

ANÁLISE DE DESENHO DO PROGRAMA MULHERES MIL SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO

Geovana Azevedo da Costa¹

Resumo

Este trabalho integra uma pesquisa em andamento cujo objetivo é problematizar como uma política pública de qualificação profissional para mulheres tem trabalhado as questões de gênero em seu desenho. O objeto empírico é o Programa Nacional Mulheres Mil, instituído em 2011, que tem como público alvo mulheres em vulnerabilidade social. Nas últimas décadas, as mulheres entraram massivamente no mercado de trabalho, porém ainda é possível perceber uma diferença clara de oportunidades entre homens e mulheres no âmbito laboral: há uma divisão sexual do trabalho, que atribui diferentes papéis e funções no mercado laboral para homens e mulheres e implica em valoração social e econômica das mulheres de forma desigual (KERGOAT, 2003). Portanto, o objetivo geral do estudo consiste em compreender como o Estado tem trabalhado as questões de gênero através do programa. O caminho metodológico escolhido fundamentar-se-á no método qualitativo, empregando como instrumento de pesquisa a análise documental dos documentos oficiais do programa, utilizando como método a análise de conteúdo proposta por Bardin (1995). Paralelamente, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com atores que participaram na formulação do programa. Serão analisados o(s) sentido (s) atribuído(s) ao termo gênero dentro da política. Ao final da pesquisa, pretende-se compreender como o Estado, ao propor políticas no âmbito laboral para mulheres, está efetivamente trabalhando as questões de gênero: se reforçando os papéis tradicionais impostos pela sociedade às mulheres, ou favorecendo a desconstrução desses papéis. (MARIANO, 2003)

Palavras-chave: Políticas Públicas; Mulheres; Gênero.

Abstract

This investigation is part of an ongoing research aiming to debate how public professionalization policy for women has dealt with gender issues. The empirical object is the national program “Mulheres Mil”, founded in 2011, whose target are women in social vulnerability. In the last decade, women have joined the labor market massively, although it is still possible to notice the clear difference regarding opportunities for men and women: there is a gender-based division of labor that assigns different roles and functions for both genders, which indicates an unequal economic and social valuation of women (KERGOAT, 2003). Therefore, this investigation aims to understand how the State has managed gender issues through this program. The chosen methodological path was a qualitative approach based on a documental analysis of the program’s official documents through the content analysis proposed by Bardin (1995). In parallel, it will be performed semistructured interviews with people who have worked in the program formulation to identify and analyze the meanings attributed to the term gender within the policy. By the end of the research, we intend to comprehend how the State, by proposing labor policies for women, is effectively working on gender issues: if reinforcing the traditional roles imposed to women by society or contributing to the deconstruction of these roles (MARIANO, 2003).

Keywords: Public Policies; Women; Gender.

¹ Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí, possui Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Piauí - UESPI e Especialização em Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. E-mail: admgeovanaazevedo@gmail.com

Resumen

Ese trabajo integra una pesquisa en desarrollo cuyo objetivo es problematizar como una política pública de cualificación profesional para mujeres ha trabajado las cuestiones de género, en su diseño. El objeto empírico es el Programa Nacional Mulheres Mil (Mujeres Mil), instituido en 2011, que tiene como público meta mujeres en vulnerabilidad social. En las últimas décadas, las mujeres entraron masivamente en el mercado de trabajo, pero todavía es posible percibir una diferencia clara de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral: hay una división sexual del trabajo, que atribuye diferentes papeles y funciones en el mercado laboral para hombres y mujeres e implica en valoración social y económica de las mujeres de forma desigual (KERGOAT, 2003). Por lo tanto, el objetivo general del estudio consiste en comprender como el Estado ha trabajado las cuestiones de género a través del programa. El camino metodológico escogido se fundamentará en el método cualitativo, empleando como instrumento de pesquisa el análisis de los documentos oficiales del programa, utilizando como método el análisis de contenido propuesto por Bardin (1995). Paralelamente, serán realizadas entrevistas semiestructuradas con actores que participaron de la formulación del programa. Serán analizados los sentidos atribuidos al término género dentro de la política. Al final de la pesquisa se pretende comprender cómo el Estado, al proponer políticas en ámbito laboral para mujeres, está efectivamente trabajando las cuestiones de género: se reforzando los papeles tradicionales impuestos por la sociedad a las mujeres, o favoreciendo la desconstrucción de esos papeles. (MARIANO, 2003).

Palabras clave: Políticas Públicas; Mujeres; Género.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho integra uma pesquisa em andamento cujo objetivo é problematizar como o Programa Mulheres Mil tem trabalhado a questão de gênero na estruturação de cursos de qualificação profissional para mulheres em vulnerabilidade social.

O Programa nacional Mulheres Mil foi instituído como programa de governo em 2011 e propõe trabalhar com recortes de exclusão: mulheres jovens e adultas, em situação de vulnerabilidade social e econômica, com baixa escolaridade e à margem do mundo do trabalho. O programa visa ofertar cursos de capacitação profissional a essas mulheres com vistas a inseri-las no mercado de trabalho.

Estudos empíricos comprovam que, a despeito de as mulheres terem entrado massivamente no mercado de trabalho, ainda é possível perceber diferenças claras de oportunidades em relação aos homens. Dados recentes da OIT (2016) destacam que, nas últimas duas décadas, os avanços alcançados pelas mulheres na educação não se traduziram numa melhoria comparativa na sua situação no trabalho.

Os dados revelam ainda que, ao se comparar a situação vivenciada por homens e mulheres em muitas regiões do mundo, as mulheres têm mais possibilidade de permanecerem ou virem a ficar desempregadas, têm menos oportunidades de participar no âmbito laboral e, quando conseguem, muitas vezes têm de aceitar empregos de qualidade inferior. Diante do exposto, há indícios de que há uma permanência da divisão sexual do trabalho, conforme proposta por

Kergoat (2003), que atribui diferentes papéis e funções no mercado laboral para homens e mulheres e implica em valoração social e econômica das mulheres de forma desigual.

Ao tentar compreender as assimetrias entre homens e mulheres no mercado de trabalho, parte da literatura credita às construções sociais e históricas entorno dos sexos a permanência dessas diferenças (BRUSCHINI, 2007; BRUSCHINI e RICOLDI, 2009; HIRATA, 2009 e SAFFIOTI, 1987). Segundo essa visão, a sociedade define os papéis que cada categoria de sexo pode ocupar na sociedade, o que posiciona as mulheres de forma desfavorável no âmbito produtivo.

Ao longo da história, sustentou-se que as desigualdades de poder entre homens e mulheres eram tidas como resultantes das diferenças, que se atribuem a umas e outras, tidas como naturais. Dessa forma, as desigualdades também foram sendo naturalizadas com base nessa crença. Como consequência, existem papéis sociais que determinam os lugares que homens e mulheres podem ocupar na sociedade (SAFFIOTI, 1987).

Segundo Bruschini e Ricoldi (2009), ao longo da história, foram atribuídas aos homens as atividades de caráter produtivo, geradoras de renda e desenvolvidas no espaço público e às mulheres as tarefas de caráter reprodutivo, estendendo-se a elas tanto os cuidados com o lar, quanto o bem-estar físico e emocional dos membros da família.

Devido aos papéis socialmente impostos às mulheres, elas não dispõem de muitas oportunidades de conciliar o trabalho com responsabilidades familiares, o que pode restringir as possibilidades de inserção no mercado de trabalho e de geração de renda, principalmente para famílias de baixa renda. Assim, perpetua-se a pobreza, a vulnerabilidade social e desigualdades socioeconômicas (CEPAL, 2018; MIGUEL e BIROLI, 2014, p.10).

Dessa forma, a divisão sexual do trabalho constitui um obstáculo à igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres em termos de emprego, já que as responsabilidades familiares geralmente recaem sobre as mulheres, limitando sua liberdade e condicionando seu acesso e permanência no mercado de trabalho.

A situação das mulheres nas sociedades contemporâneas abriu espaço para aprofundar os estudos sobre gênero em seus múltiplos aspectos. O conceito de gênero, elaborado por pensadoras feministas, surgiu com a finalidade de desmontar a crença vinculante derivada das diferenças biológicas entre homens e mulheres. O termo gênero passa a referir-se ao caráter cultural das distinções entre homens e mulheres (SCOTT, 1995). A incorporação da problemática gênero nas políticas públicas é uma das soluções apontadas pelo movimento feminista para a resolução dos problemas inerentes às mulheres (FARAH, 2004; MIGUEL e BIROLI, 2014).

As teóricas da teoria de gênero, a qual essa pesquisa se filia, defendem que a opressão

vivenciada pela mulher no mercado de trabalho não pode ser compreendida tendo como causa exclusiva a esfera privada. Propõem, dessa forma, que tais diferenças são construídas socialmente e perpassam todas as arenas sociais, não apenas o âmbito doméstico. Dessa forma, o conceito de gênero adotado pela pesquisa é o da historiadora americana Joan Scott (1995), que “visa rejeitar o determinismo biológico implícito na sociedade” (SCOTT, 1995, p.72).

Para Scott (1995, p.87), “um mercado de trabalho sexualmente segregado faz parte do processo de construção de gênero.” Nessa acepção, a compreensão de que as desigualdades construídas socialmente e que determinam rigidamente os papéis que homens e mulheres devem ocupar nas diversas arenas sociais, têm reflexo no mercado de trabalho (SCOTT, 1995). Ao analisar o desenho do programa Mulheres Mil sob perspectiva de gênero, conforme proposto por Scott (1995), pretende-se analisar como a opressão que sofre a mulher sob a ótica da divisão sexual do trabalho é contemplada pela ação política.

A inserção da perspectiva gênero nas políticas públicas e programas governamentais brasileiros é uma iniciativa incipiente (FARAH, 2004). As pesquisas recentemente realizadas têm observado se políticas públicas subnacionais têm incorporado a perspectiva gênero em seu conteúdo (FARAH, 2004, FUJIWARA, 2002). Como alerta Alvarez (2000), a simples inserção do termo no conteúdo da política não assegura igualdade de gênero. É necessário observar se o termo não foi resignificado para outros propósitos que não refletem as lutas feministas. É necessário, pois, analisar como o termo tem sido trabalhado pelas políticas públicas e programas governamentais que visam a igualdade entre homens e mulheres.

Essa pesquisa visa suprir a lacuna existente à medida que analisará de forma específica uma política pública destinada à qualificação de mulheres, que inclui a perspectiva gênero em seu conteúdo. Em virtude de o Programa Mulheres Mil versar sobre a inserção produtiva de mulheres vulneráveis, a partir da perspectiva de gênero, despertou a necessidade de compreender como o Estado tem posicionado as mulheres para a inserção do mercado de trabalho: reforçando os papéis tradicionais impostos pela sociedade às mulheres, ou favorecendo a desconstrução desses papéis (MARIANO, 2003).

Diante disso, o problema proposto pela pesquisa é: a concepção de gênero no programa Mulheres Mil reforça os papéis sociais atribuídos às mulheres no âmbito laboral?

A hipótese da pesquisa firma-se nos pressupostos de Alvarez (2000) ao afirmar que é necessário interpretar os significados atribuídos ao termo gênero nas políticas. Nesse sentido, é necessário verificar se o termo teve seu propósito inicial distorcido, contribuindo para reforçar os papéis tradicionais socialmente atribuídos às mulheres, que as impedem de desfrutar das mesmas oportunidades que os homens nas diversas arenas sociais.

Assim, a análise da categoria gênero no Programa Mulheres Mil pode trazer respostas reveladoras quanto a como o Estado tem trabalhado as questões de gênero nas políticas públicas de qualificação profissional, tendo em vista as transformações sociais que têm ocorrido e que tem alterado os papéis das mulheres na sociedade (ALVAREZ, 2000).

O caminho metodológico escolhido alicerçou-se na pesquisa qualitativa, utilizando-se como técnicas a análise documental e as entrevistas semiestruturadas com atrizes formuladoras do programa. Será empregada a técnica da análise de conteúdo nos documentos e entrevistas transcritas, conforme proposto por Bardin (1995).

Por se tratar de uma pesquisa em andamento, serão apresentados os resultados preliminares a respeito da categoria de análise “concepção de gênero” (SCOTT, 1995) presente na política pública. Para auxiliar a análise foram propostas as variáveis “biológica” e “papel social”.

A variável “biológica” (SCOTT, 1995) representa a visão baseada nas diferenças sexuais entre homens e mulheres, que sustentam a dominação e subordinação das mulheres em detrimento dos homens. A identificação da variável biológica no conteúdo da política pública, em uma primeira análise, pode indicar a presença de estereótipos sexuais no programa avaliado, que podem favorecer a manutenção e reprodução do status quo prevalecente na sociedade, que reforça as desigualdades de gênero (ALVAREZ, 2000).

A variável “papel social” representa uma síntese do conceito de gênero proposto por Scott (1995), em que as diferenças entre homens e mulheres são interpretadas como construções sociais e não resultantes da biologia. A classificação de gênero como papel social no conteúdo de uma política pública pode representar um esforço empreendido pelo Estado em prevalecer uma nova noção hegemônica de papéis apropriados para as mulheres e para os homens na sociedade.

Foram analisados os documentos: Portaria 1.105/11/MEC/SETEC (BRASIL, 2011), que institui legalmente o Programa Nacional Mulheres Mil, articulado com o Plano Brasil sem Miséria; o Guia Metodológico de Acesso, Permanência e Êxito (BRASIL, 2011c), que orienta a implantação da ação nos Institutos Federais de Educação, responsáveis pela execução da política pública nos 27 estados brasileiros, e o documento denominado Programa Nacional Mulheres Mil (BRASIL, 2011b), que traça diretrizes e metas para sua efetivação nos Institutos Federais de Educação, órgão que executa o programa.

Paralelamente, e como forma complementar a análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Apêndice A) com três atrizes, que participaram da etapa da formulação do Programa Mulheres Mil. Como forma de preservar suas identidades, foram identificadas na pesquisa por “Formuladora A”, “Formuladora B” e “Formuladora C”.

O trabalho está dividido em duas partes além da introdução e conclusões. Primeiramente,

são apresentadas breves considerações em torno de gênero, mulher e trabalho como forma de situar o leitor no problema da pesquisa. Em seguida, é realizada a análise do programa Mulheres Mil sob a perspectiva de gênero.

2. GÊNERO, MULHER E TRABALHO: BREVES CONSIDERAÇÕES

Os novos arranjos familiares, com a maior necessidade de complementar a renda familiar, por tornarem-se responsáveis pela manutenção da família, as mudanças culturais e sociais decorrentes, impulsionaram as mulheres a buscassem uma ocupação fora do ambiente doméstico (MORETTO, 2010).

Dados recentes revelam que o acesso da mulher ao âmbito laboral tem se processado em desvantagem econômica, social e cultural em relação aos homens: as mulheres ganham $\frac{3}{4}$ do que ganham os homens (PNAP, 2016), continuam responsáveis pelas atividades de cuidados do lar e das pessoas e participam de espaços segregados, em ocupações ou profissões consideradas femininas, que possuem menor valor social (CEPAL, 2018).

Nessa acepção, ao analisar a situação das mulheres, Kergoat (2003) afirma que há uma divisão sexual do trabalho decorrente das relações sociais de sexo. Segundo a autora, tal divisão tem como características a destinação prioritária dos homens a esfera produtiva e as mulheres à esfera reprodutiva. Assim, as funções de maior valor social agregado pertencem ao sexo masculino. Tal divisão se assenta em dois princípios organizadores válidos para todas as sociedades no tempo e no espaço: o princípio de separação, existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres; e o princípio hierárquico, o trabalho de um homem “vale” mais que o trabalho de uma mulher (HIRATA e KERGOAT, 2007).

Grande parte da teoria sobre a condição feminina no Brasil, acompanhando a literatura internacional, enfatiza a discriminação da mulher no mercado de trabalho, articulando-a com a execução do trabalho doméstico, ressaltando a importância de compreender a esfera privada não dissociada da pública para entender a precarização do trabalho feminino (BRUSCHINI, 2007; BRUSCHINI e RICOLDI, 2009; HIRATA, 2004, 2007, 2009; OKIN, 2008; SARTI, 1996 e SORJ, 2004).

A rígida divisão dos papéis sociais reverbera nos espaços produtivos e tem como consequência a secundarização do trabalho da mulher. Como consequência, há uma desproporcional divisão de tarefas no interior das famílias associada aos estereótipos tradicionais que associam à mulher o papel de reprodutora e cuidadora como natural e inerente ao gênero feminino (BRUSCHINI e RICOLDI, 2009; KERGOAT, 2003; SAFIOTTI, 1987).

Ao analisar a situação da mulher brasileira no âmbito doméstico, os dados do IBGE (2016) ratificam que ainda existe uma divisão do trabalho no interior das famílias que responsabiliza de forma ampla as mulheres, que trabalham cerca de 7,6 horas a mais que os homens em atividades ligadas aos cuidados da casa e família. As horas aumentam para 8 quando se trata de mulheres negras.

Isso está de acordo com o que Pateman (1993) propõe ao analisar o contrato de casamento. Segundo a autora, para entender a precarização da divisão do trabalho, que afeta as mulheres, é necessário compreender os papéis sociais construídos ao longo da história e que conferem às mulheres um papel inferior. Os homens, segundo essa análise, encontram-se em uma situação privilegiada em decorrência desse contrato, que os libera das responsabilidades domésticas e atribui às mulheres as atividades de âmbito privado.

A sobrecarga de trabalho doméstico atinge mulheres das mais diversas classes, instruções e ocupações, como consequência disso, as mulheres optam por trabalhos que lhes assegurem estabilidade no emprego, ou que por outro lado, lhes deem condições de conciliar suas múltiplas tarefas, normalmente trabalhos precários e de tempo parcial. Dessa forma, a realidade experienciada pelas mulheres no âmbito doméstico está na base da situação de desvantagem que elas enfrentam no mercado de trabalho e tem efeitos importantes na pobreza e na igualdade de gênero (OIT, 2009).

Destaque-se que outros fatores acentuam a divisão do trabalho no interior das famílias: falta de horários escolares compatíveis com as jornadas de trabalho; ausência de instrumentos coletivos como creches; assistência a adultos ou pessoas idosas, com deficiência ou doença; exigências dos locais de trabalho, que muitas vezes impedem que ambos os membros do casal dediquem mais tempo a eles próprios e às suas famílias (OIT, 2009). No mesmo sentido, Miguel e Birolli (2014):

A falta de creche e de políticas públicas adequadas para a conciliação entre a rotina do trabalho e os cuidados com os filhos pequenos penaliza as mulheres, muito mais do que os homens, em sociedades nas quais a divisão dos papéis permanece atada a compreensões convencionais do feminino e do masculino. As mulheres continuam a ter responsabilidade exclusiva ou principal na criação dos filhos e no trabalho em casa (MIGUEL e BIROLI, 2014, p. 11).

Em decorrência da rígida divisão de papéis na sociedade, a OIT (2009, p.1) afirma que os empregadores podem ter dúvidas no momento de contratar mulheres para o desempenho de determinadas funções, que normalmente oferecem melhor perspectiva de carreira, e em investir na sua formação profissional. Tais dúvidas tem origem na premissa de que as responsabilidades familiares, tidas como exclusivas das mulheres, gerarão problemas ou custos para as empresas.

Nesse sentido, as mulheres são penalizadas pelas responsabilidades familiares devido a

persistência de estereótipos quanto ao seu profissionalismo em razão dos prováveis conflitos que advirão da conciliação entre suas responsabilidades familiares e condições de trabalho. No entanto, a OIT (2009) orienta que, para combater a discriminação relacionada às responsabilidades familiares e alcançar a igualdade de gênero, é necessário uma mudança nos papéis tradicionalmente atribuídos a homens e mulheres na sociedade e no seio da família.

Assim, medidas para facilitar a conciliação entre a vida laboral e familiar são indispensáveis para o alcance dos avanços na promoção da igualdade de gênero e do trabalho decente. Portanto, a orientação da OIT (2009) é que os governos têm um papel central a desempenhar na configuração das políticas públicas e na criação de um clima social que favoreça o diálogo e as mudanças capazes de promover uma maior conciliação entre o trabalho e a família. Nesse sentido, eles devem promover a adoção de um marco legal que contribua para a consecução de objetivos de igualdade e estimular mudanças na divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado:

Para que possamos abandonar a idéia de que só as mulheres precisam conciliar o trabalho produtivo com responsabilidades familiares (reprodutivo), é essencial que modelos alternativos de maternidade, paternidade e masculinidade sejam promovidos. Para tanto, é necessário atribuir um novo significado ao papel dos pais no seio da família como pessoas afetivas, interessadas e capazes de assumir responsabilidades familiares, como as de criar seus filhos e filhas, cuidar de idosos e familiares doentes ou com deficiência e também participar das atividades domésticas. É igualmente necessário redimensionar essa definição de paternidade e masculinidade em contexto de uniões homoafetivas, cujos arranjos familiares vêm se ampliando cada vez mais (OIT, 2009, p. 2).

A Convenção 156 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1981, trata sobre a necessidade de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no âmbito do trabalho promovidas pelos Estados. As orientações da convenção sinalizam no sentido da necessidade de produção de medidas, através de governos, empresas e sindicatos, para apoiar trabalhadores e trabalhadoras com responsabilidades familiares, com o intuito de promover o trabalho decente e redução da pobreza. O Brasil, porém, não é signatário da Convenção 156 (OIT, 2009b). A não adesão do Brasil à Convenção nº 156 pode ser um indicativo de uma provável postura conservadora do governo em pôr em debate as discriminações vivenciadas pelas mulheres no mercado de trabalho.

A despeito do Brasil não ser signatário da Convenção 156, sob o influxo dos movimentos feministas, aderiu à Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres no mesmo ano de criação daquela, 1981. Tal convenção foi descrita como uma Declaração Internacional de Direitos das Mulheres.

Outros eventos internacionais, como a I Conferência Internacional da Mulher, no México, patrocinada pela ONU (Organização das Nações Unidas), a decretação de 1975 como o Ano

internacional da Mulher e a declaração dos dez anos seguintes como a década da mulher, marcaram a forma como a causa das mulheres eram encaradas. Nesse período, o Conselho da Nações sobre o Status da Mulher propôs a criação de órgãos nacionais de políticas públicas para as mulheres (MIRANDA, 2012).

No Brasil, foi criado o Conselho Estadual da Condição Feminina. Oficializado por decreto em abril em 1983, foi o primeiro órgão dessa natureza a ser criado no Brasil, inaugurando o feminismo de Estado no país (LIMA, 2014, p.174). A criação da Delegacia Especializada da Mulher em 1985 foi uma das ações do Conselho paulista. Ainda em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), sediado no Ministério da Justiça, considerado uma conquista tanto dentro quanto fora do país.

Durante o governo petista (2003-2016), houve a criação de outros Conselhos além da Secretaria de Políticas Públicas para as mulheres (SPM) e a realização das 04 Conferências Nacionais que originaram 03 Planos Nacionais de Políticas Públicas para as mulheres, que incluíram gênero como problema a ser enfrentado pelas políticas a nível nacional e a autonomia da mulher no mercado de trabalho como uma das diretrizes dos planos. Dentre a ampla competência institucional da SPM, encontra-se planejar a incorporação da perspectiva gênero na ação do governo federal e demais esferas do governo, com vistas à promoção da igualdade (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, Alvarez (2000) afirma que as políticas públicas, enquanto medidas adotadas pelo governo, podem contribuir para a (des)construção dos papéis sociais atribuídos às mulheres, especialmente aos que concernem à sua inserção no mercado de trabalho, marcado por uma acentuada precarização.

Gênero tem sido uma alternativa proposta para se pensar a opressão da mulher (SCOTT, 1995). Em relação ao âmbito laboral, Scott (1995) entende que a divisão sexual do trabalho associada à esfera familiar não pode ser assim exclusivamente compreendida, pois deve-se incluir atenção aos sistemas de significados, aos modos pelos quais as sociedades representam o gênero para articular as regras de relações sociais ou para construir o significado da experiência.

Nesse sentido, propõe uma sistematização da análise da categoria gênero em quatro elementos interrelacionados: símbolos culturalmente disponíveis na sociedade, os conceitos normativos, o arranjo político e institucional (que deve promover a desconstrução da oposição binária) e a formação da identidade subjetiva. Dessa forma, gênero remete à distinção entre homens e mulheres na vida social, envolvendo diferenças entre comportamentos e papéis assumidos socialmente, remetendo às desigualdades entre homens e mulheres.

Nessa acepção, Scott (1995) afirma que a chave para entender a precarização do trabalho da

mulher não está somente na reprodução ou em sua sexualidade, como afirma a teoria do Patriarcado, mas a um sistema de significados que moldam a sociedade em torno de valores considerados o padrão válido para todos.

Dessa forma, essa pesquisa visa compreender se a política pública em análise pode ter sido concebida como a materialização de discursos geralmente aliados à racionalidade do Estado contemporâneo (ALVAREZ, 2000), mesmo inserindo a perspectiva gênero em seu conteúdo. Nesse sentido, Miguel e Birolli (2014) destacam que as teorias políticas tradicionais não dão conta de compreender a relevância política da desigualdade de gênero, pois aceitam, sem questionamento, as distinções estabelecidas entre o público e o privado. Assim, o esforço de compreender como o Estado tem reposicionado os sujeitos femininos nas políticas públicas, segundo Alvarez (2000), é importante, pois se torna, dentre outras coisas, parte de um novo senso comum e da nova noção hegemônica de quais são os papéis apropriados para as mulheres e para os homens na sociedade.

Um dos programas resultantes da nova agenda governamental, voltado para a autonomia e igualdade das mulheres no mundo do trabalho, é o Programa nacional Mulheres Mil, objeto dessa pesquisa. Originado de um projeto piloto entre Brasil e Canadá, em 2007, e implementado pelo MEC (Ministério da Educação) em âmbito nacional, através da Portaria 1.015 de 21 de julho de 2011, nos Institutos Federais de Educação (IFs) visa qualificar profissionalmente mulheres para o mercado de trabalho.

A próxima sessão analisará mais detidamente esse programa como forma de compreender qual (is) o(s) sentido(s) atribuído(s) a gênero em seu conteúdo e se tais sentidos refletem os papéis sociais atribuídos às mulheres no mercado de trabalho.

3. ANÁLISE DO DESENHO DO PROGRAMA NACIONAL MULHERES MIL SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO

O Programa Mulheres Mil propõe ser “uma política pública de gênero e equidade” (BRASIL, 2011c, p. 3). A presença explícita do termo gênero no conteúdo dos documentos normativos suscitou a necessidade de compreender qual(is) o(s) sentido(s) atribuído(s) da palavra e se implica(m) no reforço dos papéis tradicionais vinculados às mulheres no mercado de trabalho. Para efetuar essa análise, propôs-se como categoria analítica a “concepção de gênero” (SCOTT, 1995) e as variáveis “biológica” e “papel social”.

Como forma de auxiliar a interpretação dos documentos oficiais do programa, foram propostas três questões a respeito da concepção gênero no Roteiro de Entrevista semiestruturada

(APÊNDICE A). A finalidade das entrevistas, além de complementar a análise documental, foi analisar se as percepções dos formuladores da política quanto a problemática gênero estão presentes em seu conteúdo e captar informações não presentes nos documentos.

A análise detectou a presença explícita de estereótipos sexuais femininos associados às mulheres beneficiárias do programa, como pode ser constatado na fala da Formuladora A:

Ele tá pensando em mulheres que têm filhos e que por isso transmite a sua pobreza. Então ele tá pensando numa mulher biológica, que tem útero e ovário e pare. Então a concepção do programa, e você veja as próprias contradições, ela é hétero, ela é biologicamente olhando para os órgãos sexuais. [sic] (FORMULADORA A)

Observou-se, no programa Mulheres Mil, a presença de símbolos culturalmente disponíveis em nossa sociedade, trabalhado por Scott (1995) como um dos aspectos constitutivos das relações sociais. Esses símbolos – no programa: mãe, dona-de-casa e responsável exclusiva pelas tarefas de cuidados –, acabam por definir padrões de comportamento sobre o que significa ser mulher e têm reflexos nos propósitos da política pública.

A concepção de mulher presente na formulação da política – mãe, dona-de-casa – também está presente em seus documentos normativos: “domésticas, marisqueiras, costureiras, entre outras, como detectado nos 13 estados, cuidam dos filhos, da casa e muitas ainda são responsáveis pelo cuidado dos familiares mais idosos” (BRASIL, 2011b, p.5). Porém, tal concepção foi questionada na execução da política pública.

Segundo relato da Formuladora, uma travesti em Vitória – ES, ao tentar se matricular em um curso do programa, teve sua matrícula negada pelo SISTEC² em virtude de não possuir nome social feminino registrado. Segundo a entrevistada, o SISTEC não reconhecia a inserção de nome masculino no sistema de matrículas do programa, o que impossibilitava que a requerente pudesse ingressar no curso que pleiteava e fizesse jus ao benefício ofertado pelo programa às alunas.

O caso, porém, suscitou uma denúncia motivada pela Gestora Local do programa, endossada pela Coordenação Nacional, à Secretaria de Direitos Humanos (SDH), que culminou com o ingresso da aluna no curso a que pleiteava:

Ora a gente sabe que as travestis, pelo preconceito que se tem em relação a elas, muitas vezes o único espaço que elas conseguem ocupar é o da prostituição e essa discussão não tava no programa, faço a crítica, mas ao mesmo tempo eu entendo que uma política pública não existe descolada da sociedade, do seu conservadorismo. Então, faço a crítica e ao mesmo tempo entendendo os limites da sociedade brasileira para dialogar com essas questões da orientação sexual. Mas, eu acho que o programa peca quando nos seus documentos ele sequer abre essa possibilidade, então mostra o próprio conservadorismo, ou, a não condição de olhar essa questão pela equipe que pensa o programa incluindo a mim mesma, né, de olhar essas outras realidades que iam bater na porta do programa [sic] (FORMULADORA A).

² O Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica), instituído e implantado pelo MEC (Ministério da Educação).

O que chamou atenção na fala da formuladora A é que o caso da requerente travesti só foi encaminhado à SDH porque a gestora local do programa era sensível à causa gênero e à educação de jovens e adultos, o que leva à seguinte reflexão: além de políticas públicas com enfoque de gênero, há uma preocupação por parte da ação estatal em qualificar, com base nos pressupostos de gênero, os executores de tais políticas?

A despeito da reflexão proposta, observou-se que a tentativa de inserção de uma travesti numa política pública exclusiva para mulheres, no sentido biológico, provocou tensionamentos no programa capazes de promoverem o deslocamento do seu sentido inicialmente proposto.

O programa, ao dialogar com realidades não contempladas na formulação da política, sinaliza para uma incipiente abertura da ação estatal, diante de realidades antes não pensadas pelos formuladores de políticas públicas. Como resultado, verificou-se, no ano de 2017, a formação profissional de uma turma composta exclusivamente por travestis e mulheres transexuais no estado de Alagoas, no Programa Pronatec Mulheres Mil³ (BRASIL, 2017).

Diante do exposto, observou-se que a concepção biológica de gênero, presente na formulação do programa, impede que a política pública apresente alternativas duradouras aos problemas cotidianos vivenciados pelas alunas do programa em decorrência das atividades domésticas de sua responsabilidade, o que dificulta a realização dos cursos. Segundo relato da Formuladora B:

Uma das grandes barreiras que a gente encontrava era que todas elas donas-de-casa, mães...acho que uma ou outra não tinha filhos. Então como é que elas iriam deixar eles abandonados? porque não tinham como pagar uma babá, não tinham dinheiro para pagar uma empregada doméstica, então quem ia cuidar desses meninos enquanto elas estavam fazendo o curso? Ai começa até a gerar problemas também com os maridos, que eram 100 % provedores da casa, então como é que a gente vai contornar, como a gente vai fazer o convencimento pra essas mulheres deixarem aquela vida que elas já estavam acomodadas, já estavam acostumadas pra vir fazer... participar do projeto? Então a gente tinha o quê? de ofertar coisas que fossem atrativas pra elas. Aí os atrativos eram a questão da alimentação, ter o transporte, mostrar pra elas que teriam outras oportunidades de se inserirem no mercado através do projeto, né? [sic] (FORMULADORA B).

Conforme, ainda, relato da Formuladora B, chama atenção o fato de que para as mulheres conseguirem concluir um curso do programa é necessário realizarem verdadeiras negociações com seus maridos, os provedores das casas, deixando todos os afazeres domésticos prontos antes de irem para as aulas. Dessa forma, o cumprimento do “papel doméstico” é a condição *sine qua non*, que as libera para a realização da qualificação profissional: “ela dizia: - professora eu já deixei a comida do meu marido, dos meus filhos, tudinho. Ai perguntei a ela: – Minha filha e você acordou que horas? E ela respondeu: às três da manhã pra deixar tudo organizado e vir.” [sic]

³ Em 2013, o Programa Nacional Mulheres Mil passou a ser executado também no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) por meio da iniciativa Bolsa Formação.

(FORMULADORA B).

O não enfrentamento da divisão de tarefas no interior das famílias pela política pública, numa clara alusão a um consentimento à naturalização dos papéis domésticos às mulheres, vai de encontro aos propósitos das lutas feministas por maior igualdade entre homens e mulheres e das orientações da OIT (2009, 2009b, 2016). Para Bruschini e Ricoldi (2009), Hirata (2009) e Kergoat (2003), a desproporcional divisão de tarefas no interior das famílias, a que são acometidas de forma mais severa as mulheres, está associada aos estereótipos tradicionais que associam ao gênero feminino o papel de reprodutora e cuidadora como natural. Como se pode constatar, a rigidez imposta pela divisão sexual do trabalho, limita as possibilidades de qualificação profissional da mulher e, posteriormente, de sua inserção, de forma digna, no mercado de trabalho.

Por outro lado, segundo relato da Formuladora C, o programa oferecia acompanhamento pedagógico, psicológico, médico, além da formação profissional. Todo acompanhamento era feito no sentido de que os problemas pessoais das alunas não interferisse na formação profissional e para que as alunas não abandonassem o programa.

Essa pesquisa analisou, ainda, a concepção de gênero a partir dos cursos de qualificação profissional ofertados pelo programa às mulheres. Segundo o manual do programa, cada instituição ofertante seria responsável por formular cursos de qualificação profissional levando em consideração as especificidades das mulheres selecionadas.

Destaque-se que a metodologia empregada pelo programa Mulheres Mil foi a mesma adotada pelos *colleges canadenses*, a metodologia ARAP (Avaliação e Reconhecimento da Aprendizagem Prévia), adaptada para a realidade das mulheres brasileiras (BRASIL, 2011c). Dessa forma, os cursos do programa deveriam ser formulados levando em consideração as habilidades que as mulheres possuíam antes de ingressar nos cursos.

O Quadro 1 foi elaborado com informações pertinentes aos projetos e aos respectivos cursos ofertados em treze Estados/ Capitais das regiões norte e nordeste do país, que participaram do projeto-piloto, que antecedeu o programa de âmbito nacional. Segundo o Guia Metodológico de Acesso, Permanência e Êxito (BRASIL, 2011c), os cursos do programa seriam propostos levando-se em consideração o reconhecimento dos saberes das mulheres, adquiridos ao longo de suas vidas, e a promoção do desenvolvimento local de suas comunidades:

Quadro 1 – Cursos ofertados pelo Programa Nacional Mulheres Mil em seu projeto-piloto

Projetos	Estado/Cidade	Curso(s) ofertado(s)
Alimento da Inclusão Social	São Luiz	Técnicas de congelamento de alimentos
Casa da Tilápia	Rio Grande do Norte	Beneficiamento do couro de peixe (curtume), alimentos (processamento de frutas) e artesanato (customização do couro).
Cidadania pela Arte	Tocantins	Artesanato, reciclagem, biojóias (confeção de bijuterias com sementes) e produção de peças diversas, utilizando buriti, capim dourado e babaçu.
Culinária Solidária	Recife	Preparação de alimentos congelados e semiprontos para residências e ao atendimento de encomendas de restaurantes, padarias, festas.
Desenvolvimento Comunitário	Paraíba	Pesca, meio ambiente e artesanato
Do lixo à Cidadania/ Pescando a Cidadania	Aracaju	Qualificação profissional das mulheres que participam da Cooperativa de Agentes Autônomos de Reciclagem de Aracaju (CARE)
Inclusão com Educação	Boa Vista	Elevação de escolaridade e a profissionalização na área de alimentos para reeducandas da Penitenciária Feminina agrícola de Boa Vista.
Mulheres de Fortaleza	Fortaleza	Turismo, Manipulação de Alimentos e Governança
O Doce Sabor de Ser	Alagoas	Gastronomia
Transformação, Cidadania e Renda	Manaus	Turismo
Um Tour em Novos Horizontes	Bahia	Saúde e turismo
Vestindo a Cidadania	Teresina	Moda e Confeção

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponíveis no site do programa Nacional Mulheres Mil (2008).

De acordo com os dados do Quadro 1, observa-se que a maior parte dos projetos têm em comum a oferta de cursos atrelados ao ambiente doméstico e à lógica do cuidado – artesanato, preparação de alimentos, costura, governança etc. Para a Formuladora A, os cursos do programa Mulheres Mil reproduzem a perspectiva de gênero da sociedade brasileira quanto ao local da mulher, que é o local do cuidado, pois os saberes que as mulheres possuem estão muitas vezes restritos ao âmbito privado, à vida doméstica. Isso está de acordo com o que Scott (1995) afirma, pois, nessa acepção, remete à distinção entre homens e mulheres na vida social, envolvendo diferenças entre comportamentos e papéis assumidos socialmente, remetendo às desigualdades entre homens e mulheres.

Diante da fala da Formuladora A, observou-se que o perfil socioeconômico das mulheres beneficiárias do programa – pobres, donas-de-casa, baixa escolaridade, experiência profissional restrita – limitam o olhar da política pública quanto à proposição de cursos de qualificação profissional, conforme relata a Formuladora A:

Isso é uma faca de dois gumes, o que as mulheres sabem está muitas vezes restrito ao âmbito privado da vida doméstica e isso não quer dizer que elas não possam fazer outras coisas. Então eu acho que é a própria perspectiva de gênero que eu te falei que era mulher, portanto, os locais sociais da mulher acabam restringindo o nosso olhar, por isso é importante que o programa se revesse na própria perspectiva de gênero (FORMULADORA A).

De acordo com o relato, as concepções de gênero que os próprios formuladores da política pública possuem, quanto ao papel da mulher no mercado de trabalho, têm impacto na definição dos cursos de qualificação profissional do Programa. Dessa forma, e de acordo com os cursos ofertados (vide Quadro 1), pelo Programa Mulheres Mil há o reforço do papel tradicional da mulher no mercado de trabalho. Consequentemente, embora o Programa colabore para a reinserção produtiva de mulheres, não colabora para a superação das assimetrias de gênero em relação aos homens no mercado de trabalho.

4. CONCLUSÕES

A análise da política pública permitiu perceber que as relações de gênero presentes no conteúdo do Programa, assim como as concepções dos formuladores dos cursos de qualificação, tem impacto na definição dos cursos ofertados para as mulheres beneficiárias do Programa. A concepção predominantemente biológica de gênero presente na política pública, especialmente na definição dos cursos ofertados para as beneficiárias do programa, permite responder afirmativamente ao problema dessa pesquisa (“a concepção de gênero no programa Mulheres Mil reforça os papéis sociais atribuídos às mulheres no âmbito laboral?”).

Ao propor cursos de qualificação profissional, tradicionalmente vinculados ao público feminino, desempenhados no âmbito doméstico, de baixo valor social e remuneração, a política pública contribui para reforçar o papel secundário da mulher no mercado de trabalho, o que contribui para aumentar o hiato que separa homens e mulheres quanto às oportunidades de ascensão na carreira com melhores remunerações.

Sugere-se que sejam investigadas novas ferramentas capazes de perceber como as questões de gênero têm sido trabalhadas pelas políticas de qualificação profissional para mulheres e que tais políticas não perpetuem o papel da mulher como inferior no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, S. (2000). Em que Estado está o feminismo latino-americano: uma leitura crítica das políticas públicas com “perspectiva de gênero”. In: FARIA, N., SILVEIRA, M. L., NOBRE, M. (Orgs.). *Gênero nas políticas públicas: impasses e perspectivas para a ação feminista*. São Paulo: SOF. p. 9-25. (Cadernos Sempreviva).

BARDIN, L. (1995). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.

BRASIL. (2011a). *Portaria 1.015/11*. Institui o Programa Nacional Mulheres Mil e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 26/04/2018.

BRASIL. (2011b). *Programa Nacional Mulheres Mil*. SETEC/MEC, Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 26/04/2018.

BRASIL. (2011c). *Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito do Mulheres Mil*. SETEC/MEC. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 26/04/2018.

BRASIL. (2012). *Secretaria Nacional de Políticas para as mulheres*. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria>. Acesso em: 20/04/2018.

BRASIL. IBGE. (2016). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Estatística de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 05/2018.

BRASIL (2017). *Vidas transformadas: Mulheres Mil forma 1ª turma de travestis e mulheres transexuais da Rede Federal*. Disponível em: <https://www2.ifal.edu.br/noticias/alagoas-forma-primeira-turma-com-travestis-e-mulheres-trans-exuais-em-instituicao-federal-de-ensino>. Acesso em: 15/04/2018.

BRUSCHINI, C. (1994). O Trabalho da Mulher Brasileira nas Décadas Recentes. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, p. 179, janeiro.

BRUSCHINI, M. C. A. (2007). Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, vol. 37, nº 132, p. 537-572, dezembro.

BRUSCHINI, C., RICOLDI, A. M. (2009). Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 39, nº 136.

CEPAL. (2017). *Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres em situación de pobreza: el caso de Chile*. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42578-capacitacion-laboral-la-autonomia-economica-mujeres-situacion-pobreza-caso-chile>. Acesso em: 20/05/2018.

FARAH, M. F. S. (2004). Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, vol. 12, nº 1, p. 47-71, jan/abr.

FUJIWARA, L. (2002). *Governo: substantivo feminino? Gênero e políticas públicas em governos subnacionais*. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). FGV/EAESP.

HIRATA, H. (2004). Trabalho Doméstico: Uma Servidão Voluntária?. In: GODINHO, T., SILVEIRA, M. L. (Orgs.). *Políticas Públicas e Igualdade de Gênero*. São Paulo, Coordenadoria Especial da Mulher. p. 43-54.

HIRATA, H., KERGOAT, D. (2007). Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, vol. 37, nº 132, p. 595-609, set./dez.

HIRATA, H. S. (2009). A precarização e a divisão internacional e sexual do trabalho. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, n° 21, p. 24-41, jan./jun.

KERGOAT, D. (2003). Divisão sexual do trabalho e relações de sexo. In: EMÍLIO, M., TEIXEIRA, M., NOBRE, M., GODINHO, T. (Orgs). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: Desafios para as Políticas Públicas*. Caderno n°3 da Coordenadoria Especial da Mulher. São Paulo.

LIMA, A. M. D. (2014). *Gênero e justiça social: fundamentos ético-políticos da política nacional para mulheres*. Teresina. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Piauí.

MARIANO, S. A. (2003). Incorporação de gênero nas políticas públicas: incluindo os diferentes na cidadania. Trabalho apresentado no II Seminário Internacional Educação Intercultural, Gênero e Movimentos Sociais, realizado em Florianópolis, entre 08 a 11 de abril de 2003. Disponível em:
http://titosena.faed.udesc.br/Arquivos/Artigos_gensex/Genero%20nas%20politicass%20publicas.pdf.

MIGUEL, L. F., BIROLI, F. (2014). *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo.

MIRANDA, C. M. (2012). *Integração de políticas de gênero no Estado: Brasil e Canadá em perspectiva comparada*. Brasília. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília (UnB).

MORETTO, A. J. (2010). *Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente*. Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT.

OIT (2016). *World Employment and Social Outlook: Trends 2016*. International Labour Office – Geneva: ILO.

OIT. (2009a). *Promoção da igualdade de gênero e políticas de conciliação entre trabalho e a família*. Disponível em:http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_229649.pdf. Acesso em: 21/05/2018.

OIT. (2009b). *Trabalho e responsabilidades familiares: novos enfoques*. Disponível em:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_229647.pdf. Acesso em: 21/05/2018.

PATEMAN, C. (1993). *O contrato sexual*. Tradução de Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SAFFIOTI, H. I. (1987). *O poder do macho*. São Paulo: Editora Moderna.

SARTI, C. (1996). *A Família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres na periferia de São Paulo*. São Paulo: Autores Associados.

SCOTT, J. (1995). Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Revista Educação & Realidade*, Porto Alegre, vol. 20, n° 2, p. 71-99, jul./dez..

SORJ, B. (2004). Trabalho, gênero e família: quais políticas sociais?. In: GODINHO, T., SILVEIRA, M. L. da. (Orgs.). *Políticas Públicas e Igualdade de Gênero - Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher n. 8*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM AS ATRIZES FORMULADORES DO PROGRAMA NACIONAL MULHERES MIL

1. Quais os fatores responsáveis pela adoção do programa a nível nacional?
2. Fale sobre o seu papel na concepção/formulação do conteúdo do programa.
3. Qual o papel da mulher na sociedade?
4. Qual a concepção de gênero presente no programa?
5. O programa Mulheres Mil é uma política para mulheres ou uma política de gênero?
6. O programa pode ser responsável por diminuir assimetrias de gênero? Em caso afirmativo, como isso pode ser feito?
7. Qual deveria ser o papel da mulher na sociedade?
8. Qual é a concepção de formação profissional presente no programa?
9. O programa oferece oportunidade para a inserção no mercado de trabalho formal? Em caso afirmativo, quais os principais cargos que as mulheres poderão ocupar?
10. O programa proporciona a emancipação da mulher ou reproduz desigualdades em relação aos homens?