilidade de cuidados com os/as filhos/as menores. Ou seja, altas taxas de igualdade de inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho neste país convivem com as maiores taxas de segregação ocupacional<sup>13</sup>. Fato que está relacionado às suas trajetórias de emprego e que:

incide inevitavelmente sobre as perspectivas de evolução das carreiras e sobre a concentração da atividade feminina em um número restrito de empregos. [...] Ora, é justamente a concentração da atividades das europeias em um número limitado de empregos, em outras palavras, o caráter não-misto dos empregos, que está no centro das desigualdades, principalmente salariais, observadas entre os homens e as mulheres no mercado de trabalho. (Henau e Puech 2008:224)

Dados do relatório da Cepal (2010 *apud* Ávila, 2013) apontam que além da distribuição desigual das tarefas domésticas em todos os países da região, os latino americanos, em geral, não oferecem políticas públicas de apoio ao trabalho reprodutivo. Ávila (2013) cita a conclusão do relatório:

---

<sup>12</sup> Licenças parentais bem remuneradas, flexíveis e longas.

<sup>13</sup> “Compared to the other welfare regimes, the social democratic cluster has the highest rate of occupational sex segregation and the lowest proportion of women in managerial positions. Given the high rewards that usually accompany managerial positions and the comparatively low pay typical of female-typed occupations, women's position in the occupational structure has tangible consequences for their economic achievements”. (Mandel, 2009:703)

A conciliação entre a vida laboral e a vida familiar, inscrita, por sua vez, na redistribuição das tarefas reprodutivas entre o Estado, o Mercado e as famílias, continua sendo o ponto cego das políticas públicas da América Latina e do Caribe. (Cepal, 2010, *apud* Ávila, 2013:243).

Sobre o Brasil<sup>14</sup>, além da quase inexistência de políticas sociais formuladas com base nessa noção de conciliação entre trabalho assalariado e família – o que já se constituiria um problema quando tal questão é pensada somente para as mulheres -, as soluções restringem-se ao modo privado e dependente da situação socioeconômica das mulheres. Classe, gênero e raça se encontram no reforço do padrão de exclusão e de desigualdades no mercado de trabalho brasileiro. Outra peculiaridade sobre o caso brasileiro é observada por Sorj, Fontes e Machado (2007:593 *apud* Ávila): sobre a baixa legitimação política e social desta agenda que implica em um debate pouco desenvolvido na esfera pública e, portanto, longe de figurar como prioridade dentre as políticas sociais.

### **1.2.2. Articulando esferas doméstica e laboral: o Estado de Bem-estar Social como uma das variáveis e a divisão sexual do trabalho**

O desenvolvimento de modelos de análise a partir da articulação entre esfera doméstica e laboral foi um caminho bastante explorado na sociologia do trabalho, inclusive no Brasil. Podemos distinguir três momentos interrelacionados da produção brasileira: um primeiro momento de emergência do tema do trabalho feminino na agenda de pesquisa (Bruschini, 1994; Araújo, 2005) e o esforço das pesquisadoras para legitimá-lo como objeto de estudo. Um segundo momento, a partir da percepção da insuficiência desta abordagem – do trabalho feminino como uma especificidade - e a reelaboração de análises a partir da articulação entre as esferas produtiva (laboral/mercantil) e reprodutiva (doméstica) focada na situação da mão-de-obra

---

<sup>14</sup> O livro “Novas conciliações a antigas tensões? Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada” (2007) reúne um amplo conjunto de pesquisas de comparação internacional em que a variável tempo é central para as “temáticas relacionadas com as percepções e as práticas de papéis de gênero e divisão do trabalho; e as articulações dessas dinâmicas com as políticas públicas e com o mercado de serviços de suporte da vida doméstica e familiar” (Araújo, Picanço e Scalón, 2007:8).

feminina e dos movimentos de emprego e desemprego no mercado de trabalho a partir de diversos fatores (do impacto da crise econômica dos anos 1980, da reorganização dos processos de trabalho, da introdução de novas tecnologias, da formação profissional, das práticas sindicais, da globalização entre outros). Este momento, centrado no espaço de trabalho (empresa, indústria ou fábrica), rendeu um grupo variado de pesquisas empíricas muito importantes para a consolidação dos estudos de gênero e trabalho no Brasil. Um terceiro momento em que é mantida a análise da articulação entre as esferas produtiva e reprodutiva, mas com a inserção de novas metodologias (análise de trajetória e história de vida, por exemplo) e o olhar desloca-se da exclusividade do local de trabalho e volta-se para os percursos sócio profissionais de mulheres e de homens em um contexto de reestruturação produtiva. O tema do trabalho de cuidados (*care*) emerge nesse terceiro momento influenciado pelo contexto objetivo da entrada e permanência das mulheres no trabalho remunerado (informal ou formal), da manutenção desigual da divisão das tarefas domésticas dentro de casa e da polarização das mulheres dentro do mercado de trabalho, em que o trabalho doméstico remunerado apresenta níveis crescentes de ocupação pelas mulheres.

A categoria analítica que orienta grande parte dos trabalhos a partir do segundo momento de articulação das esferas doméstica e mercantil é a divisão sexual do trabalho. Convém salientar que por sua penetração nos estudos acadêmicos e na linguagem cotidiana, algumas autoras afirmam que a polissemia do conceito em parte tirou seu poder analítico. De modo que soaria como um conceito polimorfo ao qual pode ser atribuído a causa de todos os males, mas que perde em poder explicativo e não deixa nenhum espaço para ação política. Assim, convém resituá-lo a fim de apresentar o modelo de Hirata e Kergoat (2002) que utilizam o regime de *Welfare State* como variável macrossocial para avaliarem a equidade nos contextos nacionais a partir da categoria analítica da divisão sexual do trabalho. Desse modo, uma breve gênese do conceito faz-se necessária.

Numa primeira acepção, de cunho sociográfico, a expressão tem sido utilizada nos estudos de mercado de trabalho (e suas variáveis: ocupações, salário, contratação, desemprego) de maneira desagregada. O conceito de divisão sexual do trabalho, numa segunda acepção, enquadra-se neste esforço teórico de visibilizar a relação indissociável

entre trabalho doméstico e assalariado e disputar com o crescente uso da categoria de gênero nos estudos feministas. A argumentação das autoras é que ao visibilizar a imbricação obrigatória entre trabalho produtivo (designado *para* os homens e com maior valor) e reprodutivo (designado *para* mulheres e com menor valor) – separação legitimada por uma ideologia naturalista - para entender a dinâmica do capitalismo, estão reformulando o conceito de trabalho (que passa a incluir tanto o assalariado quanto o doméstico para além do domínio mercantil). Assim, o trabalho de casa “das mulheres” não é mais uma especificidade ou uma exceção dentro da teoria, mas obriga a uma reformulação teórica uma vez que as categorias analíticas até então centrais na Sociologia e na Economia - “operário”, “mercado de trabalho”, “trabalho assalariado” - não mais dão conta de apreender e explicar os processos sociais observados. Nas palavras de Kergoat:

E mais, 'relação' tem uma conotação de reciprocidade, o que não tem o termo 'gênero': uma categoria só existe em relação à outra. É, portanto, mais difícil 'esquecer', no segundo termo, o grupo social dos homens. Enfim, a aproximação relação social (forçosamente fato da cultura) com a palavra sexo (sempre percebido como fato da natureza) tem um efeito detonador, interrogativo, subversivo, efeito que, para nós, é positivo, já que pensamos que esta abordagem conduz a repensar a epistemologia das ciências sociais. (KERGOAT, D.; LOPES, M. J.; WALDOW, V. R., 1996:22)

Já em publicações mais recentes, a autora reconhece que o termo “relações sociais de sexo” e o conceito de divisão sexual do trabalho, por terem tido êxito se incorporando ao discurso acadêmico corrente das ciências humanas, simultaneamente perderam sua força subversiva, particularmente na sociologia. Kergoat passa a usar “relações sociais sexuadas” e “sistema de gênero” como sinônimos. Neste trabalho, sistema de gênero é utilizado segundo essa definição de Kergoat:

...falar em termos de divisão sexual do trabalho é: primeiro, mostrar que essas desigualdades são sistemáticas e, segundo, articular essa descrição do real como uma reflexão sobre os processos mediante os quais a sociedade utiliza essa diferenciação para hierarquizar as atividades, e portanto os sexos; em suma, para criar um sistema de gênero (HIRATA & KERGOAT, 2008).



Ao escrever sobre as “novas configurações” da divisão sexual do trabalho, Hirata e Kergoat enfatizam que trabalhar com este conceito não significa que se trata de um dado imutável, mas que sua plasticidade se faz pertinente para analisar as modalidades concretas de desigualdade no tempo e no espaço. As autoras identificam então três processos que reconfiguram a divisão sexual do trabalho atual:

1. As mudanças no mercado de trabalho em termos de precarização e flexibilização e como esses processos podem reforçar as desigualdades de gênero;
2. A generalização do emprego feminino – inclusive hoje na França há paridade numérica<sup>15</sup> - e a crescente dualização do emprego feminino e a polarização das mulheres. De um lado as mais escolarizadas e bem remuneradas, e em geral, brancas, e de outro as mulheres pobres, em geral negras, ou imigrantes, sem (ou com pouca escolaridade) que encontram colocação em subempregos, no setor informal ou desempregadas, em ainda em situação de alta vulnerabilidade social.
3. Desta polarização, a utilização por parte das mulheres das “sociedades do Norte” (Kergoat, Hirata, 2007:601) do trabalho de mulheres imigrantes (ou francesas em situação de vulnerabilidade social) para o trabalho doméstico remunerado.

Deste contexto, as autoras criticam a solução proposta pelas políticas européias da “conciliação” entre vida familiar e vida profissional. A primeira crítica é que tal escolha coloca-se somente para as mulheres e está baseada na ideia de “vínculo social” que compreende a complementaridade, de tradição funcionalista, entre os “papéis” dos membros do casal. A outra crítica é da política ser fortemente “sexualizada” dado que em sua essência há um paradoxo “a vontade de chegar à igualdade pela promoção da conciliação” (Kergoat, Hirata, 2007:603). As possibilidades de articulação entre vida familiar e vida profissional são sistematizadas nos modelos

---

<sup>15</sup> Ver Maruani (2008).

- *Modelo tradicional*: papel na família e papel doméstico assegurados inteiramente pelas mulheres e papel de provedor conferido aos homens
- *Modelo de conciliação*: atribui quase que exclusivamente às mulheres a função de conciliar, o que leva Fagnani e Letablier (2005) a qualificar esse modelo de “maternalista”.
- *Paradigma da parceria*: que presume a igualdade de estatuto social entre os sexos, preconizada na Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres organizada em Pequim (1995). Ele considera as mulheres e homens como parceiros e suas relações em termos de igualdade, e não de poder. Esse paradigma poderia nutrir uma prática de repartição das tarefas domésticas dentro do casal – no nível individual [...]
- *Modelo de delegação*: [...] emergência de um quarto modelo que substitui ou se sobrepõe ao modelo da conciliação. O aparecimento deste modelo se deve à polarização do emprego das mulheres e ao aumento do número de mulheres altas funcionárias e em profissões intelectuais de nível superior (Hirata e Kergoat, 2008:270-271)

Conforme já apontado por Sorj, Fontes e Machado (2007), no Brasil além da falta de equipamentos públicos que garantam sustentação do trabalho reprodutivo cotidiano, Hirata e Kergoat (2008) destacam a polarização das classes sociais e a delegação das tarefas domésticas às trabalhadoras – faxineiras, babás, diaristas, mensalistas – tanto nas camadas altas e médias da população, como nas camadas populares. No Brasil, o emprego doméstico é fonte de renda para nada mais de 7,2 milhões de trabalhadoras, e destas, 61,6% são mulheres negras (Pinheiro *et al*, 2008). Aqui, as condições impõe a prática de “se virar”:

**Contudo, o acúmulo de tarefas domésticas e profissionais é a regra para uma parte das camadas populares mais pobres e para o conjunto das trabalhadoras precárias**, que exercem atividades remuneradas informais (sem proteção nem direitos sociais) ou estão desempregadas. Elas 'se viram' para enfrentar a procura de emprego, as atividades de cuidado dos filhos e de outros membros da família, frequentemente ampliada, e diversas atividades profissionais, em geral 'bicos'.

Elas se viram acumulando empregos precários e intermitentes, atividades informais mal remuneradas, muitas vezes realizadas em casa (preparam alimentos para vender em escritórios ou na rua, passam roupas, fazem consertos, costuram etc), trabalho doméstico e cuidado dos filhos. [...] **De fato, no Brasil, o acúmulo de tarefas e as práticas de conciliação ocorrem no contexto de uma rede informal de solidariedade bastante ampla** que inclui família ampliada, vizinhos, amigos etc” (Hirata e Kergoat, 2008:275)

### **1.2.3. Políticas públicas, mulheres e gênero: situando o debate no Brasil**

No artigo sobre a tipologia dos regimes de Estado de Bem-estar Social, Esping-Andersen (1991; 1995) observa que a conquista da democracia e a construção das políticas de proteção e seguridade social não são processos sincrônicos e nem guardam relação causal direta. O autor argumenta que a construção das políticas que estruturam os chamados *Welfare States* se deu, em grande parte, ao revés das demandas dos movimentos operário e sindical como uma maneira de conter esses movimentos e melhorar o recurso força de trabalho.

Desde a fundação dos Estados modernos, foi justamente a conquista da democracia enquanto sistema político que permitiu a disputa pela máquina estatal a partir de novos sujeitos coletivos que vão se constituindo e disputando recursos, legitimidade e representação no Estado. A luta das mulheres para alcançarem o *status* de cidadãs – negado, em primeira instância, o direito ao voto – é parte desse processo da constituição desse grupo como sujeito político coletivo que passa a pressionar e disputar o Estado. Entretanto, em um breve exame sobre a conquista de direitos das mulheres vê-se que os avanços não foram lineares e nem necessariamente progressivos. As demandas e a capacidade de conversão em projeto político e representação junto ao Estado sempre estiveram condicionadas à configuração (e à força) do movimento social feminista de cada país. A constituição de movimentos feministas na cena política é uma novidade que impôs tanto desafios para o Estado em como responder à tal setor quanto provocou as construções teóricas críticas formuladas até então sob a ideia de sujeitos homogêneos dentro de classes sociais. A teoria social que se propunha crítica operava, até então, nessa formulação e, conforme argumentamos, foram criadas categorias e novos modelos de análise a partir da perspectiva de gênero, ou das relações sociais de sexo.

Convém agora uma breve apreciação sobre as formas institucionais que foram gestadas a partir das reivindicações dos movimentos feministas no Brasil. A próxima seção está organizada de forma a apresentar de maneira concisa o avanço da representação das mulheres junto ao Estado brasileiro a partir da conformação de novas institucionalidades que foram engendradas para dar resposta a tais reivindicações. A conformação destas institucionalidade se dá no embate principalmente de dois modelos

em disputa, o de conselho e o de órgão ligado ao executivo (Delgado, 2007; Papa, 2012; Reinach, 2013). A segunda parte desta seção se dedica às classificações das políticas para mulheres e às críticas feministas sobre tais políticas. Na estrutura do trabalho – sobre a implementação do Pronatec-BSM e a perspectiva de gênero – esta apreciação sobre as formas institucionais geradas sob pressão do movimento feminista se justifica pela atuação do órgão máximo nacional de formulação de políticas para as mulheres, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM) – com status de ministério – que realizou a campanha “Mulheres que Inovam” incentivando a presença de mulheres de baixa renda em cursos do Pronatec com presença majoritária de homens.

#### ***1.2.3.1. O movimento feminista e o Estado brasileiro: os avanços e a conformação de novas institucionalidades***

Ao reconstituir um breve histórico das conquistas das mulheres no âmbito político brasileiro, nota-se que sua presença não é algo propriamente novo a partir da Constituição de 1988. Houve marcos anteriores importantes, como a aprovação do voto feminino e a participação de mulheres desde o começo dos movimentos trabalhistas (Pinto, 2003). Na literatura sobre a história do movimento feminista no Brasil, há registro da mobilização das mulheres desde os primeiros levantes anarquistas e nos movimentos operários no início da industrialização, passando pela organização das sufragistas, no movimento sindical até a constituição de um movimento que considerasse propriamente a desigualdade entre homens e mulheres como sua pauta nos anos 1970 (Capellin, 2004).

Formalmente, o decreto-lei aprovado em 1932 providenciou a incorporação dos direitos das mulheres ao sufrágio universal no Código Eleitoral e, em 1934, a Constituição Brasileira, no artigo 108, confirmou e garantiu definitivamente o direito das mulheres de votar. Convém lembrar que esse direito, reafirmado na Constituição de 1934, demorou a se efetivar porque, em 1937, Getúlio Vargas dissolveu o Congresso e promulgou nova constituição. Em âmbito nacional, as mulheres votariam efetivamente em 1946. Já em âmbito subnacional, o estado do Rio Grande do Norte foi o primeiro a reconhecer o direito político das mulheres como eleitoras em 1926 (Avelar, 2001; Safiotti, 1979; Gonçalves, 2007).

A conformação de um movimento propriamente feminista no Brasil é atribuído à confluência entre os movimentos sociais da década de 1970 e 1980 com ampla participação das mulheres e o retorno do exílio das militantes que chegavam da Europa influenciadas pela segunda onda do feminismo (Farah, 2004a; Barsted, 1994; Delgado, 2007; Papa, 2012)

Sobre o protagonismo das brasileiras que retornam do exílio e da ação de outros setores médios, Pitanguy (2011) elege os anos de 1975 a 1979 como marcos aproximados da construção do feminismo como ator político no Brasil. Em 1975, a ONU decreta o Ano Internacional da Mulher e realiza a primeira conferência no México. No Brasil, um grupo de mulheres no Rio de Janeiro, com aval e apoio da ONU, organiza uma semana de debates sobre a questão dos direitos da mulher associada à luta pela democracia (Pitanguy, 2011; Pinto, 2003). O movimento vai se constituindo em grupos de mulheres ainda fechados em um ambiente de ditadura militar, adotando também a estratégia de levar para os espaços já constituídos (universidades, associações profissionais, sindicatos etc) a pauta dos direitos das mulheres que, desse modo, vai adquirindo visibilidade e conquistando espaços. Pitanguy argumenta que a presença da mulher no cenário político não é inaugurado nestes anos, a inovação é a presença da mulher organizada questionando justamente os alicerces culturais dos estereótipos femininos e as desigualdades que permeavam as relações entre homens e mulheres e que eram, então, naturalizadas por uma série de valores, crenças e leis (Pitanguy, 2011:19). Esta autora descreve como característica do feminismo no Brasil a movimentação junto ao legislativo desde os anos setenta e que culmina na constituinte. Na busca por igualdade no tratamento jurídico, apresentam propostas aos partidos nas eleições diretas para governos estaduais de 1982 e, ainda em 1976, apresentaram projeto de mudança do Código Civil ao Congresso Nacional (Pitanguy, 2003:27).

A década inaugurada pela citada Conferência de 1975 é estabelecida pela ONU como a década da mulher. No Brasil, Papa (2012:24) afirma que esse anos foram também marcados por denúncias de discriminações sobretudo com relação à violência doméstica

Uma variedade de autoras - Alvarez (2000), Souza-Lobo ([1991]2011), Barsted (1994), Farah (2002, 2004a, 2004b), Pitanguy (2003) e Delgado (2007), Sarti (1988),

Pinto (2003) - descrevem esse período ressaltando o movimento social de mulheres de base e o movimento feminista como interlocutores fundamentais na negociação com representantes do Estado no contexto de redemocratização.

Nas palavras de Delgado (2007) sobre o início do movimento no país:

o feminismo aportou no Brasil, timidamente, na primeira metade dos anos 1970, pelas mãos de militantes de esquerda. E se desenvolveu na segunda metade da década e nos anos 1980, no bojo de um movimento social intenso, em meio ao debate de reorganização partidária, em um quadro de recomposição do Estado e da sociedade civil. Articulou-se, naquele momento, um movimento de mulheres de massa, com enraizamento popular, caracterizando, de forma bastante apropriada, nas palavras de Cíntia Sarti (1988), “uma trajetória particular do feminismo”. Delgado (2007:63)

São Paulo foi o primeiro estado da federação a criar um órgão de representação no interior do governo como instrumento de articulação dos interesses das mulheres. O Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF-SP) é aprovado ainda em 1983 sob o governo do estado com o PMDB. As autoras explicam a criação do formato de conselho como escolha política das feministas que compunham o PMDB à época e também como fruto da desconfiança dos movimentos sociais em relação ao Estado autoritário e repressor que vinha da ditadura militar. A literatura também destaca a característica do conselho ser um órgão híbrido entre 'estar no Estado e não estar' ao mesmo tempo, informado pela ideia de tentar manter autonomia do movimento social e ser parte do Estado, ambos com intuito de influenciar as políticas públicas e combater a desigualdade (Montaño, 2003; Blay, 1998 *apud* Papa, 2012).

Mesmo com todas as críticas apontadas, esta criação é muito importante do ponto de vista do avanço institucional e de reconhecimento do tema pelo Estado. Ou seja, o combate à discriminação e a promoção da equidade de gênero tornam-se um problema público, com legitimidade de representação dentro da máquina do Estado e com um sujeito político que teve força para 'cavar' esse espaço na estrutura estatal.

A criação de um organismo dentro das estruturas do Estado, conferindo-lhe inédita institucionalidade, em função de um novo arcabouço institucional e regulatório dentro do Estado, marcava um novo momento para as estratégias políticas dos movimentos de mulheres e feminista. (Draibe, 1997:3 *apud* Papa, 2012: 27)

Ainda que em âmbito subnacional, é a experiência paulista que vai pautar a criação de conselhos no mesmo tema em outros governos estaduais peemedebitas e, depois, a criação de um órgão nacional (Delgado, 2007; Papa, 2012). As principais críticas ao modelos de conselhos, em contraposição ao modelo de órgão ligado ao executivo é devido a sua falta de capacidade executória, por ter pouca independência administrativa, um escasso orçamento próprio e, também à possível cooptação de suas representantes pelo Estado em lógicas partidárias que desvirtuariam as prioridades de atuação do órgão, fazendo com que estas perdessem legitimidade frente aos setores que representam. São destacados os avanços do CECF no tema das creches e do planejamento familiar (Reinach, 2013:12).

Em 1985 é criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) ligado ao Ministério da Justiça (MJ). Já nasce incorporando algumas melhoras em relação às críticas que tinha sofrido o CECF-SP, principalmente em relação ao orçamento e à alocação em um escalão do governo que lhe proporcionasse maior visibilidade e, conseqüentemente, poder. O CNDM, criado em 1985, foi um dos principais responsáveis por organizar as demandas de mulheres e grupos feministas de todo país, articular as parlamentares eleitas para a constituinte e garantir que a maioria das reivindicações fosse incluída na nova Constituição. Assim, direitos trabalhistas, combate à violência doméstica, benefícios sociais, entre outros são garantidos formalmente e inauguram uma nova etapa do movimento feminista no país que Pitanguy (2011) cunha de “feminismo de Estado” ou de “políticas públicas de gênero”.

Há um relativo consenso entre as autoras citadas neste capítulo ao descreverem a história institucional do CNDM: concordam que este foi ativo até 1988. Em 1989 com as primeiras eleições diretas para presidente e a vitória de Fernando Collor, este retira o orçamento e status de ministério que o CNDM havia adquirido, ficando então desativado até a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1994.

No segundo mandato, FHC cria uma secretaria executiva no CNDM que depois irá se converter na Secretaria de Direitos da Mulher (SEDIM), ainda vinculada ao Ministério da Justiça. Apesar da sua fragilidade, Montañó (2003), Pitanguy (2003) e Reinach (2012) apontam sua importância na reatuação com o movimento social e,

também, que sua existência demonstra que a busca de um órgão executivo autônomo de política para mulheres já estava legitimada em diversos contextos partidários.

Delgado (2007) destaca o trabalho pioneiro de Alvarez (1988, 1990 *apud* Delgado, 2007) ao analisar o surgimento das mulheres - como sujeito político e como tema - e as respostas procedentes do Estado. A autora analisa "o período de transição do final da ditadura militar para o regime liberal democrático atual e busca verificar a interrelação entre participação organizada das mulheres, como um sujeito político e social no processo de transição, e a incorporação de suas demandas na agenda política nacional" (Delgado, 2007:72). Alvarez (1988) aponta os governos estaduais (como vimos no caso da criação dos Conselhos em São Paulo, depois Minas Gerais e Ceará) e os partidos da oposição (com o protagonismo do PT) como espaços que tentaram responder à demanda organizada das mulheres. Além da temática das creches, do planejamento, da saúde e do combate à violência - que foram objeto de formulação política naquele momento, as questões centrais indicadas por Alvarez (1988:317) apontam os formatos das intervenções sobre as desigualdades de gênero iam ser integradas à agenda de reformas que começava a se configurar no cenário político nacional. Ou seja, o debate sobre as propostas de mudanças na configuração de estruturas governamentais, sobre a melhor forma de articular necessidades e interesses das mulheres esteve presente desde o início dos dilemas e dos desafios enfrentados pelo movimento feminista em sua relação com o Estado.

Muitas das formulações petistas são parte fruto do período em que esteve na oposição ao PMDB, a crítica ao Conselho como instância privilegiada para articular políticas para mulheres é parte dessa oposição. Delgado (2007) aponta que desde 1988 havia dentro do PT a proposta de criação de um órgão de políticas para as mulheres junto ao executivo.

Na década de 1990, enquanto está desativado o CNDM, é na esfera subnacional – especialmente nos governos locais – que se proliferam experiências de avanço de institucionalidade (e de conteúdo) de políticas para mulheres. A descentralização das políticas sociais a partir 1988 e as experiências de governos de esquerda nos municípios engendram experiências inéditas no país na temática de políticas para mulheres e igualdade de gênero. Delgado (2007), em sua tese de doutorado, compara as



experiências de Santo André e São Paulo. Papa (2012), por sua vez, ao investigar sobre a “pré-política” de gênero até as elaborações sobre transversalidade, apresenta a experiência de Santo André como caso paradigmático do que seria depois a Secretaria de Políticas para Mulheres em âmbito federal.

Essa discussão sobre arquitetura institucional é uma característica que marca desde o começo o tema de políticas para as mulheres. As políticas com recorte de gênero apresentam uma preocupação em *como* se efetivar, ou seja, na forma de gestão, quase tanto quanto com o conteúdo das políticas. Há consciência de que a efetividade está diretamente relacionada à configuração de como é articulado dentro do Estado e, claro, à capacidade de gestão. Reinach (2013:12) afirma que o debate sobre as formas de gerir as políticas, e não apenas quais as melhores políticas, são uma constante desde os primórdios da questão de gênero na área pública. Destas experiências subnacionais vai amadurecendo a percepção do movimento, e das militantes, que a estrutura e o lugar de um órgão de política para mulheres (OPM) dentro do governo são condições para uma adequada realização de políticas de combate à desigualdade de gênero.

Guardadas as devidas diferenças e o respeito às divergências entre os projetos de conselhos e o de um órgão executivo, à época associados ao PMBD e ao PT respectivamente, é possível afirmar, seguindo a sugestão de Reinach (2013) que - seja pela complexidade do problema “desigualdade de gênero” seja pela necessidade de perceber o multifacetado público 'mulheres' de forma integral – ambos os projetos já engendram em suas atribuições uma pista de funcionar como órgão articulador dentro do governo. Esta percepção dialoga hoje com a literatura sobre intersetorialidade nas políticas públicas. A integração e cooperação inter e intra governamental, com o setor privado e com a sociedade civil tem se constituído um desafio prático e teórico no campo das políticas públicas. Diversos autores e autoras: Grau (2005), Carneiro e Veiga (2007), Carneiro e Costa (2012), Sandim (2012) e Santos (2011) dentre outros, sugerem que tanto a complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados - como a pobreza - quanto a necessidade de percepção dos(as) indivíduos em sua integralidade, principalmente quando se trata de grupos temáticos/identitários – jovens, mulheres, idosos, índios, quilombolas entre outros(as) – requerem soluções complexas, as quais

dependem da integração dos setores numa lógica mais abrangente de ação pública coletiva e articulada.

A grande novidade institucional no Brasil no tema de políticas para as mulheres é a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Abramo (2007), Papa (2012) e Bandeira (2005) destacam a importância desta Secretaria com status de Ministério na construção de uma institucionalidade para a promoção da igualdade de gênero pela via dos direitos. Criada no primeiro ano do mandato do presidente Lula, a Secretaria vem conquistando espaço, legitimidade e recursos ao longo de seus já dez anos de existência.

Vemos, portanto, que a ampliação dos direitos das mulheres caminha ao lado da representação de seus interesses junto ao Estado – principalmente com a consolidação de conselhos e órgãos ligados aos poderes executivo, legislativo e judiciário voltados às demandas deste sujeito político – engendradas pelos movimentos feministas. Assim, coloca-se igualmente a importância da luta por maior equidade de gênero nos espaços de poder para que também outros direitos das mulheres sejam assegurados. A partir de uma perspectiva não essencializadora e dadas as infinitas possibilidades de trajetórias individuais, sabe-se que não necessariamente uma maior representação das mulheres nos espaços de poder impulsiona pautas feministas. Entretanto, seguramente a ausência de mulheres nas instâncias de poder implica em uma menor representação de seus direitos perante o Estado.

Ainda que pautas feministas e políticas com recorte de gênero ainda não sejam uma regra no Brasil, as avaliações sobre os efeitos de políticas públicas para mulheres em termos de autonomia têm ganhado visibilidade e importância. Na próxima seção apresento algumas possibilidades de classificações de políticas públicas com viés de gênero que foram desenvolvidas para as áreas de políticas sociais, de combate à pobreza e geração de emprego em renda.

### ***1.3. Classificações de políticas públicas: políticas para mulheres, recorte de gênero e a busca pela autonomia***

Esta seção está dividida em duas partes. Na primeira faço uma revisão muito breve sobre a fundação da área de políticas públicas e a trajetória dos modelos de análise, dos quais partiram de uma proposta cientifista e positivista sobre ação do Estado até a emergência de modelos baseados na centralidade da linguagem, mais atuais. Esta revisão se fez necessária porque percebeu-se que a entrada das mulheres como público alvo (*target*) de políticas de combate à pobreza se deu efetivamente a partir de uma elaboração conceitual vigente da ideia feminização da pobreza. Por mais que os debates (e as lutas) pela igualdade e a busca por uma cidadania integral e acesso à educação e trabalho decentes, desde o início do século XIX, estejam presentes na cena política encabeçados pelo movimento feminista, é a partir da década de 1990, por meio do enquadramento de feminização da pobreza que as políticas públicas são convertidas em programas de maior abrangência e atingem milhares de mulheres pobres em todo o mundo. É o caso das políticas de microcrédito da Índia e do PBF no Brasil, tomando dois exemplo de grande monta. Ambos com objetivo de políticas de combate à pobreza, mas que dados seus formatos, magnitude e abrangência trouxeram para o centro do debate sobre autonomia a figura da mulher subalterna nos países de capitalismo dependente.

#### **1.3.1 Políticas públicas: disputas, enfoques e controvérsias**

Nesta seção apresento algumas classificações de políticas segundo diferentes recortes epistemológicos.

Em uma das primeiras classificações com esse recorte, Moser (1989) propõe um ordenamento a partir do enfoque mais geral das tendências do que se entendia por política para as mulheres:

Quadro 2: Classificação de políticas para as mulheres segundo Moser (1989)

<b>Década</b>	<b>Abordagem</b>	<b>Descrição</b>
1950 a 1970	Bem estar social	Foi a primeira abordagem, mas ainda é amplamente utilizada. São estabelecidas políticas centradas nas funções reprodutivas: orientação nutricional e planejamento familiar.
1975 a 1985	Equidade	Durante a Década da Mulher. Ideia geral que as mulheres têm que participar ativamente no planejamento de políticas públicas.
A partir de 1970	Contra a pobreza	Pobreza das mulheres é vista como problema do subdesenvolvimento e não da opressão machista. Espalhamento de programas de geração de renda financiados por organismos internacionais.
A partir de 1975	Empoderamento	Mais vinculada à proposta do movimento feminista. Programas de empoderamento político comunitário das mulheres e de incentivo à participação política nas instâncias governamentais, partidárias e sindicais. A subordinação das mulheres é vista como problema devido à opressão masculina, mas também colonial e neocolonial.
A partir de 1980	Eficiência	Visão de que a equidade seria alcançada pela participação econômica das mulheres

Fonte: Elaboração própria a partir de Novellino, 2004:10-11.

As políticas sob a abordagem de “Equidade” até as de “Eficiência” de Moser (1989) se alternam em outra classificação proposta por Nancy Fraser (2002) entre “políticas de reconhecimento” e “políticas redistributivas”. Segundo Bila Sorj (2004), essa distinção ocorre a partir da percepção de duas matrizes que informaram os grandes movimentos sociais do século XX. A proposta de Giddens (1991 *apud* Sorj, 2004) entre “políticas emancipatórias” e “políticas da vida” também se inclui nesta divisão. As políticas universalistas, “redistributivas” ou “emancipatórias” têm sua origem na lutas sociais de classe, sindicatos e partidos e centram suas reivindicações na transformação dos sistemas de produção e distribuição de riquezas e da organização do poder nacional

e internacional. Esta matriz, de inspiração marxista e socialista, foi hegemônica – na luta social – desde início do século XIX até o final da década de 1980.

As políticas identitárias, de “reconhecimento” ou da “vida” lutam pelo reconhecimento de identidades e diferenças, pela expansão dos direitos humanos e pelo multiculturalismo. Da subordinação e a injustiça social que incidem sobre vários grupos identitários da sociedade (mulheres, negros, diversidades sexuais, grupos religiosos, minorias étnicas etc.) surgem variadas demandas e lutas pelo reconhecimento dos plenos direitos e proteção igualitária dos(as) cidadãos(ãs) nas suas diferenças.

Segundo Sorj (2004), ainda na década de 1960, as feministas são as primeiras a formular uma nova concepção de justiça: “A justiça de gênero, segundo as feministas, não poderia se limitar apenas às questões relacionadas a distribuição econômica, mas envolveria uma luta contra os valores sexistas e androcêntricos” (Sorj, 2004:144). Em outras palavras, as lutas feministas são as primeiras a reconhecer a limitação do paradigma econômico na explicação de outras opressões.

A autora analisa as contradições da conquista das mulheres no mercado de trabalho a partir de sua inserção massiva nos novos postos “flexibilizados” (com menores salários, empregos temporários, jornada parcial, baixos investimentos em treinamento profissional e alta rotatividade etc) com a justificativa empresarial (e do senso comum) de que tais postos seriam mais apropriados para as mulheres à medida que permitem conciliar vida familiar e profissional. A contradição observada pela autora encontra-se no fato que ao mesmo tempo em que abrem-se oportunidades para as mulheres no mercado de trabalho, pela característica do emprego, isso ocorre de forma a reforçar a visão do papel da mulher responsável da casa e contribui

para perpetuar a identificação das trabalhadoras com a vida doméstica. Isso, por sua vez, afeta negativamente as possibilidades de conseguirem bons empregos. [...] sua identidade doméstica se vê reforçada pelos novos arranjos produtivos. (Sorj, 2004:145).

Esta identificação – negativa, numa perspectiva feminista de combate a divisão sexual do trabalho – não ocorre apenas nos empregos de baixos salários, os novos modelos gerenciais menos “agressivos” e mais “comunicativos” que, se por um lado, puderam colocar mais mulheres em cargos de chefia, por outro lado, o fazem reforçando

o papel da mulher no espaço público a partir das “boas” características aprendidas no ambiente doméstico. Esta constatação é feita tomando sempre a contraposição com os homens, em que as características de formação escolar e a experiência de trabalhos (qualificações adquiridas no mundo público) é que legitimam sua qualificação profissional.

A conclusão de Sorj (2004) sugere que as demandas por trabalho decente e direitos não podem estar desvinculadas de uma revisão radical da divisão das tarefas domésticas e do questionamento dos estereótipos que vem acompanhando as conquistas das mulheres no espaço público. Dessa forma, o desafio permanece em elaborar políticas feministas que articulem consistentemente as chamadas “políticas redistributivas” e as “políticas de reconhecimento”. Essa articulação, segundo a autora, não significa ignorar os problemas diferenciados, evocados por ambas as orientações, mas evitar a falsa dicotomia entre ambas (ou uma ou outra) e reconhecer as diferenças, tendo em vista sua interdependência nas elaborações contra as várias formas de opressão – de gênero, de raça e etnia, de orientação sexual, entre outras.

O campo de estudo propriamente das políticas públicas, em sua criação, ancorou-se no pressuposto analítico de que a ação do Estado era passível de ser formulada e analisada cientificamente. A tradição europeia de estudos surge como desdobramento das vertentes explicativas sobre o papel do Estado e do governo. Já nos Estados Unidos, os estudos surgem sem estabelecer relações diretas com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Uma das primeiras tipologias para classificar as políticas públicas surge da percepção da interdependência entre “política” (*politics*) e “políticas públicas” (*policy*). Ou seja, a política (*politics* – objeto de estudo desde a Antiguidade, em termos de poder e liberdade) está fortemente relacionada com as consequências e impactos das ações empreendidas pelo Estado, as políticas públicas (*policies*) em um contexto democrático.

De acordo com Souza (2006) a área de políticas públicas foi fundada pelos autores: L. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Ainda que numa matriz cientificista - de crença na racionalidade neutra para a resolução estatal de problemas públicos -, estes autores fundam o campo delineando esse contorno de relação direta e obrigatória entre, de um lado, as ações do Estado (ou a percepção e as consequências

dessas ações) e, de outro, como estas decisões são tomadas dentro da, até então, 'caixa preta' do Estado. É sintomático que uma das primeiras tentativas de tentar classificar as políticas públicas pela elaboração de Lowi (1964, 1972 *apud* Souza, 2003) seja entre redistributivas, distributivas e regulatória. Para este autor a política pública (*policy*), de alguma forma, 'faz' a política (*politics*). A primeira proporcionará apoio ou rejeição à segunda, a depender dos diferentes impactos, positivos ou negativos que gera individual e coletivamente para os eleitores. O que determina apoio ou rejeição passa pela percepção destes eleitores sobre qual tipo de política está em curso; ou seja, é a percepção/interpretação das pessoas sobre o impacto da política que determina sua classificação e, conseqüentemente que tipo de relação com a política (*politics*) ela engendra, de apoio ou rejeição. Não somente na dimensão da percepção, mas o Estado enquanto regulador pode conceder ou tirar poder muito objetivamente de grupos e setores; toda a análise marxista tradicional do Estado é informada por essa chave, muito grosseiramente do Estado que serve à classe dominante. Posteriormente, análises neomarxistas (ou marxianas) admitem a autonomia que o aparelho do Estado pode adquirir e as contradições que as políticas de direitos instauram. Por que essa digressão? Se não perdermos de vista que políticas para as mulheres incidem em um dimensão de poder e de “redistribuição” de recursos, prioridades e atenção; essa é mais uma das dificuldades para o avanço de políticas feministas.

Além das especificidades e desafios da constituição das mulheres como sujeito político, mesmo em momentos de intensa mobilização – como foram os anos 1980 e a criação dos primeiros conselhos e órgãos de políticas para as mulheres no Brasil – a disputa é sempre parte do processo:

**Ao mesmo tempo, há uma resistência à entrada, na pauta dominante, de propostas que objetivem a ruptura com a desigualdade nas relações sociais de sexo no seu mais amplo sentido, o que exigiria uma gama de ações e políticas complexas e de amplo espectro. Virginia Guzmán (2001) aponta para a proposição de políticas terem sido mais facilmente aceitas quando ancoradas em um discurso de vulnerabilidade e reparação, coerentes com esquemas interpretativos que se nutrem mais das noções da necessidade de proteção das mulheres que da defesa de uma cidadania autônoma. Daí a receptividade das políticas de combate à violência e a atenção às mulheres chefes de família. (Delgado, 2007:39)**

Esta discussão sobre poder e o enquadramento da mulher pelo Estado, confinada à esfera doméstica ou, quando no mundo público, legitimada apenas como vítima, está no centro da questão sobre os limites da democracia liberal. Nas palavras de Soares:

A outra dimensão que vale a pena ser tratada é a da relação entre democracia e o papel do Estado, que mantém um persistente desencontro das políticas públicas e as necessidades das mulheres, tendo como consequência a **exclusão das mulheres de muitos dos benefícios da democracia**. Assim, ao manter **uma lógica que confina as mulheres ao espaço doméstico, as considera basicamente com identidades relacionadas à maternidade, e quando estão fora de casa, como demandantes das ações comunitárias**. E, portanto, o poder público enxerga e confina as mulheres neste lugar do doméstico. **Essa é a concepção que trata as mulheres muitas vezes como beneficiárias das políticas, mas raramente como sujeitos capazes de protagonizar processos políticos ou processos de transformação**. (Soares, 2004:115)

O que nos importa marcar desse debate é a articulação entre, de um lado, política e poder e, de outro, política para as mulheres ou com recorte de gênero. Como observa Fujiwara (2002):

Por ser um *locus* privilegiado de manifestação de poder, as políticas públicas se constituem como potencialmente transformadoras das relações de gênero, que são também, relações de poder. A verdade é que “políticas públicas podem ser instrumentos na mudança das relações de gênero, podem contribuir para que as relações de gênero sejam mais equitativas” (MACHADO, 1996:26).” (Fujiwara, 2002:22)

Desde o impacto das formulações da segunda onda do feminismo, a temática e a gramática de gênero e feminista vem 'invadindo' diversas áreas do conhecimento, inclusive a de políticas públicas. O campo surge em torno de um objeto – as ações do Estado e suas consequências – assim, sugere-se que a perspectiva interdisciplinar foi e continua essencial para elaboração de conhecimento que se pretende rigoroso e analítico desse objeto. A perspectiva interdisciplinar não impediu o desenvolvimento de modelos específicos para compreender o processo de constituição das políticas públicas. A interdisciplinaridade também é característica do campo de estudos de gênero e do feminismo. A emergência desta perspectiva não só 'invadiu' as disciplinas como



produziu uma série de estudos que estabelecem interlocução e reaproximação entre diversas áreas do conhecimento – inclusive propondo aproximações e críticas às chamadas “ciências duras”.

Segundo Faria (2003:22), no campo de políticas públicas, haveria uma

Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação.

Para ele, nas novas formulações, a variável conhecimento assumiria lugar de destaque. Faria (2003) destaca que:

a análise tradicional do poder concede ao conhecimento, quando muito, apenas um papel justificatório ou de *advocacy*. A principal distinção a ser feita seria, então, entre os modelos analíticos nos quais o conhecimento é endógeno ao *policy process* e aqueles nos quais ele nada mais é do que input à caixa preta eastoniana (ou apenas um argumento a mais no jogo de interesses). (Faria, 2003:22)

### **1.3.2 Políticas públicas e feminização da pobreza**

Essa constatação – da centralidade da “variável” conhecimento - entretanto nunca passou despercebida entre pesquisadoras(es) e formuladoras(es) de políticas da área de gênero e, também, entre as militantes. Outro motivo mais contemporâneo e diretamente relacionado ao interesse deste trabalho, como observa Novellino (2004:2) é que “à projeção e implementação de políticas públicas de gênero que tenham como público alvo mulheres vivendo em situação de pobreza, antecede uma justificativa empiricamente comprovada”. Essa justificativa consagrou-se, nesse caso, no conceito de feminização da pobreza.

Maria Sallet Ferreira Novellino (2004) apresentou na ABEP<sup>16</sup> um interessante trabalho sobre os estudos dos últimos vinte e cinco anos da produção acadêmica sobre o marco de feminização da pobreza.

A discussão sobre mulheres e pobreza ganha espaço na agenda acadêmica e nos organismos internacionais a partir dos processos de reestruturação produtiva e de novos modelos de Estado com as reformas liberalizantes dos anos 1970. Considerado primeiro estudo sobre a “feminização da pobreza”, o artigo *The feminization of poverty: women, work and welfare* foi elaborado pela norte americana Diane Pearce que o publica, em 1978, na revista *Urban and Social Change Review*. A autora parte do pressuposto de que a pobreza estava se tornando um problema feminino e de que ela se concretizaria nas famílias monoparentais chefiadas por mulheres. Sua conclusão é de que a pobreza feminina e a pobreza masculina são de naturezas diferentes, uma vez que para as mulheres, no caso das mais pobres e chefes de família, a principal questão é a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho.

Teria ocorrido, a partir de então, segundo esta autora, um espalhamento do aporte teórico da feminização da pobreza com sua incorporação pelos organismos internacionais para legitimar a focalização dos programas sociais.

Novellino (2004) aponta a carência de dados empíricos em um dos documentos que embasa mundialmente esta discussão:

De acordo com o **Relatório do Desenvolvimento Humano 1995**, “**A pobreza tem o rosto de uma mulher –de 1.3 bilhão de pessoas na pobreza, 70% são mulheres.**” Esta proporção, no entanto, é questionada por Marcoux (1998:131 *apud* Novellino) **o qual alega que nenhum estudo científico é jamais citado para documentar essa porcentagem.** Se 70% dos pobres é composto por mulheres, então teríamos a proporção de 4.3 mulheres pobres para cada homem pobre. Marcoux (1998) considera esta **proporção improvável**, pois ela indicaria um desequilíbrio entre a população masculina e a feminina jamais observado em nenhum país ou região e assinala que a estrutura de idade dos pobres é similar à da população como um todo

---

<sup>16</sup> O tema do trabalho feminino, entre o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970, aparece nos foros da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, no departamento de pesquisa da Fundação Carlos Chagas. Em 1979 é criado o GT Grupo de Trabalho Mulher na Força de Trabalho na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, a ANPOCS e, nos anos posteriores nas Associações de Estudos Populacionais (ABEP) e de Antropologia (ABA), (Costa e Bruschini, 1992). Estas iniciativas demonstram a tentativa de institucionalização, a partir da existência de um conjunto de pesquisas e de pesquisadoras e da necessidade de elaborar balanços críticos sobre essa produção.

(Marcoux, 1998:131). O fato é que, sendo ou não real este processo de feminização da pobreza, muitos estudos vêm sendo feitos nos últimos 25 anos, os quais tomam ora como pressuposto ora como hipótese a sua existência. Quando esses estudos conseguem provar a veracidade do processo, eles passam a ser **elementos justificadores da adoção de políticas públicas voltadas especificamente para mulheres pobres**. (Novellino, 2004:2)

A primeira metodologia para estudar o fenômeno, proposta por Pearce (1978 *apud* Novellino, 2004), consistia em examinar as diferentes fontes de renda (salário, pensão e benefícios sociais) procurando explicitar quantitativamente que as famílias chefiadas por mulheres são mais duramente atingidas pela pobreza que aquelas chefiadas por homens. Estes estudos operam no modelo de família com um pai provedor e partem do pressuposto da maior dificuldade e precariedade das mulheres em acessar o mercado de trabalho. Com o desenvolvimento de outros estudos, estes passam a incluir o consumo familiar e condições de saúde e educação da prole. A inclusão destes indicadores começa a mostrar que as famílias monoparentais femininas apresentavam maior risco de transmissão intergeracional da pobreza comparativamente à família nuclear (com um casal) pobre. Pearce (1978 *apud* Novellino, 2004) analisou o contexto dos Estados Unidos na tentativa de verificar se as políticas públicas auxiliavam na superação da extrema pobreza - olhando a inserção econômica das mulheres chefes de família -, ou se contribuía para perpetuá-las. Nas próximas décadas, os estudos sobre feminização da pobreza vão ser ampliados com apoio de organismos internacionais (e, muitas vezes contestados) nos países da América Latina, Caribe, África e Ásia, principalmente com o objetivo de pautar, nestes países, ações públicas de combate à pobreza.

Bridge (2001 *apud* Sorj e Fontes, 2008:203) sintetiza que o conceito de feminização da pobreza significa “que a incidência da pobreza entre as mulheres é maior que os homens, que a pobreza delas é mais severa que a deles, e que a tendência à maior pobreza das mulheres está associada ao crescimento das famílias monoparentais femininas”.

Também em 1978, no Brasil, Carmem Barroso apresentou na ABEP o trabalho “Sozinhas ou mal acompanhadas – a situação das mulheres chefes de família” e associa o aumento de famílias chefiadas por mulheres com o aumento da situação de mulheres

em situação de pobreza. Este fenômeno é identificado pela autora como especificamente urbano e menos devido à imigração e mais às transformações familiares (aumento do número de divórcios e de mães solteiras). Embora não use o termo 'feminização da pobreza', suas conclusões para o contexto brasileiro se aproximam daquelas encontradas por Pearce (1978 *apud* Novellino, 2004): a dificuldade das mulheres chefes de família em função da sua menor e/ou pior participação na força de trabalho.

Lavinas (1996) e Castro (1989) estão entre o grupo de autoras brasileiras que discordam do enquadramento de feminização da pobreza para justificar políticas de redução da pobreza focalizadas em mulheres chefes de família. Para Castro (1989), que analisa a participação das mulheres chefes no mercado de trabalho - cujos dados são comparados com os referentes às esposas e às filhas bem como com aqueles dos homens chefes, esposos e filhos -, conclui: as famílias monoparentais chefiadas por homens ou por mulheres sofrem igualmente os efeitos da pobreza, elas indicam que há outros constrangimentos relacionados à classe e à raça/etnia centrais na questão da pobreza e de baixos níveis de renda. Lefaucher (1988 *apud* Sorj e Fontes, 2008) também argumenta que não se deve explicar o fenômeno de pauperização das famílias pelo único efeito da monoparentalidade, e propõe que idade, etnia, tempo de duração da conjugalidade, entre outros fatores, também influenciam as condições de vida das famílias monoparentais.

Dentre os(as) autores(as) que atribuem a outros fatores a pobreza das famílias monoparentais, Medeiros e Costa (2006 *apud* Sorj e Fontes, 2008), a partir da comparação de oito países da América Latina, concluíram que a quantidade de filhos está mais associada aos níveis de pobreza das famílias do que propriamente o arranjo familiar.

Lavinas (1996), a partir da análise dos dados da PNAD de 1990, percebe uma ampliação do desnível de renda entre as mulheres e afirma que numericamente a pobreza feminina não tem maior expressão que a masculina (Novellino, 2004:6). Em estudo posterior, Lavinas e Nicoll (2006) analisando comparativamente os dados da PNAD, de 2001 a 2004, e seguindo a metodologia de desagregar as fontes de renda das famílias - concluem que os ganhos das mulheres pobres (dividem os extratos de renda por quintil) no mercado de trabalho se constituem a principal fonte de acesso à renda e

estão direta e proporcionalmente relacionados à autonomia destas em termos de tempo. Convém reproduzir a conclusão dos autores a fim de desfazer estereótipos da imagem da 'mulher pobre' que já em 2004 estavam bastante modificados:

a) a quase **supressão dos diferenciais de gênero no tocante à renda do trabalho nos decis inferiores** da distribuição de renda indica que, **apesar da ausência de políticas públicas** conseqüentes, houve **esforços extraordinários por parte das mulheres pobres para melhorar seu desempenho no mercado de trabalho**. Isso se deu em âmbito exclusivamente privado.

b) A presença de crianças, em um contexto em que a taxa de fecundidade já é baixa, não inviabiliza o desempenho das mulheres mais pobres no mercado de trabalho, pelo contrário. Mas tal **rendimento é bem maior quando dispõem de creches e pré-escola para seus filhos pequenos aumentando ainda mais quando possuem uma máquina de lavar. Isso significa que ao reduzir a carga dos afazeres domésticos melhora a possibilidade de sua inserção no mercado de trabalho**. Autonomia é bom para elevar salários.

c) Da mesma maneira, **na posição de pessoa de referência na família as mulheres auferem nas suas atividades rendimentos mais altos que na condição de cônjuge**. De novo, **trata-se de uma questão de autonomia** que é, sem dúvida, o que mais restringe as oportunidades de ampliação dos rendimentos ocupacionais femininos.

d) Finalmente, **a presença de um inativo do sexo feminino na família também contribui para elevar os rendimentos do trabalho das mulheres mais pobres**. De novo, o ponto diz respeito a mais autonomia, no plano da restrição orçamentária e também do uso do tempo (restrição temporal).

e) **Os fatores que elevam os rendimentos do trabalho das mulheres pobres estão fortemente correlacionados com graus de autonomia maiores no seu cotidiano de trabalhadora**. (Lavinás e Nicoll, 2006:60-61)

Especificamente em relação às famílias monoparentais, mostram que os poucos lares chefiados por homens encontram-se em situação pior comparativamente a todos os outros tipo de família, nucleares ou com chefia de mulher sem cônjuge. Ao avaliarem os programas de transferência de renda encontram problemas de focalização, uma vez que os e as chefes de família (e famílias monoparentais, em geral, são sempre mais pobres que as famílias biparentais/nucleares) têm maior dificuldade de acessar os benefícios. Esta constatação dialoga com os achados recentes do trabalho de Bichir (2011:19) sobre

os esforços do PBF para alcançar uma boa focalização e a necessidade de ampliar sua cobertura.

A medição da pobreza das mulheres somente pela renda é vista como insuficiente em meados dos anos 1990, quando passam a ser inseridas as variáveis de consumo familiar. Novellino é bastante crítica às políticas embasadas por esses estudos afirmando que nenhuma leva em conta o princípio mais importante, para essa autora, na elaboração de uma política de gênero: o de empoderamento. Para ela, a maior parte destes programas e políticas se volta para a sobrevivência de “mulheres pobres e seus filhos”, ou seja, assumem a maternidade como tarefa mais importante da mulher, reduzindo sua contribuição aos papéis reprodutivos desempenhados na família. E, quando existe alguma previsão de capacitação para geração de renda, esta ocorre em áreas tradicionalmente femininas, o que aumentaria a segregação ocupacional. Em outras palavras, tais políticas além de serem elaboradas a partir de um viés maternalista, limitando a atuação das mulheres às tarefas reprodutivas, não preveem mecanismos de liberação de tempo (o que melhoraria suas chances no mercado de trabalho) e, em sua maioria, não pensam caminhos de inserção em atividades produtivas; quando o fazem é de maneira que tende a reforçar os estereótipos de gênero e não ampliar horizontes de possibilidades para as mulheres saírem da pobreza e conquistarem autonomia.

A conclusão de Lavinias e Nicoll (2006) é semelhante às críticas de Novellino, segundo ele, os múltiplos programas focalizados acabaram “fazendo das mulheres pobres a expressão mais completa da vulnerabilidade social”, completam os autores: “pouco tendo sido feito para promover [...] o potencial de trabalho das mulheres mais carentes, através da provisão de serviços de substituição do tempo de trabalho doméstico feminino, tão indispensável” (Lavinias e Nicoll, 2006:41).

Segundo os modelos apresentados nas seções anteriores sobre as políticas de bem estar social, autoras e autores têm demonstrado que a disponibilidade de serviços públicos que substituem parte do trabalho doméstico e/ou de cuidados desempenha papel fundamental tanto numa alocação do tempo menos penosa para as mulheres, quanto esta disponibilidade é em grande parte possibilitadora de ingressos – inclusive em melhores padrões – no mercado de trabalho.

Em estudo mais recente sobre a feminização da pobreza, Sorj e Fontes (2008) propõe uma revisão da relação entre família, pobreza e vulnerabilidade das crianças – que estão imbricados na noção de transmissão intergeracional da pobreza. É a partir da disseminação do conceito de feminização da pobreza que as famílias monoparentais femininas passaram a ser vistas como responsáveis pela transmissão intergeracional da pobreza que afeta as oportunidades de vida das crianças. Outro vetor importante ainda não mencionado por outras autoras no Brasil sobre a disseminação de políticas focalizadas em mulheres pobres – de família monoparental e com filhos - é identificado por Sorj e Fontes (2008:188): a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente na década de 1990. Neste arcabouço jurídico há afirmação expressa que as famílias monoparentais femininas oferecem condições “extremamente adversas” para o bom desenvolvimento das crianças. Esta assertiva espalhou-se no discurso público e midiático sob a pecha de “famílias desestruturadas”, como observa Sorj, “com forte conteúdo moralizante e estigmatizante”.

A atualidade do debate é justificado por Sorj pelo aumento crescente da quantidade desse tipo de família (12% em 1980; 18% em 2006 segundo as autoras) e 37,5% em 2011 de lares com a pessoa de referência do sexo feminino, de acordo com a PNAD<sup>17</sup> e pela presença desse tipo familiar nos programas de combate à pobreza que privilegiam as famílias chefiadas por mulheres.

Ao analisar a PNAD de 2005 – e como mostram diversos outros estudos<sup>18</sup> - o diferencial de renda das famílias monoparentais femininas é evidentemente menor em comparação às outras famílias. Fato atribuídos às maiores dificuldades e precariedades de inserção das mulheres no mercado de trabalho. Porém, como mencionada, desde a década de 1990' percebeu-se a limitação de medir a pobreza somente a partir da renda, desse modo, o exercício de Sorj e Fontes, tendo em vista a questão da transmissão intergeracional da pobreza e as condições de vida das crianças destas famílias, consistiu em comparar os lares de famílias nucleares (com cônjuges) com os de família monoparental feminina do Sudeste e do Nordeste olhando indicadores de condições de

---

<sup>17</sup> Relatório Anual Socioeconômico da Mulher, 2013, p. 31. Compilam dados da PNAD de 2011. <[http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/01/RASEAM\\_interativo.pdf](http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/01/RASEAM_interativo.pdf)> Acessado em 21.02.2014.

<sup>18</sup> Lavinias, 1996, 2000; Biderman e Guimarães (2004), Pinheiro *et al* (2008).

domicílio, nível de escolaridade dos(as) filhos(as) e presença de trabalho infantil. A conclusão é peremptória: as distâncias de renda das famílias monoparentais chefiadas por mulheres em relação às famílias compostas (nuclear) não se verificam na maior parte dos indicadores das condições domiciliares; os indicadores de educação das crianças são melhores e o trabalho infantil é menor (sendo o trabalho infantil maior de todos os arranjos, nas famílias compostas chefiadas por homens). As autoras concluem que talvez o foco das políticas em famílias monoparentais femininas esteja deixando de fora uma gama de crianças em situação de vulnerabilidade social - fazem a ressalva que não estão sugerindo que essas políticas devem priorizar outros arranjos familiares, mas “se o objetivo da política é o de reduzir a transmissão intergeracional da pobreza, então todas as crianças em situação de vulnerabilidade social deveriam ser contempladas independente do arranjo familiar” (Sorj e Fontes, 2008:204).

As autoras citam Chant (2007 *apud* Sorj e Fontes, 2008) que introduz em sua análise sobre a pobreza a perspectiva das relações de gênero e com isso:

baseada em evidências de vários países, a autora contesta a visão de que famílias chefiadas por mulheres acumulam desvantagens superiores às famílias compostas por casais. [...]. **A chefia feminina pode ser entendida como um meio de as mulheres ganharem maior controle sobre suas vidas e de conseguirem assegurar melhores condições de vida aos seus descendentes**”. (Sorj e Fontes, 2008:204)

Estudos como os de Sorj e Fontes (2008) corroboram a proposta de Chant apresentando elementos empíricos que, não só jogam por terra a visão estigmatizadora de piores condições dos filhos em famílias monoparentais chefiadas por mulheres, como carregam um subtexto de que a via da autonomia das mulheres pode ser mais “eficiente” inclusive quando se requer romper com o ciclo da transmissão intergeracional da pobreza olhando o bem estar das crianças.

Bruschini, Ardaillon e Unbehaum (1998) também são outras autoras críticas ao *frame* de feminização da pobreza. Estas autoras expõem a crítica do movimento feminista sobre a associação da palavra 'feminização' à palavra 'pobreza', ambas de conotação depreciativa, e propõe substituir o uso da expressão por 'pauperização das mulheres', numa acepção que talvez indique melhor o cruel processo de



empobrecimento que afeta de maneira específica as mulheres. Essa observação é feita por Farah (2004) em seu artigo sobre a incorporação da pauta de gênero nas políticas públicas no Brasil que será visto em detalhes na próxima seção deste capítulo.

### **1.3.3. A incorporação da pauta de gênero nas políticas públicas no Brasil e a contínua tensão entre o “maternalismo” e a “via de direitos”: enfocando as políticas de geração de emprego, trabalho e renda**

Esta seção está organizada de forma a apresentar o debate sobre o processo de incorporação da pauta de gênero pelas políticas públicas no Brasil. Primeiramente utilizo quase exaustivamente a proposição de Farah (2004) por conta de seu foco no âmbito subnacional e por ser uma síntese muito adequada do “contexto” - entendido como forças e vetores que interagem e conformam o cenário político, social e econômico – no qual ocorreu tal processo.

Neste artigo, Farah (2004:49) se propõe “analisar políticas públicas e programas governamentais a partir da perspectiva de gênero” e “verificar em que medida as iniciativas do Estado têm contribuído, ainda que forma embrionária, para modificar esse padrão”.

A análise empírica a partir de programas e projetos consistiu em:

1. identificar iniciativas que incluíam mulheres como parte do público beneficiário: como foco específico ou como segmento atendido de maneira diferenciada ou majoritária
2. tendo a agenda feminista como referência, verificar em que medida essas iniciativas indicam um reconhecimento, por parte do poder público, (i) das diferenças de gênero e (ii) se incorporam a perspectiva de gênero entendida como uma orientação para a redução das desigualdades.

A autora situa esse processo no bojo das transformações do Estado brasileiro condicionadas pela democratização e pela crise fiscal. Dentre as propostas de reforma da máquina pública, a descentralização e a ampliação de canais de participação eram defendidas por diversos grupos que, por sua vez, tiveram sucesso ao incluí-las na

Constituição de 1988. Simultaneamente a essas reformas de atribuições formais dentre as esferas de governo, de maior transparência e participação popular na elaboração e implementação das políticas públicas, surgem novos temas a serem abarcados pelo Estado como problemas públicos e a inclusão de novos segmentos como beneficiários. Assim, começam a surgir ações especificamente voltadas para segmentos em situação de vulnerabilidade social como é o caso de, por exemplo, mulheres, mulheres e homens negros, índios, pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais.

Conforme argumentou-se, é nesse momento também que o movimento feminista vai se constituindo como ator político. Farah (2004) concorda com as autoras que enxergam na confluência dos movimentos sociais com os movimentos de mulheres a formação do movimento feminista e destaca três momentos chave das mobilizações no período:

- mobilização pela democratização do Regime;
- mobilização pelas questões que atingiam trabalhadores e trabalhadoras urbanos pobres: baixos salários, elevado custo de vida, insuficiência infra-estrutura urbana e acesso precário a serviço coletivo (escolas, creches, postos de saúde);
- “movimento de mulheres e mulheres nos movimentos”: demandas relativas à condição da mulher: creche, combate à violência, saúde, sexualidade, contracepção. É essa convergência na constituição do movimento feminista que consegue colocar na agenda pública, ainda que de maneira limitada, a desigualdade de gênero como uma das desigualdades a serem combatidas no novo regime democrático e articulação para inclusão de pautas feministas na Constituição.

Seguindo o processo cronologicamente, esta agenda de reforma do Estado sofreu uma reformulação condicionada agora pelos processos de reestruturação produtiva. A autora (Farah, 2004:52) aponta novos “ingredientes” que são integrados ainda nos anos 1980 à agenda democrática e de reforma do Estado:

- a\_ **descentralização** vista como estratégia de democratização, mas também como uso dos recursos forma mais eficiente;
- b\_ estabelecimento de prioridades de ação (**focalização** ou seletividade) como demanda da crise e das pressões por ajuste fiscal;

c\_ **novas formas de articulação do Estado com a sociedade civil** (maior participação do setor privado, inclusive de organizações sociais na provisão de serviços públicos);

d\_ novas formas de gestão de políticas públicas privilegiando **princípios de eficiência e efetividade**.

Há uma tensão permanente entre priorizar princípios de eficiência ou democratização que se expressam em projetos políticos divergentes, polarizados entre a ênfase na democratização pelos partidos de esquerda e, na eficiência pelos de corte liberais-conservadores. Na área social, segundo a autora, este debate significa privatização dos serviços, focalização das políticas e modernização gerencial dos processos burocráticos.

As clivagens e disputas de projetos políticos não ocorrem somente entre aqueles(as) que disputam o Estado, internamente os movimentos vivem uma tensão entre aproximar-se da máquina ou garantir autonomia e, também, entre as pautas e temas a serem priorizadas neste novo momento. As divisões no movimento feminista também estão mais evidentes, tanto em relação aos temas e bandeiras de luta, quanto às formas de aproximação do Estado tendo em vista essa nova agenda de reformas.

Dentre os pontos da nova agenda destacados pela autora, dois são especialmente sensíveis em relação ao movimento de mulheres e a incorporação da pauta gênero às políticas públicas: as (c\_) as novas formas de articulação com a sociedade civil e (b\_) a questão da focalização.

Em relação à (b\_) focalização, juntamente a essa proposta e as pressões e financiamentos internacionais disponíveis, houve uma proliferação de organizações não governamentais e o desenvolvimento de inúmeros programas de gênero nas mais diversas áreas (saúde, educação, produção rural, geração de renda e capacitação). Algumas autoras e alguns autores criticam esse fenômeno afirmando que houve uma “onguização” do movimento e perda da sua capacidade crítica de atuação junto ao Estado, uma vez que grande parte das entidades passam a depender de financiamento do Estado, ou de apoio deste, para acessar os financiamentos internacionais. Farah ressalta que para além da fragmentação, houve um espalhamento positivo do tema de gênero no Brasil e no mundo e, o início, no Brasil, da produção acadêmica no campo de políticas

públicas sobre a questão de gênero. Recentemente, segundo esta autora, há um relativo consenso entre entidades e movimentos feministas sobre a necessidade de articular ações governamentais e não governamentais desde a elaboração e implementação, até a avaliação e o controle social das políticas, Farah (2004) salienta

A temática da **focalização**, por sua vez, outro dos elementos presentes na agenda de reforma, incide diretamente sobre a questão de gênero, uma vez que as mulheres, mais especificamente as mulheres pobres – das cidades e da zona rural – têm sido consideradas como um dos segmentos mais vulneráveis da população, justificando a promoção de políticas 'focalizadas'. Diversos estudos chamam a atenção para o fenômeno da feminização da pobreza. (Farah, 2004:54)

Segundo exposto por Novellino (2004), são os organismos multilaterais e as organizações internacionais que encabeçam o processo de espalhamento desta relação “mulheres pobres” → “focalização de políticas” com a justificativa da feminização da pobreza. Farah narra o papel especificamente do Banco Mundial e da ONU:

com base na noção de feminização da pobreza, organizações como o Banco Mundial recomendaram a focalização de políticas de combate à pobreza. [...] **A proposta de focalização (*targeting women*) baseia-se no argumento de que esta garantirá maior eficiência às políticas de combate à pobreza:** a atenção privilegiada às mulheres, seja por seu papel na família, seja por sua presença decisiva nos assuntos ligados à moradia e ao bairro, seja ainda pela presença significativa de mulheres entre a população pobre – terá impacto na sociedade como um todo [...]“Esta proposta esteve presente na Conferência Mundial de Beijing em 1995. Com base no diagnóstico que as mulheres nos países em desenvolvimento são as mais atingidas pela intensificação da pobreza dos anos 80. (Farah, 2004:55)

Farah (2004:56) reconhece que ao se fazer políticas para as mulheres, já está focalizando. Mas diferente da noção de “eficiência do gasto”, conforme proposta e argumento do Banco Mundial, nas propostas do movimento feminista o que se enfatiza é a necessidade de inclusão “no espaço da cidadania de um segmento até então invisível” – o que requer – dado que eram invisíveis – políticas públicas específicas e/ou ações afirmativas que privilegiem as mulheres em políticas mais abrangentes.

Em relação ao debate sobre focalização, há duas posições bem demarcadas da crítica feminista ao enquadramento que se faz da mulher, nas palavras de Farah:

De um lado, uma ênfase na eficiência e numa certa 'funcionalização' da mulher, vista como um instrumento do desenvolvimento, como 'potencializadora' de políticas públicas, pelo papel que desempenha na família. De outro lado, uma ênfase em direitos, na constituição da mulher como sujeito. (Farah, 2004:56)

Após este exercício de identificar influências e forças para a incorporação da pauta de gênero nas políticas públicas, o artigo se dedica à análise dos projetos selecionados, pois conforme têm demonstrado as experiências e a escassa literatura de políticas públicas com recorte de gênero, a percepção inicial de diferenças entre homens e mulheres não se traduz em reconhecimento da desigualdade e das assimetrias que permeiam as relações sociais sexuadas nem a visão de que devem ser combatidas. Dessa forma, é a análise das situações concretas que permite identificar a ênfase dada por cada programa e seu potencial mais ou menos emancipador, assim como seu impacto efetivo em termos de redução das desigualdades de gênero (Farah 2004b:140).

Desta análise são destacados dez temas e as principais ações empreendidas de cada área que vem sendo desenvolvidas no Brasil, são elas: 1. violência, 2. saúde, 3. meninas e adolescentes, 4. geração de emprego e renda (combate à pobreza), 5. educação, 6. trabalho, 7. infra-estrutura urbana e habitação, 8. questão agrária, 9. transversalidade, 10. acesso ao poder político e empoderamento (*empowerment*). Reproduzo as ações de (4) geração de emprego e renda (combate à pobreza) e (6) trabalho identificados pela autora nos programas e políticas agrupados nestes dois blocos:

Quadro 3: Ações de geração de emprego, renda e trabalho de governos subnacionais no Brasil

Área	Ações
Geração de emprego e renda (combate à pobreza)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio a projetos produtivos voltados à capacitação e organização das mulheres</li> <li>- Criação de empregos permanentes para o segmento feminino da população e ao incremento da renda familiar.</li> <li>- Inclusão de atividades voltadas à população feminina em geração de emprego e renda.</li> <li>- Garantia de acesso ao crédito para a criação ou continuidade de pequenos negócios e associações.</li> <li>- Incorporação por esses programas da perspectiva de superação da divisão sexual do trabalho.</li> </ul>

Área	Ações
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia de direitos trabalhistas e combate à discriminação nos diversos níveis da administração pública</li> <li>- Fiscalização do setor privado</li> <li>- Reconhecimento do valor do trabalho não remunerado e minimização da sua carga sobre a mulher</li> <li>- Criação de equipamentos sociais.</li> <li>- Criação de programas de capacitação profissionais.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Farah (2004:57-58)

É observado que havia uma minoria de projetos nesses temas que eram específicos para mulheres. Na grande maioria, o desenho inicial é de um programa universal e, depois com a implementação, percebe-se que as mulheres são a principal clientela, alguns incorrendo em modificações no desenho a partir dessa percepção.

Esta área de geração de trabalho, emprego e renda é muito relevante para a agenda de pesquisa feminista e de políticas públicas - não apenas porque, como se viu nas seções anteriores, muito do que vem sendo produzido na área de gênero e políticas públicas utiliza a autonomia econômica como critério -; mas também porque tais programas são especialmente emblemáticos pois instauram um terreno de possibilidades contraditórias de transformações no sistema de gênero, fundamentais de serem apreendidas pela agenda de pesquisa feminista. Os projetos, programas e políticas de geração de emprego, renda e trabalho são defendidos tanto pelo viés do combate à pobreza e por atores que só levam em consideração a mulher funcional e instrumentalmente para o desenvolvimento, quanto são defendidos pela via de direitos e de autonomia econômica: e é somente a partir do exame dos detalhes do seu desenho, da implementação e da avaliação que se pode aproximar dos seus efeitos práticos em relação ao sistema de gênero. Exercício proposto na análise do Pronatec-BSM. E também, apenas por meio deste exame cuidadoso é possível tentar sugerir as relações entre as características do desenho do programa, as características singulares da implementação e seus resultados em termos de autonomia econômica e empoderamento do sempre diversificado grupo de mulheres participantes.

Ao analisar os programas que estimulam a criação de oportunidades de emprego e renda para mulheres, Farah faz três considerações: i) que refletem a agenda de gênero, tendo em vista a centralidade da capacitação e do acesso ao crédito como condições para entrada autônoma no mercado de trabalho, seja por um viés instrumental ou de direitos; ii) que os programas ao se modificarem ao perceberem que a maioria de seu público é de mulheres, “mostram reconhecerem a diversidade da clientela a que se destinam, rompendo com padrão de políticas públicas para um ser abstrato e genérico (masculino)” (Farah, 2004:64). Porém, ao mesmo tempo em que se constitui uma ação governamental que desobstaculiza caminhos para acesso às oportunidades econômicas, iii) não se observa a abertura de frentes em campos não tradicionalmente femininos. Ou seja, os programas não incluem a dimensão (da agenda feminista) de romper com a divisão sexual do trabalho e com a conseqüente segregação ocupacional.

Estas considerações insinuam a magnitude da complexidade das políticas de trabalho e geração de renda – com seu componente de formação e capacitação – para mulheres de baixa renda quando se introduz a perspectiva de gênero. Como se pôde observar em campo – e tem sido alertado pela literatura –, os estereótipos dos papéis tradicionais também são assimilados e reproduzidos por grande parte das mulheres, de forma que pensar políticas de combate à pobreza e à desigualdade de gênero que passem por uma revisão da divisão sexual do trabalho ainda é um desafio pouco explorado.

A autora conclui que a inclusão da questão de gênero, por sua vez, na agenda dos governos subnacionais ocorre com o processamento de uma miríade de influências, desde as supra locais (de ONGs, organizações internacionais, agências multilaterais, resoluções, conferências, quadros partidários, quadro administrativo, entidades e movimentos) e de fatores de pressão locais, movimentos, entidades, partidos e setores sensíveis a essa questão. Segundo, Farah a democratização também significou maior permeabilidade das estruturas estatais para as demandas locais com a ampliação da participação social.

A tensão que perpassa tal incorporação é a de sua redução ao viés maternalista – de função na família com o correspondente papel 'multiplicador' e 'otimizador' na comunidade – em vez da via de direitos e de ampliação da cidadania. Entretanto, como aponta Farah, esse “alinhamento” nem sempre ocorre e os exemplos citados são

justamente as políticas de geração de emprego e renda – por seus impactos em termos de empoderamento que podem ultrapassar o viés maternalista e ampliar a autonomia das mulheres.

Entretanto, a aderência conceitual das políticas a uma das duas vertentes nem sempre ocorre e também não encontra necessariamente impacto unívoco, completa Farah (2004:65): “no caso dos programas de geração de emprego e renda, a priorização das mulheres é defendida tanto pelos que enfatizam o impacto desse apoio no combate à pobreza como pelos que enfatizam a busca da autonomia das mulheres, vítimas da pauperização”.

Já para a agenda feminista dos movimentos, esse corte entre políticas “conciliatórias” (Kergoat, Hirata, 2007:603) - em que as mulheres têm flexibilidades no mundo profissional para não deixar de cumprir o trabalho reprodutivo ou que são remuneradas para realizar exclusivamente trabalhos reprodutivos – de um lado, e de outro as políticas que questionam o papel essencializado da mulher como 'cuidadora', é uma clivagem central.

É mister, então, interrogar os programas: em que medida a geração de renda promove autonomia econômica? Se o fazem, quais são os limites práticos dessa autonomia numa perspectiva de médio e longo prazo? Quais são as perdas e ganhos imbricadas em participar de um programa de capacitação para as mulheres de uma determinada região? Quais são as áreas de capacitação disponíveis e em que medida se propõem a romper com a divisão sexual do trabalho e com os estereótipos de gênero? Quais são os condicionantes dos programas classificados como “maternalistas” que supostamente prejudicam a autonomia econômica das mulheres? Informada pela perspectiva feminista, convém interrogar igualmente, que concepção de gênero orienta o desenho destes programas? Se os efeitos para o sistema de gênero, pelo menos na vertente de divisão sexual do trabalho e na de autonomia, não são homogêneos e nem unívocos - por exemplo, no sentido de programas maternalistas gerarem menos autonomia -, quais consequências teóricas podem ser apreendidas dessa realidade que provoca uma revisão das categorias de análise até então mobilizadas?

Convém mencionar uma última observação da autora



em todas as áreas há também uma **presença 'difusa', que não vem de movimentos organizados e que se efetiva na forma de uma demanda 'feminina'** por acesso aos serviços oferecidos pelos programas. Essa presença acaba influenciando seu desenvolvimento, mesmo em casos em que a questão de gênero não era uma dimensão presente originalmente quando da concepção das iniciativas (Farah, 2004:67)

Tal presença 'difusa' está diretamente relacionada ao objeto desta pesquisa, o Pronatec-BSM. Como se verá no capítulo posterior – mesmo sem instrumentos com força de ação afirmativa específicos para incentivar o ingresso de mulheres, mas numa situação contingente de titulares do Bolsa Família - nacionalmente elas foram responsáveis por 66% das matrículas do Pronatec-BSM no ano de 2013.

Dessa forma, Farah conclui que a abertura dos processos de formulação e implementação das políticas públicas, associados à democratização, é central, pois permite maior permeabilidade das agências estatais quanto às necessidades locais. Tal democratização – além do seu valor de transparência e abertura política – encontra por sua vez o fator eficácia no que diz respeito ao combate das desigualdades, inclusive e principalmente as de gênero. Em outras palavras, essa consideração parece super que processos de gestão mais democráticos (e para usar um bordão da área, *bottom up*) - no que se refere a permeabilidade do Estado para as demandas dos setores mais vulneráveis – podem tornar a ação pública mais eficiente.

Sobre a incorporação da pauta de gênero nas políticas públicas são convenientes ainda duas observações quanto a essa presença 'difusa'; como observou Farah, a “consciência prévia” da questão de gênero deixa de ser um caminho único para integração desta dimensão nas políticas, ou seja, uma efetiva democratização da gestão parece ser tão importante quanto o planejamento da política levando em conta a perspectiva de gênero. Ao mesmo tempo, essa presença difusa, mas objetiva e crescente das mulheres como público das políticas de qualificação profissional, instaura um horizonte de possibilidades para atuação do poder público na superação de desigualdades de gênero que demandam ação intencional do Estado, no sentido de mitigar desigualdades, e abrem um vasto campo de pesquisa a ser explorado.

Abramo (2007) dialoga com a percepção de Farah de que a motivação inicial para a criação de políticas para as mulheres não implica necessariamente em um avanço

para a equidade e nem no questionamento dos papéis sociais impostos a partir da divisão sexual do trabalho. A dicotomia entre “cuidadora” e “provedor” é muitas vezes reforçada por políticas sociais focalizadas nas mulheres, como veremos nos exemplos dos programas de transferência de renda condicionada na próxima seção.

Em exercício semelhante ao de Farah (2004), e utilizando o mesmo banco de dados<sup>19</sup>, Fujiwara (2002) analisa 27 programas, de um total de 600 iniciativas, do período de 1996 a 2000, que se enquadravam no critério, mesmo utilizado por Farah (2004): iniciativas que incluíam mulheres como parte do público beneficiário: como foco específico ou como segmento atendido de maneira diferenciada ou majoritária. O autor, em sua dissertação, analisou três aspectos dentre os projetos selecionados: (a) presença de estereótipos sexuais, (b) indícios da existência de mudanças culturais e (c) promoção do *empowerment*. Em suas considerações, conclui que o estereótipo sexual tradicional está presente em praticamente todas as experiências e também se manifesta nas atividades de geração de emprego e renda. Em todos estes casos o diagnóstico foi o mesmo:

**...são programas que reforçam a divisão sexual do trabalho**, caracterizada pela atribuição de tarefas com base em características socioculturais atribuídas a homens e mulheres. É por meio da divisão sexual do trabalho que se sustenta a visão, equivocada, de que algumas carreiras profissionais são mais adequadas para os homens e outras para as mulheres. **Nas iniciativas citadas existiam programas de capacitação profissional e inserção no mercado produtivo que priorizavam, claramente, a profissionalização de atividades domésticas: corte e costura, bordado, produção de doces e salgados etc. Trata-se, novamente do estereótipo da “rainha do lar”.** No caso dos programas de capacitação profissional, é positivo o fato de as mulheres beneficiárias passarem a ter renda e ocupação, mesmo que desenvolvendo atividades tidas como domésticas. A crítica neste caso vai ao encontro de “considerar que as necessidades próprias das mulheres não podem ser transformadas ou isoladas em um setor de política, assim como atreladas a um único tipo de percepção de mulher. **Incorporar a todo o processo de planejamento ou formulação de política as questões de gênero - incluindo-se, portanto, a diversidade de situações enfrentadas pelas mulheres - é uma condição para ampliar o grau de eficácia**” (COSTA: 1995, pg. 25) de ações públicas municipais e estaduais. (Fujiwara, 2002:88)

---

<sup>19</sup> O Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (CEAPG) onde se realizou o Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC) - organizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) e pela Fundação Ford, com apoio inicial do BNDES -, mantém disponível um banco de dados com o relato das experiências do GPC entre 1996 e 2005, tempo de duração do programa. Acesso disponível em <http://ceapg.fgv.br/programas>

A superação destes desafios é apontado por Alvarez (2004) e Soares (2002) como alvo da então estratégia de transversalidade de gênero nas políticas (o termo original *gender mainstreaming*) que supõe a integração da questão de gênero em todos os setores e políticas do Estado e também em todos os momentos da execução das políticas (desde sua elaboração até a avaliação). Especificamente para o caso das políticas de trabalho e formação, Sonia Alvarez cita a sugestão de Vera Soares e também delinea a complexidade sobre a articulação entre as políticas, as de incorporação ao mercado de trabalho – que também podem ser consideradas políticas de combate à pobreza:

As **múltiplas causas das desigualdades das mulheres** exigem elaboração de **políticas integrais e um esforço de coordenação permanente entre as diversas áreas do governo**. Não se pode, por exemplo, favorecer uma **melhor incorporação da mulher ao mercado de trabalho e desenvolvimento profissional**, sem o **esforço conjunto das áreas de educação e trabalho**, sem campanhas comunicativas que visem as **mudanças nas representações sociais associadas a cada sexo**, sem **serviços de cuidado infantil** e sem uma **mudança na organização dos serviços sociais** (Soares 2002:12 *apud* Alvarez, 2004:107).

Das “múltiplas causas das desigualdades”, Soares (2004) distingui em quatro eixos principais que estruturam a desigualdade de gênero (falta de autonomia pessoal e econômica; divisão sexual do trabalho dentro da família; falta de autonomia sobre o corpo e a maternidade e o racismo) e os âmbitos correspondentes que devem ser alvo das políticas de igualdade. Para esta autora, as políticas de igualdade:

**[A política de igualdade] não é uma política focal**, porque a política focal apareceu como substituição da política universal, então se focaliza a política nos pobres, porque se deixa de prestar o serviço para todos, o serviço universal, é uma garantia do exercício dos direitos conquistados pela cidadania. **Ao se afirmar que a política tem que integrar a dimensão de gênero significa olhar esta realidade, identificar os diversos segmentos que devem ter acesso e quais caminhos estão reforçando preconceitos, estereótipos, relações de poder, por exemplo**. Todas as pessoas devem ter acesso a educação, todas devem ter acesso à escola, mas é preciso ver as mensagens que são transmitidas, se não são divulgadoras de estereótipos e se de fato o acesso é universal, ou seja **identificar se há**

**dificuldades para determinados segmentos e criar mecanismos para que o acesso seja universal.** Assim, ao apresentar que as mulheres sejam mais vulneráveis à pobreza não significa focar as políticas nas mulheres pobres, o estabelecimento de programas voltados para os segmentos mais pobres devem estar aliados aos programas universais. (Soares, 2004:123)

O avanço da literatura de políticas públicas tem questionado a polarização entre universalidade e focalização das políticas. Diversas autoras e autores têm compreendido a focalização em sintonia com a proposição de Soares, como uma estratégia para a universalização. No caso das mulheres: se se faz a crítica às políticas públicas “neutras” – investidas no masculino – e se denuncia que as mulheres eram um segmento até então 'invisível', a estratégia de focalização como meio para a universalização é um momento importante da elaboração da política pública em que se reconhece a diversidade (e as desigualdades imbricadas) do público que se quer atingir, de forma que a focalização entendida dessa maneira, é condição para alcançar a universalidade.

Bichir (2011) questiona<sup>20</sup> a polarização entre políticas focalizadas e universais e se coloca dentro o conjunto de autores(as) que destacam seu caráter necessariamente complementar (Valente, 2003; Kerstenetzky, 2009; Medeiros, Britto e Soares, 2007 *apud* Bichir, 2011:91). Situo-me dentre estas autoras e autores que afirmam a “focalização no universalismo” (Draibe, 2003; Kerstenetzky, 2009 *apud* Bichir, 2011:91), entendendo que se cidadãos e cidadãs não são seres genéricos abstratos e universais, mas moram em bairros específicos, têm cor, idades, orientação sexual, renda e trajetórias muito distintas e objetivamente determinadas - há que se ter mecanismos que *reconheçam* essa diversidade de determinações e possibilitem o acesso de todas as pessoas aos serviços públicos, principalmente daquelas que não dispõem recursos e são vitimizadas por complexos processos de exploração, opressão e exclusão. No caso das desigualdades, esse *reconhecimento* deve ir além da questão da promoção do acesso aos

---

<sup>20</sup> As afirmações aparentemente dispares de Soares (2004:123): “política de igualdade não é política focal” e Farah (2004:56) “fazer política para mulher já é focalizar” concordam se lemos o texto todo, mas fiel às palavras, há diferentes semânticas (e genealogias) na ideia de focalização mobilizada por cada autora. Farah a remete à ideia de 'discriminação positiva' de Bobbio (1992 *apud* Farah, 2004) como “multiplicação de direitos por especificação” e a entende no mesmo sentido de Bichir (2011), focalização = estratégia para universalização; enquanto Soares (2004) marca posição e polariza política de igualdade e universalidade *x* política focalizada de origem “neoliberal”. Bichir (2011:91) atenta para a polissemia do termo e afirma que “deve-se ter cuidado com os sentidos da focalização presentes no debate”.

serviços públicos, mas estes têm que ser pensados no sentido de combater a discriminação e corrigir as assimetrias de poder.

Especificamente sobre a questão da pobreza, uma vez que esta afeta diferentemente homens e mulheres – não segundo a ideia de feminização da pobreza, mas considerando que ela afeta as mulheres de uma maneira específica -, Soares (2004:122) afirma que

**sem a importante contribuição das mulheres não é possível superar a pobreza.** Assim a igualdade de gênero – isto é – a eliminação das desigualdades sociais entre homens e mulheres – é um dos objetivos que devem guiar as políticas para superar a pobreza [...]. O que se pode anotar deste eixo da autonomia pessoal e econômica nas políticas que combatem as desigualdades entre homens e mulheres é que **a ampliação da autonomia pessoal e das formas de sua sustentação favorece o rompimento com os círculos de dependência e de subordinação.**

Este excerto sugere que é possível articular políticas de combate à pobreza com recorte de gênero que visem à autonomia, à construção da cidadania e ao empoderamento efetivo das mulheres. A perspectiva feminista - como se tentou mostrar na primeira seção deste capítulo - critica a associação direta naturalizada e biologicizada entre as práticas do cuidado e a figura da mulher. A afirmação de Soares de que “sem a importante contribuição das mulheres não é possível superar a pobreza” deve ser entendida como a contribuição de cidadãs ativas no processo político e como sujeito de direitos em todas as esferas da sociedade. Se há um relativo consenso entre as feministas sobre a importância de se valorizar o trabalho reprodutivo e não remunerado e se a divisão sexual do trabalho é um dos mecanismos principais que sustentam a desigualdade; tão importante quanto à valorização do trabalho de cuidados é sua desvinculação da figura das mulheres e do “universo feminino”.

As contradições deste terreno espinhoso e polissêmico em que se encontram as políticas públicas, o combate à pobreza e a perspectiva de gênero impõem desafios práticos e teóricos de relevância crescente para a agenda pública e de pesquisa.

### 1.3.4 Entre a instrumentalização e a autonomia: os programas de transferência de renda condicionada

Esta articulação visualizada por Soares (2004) – entre o combate à pobreza e a igualdade de gênero - não tem sido o tom da maioria das políticas de combate à pobreza nos últimos anos. A partir do final da década de 1990, e principalmente nos anos 2000, ganharam destaque mundial os programas de transferência de renda direta condicionada como políticas prioritárias de combate à pobreza na América Latina e implementadas, em geral, pelos governos nacionais. Cinco características gerais aparecem em grande parte dos programas, com pesos diferentes – e são vistas como garantidoras de seus êxitos – 1) são programas focalizados<sup>21</sup> 2) com enfoque nas famílias de baixa renda para 2) combate da transmissão intergeracional da pobreza, 3) a concessão dos benefícios para a mulher, atrelado às 4) condicionalidades, que consistem, em geral, no cumprimento de cuidados com filhos(as), nas áreas principalmente de saúde e educação. As mulheres são vistas como as principais intermediárias da relação entre o Estado – na figura do programa - com a família.

---

<sup>21</sup> A focalização dos programas sociais é um tema controverso na literatura de políticas sociais, segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013), especificamente no caso dos programas de transferência de renda na América Latina, os autores afirmam que os países adotaram desenhos bastante diferentes para contornar os desafios inerentes à implementação de programas focalizados. Resumidamente, tal implementação se vê diante de dois dilemas: 1. dos custos administrativos para manter uma boa focalização (consumindo recursos que poderiam ser utilizados para a própria transferência) e 2. da capacidade administrativa e de recursos dos “países pobres” em implementá-los (supondo que países ricos teriam essa capacidade, mas não teriam necessidade por disporem de maiores recursos). Os autores destacam a opção dos países latino-americanos pela focalização tendo em vista as restrições institucionais existentes e a necessidade de adaptação dos desenhos às conjunturas políticas, institucionais e orçamentárias de cada país – o PBF sendo um caso único ancorado na renda declarada: “Atendo-se apenas aos casos mais mencionados na literatura, a experiência mexicana baseou-se na centralização administrativa e em um índice multidimensional; e a experiência chilena, no empoderamento da estrutura da assistência social e também em um índice multidimensional (Soares et al., 2009). A experiência brasileira, assentada em uma estrutura de assistência social descentralizada e, no período de implementação do programa, ainda incipiente, concedendo benefícios com base unicamente na renda declarada, pode ser considerada única. Essa opção foi fruto das restrições institucionais existentes. Com efeito, as opções para o programa brasileiro eram limitadas para os gestores responsáveis pela sua operacionalização. A utilização de testes de meios, por exemplo, não chegou a ser considerada como opção viável. Como mencionado, a literatura sobre programas focalizados sugere que o uso de teste de meios tende a tornar os custos operacionais de tais programas excessivamente altos. Além disto, como são usados fundamentalmente com o objetivo de excluir os não elegíveis, os testes de meios têm, em geral, a consequência de fazer com que programas focalizados tenham taxas de *take up* relativamente baixas (isso é, erros de exclusão relativamente altos), o que os torna pouco efetivos no combate à pobreza”. (Paiva, Falcão e Bhartolo, 2013:33-34)

A emergência destes programas é atribuída por diversas autoras (Cook e Razavi, 2013:22; Bichir, 2011:76; Delgado, 2007:40; Ferreira, 2004; Farah, 2004:52) ao “saldo” de pobreza das chamadas “décadas perdidas” (1980 e 1990) para os países da América Latina e, posteriormente, em resposta à crise em alguns países da Ásia<sup>22</sup>. Especificamente para o caso brasileiro, Sorj e Fontes (2010) afirmam que o início efetivo das políticas de combate à pobreza se dá com a percepção da insuficiência das reformas econômicas – de reinserção do país na economia internacional e de estabilização monetária – para superar os efeitos da crise iniciada nos anos 1980 e que deixou como “saldo” a colocação do Brasil nos rankings entre os mais altos níveis de pobreza e de desigualdade de renda.

Villatoro (2010 *apud* Bichir, 2011:76) também afirma que a disseminação dos programas de transferência de renda – em substituição aos auxílios tradicionais caracterizados pela distribuição de cestas básicas ou auxílios em espécie – ocorreu em um contexto de crises econômicas, de reajustes estruturais e é influenciada pela onda de um novo enfoque de proteção social na América Latina, com grande influência do Banco Mundial, passando da perspectiva do combate à pobreza a curto prazo para o modelo de “manejo de risco”, em que a pobreza é entendida a partir de processos de vulnerabilidade, cabendo às políticas públicas a prevenção, mitigação e o enfrentamento de riscos.

Basset (2008 *apud* Moreira, 2010) identifica 3 gerações de programas de transferência de renda condicionada. A primeira geração teria começado na América Latina no final da década de 1990 e concentra as ações de condicionalidade nas áreas de saúde e educação. A segunda, na Ásia, cujas ações visariam aumentar o acesso às escolas exclusivamente das crianças e jovens do sexo feminino, data do início da década de 2000. E, a terceira geração, a partir de 2008, procuraria atender às situações de emergência específicas de determinados países: Paquistão e Bangladesh com ações de

---

<sup>22</sup> *In context of extensive poverty, informality and stagnant employment opportunities, innovative social assistance programmes have emerged largely from the South in response to the failures of development policies during the “lost” decade of adjustment and (in Asia) in response to crisis. These programmes have attracted attention from the international community, coming to be seen as social protection interventions with potentially the strongest direct impact on poverty reduction. Women have become a visible target of these programmes, not as right bearing individuals, but, almost by default, in their roles as mothers, carers and family managers* (Cook e Razavi, 2013:22).

elevação escolar das meninas e alguns países da África subsaariana para lidar com crianças órfãs de pais vítimas de HIV.

Soares e Sátyro (2009 *apud* Bichir, 2011:76) atribuem menos semelhanças aos programas latino-americanos classificando-os em três modelos de acordo com seus principais objetivos: de acúmulo de capital humano (seria o caso do México); de assistência imediata à pobreza (Chile) e daqueles mais integrados ao sistema de proteção social como um todo (Uruguai). Para estes autores, o PBF seria um modelo híbrido. Para Bichir (2011:77), o PBF não deve ser considerado um modelo híbrido, mas um programa que busca atingir múltiplos objetivos por meio de esforços do governo federal de articular a integração do programa ao sistema de assistência social – e à outras políticas – no plano municipal. Estes esforços materializam-se nos diversos mecanismos de coordenação das políticas sociais que vem sendo implementados e que visam pautar esta articulação, objeto de pesquisa desta autora. Como se verá ao longo deste trabalho, a integração entre o PBF e as ações complementares – o Pronatec-BSM como uma delas – é um dos atuais e principais desafios da política de assistência social.

Cecchini e Martínez (2011 *apud* Cecchini, 2013) propõem a existência de três diferentes tipos de programa de transferência de renda condicionada na América Latina: inspirados nos programas que têm se mostrado como referências importantes na região. O primeiro tipo, com condicionalidade branda são inspirados no PBF e a transferência monetária é vista como um direito de cidadania. O *Bono de Desarrollo Humano* (BDH), do Equador, e a *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH), da Argentina são classificados neste primeiro tipo. Um segundo tipo, segundo as autoras, inspirado no *Oportunidades* (México), é constituído pelos programas de incentivo à demanda com condicionalidade forte. O terceiro, inspirado no *Chile Solidario*, é classificado como “sistemas ou redes de coordenação programática com condicionalidades”: este terceiro tipo representa uma estrutura de articulação que pretende assegurar ou garantir o acesso a benefícios oferecidos por diferentes programas específicos.



Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013:27), no Brasil, os programas de transferência condicionada de renda – que emergiram primeiramente em nível local<sup>23</sup>, em seguida em nível nacional e que foram consolidados no Bolsa Família – voltaram-se especificamente para a população pobre, com um definitivo viés pró-criança.

O aparente sucesso destes programas e sua disseminação nas últimas décadas se refletem na multiplicação de estudos sob diversas perspectivas dos quais têm se tornado objeto. Seus desenhos de privilegiar as mulheres como beneficiárias e intermediadoras prioritárias na relação com a família para a superação da pobreza têm sido um dos aspectos mais polêmicos. A seguir apresento, dividido em cinco eixos, as principais críticas que vem sendo feitas a partir de pesquisas que se voltam para a avaliação dos efeitos destes programas para a autonomia das mulheres. Parte dessas críticas serão retomadas no próximo capítulo sobre o caso do Programa Bolsa Família no Brasil.

A primeira consiste no **viés maternalista** e na conseqüente instrumentalização das mulheres, como já observado desde o início das políticas focalizadas em mulheres pobres. Esta instrumentalização segue sendo ressaltada como forma de reproduzir e reforçar as desigualdades de gênero. O maternalismo pode ser resumido na acepção de Lallement (2008):

Orloff (2006) propõe falar de maternalismo em correspondência direta com o qualificativo 'paternalista' que Skocpol (1992) utiliza para nomear os programas de proteção social destinados a assistir aos pais e reafirmar as relações paternalistas entre as elites e os beneficiários da assistência social. O **maternalismo designa, por analogia, as configurações políticas nas quais o Estado atribui essencialmente às mulheres as funções de cuidado, de proteção e de moralidade e, ao fazê-lo, consolida as mulheres em seu papel de mãe**, acentuando, com o apoio, por exemplo, de medidas pró-natalistas, a divisão entre as mães-esposas-trabalhadoras domésticas, de um lado, e os maridos trabalhadores, de outro. (Lallement, 2008:54)

O exemplo das medidas pró-natalistas é próprio do contexto europeu em resposta às quedas de fertilidade década após década em praticamente todos os países da U.E. Na América Latina, poderíamos citar como exemplo de medida que reforça o viés maternalista em programas de transferência de renda: aquelas que adicionam às

<sup>23</sup> Sobre disseminação de políticas públicas dos programas de transferência de renda ver Paulics (2003).

condicionalidade de saúde e educação dos filhos, a realização de trabalhos comunitários. Eguía e Ortale (2013) citam o exemplo da trajetória dos programas de transferência de renda iniciados desde a década de 1990 na Argentina e ampliados com crise de 2001. Se, por um lado, o desenvolvimento dessas políticas retirou a previsão da figura das *trabajadoras vecinales y manzanas*<sup>24</sup> e tem caminhado no sentido de promover trabalho remunerado para as mulheres beneficiárias por meio de capacitações, de outro, o fazem em áreas tipicamente femininas e sem prever estratégias para substituir sua carga de trabalho doméstico. A sobrecarga de trabalho doméstico associado a períodos extensos de afastamento do mercado de trabalho prejudicam sua “empregabilidade”<sup>25</sup>. A falta de perspectiva de remuneração que seja superior ao obtido por meio do benefício, desincentiva a busca por trabalho formal e mantém a prática de “bicos” e de trabalho informal. Nas palavras das autoras:

*Este tipo de programas, lejos de promover relaciones más igualitarias entre varones y mujeres, se limitan a usar la noción de género como sinónimo de mujer = madre = responsable del cuidado y lo doméstico, quitando a las mujeres de la presión en el mercado de trabajo y sosteniendo su participación en trabajos en negro porque blanquearlos significa perder el plan. Es decir que, si hay un “reconocimiento” de las diferencias sexuales en el empleo y en lo doméstico, es para profundizarlas (Anzorena, 2010). (Eguía e Ortale, 2013:7)*

---

<sup>24</sup> As autoras comparam as políticas de transferência de renda municipais e nacionais implementadas em Buenos Aires a partir de 2002. O *Plan Vida*, política municipal, até 2008 previa a figura de trabalhadoras do bairro/do quarteirão (*trabajadoras vecinales / manzanas*) que auxiliavam a implementação do programa tendo responsabilidades de fazer lista de beneficiários, distribuir os bens em espécie (mantimentos e leite) e participar de programas de capacitação. Em 2008, com a entrega do benefício a partir de um cartão, a figura dessas trabalhadoras foi desaparecendo e ficou restrita a algumas zonas em que a entrega do leite continuou sendo em espécie. No primeiro programa nacional, *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD), havia diferentes tipos de modalidades de “contraprestação” (condicionalidades), mas a maioria consistia em atividades comunitárias com escassa interlocução para auto-produção e inserção em empregos formais. O programa nacional atual, que substituiu o PJJHD, *Asignación Universal por Hijo* (AUH) prevê somente as condicionalidades relativas à saúde e educação. Desde 2013, começou-se a implementar o programa *Ellas hacen* destinado, como ação complementar a mulheres chefes de família que recebem AUH e prevê aumento de escolaridade e formação em empreendimentos e cooperativas populares para cem mil mulheres (Eguía e Ortale, 2013).

<sup>25</sup> Usado aqui apenas como probabilidade maior ou menor para conseguir trabalho remunerado formal. Uma visão crítica sobre o termo pode ser apreendida em Spink (1997).

Trabalhos, “bicos” (*trabajos en negro*) estes que se permitem um incremento de renda a curto prazo, não viabilizam acesso a melhores aposentadorias e à benefícios sociais vinculados ao mundo do trabalho. A menção a este “desincetivo” deve ser lido como um comentário crítico às escassas – e, em grande, parte precárias e, às vezes inexistentes - possibilidades de inserção no trabalho formal. A provocação que se elabora a partir destes comentários é sobre a dependência em relação à família e em relação ao benefício – numa tautologia – que a falta de alternativas pode causar a longo prazo especificamente para as mulheres<sup>26</sup>. As 'pontes' ou caminhos possíveis da proteção para a promoção social – conforme preveem os discursos que orientam hoje as políticas sociais – devem ser pensadas muito cuidadosamente levando-se em consideração uma análise integrada dos efeitos das políticas (Abramo, 2007) e, arrisco sugerir, de maneira menos familista do que vem sendo formuladas.

Um segundo conjunto de críticas que está diretamente relacionado à criação de oportunidades para superar o viés maternalista, é a **falta de articulação** desses programas **com outros serviços e políticas públicas**. Se são serviços disponíveis, acessíveis e de qualidade, principalmente aqueles que quitam parte do trabalho doméstico e reprodutivo e, se são políticas públicas – de educação, trabalho, saúde dentre outras áreas – de qualidade, esta articulação possibilitaria a i) liberação do tempo das mulheres – que por si, já impactam em melhor inserção no mercado de trabalho e potencialmente melhora as assimetrias de gênero -; ii) o encaminhamento para o mercado de trabalho de maneira mais qualificada e sem onerar outras mulheres e filhas com o cuidado das crianças menores e iii) garantia ao direito à educação infantil de qualidade – e conseqüentemente um bom desenvolvimento – para as crianças.

Cook e Razavi (2013:24) lembram que isso é possível no caso da Suécia pela busca do pleno emprego como prioridade máxima das políticas macroeconômicas, da estrutura de arrecadação tributária e da disponibilidade de serviços de educação de tempo integral, creches, entre outros - que são também fonte de empregos públicos de

---

<sup>26</sup> Cook e Razavi (2013:20) citam a recente reforma no sistema previdenciário da Argentina – como na maioria dos países com exceção para alguns da União Européia e o Chile na América Latina -, que não prevê mecanismo compensatórios para os períodos de afastamento das mulheres no trabalho por causa dos filhos. Para uma análise mais sistemática sobre a imbricação entre política previdencial e tributária, assim como das legislações de licenças parentais de uma mostra dos países da América do Sul ver Abramo (2007).

qualidade, ainda que haja segregação ocupacional, pois são as mulheres que ocupam a maioria desses empregos, e possa ser questionada. Assim, este modelo tem sido possível por essa combinação entre políticas sociais, emprego e a estrutura do *Welfare* do países nórdicos, com destaque para o caso da Suécia. As autoras observam, entretanto, que o desafio é maior e mais complexo quando estamos olhando realidades em que grande parte das pessoas está no setor informal<sup>27</sup>. Outra observação pertinente destas autoras é que a existência e a disponibilidade destes serviços – não só de cuidados – mas de infraestrutura em geral, saneamento básico, transporte, habitação etc, também incidiriam em diminuir o custo de vida nas cidades e no campo e impactariam, conseqüentemente, no trabalho e na qualidade de vida das mulheres; além de ser uma forma de combater a pobreza no geral.

O terceiro eixo são as críticas referentes às **condicionalidades**: ademais da obrigação de seu cumprimento recair exclusivamente sobre as mulheres e as conseqüências negativas em termos de autonomia individual, como já exposto nas críticas ao viés maternalista; Cook e Razavi (2013:23) indicam que há uma série de evidências sobre os efeitos positivos destes programas de transferência direta de renda – na melhora do desempenho estudantil das crianças, por exemplo – serem devido ao incremento da renda em si e não devido ao cumprimento das condicionalidades<sup>28</sup> (Budlender, 2008 *apud* Cook e Razavi, 2013).

Portanto, a crítica às condicionalidades pode ser resumida em três vertentes: a\_ no sentido do benefício ser um direito – e se é um direito não poderia ser cobrada uma “contrapartida”; no sentido b\_ da sua inoperância para a melhora da qualidade de vida de beneficiárias(os) e suas famílias e como pressão à melhora da qualidade destes serviços a depender do contexto e c\_ aos constrangimentos de tempo para o seu cumprimento que recaem exclusivamente sobre as mulheres. Moreira (2011) salienta a importância da pesquisa sobre os efeitos destes programas ser realizada por estratificação, pois dependendo de outras variáveis – escolaridade, renda, região,

---

<sup>27</sup> As autores citam o exemplo da Índia e da Tanzânia em que menos de 10% de trabalhadoras e trabalhadores são formalizados (Cook e Razavi, 2013:24.)

<sup>28</sup> Trazem o exemplo de um programa de transferência na África do Sul que tem apresentado impactos altamente redistributivos e contribuído para a redução da pobreza – inclusive com maiores quantidades de matrícula nas escolas e melhora da nutrição das crianças – sem o instrumento das condicionalidades (Budlender e Woolard, 2006 *apud* Cook e Razavi, 2013).

trajetória profissional, religião etc – os efeitos das condicionalidades sobre as mulheres podem apresentar padrões muito distintos. De modo que o debate sobre a presença e as consequências das condicionalidades continua em aberto. Retomo a consideração de Sorj (2004) de que as demandas por trabalho decente e direitos das mulheres não podem estar desvinculadas de uma revisão radical da divisão das tarefas domésticas e do questionamento dos estereótipos que vem acompanhando as conquistas das mulheres no espaço público. O instrumento das condicionalidades nestes programas guarda, a meu ver, um campo de potencialidades para elaboração de estratégias que visem esta revisão.

O quarto eixo do **viés familista** dos programas é criticado, pois ao mesmo tempo que a titularidade do benefício na mão da mulher pode supostamente alterar as relações de poder internamente na família– marcadas pelo patriarcalismo e pelo poder do homem vinculado à imagem de provedor –, que é o argumento utilizado de empoderamento pró titularidade do benefício nas mulheres; tal formato reforça o modelo de família tradicional pai provedor / mãe cuidadora ao colocar a cargo das mulheres o cumprimento de condicionalidades relativas ao trabalho reprodutivo e funcionar como mais um mecanismo simbólico de isentar – como a História vem fazendo desde, pelo menos, a modernidade - os homens das responsabilidades domésticas com o trabalho de cuidados. Os argumentos em defesa do viés familista estão relacionados ao alívio das necessidades imediatas do grupo familiar como um todo pelo acesso ao incremento da renda e do reconhecimento pelo Estado das estratégias familiares, no sentido de potencializá-las, como parte das estratégias já utilizadas pela população para mitigar os sofrimentos causados pela pobreza. O que por sua vez impacta contra sua transmissão intergeracional. O argumento da multidimensionalidade da pobreza e o fortalecimento e/ou reconstrução de vínculos familiares como estratégia capaz de atingir essas diversas dimensões interrelacionadas são também justificativas conceituais na defesa do viés familista. No português há uma expressão que diz “cobrir um santo descobrindo outro”. Esta lógica de reconhecer e potencializar o espaço e as estratégias familiares para o combate à pobreza guarda uma relação bastante problemática com autonomia e os direitos das mulheres. Conforme tentou-se argumentar na primeira parte deste capítulo, o espaço da família é bastante complexo para ser enquadrado apenas na dimensão de

combate à pobreza. E, mais do que isso, o mecanismo do benefício na titularidade da mulher reforça *um* modelo tradicional de família tributário da organização naturalizada da divisão sexual do trabalho e dos papéis sociais. Modelo este que restringe as possibilidades de horizonte, escolha e (auto)realização das mulheres no espaço extra doméstico.

Finalmente, a crítica da **privatização do trabalho de cuidados** é outro aspecto diretamente relacionado ao viés familista destes programas. Para Cook e Razavi (2013:24), políticas públicas mais transformadoras da desigualdade de gênero envolveriam a visão da natureza coletiva do trabalho de cuidados. As autoras alertam – no mesmo sentido das críticas ao viés familista -: ao mesmo tempo que o incremento da renda alivia as privações mais imediatas, seu recebimento implica “*a privatization of the solutions to the care responsibilities women disproportionately shoulder*”. As autoras observam que a centralidade que estes programas adquiriram na agenda das políticas de assistência social tem contribuído negativamente para marginalização de outras políticas que engendram soluções mais coletivas e **socializam os custos da reprodução**. Esta visão da natureza coletiva do trabalho de cuidados (*care*) passaria necessariamente pelo reconhecimento de sua relevância fundamental não só para o trabalho produtivo – como se tentou argumentar - mas para a manutenção da vida de todas as pessoas. Arrisco afirmar que também potencialmente jaz nesta formulação de natureza coletiva do trabalho de cuidados a superação da divisão sexual do trabalho.

A visibilidade dada às críticas nesta seção não pretendem desmerecer e nem ignoram os êxitos alcançados com as melhorias na vida das famílias. Meninas, meninos, homens e mulheres e pessoas em geral que conquistaram um grau importante de dignidade e de direitos ao acessarem o benefício.

No próximo capítulo apresento o caso específico do Programa Bolsa Família e as respostas que vêm sendo formuladas pelo governo brasileiro frente a essas críticas. O Pronatec-BSM é um dos desdobramentos mais importantes do desafio do PBF de se articular com outras políticas da área de geração de trabalho e renda, alcançando um público majoritariamente composto por mulheres.

## **Capítulo 2 - Desenredando o objeto: lugares e discursos onde se inscrevem o Pronatec-BSM**

Neste capítulo as seções estão organizadas de modo a apresentar o Pronatec-BSM a partir de alguns “lugares”. O primeiro é seu “lugar” institucional na política de assistência social, tanto na atual estratégia do governo de combate à pobreza – materializada no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) -, quanto como política que atualmente é parte do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A conexão do Pronatec com a assistência social começa com sua vinculação ao Programa Bolsa Família (PBF): atualmente o Pronatec-BSM é parte das ações complementares do PBF no âmbito de geração de emprego e renda. Essa vinculação teve início em 2011 com a criação do PBSM.

O PBF está se constituindo como principal eixo de articulação na construção de um sistema único de assistência social no Brasil. Desse modo, na primeira seção, descrevo brevemente o Programa Bolsa Família (PBF) e sistematizo as principais críticas sob a perspectiva de gênero. Ainda nesta primeira seção, é feito um breve incursão à história da política de assistência social no Brasil, destacando os desafios atuais de consolidação do SUAS no que diz respeito à articulação das ações complementares ao Bolsa Família e da integração com outras políticas, das quais o Pronatec é parte. Ainda do ponto de vista de seu “lugar” institucional, na segunda seção, apresento o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), destacando seus fundamentos conceituais, o desenho do Plano e o Pronatec-BSM como parte destas ações no que tange à área de Inclusão Produtiva Urbana.

Figura 1: Programas integrantes do Plano Brasil Sem Miséria

<p><b>Eixo Garantia de Renda</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil Carinhoso. MDS</li> <li>• Bolsa Família. MDS</li> </ul> <p><b>Eixo Inclusão Produtiva</b></p> <p><b>Inclusão Produtiva Rural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PAA. MDS/MDA</li> <li>• Assistência Técnica. MDA</li> <li>• Fomento e Sementes. MDA</li> <li>• Programa Água para Todos. MIR/MDS</li> <li>• Programa Bolsa Verde. MMA</li> </ul> <p><b>Inclusão Produtiva Urbana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulheres Mil. MEC</li> <li>• Pronatec. MEC</li> <li>• Programa Crescer. CEF, BB, BNB e Basa</li> <li>• Programa Nacional Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). MTE</li> </ul>	<p><b>Eixo Acesso aos Serviços</b></p> <p><b>Educação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil Alfabetizado. MEC</li> <li>• Mais Educação. MEC</li> </ul> <p><b>Saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades Básicas de Saúde (UBS). MS</li> <li>• Brasil Sorridente. MS</li> <li>• Saúde da Família. MS</li> <li>• Olhar Brasil. MS</li> <li>• Farmácia Popular. MS</li> <li>• Rede Cegonha. MS</li> <li>• Saúde na Escola. MS</li> </ul> <p><b>Assistência Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). MDS</li> <li>• Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas). MDS</li> <li>• Centro POP. MDS</li> <li>• Abrigos. MDS</li> </ul> <p><b>Segurança Alimentar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de Alimentos. MDS</li> <li>• Cozinhas Comunitárias. MDS</li> </ul>
--	--



Fonte: Paes-Sousa (2013:23)

Na terceira seção, início a apresentação formal, do “lugar” jurídico e discursivo do Programa. São examinados os discursos nos *sites* do MEC e do MDS sobre os objetivos do Pronatec, avaliando suas aproximações e discordâncias que podem influenciar a implementação em nível local. Também é realizada uma breve análise da evolução dos marcos jurídicos, destacando a presença de questões de gênero numa perspectiva incremental. Ainda nesta seção são apresentados os documentos disponibilizados pelo MDS para implementação do Pronatec-BSM em nível local.

A penúltima seção é dedicada à descrição da campanha midiática "Mulheres que Inovam", outro *lugar* em que se insere o Programa. Detalha-se a campanha e também o Plano Nacional de Política para Mulheres (PNPM) - principal instrumento que orienta as diretrizes políticas da SPM – especificamente sobre a problemática da qualificação profissional para mulheres em áreas associadas ao estereótipo masculino.

Em um exercício tentativo de seguir o campo-tema (Spink, 2003), a proposta deste capítulo é apresentar o Pronatec-BSM em diferentes perspectivas que se entrelaçam na sua constituição como política pública e como objeto de pesquisa. Além disso, a estruturação descritiva do capítulo visa levantar elementos e contextos do Programa que potencialmente exercem influências sobre a implementação em nível local, que será objeto do capítulo quatro.



## 2.1. O PBF entre avanços práticos e institucionais

Em linhas gerais, o sistema de proteção social brasileiro foi criado sob a égide de um paradigma contributivo e, conseqüentemente, em uma realidade nacional de capitalismo periférico, converteu-se em um sistema altamente excludente. Houve uma inflexão central neste paradigma com o processo de redemocratização.

Essa mudança de paradigma significou a passagem de um padrão social vinculado ao mundo do trabalho<sup>29</sup> (paradigma contributivo<sup>30</sup>), aliado à ideia de mérito (Silva, Yasbeck e Di Giovanni, 2007), – passando ainda por um período em que as políticas sociais foram forjadas em contextos autoritários, 1930 a 1945 e após 1964 -, até o paradigma mais alinhado com a ideia de um sistema universal a partir da Constituição 1988 (Bichir, 2011:18). Após 1988, o início das transferências não contributivas<sup>31</sup> - até o PBF com a ampliação massiva da proteção social não contributiva (Colin, Pereira e Gonelli, 2013:48).

O Programa Bolsa Família, criado em 2003, é hoje o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo. Em 2013, atendeu cerca de 13,8 milhões de famílias<sup>32</sup> com um orçamento de aproximadamente 24 bilhões de reais<sup>33</sup>. O programa é “filho” de experiências pioneiras desenvolvidas por governos subnacionais, na década de 1990 e da primeira estratégia do governo Lula de combate à fome - o Programa Fome Zero. Ademais, inspirou-se no projeto de imposto de renda negativo e de renda básica universal do senador Eduardo Suplicy (Bichir, 2011:18) e, possivelmente, recebeu influência de alguns ventos internacionais<sup>34</sup>. Os programas de transferência de renda tornaram-se o “carro-chefe” da rede de proteção social no país (Silva; Yazbeck; Di Giovanni, 2007 *apud* Bichir, 2011:19).

---

<sup>29</sup> Bichir (2013:17) retoma a tipologia de Esping-Andersen (1991:108) dos regimes de *Welfare* e afirma que esse modelo de proteção social vinculado ao mundo do trabalho é característico do tipo “corporativista estatal”, em que a família é preponderante como fonte de solidariedade, em um contexto onde o Estado e o Mercado têm caráter marginal. O que singulariza esse modelo é seu baixo impacto redistributivo, em que a provisão de serviços e os direitos são concedidos a partir de categorias específicas no interior da sociedade (no nosso caso, trabalhadores).

<sup>30</sup> Paiva, Falcão e Bartholo (2013:29) e Bichir (2013:64) atentam para a semelhança entre os sistemas de proteção social de natureza contributiva ou semi-produtiva como traço marcante nos países latino-americanos. Sistemas que se caracterizavam portanto, como excludentes, dados os históricos “exércitos de reserva” de mão-de-obra e os contingentes das populações vivendo de subsistência. Para uma descrição do contexto brasileiro sobre a formação desta população ver Furtado (1974).

<sup>31</sup> Paes-Sousa (2013) afirma que as transferências não contributivas tiveram início com os programas de bolsas no governo FHC organizadas e legitimadas pelo modelo biaxial de vulnerabilidade no ciclo de vida, na infância e na velhice.

<sup>32</sup> IPEA, 2013:31.

<sup>33</sup> IPEA, 2013:40.

<sup>34</sup> Ver capítulo anterior sobre a disseminação dos programas de transferência de renda.

Há relativo consenso sobre os impactos positivos do programa na queda das taxas de pobreza e de desigualdade (IPEA, 2013; Bichir, 2011; Paes-Sousa, 2013). Alguns estudos apontam o aumento do poder de consumo das famílias de baixa renda, a boa focalização e cobertura do programa e os efeitos positivos sobre a frequência escolar e a saúde das crianças, filhas e filhos das famílias beneficiárias. Também foi destacado, dentre os impactos auferidos, a redução das taxas de mortalidade e desnutrição infantil (IPEA, 2013; Bichir, 2011; Paes-Sousa, 2013).

Entretanto, há vozes que questionam a atribuição de todos esses efeitos exclusivamente ao PBF, sugerindo que a valorização do salário mínimo, o acesso ao crédito, as taxas crescentes de formalização do trabalho e os esforços já em curso das áreas de educação e saúde também desempenharam papéis decisivos para o alcance de tais melhorias. Evidentemente que tais fatores não podem ser desprezados na avaliação mais geral do processo de mudanças que vem ocorrendo no Brasil na última década. De qualquer modo, é impossível ignorar o efeito de uma diretriz de governo explícita que se elegeu sob o projeto de 'desenvolvimento com inclusão' para a otimização e o salto qualitativo que se assistiu no combate à pobreza e na reestruturação do Estado brasileiro, principalmente no que diz respeito às políticas sociais.

Além dos avanços práticos em termos de resultados e de gestão, Rego e Pinzani (2013) e Paes-Sousa (2013) ressaltam a importância do PBF do ponto de vista da substantivação da democracia no Brasil e da construção de um Estado republicano. Rego e Pinzani (2013) ao pesquisarem os possíveis efeitos do BF para a autonomia de mulheres extremamente pobres em contextos rurais do interior do Brasil, destacam o PBF como uma política fundamental de garantia à vida e à dignidade para pessoas extremamente marginalizadas e excluídas nos rincões do país. Pessoas que passaram pela experiência degradante de, algumas vezes, “caçar comida” na rua ou em lixões e de se submeterem a trabalhos extremamente precários, exaustivos e de remuneração irrisória. Tendo entrevistado 150 mulheres no período de 2006 a 2011, a autora e o autor lançam luz sobre os efeitos na dimensão subjetiva das interlocutoras a partir do recebimento do benefício em renda monetária, e argumentam sobre a relevância do programa como marco em direção à políticas públicas de cidadania efetiva.

Paes-Sousa (2013:6) compara a consolidação do PBF a quatro outros grandes marcos na história das políticas sociais brasileiras: a extensão do direito previdenciário aos trabalhadores rurais não contribuintes, nos anos 1960; o surgimento da proteção social não contributiva por meio da

Renda Mensal Vitalícia, na primeira metade dos anos 1970; a implantação do Sistema Único de Saúde, a partir de 1988; e a ampliação da cobertura do ensino básico nos anos 1990.

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013:28), os avanços institucionais do programa podem ser divididos em biênios: de 2003 a 2004 os desafios de unificação, ou seja a concentração de esforços caminhou para transferir os(as) beneficiários(as) (principalmente na unificação do cadastro para a base do Cadastro Único) de outros programas<sup>35</sup> então existentes para o Bolsa Família. De 2005 a 2006, pela institucionalização do papel dos entes federados na gestão do programa, pela criação do Índice de Gestão Descentralizada<sup>36</sup> (IGD), pela evolução de cobertura e de aperfeiçoamentos no CadÚnico, e pela remodelagem da implementação das condicionalidades. Em 2006, o programa atingia sua meta de atender 11 milhões de famílias. E, de 2007 a 2008, houve a criação de benefícios vinculados ao BF e o início dos procedimentos periódicos de averiguação de inconsistências cadastrais com base em cruzamentos do CadÚnico com outros registros administrativos do governo federal. De 2009 a 2010, intensifica-se a preocupação com a cobertura e a boa focalização, o programa incorpora a perspectiva da volatilidade da renda dos pobres e incorpora também a metodologia dos mapas de pobreza do Banco Mundial para aprimorar as estimativas de pobreza municipal. Estas incorporações visavam a ampliação do atendimento que alcança, no final de 2010, quase 13 milhões de famílias. Os autores localizam também em 2010 a consolidação de estudos e pesquisas que confirmam o efeito das condicionalidades na saúde e na educação das famílias beneficiárias e que desmentem, com dados contundentes, as críticas estereotipadas aos pobres de que o programa aumentaria as taxas de natalidade e desincentivaria o trabalho (comumente conhecido como “efeito preguiça”).

A centralidade do Cadastro Único para a integração das políticas sociais e para a articulação com outras políticas vem sendo destacada pela maioria dos estudos sobre o legado institucional e os avanços alcançados em termos de aprimoramento institucional das políticas sociais no Brasil. Paiva, Falcão e Bartholo (2013) afirmam que a qualidade e a magnitude do cadastro guardam uma relação de “simbiose” com o PBF – ao mesmo tempo que o CadÚnico é maior que o PBF, no sentido de ser

---

<sup>35</sup> Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. Todos criados na gestão Fernando Henrique Cardoso.

<sup>36</sup> O IGD, existente para estados (criado em 2008) e municípios (criado em 2006), segundo Bichir (2011:117), que em sua tese pesquisou os mecanismos de coordenação de política sociais tendo como caso o PBF, o IGD “é uma ferramenta para gestão do programa e para a criação de uma estrutura de incentivos à adesão ao PBF [...]. Trata-se de um indicador sintético, que varia de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1, melhor a gestão do PBF no nível local), criado com objetivo de apoiar financeiramente os municípios com base na qualidade da gestão do programa, destacando a qualidade do processo do cadastramento de beneficiários, por meio do Cadastro Único, e o controle das condicionalidades de saúde e educação.

um instrumento para o SUAS como um todo e para outras políticas federais, sendo que o PBF está contido nesse cardápio de políticas -; a construção de um registro do porte do CadÚnico só foi possível pela força do programa que o impulsionou, o PBF. O CadÚnico registra atualmente informações de 25 milhões de famílias e vem sendo utilizado por um crescente número de políticas, principalmente do governo federal<sup>37</sup>.

A relevância do CadÚnico como instrumento eficaz para integração de políticas e diversos programas sociais é destacado por Paes-Sousa (2013) como a criação de um paradigma inovador que possibilitou a homogeneização dos critérios dos programas de transferência condicionada de renda, para o modelo de gestão e para articulação com outras políticas. Bichir (2011:122) afirma que a necessidade de um banco de dados centralizando informações dos diversos programas era uma necessidade percebida bem antes do advento do CadÚnico – criado na gestão FHC, ampliado e melhorado nas gestões Lula -, e ressalta a importância do cadastro hoje como mecanismo de focalização e de coordenação das ações municipais, tendo contribuído enormemente para reduzir o espaço de discricionariedade no plano municipal. Esta discricionariedade e não homogeneização dos critérios de seleção prejudicava a efetividade das políticas sociais, pois tanto aumentava a margem para sobreposições de benefícios – em um contexto em que os cadastros ainda não estavam unificados e não havia um programa nacional unificado de transferência de renda condicionada –, quanto deixava mais espaço para possíveis usos clientelistas na concessão dos benefícios em âmbito local. Bichir (2011:109) sinaliza como um dos desafios relativos ao CadÚnico – hoje um instrumento estratégico das políticas federais - sua maior e melhor utilização pelo poder municipal.

Ainda em relação aos aspectos institucionais, são mencionados pela literatura os avanços na articulação interfederativa, em que por meio de pactos e mecanismos de coordenação é possível afirmar que houve sinergia crescente de atuação e compromisso entre as três esferas do governo – com graus variados e sob influência de diferentes variáveis – para que o PBF alcançasse tal magnitude.

Bichir (2011) e Paes-Sousa (2013), dentre outros autores, observam que o papel dos estados ainda permanece ambíguo em diversas ações e se constitui em um dos desafios a ser enfrentado pelo programa: tanto no sentido de maior integração entre os programas – pois ainda há sobreposição em muitas áreas, inclusive nos casos de programas de transferência de renda – e de melhor definição de seus papéis na implementação de políticas federais executadas pelos

---

<sup>37</sup> Para citar alguns: Carteira do Idoso, Programa Brasil Alfabetizado, isenção da taxa de concursos públicos, Programa Próximo Passo, Programa de Cisternas, Minha Casa, Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica (IPEA, 2013).

municípios. Como veremos na próxima seção, o Plano Brasil Sem Miséria tenta preencher esta lacuna no sentido de prever cooperação mais efetiva dos estados em seu desenho. Igualmente se verá nas próximas seções, que no Pronatec-BSM - no bojo destas políticas: à medida que seu desenho guarda aproximações com os programas federais viabilizados via pacto dos municípios com o governo federal e, nesse caso, além desta semelhança de desenho, ele compõe as ações complementares do PBF -, o papel dos estados ainda é muito variável, incipiente e ambíguo em alguns casos e, até inexistente em outros.

Os principais legados conceituais do PBF são relativos à consolidação da necessidade da perspectiva integrada de combate à pobreza. Paiva, Falcão e Bartholo (2013:36) afirmam que ao PBF pode ser atribuído o mérito de ter conformado a agenda de políticas sociais de combate à pobreza a interdependência da atuação integrada entre: transferência de renda; acesso a serviços, acesso a qualificação e acesso a melhores oportunidades de inserção produtiva para a população atendida. O PBF é organizado em três eixos prioritários: 1. acesso à renda – para alívio imediato da pobreza; 2. acesso aos serviços básicos (e combate à transmissão intergeracional da pobreza) – por meio das condicionalidades de educação e saúde e, 3. garantia de acesso a outras políticas – materializado nas ações complementares que visam autonomia.

Além dos desafios de gestão ainda presentes, principalmente em relação à intersetorialidade e a articulação em diversos níveis: i) na gestão do programa em nível municipal, no sentido de cooperação horizontal, como demonstra a dissertação de Santos (2011) que analisou a intersetorialidade enquanto modelo de gestão do PBF no município de Guarulhos (SP), ii) na gestão do programa em relação aos outros níveis de governo, no sentido de cooperação vertical (com outros níveis da federação) iii) quanto, finalmente, no sentido da articulação do programa com políticas de outras áreas, como é o caso, por exemplo, das ações complementares para geração de trabalho e renda. Outra ordem de desafios diz respeito à universalização do programa para a extinção da extrema pobreza. Os relativos êxitos alcançados durante seus primeiros oito anos - tanto em relação aos resultados práticos, conforme breve alusão e seu custo relativamente baixo (0,4% do PIB em 2010<sup>38</sup>), quanto em relação à sua crescente institucionalização – permitiram, segundo a atual ministra do MDS, Campello (2013), que fosse visualizada a possibilidade de combate à extrema pobreza, em termos de renda. Este é o discurso sustentado pelo governo para a criação do Programa Brasil Sem Miséria.

---

<sup>38</sup> Paiva, Falcão e Bartholo (2013:29)

O BF e o CadÚnico constituem hoje elementos centrais para o sistema de proteção social brasileiro. O ano de 2004 é, para Colin, Pereira e Gonelli (2004), um marco na trajetória de construção deste sistema: neste ano é criado o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), é o primeiro ano da efetivação do BF; é aprovada, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e são criados os principais instrumentos e equipamentos que “dão vida” ao SUAS: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Além dos investimentos anuais progressivos no orçamento do MDS, a organização do SUAS neste modelo descentralizado, com reforço da capacidade dos municípios, a disseminação dos CRAS e a capilaridade alcançada pelo sistema, juntamente com as demandas e a força do BF, criaram uma capilaridade no território e uma capacidade de mobilização visíveis quando olhamos pelo ângulo das matrículas do Pronatec-BSM, segundo afirmaram gestores(as) entrevistados(as) e os dados oficiais divulgados.

**... a grande vantagem aí é a gente ter contato com a rede de assistência social, que tem uma capilaridade nos municípios. A gente aumentou as portas-de-entrada né, no fundo foi isso. Não tinha o sistema de cadastramento on-line como tem hoje, né. Que facilita muito, mas ainda assim o nosso público não consegue acessar dessa forma. Então, ir para assistência social foi mais fácil, foi uma saída pra gente. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)**

Subsidiando o processo de implantação do SUAS, são considerados dois pilares centrais de estruturação da PNAS: a centralidade da família e o território.

Paes-Sousa (2013:8) ressalta que os benefícios até então estavam baseados em políticas de modelo biaxial: em que o ciclo de vida está associado à vulnerabilidade na infância e na velhice. As políticas de assistência social a partir de 2004 passam a ser instaladas em um modelo que visa a ação direta para as desigualdades que já estão ocorrendo – a exemplo da concessão direta da renda monetária via PBF. Se, por um lado, há relativo consenso sobre a importância da capilaridade dos equipamentos públicos da assistência social no território, o foco sobre a família segue sendo um ponto controverso. Ainda mais controverso quando se tem em mente as críticas feministas, como foi argumentado no capítulo anterior.

Entretanto, vários aspectos operacionais e conceituais tanto da política de assistência social, quanto de características do PBF e do PBSM seguem sendo objetos de variadas polêmicas. Algumas delas inicialmente esboçadas no capítulo anterior nas críticas aos programas de transferência de renda. Na próxima seção sistematizo as questões polêmicas presentes no debate sobre o PBF, enfatizando as críticas das autoras feministas.

Bauer M., Lotta e Galvão (2012) destacam o avanço nos arranjos institucionais para formular e implementar as ações do PBSM. Além da importância política dada pelo governo federal ao Plano, as autoras são críticas à falta de espaço para maior autonomia do município na tomada de decisões, prejudicada em muitos casos pela falta de recursos e de estrutura administrativa. Na seção subsequente, faço um incursão nos contornos do Programa Brasil Sem Miséria a fim de demonstrar na arquitetura institucional do Plano, os avanços apontados por essas autoras.

### **2.1.1 O PBF entre as críticas feministas**

Segundo a mudança de diretrizes nas políticas de assistência social a partir de 2004, a família passa a ser um pilar na orientação do sistema de proteção social e, conseqüentemente, na configuração de suas políticas. Autoras e autores ressaltam a necessidade do reconhecimento dos recursos familiares nas estratégias mobilizadas pela população para o alívio da pobreza - como se comentou no capítulo anterior. Entretanto, se por um lado, os programas que o fazem se tornam mais eficientes em seu objetivo principal de combate à pobreza imediata pela alocação deste “ativo” (recursos familiares); por outro lado, passa invisível o caráter político da família, além de estar legitimada (e ser incentivada) a instrumentalização do papel feminino de cuidados. Instrumentalização esta que pode incorrer, em médio e longo prazo, em um efeito oposto à ideia de superação da pobreza pela autonomia, uma vez que reforça o papel social da mulher vinculada ao ambiente doméstico, depondo contra sua autonomia de maneira desvencilhada da instituição familiar e da tutela do Estado, por fim, do desenvolvimento de habilidades e estratégias no mundo público.

Uma outra possibilidade de argumentação, defendida por diversos autores e autoras (Rego e Pinzani, 2013; Campello, 2013; Moreira, 2011; Leroy, 2014); realça o fato da titularidade do benefício para a mulher representar o “recorte de gênero” do programa, à medida que a posse do dinheiro pode gerar autonomia para as mulheres. Os ganhos de autonomia e de empoderamento são

descritos desde a construção basilar da cidadania e sua correlação com aspectos subjetivos e normativos na formação de cidadãs (Rego e Pinzani, 2013); da perspectiva do empoderamento da mulher dentro da família (Moreira, 2011; Rego e Pinzani, 2013; Campelo, 2013); de uma perspectiva de empoderamento pública/comunitária observada nas idas ao CRAS e no adensamento dos vínculos com comerciantes locais – por meio do crédito - e, finalmente em termos de ganhos de mobilidade e comunicação – que caracterizariam ambientes em que, anteriormente ao recebimento do benefício, o confinamento da mulher ao espaço doméstico detia sentido literal (Moreira, 2011; Rego e Pinzani, 2013).

Entretanto, a preferência pela titularidade da mulher, quando a família é composta por cônjuges homem-mulher ou a prioridade de conceder o benefício à famílias monoparentais femininas, têm sido alvo de severas críticas de pesquisadoras feministas. Sorj e Fontes (2010) comparam o efeito do Programa Bolsa Família com a política universal de educação infantil, tomando como referência a autonomia individual das mulheres medida pela participação no mercado de trabalho e a qualidade dessa inserção. Ainda que o objetivo primordial destas políticas de educação infantil não seja a inserção econômica das mulheres, as autoras afirmam que é possível analisar suas implicações no sentido de incentivar ou desestimular essa participação. Esta aferição parte de uma crítica anterior das autoras sobre a escolha das mulheres como 'protagonistas' destes programas: afirmam que essa escolha nas políticas de combate à pobreza é baseada em estudos sobre o consumo familiar e da evidência de que a mulher, quando possui algum recurso, investe mais para o bem-estar da família e dos filhos, enquanto os homens reservam parte maior de seus recursos para consumo próprio. Esta evidência é condizente com o trabalho das mesma autoras (Sorj e Fontes, 2008) sobre, muitas vezes, a melhor situação das crianças em famílias monoparentais femininas observada em diversos indicadores a despeito da menor renda deste arranjo em comparação a outros. Cook e Razavi (2013:22) também citam que a atribuição da escolha da mulher para a transferência direta foi baseada nesses estudos. A contribuição destes estudos sobre consumo familiar para a formulação das políticas de transferência de renda é também mencionada por Bichir (2011:19) e Mariano e Carloto (2009:906).

Para Sorj e Fontes (2010:58-59) há uma carência de reflexão crítica no debate público sobre “os condicionantes econômicos, sociais e morais que produzem esse resultado [das mulheres investirem mais na família] [...] e [que] reforçou as expectativas sociais sobre o 'altruísmo' materno, que exalta a capacidade de maternagem das mães e o seu papel de moralizadoras da família e de provedoras do bem-estar de seus membros”.



Mariano e Carlotto (2009) compartilham a crítica do viés maternalista do PBF à medida que se converte em uma política familista que cristaliza os papéis sociais e – para além do combate à pobreza – pode gerar efeitos perversos em termos de alocação do tempo (dada a sobrecarga de trabalho das mulheres) e para o aprofundamento das desigualdades de gênero. As autoras afirmam, corroborando Sorj e Fontes (2010), que conforme, de fato mostram as pesquisas qualitativas, os recursos são invertidos para necessidades familiares. Essa atitude, difere das atitudes do marido e dos filhos, que em geral reservam parte maior do dinheiro – quando o tem – para consumo individual. As autoras sugerem que esse dado pode constituir-se em um bom indicador, embora não único, para apreender as dinâmicas de poder e controle dentro da família.

Seria relativamente simples apresentar o debate colocando as autoras em dois pólos opostos entre, de um lado, aquelas que seriam “pró” titularidade das mulheres que gera autonomia *versus* aquelas que são críticas ao viés maternalista do programa. Entretanto, como no caso das políticas sociais, o debate feminista também é complexo, constituindo-se tarefa premente (e de honestidade com as autoras) a apresentação dos matizes, da natureza e das dimensões presentes na discussão.

Partindo da mesma preocupação temática de Rego e Pinzani (2013), Mariano e Carlotto (2009) analisam o programa segundo uma perspectiva comprometida com a autonomia e a cidadania das mulheres pobres beneficiárias.

A pesquisa de Rego e Pinzani (2013) buscou avaliar os efeitos políticos e morais sobre as usuárias do BF partindo da relação entre os possíveis impactos do programa – especificamente do recebimento do benefício na forma monetária – com grau e possibilidade de autonomia de mulheres rurais extremamente pobres; segundo o aporte das *capabilities* e *functionings*, desenvolvido por Amartya Sen e Martha Nussbaum e da sociologia de Georg Simmel sobre a conexão entre renda monetária e autonomia individual. Foram cinco anos de viagens de pesquisa passando pelo sertão e litoral de Alagoas; pelo Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais; pela periferia de Recife em Pernambuco; pelo interior do Piauí e; no Maranhão, pelo interior do estado e pela periferia de São Luis. Foram realizadas entrevistas abertas e repetição das entrevistas com várias mulheres, com intuito de apreender mudanças sobre os efeitos de mais longo prazo do recebimento da renda em suas vidas. Os autores iniciam o livro justificando, primeiramente, a urgente necessidade de “ouvir a voz dos pobres”: prática relativamente ausente, na avaliação dos autores, na área de ciências sociais, na tradição de estudos sobre a pobreza no Brasil. As dificuldades inerentes para uma escuta que se pretenda ética com os(as) interlocutores(as) e crítica

dos processos sociais, políticos e econômicos que produzem tais situações de pobreza e miséria requerem, segundo Rego e Pinzani (2013), alguns cuidados metodológicos a fim de não se valer de posturas “paternalistas” ou “heróicas” que podem ser assumidas pelo(a) pesquisador(a). Vale reproduzir o dilema formulado de maneira simples pela filósofa americana Brooke Ackerly (2000, *apud* Rego e Pinzani, 2013:30): “Já que é difícil reconhecer a opressão que não experimentamos e articular até a opressão experimentada, os críticos da sociedade precisam de um método”, os autores continuam:

um método capaz de criticar aspectos injustos da vida social sem ser paternalista ou platônico[...]. Dito de outra forma: para efetuar nossa pesquisa precisávamos adotar a posição que ouvisse a voz das vítimas dos mecanismos de exclusão social, levando em conta a possibilidade de que tal fosse distorcida pelos próprios mecanismos em questão. Contudo, apesar dos riscos de distorções mencionados achávamos e achamos fundamental ouvir essas vozes, não somente por uma razão metodológica, mas também por uma razão ética. (Rego e Pinzani, 2013:31)

A razão ética mencionada consistiria em não negar voz – como mais um dos processos de violência e exclusões – às pessoas pobres, no sentido de assumir como válida e legítima a descrição e as representações que elaboram sobre si mesmos e sobre seu contexto, descrições que, como afirmam os autores, é entremeada pelos mecanismos de exclusão e violência simbólica. Essa digressão sobre as escolhas metodológicas de Rego e Pinzani (2013) tem a ver com o dilema envolvido no exercício (ou na tentativa) de análise desde uma perspectiva feminista: que comporta a crítica às desigualdades e aos mecanismos que organizam a opressão das mulheres e que, ao mesmo tempo, a busca pela melhora das condições de vida destas no presente é um norte político. Tal perspectiva aqui assumida, por razões de ordem metodológica, ética e política não permite que seja desconsiderada (ou considerada ilegítima) a voz de milhares de mulheres que afirmam melhorias em suas vidas com o PBF. Ao mesmo tempo, a perspectiva crítica do exercício intelectual concede legitimidade para concordar com Sorj e Fontes (2010) e Mariano e Carloto (2009) sobre o viés maternalista do programa, considerando seus efeitos para além da dimensão do bem-estar imediato e problematizando as imagens e a organização do discurso sobre o qual se constrói a legitimidade da mulher no espaço público – e que terá, necessariamente, relação com sua cidadania.

Rego e Pinzani (2013) partem de uma concepção ampla das múltiplas dimensões da pobreza - além dos marcadores sociais de sexo, raça, cor, idade e classe -, listam uma série de violências simbólicas de que as pessoas em situação de pobreza são vítimas, desde a negação da fala por mecanismos de incorporação do discurso estereotipado dominante sobre a culpa individual da pobreza e por seus hábitos supostamente imorais, que os relegariam a essa condição passando pelos

sentimentos de humilhação, sofrimento e vergonha, até a cultura da resignação pela falta concreta de oportunidades e de possibilidades reais de transformação pelo acúmulo de déficits (educacionais principalmente) e pela miséria do ambiente imediato. A escolha dos autores pelas interlocutoras mulheres rurais de áreas extremamente pobres advém do reconhecimento de que estão submetidas a formas de opressão que se sobrepõem, para além da pobreza econômica – de acesso a renda -, das relações de raça, da marginalização social e da subordinação às relações familiares. A essas múltiplas opressões também repousam as possibilidades de transformação, dessa forma afirmam que ao mesmo tempo que as mudanças operadas em suas subjetividades a partir do acesso à renda são lentas e ambivalentes; a investigação visou recolher justamente as dimensões “de ambiguidade e, às vezes até de paradoxo contidas nas experiências delas” (Rego e Pinzani, 2013:19). É igualmente neste espaço de ambivalências e contradições que residem também as possibilidades de transformação dos papéis e identidades de gênero que se está tentando apreender.

Dentre os mais importantes efeitos do recebimento de uma renda monetária regular observados pelos autores para autonomia das mulheres entrevistadas são destacados dois temas: o da liberdade pessoal e da aquisição de respeitabilidade na vida local. Descrevo nos próximos parágrafos os principais achados dos autores sintetizados nesses dois temas.

O primeiro em relação ao **papel do dinheiro na autonomia individual** à medida que, em muitos casos, consistia na primeira experiência de obtenção de rendimento regular e tal experiência é desencadeadora de dois processos simultâneos: de individualização e de despersonalização dos sujeitos. De individualização, pois se tornam sujeitos determinados, consumidores(as) que, nesse primeiro momento, estão temporariamente libertos(as) da preocupação exclusiva com a manutenção da vida – sendo o início mais básico para que possam desenvolver outras capacidades e dedicar tempo a outras atividades, incluindo as primeiras inclusões na vida pública. De despersonalização, pelo poder dissolvente do dinheiro no sentido que “a renda liberta a pessoa de relações privadas opressoras de controles pessoais sobre sua intimidade, pois a conforma em uma função social determinada, permitindo-lhe mais movimentação e, portanto, novas experiências” (Rego e Pinzani, 2013:191).

Sobre as possibilidades de **autonomia em relação a família**, que está diretamente relacionada a esta despersonalização. Os autores ressaltam que a separação conjugal ainda encontra muitas barreiras de ordem moral e religiosa nos contextos das mulheres entrevistadas, mas que é possível entrever algumas possibilidades nesse sentido. Os autores afirmam que a condição dessas

mulheres de miséria e privação quase absoluta quita-lhes o exercício que nos faz humanos – a possibilidade de fazer escolhas – uma vez que “vive-se o momento perpétuo” na busca pela sobrevivência. Recorrendo à Stuart Mill<sup>39</sup>, sobre a natureza despótica da dominação das mulheres, em que estas são formadas não apenas para servir aos homens, mas para 'desejar' tal submissão, Rego e Pinzani (2013:193) observam que o recebimento da renda permite a abertura de um pequeno espectro de escolhas, sobre qual tipo de produto comprar, por exemplo. Esse pequeno espectro representaria “pequenas fendas” de possibilidades de autonomia que podem significar conquistas do ponto de vista pessoal e coletivo. Ou seja, as possibilidades de autonomia pessoal geradas pelo acesso à renda guardam relação estreita com as possibilidades de transformação das relações dentro da família e do início de esperanças em relação ao futuro. É no futuro dos(as) filhos(as) que as entrevistadas enxergam o rompimento do círculo da pobreza.

A despeito da carência de estudos críticos sobre o consumo familiar e os investimentos das mulheres priorizados na família, apontado por Sorj e Fontes (2010), Rego e Pinzani citam o trabalho de Viviane Zelizer (1989 *apud* Rego e Pinzani, 2013:198) sobre a relação entre a **moralidade das despesas e o processo de autonomia aberto pelo acesso à renda**. Rego e Pinzani (2013:198) atentam para a necessidade “de examinar cuidadosamente o modo como fatores estruturais como a cultura, a religião, a vida social e a condição feminina constituem influências importantes na forma de usar o dinheiro, alocá-lo na economia”. O tema da moralidade das despesas domésticas refere-se a ideia de que certos usos do dinheiro são considerados mais legítimos do que outros. Para o caso das mulheres pobres, tratando-se de renda proveniente de transferência estatal, a imagem do senso comum é acusar-lhes de gasto indevido e irracional. Desse modo, os autores relatam que apenas depois de longas conversas (e reticências) conseguiram a “confissão” de compras não relativas estritamente à alimentação ou ao material escolar das crianças, a exemplo de um creme para o cabelo, ou um batom – revelando o forte peso do fenômeno da moralidade das despesas sobre suas subjetividades. Ao mesmo tempo, sublinham a complexidade do processo de monetarização da vida das pessoas pobres, em que a previsão de resultados homogêneos é ilusória dadas as múltiplas e variadas funções da forma como o efeito do dinheiro age em subjetividades.

O **acesso ao crédito como autonomia e dignidade**. Rego e Pinzani (2013:200) associam a conquista do crédito no comércio local à dignificação das suas pessoas como sentimento pessoal. Aparentemente forçado em uma leitura supérflua, o ditado, citado pelos autores, em muitos lugares

---

<sup>39</sup> *The Subjection of Women* livro de John Stuart Mill escrito em 1869, ver Mill (2006).

do interior do Brasil revela com mais ênfase esse achado: “Quem não pode comprar fiado, não existe”. O sentido de ganhar crédito ultrapassa a denotação econômica do termo, mas remete à dimensão de respeito e autorrespeito associado ao ganho de confiabilidade no comércio local. Tal ganho, aliviando, pelo menos em parte, um dos processos de humilhação envolvidos na pobreza que é de ser sempre alvo de desconfiança – fato gerador de vergonha e com efeito destróador sobre a dignidade.

Convém mencionar que a percepção deste efeitos não leva os autores a elegerem o acesso à renda (e nem os programas de transferência de renda) como panaceia para resolver o problema da pobreza. Primeiramente porque pelo acesso a renda essas pessoas não deixaram de ser pobres, segundo porque na sociedade capitalista, além das funções práticas e imediatas do dinheiro – de medida, reserva e meio de pagamento -, o dinheiro é tanto instrumento de libertação quanto de opressão. Três processos dentre os aspectos paradoxais e contraditórios que envolvem a função social do dinheiro são destacados pelos autores para as beneficiárias do BF: processo dissolvente da dependência exclusiva dos laços familiares para sobrevivência, processo de individualização com o início das escolhas e pequenas decisões sobre o destino da renda e, por fim, do processo comunicativo e maior participação no mundo exterior à casa.

Finalmente, as relações entre o **dinheiro e autonomia política** são apreendidas do ponto de vista: i) de que o BF gera um vínculo de pertença mais amplo do que a realidade municipal imediata; ii) de que como política pública compensatória, traz consigo o poder germinativo da formação de cidadãos e cidadãs à medida que o processo de saída de isolamento dos indivíduos com sua autonomização política e; sinteticamente iii) pelo fato, percebido pelas entrevistadas, de que a autonomia econômica é condição para a autonomia “moral” dos sujeitos – pressuposto para qualquer atividade política.

Duas observações sobre esta obra ainda se fazem pertinentes: a pesquisa se pretende um “experimento interpretativo”, portanto se resguarda da crítica de não ser generalizável e por pretender um diálogo entre as várias teorias mobilizadas com a realidade das mulheres em estado de extrema pobreza, “alvos do BF” (Rego e Pinzani, 2013:21). É neste fazer interpretativo e crítico sobre a implementação do Pronatec-BSM sob a perspectiva de gênero que esta dissertação se insere.

Dadas essas observações, ganha relevo a crítica operada por Sorj e Fontes (2010) e Mariano e Carloto (2009) sobre o viés maternalista do programa ser devido tanto i) à carga do cumprimento das condicionalidades recair sobre as mulheres – e ter efeito tanto sobre seu tempo (de somar mais

horas dedicadas ao trabalho reprodutivo e, por isso, potencialmente prejudicar seu tempo para o trabalho remunerado) – quanto ii) pela mensagem embutida do programa de trazer a mulher para a cena pública única e exclusivamente pela associação mulher = mãe. Ainda que em comparação com políticas anteriores, as mulheres tenham “ganhado” um papel ativo (de cuidar da família) e não serem somente objeto propriamente dito que necessita de tutela e proteção do Estado, essa entrada via maternagem (valorizar a mulher pela associação com seu papel de mãe exclusivamente ou, no máximo, pelas características daí derivadas) é bastante problemática do ponto de vista das desigualdades de gênero, como se tentou argumentar no primeiro capítulo.

Mariano e Carloto (2009) recorrem a Chiara Saraceno (1997:14 *apud* Mariano e Carloto, 2009) para frisar a família como *locus* político: lugar social, histórico e simbólico de produção das diferenças – principalmente a sexual; onde se desenvolve

a divisão do trabalho, dos espaços, das competências, dos valores, dos destinos pessoais de homens e mulheres. [...] É antes de mais nada, no nível da família, que o fato de se pertencer a um determinado sexo se transforma em um destino pessoal, implícita ou explicitamente regulamentada e que se situa numa hierarquia de valores, poder, responsabilidade” (Chiara Saraceno, 1997:14 *apud* Mariano e Carloto, 2009)

A natureza política da família e sua imbricação no processo corpo→destino não passa despercebida por Rego e Pinzani:

Seu destino, do nascimento à morte estava gravado profundamente nas suas subjetividades: seriam pobres, casadas muito jovens com homens também pobres, morariam em casebres e nem sequer escolheriam o número de filhos que gostariam de ter. Como comenta a filósofa argentina Alejandra Ciriza, estamos perante um “destino ancorado no corpo” [...]. Corpo e destino se fundem em uma combinação opressiva e fatal para essas mulheres. (Rego e Pinzani, 2013:195-196)

Em sequência a esse trecho, os autores mencionam a comemoração expressada em diversas entrevistas pelas mulheres que passaram pelo procedimento da laqueadura – o início de controle sobre seus corpos e, contra toda sorte do ambiente em que nasceram, o início do controle sobre seus destinos.

No que diz respeito aos efeitos objetivos do viés maternalista, Rego e Pinzani (2013) notam que, em ambientes e situações absolutamente precárias, este ganho de responsabilidade e legitimidade pública se constitui em passo importante para autonomia pessoal. Uma das críticas ao viés maternalista é sobre os efeitos negativos para a alocação do tempo do trabalho remunerado,

porém na situação das entrevistadas por esses autores, as opções de emprego remunerado formal são inexistentes.

Dadas estas fendas de possibilidade de maior autonomia para essas mulheres inauguradas pelo acesso ao PBF, faz-se urgente a efetivação das ações complementares ao programa, principalmente na área de geração de renda para que tais “fendas” possam ser ampliadas e transformadas em ganhos maiores de autonomia e ampliação efetiva de direitos.

Sorj e Fontes (2010) se valem da comparação regional entre o Sudeste e o Nordeste, por meio dos dados da PNAD, contrapondo os possíveis efeitos para o trabalho remunerado em relação às mulheres que acessam o PBF e as mulheres que deixam seus filhos na creche. Por trabalharem com dados macrossociais, o trabalho se volta para mostrar a importância do acesso à creche nos efeitos positivos para o trabalho remunerado das mulheres e sobre as consequências para a desigualdade de gênero da concepção familista a-crítica presente nos programas de transferência de renda, especificamente no BF.

Mariano e Carloto (2009), a partir de entrevistas com mulheres em Londrina-PR, buscam evidenciar a problemática simbólica e prática da associação obrigatória operada pelo BF da tarefa dos cuidados sob responsabilidade exclusiva das mulheres-mães. Do ponto de vista simbólico, o problema está nesta associação operada pelo programa do cuidado (*care*) preservar seu caráter associado aos papéis de gênero. Ou seja,

a defesa da família como foco de preocupação é uma característica constitutiva de políticas de combate à pobreza como o PBF. Na medida em que a defesa da família é operacionalizada com foco nas funções femininas, logo essas políticas familistas reforçam a associação da mulher à maternidade. (Mariano e Carloto, 2009:905).

Quais as consequências desta associação para autonomia das mulheres em relação à desigualdades de gênero dentro da família, no espaço público e para sua cidadania? É exatamente pela magnitude e seriedade do programa em combater a pobreza que as críticas sobre a situação das mulheres, mais especificamente das mulheres negras é tarefa premente. Ainda nas palavras das autoras:

Os discursos sobre feminilidade e maternidade apropriados pelo PBF com o intuito de potencializar o desempenho de suas ações no combate à pobreza reforçam o lugar social tradicionalmente destinado às mulheres: a casa, a família, o cuidado, o

privado, a reprodução. É preciso que o programa se questione sobre o peso de cada uma dessas categorias para a subordinação e a autonomia das mulheres. (Mariano e Carloto, 2009:907)

Do meu ponto de vista, as condicionalidades não são criticáveis em si, reconheço a importância para o bem estar das crianças e adolescentes e para transformações mais amplas no nível de escolaridade e de acesso à saúde, visando combate à transmissão intergeracional da pobreza. Entretanto, a associação obrigatória, direta, exclusiva, prevista, esperada e fomentada entre as atividades de cuidados e as mulheres beneficiárias deveria ser problematizada na agenda das políticas sociais.

Moreira (2010) pesquisou o empoderamento das mulheres beneficiárias do BF no estado de Minas Gerais e ressalta a estratificação “como ferramenta importante pra a visualização das particularidades e os impactos do Bolsa Família no empoderamento, desigualdade de gênero e mobilidade social das mulheres, enfatizando os fatores de diferenciação como apoio a elaboração de estratégias flexíveis e adaptáveis, respeitando as realidades e as diversidades das beneficiárias do Programa Bolsa Família”. Esta autora menciona a pesquisa do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher da Universidade de Brasília (AGENDE, 2006 *apud* Moreira, 2010) sobre as políticas de transferência de renda, especificamente o Programa Bolsa Família, em que os impactos na condição social das famílias e das mulheres beneficiárias são destacados em três eixos: (i) na visibilidade das beneficiárias enquanto consumidoras; (ii) na afirmação da autoridade das mulheres no espaço doméstico; e (iii) na mudança da percepção das beneficiárias sobre si mesmas como cidadãs.

Dos estudos detalhados nesta seção sobre a perspectiva de gênero no PBF, é possível apreender o problema da **exclusão dos homens** como sujeitos participantes no âmbito do programa. Este problema é abordado sob dois pontos de vista. O primeiro, nas posições de Sorj e Fontes (2010) e Mariano e Carloto (2009), de que a ausência da problematização do papel ativo dos homens nas tarefas de cuidado reforça a divisão sexual do trabalho com consequências negativas para as mulheres: tanto no plano simbólico no reforço da associação das mulheres (e por sua valorização) unicamente via maternidade, quanto no plano prático de sua carga de trabalho ser aumentada pelo cumprimento das condicionalidades. Ambas consequências interferem nas possibilidades de autonomia no uso do tempo e de acesso ao trabalho remunerado, acesso ainda mais prejudicado em um contexto de inexistência e/ou precariedade de outras políticas sociais, por exemplo, de creches.



De um segundo ponto de vista, a exclusão dos homens tem a ver com as observações de Rego e Pinzani (2013) que a situação precária das famílias é intensificada com o desemprego dos maridos em situações de extrema precariedade social, onde, por exemplo, a alta incidência de alcoolismo dentre esse público – aumenta as possibilidades de prejuízo para as mulheres com a ocorrência da violência doméstica. Se no ambiente urbano – ou rural com possibilidade de trabalho remunerado –, o “papel” dos homens subentendido no programa é coerente com o tradicional modelo de “provedor”, nos ambientes pesquisados por esses autores, a situação de precariedade, miséria e da indignidade destes homens de se verem condenados a um “beco sem saída da pobreza” é desumanizadora.

Nos estudos mencionados foram utilizadas diferentes metodologias para apreender o empoderamento das mulheres e variadas filiações teóricas para conceituar a noção de autonomia. Todavia, é possível sugerir um ponto de convergência entre todas as autoras e autores citados nesta seção – das mais otimistas com o empoderamento às mais críticas ao viés familista e maternalista do PBF - a necessidade de **articulação do programa com outros serviços e políticas** para a efetivação dos direitos das mulheres, principalmente no que concerne à sua autonomia econômica.

Bichir (2011:161) e diversos estudos ressaltam em diversos momentos que parte relevante dos desafios do PBF dizem respeito justamente a uma maior articulação com as ações complementares previstas. Esta autora frisa que, em 2009, 73,3% dos municípios brasileiros apresentavam algum programa municipal de inclusão produtiva e geração de renda. Contudo, muitas vezes esses programas, como afirmam Mariano e Carloto (2009), restringem-se às áreas tradicionalmente femininas e que estão muitas vezes desconectadas de ganhos econômicos. Citamos, no primeiro capítulo, os estudos de Farah (2004) e Fujiwara (2002) sobre programas municipais de geração de trabalho e renda em que a abertura em áreas que rompessem com a segregação ocupacional organizada pela divisão sexual do trabalho era quase inexistente. Estas considerações põe relevo a proposta deste estudo sobre o Pronatec-BSM no que concerne à articulação do programa com o BF e à possibilidade de qualificação de mulheres em áreas não tradicionalmente associadas ao que se entende por universo feminino. A conexão prática e conceitual do Pronatec ao Bolsa Família deu-se via o Plano Brasil Sem Miséria, objeto de exame da próxima seção.

## **2.2. O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)**

O lançamento do PBSM ocorreu em 2 de junho de 2011, aprovado pelo decreto nº 7.492 na mesma data. O objetivo do plano é erradicar a extrema pobreza de renda no Brasil até 2014 para um público-alvo estimado de cerca de 7,9% da população brasileira (15 milhões) que possuem renda per capita inferior a 70 reais. O plano é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e articula cerca de 120 ações distribuídas em 22 ministérios.

É de praxe das pesquisas em ciências sociais “situar o contexto” listando datas e eventos macrossociais (o “golpe de 1964” ou “a queda da ministra”, por exemplo) ou com assuntos relacionados ao tema (“a Conferência de Beijing sobre a Mulher em 1995”) que ocorreram em período próximo ao fenômeno estudado. A esse “contexto” lhe são atribuídas possíveis influências ao fenômeno estudado - sem muitas vezes especificar as mediações dessa influência – ou ele é utilizado para “ilustrar” o clima intelectual/político/social em que se situava o fenômeno estudado. Spink (1999) questiona o método apoiado prioritariamente nos relatos orais e entrevistas – presentes na psicologia social e em várias disciplinas da área de humanas – e sugere que “aprendamos com os historiadores” a incluir os documentos de origem pública como fontes de nossas pesquisas. Spink propõe um aprendizado mútuo entre pesquisadores(as) de ciências humanas e historiadores, uma vez que tais documentos, se avaliados cuidadosamente – desde a dificuldade/facilidade para encontrá-los, até o tipo de pergunta que lhe fazemos e o que eles têm a nos responder podem ser fontes importantes para agregar à pesquisa (a “busca de sentido”, segundo Spink) às nossas questões complementarmente e no mesmo grau de importância da fala dos(as) interlocutores(as). Para esta dissertação, o exame dos documentos públicos foi realizado não apenas para o entendimento do Programa, mas também como instrumentos de mediação entre os(as) participantes gestores(as) municipais e federais, estudantes, funcionários(as) do Senai e, também, como instrumentos de mediação entre o Programa e a articulação com outros programas e políticas. Para a pesquisa, estes documentos foram fundamentais e um exame mais detalhado é exposto neste capítulo.

A caracterização do PBSM que se fará nesta seção é apoiada nas informações e materiais contidas no *site* do Plano e do MDS; no documento *Working Paper* do PNUD elaborado como uma “doação do Pnud para a disseminação das iniciativas do Governo Federal brasileiro nas áreas de proteção e promoção social” (Paes-Sousa, 2013:4); em capítulos do livro *Programa Bolsa Família*:

*uma década de inclusão e cidadania* organizado pelo IPEA (2013) em comemoração aos dez anos do programa e no material de campo<sup>40</sup>.

Segundo Paes-Sousa (2013:3), a criação do PBSM é uma intervenção que vem sendo acompanhada internacionalmente que estariam visualizando na iniciativa brasileira “a possibilidade de produção de soluções inovadoras de política pública para a redução da extrema pobreza” tanto para os países “desenvolvidos” (de capitalismo avançado) quanto para os “emergentes” (de capitalismo dependente). O Banco Mundial, por exemplo, em sua Estratégia de Proteção Social e Trabalho (2012-2022)<sup>41</sup>, indica o PBSM como uma intervenção muito promissora. Paes-Sousa (2013) afirma que duas características tornam o plano interessante internacionalmente: i) pela convergência entre a transferência de renda (condicionada e não condicionada) e a provisão de serviços de assistência social e pela ii) aproximação da *proteção* social com a *promoção* social no centro da agenda programática do PBSM. Esta é uma tendência internacional que vem sendo incentivada pelo Banco Mundial.

O Plano Brasil Sem Miséria é organizado em três grandes eixos de atuação.

- Garantia de renda: elevar a renda familiar per capita da população-alvo. Eixo relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza;
- Inclusão produtiva: são as oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do Plano, no meio urbano e no rural;
- Acesso a serviços públicos: provisão e ampliação da oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário ao público-alvo

A inclusão deste público é prevista pela estratégia de **busca ativa**, concebida para encontrar e cadastrar famílias em extrema pobreza que ainda não estão no CadÚnico e identificar, dentre as que já estão, aquelas que se enquadram no público-alvo do Plano. A ideia é que o poder público vá até estas famílias “invisíveis aos olhos do Estado, sem esperar que elas façam o movimento de procurá-lo” (Campelo, 2013:21). Paes-Sousa (2013:26) afirma que as populações escondidas (*hidden*) ou *hard-to-reach* (de difícil acesso) estão presentes em qualquer país, a especificidade do Brasil é o tamanho, a multiplicidade dos grupos e a diversidade de contextos socioculturais desta população.

<sup>40</sup> Detalhado no capítulo 3 "Caminhos Metodológicos".

<sup>41</sup> BANCO MUNDIAL. *The World Bank 2012-2022 social protection and labor strategy: resilience, equity, and opportunity*. Washington: Banco Mundial, 2012.

Esta perspectiva de articulação entre proteção e promoção social aparentemente está bastante incorporada dentre os gestores do PBSM entrevistados. Ao ser inquirido sobre os desafios do Pronatec-BSM, o gestor cita o exemplo das pessoas que trabalham com catadores(as) que, em geral, são parte desta população invisível:

Uma das estratégias que a gente tem com catadores, é quando vai fechar um lixão, o CRAS vai lá, faz o cadastro único, BF, tal e aí pergunta sempre pra eles qual vontade profissional, tentar achar que cursos que a gente pode oferecer pra esse cara. No começo a gente achava, quando a gente começou, vamos ofertar curso de reciclagem pro cara trabalhar em cooperativa, empresa de coleta... E a maioria não quer mais trabalhar com “lixo”, 30% só queria curso relacionado a isso. **A gente ouvia, “quero ser manicure, não quero mais trabalhar com lixo – eu acho que é lixo, não é resíduo sólido”.**

**Você começa a criar curso para esse público mas não necessariamente para aquela atividade comercial dela, mas pra outra atividade.** [...] a gente precisa trabalhar nos nichos de uma outra maneira. O próprio BF é assim, o cadastramento, a política mesmo de superação da extrema pobreza ela é um pouco... **Você vai em busca das margens, dos invisíveis, dos caras que não acessam nada...** Porque é muito mais fácil de chegar no que já tá lá. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Esta excerto da fala do gestor já começa a nos dar pistas sobre a complexidade de parte do processo do Pronatec-BSM: quais as especificidades da população atendida? Quais são os cursos apropriados e/ou adequados que combinem inserção produtiva com as demandas do público? E, mais do que isso, que possa funcionar como aumento das capacidades e posterior aumento de bem-estar, conforme preconiza a lógica do Plano?

Figura 2: Eixos do Plano Brasil Sem Miséria



Fonte: Diálogos Governo - Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria 19 de setembro de 2013

**Origens...** O PBSM é considerado, por Paes-Sousa (2013), um programa de abordagem incremental em relação às construções de políticas de proteção social dos governos anteriores (Lula 2002-2006 e 2006-2010). Paiva, Falcão e Bartholo (2013:39) afirmam que a emergência do PBSM representa ampliação e amadurecimento de uma agenda gestada ao longo dos anos de implementação do PBF. Afirmam que, paralelamente à consolidação das políticas de assistência social, o aumento real do salário mínimo e os próprios avanços educacionais ocorridos no país, permitiram que, em 2011, fosse possível vislumbrar a superação da extrema pobreza como uma possibilidade concreta.

Paes-Sousa (2013) e o atual diretor de Inclusão Produtiva Urbana do Plano compartilham a mesma opinião sobre a influência do Fome Zero no desenho e na concepção do PBSM. A Estratégia Fome Zero, segundo Paes-Sousa (2013:10-11) esteve no centro do discurso político nos primeiros anos do governo Lula, mas ao longo do primeiro mandato, o foco em segurança alimentar e nutricional deslocou-se para o combate à pobreza, e o discurso passa a estar centralizado no PBF. O Fome Zero, primeiro denominado programa, depois estratégia, buscava integrar 19 ministérios em parceria com a sociedade civil e estava articulado entorno de três objetivos:

1. Melhorar as condições de vida da população;

2. Inserir a segurança nutricional e alimentar como item da agenda pública no mundo e no Brasil;
3. Garantir a produção, disponibilidade e acesso regular de alimento de qualidade para todos.

Segundo o diretor de Inclusão Produtiva Urbana do Plano – em ocasião de divulgação do programa em São José dos Campos-SP em 16 de dezembro de 2013 –, o PBSM:

**O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)... ele é uma continuidade de algo que começou em 2003.** Vocês lembram. Presidente Lula disse que ao sair do governo não deixaria nenhum cidadão, nenhuma cidadã deste país sem ter pelo menos três refeições por dia. Veio, o Fome Zero. O Fome Zero passa a articular as ações que antes já havia de distribuição de comida. Mas vamos lá, como você faz pra distribuir comida pra pobre? Prefeitura faz licitação e tem que contratar o que é mais barato. Portanto, o pobre, pra comer o feijão, ele dependia da marca do feijão e do arroz que a prefeitura comprava. Por isso que logo depois veio uma inovação [...] que é o Bolsa Família. Não era mais a prefeitura e nem o poder público decidindo qual era o arroz e qual era o feijão, qual era a empresa que ia fornecer determinada alimentação, mas dinheiro no bolso das pessoas.

**O PBSM vem a ser a continuidade do BF.** Se a gente já tem a comida, já tem agora o mínimo de transferência de renda, certo? Precisa se construir mais. Por que? Porque **a pobreza é multifacetada.** A pobreza não é só econômica. A pobreza é também falta de infra-estrutura, a pobreza é também falta de acesso à saúde, à educação... Não adianta a pessoa estar ganhando muito bem obrigada e estar morando numa rua onde o córrego corre a céu aberto. Vai ficar doente de doenças que independente do dinheiro que ela tenha... É disso que nós estamos falando. E o PBSM então constituído pela presidenta Dilma para dar continuidade ao BF do Lula, compreende que é necessário fazer um trabalho de intersetorialidade, de integração. **Não há como nós imaginarmos atender os direitos da cidadania se não compreender a integralidade das ações.** (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

No primeiro objetivo do Fome Zero já estava essa percepção de “melhorar a qualidade de vida” da população e, na Figura 2, retirada de uma lâmina de apresentação do PBSM, lê-se “aumento das condições de bem-estar”, em que necessariamente para cumprir tais objetivos um conjunto de variáveis tem que ser composto, começando pelo mais básico: o acesso à alimentação de qualidade. Há uma aproximação de objetivos, combate à fome no caso do Fome Zero e combate à pobreza, no caso do PBF, mas que se conectam com intenções mais amplas de bem-estar e qualidade de vida. É possível observar também, como indicou Paes-Sousa (2013), a retomada de ações articuladas interministerialmente, a integração mais efetiva entre os ministérios e entre os serviços, de alguma maneira já prevista no Fome Zero e, também prevista no PBF, é retomada no PBSM com mais força<sup>42</sup>. No caso do Pronatec-BSM, a articulação interministerial é a estratégia central do MEC, em parceria com outros ministérios, para poder executar e dar escala ao Programa.

<sup>42</sup> Por se tratar de governos de continuidade partidária, um estudo que utilizasse o método de redes aparentemente poderia trazer achados importantes sobre as (des)continuidades, inovações e influências nos desenhos das políticas e de sua permeabilidade na agenda.

O Plano também é visto pelo gestor – concordando com os autores acima – uma forma de continuidade do PBF, tendo em vista os êxitos de resultado e de gestão alcançados, com destaque para o CadÚnico.

Além do PBF, Campello (2013), Paiva, Falcão e Bartholo (2013) e Paes-Sousa (2013) chamam atenção para a centralidade do SUAS na concepção e na viabilização do PBSM. Campello (2013) atribui ao SUAS a consolidação da rede de proteção e assistência social na ampliação da oferta de serviços socioassistenciais, na estratégia da busca ativa para localização e cadastramento da população vulnerável, e também nas atividades de atendimento, orientação e encaminhamento para uma série de serviços e políticas sociais. Paiva, Falcão e Bartholo (2013) ressaltam a cobertura geográfica do sistema, que mesmo recente, atingiu, em poucos anos, resultados e uma capilaridade no território que supera o observado em outras políticas sociais. Paes-Sousa (2013:2) atribui ao SUAS e ao PBF as duas grandes iniciativas que possibilitaram a expansão da cobertura dos serviços sociais no Brasil. Resumidamente, o SUAS introduz a lógica de organização e gestão semelhante ao SUS.

Também são descritos pelas autoras e autores, como parte dos principais **desafios do SUAS** a **coordenação dos diferentes níveis federativos** – dada a gestão descentralizada - e a necessidade de **integração das ações e programas**, de maneira a atingir efetivamente a complementaridade das políticas e dos serviços.

Parte concreta destes desafios está no centro da agenda programática do Plano de associar à proteção social com as políticas de geração de trabalho e renda – a chamada *promoção social*. Para a promoção social, na área urbana, o Pronatec-BSM é a principal estratégia. Esta associação entre proteção e promoção social, hoje pensada como o futuro das políticas sociais consiste em, inicialmente, as pessoas receberem transferências de renda do governo e, nesse período, terem acesso a uma série de serviços (de saúde, dentre outros) e à qualificação profissional com o objetivo de “aumentar seu capital humano” (Paes-Sousa, 2013:13). A inserção no mercado de trabalho pode ocorrer sem a perda automática do benefício da transferência – numa condição híbrida -, esta somente cessará quando o indivíduo atinge um certo patamar de renda. Tal estratégia estaria baseada no diagnóstico das crescentes exigências de qualificação do mercado de trabalho (mesmo para os empregos em que não há necessidade de qualificação para seu exercício), dos déficits educacionais e da volatilidade da renda da população pobre.

Destacamos os três<sup>43</sup> primeiros fundamentos do Plano em que essa estratégia é explicitada:

---

<sup>43</sup> O quarto fundamento diz respeito às melhorias nos serviços e integração dos serviços e o quinto à sustentabilidade orçamentária (Paes-Sousa, 2013:15)

1. Promover o desenvolvimento social, recuperando a dimensão mais abrangente do conceito de desenvolvimento. Não se trata de restituir o equilíbrio de uma “pobreza digna” alterada por situações conjunturais ou duradouras, mas de **integrar de maneira plena um segmento populacional à dinâmica econômica e social do país**.
2. Promover a equidade, utilizando as políticas públicas para redução das diferenças socialmente injustificáveis, a fim de combater discriminações, as quais estão sujeitas grandes parcelas dessa população. **Também estão entre os potenciais resultados do Plano: empoderamento da mulher, redução dos hiatos de pobreza entre negros, pardos em relação à população branca**, redução dos hiatos de pobreza entre povos indígenas e populações tradicionais em relação aos grupos majoritários.
3. **Gerar oportunidades, por meio de desenvolvimento do capital humano**, considerando: ciclo de vida, gênero, local de residência (urbano ou rural) e contexto cultural. (Paes-Sousa, 2013:15)

Observa-se que a o combate à desigualdade de gênero e ao racismo estão incorporados como resultados potenciais do Plano (no ponto 2), ainda que grande parte do público seja constituído contingencialmente por mulheres, de meu ponto de vista, como se verá na análise do Pronatec-BSM, faltam instrumentos específicos dentro do Plano para combater à desigualdade de gênero como uma dimensão da pobreza. Prevê-se a integração com outros programas, mas a dimensão do empoderamento das mulheres é entendida como efeito consequente da redução da pobreza, objetivo principal do Plano.

Esta aproximação entre proteção e promoção social parte de uma estratégia mais abrangente de políticas públicas para o bem-estar. É possível perceber que as críticas de Cook e Razavi (2013) aos programas de transferência de renda, vistas no capítulo anterior, residem justamente na falta de articulação destes programas com políticas mais estruturadas de qualificação e de acesso ao emprego. Neste ponto, concordo com as autoras que uma das únicas maneira de viabilizar esta articulação é se o governo tomar para si o compromisso anterior de fazer políticas ativas de criação de empregos, principalmente empregos que contratem a população egressa dos programas sociais.

Na construção deste modelo abrangente, a assistência social cumpriria um papel estratégico. A mudança na concepção da assistência:

A assistência social teria papel importante na captação e identificação dos beneficiários, no referenciamento para os serviços envolvidos, no acompanhamento da vinculação dos indivíduos e famílias com esses serviços, na mobilização e no monitoramento de sua colocação ou recolocação no mercado de trabalho. (Paes-Sousa, 2013, p. 13)



Uma diretriz explícita do Plano no eixo de acesso aos serviços consiste não apenas na inclusão do público-alvo no sistema de proteção social e demais políticas, mas prevê mudanças qualitativas nas formas de acesso e no provimento destes à população extremamente pobre. No mesmo evento em São José dos Campos, em que a plateia era constituída basicamente por servidoras e servidores municipais de assistência social, o diretor é enfático:

Qual é o papel da assistência social? É fazer com que as pessoas cheguem aos serviços. Se eu compreendo isso, eu tenho cada um fazendo o seu expertise, o seu saber. Mas tem uma política que faz com que todos os saberes de cada uma das secretarias, que faz com que chegue a todos, esse é o papel da assistência social. O papel completamente diferente daquele que por muitos anos lhe foi dado que é de um papel assistencialista de submeter as pessoas a situação de ter que ficar esperando na porta de uma agência para receber uma cesta básica ou coisa do tipo, ou recebendo algo como se fosse uma oferenda, uma oferta de algum governante, quando na verdade é um direito.

A Assistência Social tem esse papel. **Nós estamos falando de um processo de mudança profunda no papel da Assistência Social. A Assistência Social é estratégica no país.** Por isso mesmo o governo federal tem posto muito recurso na Assistência Social para poder **fazer com que a Assistência Social cumpra todo o seu papel, que é o de identificar as pessoas, mobilizar as pessoas, encaminhar as pessoas** para os programas e ações do governo. **Fazer com que essas pessoas possam ter o melhor atendimento nessas ações. Isso significa articular com essas ações para que as pessoas de fato sejam bem atendidas.** Porque não quer dizer que a secretaria de educação – porque ela acha que está fazendo um bom trabalho – necessariamente esse trabalho está bom para esse público. Então, necessariamente precisa ter nesse serviço, que é fundamental não só para que se busque o público, mas identifique se essa secretaria de educação, se a secretaria de direitos humanos está fazendo um bom trabalho para que esse nosso público tenha acesso a todos os direitos que a cidadania tem. Então, nós estamos falando aqui do papel estratégico da assistência social. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

O papel estratégico da assistência social – no caso do Plano – não se limita aqueles relativos ao público-alvo e nem somente à indução das mudanças no âmbito do Estado (na modificação e melhora dos serviços para a população extremamente pobre), mas na indução de mudanças também no âmbito da sociedade civil - especificamente das empresas para que passe a contratar mão-de-obra do público egresso dos programas sociais. Esta indução referente às empresas não estaria na expertise e nas atribuições da área de assistência social, entretanto, em nível federal, essa tarefa é pensada para ser executada em parceria com outros ministérios e, no âmbito municipal, é sugerido às prefeituras que articulem ações com as secretarias municipais de trabalho e desenvolvimento e, também, com a própria prefeita ou prefeito.

o **conceito articulador** do modelo entende a proteção social – em articulação com a promoção social – voltado aos extremamente pobres como o **conjunto de**

**iniciativas formais e informais, promovidas pelos setores público e privado** que proveem: bens e serviços contra o agravamento dos riscos existentes ou aparecimento de novos riscos sociais de grande impacto, **desenvolvimento do capital humano e potencialização da presença desta população no mercado de trabalho**. O modelo busca proteger contra a extrema pobreza e outras vulnerabilidades, aumentar a resiliência contra choques naturais ou sociais, promover equidade e gerar oportunidades. (Paes-Sousa, 2013, p. 17)

O aspecto mais desafiador do Plano, na opinião deste autor, é a capacidade de melhorar a inserção dos beneficiários dos programas de transferência de renda no mercado de trabalho e, é justamente nesta atividade, que o poder público tem apresentado mais dificuldades: criar empregos para as pessoas extremamente pobres. Pois, parte de sua vulnerabilidade é devida justamente a esse movimento pendular e fragmentário de acesso à renda.

Dentre outros desafios descritos por este autor (Paes-Sousa, 2013:50), destaco apenas os que tocam a execução do Pronatec-BSM; o aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos para avançar nas parcerias com os governos estaduais; desafios de gestão no que concerne à agregação de mais atores; ainda em relação às parcerias, o processo de articulação com o setor empresarial depende da demanda que o governo consiga formular ao mercado, nesse sentido parece necessária uma aproximação mais intensa com as entidades de representação empresariais.

A governança do Plano está a cargo do MDS, que adequou sua estrutura administrativa criando a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (SESEP) em substituição à Secretaria de Ações de Inclusão Produtiva (SAIP). A SESEP tem caráter transitório e está vinculada diretamente ao gabinete ministerial, o que reforça seu poder de pactuação de metas e articulação com outros ministérios. Existem basicamente três instâncias de gestão: 1. Comitê Gestor Nacional (instância de deliberação); 2. Grupo Executivo (que assegura e executa parte das ações) e o 3. Grupo Interministerial de Acompanhamento (espaço de pactuação, onde podem ser convidados outras entidades, como atores do setor privado). Um dos pontos importantes da governança é o monitoramento presidencial por meio de acompanhamento da execução financeira e do monitoramento da implementação.

Sobre este tema, em entrevista, um dos gestores do Plano confirma este acompanhamento que ocorre a partir de indicadores específicos de cada programa com meta física vinculada (conforme mostra a Figura 3), no caso do Pronatec-BSM:

Figura 3: Metas físicas do Plano Brasil Sem Miséria

**Distribuição de Metas Físicas dos Principais Programas do PBSM (2011 a 2014)**

Programa	Meta física 2012	Meta física 2011-2014
Bolsa Família	13,9 milhões de famílias	13,8 milhões de famílias pobres e extremamente pobres
Busca Ativa	801,2 famílias extremamente pobres	700 mil famílias extremamente pobres
PAA	139 mil famílias extremamente pobres	255,4 mil famílias extremamente pobres
Programa Água para Todos	160 mil cisternas	750 mil cisternas
Programa Bolsa Verde	50 mil famílias	73 mil famílias pobres
Mulheres Mil	20 mil mulheres	100 mil mulheres pobres
Pronatec	230 mil vagas criadas	1 milhão de vagas criadas para beneficiários do PBF
Mais Educação. MEC	15 mil escolas maioria PBF	Em definição
Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	278 Unidades cofinanciadas 200 Unidades construídas	477 Unidades cofinanciadas 550 Unidades construídas
Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas)	200 unidades cofinanciadas 105 Unidades construídas	570 unidades cofinanciadas 200 Unidades construídas

Fonte: SEGEP/MDS.

Fonte: Paes-Sousa (2013:24)

a nossa meta foi de matrículas. Isso nos amarra a matrículas. A gente só vai respirar quando alcançar, mas não quer dizer que não tem que olhar mais pra frente. Hoje a gente é cobrado por matrícula. Então, **todo mês a gente se reporta à presidência da república com o dado de matrícula**. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Ainda em relação à governança, a participação social foi organizada desde um período anterior ao lançamento do Plano por meio de consultas à sociedade civil. Organizados pelo MDS e pela Secretaria Geral da Presidência da República, os “Diálogos do Brasil Sem Miséria”, como ficaram conhecidas as consultas, ocorreram em quatro edições. Beghin (2011 *apud* Paes Sousa, 2013:48) destaca a presença de diversos segmentos<sup>44</sup> e o fato de 40% do público envolvido ter se constituído de mulheres. Parte do material destes encontros está disponível no *site* do Programa e foi utilizado como fonte.

As competências da SESEP segundo seu Regimento Interno (MDS, 2012) são:

1. articulação com parceiros governamentais e da sociedade civil quanto à implementação de programas e/ou ações para a superação da extrema pobreza;

<sup>44</sup> Movimentos do campo; movimentos urbanos; rede de ONGs; conselhos de políticas públicas; centrais sindicais; comunidades religiosas; redes de educação; confederações patronais e organizações de responsabilidade social empresarial e investimento social privado.

2. participar da produção de conhecimento para informar políticas públicas voltadas à superação da extrema pobreza;
3. promover e estimular a participação social em políticas de inclusão produtiva aos públicos-alvo dos programas do MDS.

Dentre funcionários e funcionárias diretos e indiretos, a estrutura da SESEP conta hoje com cerca de 60 pessoas. O atual diretor de gestão e acompanhamento do Plano diz que de todos os Programas, o único que é realmente executado pela Secretaria é o Pronatec-BSM:

**A gente é a SESEP, a gente coordena a execução do PBSM, hoje tem 60 pessoas, 30 são do Pronatec, é o único braço executor mesmo da Secretaria é esse.** O resto da gente é coordenador de um Plano interministerial. Mas quando a gente olha pro Pronatec, ele requer essa atenção, justamente porque a gente não tem um parceiro que o execute. Então, se eu falo, por exemplo, Brasil Carinhoso, que é um programa que a gente toma conta aqui, as creches – é o MEC que executa, a gente trabalha com o MEC nos dados, no direcionamento das políticas -, mas é um papel de coordenação. O Pronatec-BSM é a gente que faz! Então, é uma grande diferença que a gente que puxou essa atribuição. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

É possível antever por essa fala, a importância do Programa no Plano e as energias diretas da SESEP (pelo menos em relação à quantidade de pessoas envolvidas) para sua implementação. Conforme relatado pelos gestores federais, a meta de 1 milhão de matrículas lhes pareceu ambiciosa no começo e, por meio de crescentes esforços da SESEP e de parcerias com estados e municípios, foi possível alcançar a marca de mais 830 mil matrículas no final de 2013. Ainda na fala do Diretor de Gestão e Acompanhamento esse processo de guinada no Programa sob responsabilidade direta da SESEP na implementação fica mais clara:

**Agora no começo do Plano, a gente não apostava que o Pronatec poderia ser essa ponta de lança como ele foi,** a gente tinha um planejamento de diversas iniciativas de qualificação profissional, ainda não tinha essa ideia de que “A” política de formação profissional é o Pronatec, como hoje se conforma. Mas o Pronatec seria uma das alternativas de qualificação profissional. Então, a gente estipulou a meta e foi nesse formato, colocamos como 1 milhão de vagas a meta no Pronatec do Brasil sem Miséria até 2014. Com todo o temor do mundo. No começo era: meu Deus... Como que a gente vai fazer isso dar certo? No começo, se você olhar, **a gente conformou a estrutura da Secretaria pra poder cumprir essa meta que talvez fosse uma das mais arriscadas do começo do Plano.**

A nossa parte que era o Pronatec/PBSM a gente falou né: precisamos contar com o MEC, precisamos do MTE (que já tem experiência nisso), mas aí a gente olhou e viu que tinha um elo frágil. O MTE não ia conseguir cumprir essa meta. **A gente começou então a trazer para dentro do MDS essa função de ir para o corpo a corpo,** de fazer a pactuação, adesão com os municípios.

(Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Outro gestor, o diretor de Inclusão Produtiva do Plano, reforça essa falta de acordo com o MTE. Ele ressalta a necessidade de deixar o fluxo da política encaminhado, dado o caráter transitório da SESEP:

O problema é que o Ministério do Trabalho não compreendeu qual é o seu papel na política do Brasil Sem Miséria. Tanto é que até hoje tem certa dificuldade. Acabou que a ministra decidiu que ia constituir uma diretoria dentro do próprio MDS. Porque se tu for olhar as outras políticas do BSM elas são executadas por outros ministérios. O BSM só coordena. **A única política que é executada por nós é a da inclusão produtiva urbana.** Porque a rural, ela é executada pelo MDA, tal. No caso da urbana, tem execução nossa: a ideia é ajudar os parceiros a entenderem seu papel e aí passar para eles. O Brasil Sem Miséria passa né? **Nós somos uma secretaria extraordinária mesmo, tem vida útil,** 31 de dezembro de 2014 e o PBSM também. E, aí tem que **estar de pé a política: assistência faz a busca ativa, encaminha para serviços, programas etc e inclui no mundo do trabalho. Isso tem que estar de pé, sem que a gente continue existindo.** (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

A Figura 4 dispõe as áreas e programas articulados entre proteção e promoção social.



Figura 4: Programas do Plano Brasil Sem Miséria nos eixos de proteção e promoção social



Fonte: Paes-Sousa (2013:2)

Antes de adentrar com mais detalhes na parte da Inclusão Produtiva Urbana, onde se localiza o Pronatec-BSM no desenho do Plano, convém a descrição sintética de dois programas que, quando instalados, o Programa Brasil Carinhoso e o Programa Mais Educação, impactam muito positivamente na alocação de tempo das mulheres, em especial, das mães, pois substituem parte do trabalho reprodutivo de cuidado com as crianças de forma a liberar tempo para as mulheres.

O **Programa Brasil Carinhoso**: uma estratégia voltada ao desenvolvimento na primeira infância. Segundo Paes-Sousa (2013:29), o programa é a iniciativa mais profunda para a erradicação da extrema pobreza financeira já lançada no país. O programa tem três vertentes: i) de

complementação de renda para as famílias de acordo com a severidade da pobreza<sup>45</sup>, benefícios pagos a mais para famílias com crianças e adolescentes; ii) na saúde<sup>46</sup> da crianças e iii) para as creches<sup>47</sup>: trata-se de um forte mecanismo de indução para abertura de novas vagas e direcionamento das matrículas para as crianças de famílias beneficiárias do Bolsa Família. Em 2012, 2,7 mil municípios registraram o atendimento de mais de 380 mil crianças beneficiárias (Paiva, Falcão e Bartholo, 2013:41). Uma das dificuldades desta área tem a ver com a capacidade dos municípios em manter os equipamentos após a construção, uma vez que a educação infantil e o Ensino Fundamental são de competência municipal.

Tem havido um aprofundamento da relação com o MEC e o Ministério da Saúde, segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013:41) com resultados como a reorientação do **Programa Mais Educação**. Plenamente financiado pelo MEC e voltado para a expansão da oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas, este programa passou a dar prioridade para a adesão de escolas com maioria dos(as) alunos(as) beneficiários do Bolsa Família.

O **eixo de inclusão produtiva** apresenta um recorte inicial em circuito urbano e circuito rural, numa tentativa de abarcar o público em sua diversidade de contextos. A agricultura familiar é o foco do circuito rural. O **circuito urbano** tem foco no indivíduo: vislumbra sua melhor inserção produtiva no “mundo” do trabalho. A estratégia de inclusão urbana prioriza a qualificação profissional no sentido de capacitar para a inserção tanto no mercado de trabalho formal quanto para a gestão de pequenos empreendimentos, individuais ou coletivos. Segundo um dos gestores entrevistados, o Pronatec-BSM é “meio”, pois a inclusão mesmo se dá pelos outros programas.

Figura 5: Estratégia de Inclusão Produtiva Urbana do Plano Brasil Sem Miséria

---

<sup>45</sup> Trata-se do Benefício para Superação da Extrema Pobreza, no valor que corresponde à soma necessária para que a família supere a linha de R\$ 70,00 per capita. A iniciativa pretende investir 10 bilhões de reais no período de 2012 a 2014 (Paes-Sousa, 2013:29).

<sup>46</sup> Distribuição de sulfato ferroso nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), Suplementação com megadoses de vitamina; Medicamento de graça para asma na rede “Aqui Tem Farmácia Popular”; Expansão do Programa Saúde na Escola para creches e pré-escolas (BRASIL, SESEP, Diálogos com a Sociedade Civil, 2013)

<sup>47</sup> Repasse adicional de 50% do FUNDEB por aluno/ano para vagas ocupadas por crianças do Bolsa Família. Antecipação de recursos para novas turmas de educação infantil que ainda não recebem FUNDEB, Aumento de 66% no valor repassado para alimentação escolar. *Op. cit*



## Inclusão Produtiva Urbana: Estratégia



Fonte: Diálogos Governo - Sociedade Civil: Brasil Sem Miséria 19 de setembro de 2013. Material proveniente das lâminas de apresentação do gestor da SESEP no Seminário no Senac Tiradentes para gestores(as) de municípios da RMSF em 12.11.2013.

Outra distinção na concepção do Plano relativa à inclusão produtiva urbana refere-se ao entendimento do MDS da possibilidade de inserção no “mundo” do trabalho (e não apenas mercado de trabalho via emprego formal): a ideia de “mundo” do trabalho compreende que a inserção produtiva pode ocorrer via empreendedorismo individual ou associativismo. Os gestores federais, nas entrevistas, frisaram a importância desse entendimento de “mundo” do trabalho e não “mercado” de trabalho para a inclusão produtiva – pois mercado restringiria-se à inserção assalariada. Desse modo, o empreendedorismo e o associativismo (via cooperativas, grupos de prestação de serviço ou empreendimentos de economia solidária) contam, no plano, como inserção produtiva, pois viabilizam o acesso à renda<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> O “empreendedorismo individual”, na verdade sempre esteve presente como estratégia de sobrevivência das camadas mais pobres na economia informal: venda de bolos, pães, kombis com produtos de limpeza, camelôs, bijuterias, pamonhas, locadoras e lojas de dvd's copiados, pastéis, churrasquinho, cabeleireiros e até quitandas nos quintais e garagens na paisagem das periferias urbanas. Pipoqueiros, bancas de roupa, acessórios, venda de panos de prato, cocadas, chocolates e doces em geral, carregadores de celular, raquete para matar mosquitos, frutas... Uma miríade quase infinita de negócios de “empreendedoras e empreendedores” individuais espalhados pela cidade. Spink (2009) problematiza o que chama de nanoeconomia com as políticas de defesa de trabalho decente. Uma possibilidade de formalização mais acessível para essas atividades surgiu com o Micro Empreendedor Individual (MEI). Um instrumento de formalização que permite acesso aos direitos da previdência a partir de uma contribuição tributária relativamente baixa. O MEI é a geração de um CNPJ por meio do qual se pode prestar serviço emitindo nota de até 60 mil reais e se contribui com o valor fixo mensal de R\$ 37,20 (comércio ou indústria), R\$ 41,20

As estratégia de ação produtiva urbana resumem-se ao MEI, juntamente com o acesso ao microcrédito produtivo orientado via Programa Crescer (que pretende facilitar o acesso ao crédito orientado para ampliação de pequenos negócios), o Programa Mulheres Mil (garantir o acesso à educação profissional e à elevação da escolaridade para mulheres em situação e alta vulnerabilidade social), o Pronatec-BSM e, também, são previstas ações para fomentar a Economia Solidária. Porém, conforme foi possível apreender na pesquisa de campo na RMSP e da fala dos gestores federais, o Pronatec-BSM foi a iniciativa que recebeu mais atenção e acabou por constituir-se na principal ação para a inclusão produtiva urbana. Cabendo ao município, na implementação do Programa, promover a articulação com o SINE (Sistema Nacional de Emprego) e com outras políticas municipais e estaduais para efetivar o ingresso dos(as) beneficiários(as) no mundo do trabalho.

A compreensão, por parte do governo brasileiro, que tem informado o acesso à inclusão produtiva não passa pela ideia de “porta de saída”, conforme discurso corrente no senso comum. Desde antes do PBSM, as ações complementares do PBF já não eram entendidas como “portas de saída”. Segundo Bichir (2011), apoiando-se também em Soares e Sátyro (2009 *apud* Bichir, 2011:98), esta discussão sobre autonomia dos(as) beneficiários(as) tem a ver com as concepções e teorias sobre a pobreza presentes no debate. No caso do PBSM, soma-se à ênfase das causas estruturais da pobreza, a ideia de desenvolvimento de capital humano (conforme lê-se nas estratégias do Plano), ambas concepções são contrárias à ideia de porta de saída. Pois, se as causas da pobreza são estruturais, apenas por meio de mudanças estruturais – que necessariamente demandam tempos longos – é possível pensar em autonomização. Pelo lado do desenvolvimento de capital humano, há relativo consenso de que este requer tempo, “até gerações” (Bichir, 2011:99) para se desenvolver. Este tempo longo de preparo é percebido pela gestora municipal ao discorrer sobre a importância de articulação das políticas públicas na qualificação profissional:

Na verdade, quando você faz um projeto, você tem que pensar no todo, porque às vezes as pessoas costumam fazer coisas para os outros e não pensar na realidade toda daquela família. O ideal seria que antes dela vir para o curso, ela passasse no oftalmologista e no odonto. Porque, durante o curso, o período é muito pequeno, são 160, 200 horas, não dá pra fazer um tratamento. Se ele já detecta que tem algum problema, já facilita na sala de aula. Já sai mais preparado para entrar mesmo no mercado de trabalho. **Não adianta ele terminar o curso e se preparar para o mercado. A necessidade deles é muito grande, tanto é que muita gente deixa de fazer o curso para fazer o bico, porque a necessidade é muito grande. E eles não**

---

(prestação de serviços) ou R\$ 42,20 (comércio e serviços), que será destinado à Previdência Social e ao ICMS ou ao ISS

<<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>> Acessado em 1.04.2013.

**sabem que deixando de fazer o curso, eles vão ficar fazendo bico o resto da vida, porque eles não têm uma qualificação, junta com necessidade que é muito grande, entendeu? Como você prepara? É a vida inteira de preparo. Aí você quer pegar e preparar em dois, três meses?! (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)**

O diretor de Inclusão Produtiva Urbana apresenta ainda um argumento complementar ao enquadramento da pobreza como um problema estrutural, que é a visão do trabalho como direito; direito somado ao acesso a outros programas e serviços:

O BF é uma *complementação* de renda. Já quero desconstruir aqui a ideia de que quando fizer o curso de qualificação pelo Pronatec, vai arrumar emprego e vai perder o BF. [...] **Não é a “porta de saída”. O Pronatec, o BSM não são portas de saída, são portas de entrada para acessar todos os direitos** que a cidadania tem. ... a inclusão produtiva urbana e rural. Que é na verdade o grande objetivo, porque na verdade se eu **garanto renda, se por um lado eu garanto acesso a serviços [...]** **preciso garantir que essa pessoa, para além de ter acesso aos outros direitos tenha também – que está inscrito na CF – que é o direito ao trabalho.** O tema da inclusão produtiva é exatamente isso dentro do BSM. Veja, estamos aqui falando de uma visão sistêmica. Não mais 'caixinhas' separadas. **As 'caixinhas' só tem como funcionar se elas estiverem desse jeito mesmo, entrelaçadas e trabalhando conjuntamente.** (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Se olharmos as metas físicas (Figura 3), a área de inclusão produtiva urbana está vinculada às matrículas do Programa Mulheres Mil e do Pronatec-BSM. Especificamente, o Pronatec-BSM é visto como base que potencializa o acesso aos 'caminhos' para a inserção produtiva. Na visão de ambos(as) gestores(as) – do município de Osasco e da SESEP - entrevistados, a qualificação articulada a outras políticas públicas é central.

Ainda que as metas físicas estejam vinculadas apenas às matrículas e a prestação de contas do Plano em relação ao Pronatec-BSM seja contabilizada (e reportada mensalmente à presidência) pelo número de matrículas, a SESEP vem atuando para acelerar este processo de inserção no mundo do trabalho via parceria com outros programas e via injeção direta de recurso no MTE para fomentar as ações de intermediação de mão-de-obra, aproximando o Pronatec do SINE e, apoiando ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES); conforme relatado em entrevista.

Por parte do MDS, nas palavras de gestores da SESEP, há um vácuo nesse passo entre a qualificação do público e sua inserção no mercado de trabalho, tanto por deficiências na atuação do Ministério do Trabalho - verificado na ausência de um sistema público relevante de intermediação

de mão-de-obra<sup>49</sup>, por exemplo -, quanto por se constituir em uma etapa que depende das variações do mercado e de barreiras discriminatórias que se sobrepõem à variável qualificação.

O Pronatec-BSM configurou-se na principal ação da Inclusão Produtiva Urbana no PBSM. Por isso, sentiu-se a necessidade desta seção de detalhamento do PBSM mapeando suas origens, fundamentos, e o desenho geral que abarca o Pronatec-BSM como uma de suas ações articuladas.

O Pronatec-BSM, por sua vez, é uma das modalidades do Pronatec coordenado pelo MEC e executado pelo MDS. Na próxima seção, apresento os outros programas e ações que compõem o Pronatec, o que o caracteriza como um programa “guarda-chuva”.

### **2.3. O Pronatec e o Pronatec-BSM**

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é instituído pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011 (portanto quatro meses após o lançamento do PBSM) com a finalidade de “ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira”, conforme disposto no Artigo 1º da citada lei.

Seguindo a proposta de Spink (2003) de aprender a “ouvir” os documentos de domínio público, nesta seção explora-se o Programa a partir de seu “lugar” discursivo nos *sites* – do próprio Programa, do MDS e do MEC –, dos instrumentos jurídicos que o regulamentam e dos materiais de orientação para implementação do Programa em nível local.

---

<sup>49</sup> "O maior problema é a falta da integração disto [Pronatec] com o sistema público de emprego. O sistema público de emprego tem muita dificuldade de se integrar às principais políticas do governo federal. Aliás, o sistema público de emprego no Brasil tem números muito diminutos, de 20 milhões de pessoas intermediadas no ano de 2012, por exemplo, só 960 mil passaram por intermediação pública, ou seja, 4.6%. Esse público, mais do que qualquer outro, precisa dessas estruturas públicas para ser incluído. Se o sistema público de emprego estiver funcionando melhor, com certeza ele vai possibilitar que mais pessoas destas acessem o mundo do trabalho. Porque os outros, eles têm como acessar. Qual é o maior... O caminho que mais insere pessoas no mercado de trabalho é o das redes, redes = intermediações, não internet. O que mais emprega pessoas hoje são as redes, quem menos tem redes com esse mundo do trabalho é exatamente esse público, porque ele nunca esteve ou pouco esteve nesse mundo do trabalho. Então, ele não tem o amigo que trabalha na empresa que barará, que vai indicá-lo e vive-versa, tá. Por isso que ainda a inserção é menor, ele precisa de um sistema público funcionando a pleno. Para a sociedade em geral é bom também. Que é um absurdo um sistema público do tamanho do SINE e ter só 4.6% das pessoas sendo colocadas por ele. [...]. O sistema público não faz a busca ativa de acordo com o público que ele tem. Ele não faz, ele espera as empresas virem. As empresas até vão, mas ela também vai no sistema privado, ouve as indicações, porque ela sabe que o sistema público não vai dar conta. [...] Inclusive teria que dar conta de tirar da empresa uma expertise que é dele [Estado] e não da empresa, que é de fazer seleção. Pega Europa, Espanha, 75% da mão-de-obra de todos os trabalhadores são intermediados pelo sistema público. Na Alemanha é maior ainda o porcentual, é muito grande. São sistemas que funcionam, né. Nos EUA é um pouco diferente porque são os sindicatos né, aí é outro processo. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013).

Spink (2003) alerta que a “tentação” criada pela possibilidade da fala - colher dados potencialmente originais por meio do contato da entrevista - e considerar apenas essa fonte para a pesquisa pode resultar em um processo de “laboratorialização simbólica” (Giddens, 1979; Spink, 1999 *apud* Spink, 2003). Esse processo resultando em uma surdez proposital do “barulho denso e assincrônico do cotidiano enquanto lugar de estruturação constante” e levando ao esquecimento de que “as práticas discursivas, enquanto linguagens em ação, estão presentes de forma ubíqua tanto das imagens e artefatos quanto nas palavras” pronunciadas por interlocutore(a)s. Dessa forma, propõe a análise dos documentos de domínio público tanto em sua dimensão discursiva como gênero de circulação (“como artefatos do sentido de tornar público”), quanto na dimensão do conteúdo (em relação ao que está escrito).

A ideia central é a desfamiliarização do dia a dia, do popular rodrigueano “óbvio ululante”<sup>50</sup>, por meio de um processo de mapeamento dos artefatos e elementos – em sua densidade e variedade - que se compõem na produção de sentido. No caso dos estudos de gênero, este exercício é bastante pertinente, dado o arraigamento do processo de naturalização das diferenças entre masculino x feminino, homem x mulher ancoradas nos corpos e fonte matriz de produção de sentido em inúmeras áreas e campos.

Selecionaram-se dois *sites* em que o Programa é destacado: do próprio Programa (em domínio do MEC) e do PBSM em domínio do MDS -, uma vez que o Pronatec-BSM é coordenado e financiado pelo MEC, executado em parte pelo MDS e faz parte do PBSM. Assim, buscou-se o exame dos objetivos do Programa expressado nos discursos oficiais, à medida que podem ser mais, ou menos complementares ou díspares – o que pode indicar maior ou menor confluência intergovernamental na dinâmica do Programa. Os instrumentos jurídicos estão disponíveis na íntegra dentro de páginas destes *sites*, bem como os documentos de orientação para implementação em nível local. Supõem-se que esta arquitetura institucional e estes elementos disponibilizados pelo governo federal podem exercer influência sobre a implementação no plano municipal. Os instrumentos jurídicos e os documentos de orientação também se configuram lugares de enunciação dos discursos oficiais e são objetos de detalhamento nas próximas seções.

---

<sup>50</sup> Nelson Rodrigues, dramaturgo pernambuco erradicado em São Paulo, publicou, em 1950, um livro “Óbvio Ululante” que popularizou a expressão 'óbvio ululante'.

### 2.3.1. O Pronatec no *site* do MEC

O *site* do Programa, <http://pronatec.mec.gov.br/> hospedado em domínio *.mec.gov.br* é de navegação relativamente simples e intuitiva<sup>51</sup>. A página inicial apresenta dois retângulos à direita onde se pode escolher “Clique para ver os cursos técnicos – para estudantes de ensino médio” e “Clique para ver os cursos de qualificação – para jovens e trabalhadores”:

Figura 6 : Página inicial do *site* <http://pronatec.mec.gov.br/>



Fonte: <http://pronatec.mec.gov.br/>. Acessado em 17.03.2013

Nesta página, à esquerda, há uma coluna com um menu e três opções em destaque: “Institucional”, “Perguntas Frequentes” e “Fale Conosco”. Na opção “Institucional” há quatro subtítulos: “O que é o Pronatec?”, “Objetivos e Iniciativas”, “Cursos Gratuitos” e “Base Legal”. Exploraremos os dispostos nestes quatro itens por entender que é onde está o discurso oficial do Ministério da Educação<sup>52</sup> sobre o Programa.

<sup>51</sup> Esta avaliação foi compartilhada pelas gestoras de Osasco e Suzano e pelas estudantes entrevistadas quando mencionaram que foi preciso utilizar o *site* do Programa para consultar vagas remanescentes.

<sup>52</sup> No *site* do MEC, que é um portal, <http://portal.mec.gov.br/>, ao clicar na chamada Pronatec (um dos destaques na capa do site, *home*), há o direcionamento para o site do Pronatec, [www.pronatec.gov.br](http://www.pronatec.gov.br). As outras entradas “Pronatec” neste site são somente de notícias. Apenas na página de programas e ações <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12496&Itemid=80](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12496&Itemid=80)> há um link, mas que também direciona para site do Programa. Por isso a escolha do *site* do programa como enunciado oficial do MEC, além de estar em domínio *.mec.gov.br*.

Em uma frase o item “O que é o Pronatec” expressa a data de criação e o objetivo mais geral de ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

Figura 7: O que é o Pronatec

### O que é o Pronatec?

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

Fonte: <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>. Acessado em 17.03.2014

Em “Cursos Gratuitos” visualiza-se este quadro em que os três últimos itens são links que direcionam para páginas dentro do próprio *site*. Estes itens podem ser acessados diretamente da página inicial (*home*, Figura 6). Se por um lado esta página não traz nenhuma informação nova em relação à página inicial, a informação sintetizada tem uma função didática importante, ao meu ver, tanto no sentido de explicitar que os cursos são gratuitos quanto no sentido de ser mais um caminho no *site* que direciona para os conteúdos principais: da oferta de cursos e das listas de cursos técnicos e de cursos FIC.

Figura 8: “Cursos Gratuitos”





**No Pronatec são oferecidos cursos gratuitos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do SENAI, do SENAC, do SENAR e do SENAT, em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.**

São três tipos de curso:

- Técnico para quem concluiu o ensino médio, com duração mínima de um ano;
- Técnico para quem está matriculado no ensino médio, com duração mínima de um ano;
- Formação Inicial e Continuada ou qualificação profissional, para trabalhadores, estudantes de ensino médio e beneficiários de programas federais de transferência de renda, com duração mínima de dois meses.

**Conheça os Cursos:**

- Cursos ofertados em seu município
- Catálogo nacional de cursos técnicos
- Guia Pronatec de cursos FIC

[Voltar para o início](#)

Fonte: <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/cursos-gratuitos>. Acessado em 17.03.2014

Em “Objetivos e Iniciativas”, estão descritos cinco parágrafos de objetivos que, basicamente, detalham o disposto em Lei sobre a ampliação da oferta de educação profissional e tecnológica:

- expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e à distância;
- construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais;
- aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica;
- melhorar a qualidade do ensino médio<sup>53</sup>.

Em seguida, há o detalhamento em seis parágrafos com o subtítulo “O Pronatec envolve um conjunto de iniciativas”, onde estão detalhadas as seis iniciativas que compõem o Programa. A fim de uma melhor visualização, elaborou-se o quadro abaixo. Na segunda coluna “Descrição no *site*” está transcrito o texto exatamente como se encontra na página pesquisada.

<sup>53</sup> Disponível em <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional/objetivos-e-iniciativas>> Acessado em 10.12.2013

Quadro 4: Conjunto de Iniciativas do Pronatec

Iniciativa	Descrição no site	Resumo
<p><b>Expansão da Rede Federal</b>  <a href="http://redefederal.mec.gov.br/">http://redefederal.mec.gov.br/</a></p>	<p>A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica está presente em todos os estados brasileiros, com mais de 350 unidades em funcionamento, oferecendo cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação</p>	<p>Expansão da rede de IF's (Institutos Federais), CEFET's (Centro Federais de Educação Tecnológica), Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e Universidade Tecnológica Federal</p>
<p><b>Programa Brasil Profissionalizado</b><sup>54</sup></p>	<p>O Programa Brasil Profissionalizado destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento de educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal</p>	<p>Fomento às redes estaduais de ensino técnico e educação profissional</p>
<p><b>Rede e-TecBrasil</b>  <a href="http://redeetec.mec.gov.br/">http://redeetec.mec.gov.br/</a></p>	<p>Na Rede e-TecBrasil são oferecidos gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. Poderão oferecer cursos à distância as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino</p>	<p>Oferecimento de cursos gratuitos de todas as modalidades à distância</p>
<p><b>Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem</b><sup>55</sup></p>	<p>O Acordo de Gratuidade tem por objetivos ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores</p>	<p>Ampliar vagas gratuitas de todos os cursos de parte do sistema “S”, pois grande parte de seus recursos é proveniente de contribuição compulsória</p>
<p><b>FIES Técnico e Empresa</b></p>	<p>O FIES Técnico tem como objetivo</p>	<p>Financiamento de formação</p>

<sup>54</sup> Informações no portal do MEC: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12325&Itemid=663](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663) Acessado em 17.03.2014

<sup>55</sup> Informações no portal do MEC: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=10913](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10913) Acessado em 17.03.2014

Iniciativa	Descrição no <i>site</i>	Resumo
<a href="http://sisfiestecnico.mec.gov.br/">http://sisfiestecnico.mec.gov.br/</a>	financiar cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional para estudantes e trabalhadores em escolas técnicas privadas e nos serviços nacionais de aprendizagem - SENAI, SENAC, SENAR e SENAT. No FIES Empresa serão financiados cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores, inclusive no local de trabalho.	em escolas privadas para estudantes e/ou trabalhadores(as) já empregados(as)
<b>Bolsa-Formação</b>	Além das iniciativas voltadas ao fortalecimento das redes de formação profissional e tecnológica existentes no país, o Pronatec criou a Bolsa-Formação, por meio da qual serão oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos para quem concluiu o Ensino Médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.	Oferecimento de cursos gratuitos de todas as modalidades para públicos diversificados

Fonte: Elaboração própria a partir <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional/objetivos-e-iniciativas>>

Acessado em 10.12.2013

A partir apenas da leitura do *site*, parece razoável imaginar que o Pronatec-BSM é apenas uma dentre as várias iniciativas e programas contidos no Pronatec. Convém algumas reflexões sobre a característica “guarda-chuva” do Pronatec de conter estas seis iniciativas e, cada uma delas, que se desdobra em várias de outras.

Segundo os gestores do MDS entrevistados e, por meio da avaliação dos instrumentos jurídicos, é possível afirmar que está havendo um esforço do MEC para criar um sistema nacional articulado de qualificação técnica e profissional. A primeira iniciativa consistiu na criação de um discurso (Pronatec) para abarcar todas as iniciativas e programas já existentes, a título de exemplo: o FIES, é um programa consolidado, foi criado em 1999, existe desde o governo FHC.

O início mais sistemático de aproximação com o sistema “S” para pressioná-lo a oferecer cursos para o público de baixa renda começa com o Acordo de Gratuidade estabelecido com governo Lula em 2008. **A novidade que vem com o discurso do Pronatec é a Bolsa Formação, especialmente a Bolsa Formação Trabalhador, que oferta cursos rápidos (de 160 a 320 horas, chamados FIC) e auxílio-estudantil em âmbito nacional para o público de baixa renda. A**

modalidade Bolsa Formação Estudante já existia antes (programas federais de bolsas para estudantes de nível médio cursarem cursos técnicos) com outros nomes.

O MDS é hoje o principal parceiro do MEC na execução do Bolsa Formação Trabalhador. Segundo os gestores entrevistados, com o lançamento do Programa no segundo semestre de 2011 e a pactuação de 1 milhão de vagas para o público do Cadastro Único, a SESEP, ainda em novembro de 2011, organizou um evento em Brasília com a finalidade de sensibilizar estados e municípios para começar uma articulação mais sistemática do Programa com a assistência social:

Então, o Pronatec foi lançado em setembro de 2011. Novembro de 2011, a gente fez um evento completamente maluco e torto com os prefeitos, governadores, secretários estaduais de trabalho, esse tipo de coisa, chamou aqui em Brasília pra tentar direcionar. Foi atabalhado, mas a gente saiu na frente por conta disso, como demandante. Então, começaram a associar um pouco o Pronatec com o Pronatec-Brasil Sem Miséria. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Na interpretação de outro gestor, foi o esforço do MDS de trazer a parte da Bolsa Formação Trabalhador do Programa para o “chão” da assistência: vinculando-o à lógica da busca ativa e por meio das ações da SESEP - na elaboração de materiais, oficinas presenciais etc - que possibilitou seu crescimento:

Se eu não der mastigado, só em muitos raros casos é que vou ter a execução da política de verdade. Quanto mais eu consigo mastigar a política... Até porque uma política só é boa se eu consigo mastigar desse jeito [refere-se a Cartilha de Implementação do Pronatec-BSM elaborada pelo MDS], se não, não é boa não! Se eu tiver que fazer grandes compêndios, tem alguma coisa errada. Com isso aqui [mostra a Cartilha do Pronatec Brasil Sem Miséria]... Foi por isso que cresceu tão rápido, entendeu? **Se não é a gente colocar o Pronatec na rua do que a gente botou, o MEC não ia conseguir fazer. Porque o MEC ia ficar vinculado muito à lógica da escola, ele não ia conseguir.** O público que iria atrás de alguma coisa não é esse que tá indo hoje, que esse [nosso] público não vai. É a gente [assistência social] que vai buscar o público, vai buscar porque tá aqui a orientação entendeu? E vai mesmo. E onde não vai, a gente diz que tem ir. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Da vivência em campo, foi possível depreender que complementarmente às iniciativas do MDS em “colocar o Programa na rua”, a maior ou menor adesão da prefeitura é um elemento fundamental para que de fato o Programa chegue até as pessoas. O MDS parece consciente da centralidade das prefeituras neste processo, tanto que muito do esforço da SESEP tem sido justamente de sensibilização e apoio aos poderes municipais<sup>56</sup>. Contudo, além desses esforços

<sup>56</sup> Na ocasião em que estive em Brasília para entrevistar gestoras e gestores do MDS, o diretor de Inclusão Produtiva Urbana estava em viagem à Florianópolis acompanhando uma formatura e, posteriormente, entrevistei-o em São

governamentais – do MDS, das prefeituras e, em alguns casos, do governo do estado –, das entrevistas com servidora(e)s de Osasco e Suzano, com as estudantes e com os(as) coordenadores(as) pedagógicos das escolas do Senai, notou-se que “colocar o Programa na rua” também é um feito que depende muito dos(as) próprios(as) usuários(as). Todas estas pessoas entrevistadas em âmbito municipal atribuem grande peso ao enajamento da própria população para que as informações cheguem até os bairros e aqueles e aquelas, que muitas vezes, não têm costume de ir regularmente ao centro da cidade ou mesmo ao CRAS de sua região.

“Quem já fez, já começa a recomendar para quem quer fazer.” (Coordenador pedagógico Escola Senai “Luis Eulálio de Bueno Vidigal Filho”. Entrevista realizada em Suzano em 20.12.2013)

“...o boca a boca funciona muito bem pelo que a gente percebe!” (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

“...aí cai na boca do povo, você já viu, né?” (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Uma das entrevistadas de Osasco, que havia concluído o curso de Agente de Inspeção de Qualidade e saiu no meio do curso de solda por motivo de saúde – ambos em 2013, conta como ficou sabendo do Programa:

[Ana Júlia] - Aí eu aproveitei essa oportunidade dos cursos que tinham me oferecido pelo Portal [do Trabalhador de Osasco].

[Melina] - Você ficou sabendo do Pronatec pelo Portal?

[Ana Júlia] - É, fui lá procurar emprego. Mas na verdade eu tinha ficado sabendo isso por intermédio de uma cunhada minha que mora lá no Rio de Janeiro. Ela falou que um sobrinho dela tava fazendo esse curso, entrava no *site*... Eu descobri pela minha cunhada do Rio. Aí por ela eu já aprendi. Levei uma outra colega minha que tava precisando, que tava desempregada pra fazer o curso também.

Eu já conhecia o *site* do curso, entrava todo dia pra ver se surgiam vagas, mas eu sabia que tinha muita gente esperando de madrugada cair uma vaga também. Porque tem gente que tá trabalhando e recebe salário, e só pode se inscrever pelo *site*, porque se for pelo Cadastro Único, eles acabam ficando por último lugar. Aí, que que eu fiz: lembrei e fui lá no Portal do Trabalhador procurar uma vaga de emprego, já aproveitei e pedi informação sobre o Pronatec. Fui acabando de não ficar no final da fila por questão de eu estar desempregada, de ter escolaridade baixa e tudo, acabaram me colocando na fila e eu entrei no curso. Acabei ganhando o curso, na última semana já eu ganhei o curso.

(Ana Júlia, 19. Entrevista realizada em Osasco em 29.11.2013)

---

José dos Campos quando ministrava uma apresentação do PBSM e do Pronatec para os municípios da região do Vale do Paraíba em São Paulo. O que sugere um engajamento direto do Ministério na relação com os municípios.

Termino esta seção com este pequeno relato da ex-estudante, que por meio da informação vinda de sua cunhada em outro estado, do Rio de Janeiro, utilizou o *site* do MEC e pôde acessar o Programa, adquirir informações e depois quando esteve no Portal do Trabalhador (equipamento da prefeitura de Osasco que faz a pré-inscrição para os cursos do Pronatec-BSM) já estava interada sobre o Programa. Da pequena amostra aleatória de entrevistadas, o *site* do MEC foi citado como fonte de informações sobre o Programa principalmente pelas usuárias mais jovens. Abaixo o excerto de outra usuária:

Eu procurava muito na internet né. Passava na televisão, aí eu ia no *site* e ficava procurando pra ver se abria vaga. Aí eu consegui, graças a Deus! Tô aqui.  
(Vitória, 24. Entrevista realizada em Suzano em 05.12.2013)

### 2.3.2 Instrumentos legais

No item “Base Legal”<sup>57</sup> há uma lista de instrumentos normativos organizados em ordem cronológica, elaborou-se um quadro resumo para melhor visualização. Após o quadro resumo, as informações principais relativas ao Pronatec-BSM estão em forma de texto e sua fonte é esta legislação consultada.

Quadro 5 : Dispositivos legais do Pronatec e do Pronatec-BSM

Data	Instrumento Normativo	Objeto
26.10.2011	Decreto nº 7.589	Institui a Rede e-Tec Brasil. - prevê que será constituída a partir da adesão formal por: - instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; - unidades de ensino do SNA que ofertam cursos de educação profissional e tecnológica - instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino - dentre os objetivos da rede, lê-se: <b>- expandir e democratizar a oferta da educação profissional e tecnológica, especialmente para o interior do País e para as periferias das áreas</b>

<sup>57</sup> Adicionou-se apenas um instrumento (Decreto nº 7.855) aos listados na página “Base Legal”. Este Decreto versa sobre o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional mencionado na entrevista com o Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do Plano Brasil Sem Miséria, atual funcionário do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

<b>Data</b>	<b>Instrumento Normativo</b>	<b>Objeto</b>
		<b>metropolitanas</b> - capacitação profissional para estudantes e egressos do Ensino Médio, bem como para estudantes da EJA - previsão de cobertura das despesas para constituição da rede pelo FNDE
26.10.2011	Lei nº 12.513	<b>Institui o Pronatec</b> - atendimento prioritário para: estudantes de Ensino Médio e de EJA da rede pública; trabalhadores/as <sup>58</sup> e beneficiários(as) dos programas federais de transferência de renda - visa contemplar: quilombolas, jovens em medida sócio-educativa e povos indígenas - dispõe sobre as modalidades dos cursos e de financiamento disponíveis no âmbito do Programa - cria o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional
3.11.2011	Portaria nº 1.568 do MEC	- aprovação do Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) -o Guia dispõe sobre: - concepção dos eixos tecnológicos - infra-estrutura recomendável - escolaridade mínima por curso - carga horária mínima de 160 horas
16.04.2012	Decreto nº 7.721	<b>Condiciona o recebimento de assistência financeira do Seguro Desemprego à comprovação de matrícula e frequência nos cursos FIC</b>
05.12.2012	Decreto nº 7.855	Dispõe sobre a composição, competência e funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional. Representantes titulares: Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.
05.03.2013	Portaria nº 160 do MEC	Regulamenta a habilitação das instituições privadas para oferecimento de educação profissional técnica de nível médio. As instituições privadas <b>não</b> podem ofertar cursos FIC.
06.03.2013	Portaria nº 161 do MEC	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica
07.03.2013	Portaria nº 168 do MEC	<b>Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec</b>
12.03.2012	Resolução nº 6	O Conselho Deliberativo (CD) do FNDE: aumenta o

<sup>58</sup> Inclui: trabalhadores/as da agricultura familiar, silvicultura, aquicultura, do extrativismo e da pesca.

Data	Instrumento Normativo	Objeto
	CD/FNDE	<b>valor da hora-aula aluno para R\$ 10,00</b> (o valor começou em 8,00; depois foi alterado para 8,50; depois para 9,00) e <b>autoriza concessão do auxílio estudantil de forma pecuniária</b> (antes só podia em espécie via fornecimento de lanche e cartão de vale-transporte)
20.03.2013	Resolução nº 8 do MEC	Autoriza <b>transferência de recurso financeiro</b> para o DF, <b>municípios e estados</b> (ou diretos para suas respectivas <b>instituições de educação profissional</b> ) visando a oferta da Bolsa-Formação.
26.04.2013	Portaria nº 362 do MEC	Autoriza o Conselho Deliberativo do FNDE a fixar os valores da Bolsa-Formação a serem repassados para as instituições ofertadas (altera Art. 74º da Portaria nº 168 de 07.03.2013)
05.06.2013	Lei nº 12.816	Modifica a Lei nº 12.513 (que instituiu o Pronatec) e inclui: - <b>será estimulada a participação de mulheres beneficiárias dos programas de transferência de renda nos cursos oferecidos pelo Bolsa-Formação</b> - <b>estimular a aproximação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho emprego e renda</b> - inclui articulação com o PROJOVEM - a obrigatoriedade das instituições ofertantes devolverem os recursos das vagas não ocupadas - concede uma série de autonomias ao SNA, destaco algumas: - criar cursos de FIC mediante autorização do departamento regional da entidade - oferecimento de educação profissional técnica de nível médio em articulação com a Educação de Jovens e Adultos (EJA) - a União pode apoiar os sistemas públicos de educação estadual e municipal na aquisição de veículos para transporte de estudantes (prioridade para área rural, mas podem ser usados na área urbana) - prevê colaboração com as Secretarias de Educação Estaduais para supervisão e avaliação dos cursos
27.06.2013	Portaria nº 20 da SETEC-MEC	- aprova Tabela de Mapeamento dos cursos técnicos para oferta da Bolsa-Formação Estudante - esta Tabela define os cursos técnicos que podem ser ofertados pelas redes pública e privada e pelo SNA
9.10.2013	Portaria nº 1.007 do MEC	Altera Portaria do MEC nº 168 e inclui uma série de detalhes sobre a implementação: - detalha as instituições autorizadas a serem agentes de implementação - dispõe a necessidade dos ofertantes e as datas de registro dos cursos no SISTEC



Data	Instrumento Normativo	Objeto
		- prevê o desenvolvimento de convênios entre o SNA e as escolas públicas municipais e estaduais para provimento de cursos de EJA

Fonte: Elaboração própria.

A rede de educação profissional e tecnológica (Rede E-Tec Brasil) foi aprovada no mesmo dia da criação do Pronatec. Como afirmado em entrevista pelo Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, trata-se de uma estratégia do governo de homogeneizar o leque de oferta (em termos de qualidade e padronização dos cursos), unificar o financiamento (quase todos os ministérios possuíam linhas de financiamento independentes para qualificação profissional) e compatibilizar a certificação. Esse esforço é reconhecido por membros externos ao âmbito federal e que não necessariamente têm um compromisso ideológico com o governo. Quando perguntando sobre a importância do Pronatec para o Senai, o gerente de educação do estado de São Paulo desta instituição, afirma:

**Em uma síntese, estou entendendo que tudo que é Programa que o governo tem na área de formação está sendo direcionado para Pronatec. Tem curso técnico, FIC com vários ministérios, com ministério de previdência social pra atender pessoas em processo final de recuperação, para voltar a inserir no mercado de trabalho. A gente tem propostas muito interessantes, público do sistema prisional [...]** Isso que eu falei da vantagem do Pronatec. Um leque de atendimento que a gente não atendia assim de forma mais intensa. [...] A gente está podendo atender, isso expandiu. Essa vantagem que eu vejo que o Pronatec trouxe para nós. (Gerente de Educação Regional do Senai São Paulo, entrevista concedida na cidade de São Paulo em 3.12.2013)

Outro objetivo do governo por meio do Pronatec consistiu em ampliar a oferta para o interior do País e desconcentrar as oportunidades de qualificação, até então restritas às cidades grandes e capitais dos estados. No decreto que cria a Rede E-tec (nº 7.589, 26.10.2011) é esboçada intenção de “expandir e democratizar a oferta da educação profissional e tecnológica, especialmente para o interior do País e para as periferias das áreas metropolitanas”. Já no decreto que institui o Pronatec (nº 12.513, 26.10.2011), é regulada a cota de 30% dos recursos financeiros transferidos para os agentes implementadores ser destinados necessariamente para as regiões Norte e Nordeste. Apresentamos, apenas para ilustrar, as porcentagens de matrícula, no caso do Pronatec 2012 (Bolsa Formação Estudante e Bolsa Formação Trabalhador) e do Pronatec-BSM (esta modalidade

compreende apenas a Bolsa Formação Trabalhador) de 2013 por região que confirmam esta realização:

Quadro 6: Matrículas Pronatec (2012) e Pronatec-BSM (2013) por região

<b>Regiões</b>	<b>Pronatec (Bolsa-Formação* 2012)</b>	<b>Pronatec-BSM (Bolsa Formação Trabalhador 2013)</b>
Norte	16%	10%
<b>Nordeste</b>	<b>32%</b>	<b>37%</b>
Centro-Oeste	13%	11%
Sudeste	23%	23%
Sul	16%	19%

Fonte: Elaboração própria a partir de materiais de apresentação da SESEP (2013)

\* A Bolsa-Formação compreende as modalidades Trabalhador e Estudante.

A estrutura e a lógica das organizações parceiras foi utilizada para a implementação do Programa e foi aproveitada em vários sentidos, desde o modelamento dos cursos, como se verá na seção sobre o Guia de Cursos FIC do Pronatec até a própria estrutura física e a lógica da estrutura hierárquica para o cumprimento das metas. Nas palavras de um dos gestores da SESEP, a capilaridade do Sistema S, especificamente do Senai, foi um elemento importante para cumprir o objetivo da abrangência territorial:

Olha, o sistema S é um grande parceiro nosso para a execução do Pronatec-BSM, porque **o sistema S se dispõe a ir onde nenhum outro ofertante vai em termos de território**. Por outro lado, quando o sistema S vai, ele também vai com a sua qualidade que é reconhecida pelos empresários, mas ele vai para lugares físicos onde outros não podem ir. Os IFs têm problema burocráticos, o Estado é muito engessado. No caso, o sistema S vai. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Os tipos de curso variam basicamente em função do público (estudantes de ensino médio, trabalhadoras e trabalhadores, pessoas em geral com níveis de escolaridade diversos), da quantidade de horas dos cursos, do objetivo em relação ao mercado de trabalho (formar jovens técnicos/as ou professores/as, qualificar aqueles/as que estão afastados/as ou requalificar aqueles/as que já estão empregados/as) e do oferecimento (presencial ou a distância).

São previstas na legislação três modalidades de educação profissional e tecnológica:

1. de formação inicial e continuada (FIC) que são chamados de qualificação profissional com carga horária mínima de 160 horas e máxima de 320 horas;
2. de educação profissional técnica de nível médio;
3. de formação de professores/as em nível médio na modalidade normal,

Os cursos técnicos (de educação profissional técnica de nível médio com carga mínima de 800 horas) são regulamentados pelo MEC, ou seja, devem seguir as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação. Podem ser oferecidos simultaneamente ao Ensino Médio ou para pessoas egressas do Ensino Médio. A Bolsa-Formação Estudante é destinada para estes cursos e para a formação de professores/as.

A Bolsa-Formação Trabalhador é destinada aos trabalhadores e às trabalhadoras (independente do nível de escolaridade) e para pessoas beneficiárias dos programas federais de transferência de renda, para o oferecimento dos cursos de formação inicial e continuada (FIC), que são cursos de qualificação profissional.

O Pronatec-BSM é um recorte da Bolsa-Formação Trabalhador, “está contido” dentro desta modalidade do Pronatec. Existem duas modalidades da Bolsa-Formação: a Bolsa-Formação Estudante e a Bolsa-Formação Trabalhador. Devido às características do público e ao objetivo do PBSM, as matrículas do Pronatec-BSM são exclusivamente na modalidade da Bolsa-Formação Trabalhador.

Os cursos FIC têm uma carga horária mínima de 160 horas e máxima de 320 horas. O valor repassado para as instituições é calculado por hora-aula aluno, atualmente no valor de R\$ 10,00; a partir da confirmação da matrícula. Este valor deve corresponder ao custo total do curso por estudante, incluindo as mensalidades, encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário(a), sendo vedada a cobrança direta aos estudantes de taxa de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço, inclusive é proibido que exijam fotos 3x4 ou fotocópias de documentos. É o Conselho Deliberativo do FNDE que fixa os valores da Bolsa-Formação, segundo Portaria nº 362 do MEC, de 26.04.2013. O gerente de educação do Senai São Paulo comentou em entrevista sobre as discussões que participou sobre o valor do auxílio nesse espaço.

Esta seção de instrumentos jurídicos teve o objetivo de apresentar formalmente e significar legalmente as nomenclaturas utilizadas para definir as partes que compõe o Programa: os tipos e as

características dos cursos, as modalidades de Bolsa-Formação e, também, sublinhar a existência de algumas previsões legais – destacadas em negrito na tabela – mas que nem todas ainda não encontram dispositivos operacionais regulamentados, como o maior incentivo às mulheres participarem dos cursos FIC. As modificações incrementais e a questão sobre a operacionalização da parte do auxílio-estudantil da Bolsa-Formação Trabalho são detalhadas na próxima seção.

### ***2.3.2.1. A questão jurídica e o auxílio-estudantil***

O recurso do FNDE para o Bolsa-Formação Trabalhador é destinado para pagamento do curso ao ofertante e para o auxílio-estudantil. O auxílio-estudantil foi pensando inicialmente para cobrir os custos de transporte e alimentação dos(as) estudantes. Entretanto, desde a criação do Programa no MEC e a definição que esta parte operacional de distribuição do auxílio-estudantil caberia aos ofertantes, muitos ajustes e contendas foram comentados por todas as gestoras e gestores entrevistados. Os problemas com a logística do pagamento – atraso ou falta de um dia certo, ou insuficiência do recurso para cobertura dos gastos com transporte – foram apontados pelos gestores públicos e pela coordenação das escolas como motivo grave de evasão.

Não há resolução de um valor fixo para ser repassado para os(as) estudantes na forma do vale-auxílio, há um mínimo previsto de R\$ 2,00 a hora-aula. Esta margem de interpretação da lei continua propositalmente aberta e sujeita à escolha da melhor opção para cada instituição ofertante. Ou seja, o MEC paga o valor de R\$ 10,00 a hora aula aluno para a instituição ofertante que tem poder discricionário para repassar o auxílio-estudantil, contanto o valor não seja menor de R\$ 2,00 a hora aula aluno. No relato de funcionários(as) do Senai, dizem que no início a escola fornecia o lanche e o vale-transporte – cobrindo todo o gasto que a pessoa tivesse para ir e voltar de sua casa até a escola. Foi relatado que havia muitos problemas operacionais: no caso do Departamento Regional do Senai São Paulo, com o aumento do valor do auxílio-estudantil, de 0,50 centavos para 2 reais a hora-aula aluno, a licitação para o lanche era muito complexa, pois não era possível licitar um fornecedor para todas as escolas do estado, devido ao valor, o processo deveria levar dois a três meses, o que entrava em choque com a dinâmica de oferecimento dos cursos. A coordenação pedagógica das escolas relatou, por sua vez, que a burocracia para viabilizar o vale-transporte às empresas de transporte municipais e/ou intermunicipais era muito difícil: às vezes o CPF do/a estudante dava problema para tirar o cartão do vale-transporte, mesmo que não desse problema, o cartão demorava de 15 a 20 dias para ficar pronto e, nesse período, o estudante tinha que arcar o

transporte com seus recursos; caso o CPF desse problema, esse tempo era ainda mais longo, tudo contribuindo para o aumento da evasão.

Os institutos federais (IFs) continuam repassando o valor condicionado ao gasto do aluno com transporte. O sistema “S” estabeleceu uma parceria com a Caixa em julho de 2013 e segue a orientação do MEC que estipula um mínimo do valor do auxílio: R\$ 2,00 a hora-aula por aluno. Dessa forma, de um curso de 160 horas, 5 vezes por semana com 4 horas de aula por dia, o/a estudante recebe 8 reais por dia em depósito a cada 15 dias em uma conta-fácil da Caixa, que pode ser aberta em qualquer lotérica mediante apresentação do CPF. Pelos relatos das estudantes entrevistadas que fizeram o curso antes e depois da implementação da parceria, este procedimento agora é melhor, pois tem um dia certo em que irão receber o benefício e preferem poder comprar o próprio lanche. Para as coordenações pedagógicas das escolas que estrevistei também está melhor agora, pois o recurso do vale-auxílio não passa mais para a escola: o departamento regional do Senai deposita direto na conta do(a) aluno(a). As prefeituras reconhecem que a mudança trouxe vantagens, mas lamentam porque não podem mais enviar alunos(as) para escolas mais distantes ou fora do município que oferecem cursos do interesse da população. Osasco, por exemplo, possui uma escola Senai no município, mas a especialidade da escola é em metalurgia. Em 2012, prefeitura pactuou vagas com outras escolas Senai, no Brás e no Ipiranga (bairros do município de São Paulo), e enviava alunos. A equipe relata a experiência de acompanhamento destas turmas:

[coordenador]: **tem gente que foi até para o Ipiranga daqui, é quase duas horas pra chegar, considerando o ônibus... Mas estava dentro daquela interpretação que mudou, o Senai pagava o quanto era necessário. Pagava o ônibus, pagava o trem e ainda dava o lanche no local. Então as pessoas iam. Porque as pessoas vão. Se tiver um curso que as pessoas querem fazer e for, sei lá, lá em Santo Amaro, elas vão.**

[técnica]: Elas saíam daqui e tinham umas que andavam à pé até chegar e pegar o trem para chegar em São Paulo, saíam de madrugada.

[coordenador]: Tinha outras pessoas que nunca tinham andado de trem. Aí, o primeiro dia de aula, o que a gente fazia? A gente marcava na estação com elas e aí a nossa equipe: as técnicas e mais os apoios, a gente marcava com elas e fazia a viagem com elas até a porta da escola para ensinar o caminho, como é que vai.

[técnica]: Depois elas foram se acostumando, se organizando e foram.

[coordenador]: no começo, antes da gente começar a fazer isso, teve gente que se perdeu, foi parar lá em Itaquera... mas aí foi aprendendo, depois. Tem gente que nunca tinha andado na escada rolante... (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

O técnico do MDS em palestra aos municípios da Região Metropolitana de São Paulo esclarece que este é um assunto da alçada do MEC ainda em fase de resolução. A atual diretriz

impõe um valor mínimo e permite que o repasse seja em forma pecuniária. O Senai estabeleceu um acordo com a Caixa para o repasse via Conta-fácil:

**Assistência Estudantil, isso aí foi uma tremenda confusão. É... Assistência estudantil: sei que foi a maior pauleira no começo do Programa**, todo mundo acho aqui que em 2011, em 2012 se lembra. Foi uma confusão tremenda, primeiro porque tinha uma definição arbitrária lá do valor que tinha, que deveria ser repassado para o estudante, que era, se não me engano, dois reais, do valor hora aula por aluno. **Foi uma luta tremenda, até que... Que que acontecia né, ou as entidades não repassavam porque não tinha regramento e não tinha controle muito forte do MEC também, ou então, o que repassava, o valor era insuficiente. Então, estava tendo problemas em todas as frentes. O Ministério da Educação acabou lançando uma outra normativa que eliminou o valor específico, não era mais dois reais, eram as necessidades de transporte e alimentação daquele municípios específico, foi interessante por um lado para que houvesse uma manipulação fora daquele valor rígido, para que os ofertantes então não ficassem dentro daquele valor rígido, não colocavam a mais. Mas a partir dessa orientação de não ter um valor fixo, os comportamentos dos ofertantes foram diferenciados. Alguns continuaram passando só os dois reais e outros começaram a passar valores diferenciados de acordo com o município, de acordo com o gasto do transporte etc. Aí, de toda forma, bem, o Ministério do Desenvolvimento Social não tem uma relação jurídica com os ofertantes.** A gente não pode dizer pra eles, vocês têm que passar um valor x. Porque quem tem essa atribuição legal a fazer é o Ministério da Educação. **A gente compra briga, vai lá, briga com o ofertante, mas quem bate o martelo final, quem é o dono da bola, que financia o Programa é o MEC. A gente articula... E traz para o nosso público e envolve vocês como protagonistas, porque é o nosso desenho e porque nós temos essa... combinamos essas vagas com o MEC. Mas de um jeito ou de outro, quem paga a conta é o MEC. E, é ele que tem fazer esse tipo de movimento institucional, até porque é uma conta também que ele vai pagar junto aos órgãos de controle mais a frente, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, esses órgãos todos aí. Mas então, o que que está acontecendo? É uma situação que ainda não está totalmente 100% resolvida.** (Gestor da SESEP, Seminário no Senac Tiradentes com gestor da SESEP para gestores(as) de municípios da RMSP em 12.11.2013)

Na mesma ocasião deste seminário, o coordenador de uma escola do Senai da cidade de São Paulo, reconhece que para o Senai a situação de parceria com a Caixa Econômica é vantajosa, mas em termos do Programa como com um todo, a logística de entrega do auxílio-estudantil ainda é um ponto a ser aprimorado:

**Aí, eu concordo com você, se eu tenho um beneficiário que ele pode estar uma hora no Senai, uma hora no Senac, hora no Instituto Federal por conta do próprio Programa, ele vai ter que abrir três contas?! Aí é uma intervenção que aí eu acho que cabe a quem desenvolve o Programa, que nesse caso é o MEC. Porque, por exemplo, o Senai ele resolveu o problema dele como repassar e a gente está repassando isso de uma forma muito boa, então, não tem atraso, a gente até paga antecipado. Agora se isso vai gerar um desdobramento maior... (Coordenador de uma escola Senai em São Paulo, fala no Seminário no Senac Tiradentes com um gestor da SESEP com gestores(as) de municípios da RMSP em 12.11.2013)**

Dada a abrangência nacional do Programa e sua ambição de ampliar a cobertura territorialmente, os custos com mecanismos de controle mais rígidos em relação ao repasse talvez inviabilizassem a universalização do auxílio-estudantil para os(as) beneficiários(as). Entretanto, como se verá nos casos de Osasco e Suzano, esta ambiguidade normativa e a operacionalização do repasse têm sido apontados como problemas de implementação, principalmente no que diz respeito à evasão de matriculados(as) após o início do curso pela falta de recebimento do vale-auxílio. E, mesmo a impossibilidade de frequentar escolas um pouco mais longe porque o vale-auxílio não cobre todo o custo de transporte, fato que torna ainda mais exígua a opção de cursos para o público. Para a permanência das mulheres, que na maioria das vezes não contam com estrutura de creche para deixar as crianças e moram longe do local de oferecimento do curso, o auxílio-estudantil é crucial para que possam se manter no curso. Nas entrevistas com as gestoras municipais de Osasco e Suzano e com as coordenações pedagógicas das escolas nestes município, o recurso do auxílio-estudantil foi apontado em uníssono como garantia fundamental para a permanência dos(as) estudantes nos cursos, principalmente daqueles(as) com situação de renda mais precária.

Ao mesmo tempo, é forçoso observar que o MEC tem sido permeável na incorporação de mudanças para tentar viabilizar o repasse, a anuência para a realização do repasse em forma pecuniária e os aumentos progressivos dos valores para o auxílio demonstram esta postura.

### **2.3.3. O Pronatec-BSM no *site* do Programa Brasil Sem Miséria**

O Pronatec-BSM tem sido destaque nas notícias do *site* do Plano Brasil Sem Miséria e há diversos caminhos para acessar as informações do Programa desde a página inicial (*home*).

Figura 9: Página inicial do *site* do Plano Brasil Sem Miséria

**BRASIL**

Fale Conosco | O que Você Procura?  
☎ 0800 707 2003

É o Estado chegando aonde a pobreza está

Home

**PLANO BRASIL SEM MISÉRIA**

**Pronatec Brasil Sem Miséria chega a 1 milhão de matrículas**  
Meta de qualificação profissional para a população de baixa renda foi atingida nove meses antes do previsto. As inscrições envolveram mais de 550 cursos diferentes, em 2.806 municípios

**Busca Ativa é ferramenta fundamental para a Assistência Social**  
Ação já ajudou a localizar e incluir mais de 1 milhão de famílias em situação de vulnerabilidade no Cadastro Único

**Governo federal promove pesquisa sobre pobreza**  
Instituições interessadas em participar do edital têm até 14 de abril para apresentar proposta

**Formaturas Pronatec**  
1 MILHÃO DE MATRÍCULAS ATÉ 2014

**Formatura em Uberlândia (MG) reúne 1,3 mil alunos do Pronatec Brasil Sem Miséria.** Foto: Ubirajara Machado/MDS

**Trabalho Formal no seu Município**  
Ferramenta apresenta mapa com informações sobre a evolução do emprego formal nos municípios brasileiros

**BRASIL SEM MISÉRIA no seu Estado**  
Brasil Sem Miséria no seu Estado

**BRASIL SEM MISÉRIA no seu Município**  
Brasil Sem Miséria no seu Município

**PRONATEC BRASIL SEM MISÉRIA**  
Caderno de Resultados

**BRASIL Carinhoso**

**Apresentação**  
**Notícias e artigos**  
**Articulação Federativa**  
**Parcerias**  
**Galeria de Imagens**  
**Legislação**  
**Publicações**  
**Perguntas Frequentes**  
**Publicidade**  
**Dados e Estatísticas**  
**Mapa de Serviços**  
**Gestão e Acompanhamento**  
**Eventos**  
**Diálogos Governo - Sociedade Civil**

**Acompanhe nas Redes Sociais**  
Facebook  
Twitter

Fonte: <http://www.brasilsemmiséria.gov.br/>. Acessado em 14.03.2014

A “Cartilha Pronatec – Brasil Sem Miséria” mencionada pelo gestor pode ser acessada diretamente da página inicial e também da página do Programa dentro deste *site* onde há uma série de outros documentos, detalhados na próxima seção.

Nesta página [www.brasilsemmiséria.gov.br/inclusao-produtiva/pronatec](http://www.brasilsemmiséria.gov.br/inclusao-produtiva/pronatec) onde estão os documentos de orientação da implementação, há no topo dois parágrafos com informações básicas sobre o Programa, destacando que “os cursos são oferecidos por instituições de reconhecida qualidade” citando o Senai, o Senac e a Rede Federal. Em seguida, há informação de que a execução do Programa é desenvolvida em parceria com as prefeituras; os dois pré-requisitos para participação do público (ser maior de dezesseis anos e ter cadastramento no CadÚnico) com a observação de que o/a candidato(a) que não esteja cadastrado(a) poderá ser matriculado(a) desde que também seja encaminhado ao órgão municipal para sua inclusão no CadÚnico.



Antes da lista de documentos destinados às prefeituras com orientação sobre adesão ao Programa e sobre a implementação nesta mesma página, há, depois dos “Requisitos”, mais três subtítulos em destaque negrito e caixa-alta “Cursos”, “Onde se matricular” e “Atenção”.

Sobre os “Cursos”, é informado em seis linhas que os cursos FIC disponibilizados aos beneficiários de programas federais de transferência de renda estão divididos nas seguintes categorias de escolaridade: a\_ letramento inicial; b\_ 1º ao 4º ano do Ensino Fundamental e c\_ 5º ao 9º ano do Ensino Fundamental.

Em “Onde se matricular” é orientado que se procure o CRAS, ou a Secretaria de Assistência Social do Município ou *site* da prefeitura. Na linha seguinte, há dois *hiperlinks* “CRAS” e “CREAS” para localizar os endereços.

Finalmente, em “Atenção” é informado que a matrícula nos cursos Pronatec-BSM não implica perda do benefício do PBF. Também é informado que qualquer membro da família pode participar e que pessoas com deficiência tem prioridade na ocupação das vagas.

#### **2.3.4. Documentos de orientação disponíveis no *site* do PBSM<sup>59</sup> e do Pronatec<sup>60</sup> para implementação do Pronatec-BSM**

As ações de implementação do Programa ocorrem a partir da adesão do município e, depois, podem ocorrer simultaneamente nos momentos de negociação, pactuação e de execução do Programa.

A **adesão** consiste em preenchimento do formulário eletrônico disponível no *site* do Plano BSM e do MDS. A adesão significa basicamente a firmação de um compromisso entre o município e o MDS – com responsabilidades compartilhadas - para a execução do Programa. Para fazer a adesão, a servidora ou o servidor municipal que será interlocutor(a) titular com o ministério (MDS), preenche o formulário eletrônico com seu CPF e a senha do CAD SUAS<sup>61</sup> e envia um e-mail ao MDS informando a adesão. O MDS irá então cadastrar o(a) interlocutor(a) municipal titular para acessar o SISTEC<sup>62</sup>. Esta(e) interlocutora receberá do MDS, por e-mail, a senha de acesso ao

<sup>59</sup> <[www.brasilsemisericia.gov.br/inclusão-produtiva/pronatec](http://www.brasilsemisericia.gov.br/inclusão-produtiva/pronatec)> Acessado em 7.12.2013.

<sup>60</sup> <[www.pronatec.mec.gov.br/fic](http://www.pronatec.mec.gov.br/fic)> Acessado em 7.12.2013.

<sup>61</sup> O CadSUAS é o Sistema de Cadastro do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), instituído pela Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008. Nele são inseridas informações cadastrais da Rede Socioassistencial, Órgãos Governamentais e trabalhadores do SUAS.

<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/cadsuas>>. Acessado em 17.03.2014

<sup>62</sup> Segundo o MEC, o Sistema Nacional de Informações de Educação Profissional e Tecnológica: "é pioneiro e, portanto, inovador no País por disponibilizar, mensalmente, informações sobre cursos técnicos de nível médio, respectivas escolas e alunos desse nível de ensino. Caso a escola também ofereça cursos de formação inicial e

SISTEC. O(a) servidor(a) municipal, de posse da senha, acessa o SISTEC e poderá cadastrar outros(as) servidores(as) e locais (CRAS, CREAS) para poderem acessar o SISTEC, pois é por meio dele que é feita a matrícula para inserção do público do Cadastro Único. A ideia de cadastrar outros(as) servidores(as) e outros locais é que a equipe técnica do CRAS nos territórios possa fazer essa pré-matricula, evitando o deslocamentos mais longos dos(as) beneficiários(as). Há uma série de obrigações deste interlocutor(a) principal a serem cumpridas a partir do compromisso da adesão. Essas obrigações estão descritas na seção seguinte.

Uma vez completada a adesão, o município está habilitado para a fase de **negociação**. Esta “negociação” refere-se ao diálogo com as instituições ofertantes sobre a escolha dos cursos a serem oferecidos. Ela ocorre em nível local entre a equipe responsável da prefeitura - (o/a interlocutor municipal e seus/suas assessores(as)) - e as escolas ofertantes, sendo recomendada a participação de outros atores, por exemplo o governo estadual, outras instâncias da prefeitura, associações empresarias, comerciais, outras prefeituras (quando a escola ofertante atende mais de uma prefeitura) entre outras.

A **pactuação** é o momento posterior à negociação, é quando a escola insere os cursos acordados com a prefeitura no SISTEC e aguarda que sejam homologados pelo MDS. Este período é aberto algumas vezes no ano pelo MDS. Por exemplo, para as pactuações no fim de 2013, para o oferecimento dos cursos no primeiro semestre de 2014, as escolas tinham até o dia 17 de dezembro de 2013 para inserir os cursos no SISTEC.

A **execução** constitui em várias ações desde a divulgação, sensibilização, orientação e seleção do público; a realização da pré-matricula pela prefeitura e da matrícula pela escola, até o acompanhamento dos/as estudantes pela prefeitura e as atividades de formatura e apoio à inserção produtiva dos(as) alunos(as) egressos. De acordo com a efetivação das matrículas via SISTEC, o MEC repassa diretamente o recurso para as instituições ofertantes. A adesão da prefeitura ao Programa via acordo com o MDS não envolve fluxo monetário/financeiro.

Todos os entrevistados e as entrevistadas da parte da gestão (gestores federais, gestoras municipais, funcionários e funcionárias do Senai) comentaram a instabilidade do SISTEC e os efeitos negativos – de morosidade, custo para beneficiários(as), perda de vagas, entre outros – que

---

continuada, o SISTEC apresentará ainda dados referentes aos cursos e aos alunos dessa oferta de ensino. Contudo, é importante ressaltar que os cursos de formação inicial e continuada só serão cadastrados se a escola ofertar ensino técnico de nível médio. Os órgãos competentes de cada sistema de ensino dispõem agora de um importante instrumento para atestar a validade nacional dos diplomas. Todas as unidades de ensino, no país, credenciadas para oferta de cursos técnicos de nível médio, independentemente da sua categoria administrativa (públicas e privadas, incluindo aquelas referidas no art. 240 da Constituição Federal, de 1988), sistema de ensino (federal, estaduais e municipais) e nível de autonomia, devem se cadastrar no SISTEC. "< <http://sitesistec.mec.gov.br/o-sistema-menu-principal-140> >. Acessado em 25.01.2014.

muito prejudicam a fluidez do processo de execução. Ao mesmo tempo, no caso dos gestores federais, reconhecem que foi justamente a pré-existência de uma plataforma nacional da escala do SISTEC que permitiu a célere implementação do Programa.

Abaixo listo os documentos disponíveis no *site* do PBSM que tem o objetivo de orientar as equipes gestoras na implementação.

Quadro 7: Síntese dos documentos de orientação sobre o Pronatec-BSM para os municípios

<b>Documento</b>	<b>Resumo</b>
Formulário Eletrônico de Adesão ao Pronatec e/ou alteração de Interlocutor	É um formulário eletrônico que, após assinatura digital (que é o CPF e a senha de acesso ao CAD SUAS) pelo(a) gestor municipal, o MDS envia senha para o acesso deste(a) ao SISTEC. Há uma lista de dez itens com os compromissos do município: desde a pactuação das vagas até articulações para a inserção do público egresso no mercado de trabalho.
Informações sobre a participação dos municípios	Informações sobre as responsabilidades divididas idealmente entre o município, o governo do estado e o MDS. Há também o alerta sobre a confidencialidade dos dados das famílias e informações sobre o desligamento do Programa por parte do município.
Orientações para o primeiro acesso ao SISTEC/MEC	Guia de acesso ao Sistema e um fluxo desde o preenchimento do Formulário Eletrônico de Adesão, até as respostas do MDS, o acesso ao Sistema e o cadastramento de assessores(as) e unidades de demanda (CRAS, por exemplo) para que estes possam realizar a pré-matrícula
Orientações sobre público-alvo e documentos exigidos no âmbito do Pronatec-BSM	Informações sobre a) focalização do público (CadÚnico e filiados do PBF e do BPC, b) de que o único documento exigido é o CPF. Orientam que não podem ser exigidos: comprovantes de residência e de escolaridade e que tais informações são auto-declaradas.
Orientações sobre a assistência estudantil para transporte e alimentação dos estudantes	Informações sobre repasse do auxílio-estudantil. Esta tarefa é de responsabilidade dos ofertantes, mas o Programa prevê o acompanhamento contínuo das equipes da prefeitura. Nestas orientações há: - quadro resumo das legislação que normatiza a assistência estudantil - alerta de que não há um valor fixo a ser repassado dentro da hora-aula aluno que o FNDE repassa para os ofertantes - a possibilidade do auxílio-estudantil ser repassado de forma pecuniária ou em espécie (vale-transporte e lanche)
Assista as teleconferências sobre o Brasil Sem Miséria	Redirecionamento para <i>site</i> de hospedagem de vídeos. <a href="http://www.youtube.com/user/brasilsemiseria">http://www.youtube.com/user/brasilsemiseria</a>
Cartilha do Pronatec-BSM	Material colorido em formato de caderno (sulfite A4 para ser dobrado tipo caderno), dividido, além da Apresentação, em nove etapas do funcionamento operacional do Pronatec-BSM que deve

Documento	Resumo
	ser seguido. Grande parte das informações dos documentos acima é contemplada na Cartilha.

Fonte: Elaboração própria a partir <<http://www.brasilsemisèria.gov.br/inclusao-produtiva/pronatec>> Acessado em 7.12.2013

Os documentos listados acima são disponibilizados no *site* do MDS e do PBSM para que sejam consultados pelas equipes da assistência social dos municípios e auxiliem o processo de implementação. Nas duas próximas seções detalho os dois documentos mais citados nas entrevistas: a Cartilha “Pronatec Brasil Sem Miséria”, disponível no *site* do MDS e o "Guia de Cursos FIC", disponível no *site* do MEC.

#### **2.3.4.1. A implementação sugerida: detalhando a Cartilha “Pronatec Brasil Sem Miséria”**

Tive acesso à cartilha em formato .pdf *online* e em formato de caderno brochura. Em campo, a maioria dos municípios<sup>63</sup> entrevistados a citaram como fonte de informação.

Além da “Apresentação”, a Cartilha tem mais 10 seções, cada seção com duas páginas e a disponibilização de diversos contatos na última página: *sites*, telefones e e-mails de setores específicos do MDS: SESEP e da Assistência Social; e do MEC para atendimento sobre o SISTEC.

Na “Apresentação” há um resumo sobre o Plano Brasil Sem Miséria, o objetivo da publicação: “apoiar gestores estaduais e municipais que garantem o acesso de brasileiras e brasileiros aos cursos de qualificação profissional” (BRASIL, MDS, 2013, p. 3). Convém mencionar que é um dos únicos documentos que incorpora a questão de gênero na linguagem destacando os termos “brasileiras” e “brasileiros”. Sinteticamente o objetivo do Pronatec-BSM no documento:

Trata-se de uma importante parceria que, articulada à estratégia de inclusão produtiva do BSM, proporcionará **condições para que a parcela mais vulnerável da sociedade brasileira conquiste uma inserção digna no mundo do trabalho** (BRASIL, MDS, 2013, p. 3).

A seção seguinte é de apresentação do Pronatec dentro do Plano Brasil Sem Miséria. A explicação de quem é o público beneficiário prioritário e a explicação de que podem ser matriculadas pessoas que não estejam no Cadastro Único (desde que matriculadas, passem a

<sup>63</sup> Barueri (10.12.2013), Guarulhos (04.12.2013), Osasco (26.11.2013) e Suzano (05.12.2013)

também ser cadastradas) e que não há limites quanto ao número de membros no Programa por domicílio.

Há quatro avisos importantes nesta seção: 1) a escolaridade é auto-declarada<sup>64</sup> (não podem ser exigidos quaisquer documentos para comprovar escolaridade); 2) a explicitação de que um dos objetivos do Pronatec-BSM é o estímulo do retorno ao sistema educacional de pessoas há muito tempo afastadas; 3) a questão da idade mínima para os cursos de 16 anos e, finalmente de forma destacada em colorido e em letras aumentadas e com sinal de exclamação: 4) a informação de que a matrícula nos cursos não implica em perda do benefício do PBF.

A próxima seção “Como o Pronatec-BSM funciona” é resumida em 9 etapas:

- Habilitação das Prefeituras;
- Negociação de cursos;
- Mobilização dos beneficiários;
- Pré-matrícula;
- Matrícula;
- Aula inaugural;
- Acompanhamento dos beneficiários;
- Articulação com políticas públicas de trabalho e emprego; e
- Atividade de formatura.

A descrição da Etapa 1 detalha em passo a passo o acesso aos *sites*, o procedimento para o acesso ao SISTEC e para o cadastramento de outros(as) servidores(as) e locais. As atribuições do interlocutor(a) principal o(a) envolve na execução direta de todas as etapas. Há uma lista de atribuições do(a) interlocutor(a) estadual (quando existe essa figura) – que consistem basicamente em apoiar as ações dos municípios, monitorar a execução, mobilizar os municípios para as atividades de formatura (proposta que sejam atividades intermunicipais) e viabilizar a intersetorialidade em nível estadual. Há dois *box* de destaque: sobre o recurso do Acessuas Trabalho (um recurso que pode ser acessado pelo município para apoio às ações de inclusão produtiva) e sobre o IGD-M (Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Bolsa Família – recurso destinado ao município condicionado à qualidade do Cadastro Único). Destacado em letras maiores em azul: a observação de que a adesão do município ao Programa não garante automaticamente a oferta de

---

<sup>64</sup> Este modelo segue a mesma lógica do PBF em que a renda é auto-declarada.

turmas, mas que esta oferta depende da etapa de negociação entre a prefeitura e as entidades ofertantes.

Na Etapa 2 estão descritas basicamente “dicas” para empoderar o município nesta fase de diálogo com as entidades ofertantes:

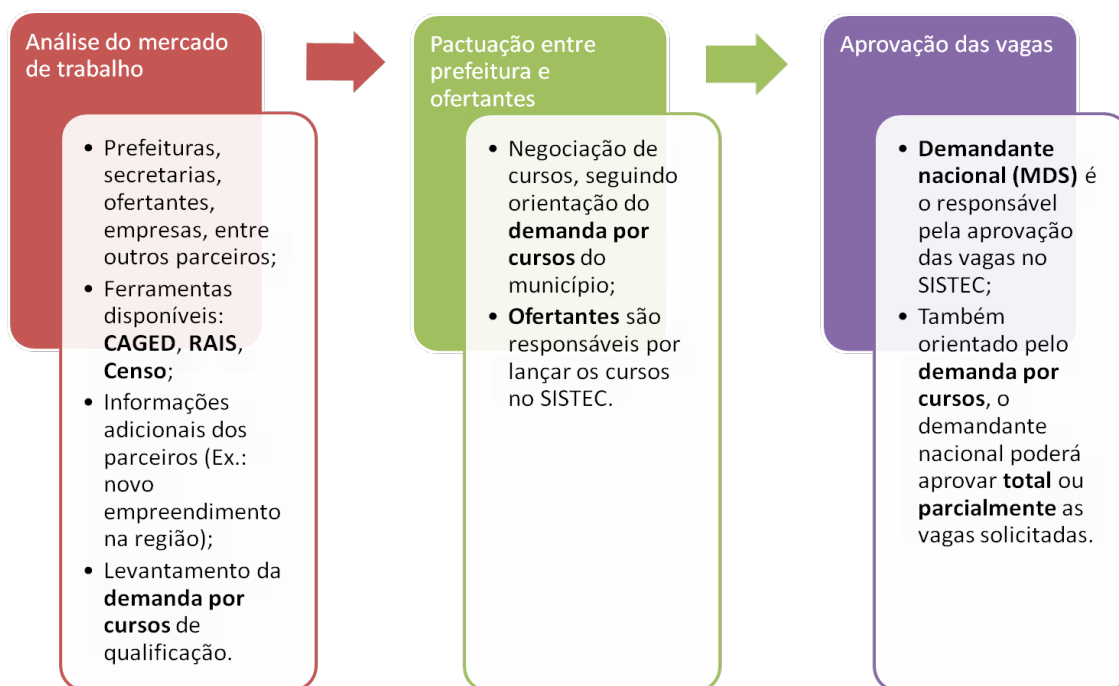
3. lista de quais entidades ofertantes podem procurar (sistema S, IFs e Rede Estadual);
4. atentar-se para a dinâmica do mercado de trabalho “O *município, sujeito do processo*, deve somente negociar cursos adequados ao público-alvo e à vocação econômica local” (BRASIL, MDS, 2013, p. 13);
5. envolver outros órgãos no processo de negociação (setores da prefeitura como as secretarias municipais de trabalho e desenvolvimento econômico, e de educação; institutos de pesquisa, universidades, coordenadores estaduais do SINE; empresariado, sindicatos, comissões municipais de emprego, entre outros);
6. deve ser dada atenção especial aos horários e locais de realização dos cursos para que seja adequados ao público beneficiário;
7. indica consulta ao Guia Pronatec de Cursos FIC;
8. explicita que não há necessidade de contrapartida monetária da prefeitura, o pagamento aos cursos dos ofertantes é de responsabilidade do MEC;
9. explicita que as entidades ofertantes não podem cobrar absolutamente nada dos(as) beneficiários(as);
10. explicação que a oferta efetiva do que foi acordado com as entidades ofertantes depende da pactuação (inserção dos cursos pelas escolas no SISTEC e a homologação do MDS);
11. indicação das ferramentas<sup>65</sup> no *site* do MDS de informações municipalizadas sobre mercado de trabalho.

Em duas ocasiões de falas dos gestores da SESEP, ambos utilizaram a seguinte figura em suas apresentações para apresentar o fluxo de negociação e pactuação. Esta figura não está na Cartilha, mas facilita o entendimento da atuação da prefeitura para executar o Programa:

Figura 10: Fluxograma da Pactuação

---

<sup>65</sup> Essas ferramentas são relativamente recentes, um dos objetivos do Seminário no Senac Tiradentes (12.11.2013) organizado pelo MDS era a apresentação destas ferramentas para os municípios da RMSP. Além das ferramentas no *site*, a partir de novembro de 2013, os municípios que têm adesão ao Programa passaram a receber um Boletim com as informações da RAIS e do CAGED consolidadas sobre o mercado formal de trabalho no seu município. Em entrevista com a equipe de Osasco, mostraram-se este documento impresso que lhes havia sido enviado pela primeira vez.



Fonte: Material disponibilizado pelos gestores da SESEP, 12.11.2013.

Na Etapa 3, de “Mobilização dos Beneficiários”, ressalta-se a importância da disseminação e transparência das informações para todos os equipamentos da assistência no território envolvidos (principalmente os CRAS e os CREAS), para que possam bem informar os(as) usuários(as). Estão descritas algumas sugestões de mobilização – desde contato pessoal via visita às comunidades, anúncios em meios de comunicação, contato telefônico, envio de correspondência e distribuição de panfletos, além de eventos junto com as entidades ofertantes para orientação sobre os cursos e o mercado de trabalho correspondente.

Na Etapa 4, de Pré-matrícula e na Etapa 5 de matrícula: a matrícula consiste na inserção do SISTEC pela prefeitura do público prioritário. Recomenda-se que sejam inscritas o dobro do pessoas da quantidade de vagas pactuadas para cada cursos. A matrícula consiste na confirmação da pré-matrícula na escola SENAI. Há uma série de recomendações e sugestões para perder menos pessoas inscritas possível nesse processo.

Esquematizo abaixo as fases vistas até agora adicionando os prazos:

## Quadro 8: Fluxo de implementação - prefeitura, governo federal e escolas

<p><b>Adesão</b> → <b>Negociação</b> → <b>Pactuação</b> (da quantidade de vagas e do tipo de curso) → <b>Publicação</b> (no Sistec)</p> <p>-----</p> <p>Depois que os cursos são homologados pelo MDS, 25 dias antes do início dos cursos, as escolas têm que publicar no SISTEC o detalhamento das turmas (horário, local, período, quantidade de dias na semana).</p> <p>-----</p> <p><b>Pré-matrícula</b> (prefeituras têm 15 dias para inserção de seu público no SISTEC nas turmas disponíveis publicadas)</p> <p style="padding-left: 40px;"><b>Matrícula</b> → público pré-matriculado tem de 2 a 7 dias para ir até a escola confirmar a matrícula</p> <p style="padding-left: 80px;">→ <b>Vagas remanescentes</b>: ficam disponíveis por 10 dias antes do início do curso para pessoas em geral (a inscrição na internet, no <i>site</i> Pronatec do MEC – visto em seção prévia - corresponde à pré-matrícula, a pessoa deve confirmar a matrícula na escola portando papel impresso gerado pelo <i>site</i> do Pronatec até 1 dia antes do início do curso)</p>
--

Fonte: Elaboração própria a partir da Cartilha Pronatec-BSM e de relato das entrevistas.

Na Etapa 6, a “Aula inaugural” é destacada na Cartilha como momento de recepção dos(as) beneficiários(as), como espaço de diálogo entre o público e as escolas ofertantes, em suma, como ocasião estratégica para cativar o público e evitar a evasão. É sugerido que seja realizada pela prefeitura em parceria com a ofertante, com a finalidade de sensibilizar a ofertante sobre a importância dos cursos para o público alvo e para sensibilizar os(as) novos(as) estudantes sobre a “oportunidade” ali colocada, como disseram as equipe municipais, e sobre outros serviços (de saúde, educação, inclusão produtiva etc) que a prefeitura deve disponibilizar para os(as) beneficiários(as).

O “Acompanhamento dos Beneficiários” na Etapa 7 está dividida em duas partes. Uma referente à importância do acompanhamento pela prefeitura, principalmente na atenção às três possíveis causas de evasão: **questões familiares** (“situações de violência doméstica, intercorrências de saúde, sobreposição da frequência escolar com o cuidado de filhos/as mais novos/as) e **atividades laborais**, 'bicos' e procura de emprego). **Dificuldade com a cultura da instituição ofertante e dificuldade de acompanhar os conteúdos**. Na segunda parte da Etapa 7 são descritas políticas de saúde e educação do governo federal que podem ser acessadas em articulação com o Pronatec-BSM para melhorar esse acompanhamento.

A Etapa 8, de “Articulação com Políticas Públicas de Trabalho e Emprego”, há descrição das quatro estratégias de inclusão produtiva urbana previstas no Plano Brasil Sem Miséria: intermediação de mão-de-obra via MTE; o instrumento do Microempreendedor Individual (MEI);



Microcrédito Produtivo Orientado (via parceria com bancos públicos federais) e as estratégias de Economia Popular e Solidária. Propõe-se que haja articulação com as políticas municipais e estaduais de trabalho e emprego e o lembrete sobre a atenção que deve ser dada ao mercado informal.

Na “Atividade de Formatura”, prevista na Etapa 9, destaca-se a importância de garantir um momento de celebração para aqueles e aquelas que chegaram até o final do curso, com entrega de certificados e realização de uma cerimônia. Sugere-se articulação com outros municípios e com o governo estadual para organização desses eventos.

Segundo relatado nas entrevistas com gestores(as) municipais e do que se pode apreender desta breve descrição da Cartilha, esta aparece como um documento bastante didático de orientação para a execução municipal: há desde um passo a passo detalhado do processo de habilitação da prefeitura até a previsão de possíveis causas de evasão, e sugestões de como contorná-las. Destaca-se também a centralidade do engajamento do município e dos espaços de autonomia (escolha dos cursos, mobilização e seleção do público, dentre outros) deste no processo. Dessa forma, ganha relevo a discussão das capacidades institucionais municipais, as desigualdades regionais e diversidade de contextos sociais e econômicos dos municípios frente a uma política federal.

#### **2.3.4.2 O Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC)**

Já o Guia de Cursos FIC, disponível no *site* do Pronatec (<http://pronatec.mec.gov.br/fic/>), pode ser consultado no *site* ou pode ser baixado em formato .pdf ou .xls. Neste Guia estão descritos os 644 títulos de cursos que podem ser oferecidos, o eixo tecnológico a que pertencem e a escolaridade mínima requerida, por cada título. Este Guia pode ser utilizado nas fases de negociação e execução do Programa. Os cursos estão divididos em doze eixos tecnológicos:

- [eixo tecnológico] (quantidade de cursos disponíveis no Guia neste eixo)
- 1. Ambiente e Saúde (41)
- 2. Controle e Processos Industriais (127)
- 3. Desenvolvimento Educacional e Social (34)
- 4. Gestão e Negócios (28)
- 5. Informação e Comunicação (22)
- 6. Infraestrutura (124)
- 7. Produção Alimentícia (39)

8. Produção Cultural e Design (65)
9. Produção Industrial (76)
10. Recursos Naturais (60)
11. Segurança (4)
12. Turismo, Hospitalidade e Lazer (24)

A concentração na área industrial tem a ver com o desenvolvimento do relacionamento com os chamados “ofertantes”, as instituições que ofertam os cursos. Desde o início, o Senai tem sido o principal parceiro do MEC. Em relação ao Pronatec-BSM, tem-se: em 2013, 39% das matrículas efetivas foram do SENAI e no estado de São Paulo, 79%<sup>66</sup>.

Abaixo reproduz-se a descrição dos cursos que as estudantes entrevistadas frequentaram:

Figura 11: Guia de Cursos FIC

#### **609. Soldador no Processo MIG/MAG (160 horas)**

---

**Eixo Tecnológico:** Controle e Processos Industriais

**Escolaridade Mínima:** Ensino Fundamental I Incompleto

Solda materiais por meio do processo MIG/MAG atendendo à regulamentação técnica de fabricação, de acordo com as normas e procedimentos técnicos de qualidade, segurança, higiene e saúde.

#### **610. Soldador no Processo TIG em Aço (160 horas)**

---

**Eixo Tecnológico:** Controle e Processos Industriais

**Escolaridade Mínima:** Ensino Fundamental I Incompleto

Solda chapas e tubos por meio do processo TIG em Aço, atendendo à regulamentação técnica de fabricação, de acordo com as normas e procedimentos técnicos de qualidade, segurança, higiene e saúde.

#### **611. Soldador Oxiacetilênico (160 horas)**

---

**Eixo Tecnológico:** Controle e Processos Industriais

**Escolaridade Mínima:** Ensino Fundamental I Incompleto

Solda materiais metálicos pelo processo de soldagem oxiacetilênica, ou soldagem a gás e oxicort, atendendo à regulamentação e procedimentos técnicos de qualidade, segurança, higiene, saúde e proteção ao meio ambiente.

Fonte: Guia Pronatec de Cursos FIC - 3ª Edição (Portaria MEC nº 899, de 20 de setembro de 2013)

© 2013 Ministério da Educação

---

<sup>66</sup> Informações colhidas das apresentações orais dos gestores federais: seminário no Senac Tiradentes com gestor da SESEP para gestores(as) de municípios da RMSP (12.11.2013) e do Diretor de Inclusão Produtiva Urbana em São José dos Campos para os municípios do Vale do Paraíba em 16.12.2013.

[http://pronatec.mec.gov.br/fic/pdf/2013\\_guia\\_cursosfic\\_port\\_899.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/fic/pdf/2013_guia_cursosfic_port_899.pdf)

Destaco agora as considerações dos(as) gestores(as) sobre o Guia, pois dentre os documentos disponíveis, além da Cartilha, ele foi o mais citado.

O gerente de educação do Senai de São Paulo e os gestores da SESEP contam um pouco a história da elaboração deste Guia. O gestor do Senai destaca o trabalho para a unificação da oferta e o conhecimento acumulado do Senai que embasou parte da resolução do MEC:

A FIC a gente tem um... O Senai atua em 30 áreas tecnológicas e a gente tem um itinerário de formação profissional. Esse itinerário mostra todas as possibilidades de atuação do aluno naquela área profissional. [...]. Dentro da FIC tem programas muito básicos, pra quem quase não tem experiência e quer iniciar. Tem programas de qualificação profissional, como o Pronatec. De cursos um pouco mais encorpados. E tem programas de aperfeiçoamento e especialização. Quando se fez a proposta de que cursos atender no Pronatec: o catálogo de cursos do Senai foi a base. Porque o Senai, de todas as instituições ofertantes – o Senac tem uma estrutura semelhante – mas diferente da rede estadual e da federal, o Senai tem uma forte atuação em FIC, é fortíssimo. A Rede federal, por exemplo, é uma rede mais poderosa nos cursos técnicos. O Guia Pronatec que o MEC criou, a base toda veio das qualificações do Senai. Porque a gente sempre teve isso, sempre atendeu.

O Guia do Pronatec envolve cursos do Senac, do Senat, da rede federal... **O que a gente fez foi pegar o catálogo de todo mundo e dar uma unificada. A rede Paula Souza tem, o Senai tem, a rede federal tem – não é tão forte, mas tem – e às vezes dá uma diferença de carga horária, dá diferença. O que a gente pegou e trabalhou, participei muito disso, foi de fazer uma unificação desses programas para atender essa questão da uniformização da oferta**, mas a grande base, na área da indústria, veio do Senai.

(Gerente de Educação Regional do Senai São Paulo, entrevista concedida na cidade de São Paulo em 3.12.2013)

Os gestores da SESEP destacam a importância da diminuição da escolaridade na exigência para entrada nos cursos expressa no Guia e no *site*, há cursos para o público com Ensino Fundamental incompleto até o Ensino Médio completo.

**Acho que foi uma escala de desafios.** A primeira, a gente achou que o grande problema ia ser abrir vagas, né, na negociação com o sistema S, a gente pensava, ah, será que eles vão querer abrir vagas para o nosso público? **A primeira briga foi na oferta, que era diminuir exigência de escolaridade.** Pô, pra ser frentista, precisava ter Ensino Médio completo. Não dá!

(Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Entretanto, na implementação local, esse ganho político na diminuição da escolaridade como fator democratizante pode ser um pouco relativizado a depender do entendimento do(a) implementador(a) local sobre o objetivo do Programa. Isso pode ser observado na fala de um

coordenador pedagógico de uma escola Senai em São Paulo, pela fala da coordenadora do CRAS em Suzano, pelo depoimento de uma estudante entrevistada e pelo entendimento da equipe gestora da SDTI de Osasco:

a captação do aluno é a parte mais importante para nós. E lembrando todo e qualquer trabalho de captação de vocês [dirige-se aos gestores(as) municipais], ele tem que passar sempre por uma triagem. **Não é todo curso que... Embora, lá no sistema do Pronatec está falando que o Ensino Fundamental incompleto atende, a gente sabe que fizeram isso e criaram esse catálogo para atender um determinado grupo** e aí a expectativa que ele falou “ó, tava todo mundo com Ensino Fundamental, Médio completo, incompleto” e a gente sabe que a realidade é outra. **Chegam lá na escola muitas pessoas com a escolaridade muito baixa e, embora, lá no catálogo do Pronatec defina que aquilo é um requisito legal, educacionalmente a gente não vai conseguir, a gente vai ter muita dificuldade para colocar o aluno naquele patamar de qualificação esperado.**

(Coordenador Técnico de uma escola Senai em São Paulo, fala no Seminário no Senac Tiradentes com um gestor da SESEP e com gestores(as) municipais da RMSP em 12.11.2013)

Mesmo o jovem assim, tem uma escolarização muito precária. Tem essa dificuldade do conteúdo. **Tanto é que eu não entendia porque alguns cursos não exigiam escolaridade e o conteúdo do curso, por mais que seja bem prático, acho que para algumas pessoas isso [baixa escolaridade] pegava sim.** A pessoa tem que acompanhar o cursos. Tem as apostilas. Sabe acho que isso pega, a questão da escolaridade. A pessoa parou de estudar faz muitos anos... (Coordenadora do CRAS Centro em Suzano. Entrevista concedida em 20.12.2013)

Tinha um rapaz, ele nem terminou o curso, não lembro o nome, ele parou de ir no curso, a gente tava na sala de aula ainda [...]. Nossa, ele... o professor explicava uma coisa e não entrava na cabeça dele. E eu, eu me acho muito, eu sou burra em matemática, não tem nenhum ponto, nada, nada, nada me considero boa de matemática. Ficava olhando assim pra ele, tinha coisa que ele não entendia que eu entendia. Não é possível que esse cara não entendeu ainda e eu entendia, nem acreditava. (Vitória, 24, formada no curso solda oxiacetileno. Entrevista realizada em Suzano em 05.12.2013)

Ainda que na implementação o tema da escolaridade seja delicado para a coordenação pedagógica das escolas e para as equipes da assistência responsáveis pela seleção do público, compartilho a visão dos gestores do MDS de que a diminuição do grau de escolaridade para ingresso nos cursos é um passo fundamental para ultrapassar uma das barreiras que esse público enfrenta e para, de fato, democratizar o acesso aos cursos. Conforme depreende-se do relato das estudantes entrevistadas, os ganhos provenientes da frequência nos cursos não estão direta e nem necessariamente relacionados ao ingresso no mercado de trabalho, existem outros ganhos importantes: de auto-estima, de retorno ao ambiente escolar, de estabelecimento de redes e vínculos promovidos pelo acesso ao Programa que ultrapassam a questão estrita do conteúdo. A

coordenadora pedagógica da escola do Senai de Osasco sintetiza bem essa equação entre acesso e escolaridade, afirma que os critérios de ingresso até então - via empresa, via processo seletivo ou via pagamento - deixavam uma grande parte da população totalmente fora da possibilidade de ingresso:

Acaba existindo um grande grupo de pessoas que ficam a margem dessas possibilidades de ingresso. Eles nem tiveram oportunidade de estudo para serem os melhores classificados nos exames e nem têm recursos financeiros para poder ingressar nos cursos pagos.

**O Pronatec: ele abriu a possibilidade**, ele até preferiu nesse atendimento de MDS – nesse trabalho das prefeituras que selecionam as pessoas que recebem o PBF, que fazem parte desses programas do governo federal, de atendimento a população de baixa renda. Seleciona as pessoas das que mais precisam e não tinham tido outro meio de acesso e... Isso eu nunca tinha visto! Então, **foi um público diferente, no começo pela questão, pelo pré-requisito a gente também fez um trabalho com os professores – porque o requisito de escolaridade, ou de conhecimento ou até de experiência profissional quando o curso é do Senai, ele é um pouco mais alto normalmente na maioria do que foi feito pro Pronatec. Os planos de curso do Senai eles foram um pouco adaptados pro Pronatec e no plano de curso houve inclusive toda uma parte de acolhimento**, cidadania. (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

Quando há sensibilidade da prefeitura, a questão da escolaridade pode ser ainda mais relativizada no sentido de promoção do acesso do que o previsto no Guia de Cursos, como nos relatou a equipe da SDTI de Osasco:

Queria chegar num outro ponto, nós, Osasco, fomos até a escola e dissemos o seguinte: “- Cuidador infatil, qual a escolaridade?”, “Ah, Ensino Médio”, “Mas a gente quer mandar pessoas pra vocês com quarta série ou quinta série, tudo bem?”. Então, nós conversamos com Senac, Senai Osasco, Brás e Ipiranga e explicamos essa situação: “A população que a gente vai enviar para vocês vai ter uma escolaridade inferior a exigida pelo curso, mas também não vamos mandar ninguém analfabeto. A gente vai mandar gente que vai ter dificuldade. Algumas pessoas vão ter pouca e outras mais”.

A gente coloca para as pessoas as dificuldade, a gente diz que vai ter que fazer conta, que vai ter que ler e vamos colocar todas as dificuldades antes pra pessoa, pra quando ela chegar lá, ela entender, pra não desistir porque o curso era difícil. Apesar que tem gente que desiste porque é difícil. Poucas pessoas, mas algumas desistem. A gente coloca: “Você quer mesmo fazer o curso, vai ser difícil. Você quer mesmo?”. **Aí, a gente encaminha. Essa conversa, essa sensibilização é feita nesse atendimento aqui no Portal. A gente diz que o curso vai ser difícil, porque também já sensibilizamos lá nas escolas nesse sentido que eles vão estar recebendo uma população com uma escolaridade inferior.** (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

É possível depreender destas falas, principalmente da coordenadora do CRAS de Suzano e da equipe da SDTI de Osasco, que a influência deste documento disponibilizado pelo MEC, o Guia

de Cursos FIC, não apresenta efeito unidirecional, seu efeito prático tem sido de parâmetro para a seleção do público dentre o CadÚnico para ingresso nos cursos, mas está previsto que o município possa compor alguns outros critérios de seleção, de modo que, arrisco afirmar, a influência deste instrumento na implementação local está condicionada à avaliação do(a) gestor(a) local sobre seu público e à capacidade de articulação para mediar as expectativas dos(as) usuários(as) e das escolas. Observa-se que o diálogo sobre a conveniência da escolaridade do público entre agentes do território da assistência social, interlocutor municipal e ofertantes é um desafio de implementação, pois o êxito dos objetivos do Programa, de atingir um determinado público, depende da criação de convergências e entendimentos comuns entre esses atores.

Em entrevista, os gestores federais mencionaram a possibilidade de pactuação do Pronatec com a oferta de EJA (Educação de Jovens e Adultos), conforme previsto na legislação. Há inclusive um documento referência<sup>67</sup> disponibilizado pelo MEC sobre essa modalidade do Programa combinada com a oferta de EJA. Segundo dado<sup>68</sup> enviado por gestor da SESEP, 38 municípios pactuaram essa modalidade totalizando 5867 vagas, em 2014.

Sobre a reclamação do Senai da baixa escolaridade do público-alvo, convém mencionar que historicamente a escolaridade tem sido barreira de acesso para a qualificação profissional. Em livro sobre a história da instituição elaborado pelo Departamento Regional do Senai de São Paulo, lê-se o relatório de atividades do curso de mecânica escrito por um dos fundadores da Senai, o engenheiro suíço Roberto Mange:

É interessante, porém, registrar, que a baixa qualidade do ensino público primário apresentava-se como um complicador para o bom rendimento dos alunos, conforme comprova o relatório de atividades do Curso de Mecânica de 1923: "Foram matriculados 14 alunos, sendo 12 sem exame de admissão. Frequentaram as aulas 2 alunos ouvintes. Dos alunos matriculados, apenas 4 concluíram o ano, tendo-se retirado 4 por insuficiência de preparo, 4 por mudança de domicílio desta Capital e 3 por outros motivos. Julgo necessário para o futuro não aceitar diplomas de suficiência, mas exigir exames de admissão, para evitar a retirada de alunos por deficiência de preparo" (Mange, Roberto, 1923). Mesmo voltado para o ensino técnico, Roberto Mange não deixava de apontar, nas entrelinhas, a precariedade do ensino primário oficial. (SENAI, 2012, p. 105-106)

Ainda sobre a escolaridade como barreira – amplamente verbalizada nas entrevistas com as gestoras municipais – como barreira de acesso aos cursos e como barreira de acesso ao mercado de trabalho; o Diretor de Inclusão Produtiva Urbana traz uma perspectiva interessante sobre as

<sup>67</sup> <[http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/2013811152818250pronatec\\_eja\\_documento\\_referencia\\_2013.pdf](http://www.ifrs.edu.br/site/midias/arquivos/2013811152818250pronatec_eja_documento_referencia_2013.pdf)>  
Acessado em 1.04.2014.

<sup>68</sup> Fonte: SISTEC/Relatório Nova Pactuação 2014.

mudanças que vão ocorrendo dentro da instituição Senai e que, segundo ele, guardam relação estreita com o ingresso do público do CadÚnico:

a gente teve a oportunidade de acompanhar o **lançamento da nova metodologia Senai de qualificação profissional** e técnica que acabou incorporando conceitos do Piaget, do Vygotsky... Tu tá falando de uma instituição, assim, que não conheço que falasse de conceitos de educação vinculados a esses pensadores e que agora os caras introduzem dentro da própria metodologia deles de qualificação, acho que isso é um processo. Tu não faria isso por lei, né. Não tem como obrigar: “ah, vai ter que manter o cara que não tenha escolaridade suficiente”, ou que até tenha mas não tem conhecimento suficiente pra acompanhar até o fim. Não tem como obrigar por lei, acho que é um processo que segue sendo construído. **Agora vi com muito bons olhos esse lançamento do Senai: Vygotsky, Piaget, Paulo Freire... Paulo Freire?! Tá entendendo? Tu tá falando de FIESP, de CNI... Pô! Quem ia imaginar um processo desse, com certeza tem a ver com esse processo que a gente está vivendo de Pronatec.** Tem que se readequar! Não pode mais ficar com a mesma metodologia lá quando Getulio Vargas criou o sistema S, sei lá, década de 40 do século passado. Tem que mudar e acho que eles estão mudando. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Na mesma entrevista, este gestor mencionou que a visão estratégica sobre o papel da assistência social nos encaminhamentos do público e nas articulações com outras políticas é fortemente dependente das capacidades locais, inclusive da capacitação e incentivo aos agentes de território responsáveis diretos pela mobilização. O mecanismo que foi desenhado para acelerar a implementação do Pronatec-BSM abrangendo esses agentes, foi o Acessuas Trabalho – objeto de exame da próxima seção.

### **2.3.5 Mecanismos de Controle: o IGD e o Acessuas Trabalho**

Para discorrer sobre os mecanismos de controle do Pronatec-BSM convém um breve incursão sobre os mecanismos desenvolvidos pelo MDS para a coordenação do PBF, porque alguns são bastante semelhantes em sua natureza e propósito. Este incursão necessariamente retoma a discussão sobre federalismo e descentralização das políticas sociais.

Como foi argumentado no início deste capítulo, o Pronatec-BSM está sendo executado na lógica e sob responsabilidades da área de assistência social, a qual está baseada em um modelo de implementação de sistema – o SUAS. A normatização da área, no que tange às responsabilidades e competências entre os níveis da federação - conforme exposto na seção “O PBF entre avanços práticos e institucionais”-, tem sido crescente. Além disso, argumenta Bichir (2011:40), o avanço e os impactos do PBF estimularam o governo federal a traçar metas mais ambiciosas para este

programa, o que inclui sua articulação mais completa com as outras políticas da assistência social e implica em progressivas responsabilidades para gestores(as) locais da assistência social. A autora destaca a rapidez destas mudanças e a dificuldade sobre o tempo de adaptação dos(as) agentes implementadores(as) locais, apesar dos esforços de capacitação e comunicação tentados pelo governo federal. À implementação, entendida como processo de micro-decisões no local que passa por múltiplas mediações e influências, dedica-se esta próxima seção. Uma das mediações é justamente o mecanismo de coordenação que tem exercido influência na execução municipal do Pronatec-BSM: o Acesso ao Trabalho, também esmiuçado na próxima seção.

Gomes (2009 *apud* Bichir, 2011:44) sintetiza três tipos de instrumentos de coordenação que tem permitido ao poder executivo a tarefa de coordenar, em graus variados, a provisão de serviços públicos. O primeiro tipo diz respeito àqueles que restringem a liberdade de gastos, estipulando um mínimo ou um máximo em relação a regras de endividamento, gastos com pessoal etc. O segundo refere-se às normas que definem as competências e atribuições entre os níveis governamentais relativamente ao provimento e à gestão de determinadas políticas públicas e; finalmente, o terceiro tipo refere-se as normas que criam incentivos para que as instâncias subnacionais assumam a responsabilidades na provisão de políticas, especialmente na área social.

Pelo desenho do Pronatec-BSM, as normas de primeiro tipo não procedem, pois não há repasse de recurso para a execução da política em âmbito local.

A norma de segundo tipo, como argumentou Paes-Souza (2013:), foi uma preocupação no âmbito do plano PBSM que estabeleceu, em 2011, Pactos Regionais com o objetivo de firmar compromisso com os(as) governadores(as) na execução do Plano. Em relação especificamente ao Pronatec-BSM, Trogiani *et al* (2012:30) ao avaliarem a distribuição de atribuições sugeridas na legislação e nos documento que orientam a implementação, afirmam que o papel do governo do estado seria o de promover e facilitar a articulação entre o governo federal e o poder público local, além de apoiar os municípios em suas atividades. Entretanto, notam que a legislação não compromete diretamente o governo federal e os governos estaduais em muitas das ações voltadas para a viabilização e a execução do Programa, o que é possível depreender dos termos utilizados em suas atribuições: “apoiar”, “promover”, “acompanhar”. A não vinculação explícita desses atores pode comprometer o equilíbrio de responsabilidades na condução do Programa, concentrando grande parte dos esforços na esfera municipal. E, dadas as desigualdades regionais e as diferenças de capacidades locais, o apoio do governo do estado pode desempenhar papel central no êxito da execução.



Ao ser questionado sobre este tema, os gestores do MDS relatam:

Qual é a parte do estado no processo? Mobilizar os municípios, acompanhar, articular e capacitar os municípios para a execução... Como não tenho isso aqui [São Paulo], vem torto o troço. Se pegar o Rio Grande do Sul ou Ceará, por exemplo, foram os dois últimos que eu fui agora: show de bola! Quando eu bato ali, 10 setores que mais contrataram com os 10 cursos que mais matricularam tudo a ver. Por que isso? Porque ali tu tens o estado que vai e capacita. Nós não temos como, por mais que a gente disponibilize uma capacitação na rede [*web*] e tal, não é a mesma coisa, tu tens que ter ações presenciais para uma sociedade que ainda vive muito do presencial e aí onde não tenho isso, não vai acontecer da mesma forma de onde tem. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

E dependeu muito também do papel dos governos do estado, se eles entenderam isso, se foram ajudar, reuniram os municípios. Fez muita diferença, você vê que as diferenças entre estados desde o começo está muito marcada. O governo do Rio Grande do Sul é sempre o número 1 de matrículas do Pronatec/PBSM. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Houve um movimento ativo por parte da SESEP de buscar parcerias em âmbito municipal para a execução do PBSM, e dentre suas ações, o Pronatec-BSM. Porém, a inexistência de mecanismos formais de vinculação ou condicionamento ao governo do estado no caso do Pronatec-BSM é elogiada por gestores(as) locais, no caso de São Paulo:

a gente não depende do governo estadual, é direto né. A gente pactua direto com o MDS e tem essa ligação diretamente com a escola, então isso facilita muito, não ter né, intermediação do município com o governo do estado. Porque a gente ficaria amarrado com o estado para poder pactuar, aí a gente não precisa. E isso facilita para todos os municípios, em termos até políticos. Assim, se o governo é contrário ao municipal, você vai ter maiores dificuldades para pactuar, talvez. Agora, **isso facilitou para qualquer município independente do partido, como é direto, municípios podem correr atrás das pactuações.** (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

A falta de uma articulação mais ampla entre governos federais, estaduais e municipais, no caso do estado de São Paulo tem a ver, aparentemente, com a variável de orientação política divergente. Este distanciamento tem incorrido em sobreposição de atividades na área de qualificação profissional. O governo do estado de SP mantém o programa Via Rápida para o Emprego, com o mesmo formato do Pronatec-BSM, o diferencial residindo na disponibilização de uma bolsa referente ao valor do salário mínimo. O escopo desta pesquisa não envolveu elementos para sugerir comentários sobre possíveis efeitos desta sobreposição, mas uma das estudantes

entrevistadas também havia sido aprovada em um curso do Via Rápida, mas desistiu pois já havia feito o mesmo curso pelo Pronatec-BSM:

E aí tinha lá, o processo de soldagem TIG. Aí eu fiquei muito feliz porque era o que eu queria fazer. Aí ela fez meu cadastro, só que antes disso eu já tinha feito no Via Rápida também, do estado – fiz inscrição pela internet do Via Rápida e mandaram a cartinha. Aí eu fui lá no Senai, fiz a matrícula, mas aí era o mesmo curso que eu já tinha feito, o MIG. Aí eu fui e falei: não é justo eu fazer o curso duas vezes enquanto tem gente aí que quer fazer. Aí eu fui e falei, não deixa pra quem não fez, fazer, não vou tomar a vaga de outra pessoa. (Edna, 31. Entrevista realizada em Osasco em 04.12.2013)

A sobreposição, no caso do município de São Paulo, é reconhecida pelo ofertante – no caso do Senai -, como uma concorrência que pode dificultar a implementação:

São Paulo sempre foi um caso a parte, pelo porte muito espalhado e em alguns casos, a gente tem programas concorrentes. No caso do governo de São Paulo, a gente tem o Via Rápida, que é o FIC e ele tem o programa “Vence” que é o de curso técnico, equivalente ao Pronatec Ensino Técnico. Então, com eles a operação é mais complexa. É mais difícil, né. (Gerente de Educação Regional do Senai São Paulo, entrevista concedida na cidade de São Paulo em 3.12.2013)

Em relação às normas do terceiro tipo (Gomes, 2009 *apud* Bichir, 2011), que atrelam o repasse ao cumprimento de contrapartidas, as autoras afirmam que elas são criadas a partir de meados da década de 1990 quando há o reconhecimento de que a normatização dos serviços com a definição legal de competências é insuficiente para induzir a execução apropriada. Bichir (2011:47) ressalta que as normas de segundo e terceiro tipo são importantes na indução de comportamentos municipais e estimulam alguma convergência nas ações locais, a despeito dos partidos do governo, como afirmou também o técnico da SDTI de Osasco. Entretanto, o espaço que existe para atuação do governo local varia bastante de acordo com a política considerada.

A hipótese do trabalho de Bichir (2011), de que a revelia da descentralização da implementação, o governo federal, por meio dos mecanismos do CadÚnico e do IGD (índice de gestão descentralizada) mantém um grau forte de controle da política, no sentido de que criam parâmetros fortes de execução local e restringem o espaço para grandes alterações no momento da implementação do PBF no território. A autora ressalta a importância das capacidades institucionais municipais, pois os mecanismos são elementos do processo mais amplo de implementação que abrange decisões, interpretações e mesmo redefinições em nível local.

O Pronatec-BSM, por sua vez, conta com dois mecanismos de coordenação, um direto e um indireto. O direto é o Cadastro Único, como banco de dados fonte para acessar usuários(as) a participarem do Programa, o qual tem sido utilizado, não só pelo Pronatec, mas por diversos programas sociais do governo federal como instrumento eficaz de focalização. O segundo, indireto, é o Acessuas Trabalho que, segundo *site* do MDS: “Busca a autonomia das famílias usuárias da Política de Assistência Social, por meio do incentivo e da mobilização à integração ao mundo do trabalho. Possui, ainda, estreita articulação com o Plano Brasil Sem Miséria, com a promoção de estratégias, ações e medidas de enfrentamento à pobreza, por meio de mobilização de usuários; monitoramento da execução das ações do Programa e articulação com diferentes parceiros e políticas públicas”<sup>69</sup>.

O Acessuas Trabalho consiste em um repasse de recursos fundo a fundo vinculado à ideia de integração no mundo do trabalho. O repasse está condicionado aos municípios que estejam habilitados em no mínimo gestão básica do SUAS; com no mínimo um CRAS implantado e em funcionamento e com adesão de, no mínimo, 200 vagas dos cursos do Pronatec-BSM. Quando provocados a relatar sobre a origem do mecanismo, os gestores federais da SESEP afirmam que a ideia partiu deles e, mais do que a própria utilidade do recurso financeiro concedido para o município, o mecanismo tem o objetivo de clarificar o papel da assistência social na dimensão da integração ao mundo do trabalho. Reproduz-se abaixo um longo trecho da entrevista, em que o entrevistado relaciona a questão das capacidades locais do município no que diz respeito à descentralização da política de assistência, à capacitação dos(as) servidores(as), a relação do IGD com o Acessuas Trabalho e a importância daquilo que chama de “clarificação” do papel da assistência nas ações complementares do PBF quanto à qualificação profissional e à inserção produtiva:

**O Acessuas foi a forma que a gente encontrou pra vincular a inclusão produtiva à assistência social.** Tinha incompreensões na assistência social, na corporação da assistência social sobre o tema da inclusão produtiva.

Primeira delas: a LOAS [Lei Orgânica de Assistência Social] deixa bem claro qual é o papel da assistência social. E, não é, com certeza, fazer curso de qualificação profissional, entendeu? O problema é o seguinte: ao mesmo tempo que tu tens a LOAS, tu tens uma necessidade contingente. Que é o que? Eu descentralizo a assistência social, coloco cada vez mais assistentes sociais nos bairros, eles chegam lá, encontram aquela pobreza toda e querem fazer alguma coisa para ajudar as pessoas... Fazem o que? **Pegam o dinheiro do IGD do Bolsa e pagam cursinho de qualificação profissional.** Tá escrito lá, uma das ações complementares, a primeira e mais importante do BF é justamente da inclusão produtiva. Pegava esse dinheiro e

<sup>69</sup> <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/acessuas/auth/index.php>> Acessado em 19.03.2014

aplicava em cursos de qualificação. Isso tá bem claro no CensoSUAS de 2011 pra cá quando isso começa a ser medido.

Quando a gente foi olhar o que era de fato. Empiricamente já sabia, mas foi só olhar no CensoSUAS de 2012 e ficou claro, entendeu? **É cursinho de tricô, crochê, artesanato e coisa que o valha, numa lógica de complementação de renda. Tá errado isso! Absolutamente errado. Pegando um dinheiro que não é pra isso pra fazer isso e pior, fazendo errado... Por que?! Não entendeu, não é tricô, crochet que vai dar uma empregabilidade de qualquer forma. Vai dar complementação de renda, complementação de renda não tem sentido, porque o BF é essa complementação. Tu tens é que procurar construir autonomia das pessoas construindo condições cada vez melhores de renda pra elas. O Acessuas ele veio justamente pra normatizar isso.** Não pode mais usar dinheiro do IGD pra fazer curso de qualificação. Pode usar sim pra fazer o processo de mobilização, que é o mesmo que tu faz com Acessuas para as ações de inclusão produtiva. E o Acessuas ele vai então para encorporar a política e clareou de vez: Assistência Social, CRAS não pode mais fazer curso de qualificação. É pra fazer mobilização para que quem tenha expertise faça. E a assistência acompanha esse sujeito durante o curso e depois. Porque Pronatec é só meio, né? A inclusão se dá através da carteira assinada, ou microempreendedor, ou Economia Solidária etc.

**O Acessuas, ele clareia. Mais do que o dinheiro que a gente passa, ele serve para clarear o papel da assistência social no tema da inclusão produtiva.** E tanto isso é verdade, que a maioria dos municípios não utiliza o dinheiro do Acessuas e aí tem um outro problema da assistência social. Os caras não sabem gastar o dinheiro! É impressionante, mas os municípios implementam a política do Acessuas, 70% de todas as 800, quase 850 mil matrículas que a gente fez até hoje são nos municípios que tem Acessuas. Só que, se eu for olhar quantos gastaram o dinheiro tem uns 30% só que gastaram o dinheiro. Eles implementaram a política, executaram, bombaram, passaram das metas, mas não gastaram o dinheiro. Se eu for olhar, não é o Acessuas, a assistência social tem dificuldade de gastar o dinheiro. Não é que tenha muito dinheiro. O problema é que se o gestor não olha para essa política como estratégica, acaba que o dinheiro que não passa pelo tesouro e, portanto, antes do prefeito assinar, passa pela assinatura do presidente do conselho e da secretaria de assistência, o olhar que esse prefeito vai ter sobre aquele dinheiro é diferente. Ou nem vai ter, nem vai enxergar. **Tem um problema ainda que é... A descentralização da assistência tá acontecendo, tá cada vez mais forte. O problema é que ainda falta capacitação principalmente da área financeira dos municípios para gastar o dinheiro.** O pessoal vibra por ter dinheiro, aí o pessoal vai e... não gasta! (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Outro destaque importante desta fala pode ser depreendida da visão estratégica deste gestor de criticar os cursos tradicionalmente associados ao universo feminino e à assistência social “cursinho de tricô, crochê, artesanato” como não pertencentes ao que entende por qualificação profissional. O gestor advoga que a qualificação deve ser provida por quem tem “expertise”, essa expertise por sua vez, estaria garantida pelo MEC via homogeneização, unificação e universalização da oferta pelo Pronatec.

O diretor de acompanhamento do PBSM, gestor da SESEP, conta a história de aprovação do instrumento Acessuas e a motivação inicial para sua elaboração:

E aí veio uma ótima ideia que a Assistência topou que é o Acessuas Trabalho. Que é o seguinte: se você vê a atribuição, a tipificação do serviço de assistência social, você vê uma enormidade de coisas. Assim como agente comunitário de saúde, todos os agentes de território, eles acabam tendo um livrão de responsabilidades que é muito difícil de cumprir ou de dar prioridade. **Então, a gente pegou... tinha lá já essas responsabilidades de inclusão produtiva de famílias mais pobres. A gente falou, ó, vamos incentivar, colocar uma luz nessa responsabilidade. Como a gente faz isso? A gente criou o Acessuas Trabalho que é uma remuneração pro assistente social para que ele faça a mobilização do público mais pobre para acessar as vagas disponíveis do Pronatec-PBSM do seu município.** Então, a gente falou assim, “ó, eu sei que está na sua atribuição, mas eu quero que você faça isso com carinho, então eu vou te pagar por isso”. Aí, a gente paga pela matrícula, paga pela completude do curso. Uma remuneração variável aí, mas a grande parte, 80% é para o cara mobilizar, efetivar as matrículas previstas naqueles municípios. Então, foi uma experiência importante, a gente conseguiu organizacionalmente dar foco. Então, a primeira preocupação foi essa, quando a gente desenhou isso com o sistema S e com o IF, falamos ó: **temos as vagas que a gente precisa, será que a gente tem quem faça o nosso público acessar? Não adianta nada a gente ter as vagas e o nosso público não chegar. Bom, quem pode articular isso? A assistência social, vamos bolar uma forma de isso acontecer.** O secretário (Tiago Falcão) que apresentou o Acessuas Trabalho a primeira vez, acho que foi março de 2012, que ele apresentou na CIT, a Comissão Intergestora Tripartite [da assistência social], tomou porrada pra caramba. Porque assim, a CIT tem todo o conhecimento de assistência social específico, tem a questão do 'chão' que a gente aqui em Brasília está muito distante. Então, qualquer proposta é difícil de ser aprovada lá, debatemos muito, conversamos muito. A assistência social foi muito parceira aqui na Secretaria de Assistência; aí aprovaram na CIT apesar de bater, assim, foi uma batalha em que saiu todo mundo meio arranhado, mas a gente ganhou. Tanto que a gente não sabia como isso ia acontecer em campo, né, e a primeira leitura do primeiro ano foi, vamos testar, começar com orçamento baixo, alguns municípios. Tanto que o recurso por matrícula, era muito alto, por unidade. Então, valia muito a pena para assistência social do município investir nisso. **A gente viu também que tinha uma demanda reprimida dos próprios assistentes sociais, né. Que na abordagem de fortalecimento de vínculo no CRAS, chega uma família com uma série de carências. O assistente social ele entende essas carências e algumas vezes ele tem poucas armas, tem poucas ferramentas para dizer, ó, pra esse problema você faz isso... O Pronatec, o cara tem uma vaga que você acessa ali, o cara chegou com problema de trabalho, “ó, cara, pra você eu tenho uma solução. A assistência adorou ter essa oportunidade.** (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Segundo Bichir (2011:115), o IGD consiste em uma importante inovação surgida no governo Lula de criar parâmetros para o repasse de recursos federais para auxiliar a implementação do PBF nos municípios. Como explicitado pelo gestor (Diretor de Gestão e Acompanhamento do Plano Brasil Sem Miséria), o Acessuas Trabalho segue a mesma lógica do IGD de funcionar como uma estrutura de incentivo aos município e aos servidores(as) para o êxito da implementação do Programa numa lógica de articulação com as políticas organizadas pelo SUAS. O IGD existe na modalidade municipal e estadual, Bichir destaca que estes instrumentos podem ser considerados importantes mecanismos na coordenação dos papéis dos três níveis da federação.

O Acessuas Trabalho, por enquanto, existe apenas na modalidade municipal, de forma que não pode ser atribuída esta característica de coordenação dos três níveis da federação, ainda que o documento<sup>70</sup> que explica o Acessuas Trabalho no *site* do MDS discorra sobre a divisão de tarefas entre governo federal, municipal e estadual. O Acessuas Trabalho – do que se pode depreender da fala dos gestores entrevistados – surge inicialmente vinculado a uma necessidade muito imeditada do Pronatec-BSM de conseguir fazer com que público da assistência social (do CadÚnico e do BF) acessasse os cursos de qualificação pagos pelo MEC e pactuados entre MEC e MDS na meta de um milhão de matrículas de cursos FIC no âmbito do PBSM. Outra gestora da SESEP, em teleconferência ao canal do MDS no *YouTube* também afirma que foi a necessidade de “fazer nosso público chegar” aos cursos que motivou a criação do Acessuas Trabalho<sup>71</sup>. Dado que a SESEP tem caráter extraordinário, o mecanismo também pode ser interpretado como potencialmente garantidor do fluxo intersetorial do Programa após a extinção desta Secretaria.

Como foi demonstrado na seção sobre os Instrumentos Legais que embasam o Programa, destacou-se a Lei nº 12.816 de 05.06.2013 que, dentre outras disposições, institui que “será estimulada a participação de mulheres beneficiárias dos programas de transferência de renda nos cursos oferecidos pelo Bolsa-Formação”. Entretanto, além da presença contingente das mulheres – maioria das titulares do PBF e da previsão de integração com outros programas de assistência, como o Brasil Carinhoso – não foram encontrados outros mecanismos que induzam objetivamente esta participação de maneira a combater as desigualdade de gênero e a divisão sexual do trabalho, nos marcos que foram discutidos no primeiro capítulo. Ainda que quando contabilizadas a totalidade de matrículas, 66%<sup>72</sup> do público do Pronatec-BSM nacionalmente seja constituído por mulheres, quando fazemos esse exame por curso (ver tabelas dos cursos nos anexos) dos casos analisados, a segregação por gênero a depender do curso é alarmante.

No documento de orientação do Acessuas Trabalho, para a gestão municipal, a palavra “mulher” aparece três vezes, duas vezes na exposição do Programas Mulheres Mil e uma vez como parte do público prioritário:

Famílias e indivíduos com perfil do Plano Brasil Sem Miséria;

- Pessoas com deficiência beneficiárias do BPC\*\*;
- Jovens egressos do serviço de convivência para jovens;
- Pessoas inscritas no CADÚNICO;

<sup>70</sup> <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/acessuas-trabalho-8-3.pdf>> Acessado em 01.04.2014.

<sup>71</sup> Margarida Mugumba – Diretora Adjunta de Inclusão Produtiva Urbana da SESEP, vídeo disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=GnTzVYMdqKY>>. Acessado em 01.04.2013

<sup>72</sup> Referente às matrículas nacionais de 2013, dados disponibilizados em apresentação pelos gestores do MDS.

- Egressos do sistema socioeducativo;
  - Famílias com presença de situação de trabalho infantil;
  - População em Situação de Rua;
  - Famílias com crianças em situação de acolhimento provisório;
  - Adolescentes e jovens egressos do serviço de acolhimento;
  - Indivíduos e famílias moradoras em territórios de risco em decorrência do tráfico de drogas;
  - Indivíduos egressos do sistema penal;
  - Beneficiários do Programa Bolsa Família;
  - Pessoas retiradas do trabalho escravo;
  - **Mulheres** vítimas de violência;
- (Documento de Orientações técnicas do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho<sup>73</sup> também chamada de “Cartilha”, 2013:10).

Conforme sintetiza Bichir (2011), a necessidade por maior integração e a demanda por possibilidades variadas de inclusão produtiva já vem há alguns anos circulando como demanda da assistência social dos municípios e nas discussões sobre o Bolsa Família. Igualmente, na entrevista com ambos os gestores do MDS, eles afirmam a demanda reprimida da assistência por ações mais contundentes no âmbito da qualificação, fato que, em parte, explica o sucesso e a rápida disseminação do Pronatec-BSM em âmbito nacional. Retomo a afirmação de Bichir (2011:161) que, em 2009, pelo menos 73.2% dos municípios brasileiros executavam ações de qualificação. Nas palavras da autora:

Contudo, cada vez mais os desafios impostos pela própria evolução do programa [PBF] são mais complexos, envolvem a articulação dos programas de transferência com a política de assistência social como um todo e também a articulação com outras políticas sociais e com iniciativas de geração de emprego e renda (IPEA, 2008; Jaccoud, Hadjab e Chaibub, 2009). Para que esta evolução do PBF de fato ocorra, ou seja, para que de fato os programas de transferência de renda sejam inseridos no âmbito de uma rede de proteção social mais ampla, são necessárias capacidades institucionais locais nada triviais, uma vez que há desafios múltiplos – políticos, técnicos, logísticos, referentes aos recursos humanos – a serem enfrentados pelo governo local. (Bichir, 2011:127).

Em relação propriamente ao controle do governo federal sobre o Pronatec-BSM, arrisco afirmar que o espaço de atuação para os municípios na implementação do Programa foi propositalmente ampliado na lógica da descentralização para o atendimento mais direto das necessidades locais e para dinamizar a implementação – esta dependente dos recursos e da capacidade de articulação com outros setores do plano municipal. O Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM verbaliza desta maneira ao discorrer sobre a escolha dos cursos pelos municípios:

<sup>73</sup> Disponível em <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/documentos/Acessuas.pdf.pagespeed.ce.cxceHLpxwy.pdf>>

O que a gente quer dar para o município são ferramentas. São armas para que ele tenha seu próprio planejamento / posicionamento para ele conseguir negociar com Senai-Senac. Não acho que dá pra gente fazer daqui centralizado, **já foi o histórico de políticas públicas de a gente achar que sabe se tem que ter curso de eletricista em Francisco Morato ou... não, né! Tem que ser do município [a prerrogativa], a gente tem que fortalecer o município para pensar isso...** E não é a assistência social. A assistência social não tem a vocação para isso, seria a secretaria de trabalho, desenvolvimento econômico, esse tipo de coisa, que tem que ter pelo menos um entendimento dos bairros, onde estão as suas unidades, o que elas podem oferecer... Facilitar transporte, facilitar acesso a vaga. De quanto mais equipamentos a gente tiver informação, equipamentos como o SINE, esse tipo de coisa, é isso que tem ser o município, para ele fazer. O que a gente pode fazer é facilitar o uso de ferramentas, hoje a gente tem ferramentas, mas ainda não são tão utilizadas. Ter um módulo aí, o prefeito quer ver o que tem, “o que eu vou estudar no meu município?”. **Ele vai atrás, ele define a lista dele, mas é muito difícil a gente do governo federal interferir de uma maneira mais definitiva e nem acho que teria benefício, acho que daria mais prejuízo mesmo.**

Sempre tem o dilema de autonomia e desigualdade, né, em qualquer política federativa, se eu tiro autonomia pelo engessamento das regras, eu trato com equidade num equilíbrio; se eu deixar sem regra, o bom vai ser melhor e o pior vai ser pior ainda, então é difícil... Mas nesse caso, acho que não. Acho que tem dar as ferramentas e a atribuição é deles mesmo. O que dá pra fazer é através de consórcios, um fórum... E tem lugares que o governo estadual pode fazer isso mais fortemente também. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

A execução do Acessuas Trabalho pode ser terceirizada – e esse é o caso de Suzano que contratou uma Fundação – ou usada na própria equipe dos CRAS. O instrumento também prevê maior remuneração para a inclusão de pessoas com deficiência.

Segundo percepção dos gestores federais entrevistados, é possível que com a consolidação do Acessuas Trabalho, os critérios que condicionam a adesão sejam progressivamente sofisticados: vinculando o repasse talvez ao número de pessoas egressas dos cursos, e não somente ao número de matrícula e/ou; vinculando o repasse à criação de instâncias participativas regionais ou locais com setores da sociedade civil, inclusive com o setor privado, e com outros setores do governo municipal e estadual fomentando a cooperação intergovernamental e incentivando a participação de mais atores (e atrizes) no processo mais amplo de promoção social<sup>74</sup>.

Enquanto instrumento de mobilização e acompanhamento do público para a inclusão produtiva, inclusive para a o Pronatec-BSM, é possível afirmar que o Acessuas Trabalho guarda grande potencial para interferir sobre a dimensão do gênero – no sentido de combater desigualdades – na implementação local de políticas vinculadas ao mundo do trabalho.

---

<sup>74</sup> Outra possibilidade seria analisar o Acessuas Trabalho como catalisador ou indutor de intersectorialidade, porém a falta de uma série histórica e o escopo da pesquisa não permitiram que avançasse a pesquisa neste campo. O programa Acessuas Trabalho está desenhado para durar até 2014, uma pesquisa que comparasse a utilização do recurso em diferentes municípios poderia fornecer informações preciosas sobre a pertinência deste tipo de dispositivo como indutor da intersectorialidade na implementação de políticas no plano municipal.



## ***2.4. Alguns comentários: a importância das experiências subnacionais e das metas físicas do PBSM***

As entrevistas com todos os gestores partiam da mesma pergunta: “Como começou o Programa? Você poderia me contar um pouco a história mesmo, como foi acontecendo...”. Este início - inspirado na metodologia de entrevista-conversa proposita por Spink (2001) - trouxe histórias aparentemente díspares, mas todas conectadas ao fornecerem inteligibilidade entre a ação dos(as) executores(as) e a realização do Programa.

Destas histórias, foi possível identificar dois fatores que desempenharam papéis chave para “tirar o Programa do papel”: (1) o acúmulo das experiências subnacionais, em termos da bagagem dos(as) gestores(as) e de acomodação institucional - e (2) as metas físicas de matrículas vinculadas ao PBSM, que vão se tornando metas de todos os participantes da implementação: SESEP, instituições ofertantes e prefeituras. Os “braços” territoriais dessas instituições implementadoras atreladas às suas hierarquias internas (que ultrapassam o escopo do Programa e já existiam antes desse) vinculadamente às metas físicas aparecem como fatores fundamentais para a viabilização do Programa.

O Diretor de Acompanhamento e Gestão do PBSM relata que para a meta geral do governo federal de 8 milhões de matrículas pelo Pronatec em quatro anos, o MEC, na figura da SETEC, sentou à mesa para negociar com o sistema 'S' em posição vantajosa: o sistema S tinha uma dívida tributária impagável (e “incobrável”, nas palavras do gestor). Dessa forma, os termos do acordo seguiram as condições do MEC:

O que fez parte dessa negociação foi: - Ó, a gente não quer só esses cursos... E a gente não quer só o curso no período da tarde quando a escola está livre, a gente quer curso à noite, todo dia na semana, com material, desse jeito. E você [sistema S] vai ter a responsabilidade de matricular, de administrar o recurso de transporte e alimentação. Então, a responsabilização disso que foi sendo combinado ao longo com o Senai-Senac e com os IFs [...]. Foi uma formulação... Isso pras 8 milhões de vagas, né, para o Pronatec como um todo. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

A continuação do relato deste gestor menciona o elo frágil do MDS com o MTE para o preenchimento de 1 milhão de vagas pelo público atendido pelo MDS por meio do PBSM e o aumento da estrutura da SESEP indo para o “corpo a corpo” na implementação do Programa, como mencionado na seção sobre o Plano Brasil Sem Miséria. Ou seja, na visão deste gestor, a partir do

acordo MEC-Sistema S, que garantia a oferta das vagas, a urgência do cumprimento da meta física de 1 milhão de matrículas acordada entre MEC e MDS mobilizou a SESEP para sensibilização e adesão dos municípios e estados, para que estes, por sua vez, encaminhassem o público para as matrículas e garantissem a matrícula nos cursos. Esse mesmo gestor relatou que inicialmente o Pronatec-BSM não era pensado como “essa ponta de lança” como se constituiu, mas era uma dentre outras iniciativas de inclusão produtiva urbana previstas no Plano.

O gerente de educação regional do Senai, além de ter participado da regulamentação do Programa no primeiro semestre de 2011, relata que recebeu diretrizes do Departamento Nacional do Senai para o cumprimento de metas no estado de São Paulo relativas ao Pronatec-BSM e a outras modalidades (com outros ministérios) de Pronatec.

O começo fundamentalmente, quem acabou divulgando mais foram os ofertantes, né. Porque a gente tinha a oferta e **o Senai tem um nacional muito articulado, isso em um prazo muito curto a gente conseguiu entender o que era o Pronatec em âmbito nacional, repassar para todos os estados, porque a gente tem uma articulação forte, sempre teve forte, independente de Pronatec, a gente aproveitou isso.** [...] o Senai e o Senac principalmente foram as instituições que levaram todo o conhecimento para as prefeituras, para os órgãos do exército, aqui no caso de São Paulo, para as delegacias regionais do trabalho... enfim pra todo sistema. A gente tinha a informação e foi divulgando. Esse foi o começo um pouco da história e aí, claro, a gente foi esbarrando em algumas dificuldades. Onde tem prefeitura que abraçou o Programa de cara, foi mais fácil da gente articular. Claro, isso avançou em função de quanto os demandantes localmente conseguiram se envolver e trabalhar articuladamente. Em algum locais isso também foi mais fácil pra nós, em função do nosso trabalho, já tínhamos trabalho com algumas prefeituras, de certa forma, em algum local mais forte, a gente já tinha em alguns locais parceria com a prefeitura e em alguns locais muito forte. Isso, claro, foi mais fácil de fazer a introdução do Pronatec. (Gerente de Educação Regional do Senai São Paulo, entrevista concedida na cidade de São Paulo em 3.12.2013)

O coordenador pedagógico da escola Senai de Suzano corrobora esta fala relatando o “efeito cascata” ao responder a pergunta sobre as metas:

Começou desde 2012, junho de 2012, final do primeiro semestre. Para começar o Programa... Foi uma orientação que veio do Senai estadual. Foi efeito cascata, o Senai nacional, acertou com Senai de São Paulo e o Senai de São Paulo reuniu as escolas. Foi uma reunião específica para isso, para apresentar o Programa. E, a partir daí as comunicações foram constantes para dar os parâmetros para a gente poder fazer funcionar o Programa. (Coordenador pedagógico Escola Senai “Luis Eulálio de Bueno Vidigal Filho”. Entrevista realizada em Suzano em 20.12.2013)

O coordenador relata ainda os dispositivos internos da instituição Senai para o cumprimento das metas de transferir as vagas conforme as capacidades da escola e o desempenho apresentado no último período:

[coordenador]: Tudo isso é meta estabelecida pelo departamento estadual. Então, **o MEC fecha com o Senai [nacional] uma meta federal, essa meta federal é fracionada entre os departamentos estaduais e os departamentos estaduais fracionam entre as escolas**, já pensando de acordo com a capacidade da escola, a oferta que ela já tem de cursos FIC, são fatores que fazem com que o departamento estadual faça uma divisão nas vagas para cada escola. E agora também eles já têm um histórico do Pronatec, entendeu? Então com base no que você já fez, já faz uma previsão do que você é capaz de fazer daqui pra frente.

[Melina]: Como é a pressão para cumprir a meta, porque não tem custo financeiro se não cumprir...

[coordenador]: **Tem o custo de descumprir um acordo com o governo federal. Financeiro não tem custo, mas tem o custo de não honrar um compromisso e o Senai não quer fazer isso. Até por questões políticas também. Mas existe uma pressão forte para honrar o compromisso estabelecido.** Como a gente tem várias escolas, o que acontece, eu sei que acontece, **é que se alguma escola tem alguma dificuldade, ela comunica e o excedente dela é passado para outras unidades**, pode acontecer. Pode ser, **ter unidades que estão em franca evolução e consegue fazer uma parceria bem legal com a prefeitura, a prefeitura demanda mais e ela pode chegar para o departamento estadual e dizer “olha, tem necessidade de abrir mais turmas” e o departamento estadual que faz o controle das escolas que não tão conseguindo e faz esse repasse, faz essa autorização.** (Coordenador pedagógico Escola Senai “Luis Eulálio de Bueno Vidigal Filho”. Entrevista realizada em Suzano em 20.12.2013)

O compromisso de cumprir o acordo tem a ver também com as receitas do sistema S advindas do pagamento dos cursos pelo MEC. Conforme relatam ambos os gestores da SESEP entrevistados, o pagamento dos cursos é padronizado independente do tipo do curso, o que pode gerar uma margem de ganho para os ofertantes quando ofertam cursos com menos despesas de materiais e outros custos<sup>75</sup>. Independente da margem de lucro em relação aos cursos, os sistemas nacionais de aprendizagem, além das contribuições compulsórias de seus mantenedores, obtém seus ganhos da venda de cursos para empresas, governos e particulares. Antes do Pronatec, os principais consumidores destes cursos eram as próprias empresas e as pessoas, privadamente.

A coordenadora pedagógica do Senai de Osasco relata que a escola, nesta cidade, não tinha um histórico de contato com o poder público e que a orientação para que se construísse essa relação veio do Senai estadual (Departamento Regional Senai-SP) justamente para viabilizar o Pronatec. É possível perceber que houve uma mobilização interna na instituição Senai que envolveu o

---

<sup>75</sup> Esta padronização do custo por curso (o MEC paga R\$10,00 a hora-aula por aluno independente do tipo de curso) apareceu em mais de uma entrevista como uma questão polêmica sobre os lucros do sistema S advindo deste desenho do Programa.

Departamento Nacional, os Departamentos Regionais (estaduais) e as escolas para a realização do Programa:

As informações vieram do próprio governo federal para o Departamento Nacional do Senai e depois foram sendo repassadas para os departamentos estaduais, aqui, no caso, o Senai-SP. Depois essas informações foram passadas para a escola. **As informações do Pronatec têm vindo por partes. No início todos tinham um pouco de dúvida em relação à implementação do Programa. Ele passou por diversas modificações, diversas adaptações para viabilizar o processo.** No começo nós tínhamos orientações do Departamento Regional: falavam que poderiam ser feitos contatos, para falar com pessoas de contato entre diversos demandantes, possibilidades, por exemplo: devíamos contatar a prefeitura para o atendimento do MDS, as delegacias regionais do trabalho para o atendimento do público do MTE e assim por diante. Vieram algumas informações sobre esses contatos e nós também começamos a procurar quais eram os setores de atuação dentro das prefeituras, no caso do MDS por exemplo, os setores de proteção social das prefeituras da nossa região de atuação. **Como a gente, Senai, atende muito as empresas e o público diretamente, não tínhamos ligação história forte com as organizações da prefeitura, dos setores governamentais. Muitos dos contatos inicialmente foram feitos por meio de pesquisa na internet, no site das prefeituras mesmo, pra gente ver qual era a área de ação social, quem era o(a) responsável. Pegava o telefone e naquela época ligávamos pra eles.** (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

Uma característica comum das escolas Senai de Osasco e de Suzano é que são consideradas pólos regionais: atendem o público de uma série de municípios além do público do município em que estão instaladas. Esta capacidade de pólo regional também foi aproveitada para o contato com as prefeituras e a viabilização do Pronatec-BSM. Atualmente Osasco atende para o Pronatec-BSM 13 prefeituras<sup>76</sup> e Suzano quatro<sup>77</sup> prefeituras. Segundo avaliação do gerente regional de educação do Senai-SP, o início do processo de implementação do Programa foi facilitado nas escolas que já tinham relação com a prefeitura. Dessa relação com a prefeitura, em um contexto de região metropolitana, o aprendizado com um município auxilia na implementação do Programa para contato e execução com outros municípios. No caso de Osasco, a coordenadora relata esse processo sublinhando o protagonismo deste município (sede da escola) desde o início, ainda em 2011:

Aí nós marcamos uma reunião e pensamos que viriam um ou, no máximo, dois representantes... E veio um grupo de umas 10, 12 pessoas de diferentes níveis hierárquicos [da prefeitura], desde a coordenadora da diretoria de Transferência de Renda e diversas pessoas da ação social, pessoas ligadas ao Portal do Trabalhador, técnicos e técnicas da prefeitura. **E, na verdade, eles nos deram praticamente uma aula de Pronatec**, tanto assim que eles tinham uma apresentação pronta

<sup>76</sup> Caieiras, Carapicuíba, Cotia, Embu das Artes, Embu Guaçu, Franco da Rocha, Itaperecerica da Serra, Juquitiba, Osasco, São Loureiro da Serra, São Paulo, Taboão Paulista, Vargem Grande Paulista. Informação da entrevista com a coordenadora pedagógica da escola Senai de Osasco.

<sup>77</sup> Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Poá e Suzano. Informações da entrevista com o coordenador pedagógico da escola Senai de Suzano.

naquele dia fomos até pro laboratório de informática [...] e passaram também pra nossa equipe pra que a gente conhecesse um pouco mais o Programa. (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

As limitações e potencialidades deste atendimento pela mesma escola de mais de um município nos leva necessariamente à discussão sobre as questões metropolitanas: desde o impasse sobre o valor do recurso do auxílio-estudantil para cobrir os gastos com deslocamento mais longos, até às diferentes capacidades municipais para implementação do Programa passando pela disputa das vagas dos cursos que se escasseiam quanto mais municípios aderem e pactuam com a mesma escola, onde a estrutura física da escola – que determina sua capacidade de atendimento - se mantém a mesma. Inicialmente esta não era uma preocupação central no desenho da pesquisa, porém, o mergulho no campo somado aos diversos relatos de estudantes e gestoras locais sobre a questão do deslocamento e sobre a dificuldade destas escolas de coordenar a demanda de diversas prefeituras; fizeram-me incluir a reflexão sobre as especificidades do território metropolitano para a implementação de políticas federais que preveem esta relação direta município-ministério e a ausência de espaços democráticos ou de poderes coordenadores (a figura do governo do estado, por exemplo) no território para o diálogo e, quiça, a cooperação entre as unidades locais.

Outra história sobre o início do Pronatec-BSM também trouxe muito diretamente a questão metropolitana e a importância das experiências subnacionais. O Diretor de Inclusão Produtiva Urbana, quando instado a responder sobre as origens do Programa, relatou sua experiência na Superintendência do Ministério do Trabalho, no Rio Grande do Sul (RS), na implementação de um programa de qualificação em parceria com o Senai para o público do PBF da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Como eu fui parar na inclusão produtiva urbana...? Eu sou oriundo da área do trabalho. Eu fui nos últimos anos aí, antes de ir pro MDS, eu fui durante 9 anos consecutivos Superintendente Adjunto do Ministério do Trabalho no Rio Grande do Sul. E, é exatamente deste período que vem a minha experiência com o tema da qualificação profissional associada à assistência social.

Em **2009**, o presidente Lula criou um programa chamado “Próximo Passo”. O “Próximo Passo” era um **programa focado em capacitar o público do PBF** – e só do PBF, não do Cadastro Único, apenas do Bolsa Família – para dois setores econômicos, **para a construção civil e para o turismo**. Este programa era uma parceria entre o MDS, o MTE e era coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Daquela feita, o MTE usou da sua lógica tradicional de contratação de entidades para a execução da qualificação profissional. Na verdade passou a ser um Planseq – Plano Setorial de Qualificação -, tinha um nome específico, Plano Setorial de Qualificação Bolsa Família. O apelido era “Próximo Passo”. O MTE optou por fazer a forma tradicional de contratação deles que era fazer chamadas públicas onde participavam ONGs das mais variadas e o próprio sistema S... Participava todo

mundo, tivesse ou não tivesse expertise na qualificação profissional, quer dizer... Então, naquela chamada pública feita aqui em Brasília feita para o “Próximo Passo”, acabou que a grande maioria das vagas dos estados foi destinada às ONGs as mais variadas, não vem aqui citar o caso. **A gente no RS, na Superintendência lá, na época era delegacia regional do trabalho, a gente bateu o pé, dizendo que nós aceitávamos, mas que a gente, nós só topávamos se, no caso da construção civil, fosse o Senai e, no caso do turismo – que era o outro setor econômico que estava sendo feita a chamada pública -, que fosse o Senac.**

Acabou que foi feita uma negociação com o ministério e metade das vagas, 10.720 na época ficou pelo Senai, mas a outra metade, do turismo, foi aí para uma ONG e que acabou dando um monte de confusão, uma ONG aqui de São Paulo inclusive chamada 'Oxigênio'.

**Bem, como nós estávamos falando de BF, eu precisava... Não adiantava abrir inscrições para as pessoas virem. Então, qual foi a primeira ação que a gente fez? A primeira ação que a gente fez no RS: foi chamar exatamente a Secretaria de Assistência Social. Em um período onde 'trabalho' e 'assistência social' não conversavam entre si. Aliás, têm dificuldade de conversar em vários lugares ainda. O MTE até agora não entendeu bem o papel dele nesse processo. Mas já na base, na ponta nos municípios isso já tá ocorrendo muito melhor. Já tá tendo conversa. Então, o que a gente foi fazer? Eu fui em cada um dos doze municípios da região metropolitana de Porto Alegre, não conversar com o secretário do trabalho, mas conversar com a secretária da assistência social e foi por onde a gente articulou a mobilização do público. O resultado disso foi fantástico! Porque das 10.720 vagas da construção civil a gente preencheu quase 9 mil, sendo mais de 80%, praticamente só mulheres porque... não era uma obrigação, mas era uma contingência, as mulheres eram titulares do cartão do BF, porque era uma ação muito focada BF, então isso, quase 90%, por baixo 80% delas, portanto mais de 700, não só fizeram o curso como foram contratadas. E todo processo que hoje é o Pronatec em nível nacional, a gente empiricamente fez lá. Na verdade é isso, para gente construir um trocinho tão simples igual isso aqui que é um passo-a-passo [mostra a Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria], tínhamos construído lá só experimentando... É isso aí, funcionou, entendeu? Chama os empresários pra discutir: - Tu precisa de trabalhadores? Até tenho trabalhadores mas são mulheres... No RS, machismo e barará. Vou qualificar, mas eu vou qualificar mais mulheres.... Tu quer? Tá a fim? Nossa, os empresários... Tava um *boom*, continua um *boom*. Naquela época tava ainda um *boom* não era da construção pesada, era da construção do Minha Casa Minha Vida, de financiamento habitacional, quer dizer, era a construção civil mais leve, né... Os caras loucos por trabalhadores, eles faziam qualquer negócio. Eles foram comigo pra dentro das salas de aula par motivar o público. A gente fazia assembleias de mulheres do BF chamadas pela assistência social, fazia assembleias nas cidades com um monte de mulheres... Dizia o que significava aquilo... E foi um negócio muito legal! Porque muita gente entrou assim... (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)**

No trecho reproduzido da resposta do gestor é possível observar seu atentamento ao modelo de contratação para a qualificação, à necessidade de articulação da assistência social com o setor do trabalho e com a sociedade civil e, também, à especificidade do público do Bolsa Família em relação ao gênero – aspectos que estavam presentes em sua experiência como Superintendente, que marcam sua trajetória e influenciam a configuração atual do Pronatec-BSM - de abrangência nacional – principalmente no que tange ao seu entendimento i) sobre a lógica conceitual do

Programa; ii) sobre os desafios de implementação já esperados<sup>78</sup> e, finalmente, iii) sobre seu próprio papel como articulador no atual cargo de Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM.

Os desafios do trabalho intersetorial na administração pública não são exclusivos do nível municipal, a articulação intragovernamental no nível dos ministérios tão pouco ocorre facilmente. Na introdução deste trabalho mencionou-se a campanha midiática "Mulheres que Inovam" promovida pela Secretaria de Políticas para as Mulheres para incentivar a presença de mulheres em cursos associados ao universo masculino. Entretanto, nenhuma gestora ou gestor entrevistado(a) das prefeituras<sup>79</sup> e da SESEP<sup>80</sup> demonstraram conhecimento aprofundado sobre a campanha. Ao mesmo tempo, há claramente a preocupação tanto sobre as causas de evasão:

Bom, quando a gente começou a construir o Pronatec, tinha alternativas sempre voluntaristas, tipo de uma instituição abrir espaço para ficar com as crianças enquanto mulheres estiverem no curso, mas não é expertise dos ofertantes cuidar de criancinhas. Com o advento do Brasil Carinhoso, foi possível a gente vincular esse tema com o tema da educação infantil. Então, hoje nós pagamos para as prefeituras para cada vaga preenchida por criança do BF, a gente paga 50% a mais que o MEC paga por cada vaga por creche pública ou conveniada, o MEC paga entorno de 2700 reais, a gente paga mais 1350 se esta vaga por preenchida por alguma criança do BF. Intenção disso: **falta creche pra mulher deixar a criança pra poder fazer o curso, mas não só fazer o curso, pra depois poder trabalhar**. Então, tu faz um programa público específico pra dar conta disso e não vinculado a outro programa, entendeu? É UM programa. Esta parte do Brasil Carinhoso que repassa recursos pra ampliar o número de crianças em creches do BF. Esse ano vão ser entorno de 600 milhões de reais, mais de 400 mil crianças atendidas. Claro que isso ainda não tá casado só com os cursos de qualificação, mas que ajuda, ajuda. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Quanto à necessidade de desconstrução de estereótipos sobre os cursos:

Mas acho que é um problema cultural. Olha só a política nacional: aqui nós estamos falando de inclusão produtiva, nós não estamos olhando pro foco se a função é ou não mais possível de ser preenchida por mulheres ou homens. Isso quem faz é a cultura. Se eu formo mulheres para trabalhar numa determinada função, é porque elas estão bem formadas, estão tão bem formadas quanto os homens porque fizeram o mesmo curso. O que precisa fazer, precisa quebrar culturas: tipo, mulher na construção já é um negócio aceito aqui em São Paulo, muito aceito. A capital de SP, por exemplo, 14% de todos os trabalhadores contratados na construção civil são mulheres, número enorme. Agora, se eu for olhar boa parte das cidades do RS, embora toda a experiência que te falei aí, tu vai ter cidade que não vai contratar mulher de jeito nenhum, mesmo que as forme. **Aí o que acaba acontecendo, porque mulher vai fazer um curso se ela sabe o cara não vai contratar, ela não**

<sup>78</sup> “Bem, como nós estávamos falando de BF, eu precisava... Não adiantava abrir inscrições para as pessoas virem” (*Ibidem*).

<sup>79</sup> Barueri (10.12.2013), Francisco Morato (28.11.2013), Guarulhos (04.12.2013), Osasco (26.11.2013) e Suzano (05.12.2013)

<sup>80</sup> Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza.

**vai fazer.** Porque ali quando ela está buscando, fazendo o curso, está buscando uma melhoria na condição de vida dela. E, melhoria na condição de vida dela pode ser sim fazer curso de manicure-pedicure. E, pode ser muito inclusive, porque ela vai poder continuar podendo cuidar dos filhos. É cultural, as mulheres querem cuidar dos seus filhos. [...] Classe média tem como sustentar, tem marido, paga alguém pra cuidar. A mulher pobre vai ficar cuidando do filho, vai fazer o que? Vai ser manicure/pedicure e ainda vai ter tempo pra cuidar dos filhos porque vai abrir o atendimento em casa. Às vezes a gente olha pra isso com desdém, mas dá muito dinheiro.

[Melina]: Tudo bem, você tem razão. Mas também não é uma forma de reforçar estereótipos?

[Diretor]: Ah, mas eu não pretendo resolver todos os trabalhos da humanidade com o Pronatec-BSM! Acho que eles existem, mas quando a gente faz um movimento desse de mostrar que tem muita mulher etc. Por exemplo, tu viste o filmezinho [filme promocional do PBSM]? Mulher na construção, **na fotografia lá da comemoração de 10 anos do BF, o destaque lá foi pra quem uma mulher que era ferreira-armadora. Tô trabalhando cultura tá me entendendo?**

[Melina]: E possibilidade de cotas nos cursos?

**Mas se um Lula e uma Dilma pegam a mulher que é ferreira-armadora abraça, beija, tira fotografia e etc. Tu vai empurrando a cultura das pessoas.** (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Na próxima seção é apresentada a estratégia do governo federal de "mudança de cultura" empreendida pela Secretaria de Política para Mulheres envolvendo diretamente o Pronatec.



## 2.5 As mulheres que inovam!

*Ô abre alas,  
Que eu quero passar  
Eu sou da lira,  
Não posso negar*

Trecho da marcha de carnaval “Ô abre alas” de Chiquinha Gonzaga, pianista e compositora, foi a primeira mulher a reger uma orquestra no Brasil. Numa época em que, o feminino da palavra 'maestro' era desconhecido.

A campanha “Mulheres que Inovam” - que visava incentivar o ingresso de mulheres em cursos de áreas não tradicionalmente entendidas como femininas - veiculada pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) em 2011, foi muito influente para o desenho desta pesquisa. A campanha é apresentada após uma breve análise de como a questão da divisão sexual do trabalho e da segregação ocupacional foi ganhando espaço como problemas a serem enfrentados nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres<sup>81</sup>. Na campanha, o Pronatec-BSM é explicitadamente colocado como “lugar” de potencial intervenção para as questões de gênero e, consequentemente, como objeto de reflexão.

---

<sup>81</sup> Os planos nacionais elaborados a partir da conferências nacionais são o principal instrumento que orienta as diretrizes políticas desta Secretaria com status de ministério. Sobre a importância das Conferências, ver Pogrebinski (2012:30-31): “No caso específico das mulheres, são de notar o I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), promulgado pelo Decreto no 5.390, de 8 de março de 2005, e II PNPM, promulgado com o Decreto no 6.387, de 5 de março de 2008. O I PNPM afirma em sua apresentação ser resultado da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que, ao ser realizada em julho de 2004, estabeleceu-se como “um marco na afirmação dos direitos da mulher e mobilizou, por todo o Brasil, cerca de 120 mil mulheres que participaram, diretamente, dos debates e apresentaram as propostas para a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. No mesmo sentido, o II PNPM afirma em sua apresentação ser “resultado da mobilização de quase 200 mil brasileiras que participaram, em todo o país, das Conferências Municipais e Estaduais, e elegeram 2.700 delegadas à II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM), realizada em agosto de 2007”.

### **2.5.1. O Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNMP) e a profissionalização de mulheres de baixa renda em ocupações com presença tradicional de homens**

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres<sup>82</sup> (PNPM) – instrumento elaborado a cada três anos que dita as diretrizes políticas da SPM - versa no capítulo 1 sobre a 'Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica'. Lá estão as diretrizes e metas, assim como a vinculação orçamentária e o órgão executor responsável, para a construção de políticas públicas que permitam às mulheres alcançar sua autonomia econômica. Desde o primeiro PNPM, a autonomia e igualdade no mundo do trabalho aparecem no primeiro capítulo, o que pode significar a importância dedicada a este tema pela SPM. Na leitura deste instrumento (Brasil, SPM, 2004), observa-se que há metas para inserção de mais mulheres nas políticas de qualificação profissional do MTE (Ministério do Trabalho e do Emprego) em áreas técnicas e gerenciais e campanha de valorização das profissões associadas ao que se entende por universo feminino. Uma das metas específicas prioritárias de ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho: “1.1.5 Promover ou apoiar a realização de cursos de capacitação técnica e gerencial para as mulheres, em parceria com outros setores do governo, setor privado e organizações da sociedade civil” esteve sob responsabilidade de SPM e capacitou, durante o período abarcado pelo Plano, apenas 2577 mulheres (BRASIL, SPM, 2006:32). Isto ocorre, pois a SPM, criada em 2003, não é uma secretaria finalística, ou seja, seu principal objetivo é articular outros setores do governo para que, idealmente, a questão de gênero seja transversalizada em todas as políticas públicas. Assim, os programas são executados diretamente pela SPM e, pela pequena escala, têm caráter experimental ou de efeito demonstração.

Já no II PNPM, nos tópicos prioritários do plano de ação de ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, figuram metas que podem ser classificadas como ações intencionais de inserção de trabalhadoras em profissões masculinizadas: “1.1.1.

---

<sup>82</sup> A partir das discussões acumuladas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres – com ampla participação social -, o Plano é elaborado pela equipe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR, pelos membros do Comitê de Monitoramento e Articulação do PNPM e pelas Conselheiras do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher a. Informação disponível: <<http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/plano-nacional-de-politicas-para-as-mulheres-2013>> Acessado em 10.08.2013

Garantir a reserva de pelo menos 30% das vagas em todas as frentes de trabalho do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para mulheres atendidas pela ação de Qualificação e Inserção Profissional de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família”, porém para essa meta não há vinculação orçamentária. Nas outras três metas dessa seção, há vinculação orçamentária no Plano Plurianual:

1.1.7. Estimular, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação – PNQ, a participação de mulheres nos cursos de capacitação e qualificação técnica e gerencial;

1.1.8. Apoiar a realização de cursos de capacitação e qualificação técnica e gerencial para mulheres e;

1.1.11. **Realizar campanhas para ampliar o acesso de mulheres a profissões, cargos e funções historicamente ocupadas por homens** (BRASIL, SPM, 2008:41).

Nos documentos consultados referentes à avaliação de implementação do plano há percepção das gestoras de que quando a meta do PPA está vinculado a outro órgão executor (MTE, MDS ou outro), fica difusa a implementação e é difícil avaliar se houve esforço efetivo para o cumprimento da meta especificada. De outro lado, quando o órgão responsável pela execução foi a SPM e havia vinculação orçamentária, ela é baixa e as ações restringem-se a campanhas ou projetos pilotos. No documento de avaliação do II PNPM, há sensibilidade das gestoras nessa questão, onde lê-se:

Entre os campos que merecem prioridade está a **atenção às questões de gênero na formação de meninas e meninos para as carreiras e profissões**, de modo a **corrigir a tendência de direcionamento de homens e mulheres a carreiras específicas** e o **problema da reafirmação de estereótipos de gênero associados às áreas de atuação profissional**. Disso decorre a responsabilidade de serem fortalecidas ações de sensibilização e formação sobre o tema entre profissionais e estudantes da educação profissional e tecnológica, do ensino médio, assim como da educação superior” (BRASIL, SPM, 2009:57).

É no III PNPM que encontramos mais explicitamente a percepção das gestoras sobre a necessidade de inclusão do público feminino nas profissões com predominância histórica de homens. No objetivo geral e no texto de introdução do capítulo, observa-se uma menção direta ao combate da divisão sexual do trabalho e a vinculação que fazem entre rendimento e profissões não tradicionalmente femininas:

Assim, as políticas estabelecidas neste plano reforçam a importância de se desenvolver ações para a **inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho, especialmente em profissões não tradicionais com o objetivo de diminuir a diferença de rendimentos**. (BRASIL, SPM, 2013:14)

No objetivo geral do primeiro capítulo “Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica” deste III PNPM, lê-se:

Promover a igualdade no mundo do trabalho e a autonomia econômica das mulheres urbanas, do campo e da floresta, considerando as desigualdades entre mulheres e homens, as desigualdades de classe, raça e etnia, **desenvolvendo ações específicas que contribuam para a eliminação da desigual divisão sexual do trabalho, com ênfase nas políticas de erradicação da pobreza** e na valorização da participação das mulheres no desenvolvimento do país. (BRASIL, SPM, 2013:14)

O objetivo da inclusão equitativa de mulheres em todas as profissões está vinculado, mas não se limita à diferença de rendimento, como sugere Le Feuvre (2008), mas tal diferença é uma dimensão absolutamente relevante quando se prevê a equidade entre os sexos como norte político. Ademais, a diferença de rendimentos constitui o indicador<sup>83</sup> mais explícito quando se observam os padrões de inserção precarizados das mulheres no mercado de trabalho.

Neste quadro que lista as linhas de atuação para o cumprimento das metas, há tentativa explícita de articular um conjunto de ações para o combate da divisão sexual do trabalho e de inserção das mulheres em ocupações masculinizadas:

Figura 12: Quadro das Linhas de Ação do 1º capítulo do III PNPM

---

<sup>83</sup> Biderman e Guimarães (2004) decompõem as diferenças salariais em termos de escolaridade, região, idade, etnia e sexo e dimensionam o “preço” dos atributos sexo e cor para os(as) trabalhadores(as) no Brasil entre 1989 e 1999. Contrariamente à visão economicista liberal e por meio de estudos estatísticos, os autores argumentam que características adscritas aos sujeitos operam como reguladores do mercado de trabalho em vários aspectos, inclusive e principalmente no salarial.

Linha de ação 1.4. Estímulo à capacitação profissional de mulheres e a sua inserção em ocupações que não reforcem a divisão sexual do trabalho.

Ações	Órgão responsável	Parceiros	PPA Objetivo/ Meta ou Iniciativa
1.4.1. Contribuir para reorganização das estratégias de formação para o mercado de trabalho, de modo a reduzir a discriminação de mulheres negras, indígenas e lésbicas em postos de trabalho.	MTE, SPM, Seppir	MEC, Funai/MJ, SDH	0931/03XH 0948/0421 0289/3ª meta 0257/00SP
1.4.2. Apoiar projetos de municípios, do Distrito Federal e de estados para capacitação de mulheres para a sua inserção em setores e ocupações consideradas masculinas, priorizando capacitação em setores tecnológicos.	SPM	Seppir, Funai/MJ	0948/0421 0931/03XL 0936/2ª meta 0936/03YI 0936/03YF
1.4.3. Estimular a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho no setor de turismo por meio de capacitação e acesso às atividades econômicas.	SPM, MEC, MTur	MTE, ME	0287/ - 0936/2ª meta
1.4.4. Incluir as dimensões de gênero, étnica, racial e de orientação sexual nos programas de formação para o mundo do trabalho implementados pelo governo federal.	MEC, MTE, SPM, Seppir, SDH	-	0597/02BQ 0588/02B3 0776/0335 0931/03XL
1.4.5. Realizar campanhas de valorização das profissões desempenhadas majoritariamente por mulheres.	SPM	Secom	0936/03YF
1.4.6. Realizar projetos de capacitação das adolescentes trabalhadoras domésticas para inserção em outras atividades de trabalho.	MTE, SPM	MDS, SDH	0961/043S 0961/043T 0961/043V 0961/043W 0961/04AG 0829/03DS

Fonte: III PNPM (Brasil, SPM, 2013:18)

Dentre as primeiras metas deste primeiro capítulo do III PNPM “Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica”, há três que se destacam no tema:

D. Atender 180 mil mulheres em cursos de profissionalização e elevação de escolaridade em processos e programas distintos e descentralizados (inclusive Mulheres Mil).

E. Capacitar 100 mil mulheres até 2014 (Mulheres Mil).

M. **Garantir que no mínimo a metade dos beneficiários do Bolsa-Formação Inclusão Produtiva para beneficiárias do Bolsa-Família, no âmbito do Pronatec, sejam mulheres.** (BRASIL, SPM, 2013:15)

Com os dados que tivemos acesso do Pronatec-BSM, agregados em nível nacional e do estado de São Paulo, as metas foram cumpridas.

Quadro 9: Matrículas (2013) do Pronatec-BSM por sexo: Brasil e estado de São Paulo

Local	Percentual de Matrículas (2013)	
	Mulheres	Homens
Brasil	66%	34%
São Paulo	53%	47%

Fonte: Elaboração própria a partir dados MDS e SPP/MEC

Entretanto, conforme afirmam os documentos consultados referentes à avaliação de implementação - quando a meta do PPA está vinculado a outro órgão executor sem participação direta da SPM na implementação -, é difícil avaliar se houve esforço efetivo para o cumprimento da meta especificada.

No caso do PBSM, pela descrição de suas ações e programas, é possível afirmar que há sensibilidade para a questão de gênero com diferentes matizes. Por exemplo, no caso do Brasil Carinhoso, de complementação da renda, a preferência pela titularidade da mulher está enquadrada no viés maternalista pela associação dos cuidados à sua figura, ao mesmo tempo que essa complementação de recursos associada ao esforço para ampliação da rede de creches pelo mesmo programa, tem o objetivo de incentivar o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, visando sua autonomia econômica. Segundo palavra dos gestores:

A mulher tem usualmente menos condições de acessar o mundo do trabalho mesmo. Ela tem mais restrições pelas responsabilidades dentro de casa, que ainda tem essa questão da cultura machista da mulher em casa, do homem prover... [...]. Se você falar que tem creche para todas as mulheres do Brasil vai aumentar o número de mulheres no mercado de trabalho [...] Acho que é mais da gente promover os direitos da mulher pra exercer sua atividade produtiva e suas capacidades [...] O que tem é previamente ao Programa [Pronatec] essa condições de falta de acesso aos serviços e às políticas públicas e que a gente tem que trabalhar. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Hoje nós pagamos para as prefeituras para cada vaga preenchida por criança do BF, a gente paga 50% a mais que o MEC paga por cada vaga por creche pública ou conveniada, [...]. Intenção disso: falta creche pra mulher deixar a criança pra poder fazer o curso, mas não só fazer o curso, pra depois poder trabalhar então. Tu faz um programa público específico pra dar conta disso. Claro que isso não tá casado só com os cursos de qualificação, mas que ajuda, ajuda. A primeira razão foi porque... Em 2011 teve uma pesquisa – inclusive foi antes d'eu entrar aqui no ministério -, uma pesquisa qualitativa da SAGI e, uma

das coisas que **as mulheres do BF disseram é que gostariam de trabalhar fora, num trabalho fixo e decente, mas não podiam porque tinham que cuidar de filhos**. E, a partir daí, a gente começou a trabalhar e isso que acabou dando no Brasil Carinhoso, no recurso de complementação, que é muito diferente de construir creche, porque creche demora pra construir. A pobreza... Não dá pra... Tu não vai resolver daqui a dois anos, ou tu resolve ela agora, ou não resolve, por isso mesmo passa o recurso. Por exemplo esse ano a gente já pagou e tá vinculado à inclusão produtiva, tem tudo a ver. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

Há, por parte destes gestores, o reconhecimento quanto à importância do acesso às creches para possibilitar às mães inserção no mercado de trabalho. Entretanto, segue quase sem questionamento a questão naturalizada do trabalho de cuidados associado com a figura da mulher-mãe. É notório que o gestor demonstre preocupação com a “cultura machista da mulher em casa, do homem prover” e que nos objetivos do Plano esteja previsto o “empoderamento da mulher” e, em seu desenho haja preocupação com a liberação do tempo das mulheres e com sua qualificação.

A qualificação profissional com recorte de gênero não é algo propriamente novo no governo federal. Por meio da revisão das três edições do PNPM - ao mapear-se a questão da divisão sexual do trabalho e da segregação ocupacional -, foi possível observar que a preocupação com a formação técnica e profissional das mulheres esteve presente desde a primeira edição. Como tentou-se argumentar com o mapeamento das três edições do PNPM: à esta preocupação, foi somando-se progressivamente a problematização sobre os estereótipos de gênero e sua influência nas áreas da qualificação para mulheres. Esta problematização tem a ver com as desvantagens de inserção no mercado de trabalho, uma vez que, a qualificação (dada a influência dos estereótipos de gênero e de outros fatores) fica restrita às áreas associadas ao universo feminino. Tal limitação prejudica uma possível melhor inserção das mulheres no mercado de trabalho, tendo em vista a formalização e os rendimentos.

### **2.5.2. A campanha “Mulheres que Inovam”**

A SPM, lançou em 12 novembro de 2011, a campanha “Mulheres que Inovam” para o Pronatec. A ação teve filme protagonizado pela atriz Tania Toko, negra, que

viveu a personagem de uma das "maridas" da novela "Fina Estampa", transmitida pela Rede Globo de 22 de agosto de 2011 a 23 de março de 2012. Na telenovela, as "maridas" eram funcionárias de uma pequena empresa de prestação de serviços elétricos, mecânicos e reparos em geral. O filme<sup>84</sup> foi veiculada pela Globo e por emissoras que aderiram posteriormente à campanha. Entre imagens de mulheres em profissões da construção civil e da indústria, no *take* de trinta segundos, a atriz faz a seguinte fala:

*Na ficção, vivia uma personagem que encarava o trabalho sem vacilar!*

*Essa é a realidade de mulheres que trabalham em áreas antes dominadas por homens: como construção civil, oficinas mecânicas e muitas outras.*

*Este é um sinal de que velhos preconceitos estão sendo vencidos.*

*Se você quer atuar nessas áreas, informe-se! O governo oferece cursos de qualificação gratuitos. Então, mãos à obra!*

Na ocasião da cerimônia de lançamento desta campanha em Brasília, quatro das formandas dos cursos Pronatec tiveram destaque especial. Elas contaram suas histórias<sup>85</sup>, os motivos por terem optado ingressar em atividades em que as mulheres são minoria e os obstáculos enfrentados pela resistência de familiares, de colegas nos cursos e na busca por trabalho<sup>86</sup>. Segundo o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero<sup>87</sup> – setor de informações e dados ligado à SPM -, são majoritariamente masculinos os setores econômicos, em 2012, da indústria da construção civil (96,5%), extrativista mineral (90,2%), e os serviços industriais de unidade pública (82,8%), e, em grau menor, a agropecuária (67,3%) e a indústria de transformação (66,4%). Apenas nas atividades do setor de serviços a presença feminina supera a masculina (52%).

<sup>84</sup> O vídeo da campanha pode ser acessado em <<http://www.youtube.com/watch?v=ez75qvkcGAo>>. Entretanto, segundo dado do *site* de hospedagem do vídeo, houve apenas 70 visualizações, o que mostra uma baixíssima difusão deste produto no meio digital.

<sup>85</sup> Os depoimentos podem ser acessados em <<http://www.youtube.com/watch?v=PEYHELWhdd8&list=PLPc6KiCZh00gXfiCszKA0DmMgw07aoCY2&index=3#t=05m50s>>.

<sup>86</sup> O relato inicial das formandas nos fornecem indícios de que a análise das trajetórias sócio-ocupacionais pode trazer à tona elementos relevantes para o esboçar algum entendimento sobre o processo de segregação ocupacional no que diz respeito à qualificação profissional.

<sup>87</sup> Acessado em 10.08.2013. <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/201cmulheres-que-inovam201d-incentiva-qualificacao-feminina-em-mecanica-construcao-civil-e-tecnologia/>>



Na cartilha do Pronatec/BSM a única vez em que aparece a palavra “mulheres” é neste trecho:

Assim, o Pronatec/BSM dedica atenção especial aos grupos mais expostos aos riscos da extrema pobreza, como as pessoas com deficiência, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios e comunidades tradicionais. (BRASIL, MDS. Cartilha do Pronatec, 2013:6).

Em notas do governo<sup>88</sup>, sabe que mais de 70% das pré-matrículas são de mulheres e, em 2013, 66% das matrículas foram de mulheres. No estado de São Paulo, a matrícula de mulheres correspondeu a 53%. Entretanto, como demonstram as tabelas nos anexos, esta proporção não se mantém por curso. Há uma distinção tácita e bastante presente entre cursos “de homem” e cursos “de mulher”.

Entretanto, existe um número não desprezível de mulheres que se formam nos cursos “de homens”, cruzando as fronteiras simbólicas da divisão de gênero e, em seguida, batem a porta do mercado de trabalho.

O ingresso do público nos cursos do Pronatec-BSM é intermediado pelo poder público municipal. No capítulo 5 é exposto esse processo nas cidades de Osasco e Suzano em uma tentativa de lançar luz aos desafios da esfera local na implementação do Programa e a visão de gestoras e gestores sobre a questão de gênero. No próximo capítulo discorre-se sobre as escolhas metodológicas deste trabalho.

---

<sup>88</sup> Discurso da ministra Eleonora Menicucci na ocasião de lançamento da campanha “Mulheres que Inovam” <<http://spm.gov.br/ministro/discursos-da-ministra/discurso-da-ministra-eleonora-menicucci-no-lancamento-da-campanha-201cmulheres-que-inovam201d>>. Acessado em 10.08.2013.



## Capítulo 3 - Caminhos metodológicos

Este capítulo está organizado com a finalidade de aclarar os caminhos metodológicos que foram percorridos para a realização deste trabalho.

Uma das inspirações para busca de sentido do *como* concretizar e, principalmente organizar, a constelação de inquietações que interpelam qualquer pesquisador(a), foi a perspectiva do campo-tema de Spink (2003). Neste texto, o autor argumenta sobre a perspectiva pós-construcionista na pesquisa de campo na psicologia social. A ‘metodologia científica’ em sua visão, seria uma dentre várias linguagens que organizam o entendimento do mundo e as práticas sociais consequentes da escolha dessa forma específica de linguagem. É interessante a aproximação com a literatura e a narrativa literária que o autor sugere para articular tempo e espaço na (e da) fala e construção de sentidos pelos sujeitos sociais.

Nesta ótica, o rigor metodológico para as ciências humanas e sociais reside, em parte, na postura ética do(a) autor(a) em se fazer o mais claro(a) possível ao expor (i) sua intencionalidade e princípios morais que regem a investigação e os (ii) “caminhos percorridos” para chegar a um determinado entendimento/compreensão do fenômeno.

O referencial feminista crítico, que problematiza as desigualdades de gênero como um problema político, é uma inspiração central que orientou a elaboração da pesquisa.

O trabalho buscou responder duas perguntas:

1. quais os desafios para a gestão local na implementação de uma política de qualificação profissional para o público de mulheres baixa renda?
2. como as percepções em termos de papéis de gênero orientam as ações de gestoras e gestores no processo de implementação do Pronatec-BSM?

Em termos da coleta de materiais empíricos para apreender o objeto eleito para responder a essas perguntas, buscou-se realizar o potencial deste trabalho, em especial, por meio da prática da pesquisa de campo. Tendo como pano de fundo a perspectiva de identificar nas ações de implementação do Programa o decurso (e as potenciais) transformações no sistema de gênero. As lentes teóricas apresentadas no primeiro

capítulo – especificamente sobre o sistema de gênero e a divisão sexual do trabalho, que informam os modelos de análise apresentados naquele capítulo – também organizam a análise proposta sobre a implementação local do Pronatec-BSM sobre a perspectiva de gênero.

O trabalho tenta apresentar detalhadamente o Programa a partir de vários lugares, – pois parte do entendimento de que esses vários lugares se interpõem para sua existência. E, é justamente no processamento da interposição desses lugares que se revelam as ambiguidades (e portanto, as potencialidades) de transformação no sistema de gênero que se tentou apreender.

O exercício desta dissertação consistiu em uma tentativa de síntese das diversas linguagens e processos que se compõe para a existência da política pública Pronatec-BSM, nas sua dimensão material e discursiva. O exame dos materiais e o espaço dilatado concedido aos trechos (às vezes longos) das entrevistas justificam-se pela proposta metodológica de apreender nos discursos e modelos mentais, que orientam as ações das pessoas na implementação, as maneiras que o sistema de gênero aparece e, muitas vezes, organiza a construção de sentido nestes discursos que orientam suas ações.

### ***3.1. Por que o Pronatec Brasil Sem Miséria?***

Em primeira instância por tratar-se de uma política pública, a medida que trata-se de uma

serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), em el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema em cuestión (beneficiarios finales)” (SUBIRATS et al, 2012:38).

O caso do Pronatec-BSM pode ser classificado como uma política pública, uma vez que envolve essa série de decisões por atores (e atrizes) público(a)s e não público(a)s para a resolução de um problema politicamente definido como coletivo – a qualificação profissional de pessoas de baixa renda.

A prioridade política que tem sido dada ao Programa, expressa em seu alcance territorial e, principalmente, de escala - expressado pelo montante de recursos invertidos pelo governo nacional -, em parte justificam sua relevância e pertinência. Este aparente êxito induziu-me a dedicar espaço alargado na pesquisa sobre sua configuração institucional. Desse modo, o capítulo dedicado à relação do Pronatec-BSM com o Programa Bolsa Família e com o Plano Brasil Sem Miséria fizeram-se necessários.

A característica de uma certa “plasticidade” possível para a implementação em nível local – uma vez que a prefeitura pode pactuar vagas com uma gama de ofertantes – também é um fato que justifica sua escolha como objeto para a questão sobre a qualificação de mulheres de baixa renda, em especial em áreas em que estão em minoria. Pois, dentre esta gama de ofertantes, encontram-se os sistemas nacionais de aprendizagem, os institutos federais e algumas redes estaduais públicas de ensino técnico – espaços até então distantes, pelo menos do ponto de vista simbólico – das mulheres beneficiárias do Bolsa Família.

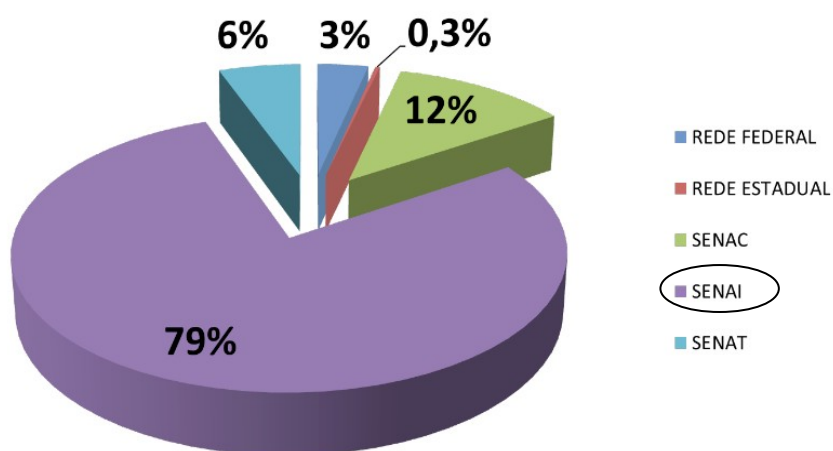
### ***3.2 Por que o Senai?***

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, “SENAI”, configurou-se como o principal parceiro do MEC para a implantação do Pronatec Brasil Sem Miséria. Em 2013, foram responsáveis por 79% das matrículas ofertadas no estado de São Paulo<sup>89</sup>. O serviço, criado em 1942, foi constituindo-se em um espaço marcado fortemente pela presença majoritária de homens e simbolicamente associado ao universo masculino. Por estes motivos o Senai foi escolhido para o escopo desta pesquisa

---

<sup>89</sup> Informação obtida da apresentação do gestor da SESEP na oficina para os municípios da RMSP realizadas em 12.11.2013 no Senac Tiradentes na cidade de São Paulo.

Gráfico 1: Matrícula por ofertante Pronatec-BSM 2013 – estado de São Paulo



Fonte: MDS, SESEP, 2013.

Além disso, as alunas mulheres na instituição têm se concentrado historicamente em determinadas áreas, como costura e panificação, ou em determinados nichos quando surgem oportunidades no mercado de trabalho, como é o caso recente das mulheres azulejistas na construção civil. A hipótese aqui aventada é a de que essa segregação é organizada pelo sistema de gênero.

A instituição, entretanto, tem dado sinais de que passou a perceber esta característica como algo a ser modificado. Em 2011, o Departamento Nacional do Senai publicou “Gênero: A Inclusão Profissional no Senai”, onde lê-se: “o documento ora apresentado sob o título “Gênero: A inclusão Profissional do SENAI”, objetiva, multiplicar em todo o Brasil e órgãos interessados, ações que incluem mulheres em cursos profissionais tradicionalmente frequentados por homens e, estes, em cursos que são rotulados como somente para mulheres” (Freitas, 2011:9). Nesta publicação estão compiladas algumas iniciativas dos departamentos regionais para a inclusão de mais mulheres em cursos com presença majoritária de homens e, também, outras ainda mais raras de fomento à inclusão de homens em cursos de áreas entendidas como pertencente ao universo feminino. Dos departamentos regionais, o Departamento Regional de São Paulo - segundo a publicação citada e conforme relatado na entrevista com o o Gerente de Educação do Senai de São Paulo (regional) - não desenvolve ação específica para

inclusão de mulheres, mas dependem da demanda espontânea que surge periodicamente – esse é o caso da grande maioria dos departamentos. Exceções se fazem aos departamentos do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, que têm sido pioneiros no desenvolvimento de ações sistemáticas para inclusão de mulheres. São destacados também as atuações do Amapá, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso e Pará no desenvolvimento de algumas ações pontuais.

Em estudo etnográfico sobre as trajetórias de vida de famílias na periferia urbana de São Paulo, Feltran (2014) ao problematizar o percurso das famílias entre as fronteiras de “trabalhadores” e “bandidos”, transcreve o depoimento de uma moça moradora de Sapopemba.

Eu era mulher, *então* não fiz o SENAI. O que me sobrava, então? Casar, ter filhos, essas coisas. Estudar foi uma opção minha. Fui estudar porque tinha algumas inquietações e fui estudar. (...) Eu me achava muito estranha porque desde quando eu era pequena eu gostava de música clássica, gostava de ler, gostava de um monte de coisa que não tinha nada a ver com a minha família. [Juliana, 36, psicóloga, solteira]. (Feltran, 2014:9)

Na menção ao trabalho de Feltran (2014) fica evidente quão arraigada a imagem do Senai ao universo masculino operava para uma jovem há cerca de quinze anos atrás. As preocupações do autor não focam a perspectiva de gênero, mas me pareceu bastante emblemática essa fala – em uma entrevista que tinha como foco a trajetória individual de uma pessoa, mulher, moradora de um bairro pobre – que traz a imagem do Senai e a possibilidade de ascensão social e de desvincunção do estereótipo de gênero esperado no entorno imediato em que vivia – se o Senai não era uma opção, o que “sobrava”: “Casar, ter filhos, essas coisas”; “Fui estudar porque tinha algumas inquietações”.

As escolas Senai, como ofertantes parceiras das prefeituras na execução do Pronatec-BSM forçam uma aproximação até então inesperada, inclusive na visão daqueles(as) responsáveis por tal aproximação: “Foi uma grande ousadia do governo querer envolver o sistema S para essa população” (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco, responsável pela gestão do Pronatec-BSM no município. Entrevista realizada em 26.11.2013).

### ***3.3. Materiais: documentos e entrevistas***

#### **3.3.1. Documentos**

Foram consultados documentos de domínio público sobre o Programa produzidos pelo governo federal. O critério para a escolha destes documentos como materiais consistiu em seu uso como instrumentos de mediação do Pronatec-BSM entre as diretrizes nacionais da política e a implementação local. Dessa forma, foram consultados documentos disponíveis nos *sites* do MEC e do MDS e submetidos à análise segundo i) as sugestões sobre a implementação em nível municipal, principalmente no que dizia respeito ao papel das equipes gestoras municipais e dos equipamentos da assistência social e ii) segundo a abordagem de gênero tomada por esses materiais.

#### **3.3.2 Entrevistas**

Trinta e um registros de áudio foram gravados no período da pesquisa de campo. Dentre esses: vinte e sete entrevistas, uma oficina da SESEP, uma palestra de divulgação do Programa e duas formaturas. Listo abaixo as que foram efetivamente utilizadas, pois auxiliaram na comparação entre os casos. Todas estas entrevistas (e registro dos eventos) foram por mim transcritas na íntegra. Rego e Pinzani (2013:17) recorrem a Bourdieu (1997 *apud* Rego e Pinzani) para afirmar a importância da passagem do texto oral para o texto escrito. Este procedimento também justifica o descarte de parte das entrevistas da Tabela 2. Algumas entrevistas foram abertas e outras com roteiro semi-estruturado. As questões dividiam-se em quatro blocos: 1) história da pessoa e história do Programa; 2) pedido para que explicasse como tem funcionado ou de como foi a experiência (no caso das beneficiárias); 3) avaliação geral, pedindo para que destacasse os principais problemas e o que poderia ser mudado/melhorado na implementação e, 4) a questão de gênero: qual opinião sobre o gênero nas políticas públicas e, especificamente sobre a presença de mulheres em cursos de qualificação



profissionais associados ao universo masculino. E, no caso de alunas e ex-alunas, qual sua experiência pessoal nesses cursos.

### ***3.4 Por que Osasco e Suzano?***

Restringiu-se a escolha dos municípios à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Esta primeira escolha é baseada no Boletim 'Inserção Feminina no Mercado de Trabalho' nº 21 da Fundação Seade que apresenta algumas tendências da inserção das mulheres no mercado de trabalho, olhando como as desigualdades de gênero aparecem e interagem com os demais indicadores do mercado de trabalho. Convém pontuar a síntese de algumas transformações detectadas por esse estudo sobre as mulheres no mercado de trabalho em 2009 na RMSP:

- Há um **crescimento** contínuo e sustentado do número de mulheres ativas no mercado de trabalho. Apesar da menor intensidade de seu crescimento em 2009 e da estabilização da taxa de participação das mulheres em torno de 55%, na Região Metropolitana de São Paulo, essa proporção mantém-se bastante elevada se comparada com os dados de 2000 e mesmo com os países da União Européia (44,8%, em 2006).
- O **aumento da atividade feminina** não foi detido pela menor geração de empregos, nem pela queda do crescimento, nem pela escalada do desemprego estrutural. Entretanto, tudo isso é complexo e contraditório porque a **entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho não reduziu as disparidades entre empregos femininos e masculinos.**
- As informações disponíveis reafirmam a **desvantagem da inserção produtiva das mulheres** quanto à **qualidade do emprego e ao nível de remuneração.** Soma-se a isto, uma **concentração no segmento dos serviços e em ocupações tidas como tradicionalmente femininas – muitas vezes exercidas em**

**condições precárias devido à menor proteção legal e com rendimentos inferiores aos dos homens.**

- Ainda que se verifique uma paulatina ampliação do contingente de mulheres em cargos antes considerados masculinos, tais como os de gerência, chefia e profissões de nível superior, resultados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) indicam que **mesmo entre as mais escolarizadas mantém-se as diferenças de rendimento entre os sexos.**

Este boletim trata também de uma questão central nas modalidades de articulação da vida familiar e profissional das mulheres: o emprego doméstico. Se tradicionalmente as camadas mais favorecidas da população delegaram as tarefas domésticas às empregadas e o cuidado dos filhos às babás, hoje a expansão dessas atividades assume papel determinante na divisão sexual do trabalho, liberando outras mulheres para o exercício remunerado fora do âmbito doméstico. Essa atividade, **que compõe o segundo setor de atividade que mais emprega mulheres na Região Metropolitana de São Paulo é uma das raras opções de inserção para parte considerável delas, principalmente as adultas, negras e com baixa escolaridade** (Seade, Boletim nº 21, 2010).

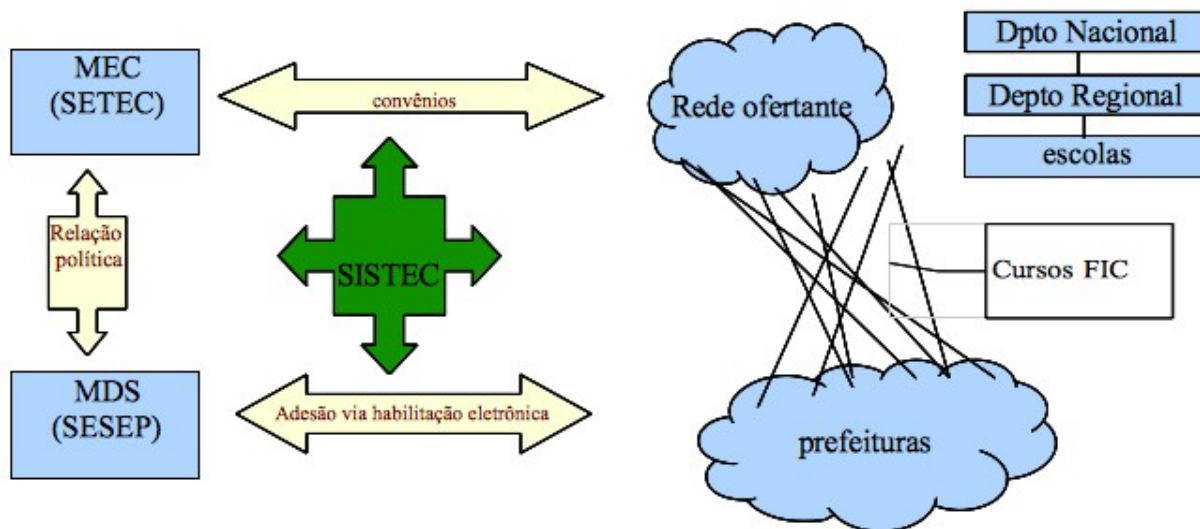
Esse cenário pareceu importante para investigar a implementação de uma política de qualificação profissional que pretende, pelo menos formalmente, alcançar essas mulheres e que poderia, supostamente, promover condições para uma inserção produtiva mais qualificada.

Além do bom desempenho apresentado por ambos os municípios no Programa em 2013. A semelhança do histórico político das duas prefeituras – ambos com suas ex-gestões em que um prefeito do PT exerceu dois mandatos seguidos – foi um fator que determinou a escolha dos casos. Atualmente, a prefeitura de Osasco segue com um prefeito do PT e a prefeitura de Suzano com um prefeito do PSDB.

O mergulho no campo circunscrito na RMSP também foi determinante para a escolha dos municípios. O primeiro critério de escolha dos municípios – pelo fato do Pronatec-BSM ser uma política nova – consistiu em escolher aqueles que tivessem mais

tempo de pactuação. Consciente dos limites de estudar um Programa tão recente, foram escolhidos municípios que tivessem, no mínimo, mais de um ano de execução .

Figura 12: Arquitetura institucional de implementação do Pronatec-BSM



Fonte: Elaboração própria

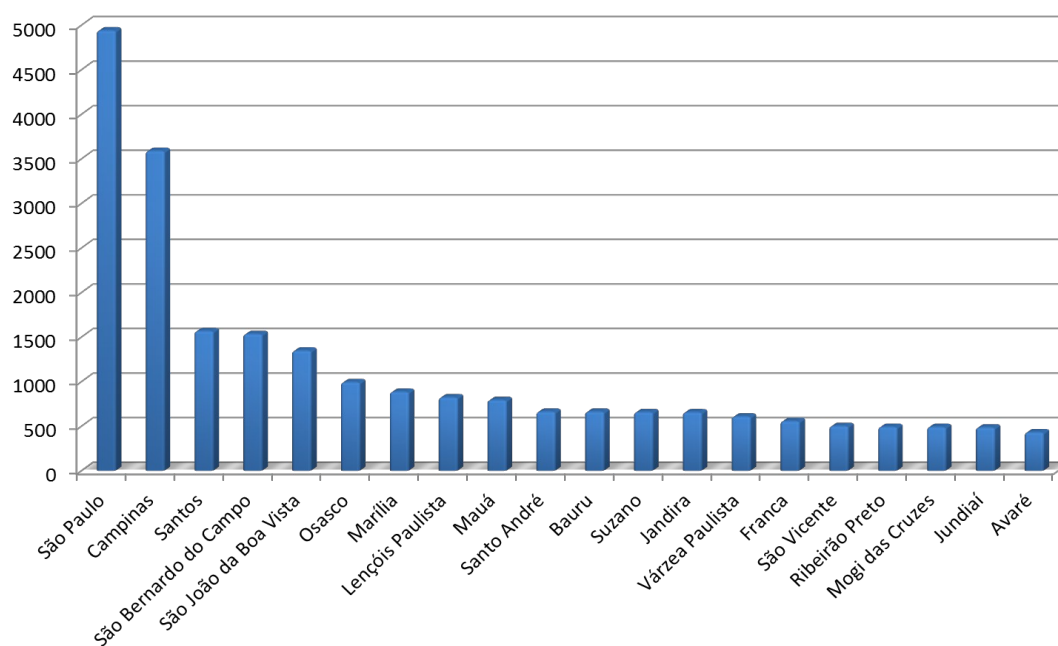
Este é um esquema simplificado, pois a rede ofertante, no caso do Senai, tem uma estrutura interna da qual é o departamento nacional do Senai que fecha os acordos com o MEC. As escolas do Senai recebem orientação do Departamento Regional (organizado por UF) do Senai, os departamentos regionais recebem orientação do departamento nacional. No caso do sistema S, especificamente o Senai, é o departamento nacional que realiza o acordo com o MEC sobre a quantidade de vagas. Os vários órgãos da prefeitura, desde o(a) interlocutor(a) municipal titular que assina a habilitação da prefeitura com o MDS, até os(as) técnicos(as) de referência dos equipamentos da assistência social; as várias escolas e departamentos do Senai todos mantêm contato entre si e indireto com o MEC pelo sistema SISTEC. Nas outras modalidades de Pronatec de Bolsa Formação Trabalhador - de parceria entre MEC e MTE, MEC e Ministério da Defesa, MEC e Ministério da Justiça, MEC e Ministério das Comunicações, dentre outros – toda a comunicação de vagas e matrículas é feita

nacionalmente via Sistec. A relevância do Pronatec-BSM – que é a modalidade de parceria entre o MEC e o MDS – até o momento da pesquisa, dos parceiros do MEC, foi o Ministério que mais demandou vagas, segundo relatado pelos gestores federais em entrevista.

Alguns indícios sugeriam começar por Osasco, além de pesquisas na internet em que apareciam notícias sobre o Programa no município. Em 2012, uma dissertação do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da FGV foi defendida sobre o estudo da implementação do Pronatec-BSM em Osasco. O contato com os(as) autores(as) deste trabalho e com outras pessoas egressas do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo que estavam trabalhando na prefeitura de Osasco na época facilitaram o contato com a equipe gestora do Programa no município. A equipe gestora de Osasco convidou-me para participar da oficina organizada pela SESEP para os municípios da RMSP. Nessa oficina estavam presentes vinte e oito dos trinta e nove que compõem a RMSP. De posse do contato de todos os presentes e dos que foi possível a comunicação e o agendamento, havia assim uma gama maior de opções de municípios a serem escolhidos.

A apresentação do gestor do MDS na oficina trouxe mais informações para o recorte seguindo o segundo critério: dos municípios que tivessem tido um bom desempenho de matrículas. Neste seminário, em conversa com gestores(as), as de Suzano informaram que o município havia sido um dos únicos do estado de São Paulo a iniciar o Programa, com a adesão da prefeitura já em 2011. A maioria das outras prefeituras, como foi o caso de São Paulo, aderiu em 2012.

Gráfico 2: 20 principais municípios de São Paulo por matrículas do Pronatec-BSM 2013



Fonte: MDS, SESEP, 2013.

Além disso, os municípios são de grande porte na classificação do SUAS, têm um histórico semelhante de duas ex-gestões seguidas do PT na prefeitura e um bom desempenho do Programa em 2013. Finalmente sua localização geográfica análoga, separados nos extremos leste e oeste da cidade de São Paulo, e o acesso via CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) são algumas das características que corroboram a pertinência de sua escolha para este estudo.

Abaixo os dados comparando os municípios, que embora difiram em tamanho e renda *per capita*, apresentam índices bastante semelhantes do que diz respeito às medida de educação, longevidade, renda (ainda que o PIB per capita de Osasco seja o dobro de Suzano, o Índice de Desenvolvimento Municipal na dimensão da renda é semelhante). Observa-se que mesmo com portes populacionais bastante distintos, a estrutura da assistência social (quantidade de CRAS e CREAS) e a quantidade de famílias proporcionalmente à população beneficiária do PBF é próxima.

Figura 14: Localização de Osasco e Suzano na Região Metropolitana de São Paulo e no estado de São Paulo



Estado de São Paulo destacado no mapa do Brasil e RMSP destacada no mapa do estado.

Fonte: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:SaoPaulo\\_RM\\_SaoPaulo.svg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:SaoPaulo_RM_SaoPaulo.svg)> Acessado em 01.04.2014

Tabela 1: Dados de Osasco e Suzano

<b>Dado</b>	<b>Fonte</b>	<b>Suzano</b>	<b>Osasco</b>
Distância do centro da cidade de São Paulo	Google Maps	51 km	24,2 km
Distância entre eles	Google Maps	70 km	
População 2013	Ibge cidades - estimativa	279.520	691.652
População 2010	Ibge cidades – Censo demográfico 2010	262.480	666.740
Fundação	Ibge cidades	1948 é elevado como município	1959 é desmembrado de São Paulo, instala-se município em 1962
IDHM	Atlas de IDH 2013 - Pnud	0,765	0,776
IDHM Educação	Atlas de IDH 2013 - Pnud	0,723	0,718
IDHM Renda	Atlas de IDH 2013 - Pnud	0,708	0,776
IDHM Longevidade	Atlas de IDH 2013 - Pnud	0,873	0,84
Pib per capita (R\$)	Ibge cidades (2011)	21,838,49	58.822,25
Valor do rendimento nominal mediano mensal per capita dos domicílios particulares permanentes – Urbana (R\$)	Ibge cidades (2011)	502,50	633,33
Principal atividade econômica (% do valor adicionado bruto dos setores a preços correntes) - 2011	Ibge cidades (2011)	Agropecuária: 0% Indústria: 46% Serviços: 54%	Agropecuária: 0% Indústria: 10% Serviços: 90%
Famílias cadastradas no CadÚnico	MDS, Sagi (2013)	22.699	56.697
Famílias beneficiários do PBF (% da população do município)	MDS, Sagi (2013)	13.921 (17,58%)	28.845 (14,5%)
Número de CRAS e CREAS cofinanciados com o MDa	MDS, Sagi (2013)	4 CRAS e 1 CREAS	6 CRAS e 2 CREAS
Partido Eleição 2012	TRE - SP	PSDB	PT
Partido Eleição 2008	TRE - SP	PT	PT

Fonte: Elaboração própria.

No próximo capítulo apresento os casos, seguindo as etapas de implementação do Programa sugeridas na Cartilha “Pronatec-BSM”, trazendo as vozes de participantes e implementadores(as) envolvidos(as). O exercício consistiu em contrapor as diretrizes normativas aos desafios concretos experienciados e problematizar alguns aspectos desses desafios sob a perspectiva de gênero.

## Capítulo 4 - A implementação nos municípios e as imagens de gênero: os casos de Osasco e Suzano

### 4.1. Osasco

Osasco foi um dos primeiros municípios a aderir ao Pronatec-BSM ainda em 2011. Segundo descrito em notícia na época, Osasco foi o primeiro município a aderir ao Programa<sup>90</sup>.

Os primeiros contatos com a equipe se deram via telefone, após explicado o desenho da pesquisa, a coordenadora convidou-me para acompanhar sua equipe na oficina organizada pela SESEP no Senac Tiradentes para os municípios da RMSP, já diversas vezes mencionada. Esta oficina possibilitou o contato com outros municípios, inclusive com Suzano.

Conforme descrito em capítulo anterior, cada município deve nomear um(a) interlocutor(a) municipal titular que é quem faz o contato oficial do MDS com o município para o Programa Pronatec-BSM e, também, é a pessoa formalmente responsável pela sua execução. As entrevistas-conversa com a gestão municipal seguiram este critério de dialogar com o(a) interlocutor municipal titular e, se possível, com sua equipe.

As duas gestões do ex-prefeito Emídio Pereira de Souza em Osasco e a atual gestão do prefeito Jorge Lapas, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT) criaram uma sintonia fina de alinhamento das políticas do plano municipal com o plano federal. Segundo relatado em entrevista com servidores(as) municipais, algumas pessoas da gestão de Osasco tiraram licença para ir à Brasília auxiliar a elaboração do Plano Brasil Sem Miséria, dentre essas pessoas, a ex-secretária da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI - onde está a gestão das modalidades de Pronatec do MDS e MTE em Osasco), Dulce Helena Cazunni. Após a aprovação do PBSM, a prefeitura lançou o “Plano Osasco Sem Miséria” em um formato bastante semelhante ao plano nacional.

Em Osasco, diferentemente da grande maioria dos municípios em que a gestão do Pronatec-BSM se faz via interlocução município-MDS diretamente com os órgãos municipais da assistência social, a gestão do Pronatec-BSM em Osasco está abrigada na Diretoria de Transferência de Renda, que pertence à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI). A sede da Secretaria está alojada no centro da cidade, distante algumas quadras da estação de trem que

---

<sup>90</sup> Durante a entrevista com gestores federais, esta informação foi confirmada.



conecta Osasco a São Paulo e a outros municípios da região. A Secretaria fica na parte de cima de um prédio de esquina, que abriga na parte de baixo o Portal do Trabalhador.

O Portal do Trabalhador é um equipamento da SDTI que integra serviços<sup>91</sup> de intermediação de mão-de-obra, capacitação profissional, emissão de documentos e faz a gestão do Programa Bolsa Família. Há duas sedes do equipamento: uma no centro e uma na zona sul do município. Os horários de atendimento são de segunda à quinta-feira das 7h às 17h e sexta-feira das 8h às 16h.

O equipamento<sup>92</sup> fica em um prédio de esquina, há duas entradas: uma efetivamente do Portal e outra da Secretaria, ficam em ruas diferentes separadas pela esquina. A entrevista ocorreu no andar de cima na sala da Diretoria de Transferência de Renda com parte da equipe desta diretoria: uma técnica, um coordenador e a diretora da área. A diretora da área é a interlocutora titular atual do município com o MDS para a gestão do Programa. A fim de aproximarmos do cotidiano da implementação, apresentaremos o caso a partir dos relatos da entrevista sinteticamente organizados segundo as etapas previstas na Cartilha “Pronatec-BSM”, vista em detalhes no capítulo dois.

A descrição da implementação será complementada pela entrevista-conversa com a coordenação pedagógica da escola Senai de Osasco. Também localizada relativamente perto da estação de trem, a escola dista cerca de quinze minutos em passos rápidos da estação. Esta escola foi visitada algumas vezes durante a pesquisa de campo. Na primeira ocasião, em função da formatura que tive oportunidade de acompanhar e ocorreu no auditório da escola, no mesmo dia da entrevista com a SDTI; em um segundo momento para encontrar uma estudante do curso de solda que não compareceu e, em um terceiro momento, para a entrevista com a coordenação pedagógica e sua equipe. Nesta ocasião, a coordenadora apresentou-me as dependências da escola incluindo salas de aula, laboratório de informática e todas as oficinas e maquinários. A escola, especializada em metalurgia, tem uma estrutura física com cerca de 5 prédios, uma estação elétrica externa devido ao grande consumo de energia para os laboratórios e oficinas. A coordenadora do Senai de Osasco foi a primeira instrutora mulher na área de elétrica do Senai. Tendo ingressado na instituição há 28 anos,

---

<sup>91</sup> Serviços oferecidos pelo Portal do Trabalhador: busca por emprego; trabalho e estágios para jovens; orientação profissional; habilitação de seguro desemprego; emissão de carteira profissional; cadastro e informações sobre os programas de transferência de renda: Bolsa Família, Renda Cidadã, Operação Trabalho, programas para juventude, com qualificação profissional: Bolsa Trabalho, Juventude Cidadã, Pró-Jovem; qualificação social e profissional; apoio para formação de empreendimentos; economia solidária; central de serviços autônomos; disque serviços; crédito produtivo e orientado para pequenos empreendedores; inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho e mão de obra para os empresários. Informações disponíveis em <<http://www.osasco.sp.gov.br/>>. Acessado em 5.04.2014.

<sup>92</sup> Para confirmar se estava no caminho certo nas primeiras idas à campo, algumas vezes que precisei perguntar sobre o caminho no trecho entre o trem e a Secretaria, todas as pessoas souberam me informar onde era “o Portal”. O que sugere que se trata de um equipamento conhecido pela população.

a coordenadora foi uma das mulheres pioneiras a construir carreira na instituição em uma área com presença majoritária de homens.

A seguir descrevo as peculiaridades da implementação do Programa em Osasco segundo as falas destas equipes entrevistadas seguindo a ordem sugerida na Cartilha “Pronatec-BSM 2013”.

#### **4.1.1. Habilitação da Prefeitura**

Foi descrito que o início do Pronatec-BSM no município, a parte de habilitação da prefeitura esteve entre as mais tranquilas comparativamente às outras etapas. A habilitação ocorreu em novembro de 2011. A equipe descreveu que à época, a secretária à frente da SDTI, Dulce Helena Cazzuni, devido à sua experiência com políticas de trabalho em Osasco, havia ido para Brasília auxiliar na elaboração do Plano Brasil Sem Miséria. De forma que a prefeitura contou com informações privilegiadas e esse fato e, segundo eles, isto foi um facilitador inclusive na relação com as escolas, que ainda não estavam totalmente informadas sobre o Programa. A SDTI foi criada em 2005 e possui uma estratégia de desenvolvimento que visa articular programas de transferência de renda e políticas de geração de emprego e renda, por esse motivo a afirmação da equipe de que a gestora, agora alocada na Secretaria de Planejamento e Gestão, foi para Brasília contribuir com o PBSM a partir da experiência de Osasco. Na seção do capítulo dois, sobre a importância das experiências subnacionais e das metas físicas do Programa, a fala da coordenadora pedagógica transcrita confirma o protagonismo da prefeitura de Osasco nesta fase inicial do Programa no município.

#### **4.1.2. Negociação de cursos**

A equipe destacou a dificuldade de combinar oferta de cursos com o interesse da população. Devido ao pioneirismo da prefeitura em dominar as informações referentes ao Programa e, por esse motivo juntamente à vontade política de realizar o Programa, os(as) entrevistados(as) contam que as dificuldades iniciais na relação com as escolas foram progressivamente diminuindo ao longo desses dois anos.

Sobre a negociação dos cursos, outro ponto levantado tem a ver com a questão metropolitana mencionada no capítulo anterior. Pois uma vez que escola Senai de Osasco atende a mais de um município e sua estrutura física atualmente é fixa, há que distribuir a disponibilidade

com as prefeituras demandantes. Nesse aspecto, o bom relacionamento construído entre escola e Osasco tem favorecido esta etapa:

E pra você ter ideia, a relação que a gente construiu com o Senai, **a primeira prefeitura que eles chamam é a nossa para escolher. A gente pode escolher todos os cursos que a gente quiser e a quantidade de cursos que a gente quiser. O que sobrar desses cursos, eles oferecem para o restante dos municípios da região**, então, porque a gente, eles viram que quando a gente escolhe as turmas, a maioria das turmas a gente completa, encaminha os alunos, tem esse acompanhamento com os alunos, é a única prefeitura que realiza isso. A gente ajuda muito eles nesse sentido de acompanhar os alunos. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Porém, um grande desafio reside ainda em combinar a escolha dos cursos com o gosto da população e as possibilidades de ingresso no mercado de trabalho ou de geração de renda.

Para a negociação, o Senai apresenta um portfólio da disponibilidade de cursos da escola para o próximo período e a prefeitura escolhe aqueles que lhe aprouver. Nas primeiras pactuações, o técnico conta que consultaram o Observatório do Trabalho de Osasco (órgão municipal de pesquisa vinculado à SDTI):

Em Osasco a gente tem o Observatório do Trabalho, é um braço aliado da Secretaria. Estuda o mercado de trabalho antes de pactuar as vagas, pra saber quem está contratando, levantou as demandas do mercado de trabalho. Com esse estudo na mão, a gente sabia que cursos e que áreas a gente podia ir até a escola e escolher os cursos disponíveis. A gente levantou e fomos até as escolas e escolhemos diversos títulos de acordo com esse estudo, a primeira pactuação foi realizada dessa maneira, final de 2011 para executar em 2012. A gente já tinha a quantidade de pessoas que a gente teria que convocar no ano seguinte, aí pegamos o Banco de Dados do CadÚnico pra fazer a convocação das pessoas. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Essa consulta pareceu não ser suficiente para a escolha de cursos que tivessem adesão da população. De maneira que a equipe viu-se obrigada a aproximar-se dos interesses da população público alvo. A equipe cita o exemplo do curso para vendas, pactuado a partir de insumo do Observatório do Trabalho, mas que não foi um curso procurado pelo público:

[coordenador]: a gente pactuou duas turmas de recepcionista só e depois no total foram cinco turmas, a gente acabou substituindo os títulos – porque vendedor não teve muita procura – a gente substituiu para recepcionista mesmo. Acho que hoje, se a gente abrisse de novo, ia estar cheio. Porque é um curso quase que como auxiliar administrativo, a pessoa entende como genérico, ela pode usar para tudo, até para vendas ela pode usar, virar vendedora.

[técnica]: Mas agora, por exemplo, manicure e pedicure, é um curso assim que seria o tradicional, mas não teve tanta procura como a gente imaginava. Mas teve, por exemplo, por auxiliar administrativo, auxiliar de contabilidade, de pessoal...

[coordenador]: como nós temos aqui no município, Osasco é uma cidade de serviços, prestação de serviços. A gente imaginava que ia ter muita procura, porque a cidade precisa de muitos vendedores, mas quase ninguém veio atrás desse curso. Curso de vendas que também pode ser usado para qualquer coisa... Não só pra trabalhar em loja... você usa pra vida, pra vender suas coisas, vender suas ideia, vender seu mestrado... Pra tudo né! (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Neste outro excerto, o coordenador identifica outras variáveis operando no processo de escolha dos cursos: a expertise das escolas (as especialidades, no caso das escolas do sistema S, por região) e a escolaridade do público-alvo:

A gente tem dificuldades: querendo incluir pessoas nos cursos, mas não são os cursos que a população quer. Então, é aquilo: “ah, vamos oferecer cursos, mas a gente não sabe também o que eles querem” Às vezes os cursos que eles querem não tem. Aqui no Portal do Trabalhador a gente faz uma pesquisa com eles para ver os cursos que eles querem, mas também a gente não pode descaracterizar a função da escola. Cada escola tem a sua expertise, a gente não vai oferecer curso de panificação dentro do Senai daqui. A não ser que seja uma expertise daquele Senai específico. E tem a questão que a gente quer incluir uma população que às vezes não tem uma escolaridade adequada. A gente inclui ela para fazer o curso, ela faz o curso, mas quando vai para o mercado de trabalho, é exigida a escolaridade. Então, quer dizer ainda tem um monte de barreiras na questão de... tudo bem, a gente está qualificando. Mas, qualificando para quem também ? Quem vai absorver essa mão de obra? Tudo bem, o Brasil ainda precisa dessa mão de obra, mas também as pessoas precisam de elevação de escolaridade. Então, tem que existir um outro programa que antecederesse esse. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

A escolaridade foi um aspecto bastante citado em todas as entrevistas com pessoas ligadas à gestão local. Ainda que, conforme viu-se na seção do capítulo dois, *A implementação sugerida: detalhando a Cartilha “Pronatec Brasil Sem Miséria”*, e também na seção sobre os documentos do Programa, à escolaridade exigida não possa ser exigida comprovação – dispositivo pensado para suprimir barreiras de acesso -; muitas vezes é a falta de recursos cognitivos adquiridos na escola, como no caso da matemática, que prejudica ou inviabiliza a permanência ao curso. Neste ponto, cabe ressaltar a importância do preparo das pessoas ligadas à seleção do público para ingresso nos cursos no sentido de ter sensibilidade para que este ingresso, e a posterior possível evasão por déficit de escolaridade, não se constitua mais uma forma de violência dentre as inúmeras sofridas por estas pessoas.

As diretrizes nacionais documentadas na Cartilha e nas leis encontra convergência nas falas com gestoras locais, federais e com as pessoas do Senai entrevistadas: a importância do acesso ao curso na ampliação dos horizontes educacionais e no incentivo de retomada nos estudos. Das falas das estudantes entrevistadas – apenas uma dentre as cinco havia completado o Ensino Médio com a idade esperada – é possível depreender essa relação entre o acesso aos cursos FIC e a preocupação em terminar os estudos.

A escolaridade toca em vários pontos da política de qualificação profissional, pois além da adaptação da pessoa que tem baixa escolaridade ao curso e à escola – adaptação que pode ser contornada por articulação local (conforme vimos no exemplo de Osasco no capítulo dois na seção sobre o Guia de Cursos FIC) -, a inserção produtiva formal ou via associativismo também apresenta barreiras relativas à escolaridade. Estes dois aspectos relativos à escolaridade: adaptação ao curso e inserção produtiva têm a ver com a capacidade de focalização da política, pois, no caso do PBSM, o público prioritário de baixa renda apresenta justamente os maiores déficits de escolaridade dentre a população brasileira. No caso especificamente do Pronatec-BSM, uma boa focalização está diretamente relacionada com a capacidade de inserir nos cursos o público de baixa renda do Cadastro Único e do Bolsa Família. Uma das estratégias para essa focalização, prevista da implementação do Programa e defendida como estratégia fundamental em todas as ações do SUAS, é a busca ativa da população em situação de vulnerabilidade social. Na cartilha “Pronatec-BSM” a busca ativa está sintetizada na etapa 3 sob o título de “Mobilização dos beneficiários”.

#### **4.1.3. Mobilização dos(as) beneficiários(as)**

*A gente não quer só comida  
A gente quer bebida  
Diversão, balé  
“Comida”, Titãs*

A mobilização é uma parte destacada na Cartilha de implementação, há orientação para que a rede de assistência social seja articulada e que se trate de uma atividade contínua. Ressaltam também a importância da disseminação das informações sobre os cursos e sugerem ferramentas e ações para as atividades de mobilização.

Instados(as) a responder sobre os critérios para a escolha do público que foi mobilizado, a equipe responde que primeiramente – após a pactuação dos primeiros cursos -, o critério para mobilização do público foi de escolaridade dentre os(as) inscritos(as) no Cadastro Único. As forma

de mobilização limitaram-se à cartas e telefonemas, sem que obtivessem muito êxito, o coordenador é muito franco ao narrar os dilemas e problemas enfrentados até hoje para a mobilização:

Começamos a divulgação por cartas. Não deu muito certo. Talvez pelo texto. A população não tá acostumada a receber curso gratuito. Pensam que pode ser golpe. Pensamos que iria encher, que iria precisar de senha por causa da fila... Mas na carta não dizia que o curso era gratuito, o retorno foi muito baixo. Depois divulgamos também pela central 156 [central telefônica da prefeitura]. Ai vem ao Portal. Mas ainda é uma divulgação insuficiente. Houve mudança de estratégia. No começo, o atendimento era feito em outro local, próximo da prefeitura de Osasco. Mas quase não vinha gente, durante o dia, 5 pessoas passavam lá, em um dia inteiro... Passamos a atender no Portal, porque aqui passam quase mil pessoas por dia. O Portal já é um *outdoor* pros nossos cursos. Vimos que é uma estratégia boa divulgar aqui, melhorou muito.

A atualização e o cadastro do Bolsa-família é feito nos Portais do Trabalhador. No território é só para casos específicos. A gente aqui quase não faz ação específica de cadastro no território. A conversa de orientação na sala é o ponto chave. Conversando a gente vê que a pessoa tem perfil até para receber o benefício, mas às vezes nem tem CadÚnico. Então, por enquanto essa busca ativa que talvez a gente teria que fazer no território, por enquanto estamos encontrando aqui. Claro, ainda não atinge aquela pessoa que vive nos extremos, porque ela tem que gastar até para chegar aqui. Só indo até lá. Só nessas situações que a gente realiza o cadastro in loco. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

O protagonismo pensando para o município na figura dos implementadores locais (prefeitura, escolas, entre outros) permitiu estas adaptações numa estratégia quase de “tentativa e erro”. Conforme descrito no relato deste coordenador, a seleção do público, a divulgação dos cursos e até os espaços de atendimento foram sendo adaptados conforme as necessidades de performar melhor o Programa. Dentre essas adaptações de tentativa e erro, o protagonismo do município e a plasticidade do Programa são fundamentais para garantir o alcance das metas – esse é o caso da troca dos títulos dos cursos de vendedor para outros cursos com maior adesão, que se viu no item anterior. Observa-se, dessa forma, que a mobilização do público está também diretamente vinculada ao leque de opções de cursos, decidida na etapa anterior.

Diversamente da sugestão da Cartilha, o modelo de gestão do Bolsa Família e do Pronatec-BSM em Osasco, conforme foi possível observar, não apresenta relação aprofundada com a assistência social, fato que não necessariamente prejudica ou impede a execução do Pronatec-BSM. A equipe da Diretoria de Transferência de Renda contava, no momento da pesquisa, com seis pessoas: duas pessoas de apoio, duas técnicas, um coordenador e a diretora. A atuação no território é impossibilitada por tal composição, porém a equipe utiliza-se do fluxo das pessoas que vão até o Portal para saber informações do Bolsa Família (ou para cadastrar, atualizar o cadastro entre outras). Se por um lado não estão cumprindo exatamente o previsto na orientação federal de busca

ativa no território e aproximação mais fina com a estrutura da assistência social, por outro lado, estão alcançando as metas de matrícula e atingindo o público alvo via a estrutura municipal da política de trabalho já consolidada na gestão local. Relatam que parte da estratégia atual para melhorar a divulgação consiste em trabalhar mais afinadamente com as equipes dos CRAS.

Ainda sobre as adaptações na implementação no que diz respeito à mobilização do público, a coordenação pedagógica da escola do Senai, complementarmente ao descrito na conversa com a prefeitura, conta que inicialmente com a divulgação – etapa anterior à pré-matrícula e à matrícula - incluía a realização de palestras de orientação sobre os cursos com professores(as) e profissionais da áreas, porém abriu-se mão dessas palestras pois incorriam em custos organizativos que não estavam compensando com retorno de público e matrícula. Contam também que tiveram problemas de focalização: as palestras eram frequentadas por um público diferente do prioritário. Esses eventos de esclarecimento sobre os cursos e áreas fazem parte do leque de sugestões na Cartilha, conforme relata a coordenação pedagógica do Senai:

Naquela época, época da implementação inclusive, aconteceu o seguinte, nós... O Programa parece que previa um tipo de exposição ao alunos do que eram os cursos, do que cada curso poderia oferecer para que os alunos fizessem uma escolha mais coerente. Então, na época, nos estruturamos assim, fizemos várias palestras com docentes dos diversos cursos e que nós chamamos de palestra de orientação profissional. Nós aqui no auditório fazíamos uma sessão em que nós tínhamos 10 cursos, convidamos da ordem desse número de docentes, cada um preparava sua apresentaçõzinha com ilustração, falando um pouco qual era o curso, qual área de atuação que as pessoas poderiam ter nas empresas, quais eram os tipos de cargos que normalmente as pessoas desempenhariam, qual era o tipo/ramo das empresas que mais empregam pessoas dessa área e a prefeitura por sua vez fazia aí um pré-cadastro, uma planilha eletrônica das pessoas que poderiam estar interessadas em qual curso e nós marcávamos uma data e vinha aquele grupo de pessoas que estavam interessadas. Nessa época nós pensamos assim: primeiro nós fazíamos essa apresentação, depois as pessoas faziam sua pré-matrícula na prefeitura, no sistema Sistec e depois nós confirmamos a matrícula, fazemos a nossa parte que é a matrícula definitiva no sistema Sistec. Foi assim que nós nos estruturamos no início. (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

A etapa de mobilização é uma das mais estratégicas para garantir, pelo menos, o preenchimento das vagas e cursos pactuados. A inadequação dos instrumentos no início foi uma questão grave. Trogiani, Campos, Pereira e Medina (2012) em sua pesquisa sobre o caso de Osasco, apontam que o retorno das cartas e telefonemas foram baixíssimos e que a dificuldade de focalização tinha a ver com a inadequação destes instrumentos ao público alvo.

Atualmente, além do Portal do Trabalhador, a equipe vem tentando se articular com as ações no território do Programa Bolsa Família e de outras ações da Secretaria. A técnica responsável pela

orientação direta sobre os cursos realiza sessões dois dias por semana no Portal. Ela conta que, além da dificuldade de chegar até as pessoas – ou fazer com que as pessoas cheguem até o Portal – outra dificuldade correlata é conseguir manter o contato, após a abordagem inicial, pois os telefones celulares mudam, em geral o público não tem telefone fixo e nem e-mail. A equipe resume o atual fluxo, a possibilidade fazer o segundo contato é crucial:

Tem um painel que fica lá embaixo [no Portal] com relação dos cursos e **estamos começando a divulgar pelo município através das creches, escolas, postos de saúde, dos CRAS colando cartazes sobre os cursos** e o horário de atendimento. A população está se acostumando a vir no Portal nesses horários. Então tem a sala com carteiras, uma lousa onde a gente escreve as principais ideias do Pronatec, explica o que é o CadÚnico, muita gente não sabe o que é – e é um meio que a gente coloca como necessário para inserção da pessoa no Programa. Explicamos todos os critérios, se a pessoa identificou que é ou está dentro do perfil do CadÚnico, preenche uma filipeta com as principais informações dela. **A gente não faz a pré-matrícula nesse primeiro contato, então, a gente explica as possibilidades de curso, às vezes tem muitos cursos disponíveis e a pessoa tem dúvida sobre qual curso fazer. Ela escolheu curso, preenche a filipeta com o curso que ela mais gostou e a gente a convoca próximo do início do curso.** (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Quanto a articulação mencionada com as ações do Bolsa Família e de outros programas no território, a equipe descreve que vem participando de atividades do PBF nas escolas dos bairros e usando a estratégia de “combinar divulgações”. O exemplo mais recente foi de uma divulgação que fizeram nas escolas de cursos de balé para o público do PBF – numa parceria da SDTI com uma Fundação – e, segundo relatam, aproveitaram a oportunidade para divulgarem os cursos do Pronatec-BSM.

[coordenador]: Então agora para esse ano de 2014, vamos ampliar mais a divulgação, indo nas escolas, nas reuniões, do PBF, do Renda Cidadã.

[Melina]: todas as escolas?

[técnica]: sim, principalmente onde tem as reuniões do Bolsa Família.

[coordenador]: vamos deixar cartazes nas escolas, nos CRAS... Não dá pra participar de todas as reuniões, mas algumas vamos participar sim e chamar reuniões específicas na escola para falar. A população deu a seguinte dica pra gente: se vocês fizessem essas reuniões mais vezes aqui na escola, a gente ficava sabendo mais e mais gente ficava sabendo dos cursos da prefeitura. Eles gostaram porque a gente fez uma ação pro curso de ballet pras beneficiárias do BF. Eles gostaram, quando a gente chamou pra escola, eles gostaram, “Nossa, quanta coisa”, aí a gente aproveitou também para falar dos cursos do Pronatec. Porque eles foram lá para saber dos cursos de balé para as crianças e a gente falou um pouco do Pronatec. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Outro aspecto relatado na etapa de mobilização, uma vez suprimida as palestras de orientação, tem a ver com o quanto a equipe domina as informações sobre os cursos para poder



comunicar e, às vezes, convencer as pessoas para se matricularem. O coordenador cita o exemplo da solda e a questão “contingencial” de maioria de público mulheres titulares do PBF:

Não é que a procura é maior. Do público inscrito no CadÚnico, as famílias são chefiadas por mulheres. **Então, as mulheres que tomam a frente essa busca por outras oportunidades. Mas tem cursos, que por exemplo, soldador, dificilmente a mulher procura esse curso, apesar de a gente às vezes reportar para elas: é o curso mais caro do Senai, é o curso mais concorrido. É um curso que a gente nota que o mercado de trabalho paga bem nessa área. É, mas mesmo assim elas não querem... Acham que vão fazer força, que vão sofrer discriminação no mercado de trabalho. Então, nesse sentido, elas acabam não escolhendo esses cursos. A gente não tem tanta propriedade... Elas perguntam: “O que é soldador MIG/MAG e o que é soldador TIG?” A gente teve até que correr atrás de informações do que era isso, qual a diferença, né, dessas duas, desses dois tipos de soldagem. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)**

Neste excerto fica explícito como o sistema de gênero organiza as escolhas e interesses das mulheres beneficiárias. A pró-atividade da equipe em tentar convencê-las a fazer cursos nestas áreas tem que apelar para outros argumentos, pois a desconstrução do estereótipo de gênero encontra resistência em um primeiro momento. Interessante observar que esse convencimento não está informado prioritamente pela ideia de mitigar desigualdade de gênero em relação à segregação ocupacional, mas de encaixar o público que há (mulheres) nas oportunidades disponíveis (cursos industriais do Senai).

Relatam que mais do que explicitar os detalhes sobre os diferentes tipos de curso, o principal chamariz é o salário e tem sido esse argumento mais utilizado pela equipe para persuadir o público a fazer esses cursos menos conhecidos e não diretamente vinculados ao que é entendido por curso para mulheres. Citaram novamente o exemplo da solda e o apelo ao maior salário para a posterior desconstrução do estereótipo de gênero a partir da vivência prática no curso:

[técnica]: No soldador, por exemplo, teve o caso de uma moça, acho que foi soldador TIG, né. Lembra [dirige-se a diretora], a Samira? Ela entrou como... Ela não ia fazer esse curso, mas aí ela foi pesquisar e ela descobriu que era um dos cursos que pagava melhor. Tinha uma fala dela no vídeo institucional, mas acho que não apareceu a fala dela aí.

[diretora]: é mesmo, não apareceu

[técnica]: **a Samira foi um caso bem interessante assim que fez soldador TIG, MIG/MAG e ela acabou gostando e ela queria encontrar um trabalho na área de soldagem. Foi difícil. Acredito que ela não conseguiu ainda.** (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

A dificuldade de entrada no mercado de trabalho para as mulheres que fazem cursos FIC em áreas entendidas como “masculinas”, e onde a grande maioria dos trabalhadores da área são homens, foi ponto pacífico na fala dos(as) entrevistados(as) do plano local.

Trogiani, Campos, Pereira e Medina (2012:69) ressaltam a importância da sensibilização na etapa de mobilização e do trabalho de divulgação como um processo contínuo de convencimento. A Cartilha propõe que seja mobilizado, no mínimo, o dobro do número de pessoas em relação às vagas a serem preenchidas. Foi possível observar, numa constatação muito semelhante a grande maioria dos trabalhos que se debruçam sobre a implementação em nível local, que o grau de comprometimento das pessoas na gestão local é fundamental para que a política obtenha êxito. No caso do Pronatec-BSM, o espaço para inovação e criatividade do poder municipal é propositalmente alargado para que a execução do Programa possa se apoiar nas estruturas e fluxos já existentes e que melhor se adaptem às necessidades específicas daquele contexto. A etapa de mobilização, dentre as etapas previstas de implementação, é justamente uma das que mais depende deste protagonismo da equipe executora.

#### **4.1.4. Pré-matrícula e 5.1.5 Matrícula**

A pré-matrícula consiste no registro no Sistec dos dados das pessoas interessadas em realizar os cursos de qualificação do Pronatec-BSM. Segundo a Cartilha (BRASIL, MDS, 2013:18), para esta etapa ocorrer, é necessário que os cursos negociados tenham sido previamente inseridos no Sistec e que a oferta das turmas tenha sido publicada neste mesmo sistema pelas unidades ofertantes. A publicação da oferta da turma abre prazo para a prefeitura concluir a pré-matrícula e para os(as) cidadãos pré-matriculados(as) confirmarem a matrícula na unidade ofertante.

A etapa da pré-matrícula é muito importante especialmente para as prefeituras. Segundo relatado nas entrevistas e do que se pôde apreender dos documentos consultados, esta etapa foi desenhada pensando exatamente que se pudesse garantir a inserção do público prioritário dos programas sociais mobilizado pela prefeitura. Esse período (15 dias corridos a partir da data que a escola publica a turma no Sistec) é exclusivo da prefeitura para a pré-matrícula, que consiste no registro dos dados destas pessoas do público alvo no Sistec. A contabilização posterior se a prefeitura conseguiu preencher as vagas pactuadas com o MDS e com a ofertante depende objetivamente das pré-matrículas realizadas pela prefeitura que forem posteriormente confirmadas pela pessoa ao fazer a matrícula na escola.

Segundo relato da equipe, o período entre a matrícula e a pré-matrícula não pode ser muito extenso devido à dinâmica da vida e às características do público: sua necessidade de “se virar” e de se fazer disponível para os “bicos” e trabalhos que aparecerem. Com esta dinâmica<sup>93</sup> é muito difícil o planejamento a médio prazo, de forma que a decisão em fazer o curso tem que estar próxima do início do mesmo.

O coordenador descreve a realização desta etapa articuladamente à etapa anterior de mobilização:

[coordenador]: Para você ter noção, as vagas ainda nem foram publicadas no Sistec e a gente já está fazendo a mobilização no município e juntando tipo uma lista de espera. A gente já pega umas informações das pessoas, aí quando estiver mais perto do início do curso, a gente entra em contato e pergunta “Olha, você continua interessado em fazer o curso X”, “Continuo”, “Ah, então você pode vir aqui no Portal daqui a dois dias para pegar sua carta de encaminhamento?”. **Porque a gente sabe que no espaço de tempo de um mês, a pessoa já arrumou outra coisa para fazer, se não a gente não pode também fazer a pré-matrícula agora para curso que só vai acontecer daqui a cinco meses.** Esse espaço de tempo é prejudicial. **Porque a gente vai colocar alguém numa vaga, vamos supor, a gente preencheu uma turma de 30 pessoas para o curso de corte e costura, vamos supor. Aí quando o curso vai começar, 15 pessoas desistiram porque ficou doente, desempregado, porque mudou... quer dizer, desempregado, arrumou emprego, ou mudou de município – acontece muito -, ou não conseguimos ligar, trocou de telefone, a gente não consegue entrar em contato...** Quer dizer, a gente perde muitas pessoas se o espaço de tempo da pré-matrícula para o início do curso é muito distante. Então, resolvemos encurtar esse espaço. A gente já começa a fazer a mobilização antes, então se são 30 vagas, a gente espera pelo menos umas 30 pessoas, quer dizer, coloca 60 pessoas na lista e faz uma lista de espera de 30 a mais, o dobro pelo menos numa lista de espera. **Porque a gente sabe que quando convocar, 20 no mínimo não vamos conseguir mais entrar em contato. Por isso tem que anteceder. O trabalho é sempre antes do início.**

[diretora]: A pessoa faz a pré-matrícula aqui e depois recebe uma cartinha para ir confirmar lá na escola. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Em oficina para gestoras e gestores da RMSp, o gestor do MDS foi bastante insistente em frisar a necessidade de articulação local entre a prefeitura e as ofertantes nesse período crítico que se interpõe entre pré-matrícula e matrícula. Uma das sugestões do gestor era de que a prefeitura se articulasse com a ofertante para fazer a pré-matrícula e a matrícula no mesmo dia, “economizando” uma ida e volta do público à escola para confirmar a matrícula. Conforme explicitado pela fala anterior do coordenador de Osasco, esta combinação entre pré-matrícula e matrícula teria que ocorrer em um período com mais antecedência, o que por sua vez poderia prejudicar e aumentar a evasão.

---

<sup>93</sup> Sobre a relação entre tempo e pobreza ver Rego e Pinzani (2013) e Spink (2001).

Esta estratégia de pré-matrícula e matrícula no mesmo dia é utilizada pela escola Senai de Osasco no caso de estudantes de outros municípios, em que a ida até Osasco para garantir a matrícula é mais custosa e não há verba prevista para este deslocamento. A coordenadora pedagógica descreve algumas dificuldades nesse acerto com as prefeituras de outros municípios atendidos pela escola (sem ser Osasco), mas que também iniciaram a implementação prevendo as palestras de orientação profissional na etapa de mobilização - e o agravamento destas dificuldades por conta de problemas no Sistec:

As prefeituras fretavam ônibus e traziam as pessoas interessadas nas sessões de orientação profissional aqui na escola, ou em outras vezes a gente foi até lá dar as palestras, mas nem todo mundo que viria fazer o curso estava presente. Então tinha que ter uma pessoa na prefeitura que pudesse orientar sobre os cursos para atender quem estivesse interessado. Então, foi uma estrutura que a gente dependia das prefeituras e no começo gerava assim um grande..., as prefeituras às vezes ansiavam algumas coisas que nem sempre eram os que a gente podia oferecer. [...] **Diria que, de desafios, essa primeira fase de negociação, por as prefeituras desconhecem muito os cursos.** E a gente convidava eles para virem aqui, a maioria veio. Por desconhecerem muito toda a estrutura e como funcionam os cursos do Senai, foi uma fase difícil.

**E a outra fase assim um bucado difícil era a questão do Sistec.** Principalmente quando eram nessas unidades remotas [se refere ao CRAS e ao CREAS] porque o sistema prevê que a prefeitura vai fazer as pré-matrículas e o aluno vai comparecer para fazer a matrícula definitiva. Como a gente não consegue ter os nossos funcionários todos os dias úteis lá [nos outros municípios], a gente marcava os dias em que ia lá gente nossa para entrar no sistema Sistec, fazer a matrícula definitiva do aluno, já matricular também no sistema Senai. Mas a gente só podia dispor de alguns dias pra poder movimentar as pessoas pra lá, na unidade remota. Por exemplo, São Lourenço da Serra tem uma unidade remota lá, 55 km daqui, o aluno pra se deslocar de lá pra cá fica inviável com o repasse dos dois reais por hora. Aí a gente acabou fazendo um acordo com a prefeitura, a prefeitura cedeu um espaço e nós montamos uma estrutura lá – pra desenvolver o curso - e quando vai confirmar a matrícula lá, vai um pessoal nosso lá, e o Sistec ele não prevê isso, ele é planejado assim, lá no demandante, na prefeitura o aluno faz a pré-matrícula e depois comparece à unidade para fazer sua matrícula definitiva. **Na unidade lá, a gente não tem uma estrutura de escola, então a gente marcava alguns dias e a prefeitura acrescentava um bilhetinho à carta dizendo pra pessoa ir naqueles dias e horários, mas nem sempre a pessoa consegue comparecer naquele dia e horário. Resultado: ele fica pré matriculado e não foi no dia que ia alguém de nós lá para confirmar a matrícula, isso é uma dificuldade. Ou a gente ia aquele dia pra lá, eles iam também, e naquele dia o Sistec estava fora do ar e dava problema não funcionava... e as pessoas compareciam lá...** Você não imagina o dobrado que a gente corre, o pessoal aqui corre mais que eu. Então, aí o sistema não funcionava, aí marcava uma nova data pra ir todo mundo. Ou às vezes o aluno não levava todos os documentos que são necessários, ou às vezes dá um problema, não imprime, já aconteceu do aluno... a gente fez tudo e aí chega no final ele diz: "-Ah, pensei bem, não é isso que eu quero". Matrícula feita... como você cancela um negócio desse...? **Olha é... Começa do sistema [Sistec] não ser nosso, que ninguém que a gente chore, ligue na sede ou algo assim vai conseguir modificar pra nós, resolver pra nós...** (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

Este excerto da fala da coordenação nos remete necessariamente à questão metropolitana, em que as prefeituras viabilizam a execução do Programa em seu município compartilhando uma escola Senai, mas este “compartilhamento” é mais vantajoso para os municípios mais próximos geograficamente. Uma alternativa ao deslocamento da população, é a utilização desta modalidade de 'unidade remota': a prefeitura cede um espaço e o Senai arca com o deslocamento do(a) professor. Entretanto, estes prazos de pré-matrícula e matrícula são também um desafio nessa modalidade.

O histórico de evasão de cursos de qualificação profissional no Brasil é bastante desalentador. Mesmo nos programas federais atuais que tangem a questão da qualificação profissional – com formatos bem diferentes daqueles executados pelo MTE -, segundo levantamento feito por Trogiani et al (2012), estipula-se que a evasão seja da ordem de 50% para o Mulheres Mil e 40% no ProJovem. Dessa forma, o desenho do Pronatec na modalidade do Bolsa Formação Trabalhador (que abarca o Pronatec-BSM) foi pensado com vários caminhos para que as turmas fossem preenchidas efetivamente com o público alvo e, o recurso investido nas ofertantes, devidamente utilizado para esse fim.

Antes de detalharmos as peculiaridades de Osasco na etapa da matrícula, convém uma digressão sobre a lógica do Sistec e dos públicos prioritários que abarca o Pronatec como um todo, além do Pronatec-BSM. As pessoas que fazem o segundo pedido do seguro-desemprego têm o benefício condicionado à matrícula no curso caso haja vaga disponível na sua cidade. De forma que podem acessar as vagas pactuadas entre a prefeitura e o MDS. Este mecanismo foi pensando no sentido de garantir as turmas e otimizar os recursos investidos no Pronatec – Programa que é criado com o intuito de unificar nacionalmente todas as políticas de qualificação profissional e técnica.

O MTE, assim como outros ministérios, pactuam vagas com o MEC, que financia o Programa. Entretanto, como o benefício do seguro-desemprego está condicionado ao ingresso do(a) beneficiário(a) no curso (se houver vaga no município do beneficiário, como podemos ver na tabela da legislação no capítulo anterior), o chamado “público MTE” tem prioridade em todas as vagas, independente do ministério que fez a pactuação.

Essa prioridade do público MTE tem incorrido em problemas quando, na etapa da matrícula, o(a) beneficiário(a) “MDS” não consegue confirmar a matrícula na escola, pois a mesma foi preenchida pelo público “MTE”. Este fato tem gerado frustrações entre algumas prefeituras e foi motivo de queixa na referida oficina em São Paulo com o gestor do MDS. O gestor da SDTI de Osasco explica nas suas palavras:

Tem vários eixos do Pronatec. Tem a questão do público prioritário: a pessoa que está recebendo seguro-desemprego, a pessoa que está de licença trabalho do INSS, então, **essas vagas que nós pactuamos dentro do SISTEC que está lá como MDS, elas estão disponíveis para outros setores.** [...] Mas tenho certeza que pelo seguro-desemprego e pelo INSS, eles conseguem consultar essas vagas, porque eles têm prioridade de acesso a essas vagas. Por exemplo, vamos supor, a gente tem cinco vagas apenas para um curso muito concorrido, sei lá, curso de soldador, por exemplo, faz de conta que tem 5 vagas e a gente está chamando a população, inscrevendo a população se tem uma vaga disponível pra gente preencher e aparece uma pessoa do seguro-desemprego, essa vaga vai para o sistema, fica disponível e essa pessoa tem preferência pela vaga. E aí, é uma coisa que foi feita dessa forma pra evitar que as turmas fiquem vazias. Porque tem município que tem dificuldade, a gente tem dificuldade também, tivemos muito no começo. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Segundo a equipe de Osasco, pelo fato da SDTI abranger o atendimento tanto do público “MTE” quanto do público “MDS”, embora sejam equipes diferentes<sup>94</sup> responsáveis por cada público, concentrar a gestão no mesmo equipamento municipal organiza essa distribuição das vagas e evita uma “gincana” de disputa entre públicos concorrentes nas etapas de matrícula e pré-matricula.

Outra dificuldade que incorre nesta disputa tem a ver com a questão metropolitana quando os municípios não estão alinhados e um “toma” a vaga do outro, conforme relatado em entrevista e na oficina. A coordenadora do Senai e o Gerente de Educação do Senai-SP nos explicaram que a pactuação que aparece no sistema não consegue reservar as vagas para prefeituras. A escola de Osasco pactua com 13 prefeituras a oferta de cursos, a oferta homologada aparece para todas as prefeituras sem reserva. Há falta de uma coordenação regional é mitigada pela tentativa da escola enquanto ofertante de conciliar as demandas das prefeituras. A prefeitura de Osasco teve esse problema no início, conforme descreve a coordenadora do Senai:

E pra nós enquanto operacionalização, a gente foi percebendo assim: o demandante é o MDS? Isso foi uma grande dificuldade, então quando a gente abre a turma, a gente abre pro MDS ou quem tá com a senha cadastrado pelo MDS para acessar. **Então quando nós abrimos a turma, todas as prefeituras, enquanto MDS, elas visualizam aquela turma, mas quando nós combinamos qual turma nós vamos abrir nós estamos falando ora com uma prefeitura, ora com outra. O sistema não é elaborado pensando assim: MDS-Osasco, MDS-Taboão... Então, a gente meio que combinava com as prefeituras: “tua turma é o número tal, com os dias tais, horário tal”. Para que não tivesse disputa... Só que o pessoal que tava nos CRAS, às vezes nos pólos avançados e nem sempre a informação chegava bonitinha lá. Então aconteceu de uma prefeitura, principalmente a de Osasco falar assim “tem gente matriculada na minha turma, eu tinha 32 vagas e tô**

<sup>94</sup> A equipe entrevistada cuida apenas do Pronatec Brasil Sem Miséria.

vendo que só tenho 26 e eu ainda não matriculei...” Aí a gente voltava, mandava os e-mails, os avisos... Só em 2012 a gente tentou fazer essa divisão, em 2013 a gente tentou já conscientizar as prefeituras que a gente não tinha muita ação sobre isso e que tava sujeito a que viessem pessoas de outras prefeituras e que o sistema aparentemente preconizava assim. Aí começou a aparecer cada vez mais em 2013 os demandantes prioritários que vinham, tinham visão de todas as vagas oferecidas. Acho que o MTE ou Previdência – tem alguns demandantes que são prioritários e eles vem as vagas do curso [no sistema], eles podem já reservar as vagas pra eles – e hoje as prefeituras já sabem disso, no começo o pessoal de Osasco ficou meio louco de vida, eles diziam “puxa, nós realizamos todo um trabalho e chega no final a pessoa fica sem a vaga” ou “naquela sala de aula que a gente vai fazer a palestra, fazer a pesquisa, a gente descobre que tem pessoas de outra prefeitura, aí o que nós temos a falar nem sempre é adequado, porque nem sempre aquela pessoa vai poder usufruir daquilo se ela não for do município de Osasco”. Aí a gente falava: “mas não sabemos o que acontece, pra nós a pessoa chegava aqui com a carta emitida do Sistec como pré-matricula para aquela turma e nós vamos matricular se ele atende todos os requisitos”. Aí eles mesmos [a prefeitura de Osasco] parece que começaram a conversar lá como MDS. Inclusive, eles foram dos que primeiro nos explicaram essa história de como ‘tava funcionando essa história dos demandantes preferenciais. Eles mesmos entenderam falando lá com alguém do governo federal como é que tava funcionando isso. E isso é uma coisa que na verdade até hoje nos acompanha. Quando nós vamos abrir, não podemos dizer olha vou colocar aleatoriamente tantas vagas para o demandante tal, para o demandante tal, sem antes conversar com os demandantes, se eles têm interesse naquelas vagas, se é aquilo mesmo. Mas uma vez que eles manifestam interesse e a gente fecha, eles gostariam de ter exclusividade. E o sistema não prevê necessariamente exclusividade. A abertura normalmente é compartilhada. (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

O período entre a matrícula e a pré-matricula, do que se pode depreender destas falas, ainda é parte do processo que necessita de aprimoramento de parte da equipe da prefeitura com o público, da prefeitura com a ofertante, entre as prefeituras que compartilham a oferta de uma escola, entre a ofertante e o público e, finalmente, nas ferramentas do sistema dos Ministérios.

Detive-me nesta seção mais extensamente, pois segundo os dados apresentados pelo gestor do MDS na ocasião da oficina para a RMSF, as quedas quantitativas desde a etapa da pactuação até a efetivação das matrículas são bastante expressivas:

Quadro 10 : Performance estado São Paulo 2013 no Pronatec-BSM

UF	Vagas pactuadas	Pré-matrículas - Mobilização total	Matrículas
SP	85.610	62.448	34.273

Fonte: Elaboração própria a partir material disponibilizado MDS em apresentação (SESEP, 2013).

#### 4.1.5. Aula inaugural

A Cartilha prevê que a aula inaugural seja organizada conjuntamente entre a equipe da prefeitura e a ofertante. A equipe de Osasco relata que sempre estão presentes na aula inaugural para apresentar os outros programas de inclusão no mundo do trabalho e outras políticas que estejam articuladas. A equipe conta que este é um momento muito importante para cativar o público e evitar a evasão nas próximas semanas.

A coordenação pedagógica da escola Senai de Osasco tem se afinado com a prefeitura na realização da aula inaugural, pois para esta ofertante a aula inaugural é um momento chave para passar aos(as) estudantes toda a cultura organizacional e os valores da instituição.

Nas entrevistas, todas as cinco beneficiárias citaram a aula inaugural: “eles mostram toda a escola pra gente”, “falam as regras tudinho” - foram falas recorrentes nas entrevistas.

#### 4.1.6. Acompanhamento dos beneficiários

O acompanhamento foi bastante destacado na entrevista com a equipe da SDTI como atividade que vem sendo priorizada desde o início da execução do Programa e confirmada pela coordenação pedagógica do Senai sobre a presença constante da prefeitura de Osasco, tanto no acompanhamento propriamente dito sobre o desempenho e as dificuldades correlatas às situações de vulnerabilidade social, quanto no acompanhamento referente à integração com outras políticas, inclusive as de trabalho, emprego e renda, como será disposto no próximo item.

A Cartilha associa diretamente o processo de acompanhamento à possibilidade de evitar a evasão dos cursos, para isso são antecipados três principais motivos que podem influenciar a permanência dos(as) beneficiários(as) no curso:



1. Dificuldade **em conciliar os cursos com questões familiares** (como situações de violência doméstica, intercorrências de saúde, sobreposição da frequência escolar com o cuidado dos filhos mais novos) e **atividades laborais** (“bicos”, procura de emprego);
2. **Dificuldade de se inserir na cultura institucional das Instituições** Ofertantes: frequentemente pouco habituado a frequentar os espaços das instituições ofertantes, o público do Pronatec/BSM poderá vivenciar algum tipo de constrangimento social por ali estar. Nesse ponto, é fundamental que a Prefeitura provoque e apoie a Unidade Ofertante na construção de um ambiente mais acolhedor e amigável para que as diferenças socioeconômicas desse público não sejam percebidas por eles como um impeditivo social para permanência no curso;
3. **Dificuldade de acompanhar os conteúdos ministrados nos cursos**: parte do público do Pronatec/BSM está afastada de ambientes escolares, embora dominem saberes práticos relevantes para a atividade laboral. Identificado esse tipo de dificuldade, é importante que a Prefeitura e a unidade ofertante busquem estratégias didático-pedagógicas e de reforço escolar que reduzam essa dificuldade inicial. (BRASIL, MDS. Cartilha do Pronatec, 2013:24)

Os três conjuntos de possíveis causas de não permanência nos cursos apareceram nas falas de todos(as) entrevistados(as) no plano municipal como causas reais de evasão.

De maneira muito direta as “questões familiares” aparecem no primeiro item como motivo a ser contornado para evitar a evasão. Convém mencionar – no modo como tentou-se argumentar no primeiro capítulo – que as questões familiares colocam-se apenas para as mulheres e, esse aspecto – de ser uma questão que se coloca apenas para as mulheres –, não é tocado pela Cartilha. Especificamente as situações de violência doméstica e de cuidado com filhos mais novos recaem majoritariamente sobre as mulheres – que por razões contingenciais são o público prioritário –, mas esta relação mulheres / público prioritário / violência doméstica / cuidado com os filhos não é explicitada dessa maneira. Arrisco afirmar que esta associação está presente de maneira sutil e a leitura da Cartilha pode remeter a essa relação, não de forma crítica, mas com o sentido de explicitar a existência dessa situação e a importância do olhar do(as) gestor(as) público.

Ainda neste primeiro item, coloca-se a questão laboral que muitas vezes sobrepõe-se à possibilidade de término no curso e que está associada diretamente ao período de oferecimento dos cursos e ao cuidado com a prole. Essas questões são reconhecidas pelo trabalho in loco com a população descrito pela equipe:

Quer dizer, a população pode ser pobre, mas ela trabalha, tem obrigações de cuidar do seu filho. Às vezes o melhor horário para fazer o curso não é de manhã e nem à tarde, talvez seria à noite. Talvez. A gente não teve muitos cursos à noite, só tivemos uma turma à noite. Então, a gente não consegue dizer que é isso ou que não é isso. **Mas eu acho que seria melhor para essa população se os cursos fossem à noite, se estivesse disponível para fazer à noite. Porque as pessoas precisam fazer algum bico durante o dia para se manter... Então, acho que isso é um impedimento, pelo menos de parte da população. [...]** Mas a gente sabe que

**sempre tem a questão de não ter com quem deixar o filho, a disponibilidade de estar todo dia em sala de aula. [...] Gargalos principais também estava falando, às vezes por ser de dia, ela não consegue também executar outra atividade profissional para manter sua renda.** Se tivesse algum outro recurso talvez, sem ser o só auxílio-estudantil, alguma coisa que proporcionasse, um chamariz a mais para a população vir para o curso. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

As causas da evasão e da dificuldade de se manter nos cursos, igualmente são problemas inter-relacionados com a pobreza. A técnica da SDTI que tem realizado o acompanhamento “corpo a corpo” com as turmas do Pronatec-BSM em Osasco verbaliza e relaciona a interdependência dentre as causas identificadas na Cartilha:

São esses pontos mesmo que a gente tem maior dificuldade, **a maior parte da evasão é porque eles começam a trabalhar.** Chega um determinado momento, né, nós fazemos um levantamento durante o curso dos evadidos, então a gente entra em contato assim que eles começam a faltar, a gente entra em contato “Olha, fulano, porque você está faltando?”, “Ah, porque eu consegui um trabalho, comecei a trabalhar”. Então, não tem como ir mais. A maioria procura a gente “**Ah, eu consegui um trabalho, mas eu gostaria de poder fazer o curso à noite, tem como?**”... Não, não tem, porque não tem nenhuma oferta pra noite. Não foi possibilitado pela escola, né. A gente até brinca, que o curso é tão bom que eles arrumam emprego antes de terminar. Mas é porque realmente, é a opção, é o que eles têm para aquele momento, vai dar prioridade para o trabalho, para comer né. Então, essa é uma dificuldade.

**Outra coisa que o coordenador falou também, de com quem deixar o filho também, aparece, é muito sério isso. E a outra dificuldade que aparece também que é essa que eu levantei que é a pedagógica, de acompanhamento que a gente sente que eles têm dificuldade de acompanhar e muitos saem.**

Tem gente que às vezes está com a **saúde debilitada, sai por motivo de saúde, mas aí também não tem muito como intervir – aí é uma questão mesmo da família que não tem como resolver, um filho que fica doente, um marido que fica doente e tem que cuidar.** (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Interessante depreender desta fala que mesmo o motivo de saúde, que poderia ser neutro em termos de gênero, à medida que homens e mulheres estão igualmente propensos a adquirir algum problema de saúde, na experiência da técnica o “motivo de saúde” está diretamente associado à questão do cuidado e ao papel da mulher, segundo o estereótipo de gênero: a questão da família e, nesse caso, da saúde dos membros da família (filhos e marido) está diretamente associada à responsabilidade e obrigação da mulher=esposa=mãe. Mesmo a explicação para a não pactuação de cursos à noite é remetida ao mesmo estereótipo de gênero:

Na verdade, o Pronatec foi criado para quem não está trabalhando. **Então, não tinha necessidade de fazer o curso à noite, pensando exatamente nessas famílias, nas mulheres estão em casa, cuidam do marido...** Às vezes, a necessidade delas, tudo tem necessidade. Então, **dessa dificuldade de atender o marido, não deixar o**

**marido que trabalha o dia inteiro, ela precisa estar em casa...** Então, a gente não pactuou cursos à noite, mas se tiver gente pra fazer, a gente pode pactuar. Não é dificuldade da escola e nem nossa, é do usuário mesmo. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

É possível observar que não há consenso entre a equipe da prefeitura e entre a equipe da escola sobre a necessidade e as possibilidades de oferecimento de cursos noturnos. Há uma discussão subentendida nestas falas sobre as dificuldades inerentes ao processamento das demandas do público alvo. A justificativa do Senai, na fala da coordenação pedagógica sobre o não oferecimento de cursos à noite, se deve ao fato que a escola estaria ocupada no período noturno para outros tipos de curso:

Então eles ficaram muito à vontade diante do Guia Pronatec e do que nós tínhamos recurso pra fazer e também disponibilidade porque tem algumas coisas que já estão comprometidas por causa do nosso curso superior, que é no período noturno, **a escola já é bastante ocupada, dos nossos cursos de aprendizagem que ocupam as oficinas de mecânica, por exemplo, o dia inteiro...** (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

O acompanhamento<sup>95</sup> foi bastante citado nas falas da equipe da SDTI como parte fundamental do processo para execução do Programa no que se refere às características do público em situação de vulnerabilidade social e à respectiva prevenção de desistências. Na transcrição da entrevista com a SDTI, a palavra “acompanhamento” aparece treze vezes no sentido de acompanhamento do público durante o curso: há presença da equipe da SDTI na aula inaugural, semanalmente na escola acompanhando as turmas, oferecendo apoio ao Senai e realizando palestras e oficinas por meio do programa Osasco Inclui para fomentar a inserção produtiva. Este feito é melhor explicitado na fala da coordenação pedagógica da escola Senai de Osasco quando instada a responder sobre o acompanhamento das prefeituras que executam o Pronatec-BSM em sua unidade:

Mas a prefeitura mais atuante que nós trabalhamos sem sombra de dúvida era a prefeitura de Osasco. [...] Mas eu diria o acompanhamento das prefeituras, eu acho que foi muito bom. Esse de Osasco foi excepcional. (Coordenadora pedagógica da Escola Senai “Nadir Dias de Figueiredo”. Entrevista realizada em Osasco em 6.01.2014)

---

<sup>95</sup> Convém mencionar que o contato com as estudantes dos cursos de solda foi facilitado, pois a equipe da SDTI mantém em dia os dados e a situação escolar (em curso, formada, evadida) de todas as pessoas matriculadas.

Ainda sobre o primeiro conjunto de motivos das questões familiares e laborais, o aspecto da saúde foi mencionado como preocupação da equipe da SDTI. Eles contam que, com a aprovação do Plano Osasco Sem Miséria, o método utilizado de sensibilização dos setores do governo para que tivessem atenção especial e melhorassem a cobertura e a qualidade dos serviços para o público do Cadastro Único foi via reuniões de sensibilização – pelo menos mais fortemente nos setores mais conectados ao atendimento da população nas questões sociais, como educação e saúde. Além do atendimento preferencial e da melhora da qualidade, está previsto no PBSM - e está sendo tentado com o Programa Osasco Sem Miséria - a integração das políticas e programas que potencialmente incidem na melhora de qualidade dos serviços.

Dessa forma, a equipe descreve que no início ocorreu uma boa articulação com a área da saúde. Assim, que iniciavam os cursos, os(as) alunos(as) passavam por um exame clínico e, se houvesse necessidade, tinham atendimento preferencial para passarem no oftalmologista e no(a) dentista. Atualmente, devido à restrição de recursos foi suspenso o serviço de oftalmologia - que era via parceria com o Fundo Social -, seguem fazendo o atendimento da parte odontológica. É interessante nessa articulação o afinamento do discurso em termos da especificidade de atendimento ao público dos programas sociais entre os gestores federais entrevistados e estes(as) servidores(as) municipais entrevistados(as). Tanto o Diretor de Acompanhamento do Plano da SESEP (funcionário do MDS) e a Diretora de Transferência de Renda de Osasco mencionam que as horas que o público passa nos cursos devem ser muito bem aproveitadas para que os outros serviços cheguem até ele. Conforme descrito pela técnica, há muita dificuldade de manter o contato – pela mudança de endereço, mudança ou ausência de telefone, impossibilidade de receber recado – de maneira que as horas passadas no curso são preciosas para criarem vínculo e fazer com que os outros serviços possam chegar e para o(a) cidadão, então, experimentar um atendimento integrado – que para além da qualificação profissional, cuide de aspectos de saúde, educação, documentação etc. O afinamento do discurso pôde ser observado em três dimensões: político (ao ser utilizado o mesmo nome “Sem Miséria” em ambos dos planos), de estratégia (o plano Osasco sem Miséria apresenta os mesmos eixos de trabalho e uma metodologia semelhante ao Plano nacional) e, um terceiro, mais sutil, na postura dos(as) servidores(as) de ambos os níveis de respeito com a vida e as condições da população a partir do entendimento de que as causas da pobreza são estruturais. Isso pode ser notado em alguns trechos das entrevistas citados anteriormente e também neste excerto sobre a articulação do serviço de oftalmologia:

Essa ação está associada... Até teve o lançamento do Brasil Sem Miséria e Osasco também lançou o Osasco Sem Miséria – então, a **união das secretarias voltada para uma população específica e o Pronatec foi apresentado dentro do Plano Osasco Sem Miséria e a gente verificou a possibilidade de ajuda das outras Secretarias na execução do Programa.** E a saúde se dispôs a atender as pessoas na parte oftalmológica e de dentista, né. Então, a gente levantava as demandas e encaminhava para a saúde, então existia essa parceria também com o Fundo Social que, **se a pessoa precisa de óculos e não tem como comprar óculos, o Fundo recebe algumas doações de armação. Então, se tivesse alguma disponível – e a pessoa gostasse também, né? Não adianta a gente dar qualquer coisa pra pessoa... um óculos quebrado, aí não, né.** Então, se a pessoa gostasse da armação, ela ganhava a lente, era custeada pelo Fundo Social. Se ela não encontrasse uma armação do gosto dela, então ela financia sua armação e a lente o Fundo Social paga. Mas essa parte foi interrompida, porque o município não está conseguindo. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Sobre o segundo conjunto de motivos, relacionado à adaptação do público à cultura organizacional e aos valores da ofertante, foi descrito que no começo já houve maiores dificuldades. A aula inaugural tendo sido pensada como um momento para conciliar interesses e expectativas divergentes, essa conciliação é batizada pela equipe como “questão pedagógica” e vista como um momento diretamente associado ao aproveitamento do curso. Novamente, a escolaridade como barreira aparece na fala da servidora.

**Tem uma coisa também em relação à questão pedagógica, a gente sentiu logo no início, o quanto as escolas não estavam preparadas para esse público.** É um público diferente, é um público que não tem, como tinha levantado, **é um público que não tem uma escolaridade assim que é solicitada pelas escolas.** Geralmente não terminou o Ensino Fundamental II, né, ou não tem o Ensino Médio completo. Essas pessoas elas têm uma deficiência sim na educação, na escolaridade. Aí, ela vai encontrar uma dificuldade na escola também, de não ter professores como educadores. **Professores como educadores mesmo, que entendam, que tenham um olhar diferenciado para esses alunos...** Foi uma grande dificuldade essa relação. A gente teve que em vários momentos interferir de algum modo porque **a proposta é que o município também faça um acompanhamento junto às escolas, junto aos alunos** e a gente chegou em alguns momentos a ir, ver o que estava acontecendo, com a possibilidade de ter um diálogo mesmo do professor com os alunos, para ver se eles conseguiam mesmo acompanhar. No geral, isso aconteceu com o Senai do Brás, que a gente tinha costura e modelagem. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Em outro momento a associação entre o aproveitamento no curso – terceiro conjunto de fatores exposto na Cartilha como causador de evasão – é diretamente associada às ações de acompanhamento e às incertezas sobre o acesso ao mercado de trabalho:

acho que tem outra questão, a questão pedagógica. Porque a pessoa pode até ter uma elevação da escolaridade e tal, mas se o educador não atingir de fato aquele aluno, ele vai entrar e sair do curso e não vai servir pra nada o curso... Tiveram muitos

casos, acredito que tenha tido muitos que a pessoa não conseguiu expressar pra gente, falar “olha, tô tendo dificuldade, não tô conseguindo aprender”, isso teve. **Agora eu fico imaginando os outros municípios que não acompanham... O que não entrou e saiu de gente que não soube fazer nada... Porque assim, o professor ele é um técnico e ele está lá na frente falando de uma... Fazendo uma fala e ele não tem acesso à realidade daquelas pessoas, de onde elas vem, o que elas fazem, quem são elas, as dificuldades... Como fez pra estar ali... Ele não sabe nada disso! Ele tá lá, acha que estão ouvindo e tão aprendendo.** E não é assim, o fato da pessoa saber ou não desempenhar uma coisa não vai ser o fato, a questão que vai ser avaliada no final. Avalia-se se a pessoa teve ou não frequência. É isso que avaliam. Então, claro, o professor faz uma verificação sim no final do curso, nós fazemos uma avaliação junto com eles no sentido de avaliar também o que ele conseguiu aprender, se ele conseguiu, uma auto-avaliação. Mas também, isso não é suficiente para dizer realmente se ele vai conseguir trabalhar naquela área. Então, que é o objetivo, é ele conseguir ampliar, melhorar a qualificação dele e se ele... E muitos cursos ele entra e sai e não aprendeu nada... Pode acontecer, muitas vezes. E isso também depende dessa parceria da escola, digo nossa, do Pronatec-BSM com a escola, no sentido de verificar realmente se as pessoas estão conseguindo entender e fazer esse processo de aprendizagem. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Um ângulo que foi pouco explorado na pesquisa, mas apareceu transversalmente nas entrevistas, tem a ver com as modificações nas ofertantes a partir da inserção do público prioritário dos programas sociais. Ângulo apontado pelo gestor da SESEP ao citar o lançamento da nova metodologia de ensino do Senai. Pensando na conciliação entre interesses e expectativas diversas, as acomodações têm acontecido via adaptação do público, mas também via modificações – ainda que mais lentas – na cultura organizacional das instituições ofertantes<sup>96</sup>. Reproduzem-se algumas partes da entrevista com a equipe da SDTI que sinalizam essas modificações institucionais:

Às vezes, é muito comum, todo mundo nesse país, acha que fazer coisa pra pobre é fazer de qualquer jeito. **Inclusive a gente teve um pouco de dificuldade na aceitação do público.** Então, quer dizer “é, vamos fazer de qualquer jeito”. Só que agora, a gente já está num estágio que eles [os ofertantes] estão vendo que eles já estão crescendo por causa dessa população, em cima dessa população... Aí os municípios não podem aceitar que eles façam de qualquer jeito. Até porque, eles têm um nome a zelar, né? Se começa a fazer muita porcaria, aí cai na boca do povo, você já viu, né? O povo vai desacreditando, desacreditando... **Então, tem que dar a mesma qualidade que para os alunos pagantes porque está todo mundo pagando!** Eles não estão dando curso de graça não! (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

---

<sup>96</sup> Conforme fala no capítulo 2, na seção 2.3.4.2 *O Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC)* do Diretor de Inclusão Produtiva Urbana sobre o lançamento de novas metodologias e linhas pedagógicas no Senai.

#### **4.1.7. Articulação com políticas públicas de trabalho e emprego**

A articulação do Programa com políticas de trabalho e renda é recomendada na Cartilha via os programas previstos no eixo de inclusão produtiva urbana do PBSM: pelo SINE (Sistema Nacional de Emprego do MTE), MEI (Microempreendimento Individual), Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, via Economia Solidária e com programas municipais e estaduais, se houver disponíveis. Em Osasco, a SDTI facilita a articulação entre o SINE e o Pronatec-BSM por meio de cadastro nos dois sistemas (Cadastro Único, SISTEC e Mais Emprego) via equipe de atendimento do Portal que é treinada para realizar ambos os cadastros no ato do atendimento. Foram descritas articulações do Programa, além do cadastro simultâneo no SINE, com políticas de economia solidária e com políticas municipais.

A equipe da SDTI descreveu-me o Programa Osasco Inclui. Esta política é de responsabilidade de outra diretoria da SDTI e prevê orientação e articulação com a inserção no mercado formal e, também, inserção via associativismo com a gestão de empreendimentos de economia solidária. A técnica descreve:

A gente tem... Todos os cursos [do Pronatec] tem um dia, nós temos um acerto com a escola que todos os cursos tem um dia no curso que eles têm orientações do Osasco Inclui que é a parte de capacitação. É um programa da Secretaria para inserção no mercado de trabalho. Fazem dinâmicas. Orientam como conseguir passar numa seleção, apresentar um bom currículo e encaminham para o Portal para fazer cadastro no Mais Emprego. A gente dá prioridade para quem fez Pronatec. Mas claro, eles vão passar por uma fila, por uma seleção e tal.. Mas a prioridade é para o pessoal do Pronatec. Quando aparecem vagas, esse setor da SDTI pede para a gente fazer uma lista de formados do Pronatec para encaminhar para a seleção. Não quer dizer que ela sai com vaga. Mas tem orientação e encaminhamento e quando há interesse para a Economia Solidária. (Equipe da SDTI da Prefeitura de Osasco. Entrevista realizada em 26.11.2013)

Convém mencionar que a coordenação pedagógica do Senai confirmou a presença constante do Osasco Inclui como ação de acompanhamento das turmas do Pronatec-BSM pela prefeitura de Osasco, a coordenadora descreveu detalhadamente as ações deste programa articulado ao Pronatec-BSM desde 2011.

#### **4.1.8. Atividade de formatura**

No período da pesquisa de campo foi possível comparecer às atividades de formatura de ambos os municípios, Osasco e Suzano. A atividade de formatura é uma etapa prevista na execução

de todos os cursos, conforme disposto da Cartilha e, de preferência juntam-se as turmas que iniciaram no mesmo período para a realização de uma cerimônia.

A equipe da prefeitura de Osasco descreveu que já foram realizadas várias formaturas, algumas que juntaram diversos cursos e houve presença do prefeito, do presidente da câmara dos vereadores e de outros(as) secretários(as), tendo sido noticiada pelos veículos de comunicação e outras mais esvaziadas. Porém, como os cursos são rápidos, há diversas formaturas menores que juntam apenas dois ou três cursos. Presenciei a formatura dos cursos de eletricitista instalador predial e de auxiliar de contabilidade. A participação dos(as) egressos(as) na cerimônia não é obrigatória, algumas pessoas optam por retirar o certificado na secretaria da escola.

A formatura ocorreu no auditório da escola Senai de Osasco. Havia uma mesa antes da entrada do auditório que nos deu boas vindas – estive acompanhada da técnica da SDTI na ocasião – nessa mesa anotavam os nomes dos(as) formandos(as) para organizar a chamada e a entrega dos diplomas. O auditório é um local amplo, cadeiras almofadadas, janelas grandes com cortina persiana azul clara, piso de tacos de madeira e uma boa acústica. A mesa foi composta pela coordenação pedagógica do Senai, pela técnica da SDTI e por um professor. Havia alguns familiares na plateia. Havia um mestre de cerimônia. Depois da fala dos componentes à mesa, foram entregues os certificados.

Nestas falas, todas de parabenização pelo feito realizado de término no curso, de incentivo para que continuassem estudando, de incentivo para busca de cidadania via qualificação profissional, foram mencionadas as dificuldades que muitos(as) passam para concluir o curso. Destas dificuldades, a questão “do cuidado com os filhos” foi uníssona:

... a dificuldade de chegar até o Portal do Trabalhador por exemplo, tem dificuldade de chegar devido a falta de recursos. Sei que muitas pessoas às vezes chegaram a fazer o percurso à pé, um determinado percurso à pé. Tem a dificuldade pra deixar os filhos. Parabéns para vocês que fizeram tão bem o processo! Com certeza, muitos de vocês passaram também por essas dificuldades e conseguiram, e com certeza sabem que tem muito mais ainda pela frente e não vai parar por aqui. (Gestora técnica da SDTI, atividade de formatura em Osasco no escola do Senai, 26.11.2013)

## **4.2. Suzano**

O município de Suzano aderiu ao Pronatec-BSM ainda em 2011. Tendo apresentado uma grande evolução nas matrículas de 2012 para 2013, conforme dados vistos no capítulo anterior que o colocam próximo ao número de matrículas de municípios muito maiores.



O primeiro contato com a interlocutora municipal titular do Programa em Suzano se deu na oficina organizada pela SESEP (MDS) no Senac Tiradentes para os municípios da RMSP. Após a oficina, em que tive contato com os(as) interlocutores(as) municipais da RMSP que estavam presentes, foram enviados e-mails para os endereços eletrônicos. As gestoras de Suzano foram uma das primeiras a responder. A resposta da equipe – uma dupla de gestoras responsáveis pelo Programa no município – veio no mesmo dia do envio propondo uma data de entrevista (conforme havia sido solicitado) e convidando-me para duas atividades organizadas por sua equipe: de formatura dos cursos que iria ocorrer dali a dois dias e para uma ação social sobre os 16 dias de ativismo no combate à violência contra a mulher. Uma das gestoras já havia trabalhado em um CRAS como técnica.

O segundo contato com a equipe gestora fez-se na formatura, onde foi marcada a entrevista para a semana seguinte. A entrevista ocorreu na sede da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), centro da cidade. A sede está abrigada em um prédio que chamam de “Edifício Nacional” e comporta outras quatro secretarias municipais: Secretaria de Assuntos Urbanos, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Obras e Infraestrutura e Secretaria de Planejamento e Governo Comunitário. O prédio dista cerca de vinte minutos à pé, em passos rápidos, da estação de trem de Suzano. O prédio tem uma porta de vidro e um balcão branco com duas atendentes em seguida, parece uma instalação recentemente reformada, tudo nas cores branca e azul. A reunião ocorreu no andar de cima, com instalações bem cuidadas, mas não tão novas como a da parte de baixo. As servidoras ficam em uma sala ampla em mesas espaçadas cerca de quatro metros uma das outras, um ambiente agradável e iluminado. De São Paulo de trem, leva-se cerca de duas horas a duas horas e meia saindo da estação Barra Funda, a depender da velocidade do trem.

Similarmente à Osasco, as duas ex-gestões municipais foram de continuidade de um prefeito petista. Em Suzano, Marcelo de Sousa Cândido (PT) esteve à frente do executivo municipal desde 2005, deixando o cargo em 2012, agora diferentemente de Osasco – que segue com uma prefeitura do PT -, para o atual prefeito do PSDB, Paulo Fumio Tokuzumi.

Em Suzano, o coordenador pedagógico da escola Senai no município também foi entrevistado. A descrição da implementação traz aportes de sua visão. Estive três vezes na escola, a primeira na ocasião da formatura, na segunda para entrevistar uma estudante do curso de solda e na terceira para a entrevista com o coordenador. Na segunda ida, o coordenador apresentou-me todas as instalações do prédio, salas de aula e oficina. A escola dista cerca de trinta minutos à pé da estação de trem. O trajeto passa pela principal rua de comércio do centro. O coordenador trabalha

no Senai há dez anos e, da mesma forma que a coordenadora pedagógica do Senai de Osasco, ele também foi aluno no Senai. Tendo trabalhado na indústria antes de regressar à instituição como professor.

Em Suzano, devido ao Programa estar mais diretamente vinculado à assistência social, a entrevista com a coordenadora do CRAS Centro foi incluída para descrever a implementação. A ida ao CRAS Centro, de Suzano, ocorreu no dia vinte de dezembro sem agendamento prévio. A casa térrea que abriga o equipamento é pintada de branco por fora e por dentro. Na recepção havia uma sala de espera com cadeiras fixas no chão, almofadadas, e uma decoração de Natal, um suporte de galão de azul sobre uma mesa e copos de vidros. Havia três pessoas de atendimento a frente, uma sala à esquerda separada por um corredor e duas salas à esquerda. Atrás da mesinha com a água, havia um quadro com diversos avisos e cartazes: sobre o conselho tutelar, documentos necessários para fazer o Cadastro Único, endereço dos outros CREAS, informações sobre a tarifa social de água e dois avisos sobre dois projetos do Fundo Social: 'Boa Visão' e de acesso à cadeiras de roda. Uma mulher com uma criança foi atendida antes de mim. Era uma sexta-feira sem muito movimento e a coordenadora topou conceder a entrevista mesmo sem agendamento prévio. Este parágrafo de descrição do CRAS justifica-se pela boa aparência e conforto oferecido pelo equipamento.

A seguir descrevo as peculiaridades da implementação do Programa em Suzano segundo as falas destas equipes entrevistadas – SMADS, coordenação do Senai e coordenadora do CRAS. A apresentação segue a ordem sugerida na Cartilha “Pronatec-BSM 2013”. Os itens 7.1 e 7.2, respectivamente referentes ao auxílio-estudantil e à sistematização dos dados foram inseridas para organizar o relato, mas não estão na Cartilha nesta disposição.

#### **4.2.1. Habilitação da Prefeitura**

A equipe atual da SMADS responsável pelo Pronatec-BSM no município não estava em 2011 na secretaria, seus cargos eram ocupados por outras pessoas ligadas à gestão passada. Nessa época, a técnica (dupla da equipe com a interlocutora municipal titular) conta que as aulas iniciaram em 2012. Nessa época, esta técnica estava trabalhando no CRAS Casa Branca e antes havia trabalhado no CRAS Palmeiras, ambos bairros periféricos e pobres de Suzano. Ela narra como se desenrolou o processo de executar o Programa desde as primeiras informações até a seleção e encaminhamento dos(as) usuários(as):

A coordenadora trouxe pra nós a informação nova dessa oferta de cursos. Foi a coordenadora do CRAS. Aí ela deu a orientação, mas isso foi em 2012. Isso que eu tava te falando, tinha o instrumental e a gente ia fazendo a divulgação pras famílias e **já fazia parte do nosso trabalho com as famílias indicar para cursos profissionalizantes e ligando pras famílias mais vulneráveis.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

No caso de Suzano, desde o início do Pronatec-PBSM, para essas gestoras que estavam nos equipamentos do CRAS, diferentemente de Osasco, o Programa foi implementado utilizando a estrutura da assistência social do município. Este formato é mais próximo ao preconizado pelos gestores federais nas entrevistas.

O gestor do Programa é a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social – SMADS. **O Programa está dentro do Cadastro Único, um dos benefícios do Cadastro Único.** Você conhece? O CadÚnico é um cadastro que gera um número, um documento social, que é o NIS e **o Pronatec é um dos itens do benefício...** Bolsa Família, INSS, telefone social da Vivo, uso de Correio, isenção de taxa de inscrição pra concurso de governo federal. **O Pronatec é um item do Cadastro Único que é direito do cidadão ter essa preparação para o trabalho, a qualificação.** Quando eu tava em Palmeiras – CRAS de Palmeiras, foi quando começou, ano passado [2012]. E aí, a gente começou. Tô falando ali da prática, como era. Tinha um instrumental, preenchia. É um formulário com número de NIS, RG e CPF... Se a pessoa não tem, faz o NIS... E depois a gente selecionava. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Para iniciarem a gestão do Programa na SMADS afirmaram que “foi tranquilo”. Esta equipe não estava na época do primeiro contato entre o MDS e a prefeitura para adesão de Suzano ao Programa. De forma que, quando empossadas, já havia um fluxo estabelecido com a escola para a pactuação dos cursos.

#### **4.2.2. Negociação de cursos**

Quando instadas a responder sobre o processo de negociação com os ofertantes para a pactuação dos cursos, as gestoras afirmam que com cada ofertante é diferente. Atualmente tem parceria com o Instituto Federal (IF), que há no município, e com o Senai. Contam que estão tentando parceria com a ETEC. Dizem que mantém proximidade com a coordenação pedagógica do IF e do Senai para que o processo todo de execução possa alcançar êxito.

Citam o uso do recurso do Acessuas Trabalho – que está com uma entidade contratada pela prefeitura – e a primeira parte do trabalho da entidade encomendado pela equipe consistiu na pesquisa sobre o interesse da população sobre os tipos de cursos que gostariam de fazer. A equipe da

SMADS pretende, com essa informação, conseguir articular a demanda com uma instituição que possa ser ofertante:

É, quem tá desenvolvendo o programa aqui é uma entidade e assim, pegamos a primeira parte para fazer diagnóstico. **Quero saber quais são os cursos que a população suzanense gostaria de fazer. Fiquei feliz que apareceu bastante cuidador de idoso. E o IF, ele vai me trazer ano que vem. Então, a gente fez um diagnóstico do que o suzanense queria fazer, pra gente poder trazer os cursos para a cidade.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Afirmam que a negociação com o Senai é mais tranquila, porque “a gente não tem muito problema, de estar falando, querendo esse curso”, pois acreditam na expertise da escola de estar sintonizada com o mercado de trabalho, uma vez que o Senai, no seu entendimento, “já é voltado para a indústria. Contam que estão dialogando e negociando com o IF, além de tentarem outros parceiros.

As gestoras argumentam que escolher os cursos articulando as diretrizes do Programa, o leque de opções e o interesse do público é um desafio:

No comecinho talvez os cursos podiam ser algo que não fosse tão atraente, tipo “auxiliar de RH”. Mas não tenho isso concretamente em dados pra te falar. É minha impressão. [...] **a gente pode supor que “auxiliar de RH”, “auxiliar administrativo”: as pessoas aceitam talvez porque é gratuito, mas às vezes não é aquele que a pessoa acredite que vá conseguir empregabilidade, que vai conseguir diferença na vida dela. Ela vai aprender algo que às vezes tem uma certa distância dessa população que é bem vulnerável, que tá no território assim, de Palmeiras, por exemplo. Tô falando assim, em cima do que no tête-à-tête percebi com as pessoas comentando que a oferta podia ser de algo mais prático, mais que ela acreditasse que fosse conseguir dinheiro e trabalho com esse curso. Por exemplo, operador de caixa bombou. Panificação? Bomba, tem lista de espera.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

A etapa da negociação sobre os tipos de curso guarda relação direta com a evasão e com a capacidade de mobilização dos(as) beneficiários, conforme se pode depreender da fala desta técnica. Complementarmente, o gestor da SESEP afirma:

Se você olha aqui [me mostra o Guia de Cursos FIC], por exemplo, são 521 tipos de curso só do Pronatec-BSM, tem cursos que exigem o Ensino Médio completo, que o cara pode falar que tem e não tem...Vai aumentar a evasão desse curso. Tem cursos, cursos super legais na verdade, de DJ, de sushiman, de não sei que... **Não sei se o cara entende aquilo como “é 'A' minha entrada para o mercado de trabalho”. E aí se pinta qualquer coisa né... A atratividade de um bico vai aumentando de acordo com o curso.** Tudo isso a gente tem que olhar de uma outra maneira. Todo o

olhar... Olhar isso exige... Até mais do que essas dificuldades familiares do aluno, de dentro da sala de aula e dos serviços públicos. Qual é a atitude desse cara? A escolaridade? O nível de atratividade [do curso]? A escolaridade da família, dos pais, no caso de jovens... Tem um monte de coisas que podem impactar isso e a gente ainda não tem a maturidade para olhar. Tá? Olhando isso, sabendo quais são os grandes indutores, questão de pesquisa mesmo, até acadêmica, que podem ajudar a gente nisso, de atacar os pontos que aparecem como mais sensíveis. (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

A etapa da negociação é uma parte estratégica na execução do Programa. No Fluxograma de Pactuação exposto no capítulo dois, o MDS recomenda consulta a diversas fontes e o diálogo com o maior número de atores possíveis, levando em conta as características locais, a dinâmica do mercado de trabalho na região e os interesses da população. O excerto abaixo da coordenadora do CRAS Centro de Suzano ilustra a dificuldade de convencer o público a fazer cursos inicialmente fora do horizonte de possibilidades do(a) usuário(a) e mesmo do(a)s técnicas e técnicos responsáveis pelo atendimento. Ela cita justamente a dificuldade no caso de mulheres nos cursos de soldagem:

Quando eu fazia atendimento, você fala das opções e ela sempre acaba indo naquela opção que, não sei, acho que ela acha que se identifica melhor, não sei. Às vezes as pessoas não sabem, mas ficam perguntando “o que que é isso?”, “mas vou aprender o que?”. Tanto depois eles [o Senai] mandaram pra gente, o que era o conteúdo do curso. [...] Então, da nossa parte também tinha que selecionar pra um curso que de repente, a pessoa pudesse aproveitar melhor. **Mas que nem eu tô te falando, ficava difícil eu, mandar uma mulher fazer um curso de soldador não sei das quantas que nem eu sabia o que que era.** (Coordenadora do CRAS Centro em Suzano. Entrevista concedida em 20.12.2013)

O Senai, pelo oferecimento dos cursos, tem desempenhado indiretamente o papel de disseminar estas opções para a população de baixa renda, pois, como já mencionado, o “boca a boca” tem funcionado como parte bastante importante de implementação da política. Nesse sentido, passado o momento de resistência a esses cursos inicialmente desconhecidos, a demanda por seu oferecimento tem crescido. A gestora da SMADS também usa o exemplo do curso de soldador oxidoacetileno que estava sendo demandado pela população, a demanda chegou à gestora pela voz dos(as) técnicos(as) do CRAS. Ela, por sua vez, foi atrás do Senai entender a escassez da oferta:

Por exemplo, o curso de soldador oxidoacetileno... Aí eu trouxe todos os técnicos de referência porque tinha uma reclamação, o curso de soldador de oxidoacetileno tenho quatro vagas pra cada CRAS. Fui saber porque era pouco. Justamente, fui saber. E porque lá [na escola] a mesa do aluno tem uma bancada com o equipamento que é pra um aluno por vez. Aí, o coordenador falou: “Se eu abrir mais vagas, eu não tenho onde por e vou perder a qualidade do meu ensino”. Existe essa preocupação. Ele me falou assim: “ - Não vou pactuar uma coisa, chegar aqui e deixar o aluno

sentado. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Ainda sobre a adequação dos cursos, a questão de gênero permeia a fala das gestoras da SMADS ao mencionarem os cursos que permitem geração de renda a partir da produção doméstica, como é o caso da panificação:

muitas vezes a gente que lida com família, sabe que a mãe muitas vezes não quer deixar o filho com outra pessoa, quer fazer alguma coisa em casa e salgadinho, o pão é uma renda. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Observa-se que as gestoras tem sensibilidade para o viés de gênero na preocupação com a condição da mulher em um contexto em que as opressões de classe, de gênero e de etnia se misturam e resultam em maior vulnerabilidade, violência doméstica, obrigação não compartilhada de cuidado com os filhos etc. Porém a sensibilidade limita-se ao objetivo de contornar a situação e mitigar o sofrimento das mulheres, aumentando sua autonomia por meio da provisão de melhores condições e serviços para elas superarem as situações em que se encontram. Esta sensibilidade, e as ações dela derivadas – como a sugestão do oferecimento de cursos de panificação para geração de renda – não ultrapassam o sentido de contornar a situação. Em outras palavras, ousou afirmar que a sensibilidade – que já é um grande passo para que sejam proporcionados e melhorados serviços e políticas públicas para as mulheres de baixa renda – não ultrapassa nem no plano simbólico, de intenções, a divisão sexual do trabalho e nem questiona os estereótipos de gênero.

#### **4.2.3. Mobilização dos(as) beneficiários(as)**

Conforme relatado nas entrevistas, a divulgação dos cursos e a mobilização de beneficiárias e beneficiários são realizados em Suzano via suas quatro unidades de CRAS. O fluxo de seleção e encaminhamento descrito pela técnica, atual gestora da equipe da SMADS responsável pelo Pronatec-BSM, é bem delineado e tem ocorrido sem maiores problemas no que diz respeito às capacidades locais na atuação, pelo o que foi descrito, bastante intensa no território. Os problemas maiores, no caso de Suzano, são atribuídos à responsabilidade fora do alcance da gestão municipal – a escassez de vagas nos ofertantes e o Sistec.

Além disso, segundo a fala da equipe da SMADS e da coordenadora do CRAS Centro, há uma demanda reprimida por cursos de qualificação no município, fato que auxilia o preenchimento das vagas mas que causa problemas de frustração do público e pode gerar desgaste da relação entre as técnicas e técnicos de referência com os(as) usuários(as) quando da não realização dos cursos.

O que aconteceu aqui que a gente ficou um pouco chateado. **Os técnicos do CRAS fazem todo um trabalho, divulgam, falam do curso, fazem uma reunião orientativa, [...], colher documentos para fazer a pré-inscrição no Sistec. Essa pré-inscrição é uma tortura na nossa vida, porque assim: não funciona!** Tem hora que ele abre, tem hora que ele não abre. Ele diz que não tem o curso e você sabe que tem o curso. **Então, entendendo assim: tem que ter uma fala com o MEC para resolver isso. A maior dificuldade nossa é a inscrição no sistema e se a pessoa não levar uma pré-matrícula não tem como o IF ou o Senai confirmarem.**

Teve uma vez, uma semana antes já ia começar a aula inaugural, nós tivemos uma enxovalhada de pessoas aqui. Que aquelas pessoas que passaram pelo CRAS... Porque existe toda uma organização, eles se apresentam na escola ou no IF com um cartinha [pré-matrícula] do técnico do CRAS, porque aí a vaga está garantida lá. O que que aconteceu? Quando foi ver, aconteceu no IF: foi feito muito mais matrícula do que eles tinham de curso, foi uma loucura, uma loucura.. Menina... a gente teve que começar a conversar, fazer um diálogo para poder excluir as pessoas que fizeram a inscrição via internet para poder priorizar nosso público, né. Porque existe uma pactuação: dez dias fica aberto somente para os órgãos públicos para fazer as inscrições [pré-matrícula]. Durante 10 dias a gente tem que fazer essa correria e inserir todo o nosso público e aí, feita a inscrição dele no sistema, ele tem dois dias para comparecer ao Senai ou no IF. **O que acontece? Se o aluno não comparece lá, a vaga fica em aberto, entendeu? E muitas vezes eles comparecem, chegam lá e não tem a vaga. Porque a vaga já foi invadida no sistema por outra pessoa.**

[técnica]: Ou outro município!

[interlocutora titular]: Esse ano, nós tivemos aqui, você não tem noção... Tá tudo estruturado, tudo certinho, eles tinham feito a reunião, estavam com a cartinha e começaram a comparecer no Senai para efetivar a matrícula, aí retornavam, todos desmotivados dizendo que não existia o curso! Que o Senai falava que não existia o curso! Aí me ligaram, fui até o Senai pra descobrir o que tinha acontecido. Sabe o que aconteceu? Ferraz [de Vasconcelos] invadiu as nossas vagas, pegou todas as vagas do nosso município, não tinha curso para os alunos.

[técnica] **É... Constrange, perde credibilidade, a gente fica mal diante da comunidade...** Tudo isso.

[interlocutora titular]: Se chegarem pra mim assim e dizer, “olha, o Sistec está resolvido”. Vou dar pulos de alegria! Vou saltar, pra mim vai ser ótimo! Porque os técnicos eles vão trabalhar contentes, sabe? **Porque, se você quiser ver esses técnicos mal humorados, é ver esse sistema não funcionar.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Dos problemas fora do alcance da gestão municipal, mencionam a questão da ampliação da estrutura física das ofertantes para o aumento de vagas e a necessidade de aprimoramento do Sistec. A aparente escassez das vagas tem a ver com o compartilhamento da oferta com os outros

municípios e pela capacidade física do Senai instalada. Por exemplo, Suzano tem 4 CRAS, na divisão das vagas do Senai, ficam cerca de 4 a 5 vagas, por turma de curso oferecido, por CRAS; ou seja, em cada período ficam disponíveis 4 vagas por curso para um equipamento que atinge populações de bairros inteiros..

É direito do cidadão! Tá ofertando? Mas tá faltando mexer na estrutura de quem capacita as pessoas pra garantir um aumento de vaga.. Porque assim, a chamada é grande! Foi divulgada na mídia, na televisão os cursos do Pronatec, a equipe CRAS trabalha intensamente em relação a isso. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

A visão da coordenadora do CRAS, talvez por ter vivido mais intensamente no território, traz uma dimensão um pouco menos otimista sobre a mobilização dos(as) usuários(as), que tem a ver com a capacidade dos(as) técnicas convencerem as pessoas a experimentar os cursos. Entretanto, mesmo com uma perspectiva menos otimista, conforme argumentado na introdução deste trabalho, um dos diferenciais do Programa reside justamente nesta aproximação entre população de baixa renda com instituições reconhecidas como de excelência em capacitação profissional. Segundo o trecho abaixo, mesmo na ausência de informações mais específica sobre o tipo de curso - o que prejudica a mobilização -, a instituição pôde ser mobilizada como estratégia de convencimento:

Mesmo pra gente, por exemplo, **“Ah, tá, soldador de oxi... não sei das quantas”**. **Nunca tinha ouvido falar disso**. Então, como que eu vou falar pro cara? **Pra ele fazer um curso de soldador de oxinãñãñã**. A pessoa: **“ah, o que que é isso?”**, a gente, **“ah, eu não sei, mas deve ser bom, é Senai”**. Então, **não tinha essa clareza do que eram os cursos**. Os mais óbvios assim, que aliás era o que acaba tendo mais procura, era tranquilo né, mas os que a gente tinha dificuldade de entender... Por exemplo, soldador, a gente descobriu que tinha que ter mais de 18 anos porque mexe com fogo, trabalho insalubre, não sei o que... A gente foi aprendendo um pouquinho fazendo né. Como dizem, trocar a roda do carro com o carro andando. Foi um pouco isso o começo. Deu bastante trabalho assim. A gente ficava ligando pras pessoas que a gente atendia pra correr atrás, fazer reunião pra né, minimamente tentar né. Mas a gente resolvia, ia lá [no Senai] pedia pra eles... **“ô, mas você não tem uma descrição dos cursos?”**. Algumas coisas assim.

Aí, a gente conseguiu organizar as pessoas pra fazer reunião, pra falar dos cursos, pra tentar mandar um público que a gente entendia que ia fazer o curso mesmo, entendeu? Que não falou pra você que queria só por porque queria que você desse a cesta, entendeu? (Coordenadora do CRAS Centro em Suzano. Entrevista concedida em 20.12.2013)

Esta coordenadora, que exercia a função de técnica de referência à época do início do Programa, faz ainda algumas críticas sobre a divulgação da maioria dos Programas e ressalta a



importância da porta de entrada ser o CRAS para garantir o atendimento à população de baixa renda:

Na época que começou o Pronatec, eu tava lá no [CRAS] Boa Vista, a gente achou ótimo porque a gente entende que faz parte de uma proposta de mudança você qualificar as pessoas, né... Dar acesso a esse público da assistência que a gente atende, que **possivelmente essas pessoas não ficam nem sabendo quando abre a inscrição, não têm tanto acesso à internet, sei lá, folder**. A pessoa mora lá na periferia né. **Ninguém distribui folder lá na periferia, né!** Então, às vezes assim, é um público que não teria esse acesso né... ao Senai, ao Senac, IF. Então assim, a gente recebeu assim “seja bem vindo”, como uma proposta mesmo da gente fazer para as famílias do acompanhamento, que a gente já oferecia.

**Porque assim, se a gente falar: “vai no Senai e faz sua inscrição”. A pessoa não vai! Mal tem dinheiro pra pagar o transporte, quanto mais a taxa, né. Essa perspectiva de ir lá, de concorrer com outras pessoas que estão mais preparadas, né, ela não vai. Então, veio muito bem vindo assim, com o CRAS essa prioridade do público do Cadastro Único. A gente viu isso com muito bons olhos.** (Coordenadora do CRAS Centro em Suzano. Entrevista concedida em 20.12.2013)

Esta observação da assistente social foi percebida pelos gestores federais no desenho do Pronatec-BSM para que as vagas pudessem ser preenchidas pelo público alvo:

Então, a primeira preocupação foi essa, quando a gente desenhou isso com o sistema S e com o IF, falamos ó: **temos as vagas que a gente precisa, será que a gente tem quem faça o nosso público acessar? Não adianta nada a gente ter as vagas e o nosso público não chegar. Bom, quem pode articular isso? A assistência social, vamos bolar uma forma de isso acontecer. [...]** A gente viu também que tinha uma demanda reprimida dos próprios assistentes sociais, né. **Que na abordagem de fortalecimento de vínculo no CRAS, chega uma família com uma série de carências. O assistente social, ele entende essas carências e algumas vezes ele tem poucas armas, tem poucas ferramentas para dizer, ó, pra esse problema você faz isso... O Pronatec, o cara tem uma vaga que você acessa ali, o cara chegou com problema de trabalho, “ó, cara, pra você eu tenho uma solução. A assistência adorou ter essa oportunidade.** (Diretor de Gestão e Acompanhamento do PBSM, entrevistado em Brasília em 12.12.2013)

Foi por isso que cresceu tão rápido, entendeu? **Se não é a gente colocar o Pronatec na rua do que a gente botou, o MEC não ia conseguir fazer. Porque o MEC ia ficar vinculado muito à lógica da escola, ele não ia conseguir.** O público que iria atrás de alguma coisa não é esse que tá indo hoje, que esse [nosso] público não vai. É a gente [assistência social] que vai buscar o público, vai buscar porque tá aqui a orientação entendeu? E vai mesmo. E onde não vai, a gente diz que tem ir. (Diretor de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM, entrevista realizada em São José dos Campos, 16.12.2013)

#### 4.2.4. Pré-matrícula e 4.2.5 Matrícula

As pessoas da equipe da SMADS responsáveis atuais pela gestão do Pronatec-BSM em Suzano já estavam trabalhando na assistência social nos CRAS e com a troca da gestão na prefeitura, foram convidadas para trabalhar na Secretaria com o Programa. A técnica conta como foi o processo nas etapas de matrícula e pré-matrícula no CRAS:

Como que chegou pra gente na prática? “Olha, o Pronatec é do MEC, mas tá em parceria, a porta de entrada é pela assistência social. A prioridade não é nossa. Primeiro lugar é do sistema judiciário, segundo lugar é de quem está no seguro-desemprego e terceiro lugar é da assistência social”. Aí deram o instrumental pra gente trabalhar, a pessoa gostou, escolheu, quer fazer, a gente já preenchia uma ficha simples: escolaridade, NIS, nome da mãe, se tem algum problema social ou não, se não, vamos incluir (no NIS), que curso você quer e aí, que período, já via a grade horária, o dia, o local e aí a gente pedia para ela aguardar nosso contato. Aí, alguns dias antes da matrícula – quer dizer, inserir no Sistec – não, não... Era depois que já tava todo mundo no Sistec tinha uma chamada para comparecer ao Senai, que era a aula inaugural. O Senai que faz a aula. Nós tínhamos essa busca ativa porque já tinha um trabalho com famílias de alta vulnerabilidade, né, sem preparo para o trabalho, então a gente já ofertava cursos [pela prefeitura]. Aí então a gente preenchia a ficha de pré-matrícula [para o Pronatec], tudo veio aos poucos... Não era a matrícula, era a “pré-matrícula” porque a pré-matrícula, podem vir 200 pessoas interessadas em Operador de Caixa, por exemplo, aí a gente teria que fazer uma seleção porque as vagas são quatro, por exemplo, quatro, cinco vagas por CRAS, pra aquele curso. Então, você tem que ver as pessoas, selecionar as pessoas de maior vulnerabilidade para encaminhar para o Senai essas cinco. Sempre a pré-matrícula é um número muito maior, a equipe do CRAS faz uma seleção pra saber quais né também que aceitam e que estão na pior condição social para ser contemplado. Aí a gente fazia a inserção no Sistec e já marcava o dia que o Senai indicava para essas pessoas irem para a aula inaugural. Esse foi o começo que eu vi. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Observou-se-se que o número de pré-matrícula para matrículas é sempre decrescente, mas esperado. Entretanto, esta é uma quebra que as equipes gestoras tentam evitar, ainda mais quando o processo envolve seleção – no caso de Suzano, em que são 4, 5 vagas por turma por CRAS. A vaga poderá não ser desperdiçada – pode ser utilizada por outros município ou por qualquer cidadão que faça pré-matrícula no *site* nos dias imediatamente anteriores ao início do curso. Porém, para o atendimento da população de baixa renda que é o público prioritário do Programa na chamada “modalidade MDS”, as equipes gestoras e as equipes do CRAS afirmam que todo o processo tem que ser bastante cuidadoso, pois a vulnerabilidade social depõe contra e quaisquer falhas no processo – como o atraso no vale-auxílio ou não sentir-se acolhido(a) na instituição pode resultar em evasão. Além da preocupação moral e ética e do compromisso, muitas vezes pessoal, dos(as) gestores(as) de fazer com que os serviços cheguem à população; o não preenchimento das vagas

pelo público previsto pode prejudicar a gestão municipal no acesso a recursos. O Acesso ao Trabalho, por exemplo, para ser acessado antevê como requisito um número mínimo de matrículas do público prioritário: inscrito no Cadastro Único e que teve o CRAS como porta de entrada.

São dois problemas associados:

O que aconteceu aqui que a gente ficou um pouco chateado. **Os técnicos do CRAS fazem todo um trabalho, divulgam, falam do curso, fazem uma reunião orientativa**, começa a se fazer, colher documentos **para fazer a pré-inscrição no Sistec. Essa pré-inscrição é uma tortura na nossa vida, porque assim: não funciona!** Tem hora que ele abre, tem hora que ele não abre. Ele diz que não tem o curso e você sabe que tem o curso. **Então, entendo assim: tem que ter uma fala com o MEC para resolver isso. A maior dificuldade nossa é a inscrição no sistema e se a pessoa não levar uma pré-matrícula não tem como o IF ou o Senai confirmarem.**

Teve uma vez, uma semana antes já ia começar a aula inaugural, nós tivemos uma enxovalhada de pessoas aqui. Que aquelas pessoas que passaram pelo CRAS... Porque existe toda uma organização, eles se apresentam na escola ou no IF com um cartinha [pré-matrícula] do técnico do CRAS, porque aí a vaga está garantida lá. O que que aconteceu? Quando foi ver, aconteceu no IF: foi feito muito mais matrícula do que eles tinham de curso, foi uma loucura, uma loucura.. Menina... a gente teve que começar a conversar, fazer um diálogo para poder excluir as pessoas que fizeram a inscrição via internet para poder priorizar nosso público, né. Porque existe uma pactuação: dez dias fica aberto somente para os órgãos públicos para fazer as inscrições [pré-matrícula]. Durante 10 dias a gente tem que fazer essa correria e inserir todo o nosso público e aí, feita a inscrição dele no sistema, ele tem dois dias para comparecer ao Senai ou no IF. **O que acontece? Se o aluno não comparece lá, a vaga fica em aberto, entendeu? E muitas vezes eles comparecem, chegam lá e não tem a vaga. Porque a vaga já foi invadida no sistema por outra pessoa.**

[técnica]: Ou outro município!

[interlocutora titular]: Esse ano, nós tivemos aqui, você não tem noção... Tá tudo estruturado, tudo certinho, eles tinham feito a reunião, estavam com a cartinha e começaram a comparecer no Senai para efetivar a matrícula, aí retornavam, todos desmotivados dizendo que não existia o curso! Que o Senai falava que não existia o curso! Aí me ligaram, fui até o Senai pra descobrir o que tinha acontecido. Sabe o que aconteceu? Ferraz [de Vasconcelos] invadiu as nossas vagas, pegou todas as vagas do nosso município, não tinha curso para os alunos.

[técnica] **É... Constrange, perde credibilidade, a gente fica mal diante da comunidade...** Tudo isso.

Se chegarem pra mim assim e dizer, “olha, o Sistec está resolvido”. Vou dar pulos de alegria! Vou saltar, pra mim vai ser ótimo! Porque os técnicos eles vão trabalhar contentes, sabe? **Porque, se você quiser ver esses técnicos mal humorados, é ver esse sistema não funcionar.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Eu falei pro coordenado do Senai, olha, a gente tem que resolver junto. O que ele fez? Ele conversou com Ferraz e Ferraz tinha mudado a gestão... Ele conversou, olha, vou resolver aqui, mas vocês não podem estar invadindo a vaga, porque isso é uma pactuação. [...]. Aqui nós 'disputamos' com Ferraz de Vasconcelos, Poá e Itaquaquecetuba. Então, Ferraz não estava mandando no início, mas existe uma pactuação. Dia 11 vamos ter uma reunião e nessa reunião, ele vai falar assim: está

pactuado para o município de Suzano tanto, tem um número de cursos. Ferraz tanto, Poá tanto. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

#### **4.2.6. Aula inaugural**

As gestoras da SMADS identificaram sua presença na aula inaugural a partir de incorrências e reclamações trazidas pelos(as) técnicos(as) de referência ao longo da execução com o ingresso das primeiras turmas. A interlocutora municipal conta que com essas reclamações de ambos os lados – do Senai e das equipes dos CRAS -, a Secretária Municipal da SMADS pediu a gestora que passasse a acompanhar as aulas inaugurais.

Eles fazem toda uma explicativa, na verdade, o primeiro dia de aula, eles não vão pra sala de aula, eles ficam em um auditório passando toda a orientação do Senai para os alunos(as): não pode namorar aqui; vocês vão poder ter acesso ao violão; à biblioteca. [...]. Então, tudo isso bem claro dentro da primeira aula inaugurativa. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Ainda que previsto na Cartilha que a aula deve ser organizada conjuntamente entre a equipe da prefeitura, localmente a execução ocorre de acordo com as capacidades locais. Até o momento da entrevista, a interlocutora municipal contava em sua equipe apenas com uma técnica ligada a ela diretamente para a execução do Programa e de algumas outras atividades na SMADS.

#### **4.2.7. Acompanhamento dos beneficiários**

Da mesma maneira que a mobilização, o acompanhamento dos(as) beneficiários(as) é uma etapa estratégica para o êxito na execução, segundo previsto nas normativas de implementação. As gestoras responsáveis da SMADS narraram diversas histórias das quais se pode depreender que tentam manter um acompanhamento das turmas e das escolas, mas com a limitação de serem uma equipe muito reduzida. Quando perguntadas especificamente sobre o acompanhamento afirmam que ainda não tem estrutura para acompanhar turma por turma. Comparativamente à Osasco, que conta com uma equipe de seis pessoas, em Suzano são apenas duas pessoas. Afirmam que mantém contato com os(as) coordenadores(as) pedagógicos das ofertantes (Senai e IF) por meio de verificação da lista de presença enviada pelas ofertantes.

Dos três conjuntos de causas descritas na Cartilha que prejudicam a permanência dos(as) estudantes nos cursos: 1. questões “familiares” e laborais; 2. de adaptação à cultura da instituição e;

finalmente, 3. questões pedagógicas relativas às possibilidade dos(as) alunos seguirem os conteúdos ministrados – as falas das entrevistas ressaltam que esses fatores aparecem em grande parte combinados e, de fato, causam muita evasão.

Dentre o primeiro conjunto de questões familiares – que recaem sobre as mulheres – a falta de creches é um problema crasso e gravíssimo em todo o Brasil. Conforme tentou-se argumentar no capítulo 1, os danos para autonomia das mulheres têm sido apontado por inúmeros estudos. Em Suzano e em Osasco, o problema de “onde deixar os filhos” aparece em praticamente todas as falas.

Uma história contada pela equipe da SMADS ilustra bastante bem o obstáculo que a falta de creche representa.

Aqui tem a Faculdade Piaget, ela foi na primeira formatura do Pronatec e ela ofertou uma bolsa de estudo. Nós tivemos uma aluna que foi contemplada, na primeira turma do Pronatec. **Aí a moça não foi fazer porque ela não tinha com quem deixar os filhos dela. Era o sonho dela fazer nutrição.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Foi relatado na entrevista que a faculdade Piaget, em articulação com prefeitura, vai conceder dez bolsas de estudo por ano para estudantes egressos(as) do Pronatec em Suzano. Esta articulação é uma mostra interessante sobre as possibilidades de ampliar as parcerias com a sociedade civil – para além da questão da empregabilidade e da intermediação de mão-de-obra.

A coordenadora do CRAS relata os motivos de evasão imbricados na situação concreta das pessoas: a falta de recurso para o transporte, acentuada por morar em uma região segregada geograficamente, o horário do curso não adequado, a falsa escolha entre fazer o curso *ou* trabalhar:

Porque a gente no CRAS falou né: “olha, eles vão dar vale-transporte e tal” e aí atrasava o recurso. **A pessoa não ia porque ela não tinha recurso!** “Não, mas daqui a um mês você vai receber”, “Mas eu não tenho dinheiro pra ir nesse mês”. Agora é a conta-fácil da Caixa. **Quer dizer, é coisinha pequenininha mas que pra essas pessoas faz diferença.** Talvez não tanto para quem está aqui na região central, mas por exemplo para quem está lá na região de Palmeiras, do Boa Vista que não tem o recurso... **Não tem como, “ah, eu vou um mês depois eu vou ser ressarcido”. Não tem! Da onde vai tirar?!**

E uma **outra crítica também que a gente faz é a questão do horário dos cursos, entendeu? Porque se arruma um bico, ele vai priorizar o bico e o bico é no horário comercial geralmente, né. Então, a gente achava que tinha que ter os cursos à noite,** né pra atingir melhor o público ou sábado. E não está sendo oferecido, pelo menos aqui nessa região, não. É só tipo nove horas da manhã até à uma. Se a mulher está fazendo o curso, o curso dura três meses, ela arruma um bico, ela vai fazer o bico. Ela precisa do dinheiro. Talvez, não sei se eles consigam ter muita escolha assim. **A pessoa pergunta antes “Mas e se eu começar a trabalhar”. A gente vai falar o que? Vai falar para a pessoa não trabalhar? Não**

tem como a gente falar isso. (Coordenadora do CRAS Centro em Suzano. Entrevista concedida em 20.12.2013)

O segundo conjunto de motivos previstos que podem causar evasão tem a ver com o desencontro entre as gramáticas e códigos das entidades ofertantes, da assistência social e das pessoas que vão fazer os cursos. A equipe da SMADS conta o “contratempo” que tiveram em um primeiro momento com o Senai sobre a questão das camisetas<sup>97</sup>:

Depois... Tivemos vários contratempos, **o Senai é sistemático, chegou lá: tinha que comprar camiseta, só vai entrar se comprar camiseta. Tem as regras de convivência, tem um sistema que organiza – super importante, bacana -, mas que as pessoas não estão habituadas e também podem não gostar dessa forma de você ter que saber como se comportar lá.**

E tivemos algumas **evasões por conta disso, porque tinha que comprar a camiseta. As pessoas não podem! Nossa turma, são vulneráveis, não tem dinheiro nem pra transporte e nem pra pagar a camiseta.** Aí, vai aos poucos construindo. Tivemos que conversar com o Senai, foram se acertando essas situações que criavam problema e evasão.

Motivos da evasão: no começo, **já não gostar do primeiro contato, porque eles são taxados...** Mas eu tô falando de um detalhe assim, com o tempo a gente vai se entendendo, o Senai vai entendendo a população da assistência social, né, vai entendendo as necessidades e as dificuldades e a importância do Programa na vida delas. E, também, **ter o mesmo olhar da assistência, né, da importância e do direito da pessoa a ter essa qualificação profissional, né.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

A coordenadora do CRAS corrobora a fala da equipe da SMADS:

Então, assim, teve bastante evasão. [...] E na época até a gente ficou chateado porque eles vieram falar, “ah, está tendo prejuízo, não sei que”. Eu sempre acho estranho, né, quando alguém fala de 'prejuízo' na assistência. Quem que tem prejuízo? É o povo que já está no prejuízo. [...] Mas eu também entendo um pouco a parte do Senai, que são nossos parceiros. Então, acho que é um processo. Tem

<sup>97</sup> A “história das camisetas” foi uma constante nas entrevistas. Os gestores federais, em diferentes momentos contaram a história que marcou a experiência de teste de implementação antes da nacionalização do Programa. O Diretor de Acompanhamento e Gestão do Plano, na entrevista em Brasília contou: “Você tá falando de causos, lembrei do começo quando a gente tava preocupado com essa coisa de desenhar a oferta adequada, aí a gente fez alguns pilotos. Antes de setembro a gente fez alguns pilotos na Bahia, aí eu lembro que o pessoal... até era demanda do Ministério da Justiça. Enfim, o Senac ou Senai tinha uniforme e fez uma camiseta escrita “curso gratuito” pra essa turma... E a turma raspou, rasbicou o “curso gratuito”, ou dobrava a manga... Eles queriam circular na escola como todo mundo. Quer dizer, esse tipo de coisa que é o detalhe, só na hora que você formou uma turma, aí você olha, nossa, precisa corrigir isso. Essas coisinhas assim que a gente foi acertando na hora de implementar, que é acho que é do chão mesmo. Não é no desenho de mesa que vai conseguir prever tudo isso. Mas é essa ideia, que uma camiseta de “curso gratuito” influencia...”. Em São José dos Campos, na entrevista com o Diretor de Inclusão Produtiva e com um técnico de sua equipe, narram-me a mesma história: “Tinha no começo, quando foi feito o piloto, que não chamava piloto, era “prova de conceito” na Bahia... o Senai mete aqui (aponta para manga): gratuito. [risos]. O olhão foi lá. Pode tirar isso aí, pode fazer outra. Que é isso? Vai diferenciar nosso público por que? A gurizada dobrava mesmo”.

arestas ainda para aparar. (Coordenadora do CRAS Centro em Suzano. Entrevista concedida em 20.12.2013)

Em outro trecho, ela cita uma reunião que a SMADS estava fazendo com o Senai para tentar aparar essas arestas e me mostra uma perspectiva otimista de construção, de processo, ao mesmo tempo é muito direta ao relatar os problemas relativos ao difícil diálogo entre essas distintas gramáticas e as consequências advindas dessa dificuldade:

Vou falando, vou lembrando da avaliação que a gente fez que **o Senai tem essa “visão da indústria” e a gente tem essa “visão do social”, né.** E me parece que não sei se eles têm essa clareza do que é assistência social, né. A gente em alguns encontros ouviu algumas falas preconceituosas, tipo “essas pessoas do CRAS”, sabe assim, uma coisa assim, fazendo diferença, que não é legal escutar, **“essas pessoas do CRAS”, que não é legal ouvir.** Ai, não sei se as pessoas ouvem isso no cotidiano, né. Mas pode ser uma coisa nossa, porque a gente fica meio persecutório também. **Mas já teve sim, uma dificuldade uma época que eles tavam exigindo que os meninos comprassem camiseta.** Entendeu? Isso não tinha sido pactuado que eles ia ter que comprar camiseta. Então, mas teve umas dificuldades assim de interpretação tal e que acabou gerando um desconforto. Quer dizer, não tinha dinheiro, aí não vai comprar, vai ficar diferente né “o povo do CRAS”, que era o “o povo do CRAS”.(Coordenadora do CRAS Centro em Suzano. Entrevista concedida em 20.12.2013)

Esta verbalização expressa as reclamações que foram chegando à equipe gestora da SMADS e que induziu a um diálogo maior da equipe com a coordenação pedagógica do Senai. Em entrevista, o coordenador admite que esta integração com a prefeitura é um ponto a ser melhorado.

O terceiro conjunto de motivos evasão por escolaridade e a questão pedagógica relativa às dificuldades – em geral por déficit de escolaridade – para acompanhar os conteúdos. A fala da gestora explicita, novamente, a combinação e a interrelação dos fatores que causam evasão:

[interlocutora titular]: **teve evasão, teve sim porque alguns cursos demandam a matemática...** O Senai comentou comigo que eles não conseguiram acompanhar. Teve sim. Por dificuldade, inclusive, **teve uma menina, ela falou pra mim: “não conseguia acompanhar porque era muito difícil”.** Na verdade, **juntou, o fato da bolsa-estudantil vir só no 10º dia, ela não tinha condições** e ela falou assim, “o curso era realmente muito puxado e eu não consegui acompanhar não, fui porque realmente, queria ver como que era, vi que não gosto de estudar”... Tentei argumentar “Keila, mas é tão importante”

[técnica]: mas temos sim, tem pessoas com Ensino Médio completo, mas com dificuldade de escrita, de leitura e de entendimento, **a formação dela não foi tão suficiente para ela estar bem para fazer um curso depois do Ensino Médio.** **Falar que está formado ou não está formado é um pouco relativo,** mas a maioria que está formado no Ensino Médio a gente percebe que tem mais autonomia, mais iniciativa própria, mais vontade de trabalho, pra conseguir trabalho e valorizar esse momento do curso que é ofertado. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Das articulações com outras políticas, é interessante notar que às vezes, ao ser perguntado(a) diretamente, o(a) entrevistada não classifica o que já está fazendo como uma ação pertencente à tônica da pergunta. O caso da articulação com outras políticas foi uma destas não identificações. Pois, segundo relatado pela equipe da SMADS e confirmado com a coordenador do CRAS e, ainda, relatado por uma das estudantes entrevistadas, a articulação do Pronatec-BSM com o ProJovem tem ocorrido. Esta é uma das articulações previstas na Cartilha e que está ocorrendo em Suzano.

#### **4.2.7.1 *Auxílio-estudantil***

Foi possível depreender dos diversos excertos que o auxílio estudantil é um instrumento previsto na política que aparece transversalmente na fala de praticamente todas as pessoas entrevistadas e, quase sempre, com o mesmo sentido: a centralidade deste mecanismo para a permanência do público nos cursos. Analogamente, o atraso na disponibilização do recurso e os problemas burocráticos relacionados a isso têm aparecido como causa de evasão.

[interlocutora titular]: às vezes tem a distância. Aqui a gente tem um problema que o bairro de Palmeiras é muito distante

[técnica]: É, mas tem a bolsa auxílio.

[interlocutora titular]: mas mesmo assim, como que funciona essa bolsa estudantil? Logicamente que ninguém vai te dar uma coisa pra você sofrer uma sanção, mas tem uma obrigação. Veja bem, o aluno Pronatec tem a obrigatoriedade de frequentar o curso. O governo federal só faz o pagamento da 1ª parcela após o 10º dia de aula, entendeu? Então, nesses 10 dias a gente tem uma evasão muito grande. Por que? Nosso público muitas vezes não tem condições pra nada.

[Melina]: Não tem como ser depositado antes?

[interlocutora titular]: Não tem. Porque se você deposita tudo antes, eles também evadem da sala de aula. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Conforme outros relatos, especificamente dos representantes do Senai e do Senac na oficina do MDS no Senac Tiradentes, a bolsa pode ser depositada antes do início do curso, o depósito ocorre de quinze em quinze em dias se o(a) aluno(a) frequentar o curso regularmente. As mudanças legais nesse dispositivo e as dificuldades de entendimento e comunicação, podem gerar casos como esse. Segundo a fala das gestoras, o depósito depende do governo federal, porém quem faz a gestão do recurso são as instituições ofertantes e, depende da dinâmica das instituições as datas para essa entrega. A centralidade do recurso do auxílio-estudantil apareceu em todas as entrevistas nas respostas à pergunta das causas de evasão.



A parceria do Senai com Caixa Econômica pode ser uma dificuldade para alguns(mas) estudantes abrirem conta.

Mas isso de abrir a conta na lotérica, é um problema porque alguns têm dificuldade de abrir a conta. Não é qualquer conta que pode ser aberta, tem uma conta certa que é a conta-fácil da Caixa. Algumas instituições bancárias estavam exigindo valor para depositar, e o Senai teve que intervir e informar que o tipo de conta que era pra abrir não podia exigir depósito, queriam impor aquele conta que você tem que depositar 100 reais... (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Este detalhe é especialmente importante no caso das mulheres que são mães, pois muitas vezes, na ausência do serviço ou de vaga na creche, utilizam o dinheiro para pagar alguém para cuidar de seus filhos enquanto frequentam o curso.

#### **4.2.7.2. Registro e Sistematização**

É a equipe do Acessuas Trabalho, segundo a coordenadora do CRAS Centro, faz o acompanhamento mais direto das pessoas em programas de qualificação no município, incluindo aí os estudantes do Pronatec-BSM.

As gestoras da SMADS, quando instadas a responder especificamente sobre as atividades de acompanhamento e sistematização das informações das pessoas egressas dos cursos, fazem a mea culpa de que infelizmente – por falta de recursos humanos na equipe – não conseguem fazer com que esta etapa seja um conjunto de ações mais sistemáticas.

[interlocutora titular]: então, eu não tenho pernas pra isso agora, só tem uma pessoa na equipe, mas ela ainda está com um pé lá, um pé cá. E eu tô brigando, porque entendo que um Programa desse para dar certo precisa de, no mínimo, três pessoas dedicadas só pra ele. [...]

[técnica]: Então né, **a gente já conversou sobre isso, de ter um mapeamento, desde o início né. Nas formações, que cursos foram, que pessoas que participaram e hoje quem está participando de quais cursos, a gente ter esse mapeamento, do IF, do Senai, de cada CRAS... Os dados dessas pessoas pra gente poder acompanhar e assim, acompanhar junto com o CRAS, se houver demandas outras, outra demanda social dessa família, encaminhar pro CRAS, se for da nossa parte, da perspectiva de empregabilidade.** [...] Isso, a gente tá projetando.. Sabe? Mas vamos ver se para o ano que vem a gente faz esse acompanhamento da pessoa que tá no Pronatec, que fez uma qualificação e saber: como é que tá vida dela depois disso? Se ela precisa de alguém mediando, ou se ela já pode andar com as pernas dela. Como é, como está. Apesar que são poucas vagas, a gente não reclamou de poucas vagas? Então, por quanto talvez seja possível ter esse trabalho, né. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

#### 4.2.8. Articulação com políticas públicas de trabalho e emprego

Pelo que eu entendi, que eu li do Pronatec. A visão é essa. **Você pegar a pessoa de vulnerabilidade social que não tem nenhuma instrução, não tem nenhuma qualificação e você qualifica e emprega.** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

A equipe da SMADS relata as dificuldades de construir parcerias dentro do próprio setor público e ressaltam a importância desta articulação para a inserção produtivas das pessoas que terminam os cursos:

Nós temos um diálogo com a Secretaria do Trabalho, que aqui chama do Desenvolvimento Econômico. **Temos tentado uma parceria, mas acho que muita coisa tem que ser desenvolvida ainda.** Organizar melhor, dar mais corpo para essas ações, para que realmente tenha essa articulação e esse compartilhamento de... Por exemplo, se chegou uma pessoa na minha secretaria, aí eu encaminho... Ter esse compartilhamento mesmo né, fazer uma coisa mais integrada. É fácil falar “integração”, mas atuar de forma que seja integrativa, integrada em todas as ações é mais difícil. **Que eu pense aqui, pensando junto com saúde, com a educação, com a secretaria de trabalho, isso é uma prática que precisa se desenvolver mais.** Acho que tem se fortalecer e organizar bem para que ela seja uma prática mais efetiva. Eu vejo a coordenadora, dialogando com secretário do trabalho, então, tem uma facilidade de contato, tem abertura, mas tá precisando organizar mais ações para que caminhemos juntos. **É, mas tudo isso também tem que ser documentado com lei, com decreto porque se não, quando troca a gestão, muda tudo e se perde.**

O que a gente está brigando bastante, é assim. Você consegue fazer com que eles tenham a qualificação profissional, mas ainda o mercado de trabalho está muito tímido. A gente tava confabulando... **A gente quer lançar um programa pras empresas adotarem um aluno do Pronatec.** Aqui nós temos o PAT – setor que faz a empregabilidade do trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Eles não tão assim diretamente ligados, vamos dizer, é da mesma gestão mas... vamos dizer, em Poá estão os dois juntos, então estão conseguido empregar bastante. Esse diálogo SMADS-PAT, eu já tive, já tive, mas a gente percebe que é assim: a gente manda pra lá, a pessoa que se qualificou, vai passar por uma triagem, vai passar por uma entrevista, entendeu? Não tem 100% da vaga garantida. E é essa é a minha maior dificuldade e que está me deixando aflita. [...] Fez a triagem, tudo, entendeu? Mas a gente percebe que não vira muita coisa. Preciso de alguém que tenha o *feeling*, sabe? [estrala os dedos com ideia de ritmo...] A ideia é... **Sabe, acho que o “X” do Programa não é qualificar. É você empregar!** (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

A equipe da SMADS apresenta um argumento de que se conseguir alcançar essa empregabilidade, o ganho seria positivo inclusive para a empresa:

Eu quero muito assim, abrir os olhos, saltar os olhos das empresas que se você, [...], buscar mesmo a parceria com as empresas para em-pre-gar. Se cada formatura, de 80 alunos, eu empregar um... Se começar com 1, o ano que vem eu já vou estar feliz, porque aí daqui a quatro, cinco anos; a empresa já vai querer, entendeu? “Ah, eu quero aquele aluno”. Porque às vezes é muito mais viável você ensinar ali dentro da sua empresa do que você... Aí você não pega uma pessoa que vem com manias daquela determinada profissão. Você está ensinando a galgar o espaço. Inclusive às vezes fica muito mais viável para a empresa. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

O coordenador pedagógico da escola do Senai de Suzano e a atual coordenadora do CRAS centro, identificam que – mesmo diante de todos os problemas de implementação que vem sendo enfrentados – a parte mais delicada e difícil do Programa consiste justamente em conseguir garantir essa inserção no mercado de trabalho ou proporcionar condições efetivas para geração de renda via trabalho autônomo.

A visão do Programa, na minha mente é muito maior do que aquilo que a gente vem desenvolvendo. Então assim, pra mim, ficaria muito agoniada, se eu só qualificasse e deixasse essas pessoas paradas. Quero mais, quero mais. Se o ano que vem a gente tiver a permissão de continuar executando, coordenando... a gente vai. Quero buscar junto com a equipe, falar com o prefeito: abertura de portas em Suzano pra realmente acontecer, sabe. (Coordenador pedagógico Escola Senai “Luis Eulálio de Bueno Vidigal Filho”. Entrevista realizada em Suzano em 20.12.2013)

#### **4.2.9. Formatura**

As formaturas são em geral momentos de celebração. Em Suzano, a equipe da SMADS – a interlocutora municipal e sua companheira de trabalho, atual técnica da SMADS e ex-técnica de referência do CRAS – organizam junto as ofertantes os detalhes da festa: lanche, flores, convites, música e a agenda do prefeito.

A formatura que participei dos cursos de soldador oxiacetileno, eletricista de automóveis e operador de computador. Na ocasião estavam presentes, além da equipe da SMADS, o diretor da escola SENAI e a coordenação pedagógica, o prefeito do município, alguns outros secretários(as) municipais, vereadoras e vereadores, coordenadores(as) dos CRAS entre outros(as) pessoas do poder público. O auditório estava lotada de familiares. Houve apresentação musical – uma membra do Conselho Tutelar que também é cantora.

Só deles estarem recebendo o certificado, a presença da família... Traz um *up* pra vida da pessoa, entendeu? É muito positivo. E não tá tão fácil fazer isso de outras formas em outros espaços sociais entendeu. Isso [a formatura] tá contemplando.

Viu, na aula inaugurativa nós tiramos foto deles chegando... Então, quero combinar da próxima vez pra passar essas fotos lá no dia da formatura e fazer uma apresentação... “Olha, vocês chegaram, nós tínhamos a dificuldade da inscrição, agora vocês aí, se formando”. (Equipe gestora da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, SMADS, de Suzano. Entrevista realizada em 05.12.2013)

Convém pontuar a presença do prefeito do PSDB e sugerir que, dada a qualidade e a performance robusta do município no Programa – o que se reverte inclusive em mais recursos para a gestão via acesso ao Acessuas Trabalho – a questão partidária não parece funcionar, nesse caso, como um empecilho para sua continuidade.

Figura 15: Convite da formatura do Pronatec-BSM em Suzano, novembro de 2013



Fonte: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Suzano



## Capítulo 5 – Considerações finais

Inserido no diálogo entre a perspectiva feminista e a literatura de políticas públicas, este trabalho buscou responder duas perguntas sobre os desafios da implementação local de uma política federal de capacitação profissional - com foco no público de baixa renda -, e a imbricação do sistema de gênero.

1. Quais os desafios para a gestão local na implementação de uma política de qualificação profissional para o público de mulheres baixa renda? 2. Como as percepções em termos de papéis de gênero orientam as ações de gestoras e gestores no processo de implementação do Pronatec-BSM?

Orientada pelo referencial teórico feminista e pelo entendimento de implementação de políticas públicas como um processo de “decisões e mesmo “alterações em relação ao desenho original” e os resultados como produtos da articulação entre, de um lado, as “dinâmicas e escolhas institucionais locais” e, de outro, o “desenho da política definido no plano federal” (Bichir, 2011:2); sistematiza-se nesse capítulo uma proposta de possíveis respostas a partir da análise dos casos.

Os desafios são agora denominados tensões, pois passou-se a entendê-los como conflitos de linguagens, interesses e interpretações entre os(as) diversos(as) personagens e lugares (político, institucional, jurídico, discursivo, entre outros) que o Programa mobiliza e ocupa. A ideia de tensão reflete de melhor maneira as contradições enfrentadas pelos(as) agentes implementadores(as), enquanto em 'desafios' permanece a ideia de algo a ser superado, desobstaculizado em favor de uma finalidade linear e inquestionável – que não é o caso do Programa estudado.

O capítulo está organizado conforme as naturezas das tensões identificadas na implementação: uma primeira ordem de tensões compartilhadas por todos os agentes implementadores na execução do Programa, sistematizadas em um quadro resumo. Nestas primeiras seções estão elencadas as dificuldades expressas pelos atores no processo de execução: como a limitação da estrutura física das ofertantes, até problemas com o SISTEC, a complexidade de lograr articulação do Programa com outras políticas públicas, a emergência da questão metropolitana, entre outras.

Uma segunda ordem de tensões tem a ver com questões constitutivas do propósito do Programa Pronatec na modalidade Brasil sem Miséria: uma política executada pela burocracia da assistência social com pretensões de inserção do público-alvo no mundo do trabalho pela autonomia econômica. Como se revelam essas tensões nas linguagens e na percepção das diferentes burocracias envolvidas? Essa tensão está presente no governo federal, na disputa entre os ministérios e também muito presente entre as instituições do plano municipal. Os casos escolhidos fornecem elementos importantes para essa reflexão, uma vez que no caso de Osasco, a gestão do Programa está vinculada a uma diretoria da Secretaria do Trabalho (SDTI) e, no caso de Suzano, vincula-se a uma coordenação da Secretaria de Assistência Social (SMADS).

A segunda parte do capítulo é dedicada às reflexões sobre a imbricação do gênero na implementação do Pronatec-BSM. Retomo alguns aportes do capítulo 1 a fim de examinar a configuração do Programa do ponto de vista da incorporação da pauta de gênero pelas políticas públicas no Brasil.

### ***5.1 Os diferenciais do caso: o Senai e as beneficiárias do PBF***

Conforme sugerido na Introdução deste trabalho, o Pronatec, criado em outubro de 2011 com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica no país, é coordenado pelo Ministério da Educação e prevê execução municipal. No caso estudado, de parceria do MEC com o Ministério do Desenvolvimento Social e com o Senai foram características destacadas como elementos chave de sua escolha para este trabalho – que o tornariam relevantes por dois motivos: o primeiro, pelo fato dos cursos serem oferecidos preferencialmente pela rede pública de educação profissional e tecnológica e pelos serviços nacionais de aprendizagem (neste caso, o Senai) e, o segundo motivo, pela modalidade do Programa executado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ter sido projetada para atender prioritariamente às beneficiárias e aos beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal.

Ou seja, atrelar instituições de reconhecida excelência ao público beneficiário do Bolsa Família, sabendo-se que a grande maioria desse público é constituída por pessoas

em situação de vulnerabilidade social, em sua maioria mulheres e com trajetórias escolares não lineares, como público prioritário; pareceu-me uma conjunção interessante a ser investigada.

Ainda outra característica do Programa fez-se pertinente para a intenção que motivou este trabalho: a qualificação profissional, principalmente das áreas industriais, foi constituída historicamente como um espaço masculino, tanto no sentido de maior presença quantitativa de homens quanto no sentido mais simbólico de ocupações entendidas como *de* homens. O Pronatec Brasil Sem Miséria ao priorizar o público beneficiário do Programa Bolsa Família para acessar os cursos oferecidos por essas instituições, está induzindo, nesses espaços, o ingresso de beneficiárias: mulheres, em geral pardas e negras, e com fragmentados percursos escolares e de ocupação.

Estes diferenciais se confirmaram em diversos momentos: no discurso dos(as) gestores(as) federais, os(as) quais relataram que essa conjunção seria um desafio para a execução exitosa do Programa. No discurso das equipes gestoras municipais: tanto do ponto de vista de contentamento – ou seja, de enxergarem a disponibilização dos cursos do Senai para o “seu” público como a efetivação de um direito relevante – quanto do ponto de vista dos conflitos entre os códigos e regras do Senai e a não adaptação da escola ao público e vice-versa. As próprias beneficiárias em diversas verbalizações afirmam a importância da “oportunidade” do curso, do vale-auxílio, a rigidez do Senai e, também, circunstâncias em que o ambiente predominantemente masculino e relativamente elitizado resvalou-se em sexismo e discriminação.

Ao mesmo tempo, a consolidação do Programa nessa conjunção (MEC-MDS-Senai-mulheres de baixa renda) sugere indícios de potenciais mudanças a longo prazo na cultura organizacional das escolas a favor de uma maior permeabilidade de mulheres nos cursos industriais e, também, de adaptação das metodologias de ensino para acolher o público com bagagens e conhecimentos não estritamente escolares.

## ***5.2 Tensões ontológicas e práticas: reflexões a partir do Pronatec-BSM***

Dividem-se as principais tensões identificadas em duas ordens: 1) de dificuldades enfrentadas para a execução do Programa e 2) de ordem aqui chamada



“ontológica” sobre as motivações e finalidade que o Programa propõe – de qualificação e autonomia econômica - e os meios materiais, discursivos e simbólicos mobilizados para alcançar tal finalidade.

### 5.2.1 Tensões práticas: um quadro resumo

Elaborou-se um quadro resumo com as principais tensões identificadas no processo de implementação do Programa. Por governo federal, compreende-se MEC e MDS, por governo municipal compreende-se a equipe gestora do Programa no plano local, e a prefeitura em geral, por SENAI refere-se à escola ofertante.

Quadro 11: Tensões na implementação do Pronatec-BSM

Momentos de execução	Governo Federal	Governo Municipal	SENAI
<i>Habilitação das prefeituras</i>	Instabilidade SISTEC  Alcance regional	Dúvidas iniciais  Identificação de ofertantes  Sobreposição com outros programas de qualificação	Não participa
<i>Pactuação / Negociação dos cursos</i>	Fornecer insumos para as prefeituras sobre o mercado de trabalho	Expertise para escolha de cursos adequados  Negociação com ofertantes sobre cursos e horários disponíveis  Disputa com outras prefeituras pelos cursos/ofertantes/turmas  Identificar demanda da população para escolha dos cursos  Lidar com a diversidade de ofertantes	Limitada instalação física  Lidar com mais de uma prefeitura  Coordenar capacidade física (turnos) da escola (principalmente laboratórios) entre turmas Pronatec e turmas particulares
<i>Mobilização do público</i>	Participa indiretamente: campanha	Alcançar a população das regiões não centrais	Não tem participação obrigatória nessa etapa

Momentos de execução	Governo Federal	Governo Municipal	SENAI
	publicitária; seminários e eventos esporádicos	Focalização: Identificar público-alvo  Formas de divulgação adequadas	
<i>Pré-matricula</i>	Instabilidade SISTEC	Informações sobre os cursos  Instabilidade SISTEC  Manter contato com o público pré-matriculado	Não participa
<i>Matricula</i>	Instabilidade SISTEC	Garantir que público pré-matriculado compareça à escola para confirmar a matrícula	Instabilidade SISTEC  Distribuição do Vale-auxílio
<i>Aula Inaugural</i>	Não participa	Equipe suficiente para planejar e acompanhar aula de todas as turmas em conjunto com Senai	Didática sobre o funcionamento do curso e da escola  Cativar público para que se sinta acolhido
<i>Acompanhamento</i>	Pode participar indiretamente em razão da articulação empreendida pelo governo municipal com outras políticas federais, como é o caso das creches	Acompanhar faltas  Articulação com outras políticas públicas para evitar a evasão  Registro e sistematização de informações	Acompanhar faltas  Acompanhamento mais direto de possíveis problemas pedagógicos
<i>Articulação com outras políticas públicas</i>	Fornecer insumos para que o governo municipal consiga efetivar essa articulação no plano local	Complexidades para articular trabalho intersetorial com secretarias de educação, saúde e trabalho	Não participa
<i>Formatura</i>	Participa esporadicamente	Mobilização e organização da cerimônia em parceria	Organização da cerimônia em parceria

Momentos de execução	Governo Federal	Governo Municipal	SENAI
		com a escola	com a prefeitura
<i>Inserção no mundo do trabalho</i>	Complexidades para articulação concreta no plano federal (entre Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e do Trabalho e Emprego) se reflete em dificuldades para o plano municipal	Complexidades para articular trabalho intersetorial com secretaria de trabalho  Falta de diálogo com setores comerciais, empresarias e sindicais do plano local	Não se envolve

Fonte: Elaboração própria

### 5.2.2 Impasses do governo federal

O quadro acima sistematiza uma série de dificuldades: a indisponibilidade de serviços públicos que substituam o trabalho doméstico para que, em um primeiro momento, as mulheres possam passar períodos mais longos fora de casa; a complexidade para efetivar a articulação interfederativa, a necessidade de melhor preparo das equipes de nível local responsáveis pelo Programa no que diz respeito à sua capacidade de articulação com outros setores e à sua sensibilidade sobre as desigualdades de gênero; além da centralidade da garantia dos dispositivos pensados para contornar as privações causadas pela falta da renda (como o emblemático exemplo do auxílio estudantil). A grande maioria destas tensões são compartilhadas pelas organizações implementadoras. Todavia, há um desequilíbrio claro no acúmulo de tarefas a cargo das prefeituras.

Do ponto de vista do governo federal, a elaboração de uma política federal de execução municipal com objetivo de qualificação profissional requer necessariamente, em um país de dimensões continentais e diversidades regionais como o Brasil, uma tal plasticidade ou, em outras palavras, uma capacidade de adaptação alargada para que possa ser efetivamente implementada. Além das diversidades geográficas, culturais, econômicas e sociais, as diferentes capacidades institucionais locais das prefeituras -

que expressam as ainda marcantes desigualdade econômicas regionais - são um fator crucial na determinação do sucesso na implementação e, conseqüentemente, na possibilidade de êxito da política.

A reserva do MEC, de 30% dos recursos do Programa serem necessariamente aplicados para a região Norte e Nordeste, demonstra o reconhecimento destas **desigualdades regionais**. Esta espécie de cotas regionais foi destacada na fala dos gestores federais para que o Programa combata ou, pelo menos, não reproduza tais desigualdades

A **mobilização dos municípios para aderirem ao Programa** se constitui um desafio contínuo que vai se complexificando a medida que o Programa vai alcançando capilaridade no território. Conforme relatou o gestor: a aproximação com os municípios se deu inicialmente por afinidade política – conforme confirmam os casos de Suzano e Osasco -, depois em algumas cidades as prefeituras foram provocadas pelos ofertantes que queriam fazer parte do Programa – conforme relatou o gerente regional de educação do Senai de São Paulo. Quando a mobilização dos municípios é exitosa, incorre-se em outro problema ainda sem solução prevista pelos Ministérios: a disputa de vagas entre os municípios e entre os públicos prioritários mobilizados por outros ministério – como o caso do “público MTE” (em que o recebimento do seguro-desemprego está vinculado à participação no curso), conforme relatado no caso de Suzano. Outra possibilidade prevista pelo MEC e pelo MDS é o deslocamento do ofertante para disponibilizar docente e materiais. Neste caso, a prefeitura habilitada provê o espaço ou autoriza o ofertante a utilizar suas unidades móveis (no caso do Senai). Estes formatos ainda não vem sendo amplamente explorados, pelo menos no caso de São Paulo que conta com uma rede densa de instituições ofertantes, mas que tendem a se tornar mais comuns com o crescimento célere do Programa. Estes formatos requerem uma parceria ainda mais afinada entre as prefeituras e as ofertantes, o que resvala em vários desafios de boa fluidez desta relação. Convém levantar o questionamento sobre a possibilidade dos ofertantes ampliarem sua estrutura, uma vez que estão sendo devidamente remunerados pelo governo federal. Em relação a mobilização dos município, os gestores federais afirmam que onde há engajamento do governo estadual esta mobilização é potencializada.

Das tensões relacionadas à **comunicação entre prefeituras e governo federal**, cabe citar alguns exemplos relatados nas entrevistas: a) a importância da Cartilha de implementação com uma linguagem didática, “mastigada”, com o passo a passo operacional e a contextualização do Programa. A Cartilha é reconhecida pelos(as) gestores(as) federais como um instrumento importantíssimo para a difusão do Programa e citada pelas equipes da gestão municipal como fonte de informações; b) o contato telefônico direto relatado pelos gestores federais e pelas equipe gestoras municipais como um canal importante de comunicação. Entretanto, fica patente a falta de um canal institucionalizado que torne mais permanente e eficaz a comunicação das dificuldades enfrentadas pela gestão local para os(as) gestores nacionais, principalmente quando trata-se de reclamações referente ao SISTEC. Também as constantes mudanças na legislação, conforme lê-se na seção 2.3.2 *Instrumentos legais*, do segundo capítulo - são positivas do ponto de vista de ajustamento e adaptação do Programa. Tais mudanças seriam mais efetivas se a comunicação entre o governo federal, os municípios e as unidades ofertantes fosse mais fluida.

Em relação ao **SISTEC**, o Ministério do Desenvolvimento Social não tem ingerência sobre o sistema. Ainda que o SISTEC figure em diversas células da tabela, foi relatado que a pré-existência desta base de dados e sistema de alcance nacional possibilitou a expansão do Programa e possibilitou, também, essa articulação entre governo federal-unidades ofertantes-governos municipais. Mesmo com a morosidade e instabilidade do sistema denunciados nas entrevistas, é essa plataforma que permite o controle, pelo MEC e pelo MDS, das vagas e matrículas efetivadas.

Na fase de pactuação e negociação das prefeituras com as escolas ofertantes, o papel previsto pelo governo federal, segundo o fluxo, é passivo: de homologação no sistema dos cursos pactuados pelos municípios. Mas o MDS tem trabalhado para **apoiar e subsidiar os municípios fornecendo insumos para a escolha** e negociação dos cursos com as ofertantes. Os gestores afirmam que a autonomia da prefeitura para essa escolha é crucial para o sucesso do Programa, mas o fato da execução estar a cargo da assistência social no plano municipal tem gerado tensões entre os ofertantes e essas equipes, no que diz respeito à escolha dos cursos. Na ocasião da oficina no Senac Tiradentes ministrada por um gestor federal para as(os) gestoras(es) municipais da

RMSP - amplamente mencionada ao longo do trabalho -, teve como um de seus objetivos a apresentação dos boletins mensais, sobre mercado de trabalho, a partir dos dados da RAIS e do CAGED, que passariam a ser enviados pelo MDS para os municípios aderidos ao Programa. Em entrevista, tanto gestores(as) federais quanto municipais reconhecem que falta capacitação para as equipes locais que operacionalizam o Programa. Existe a opção de formações online, mas não é suficiente, segundo afirmado em entrevista. Os(as) gestores(as) federais afirmam que onde há atuação do governo estadual, os municípios estão melhor preparados inclusive nessa parte de capacitação sobre mercado de trabalho.

Em relação à **mobilização do público**: esta etapa de implementação está a cargo do município, entretanto, conforme foi possível depreender dos relatos das estudantes e de funcionários(as) do Senai, a presença do Programa na mídia vem auxiliando a divulgação e, arrisco afirmar, contribui para um processo de legitimação pública da política. Além da mídia, outro papel importante do governo federal, no caso do MDS, é a manutenção e a garantia ao fácil acesso à base de dados do Cadastro Único – fundamental para o acesso aos dados da população do município, para fornecer informações sobre as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e, também, utilizado como instrumento para seleção do público-alvo. O êxito da mobilização alcançado por uma confluência de esforços – do papel da mídia, das equipes da administração municipal e das próprias beneficiárias – pode gerar um desafio ao governo federal relativo à capacidade dos ofertantes de disponibilizarem cursos para os diversos públicos: “público MDS” (beneficiários/as que acessam o Pronatec pela porta da assistência social via pactuação do município com o MDS), quanto para o “público MTE” (dos/as beneficiários/as que acessam o Pronatec via centrais de atendimento ao trabalhador), com o “público MJ”, com todos esses públicos de outros municípios e de futuras parcerias do MEC.

A capacitação das equipes municipais refletirá na habilidade de conseguirem **articular o Programa com outras políticas públicas**. No caso do governo federal, embora no desenho do Plano Brasil Sem Miséria as ações de proteção e promoção social estejam associadas, os(as) gestores(as) federais afirmam que ainda estão aprimorando essa articulação mais concreta – por meio de dispositivos e mecanismos –

para que possam ser efetivadas no plano local. No segundo capítulo e na análise dos casos, citou-se o caso da oferta do curso Pronatec-BSM concomitantemente ao EJA e a necessidade de articular políticas de saúde e de inserção no mercado do trabalho. Nesse sentido, ainda que fuja ao escopo da pesquisa, é imperativo observar que tal articulação depende do grau de aproximação e entendimento entre os ministérios: relativamente fluido no caso MEC-MDS, mais atravancada nos casos MDS-MTE e MDS-SPM. De acordo com os relatos das entrevistas das alunas e das equipes municipais, a disponibilidade de outras políticas públicas: principalmente de acesso à saúde e de creches é absolutamente central para garantir a presença das pessoas no curso, especialmente de pessoas mulheres com filhos(as).

O governo federal, especialmente o MEC, exerce papel fundamental ao garantir e regular o acesso ao **vale-auxílio**. No desenho do Programa, a instituição ofertante é responsável pela logística de entrega do vale-auxílio. Na seção, *2.3.2.1. A questão jurídica e o auxílio-estudantil* do segundo capítulo deste trabalho, discutiu-se extensamente os impasses da regulamentação do auxílio estudantil: desde o estabelecimento do valor (de responsabilidade do MEC), até as dificuldades para entregá-lo aos(às) alunos(as) (a cargo das ofertantes). Tanto do ponto de vista da privação de renda do público-alvo, quanto do ponto de vista das responsabilidades com o trabalho doméstico - ainda mais árduo para as mulheres com filhos(as): a garantia de acesso ao vale-auxílio foi citada por absolutamente todas as pessoas entrevistadas, com destaque para as equipes locais e para as estudantes. Entretanto, seguem pendentes a) a questão da uniformização da entrega deste benefício, pois atualmente cada ofertante tem espaço para estabelecer as datas e a forma de entrega (conta fácil da Caixa, no caso do Senai) e, b) o valor repassado por hora-aula para garantir a presença do(a) estudante, mas que muitas vezes não cobre os gastos mínimos de locomoção e lanche.

Para o **monitoramento e a posterior avaliação do Programa por meio da sistematização do registro** de matrículas, taxa de evasão e formados(as), o governo federal depende dos dados inseridos no SISTEC pelas ofertantes. Os dados de evasão e de quantidade de formandos(as) são informações cruciais para que se possa efetivamente avaliar a eficácia do Programa. Os números são sempre decrescentes no sentido: vagas pactuadas → pré-matrículas → matrículas efetuadas → quantidade de

formados(as). Sabendo-se que esta dinâmica decrescente é esperada – pois há uma série de fatores e variáveis desde a mobilização do público até a formatura (e algumas delas fora do alcance dos implementadores) -, mas é exercício imprescindível da implementação da política pública, a análise dos motivos para esse sentido decrescente e das taxas de evasão.

A inserção no **mundo do trabalho** segue como o calcanhar de Aquiles do Programa. Pois, embora o comprometimento de metas físicas esteja vinculado ao número de matrículas, o objetivo do Programa no desenho do PBSM é o de capacitar para proporcionar uma inserção digna no mundo do trabalho. A ambição desta finalidade ao mesmo tempo que expressa um avanço conceitual importante da política de assistência de associar em um fluxo lógico de provisão de diversas políticas públicas de proteção e promoção social<sup>98</sup>, expressa a inépcia das estruturas burocráticas para cumprir integralmente esse objetivo.

A fim de ultrapassar essas estruturas e colocar a política em marcha, a equipe gestora tenta criar dispositivos que facilitem a articulação entre as instâncias responsáveis pela política e que organizem fluxos sinérgicos para a efetividade e alcance de melhores resultados. Na seção 2.3.5 *Mecanismos de Controle: o IGD e o Acessuas Trabalho* do segundo capítulo, explorou-se comparativamente os mecanismos de controle do PBF e do Pronatec-BSM, o IGD (Índice de Gestão Descentralizada) e o Acessuas Trabalho, respectivamente. Esses mecanismos se constituem em repasses atrelados ao cumprimento de contrapartidas, segundo Gomes (2009 *apud* Bichir, 2011), são criados a partir de meados da década de 1990 quando há o reconhecimento de que a normatização dos serviços com a definição legal de competências é insuficiente para induzir a execução apropriada. Bichir (2011:47) ressalta que estas normatizações são importantes na indução de comportamentos municipais e estimulam alguma convergência nas ações locais, a despeito dos partidos do governo, como afirmou também o técnico da SDTI de Osasco. Entretanto, o espaço que existe para atuação do governo local varia bastante de acordo com a política considerada.

---

<sup>98</sup> Chamo de fluxo lógico a estratégia de busca ativa, com a posterior inserção no Cadastro Único, o acesso ao PBF para complementação de renda; o acesso à serviços e à qualificação para inserção digna no mundo do trabalho.



O Acesso Trabalho consiste em um repasse de recursos fundo a fundo vinculado à ideia de integração no mundo do trabalho. Por enquanto, existe apenas na modalidade municipal<sup>99</sup>, de forma que não pode ser atribuída a esse mecanismo a coordenação dos três níveis da federação, ainda que o documento que explica o Acesso Trabalho no *site* do MDS discorra sobre a divisão de tarefas entre governo federal, municipal e estadual. O Acesso Trabalho – do que se pode depreender da fala dos gestores federais entrevistados – surge inicialmente vinculado a uma necessidade muito imeditada do Pronatec-BSM de conseguir fazer com que o público da assistência social (do CadÚnico e do BF) acessasse os cursos de qualificação pagos pelo MEC e pactuados entre MEC e MDS na meta de um milhão de matrículas de cursos FIC no âmbito do PBSM. Outra gestora da SESEP, afirmou a necessidade de “fazer nosso público chegar” aos cursos que motivou a criação do Acesso Trabalho. Dado que a SESEP tem caráter extraordinário,<sup>100</sup> o mecanismo também pode ser interpretado como potencialmente garantidor do fluxo intersetorial do Programa após a extinção desta Secretaria. Entretanto, há críticas contundentes sobre o uso desses dispositivos em detrimento de reformas mais estruturais das institucionalidades do Estado e da burocracia. A consolidação destes mecanismos poderia gerar uma distorção de prioridades e incentivos na atuação dos governos locais. Há um campo de estudo profícuo a ser explorado para a gestão pública submentendo esses instrumentos à análise de seus impactos de um ponto de vista mais amplo que os objetivos para que foram criados.

### **5.2.3 Impasses e tensões do governo municipal: aportes a partir de Osasco e Suzano**

O governo municipal acumula uma maior quantidade de atribuições por ser o principal executor., conforme previsto na legislação que regulamenta o Programa. Dessa forma, ao longo de todo o trabalho foram destrinchadas as questões referente às capacidades locais e à possibilidade de execução das prefeituras. Dessa forma, nesta

---

<sup>99</sup> O IGD existe nas modalidades estadual e municipal.

<sup>100</sup> Data de extinção prevista em dezembro de 2014.

seção não será possível esgotar todas as tensões identificadas ao longo da discussão no trabalho, mas apenas destacar as principais e sua interrelação.

No segundo capítulo, o Pronatec-BSM começou a tomar assento a partir de sua relação com o PBF e de sua posição no Plano Brasil Sem Miséria. Comparativamente ao PBF, conforme afirmado na Introdução, no Pronatec-BSM os municípios têm um espaço mais alargado para “decisões próprias” (Bichir, 2011:25). Enquanto decisões importantes do PBF – também um programa de execução municipal - estão fortemente vinculadas ao nível federal via mecanismos de controle institucionais; no Pronatec, somente a homologação dos cursos que serão oferecidos, e que foram previamente escolhidos pelos municípios. Essa arquitetura supõe uma grande capacidade de gestão e articulação intramunicipal para que as prefeituras executem o programa. Assim, supõe-se que o êxito e o resultado da política estivessem fortemente vinculada às capacidades institucionais locais. Verificou-se que tais capacidades são fundamentais, mas que a capacidade de produzir sinergia e convergências entre as instituições participantes – instâncias do governo federal, equipes da administração municipal que gerem o Programa (às vezes composta por apenas uma ou duas pessoas), os equipamentos no território e as escolas ofertantes - é condição imprescindível para o êxito do Programa.

No caso do Pronatec-BSM, o espaço para inovação e criatividade do poder municipal é propositalmente alargado para que a execução do Programa possa se apoiar nas estruturas e fluxos já existentes e que melhor se adaptem às necessidades específicas daquele contexto. A etapa de mobilização, dentre as etapas previstas de implementação, é justamente uma das que mais depende deste protagonismo da equipe executora. O Acesso ao Trabalho, mencionado na seção anterior, foi desenhado justamente para apoiar os municípios principalmente na etapa de mobilização.

Nos parágrafos seguintes discorre-se sobre as tensões e dificuldades identificadas e enfrentadas pela administração local, primeiramente aquelas em que há ingerência e possibilidade de atuação da esfera local, depois aquelas que estão fora do alcance de modificação pelo poder local.

Falta de **formação/qualificação da equipe gestora**: apontada como uma grave característica pelos(as) gestores(as) federais e reconhecida pelas equipes locais. Osasco e Suzano são municípios relativamente grandes da RMSP, as equipes locais

entrevistadas relataram que diversas outras prefeituras menores os procuram: ligam para pedir informações e tirar dúvidas. Exemplo da necessidade desta formação e do diálogo com o MDS pode ser afirmado pelo fato de haver presença de praticamente todos os municípios convidados na oficina ministrada pela SESEP no Senac Tiradentes para os municípios da RMSP. Ainda no capítulo dois, são bastante eloquentes as falas dos(as) gestores(as) federais sobre a importância do Acesso ao Trabalho de “clarificar o papel da Assistência” para os(as) trabalhadores(as) e técnicos dessa área. Outro exemplo da necessidade desta capacitação reside no fato dos municípios que acessaram o recurso do Acesso ao Trabalho não conseguirem executá-lo. O investimento na qualificação das equipes de assistência social dos municípios refletiria positivamente em praticamente todas as outras dificuldades mencionadas abaixo, a exemplo da articulação com outras políticas e da otimização das ferramentas oferecidas pelo governo federal – a exemplo das informações disponibilizadas pela SAGI e do próprio Cadastro Único.

**Recursos de estrutura física:** sala, mobília, computadores, acesso à internet, veículo, contrato para impressão de material, telefone, equipamentos de assistência social, entre outros. A disponibilidade destes recursos obviamente influencia a capacidade de atuação das equipes, conforme relatado nas entrevistas e observado nas visitas. Osasco e Suzano dispõem destes recursos e alegaram a falta de pessoal para apoiar suas ações. Ou seja, para esses municípios, a estrutura física existente é razoável para o trabalho cotidiano, mas necessitariam de equipes maiores para executarem o que entendem pelas tarefas do Programa.

**Sobreposição com outros programas de qualificação:** pode ocorrer sobreposição em relação aos programas de qualificação da própria prefeitura, do governo do estado ou de entidades da sociedade civil. Nos casos de Osasco e Suzano, como a demanda é grande, não há um problema de sobreposição no sentido de desperdício e inutilização das vagas. Entretanto, tomando a prefeitura no conjunto dos setores que a compõem, a sobreposição pode ocorrer – e mesmo que não prejudique a população atendida – indo contra a racionalização e a otimização de uso dos recursos públicos. Numa dada situação em que diferentes setores de uma mesma prefeitura estão despendendo esforços para prover qualificação profissional, esforços e recursos que poderiam estar sendo utilizados em outras áreas. A diretriz nacional é de unificar todas

as iniciativas de qualificação profissional do governo federal no “guarda-chuva” Pronatec e, assim, recomendam esta unificação também para a gestão municipal. A administração municipal ganharia, inclusive do ponto de vista de recursos, pois o pagamento para as instituições ofertantes é realizado integralmente pelo MEC.

Entretanto, muitas vezes **não estão disponíveis no municípios as instituições que podem ser ofertantes** e, mesmo quando estão, não necessariamente contemplam a demanda da população no que diz respeito a tipo de curso, horário e quantidade de vagas. No caso do estado de São Paulo, foi relatada sobreposição com programas do governo do estado, cursos também ofertados pelo sistema S. Até a data de término deste trabalho não captou-se qualquer indício de envolvimento do governo do estado de SP no Pronatec-BSM.

A **identificação de ofertantes** pode se constituir um desafio: tanto para o caso de município com mais de uma instituição ofertante ou em municípios sem instituição ofertante no seu território. No primeiro caso, de municípios com duas ou mais instituições ofertantes – caso de Suzano e Osasco -, há desafios relativos à organização da demanda da população e das metas de vagas que a instituição tem pactuada com seu departamento regional – como é o caso do Senai. Posteriormente à identificação, há o desafio de racionalizar o processo de pactuação de vagas e negociação de cursos com cada instituição, levando em consideração a demanda de vagas dos equipamentos nos bairros onde vive o público-alvo; além de organizar o processo seletivo. No caso dos municípios que não contam com uma instituição ofertante no seu território, há o desafio de identificar ofertantes em outro município, o que já se complica pela questão geográfica de estarem mais longe e pela questão de mobilidade, na falta de transporte acessível. Neste caso, toda a operação de execução será mais complexa pela distância – o acompanhamento, o valor do vale-auxílio – e há maiores possibilidade de evasão.

O processo de identificação das instituições já fornece algumas pistas sobre as tensões da administração local na **relação com as ofertantes** em vários momentos. Reitera-se nessa tensão a afirmação de que o êxito na execução depende enormemente da sinergia e da capacidade de criação de convergências entre os(as) agentes implementadore(as). Desta capacidade, a boa relação entre equipe da prefeitura e funcionários(as) da escola é decisiva. Essa relação direta está presente em seis das nove

etapas de implementação previstas pela Cartilha de implementação: pactuação e negociação dos cursos; mobilização do público; pré-matrícula; matrícula; aula inaugural e acompanhamento e indiretamente nas etapas de habilitação da prefeitura; pré matrículas; articulação com outras políticas públicas e na formatura.

Interessante notar a fase de *negociação* prevista na implementação, é como se no desenho do Programa de alguma forma já estivesse previsto que haverá interesses divergentes. Essas divergências foram amplamente confirmadas pelas entrevistas quando tratava-se de relação prefeitura-instituição ofertante. O Senai afirma que, muitas vezes, a prefeitura não dispõe do ferramental para escolher quais cursos estão mais afinados com o mercado de trabalho, expertise que esta instituição possuiria. A prefeitura, por sua vez, relata que o Senai responde a diretrizes próprias – que não exclusivamente de interesse público – e a ele convém fornecer os cursos mais baratos e nos horários em que não se prejudicará a alocação da escola para o público particular. A questão do horário resvala em uma das causas da evasão: quando o(a) estudante começa um trabalho temporário (bico), pára de frequentar o curso. Ao mesmo tempo, o Senai deixa entrever que as prefeituras não pactuam cursos noturnos, pois teriam que acompanhar as aulas no período fora de seu horário de trabalho. Ou seja, há uma série de divergências e disputas na fase de negociação que vão se acomodando e sendo dirimidas pelo acúmulo de experiência na implementação e nas possibilidade de acordos informais e construção de confiança entre as partes. A postura do governo federal é de apoiar e empoderar os municípios para serem protagonistas desta negociação.

Na fase de mobilização, o Senai não se envolve diretamente, mas quando demandado, disponibiliza informações para a prefeitura.

Nas fases de pré-matrícula e matrícula há um terreno de negociação e adaptação propositalmente aberto entre prefeitura e instituição ofertante. A pré-matrícula é de responsabilidade exclusiva da prefeitura, a matrícula da instituição ofertante. Conforme discorreu-se nas seções sobre essa etapa no quarto capítulo, resumidamente: há um problema de fluxo e de comunicação entre os(as) agentes de território que passam as informações para o público, na relação dos agentes(as) com a equipe gestora da secretaria municipal responsável, da equipe gestora com o Senai e do público com Senai. Essas falhas de comunicação podem gerar um desgaste entre as instituições e

entre estas e o público, além da queda já mencionada entre o número de pré-matriculados(as) e matriculados(as).

Aula inaugural, acompanhamento e formatura são outros três momentos em que o êxito do Programa depende de uma sintonia fina entre a escola e a prefeitura. Principalmente para o processo de acompanhamento, o fluxo de comunicação entre a escola e a prefeitura e, também, entre a prefeitura (equipe de acompanhamento responsável) e as pessoas que estão participando do curso é fundamental. Parte das causas de evasão: horário dos cursos, questões familiares e de ordem pedagógica – o exemplo do grau mínimo de escolaridade é emblemático - dependem da cooperação entre os(as) profissionais da escola e as equipes da assistência social tanto para resolver casos pontuais e evitar a evasão, quanto para acordarem soluções coletivas conjuntas para aperfeiçoarem a execução de maneira geral.

As **informações sobre os cursos** são um desafio advindo, em parte, dos problemas de comunicação. Quando escrevemos “prefeitura” está referido um grupo de pessoas, da equipe gestora, dos(as) agentes de território, do(a) coordenador(a) do CRAS, ou do equipamento referente. De forma que a mediação entre prefeitura-Programa-público é realizada por essas pessoas, as quais, em suas dinâmicas e afazeres cotidianos não têm familiaridade sobre os tipos de cursos e as possibilidades de colocação no mercado de trabalho. Esses vácuos de informações são prejudiciais à realização plena das possibilidades oferecidas pelo Programa. Ao mesmo tempo, essa questão explicita um problema constitutivo do Pronatec-BSM nesse atual desenho: a assistência social não tem prerrogativa desse tipo de conhecimento. Fato relacionado ao próximo desafio identificado na gestão local do Programa, a **capacidade de análise mercado de trabalho** tanto para a pactuação, quanto para articular com outras políticas de inserção produtiva e, também, na articulação com setores do mercado e da sociedade civil.

A **comunicação com público** foi apontada por todas as equipes gestoras entrevistadas (federais e locais) como uma dificuldade a ser contornada para o sucesso não só do Pronatec-BSM, mas de todas as políticas de assistência social. A estratégia do PBSM, a busca ativa e a inserção nos serviços da população em situação de extrema pobreza é organizada como uma forma de iniciar a aproximação entre a parafernália da

lógica pública – documentação, cadastro, formulário – e as populações à margem por sua situação de extrema pobreza. O público-alvo do Pronatec-BSM, conforme relatado principalmente pelas equipes locais, não possui endereço fixo, número de telefone, não utilizam e-mail – de forma que a equipe gestora e os(as) agentes de território têm que lançar mão de ações de divulgação que consigam sensibilizar, chegar até essa população e, posteriormente, manter esse contato.

São exemplares as experiências dos casos: em Osasco, a primeira leva de divulgação dos cursos ocorreu via envio de cartas e por ligações de telefone; o que resultou em baixíssima resposta. Nas próximas divulgações, passaram a utilizar o Portal do Trabalhador e o espaço de reunião do PBF nos bairros. No caso de Suzano, a coordenadora do CRAS de Suzano estava convencida sobre a necessária adequação da divulgação, em suas palavras: “Dar acesso a esse público da assistência que a gente atende, que possivelmente essas pessoas não ficam nem sabendo quando abre a inscrição, não têm tanto acesso à internet, sei lá, folder. A pessoa mora lá na periferia né. Ninguém distribui folder lá na periferia, né!”.

As equipes locais responsáveis pela gestão, quando reduzidas refletem maiores dificuldade para atividades de **registro, monitoramento e posterior avaliação do Programa**. As equipes da prefeitura dependem do envio da lista de presença pelas escolas, um procedimento não sistemático e não muito efetivo no caso de equipes pequenas, a exemplo de Suzano, para o acompanhamento das turmas.

Analogamente ao PBF, uma das principais dificuldades do Pronatec-BSM é a **articulação com outras secretarias e organizações do território** a fim de promover a efetividade de um atendimento integral ao(à) cidadão(ã). Algumas áreas são prioritárias – e recomendadas pelo MDS – saúde bucal e visual e as políticas de emprego e renda. Um serviço fundamental é a disponibilidade de creches, sem as quais as mulheres que são mães sequer podem ausentarem-se de casa.

As **barreiras de discriminação do mercado de trabalho** – principalmente aquelas referente à classe, gênero e etnia - estão além do poder de controle da gestão municipal; entretanto não foram identificadas políticas indutivas – como campanhas – ou de incentivos para induzir e influenciar mudanças de comportamento no mercado de trabalho e potencialmente beneficiar os(as) egressos dos cursos .

Das tensões fora do alcance da gestão local, citou-se a **comunicação com o governo federal**: não só do ponto de vista da pequena estrutura da SESEP frente à quantidade de municípios habilitados, mas a comunicação com o MEC em relação ao SISTEC foi um ponto de fragilidade levantado.

A limitada **capacidade de oferecimento de cursos pelos ofertantes no curto e médio prazo**, ainda mais quando as vagas são compartilhadas com outro(s) município(s) e uma multiplicidade de públicos configura-se uma tensão. Em um contexto de poucas vagas, relativamente à demanda, a solução orientada pela SESEP para o município é a de pactuar com mais ofertantes, buscar no entorno da região. Suzano e Osasco, pela proximidade geográfica e pelo fácil acesso ao transporte, podem pactuar com escolas de São Paulo. Essa facilidade, entretanto, dependem do bairro onde a pessoa mora, o vale-auxílio não cobre integralmente o custo do transporte – quando mais de uma condução é necessária -, logo não é suficiente também para cobrir a parte de alimentação. Desta maneira, a limitação da quantidade de vagas ressoa no valor do vale-auxílio (designado por portaria do MEC) e na entrega do vale-auxílio (a cargo do Senai, quando esta é a ofertante): gargalos em que as reclamações recaem sobre as equipes municipais, mas que estão fora do alcance de sua ingerência.

Das tensões e dificuldades enfrentadas pela administração local, ficam destacadas as interrelações destas que se configuram em cenários de complexidade. Cenários e situação que se intepõem ambigualmente, e para os quais, não há resposta única e homogênea, mas que se convertem em cenários abertos para atuação por “tentativa e erro” na especificidade das características locais.

É possível sugerir que a situação aparentemente paradoxal – quando confrontam-se os dados macro com as reclamação das equipes das prefeituras dos casos estudados de falta de vagas e taxas de evasão consideráveis – considerando-se o período de consolidação e início do Programa -, possa ter uma relação causal com essas diversas tensões no processo de implementação.



Quadro 10 : Performance estado São Paulo 2013 no Pronatec-BSM

UF	Vagas pactuadas	Pré-matrículas - Mobilização total	Matrículas
SP	85.610	62.448	34.273

Fonte: Elaboração própria a partir material disponibilizado MDS em apresentação (SESEP, 2013).

#### 5.2.4 O Senai e a gramática pública

Dos agentes implementadores, o Senai ocupa uma posição mais vantajosa, uma vez que está prestando um tipo de serviço (ministrando cursos) que já é sua especialidade e sendo devidamente remunerado pelo MEC. Há a tensão – verbalizada por todos(as) os(as) interlocutores(as) entrevistados(as) – no relacionamento da instituição com o público-alvo do PBSM na parte pedagógica de conteúdos, na postura dos(as) professores(as), no acolhimento esperado para o atendimento a este público e também no relacionamento com o poder público municipal.

Em relação à **adaptação ao público**, com o objetivo de melhor acolhê-lo e de esforçarem-se para que a passagem pelo curso faça sentido na vida dos(as) beneficiários(as), as coordenações pedagógicas descreveram a realização de uma série de ações de formação com o quadro docente da escola. As prefeituras entrevistadas reconhecem que a postura da escola vem melhorando, mas – retomando a fala da coordenadora do CRAS de Suzano – há uma tensão permanente entre a “a visão da indústria” pelo Senai e a “visão do social” por parte da administração local. Foi possível depreender que não houve uma sensibilização a partir da lógica hierárquica da instituição (departamento nacional → departamentos regionais → escolas): as metas de vagas do Pronatec foram repassadas por essas instâncias como uma demanda do governo federal (MEC) a ser cumprida. Esta sensibilização e preparação da escola para atendimento do público dependeu em alto grau – nos casos analisados – da iniciativa do(a) coordenador(a) pedagógico em exercício.

Ainda sobre essa visão da indústria, foi relatado que as prefeituras às vezes encaminham pessoas sem conhecimentos escolares mínimos, de forma que o curso é subaproveitado. Entretanto, além do objetivo estrito da qualificação profissional, é claro na visão dos(as) gestores(as) federais e municipais, que a frequência nos cursos ultrapassa esse objetivo: estão mirando as potencialidade de reaproximação deste público com o ambiente escolar, o estabelecimento de vínculos da pessoa com o poder público, de sociabilidade e criação de redes no espaço da classe, até de influência no espaço da família e do bairro a partir da experiência da pessoa no curso.

No caso específico do **público majoritário ser constituído por mulheres**, as entrevistadas, ainda que não formulem dessa maneira, parecem ter uma intuição prática da divisão sexual do trabalho, que organiza ocupações e profissões. Porém, conforme se pôde apreender das falas de estudantes do curso de solda: elas ressignificam e questionam os estereótipos de gênero quando inseridas nessas ocupações tidas como masculinas. No caso dos municípios de São Paulo, mesmo com a existência de uma instância<sup>101</sup> pró diversidade na estrutura nacional do Senai, não há ações específicas de gênero realizadas pelo Departamento Regional nas escolas. Ações que poderiam criar um ambiente mais acolhedor e propício para essa ressignificação e, também, ultrapassar o espaço da sala de aula, apoiando essas estudantes em sua inserção no mundo do trabalho.

Uma tensão enfrentada pelo Senai como instituição – tomando-o em todas as suas instâncias – é a **relação entre metas de matrículas, matrículas efetivadas e evasão**. As metas nacionais são acordadas em âmbito federal entre o departamento nacional da instituição e o MEC, posteriormente são distribuídas entre as regiões e demandadas pelas escolas conforme negociação com a prefeitura. No início de cada negociação, as escolas já tem um número de vagas fixo que rifa entre as prefeituras demandantes. Há uma orientação que perpassa a instituição de cumprimento das metas na efetivação das matrículas. Entretanto, as escolas dependem da mobilização e da pré-matrícula realizada pelas prefeituras. De maneira que para as tensões enfrentadas pela escola ofertante, uma boa relação – sinérgica, cooperativa, dialógica – com a prefeitura é fundamental.

---

<sup>101</sup> Ver Informações no Capítulo 3, seção 3.2 Por que o Senai?

Outra tensão enfrentada pela instituição diz respeito à **logística para entrega do vale-estudantil**, na seção 2.3.2.1. *A questão jurídica e o auxílio-estudantil* do segundo capítulo relataram-se as seguidas modificações e adaptações na legislação. Na ausência de uma normatização sobre essa entrega, o Senai realizou um parceria com a Caixa e tem viabilizado via Conta-fácil, a ser aberta em qualquer lotérica. Entretanto, conforme exposto neste capítulo: se o(a) beneficiário(a) fizer o curso em três instituições diferentes, cada instituição entrega o vale-auxílio de uma forma? É uma questão pendente no desenho do Bolsa-formação Trabalhador, modalidade em que se insere o Pronatec-BSM no conjunto de modalidades do Pronatec.

Uma crítica das prefeituras e dos(as) beneficiários(as) ao Senai é sobre seu engajamento insuficiente para os(as) estudantes inserirem-se em estágios e empregos. Dada a relação histórica da instituição com a indústria e o mundo empresarial, as equipes municipais e as estudantes entrevistadas afirmam que poderia haver uma maior preocupação e, conseqüentemente, um maior envolvimento das escolas neste passo. Entretanto, esta atribuição não está no acordada no contrato MEC-Senai e tal ação, neste atual desenho, seria voluntarista da instituição.

### **5.2.5 A questão metropolitana e a especificidade de São Paulo: cadê o governo do estado?**

Subirats e Burgué (2004) ao discutirem políticas sociais metropolitanas e o conceito de exclusão social sublinham a importância do enfoque territorial no papel dos governos e atores locais como promotores do território e da coesão social frente aos efeitos na geografia urbana do processo de globalização econômica. Diferentemente dos autores e autoras que se detêm nos supostos efeitos de dualização econômica e polarização dos grupos sociais advindo desse processo, Subirats e Burgué desenvolvem uma reflexão, pertinente ao caso estudado nesta dissertação, sobre as novas configuração do processo de exclusão social - em parte fruto das dinâmicas econômicas globais -, demonstrando como as formas tradicionais de resposta pública – homogêneas, universalistas e de gestão rígida inspiradas no estado fordista de uma sociedade salarial – são inadequadas para os problemas da pobreza e das novas configurações da exclusão social em contextos metropolitanos.

A questão que orienta esta pesquisa sobre os desafios da implementação em nível local e a perspectiva de gênero, tendo como objeto o Pronatec-BSM, especificamente nos municípios de Osasco e Suzano, encontra aderência à proposta destes autores por diversos motivos, dentre eles destaco a dimensão do enfoque no território, previsto idealmente no desenho do Programa com articulação no plano municipal do poder público com setores da sociedade civil e, também, entre setores da prefeitura e no plano regional intermunicipal com a participação do governo do estado. Porém, conforme foi possível depreender dos elementos documentais e da experiência dos municípios, estas articulações carecem de instrumentos práticos para que ocorram de fato. Em outras palavras, os objetivos da política são bastante avançados no que concerne à associação entre proteção e promoção social – e a necessária integração de serviços e articulação de setores intra e intergovernamental, e entre a sociedade civil e o Estado levando-se em conta a dimensão do território. Entretanto, a viabilidade da execução imediata depende das estruturas governamentais tradicionais divididas em setores e atreladas à linguagens e lógicas bastante específicas. De forma que, ao mesmo tempo que a disseminação do Programa instaura potencialidades de mudança tanto nas estruturas organizacionais quanto na representação de gênero, a precariedade em não garantir aspectos básicos previstos no Programa (como os impasses com o auxílio-estudantil e os problemas técnicos com o SISTEC) prejudicam seu desenvolvimento na direção dos objetivos mais ousados, que envolveriam o enfoque territorial e a intersectorialidade de maneira mais aprofundada.

O papel coordenador do governo do estado e de facilitação na colaboração territorial não foi verificado. Das potencialidades de mudanças instauradas, convém destacar a cooperação entre as regiões para arranjos produtivos de desenvolvimento local alinhadamente à qualificação de trabalhadores(as) da região oferecida pelo Programa. O desenvolvimento local é um tema que vem sendo tratado no âmbito dos consórcios intermunicipais.

### **5.2.6 E a ontologia? Tensões constitutivas da articulação entre promoção e proteção social**

A ambição da articulação de todas as estruturas do Estado na vinculação entre proteção e promoção social é bastante ousada, de acordo com a argumentação proposta no segundo capítulo. Dos três eixos do PBSM,

- *1. Garantia de renda: elevar a renda familiar per capita da população-alvo. Eixo relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza;*
- *2. Inclusão produtiva: são as oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do Plano, no meio urbano e no rural;*
- *3. Acesso a serviços públicos: provisão e ampliação da oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário ao público-alvo*

o Pronatec-BSM insere-se em 2. e 3. - via ministérios (MEC, MDS e potencialmente MTE); administrações municipais e parceiros da sociedade civil (parte das ofertantes) – configuração mínima (porque poderiam ser envolvidos outros atores) para sua materialização como entrega de serviço à população.

Ainda no segundo capítulo, apresentou-se o Programa desde seu lugar jurídico por meio de atos normativos que o tornam um programa guarda-chuva da educação tecnológico e profissional. No desenho do Pronatec-BSM, no mínimo três Ministérios deveriam trabalhar alinhadamente para atingir o propósito do PBSM: Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Emprego – cada um com seus braços territoriais e seus homólogos na estrutura do executivo municipal - idealmente cada um com atribuições segundo sua expertise.

Porém, os fluxos, dinâmicas e lógicas – partidária, orçamentária, de tempo de mandato, de identidades da burocracia, de eleições, coalizões, dentre inúmeras outras – que perpassam as políticas públicas criam cenários em que os atores mobilizam os recursos que tem à disposição para soluções de curto, médio e longo prazo. Assim, a presença do caráter extraordinário e do voluntarismo da SESEP na mobilização dos

municípios para habilitação, o isolamento da SPM – conforme se verá em detalhes na seção posterior -, os mecanismos de controle, o protagonismo de Osasco e o desconforto dos(as) técnicas(os) da assistência com a “visão da indústria” do Senai vai ganhando inteligibilidade.

Ao mesmo tempo, tais arranjos explicitam o anacronismo das estruturas burocráticas frente a demandas complexas e urgentes do contexto brasileiro: a exemplo da extinção da extrema pobreza, ambicionada pelo PBSM e a universalização do acesso à qualificação profissional, *raison d'être* do Pronatec. Objetivos que não prescindem de uma dinâmica de trabalho intersetorial, mais integrada e articulada inter e intra governamentalmente.

As barreiras no mercado de trabalho também compõem as tensões constitutivas do Programa. Ademais da dificuldade de articulação com os setores responsáveis por políticas de trabalho dos âmbitos federal, estadual e municipal; há discriminações de variadas ordens que regulam o ingresso dos(as) trabalhadores(as) nos empregos. Discriminações que precisam, em um primeiro momento, serem visibilizadas e posteriormente tornadas objeto da ação pública com relevância na agenda. Como argumentado no primeiro capítulo, as desigualdades de gênero e etnia são um exemplo emblemático desse tipo de discriminação. Este exemplo retoma a discussão da transversalidade de gênero nas políticas públicas e a citada necessidade de adaptação e permeabilidade das estruturas burocráticas frente a complexidade desse tipo de demanda.

Um fato relevante identificado em campo que contribui para essa discussão sobre a adequação das estruturas burocráticas e a eficácia da política é onde o Programa está abrigado dentro da prefeitura: no caso de Osasco, na Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) e, no caso de Suzano, na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Algumas consequências práticas – para a gestão do Programa na administração municipal - identificadas com possível relação com esse fato:

Na **seleção do público**: em Osasco, o público que tem acessado o Programa é frequentador do Portal do Trabalhador, há duas unidades desse equipamento no município. Esse público, de alguma forma, já tem relação com o mundo do trabalho. A

equipe gestora de Osasco revelou, em entrevista, a necessidade de ampliar a divulgação nos bairros. Na atual equipe há duas pessoas de apoio responsáveis pelas ações descentralizadas – o que é insuficiente na avaliação deles. No caso de Suzano, a porta para acessar o Pronatec-BSM é estritamente via assistência social, as gestoras da SMADS separam as vagas por CRAS. São os(as) técnico(as) do CRAS que fazem a seleção, abarcando o público-alvo residente nos bairros periféricos em consonância com a estratégia de busca ativa. Esta diferenciação de público não é absoluta, mas o contato com o campo parece trazer indícios que há um certo direcionamento do público que guarda relação com esses contextos institucionais de características e perfil das equipes diferentes.

Na **capacidade de articulação com outros setores do governo**, capacidade que depende também do grau de proximidade e legitimidade da Secretaria Municipal com o(a) prefeito(a). Em Osasco, a SDTI ocupa uma posição privilegiada, tanto pelo tamanho da secretaria, quanto pelo prestígio: a ex-secretária da SDTI é atual secretária da Secretaria de Planejamento e Gestão de Osasco, além de ter sido consultora para a elaboração do PBSM. Estas características proporcionam maior facilidade para articular o Programa com políticas de trabalho, emprego e renda e de economia solidária. Tanto por estarem institucionalmente na mesma “caixa”, quanto pela chamada “expertise” para a tarefa. Em Suzano essa conversa entre a área de assistência social e a secretaria do trabalho ainda não estava totalmente estabelecida. Em Suzano, o prefeito estava presente na formatura, o que pode sugerir o prestígio no Programa na administração municipal. Porém, foi exposto pela própria equipe que há dificuldade de articulação com setores da prefeitura responsáveis pela área de trabalho e da sociedade civil (sindicatos, associações patronais e empresariais).

Do ponto de vista da **relação com o governo federal**, esta alocação institucional na estrutura municipal, pareceu ser indiferente. A equipe de Osasco, talvez por ser maior e ter mais tempo de experiência parece lidar melhor com o SISTEC.

Na **relação com a escola ofertante**, no caso de Osasco, o peso da “expertise”, visivelmente contribuiu para a negociação com o Senai. A assistência social, no caso de Suzano, fica mais refém nessa relação.

### **5.3 O Pronatec-BSM e o feminismo**

Os desafios de implementação de uma política de qualificação profissional e a perspectiva de gênero, tomado o caso do Pronatec-BSM, envolve um leque de dimensões que se interrelacionam conforme esboçado na primeira seção deste capítulo.

O exame dos casos permite afirmar que as percepções em termos de papéis de gênero, que orientam as ações de gestoras e gestores no processo de implementação do Pronatec-BSM, exerce influência considerável na regulação do padrão de ingresso das beneficiárias nos cursos.

A escolha pelo nível local da implementação está relacionada ainda com a perspectiva de gênero, pois a campanha “Mulheres que Inovam” da Secretaria de Políticas para a Mulheres (SPM) ao problematizar a baixa presença de mulheres em algumas áreas dos cursos como um problema público, supõe que uma vez que o Programa é executado em nível local, este pode ser um *locus* de atuação profícuo na mitigação da desigualdade. O problema colocado – sobre a baixa participação de mulheres em cursos com presença tradicional de homens e em áreas associadas ao que se entende por universo masculino e que -, se até então, não foi sinalizado como alvo a ser acertado pelos órgãos coordenadores e implementadores do Programa, foi assim expressado abertamente por meio da campanha por uma parte desse governo, a SPM. O entendimento dessa desigualdade como um problema público a ser combatido engendrou mais um desafio, ainda que indiretamente, ao processo de implementação e, conseqüentemente, à análise.

No segundo capítulo, há um mapeamento de como a divisão sexual trabalho foi sendo progressivamente incorporada aos Planos Nacionais de Política para as Mulheres. A campanha Mulheres que Inovam, executada pela SPM, revela a fragilidade política desta instância para conseguir transbordar a problemática da divisão sexual do trabalho para outros Ministérios. E, revela, também, a dificuldade de articulação dentro do próprio governo federal. A SPM, secretaria com status de ministério, de alguma forma reproduz o histórico da incorporação da pauta de gênero nas políticas públicas no Brasil: há um espaço de representação garantido na estrutura do executivo – importante pela conquista que representa -, mas sem força política e de recursos para influenciar efetivamente as políticas *core* – como é o caso do Pronatec-BSM .



No caso do Pronatec-BSM, mesmo sem a presença desses mecanismos de política positivas de inserção, de cotas ou afirmativas para mulheres, foi possível verificar as potencialidades de transformações no sistema de gênero quando iluminamos as experiências dos casos dos cursos industriais associados ao “universo masculino”. Quando as mulheres cruzam as barreiras e vão para cursos associados ao que entende por “universo masculino” as fronteiras baseadas nos estereótipos de ocupação *de* homem e *de* mulher ficam borradas. Parece possível afirmar que o sistema de gênero é questionado e ressignificado a partir da presença dessas mulheres nestes cursos.

Assim, no âmbito da formação, dado que as mulheres são o maior público no caso do Pronatec-BSM, sua presença instaura um campo para possíveis transformações do sistema de gênero. De forma que em relação às críticas de formação profissional para mulheres em situação pobreza em geral, ocorrem em áreas marcadas pelo estereótipo de gênero, pode-se dizer que Pronatec avança nesta desvinculação entre ocupações *de* homem e *de* mulher.

O mercado segue como grande barreira, pois ainda que o Pronatec-BSM se proponha o desafio prático de inserir no espaço historicamente masculino, como os cursos industriais, um público majoritário de beneficiárias mulheres, as formadas encontram dificuldades para conseguirem se inserir no mercado de trabalho na área de formação.

A articulação PBF → Pronatec-BSM constitui um passo importante em direção à autonomização econômica das mulheres em relação ao enquadramento anterior de tutela ou de ativo no combate à pobreza. Mas para que seja um avanço efetivo é imprescindível a disponibilidade de outros serviços, principalmente de creche – em um contexto que o cuidado com filhos(as) e pessoas dependentes está a cargo da mulher. Retomando-se os modelos de articulação família-trabalho, é possível afirmar que o Pronatec-BSM – enquanto estratégia de autonomia econômica para as mulheres – não avança; mas deita-se no modelo de conciliação, em que a articulação de família e trabalho está colocada somente para as mulheres.

O Pronatec-BSM pode, assim, ser considerado uma política feminista – no sentido de desconstrução dos estereótipos de gênero, combate às desigualdades e empoderamento das mulheres?

Dentre as limitações da pesquisa, convém mencionar que não foi possível submeter o vasto material empírico recolhido a um enquadramento analítico, com devido rigor, que incorporasse categorias de dimensões de empoderamento das mulheres e de desconstrução do sistema de gênero. Com esta limitação, não há elementos suficientes que permitam afirmar de maneira categórica o alcance de possíveis avanços feministas – entendidos como o combate à desigualdade e à conquista de autonomia das mulheres. Entretanto, convém enfatizar os avanços potenciais para transformações no sistema de gênero que o Programa enseja pelo terreno de possibilidades instaurado a partir da presença de mulheres em cursos de qualificação profissional associados ao universo masculino.

Além disso, foi possível encontrar indícios de que a relação entre implementação de políticas públicas em âmbito local e combate à desigualdade de gênero engendra uma agenda de pesquisa relevante e potencialmente profícua no campo da administração pública.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís Wendel. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

ALVAREZ, S. **Em que Estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com perspectiva de gênero**. In: FARIA, N. et alii (orgs.). *Gênero nas Políticas Públicas*. SOF, Cadernos Sempre Viva, São Paulo: 2000.

ALVAREZ, Sonia E. **Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres**. *Políticas públicas e igualdade de gênero*, v. 8, p. 103, 2004.

ARAÚJO, Angela Maria Carneiro. **Gênero nos estudos do trabalho**. Para lembrar Elizabeth Lobo in **Gênero nas fronteiras do sul**, 2005, p. 85-96

ARAÚJO, Clara; PICANÇO, Felícia; SCALON, Maria Celi. **Novas conciliações e antigas tensões?: gênero, família e trabalho em perspectiva comparada**. São Paulo: EDUSC, 2007.

AVELAR, Lucia. **Mulheres na elite política brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Unesp, 2001

ÁVILA, Maria Betânia de Melo. **A dinâmica do trabalho produtivo e reprodutivo: uma contradição viva no cotidiano das mulheres** in VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau (Orgs.). **Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado: uma década de mudanças na opinião pública**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Edições Sesc SP, p. 231, 2013.

BANCO MUNDIAL. **The World Bank 2012-2022 social protection and labor strategy: resilience, equity, and opportunity**. Washington: Banco Mundial, 2012.

BANDEIRA, L. **Brasil: Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas**

**políticas públicas** (Documento de la Reunión de Expertos “Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género”). Quito: CEPAL / Unidad Mujer y Desarrollo, 2005.

BARSTED, L. L. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil 1983-1993. **Revista de Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, ano 2, 1994.

BAUER, Marcela; LOTTA, Gabriela; GALVÃO, Maria Cristina C.P. Programa Brasil sem Miséria: análise das fases de planejamento e implementação. Trabalho apresentado no **XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov, 2012. Disponível em <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/bauermar.pdf>> Acessado em 01.04.2014

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Programa de doutorado em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos, IESP/UERJ, 2011.

BIDERMAN, Ciro; GUIMARÃES, Nadya Araujo. Na ante-sala da discriminação: o preço dos atributos de sexo e cor no Brasil (1989-1999). **Estudos feministas**, v. 12, n. 2, p. 177-200, 2004.

BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. Apresentação: O feminismo e a refundação da teoria política. In: BIROLI e MIGUEL (org.) **Teoria Política e feminismo: abordagens brasileiras**. Vinhedo, Editora Horizonte, 2012

BRASIL, MDS (MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME). [Percepções sobre o PlanSeq Bolsa-Família. Estudo com Gestores Locais e Elegíveis à Ação](#). Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2009. Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, MDS. **Cartilha do Pronatec** – Brasil sem Miséria, 2013. Disponível em <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/documentos/cartilha-pronatec-bsm-v.2012.pdf>> Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, SESEP (Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza), **Diálogos com a Sociedade Civil**, 2013. Disponível em <<http://www.brasilsemisericia.gov.br/dialogos-governo-sociedade-civil>> Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, SPM (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres). **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em <<http://spm.gov.br/pnpm/plano-nacional-politicas-mulheres.pdf>> Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, SPM (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres). **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação – 2005, 2006**. Disponível em <<http://spm.gov.br/pnpm/pnpm-relatorio.pdf>> Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, SPM (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres). **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em <<http://spm.gov.br/pnpm/livro-ii-pnpm-completo09.09.2009.pdf>> Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, SPM (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres). **Relatório Final de Implementação: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2005 - 2007**. Brasília: 2009. Disponível em <<http://spm.gov.br/pnpm/relatorio-de-implementacao-final.pdf>> Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, SPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres). **III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em <<http://spm.gov.br/pnpm/publicacoes/plano-nacional-de-politicas-para-as-mulheres-2013>> Acessado em 10.08.2013.

BRASIL, SESEP, **Diálogos com a Sociedade Civil**, 2013.  
<<http://www.brasilemmiseria.gov.br/dialogos-governo-sociedade-civil>> Acessado em 25.12.2013

BRUSCHINI, Cristina. Trabalho Feminino trajetória de um tema perspectivas para o futuro. **Estudos feministas**, v. 2, n. 3, p. 17, 1994.

BRUSCHINI, Maria Cristina Aranha; LOMBARDI, Maria Rosa. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 537-572, 2007.

BRUSCHINI, Maria Cristina A.; ARDAILLON, Danielle; RIDENTI, Sandra G. Unbehau. **Tesouro para estudos de gênero e sobre mulheres**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CAPPELIN, Paola. A igualdade das oportunidades nas relações de trabalho: a ética de reparação antecede o dever de responsabilidade. In: COSTA, A., OLIVEIRA, E.; BEZERRA, E., SOARES, V. (orgs.). **Reconfigurações das Relações de Gênero no Trabalho**. São Paulo: CUT Brasil, 2004

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. VEIGA, Laura. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, ano XXVIII, n° 92, nov. / 2007. p.5-21.

CASTRO, Mary Garcia. **Family, gender and work: the case of female heads of household in Brazil** (São Paulo and Bahia). Tese de doutorado em Sociologia, University of Florida, Gainesville, 1989

CECCHINI, Simone. Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: Da inovação à consolidação. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; GONELLI, Valéria Maria de Massarani. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, Ipea, 2013.

COSTA, Albertina de Oliveira; BRUSCHINI, Cristina. **Uma questão de gênero**. Rosa dos Tempos, 1992.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

COOK, Sarah; RAZAVI, Shahra. **Work and Welfare: Revisiting the Linkages from a Gender Perspective**. UNRISD, 2012.

CYFER, I.; NEVES, R. Entrevista com Nancy Fraser in **Redistribuição, reconhecimento e representação: diálogos sobre igualdade de gênero**. Belém: IDESP; Brasília: IPEA, 2011.

DEDECCA, Cláudio Salvadori; COSTA, Ana A. **Tempo, trabalho e gênero. Reconfiguração das relações de gênero no trabalho**, p. 21-52, 2004.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Regimes de trabalho, uso do tempo e desigualdade entre homens e mulheres. In: COSTA, A. O.; SORJ, B.; BRUSCHINI, C.; HIRATA, H. (Orgs). **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

DELGADO, M. C. G. **Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), PUC-SP, São Paulo, 2007.

EGUÍA, Amalia. ORTALE, Suzana. Cambios en la concepción sobre la participación de las mujeres em programas sociales implementados en la província de Buenos Aires (Argentina) en la última década. Trabalho apresentado no **10º Congresso Fazendo Gênero: Desafio Atuais do Feminismo**, Florianópolis, Brasil, 2013  
Disponível em: [http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386795017\\_ARQUIVO\\_AmaliaEguia.pdf](http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386795017_ARQUIVO_AmaliaEguia.pdf)

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, v. 35, p. 75-111, 1995.

FARAH, M. F. S. Gênero e Políticas Públicas. **Estudos Feministas**, v. 12, janeiro-abril de 2004, p. 47-71.

FARAH, M. F. S. Políticas públicas e gênero. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, p. 127-141.

FARAH, M. F. S.. Gênero e Políticas Públicas: iniciativas de governos subnacionais no Brasil. **Relatório n. 10/2002. Publicações seriadas**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatórios de Pesquisa, 2002.

FARIA, Carlos A. P. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 18 (51): 21-29, 2003

FELTRAN, Gabriel. **Transformações sociais e políticas nas periferias de São Paulo**. São Paulo, Editora, v. 34, p. 347-373, 2010 [2014] Disponível em <http://www.diagramaeditorial.com.br/namargem/wp-content/uploads/2014/02/feltran-02.pdf>

FERREIRA, V. A globalização das políticas de igualdade entre os sexos. Do reformismo social ao reformismo estatal. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da



(orgs.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004

FREITAS, Elizabeth Saar de. **Gênero : a inclusão profissional do SENAI**. Brasília: SENAI/DN, 2011.

FRASER, Nancy. **Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero**. In: BRUSCHINI, Cristina e UNBEHAUM, Sandra G. (orgs.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC; Ed. 34, 2002

FUJIWARA, Luis. **Governo: substantivo feminino? Gênero e políticas públicas em governos subnacionais**. São Paulo, FGV-EAESP, 2002 (Dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo).

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974

GONÇALVES, Betânia Diniz. Identidade de gênero e a experiência de poder entre mulheres - uma construção social cotidiana. **Psicologia Política**. 13(1), 2007

GRAU, Nuria Cunill. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: **X Congreso Internacional del CLAD**, Santiago de Chile. 2005.

HEINEN, Jacqueline. Políticas familiares na Europa do Leste: de uma época a outra in FARIA, Nalu; MORENO, Renata. *Cuidado, Trabalho e Autonomia das Mulheres - Cadernos Sempre Viva*, 2010

HEINEN, Jacqueline. Políticas sociais e familiares. In: HIRATA H, LABORIE, F, LE DOARÉ, H, SENOTIER, D, (orgs.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Editora Unesp, p. 188-192, 2009.

HENAU, Jérôme De; PUECH, Isabelle. O tempo de trabalho de homens e de mulheres na Europa In: OLIVEIRA COSTA, Albertina; FONTES, Adriana. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. FGV Editora, 2008.

HIRATA, Helena. **"Divisão sexual do trabalho: o estado das artes."** Nova **divisão sexual do trabalho?: Um olhar voltado para a empresa e a sociedade.** São Paulo, Boitempo, 2002.

HIRATA, Helena. Globalização e divisão sexual do trabalho numa perspectiva comparada. In: GUIMARÃES, Nadya Araujo; HIRATA, Helena; SUGITA, Kurumi. **Trabalho flexível, empregos precários?: uma comparação Brasil, França, Japão.** Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

HIRATA, Helena e KERGOAT, Danièle. **Nova configuração da divisão sexual do trabalho.** In: Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, set./dez., 2007

HIRATA, Helena. & KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França e Japão. In: COSTA, A.O.; SORJ, B.; BRUSCHINI, C. & HIRATA, H. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008

KRITSCH, Raquel. O gênero do público In BIROLI e MIGUEL (org.) **Teoria Política e feminismo: abordagens brasileiras.** Vinhedo, Editora Horizonte, 2012

LALLEMENT, Michel. Os usos da comparação internacional na sociologia do gênero. In: COSTA, A.O.; SORJ, B.; BRUSCHINI, C. & HIRATA, H. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008

LAVINAS, Lena. As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. **Estudos Feministas**, v. 4, n. 2, p. 464-479, 1996.

LAVINAS, Lena. Emprego Feminino: o que há de novo e o que se repete? In **Dados**, vol. 40, nº 1, 1997.

LAVINAS, Lena. Políticas públicas de gênero: considerações. **Gênero nas administrações: desafios para prefeituras e governos estaduais**, p. 36-38, 2000.

LAVINAS, L; NICOLL, M. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. In: **Parcerias Estratégicas: Edição Especial Análise sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2004 / 2006)**: Brasília, DF nº 22 – junho 2006 – Brasília, DF

LE FEUVRE, Nicky. Modelos de feminização das profissões na França e na Grã-Bretanha. In: COSTA, A.O.; SORJ, B.; BRUSCHINI, C. & HIRATA, H. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

LEROY R. S. D., FERREIRA, M. A. M., MOREIRA, N. C., & SILVA, E. A. Mobilidade social e empoderamento: a percepção das mulheres beneficiárias do programa Bolsa Família em Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, 62(4), p-449, 2014

MANDEL, Hadas. Configurations of gender inequality: the consequences of ideology and public policy. **The British journal of sociology**, v. 60, n. 4, p. 693-719, 2009.

MARIANO, S, A. & CARLOTO, C. M. "Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família". **Revista Estudos Feministas**, v.17, n.3, 2009, p.901-908.

MARUANI, Margaret. Emprego, desemprego e precariedade: uma comparação europeia. In: COSTA, A.O.; SORJ, B.; BRUSCHINI, C. & HIRATA, H. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

MDS [Ministério do Desenvolvimento Social], SAGI [Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação], **Relatório SUAS 2013**. Disponível: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/suasag/index.php>

MILL, Jonh Stuart. [1869]. **A sujeição das mulheres**. ARAUJO, Antonio (org.). Portugal, Coimbra: Editora Almedina, 2006.

MONTAÑO, Sonia. Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de lucha contra la pobreza. **Capital social y reducción de la pobreza en**

**América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**, CEPAL y Michigan State University, Santiago de Chile, p. 361-377, 2003.

MOREIRA, Nathalia Carvalho et al. Programa de transferência de renda mínima e atividade complementar de renda: uma análise sobre o empoderamento das mulheres. **Revista de Ciências Humanas (Viçosa)**, v. 10, p. 198-210, 2010.

MOREIRA, Nathalia Carvalho; LIMA, Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho; LOPES, Maria de Fátima. Dimensões do Empoderamento das Mulheres Beneficiárias do Programa Bolsa Família. Artigo apresentado no **XXXV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2011

MOREIRA, Nathalia Carvalho; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; LIMA AATFC, Ckagnazaroff IB. Empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família na percepção dos agentes dos Centros de Referência de Assistência Social. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 2, p. 403-423, 2012.

MOSER, Caroline. Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs. **World development**, v. 17, n. 11, p. 1799-1825, 1989.

NEWMAN, Janet. Spaces of power: feminism, neoliberalism and gendered labor. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, v. 20, n. 2, p. 200-221, 2013.

NOVELLINO, M. S. F., Feminização da Pobreza. Trabalho apresentado no **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24, 2004

OLIVEIRA, João Manuel; AMÂNCIO, Lígia. Teorias feministas e representações sociais: desafios dos conhecimentos situados para a psicologia social. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 14(3): 272, setembro-dezembro/2006 2006.

PAPA, F. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil – Percursos de uma pré-política**. Dissertação de Mestrado – FGV/EAESP, 2012

PAES-SOUSA, Rômulo. Plano Brasil Sem Miséria: Incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil. **IPC-IG Working Paper**, n. 113, 2013.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

PAULICS, Veronika. **Disseminação do programa de garantia de renda mínima no Brasil: 1991-1997**. Dissertação de Mestrado – FGV/EAESP, 2003.

PERROT, Michelle. (Trad. de Viviane Ribeiro). **As mulheres ou o silêncio da história**. Bauru, SP: EDUSC, [1998], 2005.

PINTO, Céli Regina J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PINHEIRO, Luana et al. **Retrato das desigualdades**. 3ª edição. Brasília: Instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA)/Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), 2008.

PITANGUY, Jacqueline. A questão de gênero no Brasil. **CEPIA-Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação**, 2003.

PITANGUY, Jacqueline. Mulheres, constituinte e constituição. In: ABREU, Maria Aparecida. **Redistribuição, reconhecimento e representação**. Brasília: Ipea, 2011.

POGREBINCHI, Thamy. Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários. **Texto para discussão:1741**. Rio de Janeiro: IPEA, junho, 2012.

PRIETO, Carlos. Emprego, tempo e gênero na Espanha. In: OLIVEIRA COSTA, Albertina; FONTES, Adriana. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. FGV Editora, 2008.

PULEO, Alicia H., Filosofia e gênero: da memória de passado ao projeto de futuro. In: **Políticas públicas e igualdade de gênero**. TATAU, Godinho e SILVEIRA, Maria Lucia (orgs.). Prefeitura do Município de São Paulo, Secretaria do Governo Municipal, Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

RAMOS, Daniela Peixoto. Pesquisas de usos do tempo: um instrumento para aferir as desigualdades de gênero. **Revista Estudos Feministas**, v. 17, n. 3, p. 861-870, 2009.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal: uma leitura inicial**. Dissertação de Mestrado – FGV/EAESP, 2013.

RIZAVI, Sayyd Salman, SOFER, Catherine. Trabalho doméstico e organização do tempo dos casais: uma comparação internacional. In: OLIVEIRA COSTA, Albertina; FONTES, Adriana. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. FGV Editora, 2008.

SAFFIOTI, Heleith Iara Bongiovani. **A mulher brasileira na sociedade de classes: mito e realidade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANDIM, Tatiana. **Mudanças recentes no programa Travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?** 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. Dissertação de Mestrado – FGV/EAESP, 2011.

SARTI, Cynthia A. O início do feminismo sob a ditadura no Brasil: o que ficou escondido. In: Comunicação apresentada no **XXI Congresso Internacional da LASA**, Chicago. 1998.

SEADE, Fundação. Boletim 'Inserção Feminina no Mercado de Trabalho' nº 21, **Fundação Seade**. São Paulo, março, 2010. Disponível em

<[http://www.seade.gov.br/produtos/mulher/boletins/resumo\\_boletim\\_MuTrab21.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/mulher/boletins/resumo_boletim_MuTrab21.pdf)> Acessado em 22.07.2013>.

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Departamento Regional de São Paulo. **De homens e máquinas: Roberto Mange e a formação profissional**. São Paulo: SENAI-SP Editora, 2012

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição, 2007.

SIMON-KUMAR, Rachel. The analytics of “gendering” the post-neoliberal state. **Social Politics: International Studies in Gender, State & Society**, v. 18, n. 3, p. 441-468, 2011.

SOARES, Vera. Projeto Vila-Bairro: Impacto nas Relações de Gênero. **Governo Local e Desigualdades de Gênero**. Estudos apresentados pela FGV-EASP, Hewlett, Fundação Ford e AGENDE. São Paulo, 2002.

SOARES, Vera. “O feminismo e o machismo na percepção das mulheres brasileiras”. In: VENTURI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; DE OLIVEIRA, Suely (Orgs.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SORJ, Bila. Trabalho, gênero e família: quais políticas sociais? In: São Paulo. Prefeitura Municipal. Coordenadoria Especial da Mulher; Secretaria do Governo Municipal. In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da (orgs.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, Coordenadoria

Especial da Mulher, 2004, p. 127-141. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05630.pdf>> Acessado em 10.08.2013.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana; MACHADO, Danielle Carusi. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 573-594, 2007.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana. Famílias monoparentais femininas, pobreza e bem estar das crianças: comparações regionais. In: OLIVEIRA COSTA, Albertina; FONTES, Adriana. **Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais**. FGV Editora, 2008.

SORJ, Bila; FONTES, Adriana. Políticas públicas e a articulação entre trabalho e família: comparações inter-regionais. In FARIA, Nalu; MORENO, Renata. Cuidado, Trabalho e Autonomia das Mulheres - **Cadernos Sempre Viva**, 2010.

SOUZA-LOBO, Elizabeth.[1991] **A Classe Operária tem Dois Sexos. Trabalho, Resistência e Resignação**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2011.

SUBIRATS, Joan y BRUGRÉ, Joaquim Torruella, **Políticas sociales metropolitanas**, Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, 2004

SUBIRATS, Joan, KNOWEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne e VARONE, Frédéric. **Analysis y gestión de políticas públicas**. Barcelona, Editorial Planeta, 2012.

SPINK, Peter K. Empregabilidade. In: CASALI, A. ; Rios, I. ; TEIXEIRA, J. E. ; CORTELLA, M. S. (Org.). **Empregabilidade e Educação: Novos Caminhos no Mundo do Trabalho. Empregabilidade e Educação: Novos Caminhos no Mundo do Trabalho**. São Paulo: EDITORA da PUC-SP, EDUC, 1997.

SPINK, Peter K. . Análise de Documentos de Domínio Público. In: SPINK, Mary. Jane. P. (Org.). **Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano**. São Paulo: Editora Cortez, 1999.



SPINK, Peter K. Avaliação Democrática: Propostas e Práticas . **Coleção Abia Fundamentos de Avaliação**, 2001.

SPINK, Peter K . Pesquisa de Campo em Psicologia Social: Uma Perspectiva Pós-Constructivista. **Psicologia e Sociedade**, v. 15, n.2, p. 18-24, 2003.

SPINK, Peter K. Micro cadeias produtivas e a nano-economia: repensando o trabalho decente. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho (USP)**, v. 12, p. 227-241, 2009.

TROGIANI, Caio de Resende; PEREIRA, Liliane Varanda; CAMPOS, Luis Henrique; MEDINA, Maria Angélica Lozano. **Desafios para a implementação do Programa PRONATEC/OSASCO sem miséria: proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento: trabalho e inclusão**. Dissertação de mestrado. FGV/EAESP, 2012.

## ANEXO I – Tabelas de Entrevistas

Tabela 1: Entrevistas transcritas

	Data	cidade	local	material	Informações: setor/órgão	entrevistadas(os)	h	min			
	26.11.2011	Osasco	Portal do Trabalhador – SDTI	entrevista	Diretoria de Transferência de Renda da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI)	equipe gestora do Pronatec-BSM	2	40	prefeitura	Osasco	gestoras e gestores
	26.11.2012	Osasco	Centro de Eventos Pedro Botolosso	entrevista	Coord. da Mulher e Prom. da Igualdade Racial	equipe gestora					
	06.01.2013	Osasco	Escola Senai de Osasco	entrevista	Escola Senai "Nadir Dias de Figueiredo"	coordenadora pedagógica	2	0	Senai		
	26.11.2014	Osasco	Escola Senai de Osasco	formatura	formatura turmas auxiliar de contabilidade, auxiliar de departamento pessoal e de eletricitista instalador predial	registro áudio cerimônia		23	Prefeitura + Senai		
	05.12.2015	Suzano	Edifício Nacional	entrevista	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)	equipe gestora do Pronatec-BSM	2	10	prefeitura	Suzano	
	20.12.2016	Suzano	CRAS – Centro	entrevista	Centro de Referência de Assistência Social - CRAS - unidade centro	coordenadora CRAS centro		41			
	27.11.2017	Suzano	Escola Senai de Suzano	formatura	formatura turmas: soldador oxidoacetileno; operador de computador e eletricitista de automóvel	registro áudio cerimônia		51	Prefeitura + Senai		
	20.12.2018	Suzano	Escola Senai de Suzano	entrevista	Escola Senai "Eulalio..."	coordenador pedagógico		33	Senai		
	03.12.2019	São Paulo	Prédio Fiesp Paulista	entrevista	gerente de Educação do Senai-SP	gerente	2	27	Senai estadual SP		
	12.11.2010	São Paulo	Senac Tiradentes	Oficina SESEP	Oficina organizada pela SESEP para gestores(as) do Pronatec-BSM dos municípios RMSP e com presença de representantes do Senai e do Senac	registro de áudio do evento	2	43	governo federal	MDS	
	12.12.2011		SESEP – MDS	entrevista	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) - Ministério do Desenvolvimento Social	coordenador interministerial do Plano Brasil sem Miséria	2	0			
	16.12.2012	São José dos Campos	Câmara dos Vereadores de São José dos Campos	evento	Palestra do gestor do MDS para os município do Vale do Paraíba	registro de áudio do evento	2	16			
	16.12.2013	São José dos Campos	Câmara dos Vereadores de São José dos Campos	entrevista	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP) - Ministério do Desenvolvimento Social	diretor de Programas de Inclusão Produtiva Urbana da SESEP e gestor técnico da equipe	1	21			
	27.11.2014	estação de trem de Osasco	Osasco	entrevista	estudante - soldadora	Maria Luiza		31	beneficiária	Osasco	
	29.11.2015	lanchonete	Osasco	entrevista	evadida curso soldagem	Ana Júlia	1	0			
	04.12.2016	casa da estudante	Osasco	entrevista	formada curso soldadora	Edna		49			público

Fonte: Elaboração própria. (h = hora; min = minuto)

Tabela 2: Entrevistas registradas

	Data	cidade	local	Tipo material	Informações: setor/órgão	entrevistadas(os)	h	min			
19	28.11.2013	Francisco Morato	CRAS	entrevista	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	secretária e equipe técnica		51	prefeitura	Francisco Morato	gestoras e gestores
20	28.11.2013	Francisco Morato	CIC	entrevista	Centro de Integração da Cidadania – CIC	coordenador medidas liberdade assistida	anotada				
21	28.11.2013	Francisco Morato	CRAS	entrevista	estudante curso Auxiliar de RH	formada		35	beneficiária	Francisco Morato	público
22	28.11.2013	Francisco Morato	CRAS	entrevista	estudante curso Auxiliar de RH	formada	anotada				
23	28.11.2013	Francisco Morato	CRAS	entrevista	estudante curso Auxiliar Almojarifado	formada	1	10			
24	04.12.2013	Guarulhos	CRAS	entrevista	Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social	equipe técnica	1	30	prefeitura	Guarulhos	gestoras e gestores
25	09.12.2013	Guarulhos	coordenadoria	entrevista	Coordenadoria de Políticas para as Mulheres	coordenadora	1	13	prefeitura		
26	10.12.2013	Barueri	prédio secretaria	entrevista	Secretaria de Promoção Social	coordenadora projetos qualificação profissional	0	53	prefeitura	Barueri	
27	10.12.2013	Barueri	prédio do Fundo	entrevista	Fundo Social da Solidariedade	equipe técnica	anotada				
28	11.12.2013	Brasília	SEPPIR	entrevista	Secretaria de Promoção de Políticas para a Igualdade Racial – SEPPIR	gestora	1	17	governo federal	SEPPIR	
29	12.12.2013	Brasília	SPM	entrevista	Secretaria de Políticas para as Mulheres	gestora		34		SPM	

Fonte: Elaboração própria (h = hora; min = minuto)

## ANEXO II – Tabela dos Cursos do Pronatec-BSM de Osasco e Suzano 2013

Quantidade de mulheres (F) e quantidade de homens (M) por curso oferecido em 2013

Curso	Osasco			Suzano		
	F	M	% mulheres	F	M	% mulheres
Agente de Inspeção de Qualidade	79	32	71%			
Ajustador Mecânico	6		19%			
Almoxarife			60%			
Assistente de Planejamento e Controle de Produção				190	68	74%
Auxiliar Administrativo	216	51	81%			
Auxiliar de Contabilidade	89	24	79%	136	43	76%
Auxiliar de Padaria e Confeitaria				101	28	78%
Auxiliar de Pessoal	167	31	84%			
Desenhista da Construção Civil	55	35	39%			
Desenhista Mecânico	14	71	16%			
Eletricista de Automóveis				8	86	9%
Eletricista Instalador Predial de baixa tensão	5	102	5%			
Instalador e Reparador de Redes de Computadores	11	28	28%			
Mecânico de Motores Ciclo Otto						
Montador e Reparador de Computadores	46	106	30%			
Operador de Computador	92	40	70%	8	86	9%
Operador de Empilhadeira	3	31	9%			
Operador de Forno de Fundição						
Operador de Solda por Arco Submerso		2	0			
Serralheiro de Materiais Ferrosos				3	96	3%
Soldador no Processo Eletrodo Revestido Aço Carbono e Aço Baixa Liga			9%	2	69	3%

Curso	Osasco			Suzano		
	F	M	% mulheres	F	M	% mulheres
Soldador no Processo MIG/MAG	9	91	9%			
Soldador no Processo TIG em Ação	10	90	10%			
Soldador Oxiacetilênico				20	128	14%
<b>Total Geral</b>	882	846	51%	564	747	43%

Fonte: Relatório do SISTEC 2013

### **ANEXO III – Tabelas de compilação das entrevistas com as soldadoras**

Tabela A: DADOS PESSOAIS DAS ALUNAS

Tabela B: TRAJETÓRIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS

Tabela F: EXPECTATIVAS PROFISSIONAIS

Tabela C: TRABALHO DOMÉSTICO

Tabela D: LAZER E TEMPO

Tabela E: USO DE COMPUTADOR E INTERNET

Tabela G: CURSOS PRONATEC FREQUENTADOS

Tabela H: INSERÇÃO NO PRONATEC

Tabela I: SOBRE A ESCOLHA PELO CURSO DE SOLDA

Tabela J: IMPRESSÕES SOBRE A INFRAESTRUTURA DO SENAI

Tabela L: AVALIAÇÃO DO PRONATEC

Tabela M: MERCADO DE TRABALHO

Tabela A: DADOS PESSOAIS DAS ALUNAS

Nome	Ana Júlia	Edna	Maria Luisa	Darlene	Vitória
Município	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
Idade	19 anos	31 anos	NI (aprox. 45 anos)	41 anos	24 anos
Cor/etnia	parda ("branco queimado")	Parda	NI	Parda	NI
Local de Nascimento	Lana Malhada (BA)	Barreiros (PE)	Itauera (PI)	São João da Terra (PI)	Recife/ Barra da Jangada (PE)
Idade com que veio para SP	Logo depois que nasceu	8 anos	Com 20 anos. Ficou na casa da tia, veio sozinha, buscava independência.	18 anos, sozinha, para morar com a ria em Guarulhos. Mudou-se para Suzano em 2008.	6 anos, com a irmã e os pais. Após 4 anos voltou pra PE, onde ficou por 3 anos. Voltou pra SP com 12 anos. Em 2012 passou 7 meses com o tio em PE.
Irmãs/os	Irmã (1), 4 Irmãos	Caçula de 9 irmãs/os	1 irmã mora em SP (tem mais irmãs/os no norte)		3 irmãs (15, 18, 25) e 3 irmãos (13, 14, 27), 1 irmão de criação
Escolaridade	Evadiu no 2º ano do EM (dificuldades de acompanhar após acúmulo de faltas + "não solidariedade dos amigos"). Começou o supletivo, mas também não competou (cansaço: trabalho + trabalho doméstico + cuidados com a filha).	Parou os estudos no 1º ano EM por causa da gravidez. Retomou no EJA.	Ensino Médio completo (entrou na escola aos 12, terminou estudos já em SP - supletivo?).	Estudou até a 5ª série em Teresina. Agora terminou a 8ª e começa o EM em um EJA.	Fez supletivo para completar o ano que faltava.
Estado Civil	Divorciada (ficou 1 ano casada).	Separada (casada por 4 anos).	Separada (moraram juntos por 7 anos e separaram em 2004).	Casada (Companheiro, 52).	Solteira.
Filhas/os	Uma filha.	Uma filha .	Uma filha e um filho.	Dois filhos (10 e 17).	Não tem. Planeja só para depois de casada, pois se considera muito nova.
Verbalizações	“Na questão o meu ex-esposo, ele dá tudo que a minha filha precisa, dá roupa, dá fralda, mas tenho que pagar aluguel, tenho que pagar bastante coisa e só ele segurar não é bom da minha parte, eu tenho que colaborar com ele, não só ele fazer tudo. Ele ajuda com aluguel, leite, fralda. Só que assim, não dá só pra ele			“Quando eu voltei a estudar eu falei assim, vou fazer enfermagem. Aí depois eu fui numa feira do livro lá no Instituto (Federal), eu assisti uma palestra de química. Eu achei também muito interessante, aí eu também tô em dúvida, é um dos dois”.	

	<p>bancar a família, bancar a minha filha, bancar eu, ainda mais que a gente tá separado também. Por isso que eu tava pedindo também essa ajuda do BF que ajudava a pagar o leite, a fralda, ou quem olhasse ela depois pra não ter que ficar tudo nas costas da minha mãe. Porque assim, eu ajudo ela, ela me ajuda. Ele é muito bacana, não tenho nada que reclamar. Ele é muito certinho, gosta das contas dele tudo em dia, não tem problema com a justiça nem nada.”</p> <p>“Porque você vai trabalhar o dia inteiro, seu filho tá na creche, você chega em casa, seu filho tá em casa, você vai pra escola, você chega, o bebê já tá dormindo. Só vê final de semana. Pra mim terminar minha escola são um ano. São seis e seis meses. Seis meses você faz um ano de escola. [...] Ela é pequenininha, mas agora que ela tá crescendo, ela já sabe falar tudo que ela quer, aí quando ela ficar mais boazinha, parar de bagunçar tanto, aí vai ficar mais fácil de deixar lá com a minha mãe, porque aí ela já vai estar obedecendo, conversando, ela já vai pode conversar aí ela vai ficar de boa com a minha mãe e eu vou poder fazer o que eu quiser. Posso procurar serviço, posso trabalhar o horário que eu quiser, posso terminar minha escola. Vou ter mais tempo pra mim.”</p>				
--	--	--	--	--	--



**Tabela B: TRAJETÓRIAS SÓCIO-OCUPACIONAIS**

<b>ANA JÚLIA</b>	<b>Emprego</b>	<b>Como ficou sabendo/consegiu</b>	<b>Tempo de trabalho</b>	<b>Porque saiu</b>	<b>Verbalizações</b>
1º emprego	Babá da sobrinha	NI	NI	NI	
2º emprego	Estacionamento em Osasco (15/16 ano)	NI	2 anos	Doenças da filha, internações	
3º emprego	Bicos em estacionamentos (diarista)	NI	Há um ano	Atual	
<b>EDNA</b>	<b>Emprego</b>	<b>Como ficou sabendo/consegiu</b>	<b>Tempo de trabalho</b>	<b>Porque saiu</b>	<b>Verbalizações</b>
1º emprego	Hotel Hilton (cooperativa; limpeza)	Irmã já trabalhava na cooperativa	9 meses e depois 10 meses direto no Hotel (fixo)	NI	Não trabalhava enquanto estava casada para cuidar da filha. Começou a trabalhar depois de se separar
2º emprego	Restaurante -Unilever	Indicação de outra irmã	2 anos (depois voltou por mais 1 ano 8 meses)	Não queria mais trabalhar em restaurante, não tinha perspectiva de carreira	
3º emprego	Cooperativa (prestava serviço pra GR)	Indicação da gerente do restaurante	"bastante tempo"	Queria ser registrada.	
4º emprego	Copeira em escritório de uma construtora	Indicação de uma amiga	Menos de 1 semana	É seu trabalho atual.	Quer trabalhar na área de solda para ganhar experiência e conseguir comprar sua casa
<b>MARIA LUISA</b>	<b>Emprego</b>	<b>Como ficou sabendo/consegiu</b>	<b>Tempo de trabalho</b>	<b>Porque saiu</b>	<b>Verbalizações</b>
1º emprego	Roça (Piauí)	NI	NI	Veio pra SP	
2º emprego	Casa de Família	NI	1 ano	NI	
3º emprego	Dastroza (Nike) - 1991 (ajudante)	NI	6 anos	NI	

4º emprego	Metalúrgica - 1996 (fazia componentes eletrônicos, vidro de carro, motor...)	NI	16 anos	empresa mudou pra Vinhedo e demitiu funcionários de Barueri	"Eu quis entrar na indústria. Porque assim, eu não gosto de serviço muito parado, né. Ah, se for pra trabalhar em escritório, acho que pra mim já não dá. Gosto de trabalhar com produção, com correria, essas coisas. Isso foi o que me levou, né. Pelo fato de eu já ter trabalhado na outra também que era produção, sempre tive vontade de trabalhar com metalúrgica. Aí quando surgiu a oportunidade, aí eu aproveitei na época".
<b>DARLENE</b>	<b>Emprego</b>	<b>Como ficou sabendo/conseguiu</b>	<b>Tempo de trabalho</b>	<b>Porque saiu</b>	<b>Verbalizações</b>
1º emprego	roça	NI	Pouco	Migrou para São Paulo.	
2º emprego	Abatedouro de Frango (bico) - Teresina	Vó e tia trabalhavam lá registradas	NI	NI	
3º emprego	Abatedouro de Frango - Guarulhos	NI	NI	Dá muito trabalho, fedia muito.	
<b>VITÓRIA</b>	<b>Emprego</b>	<b>Como ficou sabendo/conseguiu</b>	<b>Tempo de trabalho</b>	<b>Porque saiu</b>	<b>Verbalizações</b>
1º emprego	Frentista	NI	NI	NI	
2º emprego	Costura	Oficina da amiga da mãe	NI	NI	
3º emprego	Santa Edwiges (fábrica de panetones)	NI	1 mês	Era temporário	
4º emprego	Restaurante	Indicação da amiga da mãe	9 meses	NI	
5º emprego	Telemarketing - Tibic (único registrado)	Indicação de amiga	5 meses	não gosta de pc	"Eu trabalhava na Tibic para a NET, a gente recebia ligação de reclamação, ligavam muito, queriam cancelar, você tinha que fazer de tudo para a pessoa não cancelar, aí você tinha que insistir, aí a pessoa xingava, aí você não podia xingar também... ai não. Não dá pra mim não, você queria xingar e não podia, tinha que ficar calada. E aguentar... e eu não aguento".
6º emprego	Campanha eleitoral (vereador)	Vizinho trabalhava pro vereador	período da eleição	eleição acabou	

7º emprego	Bares na praia (Pernambuco)	NI	6 meses	voltou pra SP	
8º emprego	Buffets	vizinha trabalhava com isso	bicos no fim de semana	(atual)	

**Tabela F: EXPECTATIVAS PROFISSIONAIS**

Nome	Ana Júlia	Edna	Maria Luisa	Darlene	Vitória
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>O que faz atualmente</b>	Está há um ano “parada”, fazendo “bicos” em estacionamento (diarista)	Trabalha como copeira em um escritório na Faria Lima	Está terminando o curso	Estuda (EM/EJA)	Trabalha em buffet nos finais de semana
<b>Como se vê em 6 meses</b>	Pensa em montar negócio próprio (talvez restaurante, estacionamento), o “problema é a verba”. Gostaria de trabalhar com atendimento	Gostaria de conseguir emprego na sua área	Trabalhando em sua área	NI	Trabalhar em uma firma grande na área, estar fazendo outro curso, o de MIG/MAG
<b>Como se vê em 5 anos?</b>	Quer “estar bem já”, quer mudar de lugar ou aprender mais coisas	NI	Trabalhando e cursando Psicologia	Pensa em cursar faculdade ou curso técnico (enfermagem ou química).	Trabalhando em uma firma maior (Petrobrás)

**Tabela C: TRABALHO DOMÉSTICO**

Nome	Ana Júlia	Edna	Maria Luisa	Darlene	Vitória
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano

<b>Com quem mora</b>	Com a filha e uma irmã	Com a filha	Com um filho	Com o marido e os 2 filhos	Com os pais (só sai casada)
<b>Quem faz o trabalho doméstico</b>	Ela	NI	Ela	Ela	Ela e a irmã
<b>alguém mais faz o trabalho doméstico em casa?</b>	A mãe dela cuida da filha depois da creche (16h30)	NI	O filho ajuda, às vezes, com raiva e quando mandam. Passa pano na casa, lava um banheiro, lava a louça. Lava a roupa dele	Marido a acompanha ao supermercado	NI

**Tabela D: LAZER E TEMPO**

Nome	Ana Júlia	Edna	Maria Luisa	Darlene	Vitória
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Sente que falta tempo</b>	Sim. Trabalho + Trabalho Doméstico + Cuidados com a filha	NI	NI	NI	NI
<b>O que gostaria de fazer se tivesse mais tempo?</b>	Praticar mais esporte	NI	Trabalho voluntário com idosos em hospitais ou clínicas		NI
<b>O que gosta de fazer como lazer?</b>	Esporte (volêi, futebol, bicicleta) - pratica em uma praça com estruturas para se exercitar, ou no Villa Lobos -; brinca com as crianças na rua	NI	Ir ao parque	Não gosta muito de passear e não o faz com frequência. Às vezes vai em Guarulhos e em Ferraz visitar alguns parentes e amigos(as)	Quando morava em Pernambuco - criança- amava ir à praia. Ia todo fim de semana.

**Tabela E: USO DE COMPUTADOR E INTERNET**

<b>Nome</b>	<b>Ana Júlia</b>	<b>Edna</b>	<b>Maria Luisa</b>	<b>Darlene</b>	<b>Vitória</b>
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Usa computador e internet?</b>	Sim, desde os 6 anos (mas não a deixavam por ser criança). Aos 13 já ensinava familiares. Aprendeu em um curso da Prefeitura. “Fuça” e aprende, configura/ desconfigura. Agora tem (mas deu problema, vai comprar outro), notebook. Ia muito na <i>lan house</i>	Sim	Sim	Sim	Sim, o básico
<b>Para que?</b>	Internet, redes sociais, jogo de tiro	Se inscrever em cursos	Preencher CVs		Redes sociais para falar com amigos(as)
<b>Gosta de computador, internet?</b>	Gosta	Não gosta (perde muito tempo)	Não muito, não tem muita paciência	Não, não tem paciência	Não

**Tabela G: CURSOS PRONATEC FREQUENTADOS**

<b>Nome</b>	<b>Ana Júlia</b>	<b>Edna</b>	<b>Maria Luisa</b>	<b>Darlene</b>	<b>Vitória</b>
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Beneficiária BF</b>	Está aguardando	Fez a inscrição, mas nunca conseguiu	Não	Recebia, mas nos últimos 2 meses não tinham depositado. Cadastro em 2008 (chamada após 3 meses para pegar cartão)	Não
<b>Cursos PRONATEC (completos/ em andamento)</b>	Agente de Inspeção de Qualidade: completou; Solda: Evadiu	MIG/MAG: concluído; TIG: concluído	MIG/MAG: em andamento	Operador de Computador, Padaria e confeitaria básica, soldador oxidoatileno	Solda Revestido: completo ; Solda Oxiacetileno: completo
<b>Outros cursos de Qualificação</b>	Habilitação para dirigir.	Fez a inscrição para o curso de segurança do trabalho (Anhanguera/Uninove); Emprego atual subsidia inglês. Quer fazer inglês e secretariado (técnico)	Cursos na metalurgica (“reciclagem”: solda, meio ambiente); cadastrou-se para o técnico em segurança do trabalho (Pronatec/Uninove) mais ainda não recebeu resposta	Soldador de caixa (IF-Suzano)	Quer fazer o MIG/MAG, começou um curso de informática, mas parou pois não gostou; pensa em fazer curso de reforço de matemática.
<b>Verbalizações</b>					

	<p>“Mas eu espero não depender mais dos cursos do Pronatec, do Senai, até pra dar oportunidade pra quem precisa mais do que eu. Porque eu já tive oportunidade em dois cursos e acabei dando mancada no segundo curso por questão de saúde e eu acho que essa vaga poderia ter ido pra quem precisasse mais do que eu. E não tirar vaga das pessoas que precisam, no caso, tem muita gente que se inscreve vai dois, três dias e desiste. E tem gente que precisa, eu conheço várias pessoas que precisam e não tiveram oportunidade de ter o curso por questão de outras pessoas que tiveram oportunidade e acabaram desistindo e tirando a vaga de oportunidade de outras pessoas.”</p>				<p>"Agora tô querendo fazer aquele MIG/MAG que é um dos melhores. Se Deus quiser vou ver se eu consigo fazer né. Aqui no Pronatec ainda não tem esse, então tem que fazer pago. Aí se Deus quiser eu faço esse próximo. É nisso que eu quero entrar mesmo, nesse ramo. Sempre sonhei e eu vou até conseguir, se Deus quiser".</p>
	<p>“Eletricista deve ser bem legal, eu pensei em fazer, mas só tem predial, e se tivesse oportunidade eu queria fazer de mecânica, automotiva ainda, ou então instalador de som, que dá muito dinheiro também essa área. Quanto mais você aprende coisa, você não fica sem dinheiro porque você vai lá, faz um bico. 'Ah, preciso instalar um som.' Você já vai, já instala.”</p>				

**TABELA H: INSERÇÃO NO PRONATEC**

<b>Nome</b>	<b>Ana Júlia</b>	<b>Edna</b>	<b>Maria Luisa</b>	<b>Darlene</b>	<b>Vitória</b>
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Como ficou sabendo do Programa</b>	Cunhada do RJ comentou que sobrinho fazia um curso. Foi a cunhada quem a inscreveu pela internet.	Sobrinho achou carta da vizinha falando do curso e se inscreveu. Edna não podia à época pois trabalhava em buffet. Depois procurou o Portal do Trabalhador.	Pela funcionária do Portal do Trabalhador, quando foi se cadastrar para vagas de emprego	Pelo CRAS (Casa Branca), filho participa do Ação Jovem. Sempre vai em busca de cursos, insistindo sempre por uma posição quanto a inscrição	Irmã viu e comentou e também pela propaganda na TV
<b>Porque se interessou?</b>	Desempregada, tinha tempo livre, queria fazer curso para ajudar no CV	Queria ganhar mais, via que irmão ganhava bem, irmão poderia indicá-la, queria parar de pagar aluguel, comprar terreno, “dar um futuro melhor para a minha filha”. Apesar de querer fazer cursos antes não conseguia pois eram caros. À época a filha também já estava maior	Já trabalhava com solda na metalúrgica	Porque tinha uma vaga sobrando	Já tinha interesse em fazer curso de solda, mas achava caro e, como não estava trabalhando, não tinha como pagar



<b>Onde foi a inscrição?</b>	Pré matrícula no Portal do Trabalhador, matrícula no SENAI por ordem de chegada	Primeiro curso: pelo Portal do Trabalhador quando foi receber o seguro-desemprego.	Ao se cadastrar no Portal do Trabalhador.	“A gente faz uma pré-inscrição e depois o CRAS tem que colocar o nosso nome no sistema do governo lá da Pronatec pra depois eles mandam a gente pro Senai com encaminhamento pra poder fazer a matrícula no Senai. Eles ligam, aí eu vou no CRAS, eles me dão a carta, eu vou na Senai.”	CRAS
<b>Avaliação da Inscrição</b>	Ficou no final da fila, foi chamada na última semana. Já tinha conta na Caixa	"Tudo bem explicado no Portal. Teve que abrir conta na Caixa"	Já tinha conta na Caixa	Muito demorada	Achava que não iria conseguir pela demora em ter uma resposta
<b>Quando recebeu vale auxílio? (por curso)</b>	A partir da segunda semana. "Na primeira semana você começa pagando a passagem do seu bolso e depois eles te reembolsam no valor total gasto, são 10 reais por dia, por cada aula comparecida"	Primeiro curso: recebeu depois, carregavam o cartão e davam o dinheiro do lanche; Segundo Curso: deram antes o vale auxílio, todo em dinheiro (R\$10)	3 ou 4 dias antes no início e depois depositavam para 15 dias	Solda: Em 20 dias (R\$8/dia, sendo R\$6 gastos com condução), depositados em 2 vezes; Panificação: cheque nominal; IF: cheque	Depois do início do curso, junto com o da próxima semana (R\$8: R\$6 passagem, R\$2 lanche); no primeiro curso recebeu em cheque, no outro fizeram depósito (teve que abrir conta na Caixa)

<p><b>Como poderia melhorar a divulgação?</b></p>	<p>Televisão</p>		<p>Se não tivesse ido ao Portal do Trabalhador não conheceria o Programa. Sugere faixas nos bairros ou divulgação em igrejas (maioria que frequenta é de mulher). Desconcentrar informação, descentralizar</p>		<p>Poderia ser mais pela TV e jornal (TV), escolas</p>
---	------------------	--	--	--	--

**TABELA I: SOBRE A ESCOLHA PELO CURSO DE SOLDA**

<b>Nome</b>	<b>Ana Júlia</b>	<b>Edna</b>	<b>Maria Luisa</b>	<b>Darlene</b>	<b>Vitória</b>
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Qual curso queria fazer inicialmente?</b>	Solda, mas por pressão familiar fez o de Agente de Inspeção de Qualidade	Elétrica de trem, para ser maquinista (pois não teria contato direto com outras pessoas), mas o percurso seria mais longo e ela queria algo mais rápido (depois passou a achar muito solitário também)	Solda	As opções eram de operador de caixa e de administrador, que exigia ensino médio. Fez, então, o primeiro curso. Queria o de panificação pois já fazia pão em casa e queria aprender as técnicas. Muito interessante, apesar de não estar trabalhando com isso (não foi atrás). Mas conhecimentos sobre higiene no preparo, quantidades considerava interessante. Foi o curso que mais gostou	Solda
<b>Porque escolheu o curso de solda?</b>	Gosta de coisas práticas, serviço braçal, salários são bons (mais altos que os outros)	Irmão ganhava bem e poderia indicá-la	Já trabalhava com solda. Fez para abrir mais espaço no mercado de trabalho	Tinha inscrito o filho nesse curso, mas não podia fazer pois não tinha a idade mínima. Pediu, então, que colocassem seu nome no lugar do filho	Tinha amiga com vizinha soldadora. Depois viu matéria na TV e se interessou
<b>Influência família na escolha</b>	Cunhada: “Não, faz o de inscrição de qualidade que pega mais mulher”. Ana Paula seguiu o conselho, ainda que quisesse fazer o curso de solda	Irmão soldador. Sobrinho também fez o curso	Não falaram nada	NI	Mãe queria que ela fosse costureira também. Tem um primo que já tinha trabalhado com isso, mas que sofreu acidente e estava fazendo cursos no SENAI

<p><b>Reação da família quando falou sobre o curso de solda</b></p>	<p>“Ninguém queria que eu fizesse esse curso”; “ah, esse curso é só pra homem”, “você não vai achar emprego no ramo, seu emprego é outro”</p>	<p>“Ah, isso aí é coisa de homem”, “Que você vai fazer o que”, meu irmão falava: “Você vai trabalhar no meio de um monte de peão e tem lugar que vai ser sujo e você vai trabalhar toda suja”, e “Se te mandar soldar uma tubulação dentro do esgoto, vai ter barata”. E eu tenho pavor de barata!</p>	<p>NI</p>	<p>Eles falaram assim “Credo, isso aí não é pra você não. Isso aí não é curso pra mulher não, não sei que”. Eu falei: “Oxi, mas por que? Nada a vê, menino... eu vou lá”.</p>	<p>“Nossa, mas isso é coisa de homem...”, “Você não vai aguentar, é muito quente, não sei que”.</p>
<p><b>Verbalizações</b></p>					
	<p>“Não, acha sim, as empresas estão dando várias oportunidades para as mulheres tal”</p>	<p>“Aí eu falei, mas eu não tô nem aí. Porque pra mim eu tinha que vencer o medo da barata e pensar que esse era o futuro da minha filha, não só o meu. Era um salário que eu ia ter que eu ia ter como alcançar aquilo que eu queria. Então, não dei ouvido, fui atrás daquilo que eu queria. Fiz o curso, terminei.</p>	<p>“Meus pais nunca interferiram, até porque ele ficaram no norte né, que eu vim pra cá sozinha. E os meus filhos também não. E o meu companheiro na época também não falou nada. Foi uma decisão minha, né. Eles não interferiram em nada”</p>		<p>“Aí meus amigos falam: ah, mas isso é coisa de homem. Eu falo: mas eu gosto, fazer o que? Eu quero mesmo trabalhar com solda, não adianta me colocar pra ficar na frente do computador, não, não dá, não gosto. Meu negócio é ficar lá soldando, é isso que eu quero. Aquele calor insuportável mas eu gosto, não adianta.</p>

					<p>o que que você tá fazendo aí? Aí eu tirei foto no Senai e eles, “Nossa, ô louco, uma roupa dessas de homem”, “Nossa mas tá parecendo homem”. E eu: ah, mas eu gosto fazer o que? Eu gosto. “Ah, mas tu é louca?” E daí? É o que eu gosto pra mim, vou fazer. Não adianta. Por exemplo, a minha irmã trabalha de caixa, uma coisa totalmente diferente do que quero, ela diz: “Ah, como você aguenta, aquele calor insuportável?”.</p>
--	--	--	--	--	--

**TABELA J: IMPRESSÕES SOBRE A INFRAESTRUTURA DO SENAI**

<b>Nome</b>	<b>Ana Júlia</b>	<b>Edna</b>	<b>Maria Luisa</b>	<b>Darlene</b>	<b>Vitória</b>
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Avaliação geral da estrutura</b>	Bem conservado, limpo, arrumado	Limpo, "abre as portas", podem frequentar mesmo após terminarem o curso para treinar	Muito boa. Destaca palestra de apresentação no primeiro dia	Não tem senões, tudo limpo, muito bom	Adorou, muito limpo
<b>Sala de aula/Biblioteca</b>	Sala muito quente devido a problema no ar condicionado, oficina muito quente também	Sala um pouco suja, nunca usou a biblioteca (ainda que pudesse)	NI	NI	NI
<b>Funcionários(as)</b>	Bom tratamento	Bom tratamento	NI	NI	Ficaram amigos

<b>Professores(as)</b>	Muito solícitos, boa didática	Atenciosos, sempre disponíveis, ainda que os alunos á tenham terminado o curso, atenção individual. Homens	Muito bons, tiram dúvidas. Muito exigentes (o que para ela é bom)	Muito bons, solícitos	Ótimos
<b>Material Didático</b>	Bom, completo	Completo, com os equipamentos de proteção também	Iguais aos do SENAI	Tem tudo, roupa, equipamentos de segurança...bem organizado, “caprichado”, bem legível, bem feito	Ganhou completo, incluindo roupa especial e equipamento de segurança
<b>Colegas de Turma</b>	Turmas muito legais nos 2 cursos dos quais participou, madura, “mais velha”	Interessados. No primeiro 6 desistiram e no segundo 1 menina, por doença	Uma menina desistiu do curso	Pessoas eram mais centradas (mais velhas). Alguns desistiram: uma por problema de saúde, um pois encontrou emprego e outros por terem estourado nas faltas.	Alguns desistiram. Uma mulher do curso de oxi desistiu por problemas de saúde, outras pessoas desistiram porque não tinham tanto interesse (“não queriam nada com nada”), outros porque conseguiram emprego
<b>Proximidade escola ~ domicílio</b>	Um ônibus. Cerca de uma hora	Um ônibus. Cerca de uma hora	20 minutos de ônibus (gasta R\$6 passagem)	Marido dava carona de moto. Cerca de vinte, quinze minutos.	Ia e voltava de van

**TABELA L: AVALIAÇÃO DO PRONATEC**



Nome	Ana Júlia	Edna	Maria Luisa	Darlene	Vitória
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Opinião sobre o curso</b>	Parte teórica legal, aprendeu bastante. Não conseguiu acompanhar parte prática por problema de saúde	NI	Solda muito boa. Curso bem interessante. Oficina funciona como uma empresa (horários, responsabilidades...)	Bom	Muito bom, importância tanto da prática como da teoria. Não cobre todo o conteúdo, apenas o básico
<b>Sobre período de oferecimento</b>	Tarde (13h-18h): dava muito sono, é o horário em que as pessoas vão procurar emprego, fazer entrevista, ou fazem bico e cuidam da casa	Tarde "bom, pois quem cursa no trabalha"	NI	Operador de caixa: manhã (2x/semana); Panificação e Solda: tarde (todos os dias) (Para ela os horários eram bons, mas ressalta que são inviáveis para os que trabalham durante o dia)	Tarde, prefere, mas considera ruim para quem trabalha
<b>Duração</b>	Parte teórica é muito longa	Insuficiente	Corrido (muita coisa 160h/mês). Muito conteúdo por dia, sobretudo na parte teórica	Muito rápido	NI
<b>Aulas</b>	Boas, sem muita bagunça e conversa	NI	NI	Aula inaugural com 20h de cidadania. Depois são divididas entre teóricas e práticas (melhores para aprender)	Quando entrou no primeiro curso, as aulas já haviam começado. No segundo curso, foi chamada para uma aula inaugural
<b>Quantidade de homens na sala</b>	Solda: 25 homens	NI	NI	No final do curso de solda eram 9	15 homens no primeiro curso
<b>Quantidade de mulheres na sala (qtdd/curso)</b>	Solda: 3	NI	Inicialmente não tinha. Depois de sua entrada, com ela, eram 3, mas 1 evadiu e a outra fazia TIG	No final do curso de solda eram 3	3 mulheres no primeiro curso
<b>Curso x expectativas</b>	NI	Dentro das expectativas, com exceção do calor	NI	Pensava que iam soldar placas de computadores, peças pequenas. No curso, porém, soldavam chapa, barra de ferro	NI
<b>O que mudaria no curso</b>	Intercalaria parte teórica com prática para que não ficasse cansativo. Aponta o período da manhã ou da noite como alternativas	Poderia ser mais extenso, com mais tempo destinado especialmente à parte prática. Não se formam totalmente preparados para o trabalho	Aumentar um pouco a carga horária, para ficar menos corrido	Cursos noturnos, ampliaria carga horária, especialmente em relação à simbologia	Mesmo professor poderia dar tanto a parte prática como a teórica, garantindo, assim, maior diálogo entre elas. Se tivessem cursos à noite seria bom pra quem trabalha durante o dia



**TABELA M: MERCADO DE TRABALHO**

	<b>Ana Júlia</b>	<b>Edna</b>	<b>Maria Luisa</b>	<b>Darlene</b>	<b>Vitória</b>
<b>Município</b>	Osasco	Osasco	Osasco	Suzano	Suzano
<b>Está procurando trabalho na área?</b>	Sim, procurou quando terminou o curso de inspeção, mas as oportunidades exigiam experiência	Sim	Pretende procurar depois que terminar o curso	Não	Sim
<b>Onde procura?</b>	Sites de emprego, internet, amigos	No jornal de classificados "Amarelinho", rede de conhecidos do irmão	Portal do Trabalhador, internet, agências	NI	Em firmas
<b>Como procura?</b>	NI	Ligou para os lugares que sabia que tinham vaga (um não deu certo porque queriam homens e outro teria que viajar muito e não quer ficar longe da filha)	NI	NI	Vai pessoalmente entregar CV nas firmas (graças a informações de amigos), em agências,
<b>Já foi chamada para alguma entrevista?</b>	NI	Não, uma pois queriam um homem e quando ligaram de outro lugar ela já havia encontrado o emprego como copeira	NI	NI	Depois do último curso não
<b>Barreiras que enxerga para ingressar no MT</b>	Ainda que com qualificação, empresas exigem experiência (registrada); se é por indicação de alguém suas chances são maiores	Necessidade de ter experiência, público masculino	Qualificação, exigência do mercado, idade, altura "tem que ter mai de 1.65m"	NI	Qualificação, Sexo
<b>Existe preconceito/discriminação? (por que?)</b>	"Só em relação à experiência. Em alguns trabalhos eles "pedem mais homens", especialmente na metalurgia". "Na área de inspeção: as empresas não dão oportunidades para quem não tem experiência".	"Então, é mais voltado pra homem, porque eles falam assim, "ah, é pesado". Tem empresa que o soldador não vai só soldar, tem empresa que vai pegar peça pesada, vai preparar a peça e enfim, essas questões que dificultam".	"Muito". Cita idade e altura, "a preferência é homem"	NI	"Por idade quando é mulher. É mais difícil contratarem mulheres por causa do peso dos materiais".

NI = não informado

MT = Mercado de Trabalho