

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
RIO GRANDE DO NORTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

O PROGRAMA MULHERES MIL COMO POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
PARA MULHERES EM VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL: UMA TECITURA
ENTRE A FORMAÇÃO PARA O TRABALHO E O FINANCIAMENTO

Natal/RN

2026

Rita de Cássia Rocha

**O PROGRAMA MULHERES MIL COMO POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
PARA MULHERES EM VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL: UMA TECITURA
ENTRE A FORMAÇÃO PARA O TRABALHO E O FINANCIAMENTO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, na Linha de Política e Práxis em Educação Profissional, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do Título de Doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Política e Práxis em Educação Profissional

Orientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida dos Santos Ferreira

Natal/RN

2026

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Norte – IFRN
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBi

Rocha, Rita de Cássia.

R672p O Programa Mulheres Mil como política de educação profissional para mulheres em vulnerabilidade social no Brasil : uma tecitura entre a formação para o trabalho e o financiamento / Rita de Cássia Rocha. – 2026.
313 f. : il. color.

Tese (doutorado) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2026.

Orientador(a): Dra. Maria Aparecida dos Santos Ferreira.

1. Política pública educacional. 2. Programa Mulheres Mil (PMM). 3. Educação Profissional e Tecnológica. 4. Estado neoliberal. 5. Financiamento da educação. I. Ferreira, Maria Aparecida dos Santos. II. Título.

SIBi/IFRN

CDU 37.014

Elaborada pela Bibliotecária
Sandra Nery S. Bigois – CRB-15/439

O PROGRAMA MULHERES MIL COMO POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
PARA MULHERES EM VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL: UMA TECITURA
ENTRE A FORMAÇÃO PARA O TRABALHO E O FINANCIAMENTO

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Profissional do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, na Linha de Política e Práxis em Educação Profissional, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do Título de Doutora em Educação.

Tese defendida em 10 de abril de 2026, pela seguinte Banca Examinadora,

Documento assinado digitalmente
 MARIA APARECIDA DOS SANTOS FERREIRA
Data: 23/08/2026 16:36:05-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Maria Aparecida dos Santos Ferreira
Programa de Pós-graduação em Educação Profissional
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – PPGEPI/IFRN
Orientadora/Presidente

Documento assinado digitalmente
 MARIA CRISTINA DAS GRAÇAS DUTRA MESQUITA
Data: 19/07/2026 20:38:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita
Programa de Pós-Graduação em Educação e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de
Goiás PUC/GO

Documento assinado digitalmente
 MAGNA FRANÇA
Data: 27/07/2026 12:39:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Magna França
Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte
PPGED/UFRN
Examinadora Titular Externa

Documento assinado digitalmente
 MARCIO ADRIANO DE AZEVEDO
Data: 20/07/2026 14:26:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Pi **vedo**
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Examinadora Suplente Externa



Documento assinado digitalmente
YOSSONALE VIANA ALVES
Data: 20/07/2026 11:46:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Yossonale Viana Alves

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Examinadora Titular Externa



Documento assinado digitalmente
LENINA LOPES SOARES SILVA
Data: 28/07/2026 10:04:58-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Lenina Lopes Soares da Silva

Programa de Pós-graduação em educação Profissional

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – PPGEPI/IFRN

Examinadora Titular Interna



Documento assinado digitalmente
KADYDJA KARLA NASCIMENTO CHAGAS
Data: 20/07/2026 09:38:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Kadydja Karla Nascimento Chagas

Programa de Pós-graduação em educação Profissional

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – PPGEPI/IFRN

Examinador(a) Titular Interno



Documento assinado digitalmente
ANDREZZA MARIA BATISTA DO NASCIMENTO TAVARES
Data: 28/07/2026 08:46:22-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dra. Andrezza Maria Batista do Nascimento Tavares

Programa de Pós-graduação em educação Profissional

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – PPGEPI/IFRN

Examinadora Suplente Interno

*A todas as mulheres que foram atendidas pelo Programa Mulheres Mil, cujas trajetórias,
lutas e conquistas dão sentido a esta pesquisa.*

*O conhecimento não é contemplação passiva da realidade,
mas atividade que a apreende na sua totalidade concreta.*

(Karel Kosik, 1976, p. 36)

AGRADECIMENTOS

Agradecer, nesta tese, não se limita a um gesto de reconhecimento individual, mas constitui o reconhecimento das relações sociais que produzem consensos, tensões e sentidos, compondo, de forma contraditória, a própria tecitura da hegemonia. A consciência desse processo implica reconhecer que este trabalho é fruto de múltiplas mediações: das condições materiais de existência, das relações sociais que me constituem, das lutas coletivas e dos encontros que, ao longo do tempo, tornaram possível sua realização. Assim, esta tese se inscreve no movimento contraditório da realidade, marcada pela incompletude, pela transformação e pela permanente construção.

Nessa direção, reconheço que os fios que tecem este trabalho não são apenas individuais, mas resultam do entrelaçamento de experiências, saberes, afetos e práticas sociais que se produzem no interior da vida concreta. Se há autoria, ela não se dá de forma isolada, mas como expressão de uma totalidade em movimento.

Precipuamente, agradeço a Deus, fonte primeira de força, sabedoria e fé, presença que sustenta, de modo invisível, a trama da existência e que, mesmo nos momentos de desalento, ensina que a esperança permanece como possibilidade. Às mulheres de santidade: Santa Maria Gorete, Santa Teresinha, Santa Rita de Cássia e Santa Catarina de Sena; cujas trajetórias, entre silêncio e coragem, revelam que a fé também se constitui como resistência e que o amor pode afirmar-se como prática de luta.

À minha avó, Derval Costa (*in memoriam*); à minha mãe, Socorro Rocha (*in memoriam*); e à Luiza Félix, minha “Cizinha” (*in memoriam*), mulheres que, em suas existências, foram mães, educadoras e referências éticas, cujos ensinamentos permanecem entrelaçados às experiências formativas que constituem esta trajetória. Com elas, aprendi que educar se realiza no cotidiano e que a dignidade se constrói nos gestos do cuidado, em um processo no qual vida e formação não se dissociam.

À minha família, espaço primeiro de afeto, aprendizagem e sustentação: ao meu pai, Geraldo Gomes da Rocha (*in memoriam*); ao meu esposo, José Segundo de Araújo, pela presença, companheirismo e partilha ao longo desta caminhada; ao meu filho, Tomaz Neto, razão profunda de minha força e persistência; e às minhas irmãs, Maria das Graças, Ana Luiza e Bernadete Rodrigues, pela presença constante, pelo apoio e pela partilha, constituindo-se como fios que sustentam esta travessia. Estendo também meus agradecimentos aos sobrinhos e sobrinhas, primos e primas, tios e tias, madrinhas e aos demais familiares, pelo afeto, pelas

experiências compartilhadas e pelos ensinamentos que ampliaram meu horizonte de mundo, reafirmando que a família se constitui, também, como rede de apoio, cuidado e formação.

Às instituições nas quais desenvolvo minha trajetória profissional, pelo respeito, apoio e compromisso com a educação pública: ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), em especial ao Campus Santa Cruz, e à Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), pelo apoio constante durante todo o processo formativo e acadêmico; às Secretarias de Educação do Estado do Rio Grande do Norte e do município de Lajes Pintadas, espaços de atuação e construção coletiva, onde a educação se materializa como prática social e política.

Aos amigos e amigas da vida, do campo profissional e da academia, que, em diferentes momentos, compartilharam saberes, escutas, afetos e resistências, contribuindo para que este percurso fosse possível e significativo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do IFRN (PPGEP/IFRN), espaço formativo que, para além da produção de conhecimento, se constitui como expressão coletiva de uma prática intelectual comprometida com a compreensão crítica da realidade e com sua transformação. Nesse percurso, agradeço, de modo especial, à minha orientadora, a Professora Dra. Maria Aparecida dos Santos Ferreira, pela condução rigorosa, sensível e comprometida deste trabalho. Estendo também minha gratidão aos professores e professoras das disciplinas cursadas ao longo da formação, pelas reflexões, debates e contribuições teóricas fundamentais à construção deste percurso investigativo, bem como às/aos docentes e colegas que realizaram leituras dos capítulos, oferecendo observações, críticas e sugestões que fortaleceram e qualificaram esta tese em seus diferentes momentos de elaboração.

À Banca Examinadora desta tese, cuja composição majoritariamente feminina representa não apenas um dado estatístico, mas a expressão da inserção, da resistência e da afirmação das mulheres na produção científica: Prof.^a Dra. Andrezza Maria Batista do Nascimento Tavares; Prof.^a Dra. Kadydja Karla Nascimento Chagas; Prof.^a Dra. Lenina Lopes Soares da Silva; Prof.^a Dra. Magna França; Prof. Dr. Marcio Adriano de Azevedo; Prof.^a Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita; e Prof.^a Dra. Yossonale Viana Alves, pela disponibilidade, pela leitura atenta, pelo rigor acadêmico e pelas valiosas contribuições oferecidas durante o processo de qualificação e defesa desta tese, enriquecendo e fortalecendo este trabalho.

Às mulheres trabalhadoras, e, de modo especial, às estudantes e egressas do Programa Mulheres Mil, que cotidianamente vivem, resistem, existem e lutam por justiça social, dignidade e melhores condições de vida.

E, com profunda reverência, às mulheres que tiveram suas vidas ceifadas pela violência, expressão brutal das desigualdades de gênero que ainda marcam nossa sociedade. Que suas ausências não sejam silenciadas, mas transformadas em memória, denúncia e compromisso coletivo com a construção de uma sociedade em que viver seja um direito garantido a todas.

Esta tese não se constitui como produção individual. Trata-se de uma construção coletiva, tecida por múltiplas experiências, saberes e relações. Se há, nestas páginas, elaboração científica, há também a presença da vida e, especialmente, da experiência histórica e social de ser mulher.

RESUMO

Analisa-se o Programa Mulheres Mil (PMM), uma política pública de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) do Ministério da Educação (MEC) direcionada às mulheres em situação de vulnerabilidade social no Brasil. Parte-se da problematização de sua inserção no orçamento nacional da educação, tensionando a existência de financiamento próprio compatível com sua finalidade e evidenciando como essa configuração condiciona seu alcance enquanto política de garantia do direito à educação profissional. O objetivo geral consiste em analisar o PMM (2003–2023), no âmbito do fundo público da Educação Profissional e Tecnológica, considerando a existência de recursos próprios e seus condicionantes no alcance da política. A investigação caracteriza-se como qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, orientada pelo materialismo histórico-dialético como fundamento teórico-metodológico. O PMM é situado no contexto das transformações do Estado brasileiro, da reconfiguração da EPT e da hegemonia das orientações neoliberais nas políticas sociais. Os referenciais teóricos privilegiam estudos que analisam a relação entre trabalho e educação na sociabilidade do capital, com ênfase nas políticas públicas e no financiamento como elemento problematizador. A análise articula a crítica marxista e gramsciana à abordagem do Ciclo de Políticas (Ball, 1990; 1994), sistematizada no Brasil por Mainardes (2006), permitindo examinar o PMM nos contextos de influência, produção de texto e prática. Essa articulação possibilitou apreender as contradições entre o desenho normativo da política, sua forma de financiamento e sua materialização no interior do Estado capitalista brasileiro. Os resultados evidenciam que a trajetória do PMM se insere em uma lógica programática marcada por ciclos de implementação, descontinuidade, extinção e retomada. Seu modelo de financiamento revela dependência da disponibilidade orçamentária e das decisões conjunturais de governo, confirmando seu caráter não estruturante e sua posição subordinada no interior da política de EPT. Conclui-se que a instabilidade do financiamento compromete a efetividade da política, estando condicionada às disputas em torno do fundo público da educação e às correlações de força que atravessam o Estado capitalista. Tal dinâmica tensiona seus objetivos emancipatórios e limita sua materialização concreta, configurando-o como uma política de caráter focalizado.

Palavras-chave: Estado Neoliberal; Trabalho; Mulheres; Política Pública Educacional; Educação Profissional e Tecnológica; Programa Mulheres Mil; Financiamento da Educação.

SUMMARY

This thesis integrates studies conducted within Research Line 1, Politics and Praxis in Professional Education, of the Postgraduate Program in Professional Education at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Rio Grande do Norte (PPGP/IFRN). It analyzes the Women's Thousand Program (PMM) as a public policy for Professional and Technological Education aimed at women in situations of social vulnerability in the Brazilian context. Indeed, the central question pursued was: To what extent does the financing model of the Women's Thousand Program ensure the principle of the universality of the right to professional education for women in situations of social vulnerability within the Brazilian State? To answer this question, the general objective is to analyze the PMM as a public policy for job training aimed at women in situations of social vulnerability, problematizing its financing model as a structuring dimension of educational policy, in order to understand whether its configuration contributes to the universalization of the right to professional education or whether it reproduces the focused and compensatory logic of social policies in the Brazilian State. This research is characterized as qualitative and bibliographic in nature, combining literature review and document analysis, guided by historical-dialectical materialism as its theoretical and methodological foundation. It situates the PMM (Programa Mulheres Mil) within the context of transformations in the Brazilian state, the reconfiguration of Professional and Technological Education (EPT), and the hegemony of neoliberal orientations in social policies. Therefore, the choice of references prioritized studies that discuss the relationship between work and education within the context of the social relations of capital, emphasizing the dimensions that reach public policies, highlighting financing as a problematizing element. The analytical technique combines Marxist and Gramscian critique with the Policy Cycle approach (Ball, 1990; 1994), systematized in Brazilian academia by Mainardes (2006), understanding that by examining the PMM (Programa Mulheres Mil) in the contexts of influence, text production, formulation, and practice, this articulation made it possible to grasp the contradictions between the normative design of the policy, its form of financing, and its concrete materialization within the Brazilian capitalist state. The results of the analysis allow us to affirm that the trajectory of the PMM demonstrates not only its insertion in a programmatic logic. Its cycle reveals that its implementation involves the effective implementation, discontinuity, extinction, and resumption of the strategic actions that characterize it. Its financing model reveals the PMM's dependence on budgetary availability and conjunctural government decisions and confirms its non-structural character, reinforcing its subordinate position within the EPT (Education, Vocational Training) policy. It is concluded, therefore, that the effectiveness of the policy is related to and conditioned by the disputes surrounding the public funding of education and the power dynamics that permeate the capitalist state, straining its emancipatory objectives and their concrete realization, thus characterizing it as a focused policy.

Keywords: Neoliberal State; Labor; Women; Public Education Policy; Professional and Technological Education; Women's Thousand Program; Education Funding.

RESUMEN

Esta tesis integra estudios realizados en la Línea de Investigación 1, Política y Praxis en Educación Profesional, del Programa de Posgrado en Educación Profesional del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rio Grande do Norte (PPGP/IFRN). Analiza el Programa Mil Mujeres (PMM) como política pública de Educación Profesional y Tecnológica dirigida a mujeres en situación de vulnerabilidad social en el contexto brasileño. De hecho, la pregunta central que se persiguió fue: ¿En qué medida el modelo de financiamiento del Programa Mil Mujeres garantiza el principio de la universalidad del derecho a la educación profesional para mujeres en situación de vulnerabilidad social dentro del Estado brasileño? Para responder a esta pregunta, el objetivo general es analizar el PMM como política pública de capacitación laboral dirigida a mujeres en situación de vulnerabilidad social, problematizando su modelo de financiamiento como dimensión estructurante de la política educativa, para comprender si su configuración contribuye a la universalización del derecho a la educación profesional o si reproduce la lógica focalizada y compensatoria de las políticas sociales en el Estado brasileño. Esta investigación se caracteriza por su naturaleza cualitativa y bibliográfica, combinando la revisión bibliográfica y el análisis documental, con base teórica y metodológica en el materialismo histórico-dialéctico. Sitúa el PMM (Programa Más Más) en el contexto de las transformaciones del Estado brasileño, la reconfiguración de la Educación Profesional y Tecnológica (EPT) y la hegemonía de las orientaciones neoliberales en las políticas sociales. Por lo tanto, la selección de referencias priorizó estudios que abordan la relación entre trabajo y educación en el contexto de las relaciones sociales del capital, enfatizando las dimensiones que afectan a las políticas públicas y destacando el financiamiento como un elemento problematizador. La técnica analítica combina la crítica marxista y gramsciana con el enfoque del Ciclo de Políticas (Ball, 1990; 1994), sistematizado en la academia brasileña por Mainardes (2006). Se entiende que, al examinar el PMM (Programa Mulheres Mil - Más Mujeres) en los contextos de influencia, producción textual, formulación y práctica, esta articulación permitió comprender las contradicciones entre el diseño normativo de la política, su forma de financiamiento y su materialización concreta dentro del estado capitalista brasileño. Los resultados del análisis permiten afirmar que la trayectoria del PMM demuestra no solo su inserción en una lógica programática. Su ciclo revela que su implementación implica la implementación efectiva, la discontinuidad, la extinción y la reanudación de las acciones estratégicas que lo caracterizan. Su modelo de financiamiento revela la dependencia del PMM de la disponibilidad presupuestaria y de las decisiones coyunturales del gobierno, y confirma su carácter no estructural, reforzando su posición subordinada dentro de la política de Educación y Formación Profesional (EPT). Se concluye, por lo tanto, que la eficacia de la política está relacionada y condicionada por las disputas en torno al financiamiento público de la educación y las dinámicas de poder que permean el Estado capitalista, lo que dificulta sus objetivos emancipadores y su concreción, caracterizándola así como una política focalizada.

Palabras clave: Estado neoliberal; Trabajo; Mujeres; Política educativa pública; Educación profesional y tecnológica; Programa Mil Mujeres; Financiamiento de la educación.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACCC	Associação das Faculdades Comunitárias Canadenses
ARAP	Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagens Prévias
BM	Banco Mundial
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CP	Conselho de Professores
CR	Conselho de Representantes
Cefet	Centros Federais de Educação Tecnológica
Cefet/RN	Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte
DFAIT	Estratégia de Compromisso do Canadá nas Américas
DND	<i>Department of National Defence</i> . Departamaneto Nacional de Defesa
EAA	Escolas de Aprendizizes Artífices
EIT	Escolas Industriais e Técnicas
EAF	Escolas Agrotécnicas Federais
ETF	Escolas Técnicas Federais
EPT	Educação Profissional e Continuada
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FIC	Formação Inicial e Continuada
Guia	Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito do
SAPE	Mulheres Mil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAPE	Guia da Metodologia de Acesso, Permanência e Êxito do Programa Mulheres Mil
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública
MEC	Ministério da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNMM	Programa Nacional Mulheres Mil
PMM	Programa Mulheres Mil
PIPE	Programa de Intercâmbio de Conhecimentos para a Promoção da Equidade Brasil-Canadá
PPA	Plano Plurianual
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PIPE	Programa de Intercâmbio de Conhecimentos para a Promoção da Equidade Brasil-Canadá
PLAFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PROEPI	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
REAA	Rede de Escolas de Aprendizizes Artífices
REFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
Rede Certific	Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Sistec	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SNET	Sistema Nacional de Educação Tecnológica
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	United States Agency for International Development

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 A Fiandeira	20
Figura 2 Indicadores educacionais de gênero no Brasil em 2022.....	32
Figura 3 Ciclo temporal do Programa Mulheres	40
Figura 4 Esquema da abordagem do Ciclo de Políticas, conforme Ball (1990; 1994) com base em Mainardes.....	54
Figura 5 A dupla jornada entre fábrica e casa	58
Figura 6 Políticas de Educação Profissional Brasileira a partir do ano de 1909	98
Figura 7 Mosaico Mulheres Brasileiras de Lutas	116
Figura 8 Decreto n.º 282/1902.....	124
Figura 9 Analfabetismo no Brasil na relação Mulheres e Homens (1872-2022)	133
Figura 10 Carta das Mulheres Brasileiras (1987).....	135
Figura 11 Reunião das Parlamentares Constituintes (1987-1988)	136
Figura 12 Criação da Secretaria da Mulher em nível nacional (2002)	140
Figura 13 Matrículas em cursos de qualificação profissional por eixo tecnológico e sexo, Ano Base 2019	151
Figura 14 Identificação étnica brasileira.....	153
Figura 15 Nível de Instrução dos brasileiros(as) com base no Censo Demográfico de 2022	154
Figura 16 Matrículas da Educação Básica no Brasil (2023), distribuição por sexos	155
Figura 17 Números entre homens e mulheres com relação ao acesso à Educação Superior	156
Figura 18 Linha do Tempo da RFEPCT (1909-2008)	160
Figura 19 Composição da RFEPCT (Lei n.º 11.892/2008).....	166
Figura 20 Programa Mulheres Mil.....	170
Figura 21 Arquitetura Política e Teórica do Programa Mulheres Mil...	189
Figura 22 Evolução das Matrículas do PMM (2011-2015)	197
Figura 23 Matrículas do PMM (2016- 2018)	199
Figura 24 MEC apresenta o Mulheres Mil na África em 2023	207
Figura 25 O Mulheres Mil na África em 2023	208
Figura 26 Fios dispostos	211
Figura 27 Panorama das ações que passaram a fazer parte do Pronate..	235
Figura 28 Evolução dos recursos, Pronatec/Bolsa-Formação (2011-2024).....	234 238
Figura 29 Orçamento geral do Projeto Piloto Mulheres Mil	243
Figura 30 Ano 01 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil	244
Figura 31 Ano 02 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil	245

Figura 32	Ano 03 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil	245
Figura 33	Ano 04 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil	246
Figura 34	Painel de Matrículas e Desempenho do PMM (2013-2018)	260
Figura 35	Evolução dos recursos do PMM (2014-2018).....	261
Figura 36	Bolsa Formação Pronatec do custo aluno à oferta do curso	264

LISTA DE QUADROS

	Página
Quadro 1	Lista dos sites/plataformas/provedores de conteúdo do governo nacional brasileiro consultados nesta pesquisa entre os anos de 2023 a 2026.....
	51
Quadro 2	Lista dos sites/plataformas/provedores de conteúdo dos Organismos Internacionais, do Governo do Canadá e de instituições canadenses (2023 a 2026).....
	52
Quadro 3	Resumo Sintético de iniciativas do governo brasileiro na crise pandêmica Sars-Cov-2 (2020-2021)
	81
Quadro 4	Principais iniciativas brasileiras de políticas que aproximam as questões de gênero à questão nacional, a partir dos anos de 1990.....
	141
Quadro 5	Principais iniciativas brasileiras de políticas que aproximam as questões de gênero à questão nacional (2003-2016).....
	142
Quadro 6	Acordos Brasil e Canadá
	177
Quadro 7	Subprojetos do Projeto-piloto Mulheres Mil na Região Nordeste
	186
Quadro 8	Subprojetos do Projeto-piloto Mulheres Mil na Região Norte
	187
Quadro 9	Quadro Analítico do Programa Mulheres Mil segundo a Portaria MEC n.º 1.015/2011
	191
Quadro 10	Quantitativo de projetos por IF.....
	250
Quadro 11	Especificação das despesas do PMM (2011-2012).....
	252
Quadro 12	Ofertante e Demandante no Bolsa-Formação Pronatec
	256
Quadro 13	Documentos necessários a adesão do Pronatec/Bolsa-Formação.....
	257
Quadro 14	Planejamento da Setec/MEC para o PMM nos anos de 2023/2024
	265

LISTA DE TABELAS

		Página
Tabela 1	Matrículas no ensino secundário e superior, Distrito Federal Brasileiro (1907-1912)	126
Tabela 2	Distribuição percentual por sexo das matrículas em cursos de formação profissional, segundo a grande área, MEC/Brasil/2012	149
Tabela 3	Programa Mulheres Mil (2023-2024)	205
Tabela 4	Pronatec/Bolsa-Formação (2011-2024).....	237
Tabela 5	Resumo por Ano do Projeto Mulheres Mil	243
Tabela 6	Detalhamento Orçamentário do Projeto Mulheres Mil (2013)	253

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	20
2 O TECIDO DA SOCIABILIDADE DO CAPITAL: ESTADO, TRABALHO, EDUCAÇÃO E MULHERES NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA.....	58
2.1 ESTADO CAPITALISTA, REPRODUÇÃO DO CAPITAL E ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO.....	60
2.2 ESTADO AMPLIADO E HEGEMONIA: BASES GRAMSCIANAS DE ANÁLISE...	84
2.3 A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E AS IMPLICAÇÕES À EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO AO TRABALHO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS.....	91
3 HISTÓRIAS DE LUTAS POR EDUCAÇÃO DAS MULHERES NO CONTEXTO SOCIAL BRASILEIRO.....	116
3.1 EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA O TRABALHO DAS MULHERES NO BRASIL COLONIAL AO SÉCULO XX: EXCLUSÕES E DESIGUALDADES HISTÓRICAS.....	118
3.2 A TRANSIÇÃO DO SÉCULO XX AO XXI E AS TENSÕES DA INCLUSÃO SOCIAL.....	138
3.3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL.....	158
4.1 CONTEXTOS DE INFLUÊNCIA: A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E AS DIRETRIZES GLOBAIS.....	171
4.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO NA RELAÇÃO BILATERAL BRASIL/CANADÁ: O PROJETO PILOTO MULHERES MIL	174
4.3 A NACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O PROGRAMA MULHERES MIL NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRA.....	184
5 O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA MULHERES MIL NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA.....	211
5.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRA E A INFLUÊNCIA DA AGENDA NEOLIBERAL.....	212
5.2 O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA MULHERES MIL: ENTRE A INCLUSÃO E A INCONSTÂNCIA.....	241
6 CONCLUSÕES.....	269
REFERÊNCIAS.....	279
ANEXO A - QR Code para acessar documentos do Programa Mulheres Mil.....	302
ANEXO B – QR Code Documentos Pronatec.....	303
APÊNDICE A – Sistematização das experiências desenvolvidas no âmbito da RFEPCT (2016 a 2022).....	304
APÊNDICE B – Marcos Históricos do financiamento da Educação Nacional.....	308
APÊNDICE C – Marcos do Financiamento da educação Profissional no Brasil.....	309
APÊNDICE D – Traduções das Figuras 30 a 33.....	310

1 INTRODUÇÃO

A epígrafe de Kosik (1976) e a imagem sobre a fiação de fios na tecelagem atribuída a *Jean-François Millet* (1814–1875) exposta na Figura 1, presente nesta tese, juntas, representam o fundamento epistemológico da Práxis e a metáfora política deste trabalho.

Figura 1 – A Fiandeira



Fonte: Jean-François Millet (1814-1875).

Parte-se do entendimento de que a realidade concreta constitui uma totalidade histórica em movimento, e não um conjunto fragmentado de fatos. Em Kosik (1976), essa compreensão exige apreender o real a partir de suas mediações e contradições. Na obra de Millet, a fiandeira, que também é tecelã, materializa visualmente essa totalidade: a mulher não está apenas trabalhando; está produzindo matéria, tempo e continuidade. O gesto repetido da roda de fiar expressa historicidade, materialidade e trabalho, categorias centrais da perspectiva dialética que fundamenta esta investigação.

Para esta escrita, escolhe-se a tecelagem como metáfora por múltiplas razões. Em contextos acadêmicos e políticos – naturezas que configuram esta tecitura – ela contribui para representar processos complexos, relacionais e contínuos. Na escrita científica, remete ao trabalho cuidadoso, paciente e metódico que o fazer artesanal de entrelaçar fios distintos perfaz para formar uma trama: algo maior, dotado de sentido, estética e resistência. Aplicada ao processo político, a metáfora ilustra como as dinâmicas de poder, participação e formulação de políticas públicas resultam do entrelaçamento de diferentes contextos, atores, ideias, interesses, disputas e práticas, construindo uma trama social orgânica e contraditória.

Etimologicamente, ‘tecer’ deriva do latim *tecere*, que remete à ideia de entrelaçar fios, textos, palavras e ideias. Inspirada nessa metáfora da tecitura, esta tese busca entrelaçar diferentes fios analíticos para compreender uma política pública voltada à formação de mulheres em situação de vulnerabilidade social, ao assumir o exame do Programa Mulheres Mil (PMM)¹.

À semelhança do tecido, a consistência de uma política pública depende das correlações de forças que atravessam sua implementação. A política não se realiza apenas conforme o esboço idealizado em seus documentos oficiais; ela ganha forma concreta no contexto da prática, onde é reinterpretada, tensionada e reconfigurada pelos sujeitos que a operam. É precisamente nesse plano que esta tese se afasta de uma leitura meramente normativa do PMM: interessa menos o que a política declara ser e mais o que ela efetivamente revela em sua materialidade. Por isso, escolhe-se o financiamento como elemento problematizador; por entender que ele é o fio que estrutura o tecido.

As políticas públicas constituem mediações centrais para a efetivação dos direitos humanos, demandando a atuação do Estado, em suas diferentes esferas (federal, estadual, distrital e municipal), por meio da mobilização e destinação de recursos públicos voltados ao atendimento das demandas sociais. Essas políticas assumem distintas configurações, podendo se caracterizar quanto à sua *natureza* (estruturais ou emergenciais), à sua *abrangência* (universais, segmentadas ou focalizadas) e aos seus *efeitos* (distributivos, redistributivos ou

¹ Ao longo de sua trajetória como ação pública, o Programa Mulheres Mil recebeu diferentes denominações. Em sua formulação inicial, foi concebido como projeto experimental, foi denominado **Mulheres Mil: Educação, Cidadania e Sustentabilidade**, enquanto projeto-piloto. Na institucionalização como programa educacional no campo das políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), no âmbito do Ministério da Educação (MEC), sob coordenação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), por meio da Portaria MEC n.º 1.015/2011, recebeu a denominação de **Programa Nacional Mulheres Mil (PNMM)**. Em sua reedição mais recente, instituída pela Portaria MEC n.º 725/2023, passa a ser denominado **Programa Mulheres Mil (PMM)**. Ao longo deste trabalho, as diferentes nomenclaturas são utilizadas conforme sua inscrição nos distintos momentos históricos do ciclo da política. Contudo, de forma geral, adota-se no corpo do texto sua denominação mais recente.

regulatórios). Nesse sentido, as políticas públicas não se configuram como iniciativas estáticas, mas como processos dinâmicos, atravessados por determinações políticas, econômicas e sociais, que expressam disputas, prioridades e projetos em curso na sociedade.

No contexto do Estado brasileiro, a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 (Brasil, 1988) representou um marco na ampliação da proteção social e na afirmação de direitos fundamentais. Sob esse ordenamento jurídico, a educação passou a ser reconhecida como direito de todos e dever do Estado, assumindo centralidade no projeto de construção da cidadania e na ampliação das oportunidades de participação social. Assim, a formação para o trabalho passou a integrar o próprio direito à educação, assumindo lugar mais evidente na agenda das políticas públicas e constituindo-se como instrumento fundamental no enfrentamento das desigualdades sociais historicamente produzidas na sociedade brasileira.

As políticas estruturantes e de caráter universal, próprias do Estado, tendem a institucionalizar-se de forma permanente no orçamento público, expressando-se nos instrumentos de planejamento e execução orçamentária. A incorporação dessas ações ao orçamento estatal representa importante garantia de continuidade, estabilidade e consolidação das políticas públicas. Conforme previsto na CF/1988 (Brasil, 1988), em seu art. 165, esses instrumentos compreendem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No campo educacional, embora exista vinculação constitucional de recursos, conforme estabelecido no art. 212 da CF/1988, tal mecanismo não assegura, por si só, a continuidade estrutural de todas as ações e programas educacionais. Isso porque a garantia geral de financiamento da educação não implica, necessariamente, a previsão orçamentária específica, contínua e institucionalizada para determinadas iniciativas. Assim, a manutenção de muitas ações permanece dependente das prioridades políticas e administrativas definidas em cada governo. Desse modo, sua sustentação fica condicionada às disputas em torno da destinação do fundo público, tornando-as mais vulneráveis à descontinuidade, ao contingenciamento de recursos e às mudanças nas agendas governamentais.

No campo das políticas sociais, a CF/1988 instituiu um conjunto de direitos orientados pelo princípio da universalidade, estabelecendo a responsabilidade do poder público na garantia de acesso à educação, à saúde, à assistência social, ao trabalho, entre outros. No entanto, como observam Behring e Boschetti (2011), a materialização desses direitos tem sido marcada por tensões entre projetos distintos de política social. De um lado, encontram-se as políticas de caráter universal, voltadas à garantia de direitos sociais para toda a população; de

outro, observa-se a ampliação de políticas focalizadas, que atuam de forma seletiva e compensatória sobre grupos específicos em situação de vulnerabilidade social, como por exemplo, o PMM.

Essa tensão revela diferentes concepções de Estado e de política pública. Enquanto as políticas universais buscam enfrentar as desigualdades sociais de forma estrutural, assegurando direitos amplos e permanentes, as políticas focalizadas tendem a responder de forma pontual às expressões mais agudas da desigualdade, muitas vezes limitando-se à mitigação de seus efeitos imediatos. No campo educacional, essa disputa se materializa na forma como a oferta é organizada, nos critérios de acesso, na destinação dos recursos e nas condições de implementação das políticas voltadas à escolarização e à formação profissional.

Nesse sentido, o financiamento da educação pública constitui dimensão central para compreender o alcance e os limites das políticas educacionais. Como destaca Ferreira (2014), as escolhas orçamentárias realizadas pelo Estado não são neutras, elas revelam prioridades políticas e expressam determinados projetos societários. A forma como os recursos públicos são destinados à educação indica, portanto, o tipo de formação que se pretende promover e os grupos sociais que se tornam prioritários nas ações estatais.

Nessa conjuntura, as políticas educacionais assumem papel estratégico na mediação entre educação e trabalho. Conforme assinalam Saviani (2007), Frigotto e Ciavatta (2004), Frigotto (2023) e Manfredi (2002; 2016), educação e trabalho constituem dimensões historicamente articuladas, uma vez que os processos educativos se desenvolvem no interior das relações sociais de produção e expressam as disputas que atravessam a organização do trabalho na sociedade capitalista. Nessa perspectiva, ambos são reconhecidos como direitos sociais fundamentais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), explicita essa relação ao estabelecer que a educação deve estar orientada ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, evidenciando a centralidade da articulação entre educação e trabalho no ordenamento jurídico brasileiro.

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT), definida no art. 39 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) como modalidade da educação nacional e direito educacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de ensino, articulando a formação humana às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. Sua organização compreende a formação inicial e continuada ou qualificação profissional; a educação profissional técnica de nível médio; e a educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação, podendo, ainda, contemplar itinerários formativos e certificações intermediárias que favoreçam a

continuidade e a progressão dos estudos ao longo da trajetória educacional e profissional dos sujeitos.

O Decreto n.º 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004), ao regulamentar a EPT, assegura que a sua oferta pode ser desenvolvida de forma articulada à Educação Básica, tendo como finalidade o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva, por meio da formação para o trabalho, compreendida não apenas em seu sentido técnico, mas também em sua dimensão social, cultural e científica.

Articulada à Educação Básica, a EPT pode ser ofertada especialmente na relação com ensino fundamental e com o ensino médio, etapas que, no ordenamento constitucional brasileiro, são gratuitas e de oferta obrigatória pelo Estado. Nessa perspectiva, a articulação entre Educação Básica e a EPT se apresenta como estratégia de ampliação do acesso ao direito à educação, ao possibilitar a integração entre escolarização e qualificação para o trabalho, sobretudo para sujeitos historicamente excluídos dos processos formativos; a exemplo das mulheres brasileiras².

Sob essa lógica, a EPT adquire relevância estratégica no interior das políticas públicas educacionais, especialmente quando orientada à ampliação das oportunidades de formação e inserção no mundo do trabalho para segmentos historicamente excluídos. Contudo, a efetividade dessas políticas depende diretamente das condições estruturais de sua implementação, entre as quais se destaca a definição de recursos financeiros estáveis e suficientes, capazes de sustentar ações formativas que ultrapassem iniciativas pontuais ou compensatórias. É nesse contexto de disputas em torno do papel do Estado, da garantia de direitos sociais e da destinação do fundo público que se processa a análise do PMM.

O Programa Mulheres Mil (PMM) insere-se no conjunto das políticas de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação voltadas à qualificação de mulheres em situação de vulnerabilidade social, articulando formação profissional, inclusão educacional e enfrentamento das desigualdades de gênero. Estruturado inicialmente como projeto experimental no âmbito do Acordo de Cooperação Bilateral entre Brasil e Canadá, vinculado ao Programa de Intercâmbio de Conhecimentos para a Promoção da Equidade Brasil e Canadá (PIPE)³, no período de 2005 a 2010.

²Embora as mulheres brasileiras apresentem maior média de anos de estudo que os homens, desigualdades estruturais persistem, especialmente entre mulheres jovens e mulheres pretas e pardas, para as quais fatores como trabalho precoce, vulnerabilidade social e gravidez impactam a continuidade dos percursos formativos (IBGE, 2024).

³O PIPE foi uma iniciativa de cooperação bilateral entre Brasil e Canadá, desenvolvida entre 2005 e 2010, com financiamento da CIDA e coordenação da ABC/MRE, em parceria com a Setec/MEC. Seu objetivo foi fortalecer organizações brasileiras no enfrentamento das desigualdades sociais, com foco na equidade de gênero, inclusão social e desenvolvimento no mundo do trabalho, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. O Programa

O PMM emerge em um contexto de ampliação das políticas sociais e educacionais direcionadas a grupos historicamente marginalizados, especialmente no período marcado pela expansão das políticas de inclusão social e de democratização do acesso à educação profissional no Brasil. Nesse cenário, o programa expressa a incorporação das questões de gênero às políticas de Educação Profissional e Tecnológica, ao reconhecer as mulheres em situação de vulnerabilidade social como sujeitos de direito e destinatárias de ações voltadas à elevação da escolaridade, à qualificação para o trabalho, à geração de renda e à ampliação das condições de participação social e cidadã (ONU [...], 199?).

Sua formulação e implementação – como projeto e programa – articulam-se às diretrizes adotadas pelo Estado brasileiro no enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas e educacionais, particularmente aquelas que incidem sobre as mulheres pobres, negras, chefes de família e com trajetórias marcadas pela exclusão escolar e laboral. Além disso, o programa dialoga com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da promoção da igualdade de gênero e da defesa dos direitos das mulheres, em consonância com agendas e acordos multilaterais voltados à equidade social, à inclusão educacional e à ampliação da autonomia feminina. Nesse sentido, o PMM insere-se em um movimento mais amplo de reconhecimento das desigualdades de gênero como questão estruturante das políticas públicas e da necessidade de construção de estratégias específicas de acesso à educação e ao trabalho para mulheres historicamente subalternizadas.

À época da elaboração e implementação do projeto-piloto, as regiões Norte e Nordeste do país – territórios inicialmente contemplados pelas ações do programa – apresentavam alguns dos mais baixos indicadores socioeconômicos do Brasil, concentrando elevados índices de pobreza, desigualdade social, analfabetismo e baixa escolarização, além de menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) em comparação às regiões Sul e Sudeste, conforme apontam estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2024). Em 2011, o Ministério da Educação (MEC), através da edição e publicação da Portaria (MEC) n.º 1.015, de 21 de julho de 2011 (Brasil, 2011a), oficializa a institucionalização, em âmbito nacional, do Programa Nacional Mulheres Mil como uma das iniciativas da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC). Ato oficial, que se repete, na sua reedição, em 13 de abril de 2023, através da Portaria MEC n.º 725/2023 (Brasil, 2023).

promoveu intercâmbio de conhecimentos, fortalecimento institucional e projetos articulados entre *Colleges* canadenses e instituições brasileiras, em sintonia com agendas internacionais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Educação para Todos (Canadá, 2005).

A abrangência nacional ao PMM conferida, expressa um movimento próprio das políticas públicas, compreendidas como respostas estatais a problemas públicos socialmente reconhecidos, evidenciando que a condição de vulnerabilidade das mulheres no acesso à educação e ao trabalho não se circunscreve às Regiões Norte e Nordeste (lôcus e público do projeto-piloto), mas se apresenta como uma questão de abrangência nacional. Esse deslocamento territorial e político se materializa na inserção do PMM em agendas governamentais mais amplas – que articula gênero, educação e trabalho – como o Plano Brasil sem Miséria⁴ e ao III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres⁵ (Brasil, 2013c), indicando sua incorporação ao conjunto de estratégias estatais de enfrentamento da pobreza e das desigualdades de gênero.

O PMM ao ser normalizado orienta-se para a oferta de formação profissional e tecnológica articulada à elevação da escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Essa inserção o posiciona no interior das políticas nacionais de EPT. As Portarias MEC n.º 1.015/2011 e n.º 725/2023, determinam que o PMM abrange cursos e programas de EPT, incluindo a qualificação profissional, a educação profissional técnica de nível médio, articuladas à educação de jovens e adultos nos níveis fundamental e médio.

Recomenda-se nas respectivas Portarias MEC n.º 1.015/2011 e n.º 725/2023 que, as ofertas no domínio do PMM devem considerar as especificidades das mulheres atendidas, com vistas à promoção da equidade e ao atendimento das diretrizes do programa. Nesse sentido, os cursos podem ser articulados à educação básica, especialmente ao ensino fundamental e ao ensino médio, objetivando a elevação da escolaridade no caso da formação inicial e continuada, bem como ao ensino médio, de forma integrada ou concomitante, conforme previsto na Lei n.º 9.394/1996 (Brasil, 1996), no Decreto n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004) e na Lei n.º 13.415/2017⁶ (Brasil, 2017).

⁴ O Plano Brasil Sem Miséria foi uma estratégia do Governo Federal lançada em 2011, durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, com o objetivo de superar a extrema pobreza no país. Estruturado em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva; o plano buscou articular diferentes políticas sociais voltadas à população em situação de vulnerabilidade, incluindo ações nas áreas de educação, assistência social, saúde e qualificação profissional (Brasil, 2011b).

⁵ III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM 2013–2015).

⁶ A Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (Brasil, 2017), resultante da conversão da Medida Provisória n.º 746/2016 (Brasil, 2016), promoveu alterações significativas na LDB/1996, bem como em outros dispositivos legais, reconfigurando a organização do ensino médio no Brasil. Entre suas principais medidas, destaca-se a instituição da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e a ampliação da flexibilização curricular, com a introdução de itinerários formativos, incluindo a possibilidade de integração com a educação profissional. Além disso, a referida Lei altera dispositivos relacionados ao financiamento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, evidenciando a articulação entre formação escolar e preparação para o trabalho no contexto das reformas educacionais contemporâneas.

O processo de implementação do PMM indica que nos anos de 2011 a 2013, o MEC, através da Setec, promoveu a efetivação do PMM, articulada a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (RFEPT), e orientavam, predominantemente, a oferta de cursos de qualificação na forma de cursos de Formação Inicial e ou continuada (FIC).

Em 2013, verifica-se a transição do PMM para o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Lei n.º 12.513/2011 (Brasil, 2011e), mediante a Estratégia do Bolsa-Formação Trabalhador. A consolidação do PMM no âmbito do Pronatec revela-se em 2014, pela expressiva quantidade de matrículas em Cursos FIC, registradas, não só na RFEPT, mas também, com a inclusão de outras instituições de formação profissional das demais redes públicas de ensino, integrando, também, parcerias com instituições do tipo privadas.

Nesse contexto, a oferta da EPT – qualificação profissional – por meio de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), passou a ser operacionalizada, majoritariamente, por meio da Bolsa-Formação Trabalhador, mecanismo que financia as vagas ofertadas pelas instituições de ensino, mediante repasse de recursos públicos por matrícula efetivada.

Na evolução do PMM incluído no escopo do Pronatec, observa-se nos Relatórios de Gestão da Setec/MEC⁷ entre os anos de 2016 até o ano de 2018, que as ofertas à efetivação de matrículas do PMM foram descontinuadas e, no período de 2019 a 2022, foram extintas; assim, como foram as ofertas atinentes ao Pronatec (Silva, 2015).

Em 2023, o PMM passa por um processo de relançamento, com a edição de um novo normativo – a Portaria MEC/Setec n.º 725/2013 – de conteúdo análogo a Portaria MEC n.º 1.105/2011, seguido de documentos (editais, chamadas públicas, ofícios) que pactuam novas ofertas, referendadas pela estratégia do Bolsa Formação Trabalhador, no âmbito do Pronatec e orientam a sua operacionalização no interior das instituições ofertantes (Brasil, 2025a). Essa configuração não se limita a um aspecto formal ou administrativo, mas revela a forma pela qual o PMM é reinscrito no interior das políticas públicas.

Nesse sentido, embora o PMM se apresente como uma iniciativa voltada à ampliação do acesso das mulheres em situação de vulnerabilidade à educação profissional, sua implementação suscita questões relevantes acerca das condições estruturais que sustentam essa política. Em um país marcado por profundas desigualdades sociais e de gênero, impõe-se uma reflexão e preocupação acerca da materialização do Programa, como garantia de direitos sociais: educação e trabalho. É relevante investigar possibilidades e limites estruturais que condicionam a garantia desses direitos.

⁷ Brasil (2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021; 2022). Consultar em (Brasil, 2025b).

O PMM, em suas diferentes fases, tem sido objeto de investigação em diversos programas de pós-graduação, reunindo um conjunto expressivo de produções acadêmicas. A análise do estado do conhecimento sobre o PMM, por Azevedo, Duarte e Araújo (2022), revela um conjunto expressivo de produções acadêmicas que, embora relevantes, concentram-se predominantemente na compreensão do programa como estratégia de inclusão social, enfrentamento da pobreza e promoção da equidade de gênero.

Nesse estudo, foram identificados 68 trabalhos acadêmicos sobre o PMM, 68 trabalhos, sendo 54 dissertações e 14 teses produzidas entre 2013 e 2020, com concentração das pesquisas nas regiões Nordeste e Sul e baixa incidência no Norte e Centro-Oeste. Observa-se um crescimento das produções até 2015, seguido de decréscimo nos anos posteriores. Apesar desse volume, as investigações ainda se mostram incipientes para avaliar, de forma consistente, os resultados concretos da implementação da política.

Azevedo, Duarte e Araújo (2022) comprovam que os estudos sobre o PMM, destacam, sobretudo, seus efeitos no acesso à educação profissional, no fortalecimento da autoestima e no empoderamento das mulheres, ao mesmo tempo em que reconhecem limites relacionados à sua implementação e à reprodução de papéis tradicionais de gênero. No entanto, ainda que alguns trabalhos mencionem a dependência de recursos públicos como condição para sua continuidade, não se identificam, nesse conjunto, investigações que problematizem o financiamento como categoria central de análise. Tal ausência revela uma lacuna significativa na produção acadêmica, na medida em que desconsidera o papel estruturante do financiamento na conformação, alcance e sustentabilidade das políticas públicas, o que confere à presente tese um caráter inovador ao situar o fundo público como mediação fundamental para a compreensão dos limites e possibilidades do PMM.

Conforme evidenciam Azevedo, Duarte e Araújo (2022, p. 613):

[...] a maior parte das produções acadêmicas que estuda o Programa Mulheres Mil traz em sua abordagem a concepção do Programa Mulheres Mil como política estratégica para mitigação da situação de pobreza das mulheres brasileiras, cuja implementação acompanhou a agenda de políticas de inclusão do governo brasileiro, que, neste caso em especial, iniciou, como projeto de cooperação internacional através da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida/ ACIDI) e da Associação de Colleges Comunitários do Canadá (ACCC), nos anos 2000[...].

No entendimento dos autores, a formação profissional ofertada pelo PMM pode ser compreendida no escopo das políticas focalizadas e, simultaneamente, redistributivas, dirigidas aos segmentos social e economicamente mais empobrecidos da população. Contudo, mais do que apenas caracterizar o programa como uma política de caráter focalizado, importa

problematizar o significado dessa opção no interior das estratégias contemporâneas de enfrentamento das desigualdades sociais. Ao direcionar suas ações prioritariamente às mulheres situadas nos estratos mais vulnerabilizados da classe trabalhadora, o PMM passa a operar como mecanismo de mitigação das expressões mais agudas da pobreza, sem necessariamente, tensionar as bases estruturais que produzem e reproduzem tais desigualdades.

Nessa perspectiva, tomar o financiamento como eixo de problematização nas análises de políticas públicas implica reconhecê-lo como dimensão central da própria política, na medida em que condiciona o alcance de seus objetivos e a efetivação de seus resultados. Longe de se restringir a um aspecto técnico, o financiamento constitui elemento estruturante da ação estatal, sendo decisivo para compreender os limites e as possibilidades de concretização das políticas no plano material.

Nessa direção, o financiamento não se reduz a um dado quantitativo ou operacional, mas revela o conteúdo concreto da política para além de sua aparência formal, conforme assinala Kosik (1976). É a partir dessa compreensão que se delineia a aproximação com o objeto desta tese: a problematização do PMM, especialmente no que se refere ao seu financiamento. Embora o programa se apresente como estratégia de articulação entre formação profissional e questões de gênero, sua materialização ocorre em uma realidade social marcada por desigualdades sociais, que tensionam seus próprios objetivos.

Os enunciados presentes nos atos normativos que institucionalizam o PMM no interior da organização nacional da EPT expressam uma vontade política de enfrentamento da pobreza e de ampliação do acesso das mulheres à educação e ao trabalho. Nesse sentido, as Portarias MEC n.º 1.015/2011 e n.º 725/2023, que regulamentam o programa, explicitam seus fundamentos e finalidades

Art. 1º Instituir o Programa Mulheres Mil que visa à formação profissional e tecnológica, articulada com elevação de escolaridade e a inclusão socioproductiva de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Art. 2º O Programa Mulheres Mil terá como principais diretrizes: I - possibilitar o acesso à educação; II - contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas de mulheres; III - promover a inclusão social; IV - defender a igualdade de gênero; V - combater a violência contra a mulher; VI - promover o acesso ao exercício da cidadania; e VII - desenvolver estratégias para garantir o acesso das mulheres ao mundo do trabalho (Brasil, 2023, p. 01).

As determinações, no plano normativo, apontam para diretrizes com vista à ampliação de direitos. A efetivação dessas finalidades normatizadas depende das condições concretas de financiamento quanto a implementação da política.

Com efeito, a formulação e implementação de uma política pública exige diversas outras determinações, entre elas uma se torna fulcral: a sua inclusão de forma objetiva no Orçamento Público do Estado. Sendo assim, uma **questão** se mostra **central** nesta análise: O Programa Mulheres Mil (PMM), incluído como uma ação do Ministério da Educação (MEC) no âmbito da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), possui financiamento próprio no orçamento nacional da educação compatível com sua finalidade de promover a formação profissional e elevação da escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social? E, ainda, a configuração do PMM é capaz de promover a formação profissional orientada pela ideia da formação humana integral, ou apenas, uma formação fragmentada, programática e compensatória?

Nesse percurso, a aproximação com o objeto desta investigação não se deu apenas no plano teórico. A relação da pesquisadora com o PMM também se constituiu no âmbito de sua trajetória acadêmica⁸ e profissional no campo da educação profissional e tecnológica, particularmente no interior das ações institucionais vinculadas à implantação do PMM no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia- IFRN, Campus Santa Cruz. Essa experiência possibilitou acompanhar, de forma próxima, processos de implementação da política, suas potencialidades e, também, seus limites, despertando inquietações que ultrapassaram a dimensão prática e passaram a exigir uma reflexão sistemática no campo da pesquisa científica.

Dessa forma, a inserção da pesquisadora não é autobiográfica, mas analítica, permitindo compreender como as trajetórias individuais se articulam às determinações históricas e às formas de intervenção estatal que organizam o acesso desigual aos direitos.

Convém ressaltar que nesse processo, a pesquisadora não é apenas fiandeira ou tecelã, mas, também, fio dessa trama. Ao assumir a tarefa de analisar o PMM, reconhece-se como parte da própria realidade social que se busca compreender. Não se observa a política pública de um ponto exterior à sociedade; ao contrário, investiga-se a partir de um lugar social concreto, historicamente situado.

Sendo fio nesse tecido social, a pesquisadora é uma mulher nordestina, nascida no município de Santa Cruz, no estado do Rio Grande do Norte, na Região Nordeste do Brasil. Sua trajetória pessoal e profissional insere-se em uma realidade marcada por profundas desigualdades sociais que atravessam a experiência das mulheres no Brasil. Nesse contexto, perguntar pelas condições de formação profissional das mulheres significa também interrogar

⁸ Principais estudos acerca do PMM, desenvolvido pela pesquisadora em 2017, 2020, 2021, 2025.

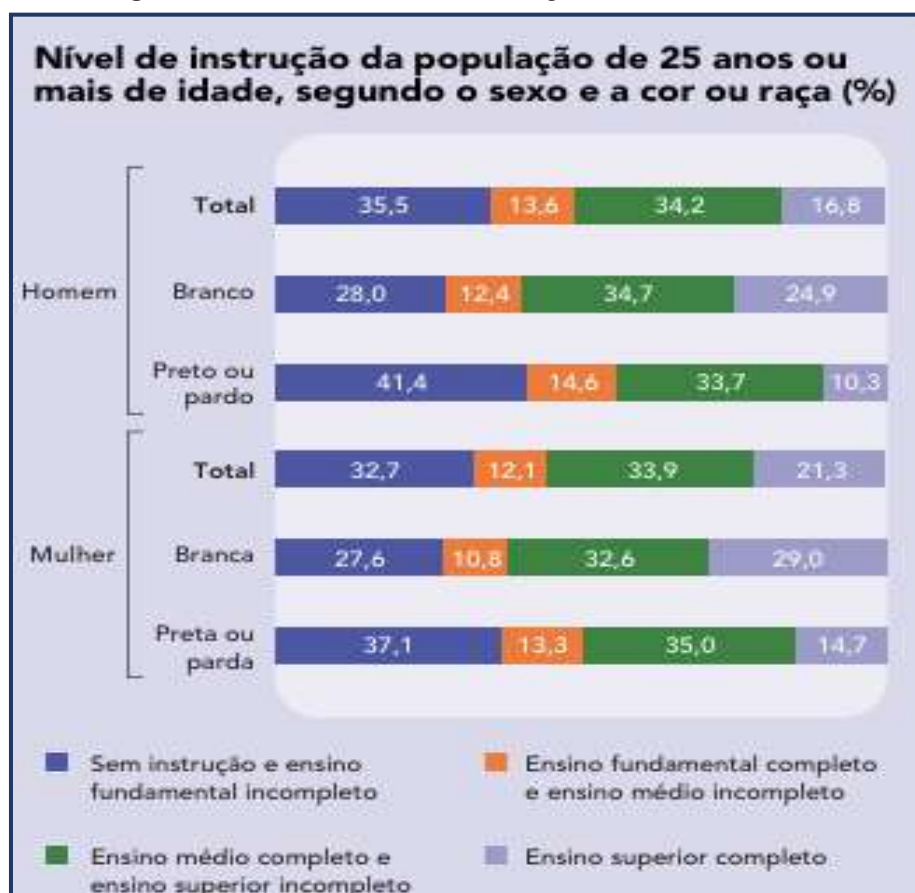
os limites historicamente impostos à sua inserção no mundo do trabalho e à construção de sua autonomia.

No Brasil, as mulheres constituem a maioria da população. De acordo com dados do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2022), elas representam aproximadamente 51,5% dos habitantes do país, ultrapassando as 109 (cento e nove) milhões de pessoas. Apesar dessa presença majoritária na composição populacional, as mulheres continuam inseridas em uma realidade social marcada por desigualdades estruturais que se expressam também no campo educacional. Embora a CF/1988 assegure o direito à educação básica obrigatória e gratuita, parcela significativa da população brasileira ainda não concluiu os níveis mínimos de escolarização.

Dados recentes sistematizados pelo IBGE (2022), no último censo, indicam que cerca de um terço (32,7%) da população brasileira não possui o ensino fundamental completo, enquanto mais da metade apresenta apenas a educação básica ou média, o que evidencia limites históricos no acesso e na permanência nos processos formativos. Essa realidade incide de maneira particular sobre grupos socialmente vulnerabilizados, entre os quais se encontram as mulheres pobres e trabalhadoras, negras, pardas e indígenas, para quem a escolarização e a qualificação profissional permanecem como desafios estruturais na busca por melhores condições de inserção no mundo do trabalho.

Nesse sentido, na Figura 2 apresentam-se indicadores educacionais por gênero no Brasil, permitindo evidenciar as desigualdades que atravessam os percursos formativos de homens e mulheres e aprofundar a compreensão das assimetrias que marcam o acesso e a permanência na educação.

Figura 2 – Indicadores educacionais de gênero no Brasil em 2022



Fonte: IBGE (2022).

A análise dos dados da Figura 2 revela que o nível de instrução da população brasileira com 25 anos ou mais confirma que as desigualdades educacionais não se distribuem de forma homogênea entre os diferentes grupos sociais. Como demonstrado, embora as mulheres apresentem avanços significativos no acesso à educação, persistem diferenças importantes quando se consideram os recortes de raça/cor.

Observa-se que a população preta e/ou parda concentra percentuais mais elevados (37,1%) nos níveis mais baixos de escolarização, notadamente, nas faixas de pessoas sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, enquanto a presença no ensino superior completo permanece significativamente inferior (14,7) quando comparada à população branca (29,0%). Esses dados comprovam que as desigualdades educacionais no Brasil são atravessadas por determinações históricas de classe e raça, produzindo impactos diretos nas oportunidades de formação e inserção no mundo do trabalho, incidindo de maneira ainda mais intensa sobre as mulheres. Tal dinâmica revela que a desigualdade não se distribui de forma homogênea, mas se aprofunda na articulação entre diferentes marcadores sociais, reafirmando

a posição estruturalmente subordinada ocupada por determinados grupos no interior da sociedade brasileira.

Nesse contexto, compreender a formação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade social e educacional – público-alvo do PMM – exige considerar as múltiplas determinações que conformam essa realidade, uma vez que a exclusão educacional incide de forma mais intensa sobre mulheres negras e pobres.

A noção de interseccionalidade, conforme formulada por Crenshaw (2002), permite compreender que tais desigualdades não operam de forma isolada, mas se entrecruzam, intensificando as condições de exclusão. Tal compreensão dialoga com as análises de Saffioti (2015) e Scott (1995), ao evidenciarem que as relações de gênero, historicamente construídas, se articulam às relações de classe e raça, conformando padrões estruturais de desigualdade que incidem diretamente sobre as possibilidades de escolarização e qualificação profissional das mulheres.

É nesse entrecruzamento que esta pesquisa se insere, reconhecendo que a pesquisadora não se encontra exterior a essas determinações, mas é também por elas atravessada. Assim, a análise não se constrói a partir de uma posição neutra, mas de um lugar situado, historicamente constituído, que, ao mesmo tempo em que investiga, também se reconhece implicado nas relações sociais que busca compreender.

No mundo do trabalho, a pesquisadora ocupa um lugar social que revela parte dessas determinações históricas: é professora, educadora e cuidadora (mãe e esposa) no espaço doméstico. Tais posições evidenciam como determinadas atividades foram socialmente associadas ao universo feminino, reforçando a histórica divisão sexual do trabalho que vinculou as mulheres às funções de cuidado, educação e reprodução da vida social. A experiência vivida, portanto, não se apresenta aqui como narrativa individual, mas como expressão de uma realidade social mais ampla que estrutura as trajetórias de milhões de mulheres brasileiras.

Essa realidade torna-se ainda mais evidente quando se aprecia a forma como as mulheres brasileiras se distribuem nas diferentes atividades econômicas. Historicamente associadas às atividades de cuidado e reprodução social, elas concentram maior presença em áreas como educação e saúde humana e serviços sociais. Dados do IBGE (2022) indicam que, em 2022, as mulheres ocupavam cerca de 69,4% dos cargos de liderança no setor educacional e 70,0% nas atividades de saúde e serviços sociais. Em contraste, sua participação se atenua significativamente em setores que na tradição estão associados às atividades produtivas industriais (ocupação masculina). Nas áreas que reúnem indústrias extrativas, indústrias de

transformação, eletricidade e gás, que concentravam aproximadamente 508 mil cargos gerenciais, registra-se que as mulheres representavam apenas 31% das posições de liderança. Esses dados corroboram que, mesmo quando alcançam posições de direção e gestão, as mulheres tendem a permanecer concentradas em setores historicamente vinculados ao cuidado, reproduzindo no espaço produtivo as hierarquias construídas pela divisão sexual do trabalho (IBGE, 2022).

A incorporação da formação das mulheres na agenda das políticas públicas não se dá de forma neutra, mas se intensifica com o advento e a consolidação do capitalismo, no qual a divisão social e sexual do trabalho se torna elemento estruturante da organização social. Nesse contexto, a preocupação com a formação feminina insere-se nas estratégias de regulação da força de trabalho, articulando-se à manutenção de uma determinada ordem social. Assim, mais do que ampliar direitos, tais iniciativas também operam no interior das disputas pela hegemonia, buscando conformar sujeitos às exigências do modo de produção vigente.

Educação, trabalho e gênero têm se consolidado como eixos centrais na agenda global, especialmente nos fóruns e organismos internacionais vinculados à regulação econômica. Essa agenda, difundida por meio de declarações e compromissos multilaterais, impacta diretamente as agendas dos governos signatários, orientando a formulação de políticas públicas. Longe de uma neutralidade, tal centralidade expressa a incorporação dessas dimensões a estratégias de gestão da força de trabalho, nas quais a ampliação do acesso à educação – sobretudo para as mulheres – é mobilizada em função das demandas do mercado, tensionando o próprio sentido de direito.

O ciclo político do PMM resulta das inflexões produzidas no contexto de consolidação das agendas globais de direitos humanos, igualdade de gênero e inclusão social, formuladas ao longo do século XX e início do século XXI. Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948)⁹, passando pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e pelas Conferências Mundiais sobre a Mulher¹⁰ promovidas pela ONU nos anos de 1975, 1980, 1985 e 1995, as desigualdades de gênero passaram a ocupar posição central nas agendas internacionais, impulsionando a formulação de

⁹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, constitui um marco normativo internacional na afirmação dos direitos fundamentais, estabelecendo princípios como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e o direito à educação (art. 26). Embora não possua caráter juridicamente vinculante, orienta a formulação de políticas públicas e a consolidação de marcos legais nacionais voltados à garantia dos direitos sociais. Aprofundar em ONU (1948).

¹⁰ As Conferências Mundiais sobre a Mulher foram promovidas pelas Nações Unidas em quatro edições: Cidade do México (1975), Copenhague (1980), Nairóbi (1985) e Pequim (1995). Esses eventos constituem marcos fundamentais na consolidação da agenda internacional de igualdade de gênero, destacando-se a Plataforma de Ação de Pequim, que estabeleceu diretrizes para a promoção dos direitos das mulheres e a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas em escala global.

políticas públicas voltadas à promoção da equidade, da autonomia das mulheres e da ampliação do acesso a direitos sociais fundamentais.

Essa agenda articula-se, ainda, as diretrizes globais no campo da educação e da formação para o trabalho, como o lema Educação para Todos (*Education for All – EFA*), consolidado na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, 1990, e, posteriormente, no Fórum Mundial de Educação de Dakar (UNESCO, 2000). Esse lema inscreve-se no movimento de expansão do acesso à educação em escala global, com ênfase na universalização da educação básica e na redução das desigualdades, incluindo aquelas que atingem as mulheres. Todavia, tal discurso, amplamente difundido por organismos multilaterais como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), não se apresenta como neutro, mas como parte de uma agenda global que articula educação e desenvolvimento sob a lógica da empregabilidade e da adaptação às exigências do mercado de trabalho.

Nesse contexto, a educação e a qualificação profissional passaram a ser reconhecidas como dimensões estratégicas para o enfrentamento das desigualdades de gênero, especialmente entre mulheres em situação de pobreza e vulnerabilidade social. É nesse movimento histórico e político que se insere o PMM, articulando as diretrizes da EPT às demandas de inclusão educacional, autonomia econômica e reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos.

No interior dessa dinâmica, a centralidade conferida à inclusão educacional, especialmente de grupos historicamente marginalizados, como as mulheres em situação de vulnerabilidade, pode operar simultaneamente como estratégia de ampliação de direitos e como mecanismo de regulação social orientado pela racionalidade econômica dominante.

Ainda que não se restrinja ao recorte temporal mais recente, esse conjunto de agendas, que relacionamos, orientam e tensionam a formulação de políticas nacionais, evidenciando que iniciativas como o PMM (2005-2023) (Brasil, 2011b), mesmo datada, se inscrevem em um contexto mais amplo de compromissos, mediações e disputas em torno da promoção da igualdade de gênero, da educação e do trabalho.

No cenário nacional duas políticas educacionais relevantes ao campo da EPT merecem destaque: a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e a vigência do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

A simultaneidade nas agendas – global e nacional – convoca uma análise ampla e contextualizada, sem perder de vista a relação educação, trabalho e gênero. Assim, o PMM

não pode ser considerado uma iniciativa isolada, mas como parte de um arranjo mais amplo das políticas educacionais, constituído por múltiplas relações, interesses e determinações de ordem econômica, social e política. Relevante se faz a sua compreensão dentro dessa inserção política forjada na transição do século XX ao XXI.

Na esteira desse debate, torna-se ainda mais provocativo ao debate analisar as escolhas realizadas pelo governo brasileiro ao apresentar o PMM como política pública de alcance nacional. Seu planejamento, institucionalização legal e implementação – da condição de projeto experimental à definição de programa nacional – foram mediados por editais e ou chamadas públicas¹¹, evidenciando que sua efetividade como ação pública inscrita no fundo público permaneceu condicionada, sobretudo, à disponibilidade orçamentária e à adesão das instituições executoras. Esta última condição introduz ainda outro elemento de mediação: a decisão político-administrativa dos gestores responsáveis pelas instituições quanto à adesão e execução do programa.

Essa configuração revela uma forma de institucionalização marcada pela ausência de bases estáveis e permanentes de financiamento, tornando a continuidade do programa dependente não apenas de recursos orçamentários, mas também da vontade política dos governos e das prioridades definidas em cada conjuntura administrativa.

Diante do exposto, compreende-se que o financiamento do PMM constitui chave interpretativa fulcral para a compreensão dessa política pública. Defende-se, nesta tese, que o Programa Mulheres Mil, desde sua gênese até sua institucionalização no âmbito das ações e programas do Ministério da Educação (MEC), não se estruturou a partir de uma base orçamentária própria e permanente destinada à efetivação do direito à educação profissional para mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Sua execução ocorreu predominantemente por meio da lógica da Bolsa-Formação Trabalhador, vinculada aos recursos do Pronatec, além de arranjos orçamentários de caráter conjuntural e dependentes das prioridades administrativas de cada governo. Tal configuração evidencia que a qualificação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade não foi incorporada como prioridade estrutural do fundo público, uma vez que sua sustentação

¹¹ Di Pietro (2020) caracteriza editais e chamadas públicas como instrumentos administrativos utilizados pela administração pública para dar publicidade e regulamentar processos de seleção, adesão ou financiamento de ações, projetos e programas. Por meio desses dispositivos, são estabelecidos critérios, prazos, requisitos e condições para participação de instituições interessadas, orientando a execução descentralizada de políticas públicas. No campo educacional, e a EPT se inclui, tais mecanismos são frequentemente utilizados para viabilizar a oferta de cursos e ações formativas, mediante adesão das instituições ofertantes e repasse de recursos públicos condicionados ao cumprimento de metas e critérios previamente definidos.

financeira permaneceu condicionada a mecanismos temporários, adesões institucionais e decisões político-administrativas circunstanciais.

Nessa direção, compreende-se que assegurar a formação dessas mulheres requer mais do que a formulação discursiva de programas e ações focalizadas: exige decisão política de reconhecer essa demanda como reparação histórica e prioridade estatal e, conseqüentemente, incorporá-la de forma estável, contínua e permanente ao orçamento público. A ausência dessa institucionalização orçamentária revela os limites do PMM enquanto política de governo, marcada pela descontinuidade e pela dependência da vontade política governamental, restringindo sua capacidade de universalizar o direito à educação profissional para mulheres historicamente vulnerabilizadas no contexto do capitalismo dependente brasileiro.

A interface entre educação e trabalho, no interior do PMM, não se configura como mediação orientada à universalização do direito à educação profissional, mas como estratégia focalizada de inclusão produtiva, subordinada à lógica da empregabilidade e à racionalidade de gestão da pobreza. Tal orientação expressa a inserção dependente da política no interior de um padrão de acumulação que, ao mesmo tempo em que amplia o acesso à formação, o faz sob bases precarizadas, reproduzindo desigualdades estruturais de gênero, classe e raça.

Essa limitação torna-se ainda mais significativa quando se considera a magnitude das desigualdades educacionais historicamente presentes na sociedade brasileira. O público prioritário do PMM – mulheres em situação de vulnerabilidade social, frequentemente marcadas por trajetórias de baixa escolarização e inserção precária no mundo do trabalho – integra um contingente expressivo da população que ainda não concluiu a educação básica.

As características informadas em sua trajetória como política pública, ratificam sua natureza programática, diferenciando-o das políticas de Estado que se institucionalizam de forma permanente no interior do orçamento público, expressas nos instrumentos de planejamento e execução orçamentária. Ainda que a educação conte com vinculação constitucional de recursos (art. 212) (Brasil, 2012), a ausência de previsão específica e contínua para determinadas ações evidencia que sua sustentação depende de decisões políticas no interior do fundo público.

Sua operacionalização no âmbito dos recursos do Pronatec se dá, predominantemente, por cursos de qualificação profissional e/ou de Formação Inicial e Continuada (FIC), oferta de cursos de curta duração, como carga horária mínima de 160 horas, além de cursos técnicos, na modalidade “subsequente”¹². Tal configuração tem sido compreendida como uma estratégia

¹² No âmbito da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), orientada pelo Decreto n.º 5.54/2004, o termo ‘subsequente’ refere-se à oferta de cursos técnicos de nível médio destinados a estudantes que já concluíram o

de formação frequentemente desvinculada da formação básica (Brasil, 2004), na medida em que privilegia itinerários formativos aligeirados, retomando práticas, historicamente, recorrentes na educação profissional brasileira que não se mostram capazes de assegurar a autonomia dos sujeitos, tampouco de romper com a dualidade estrutural que separa a formação propedêutica da formação voltada ao trabalho.

Com efeito, a formulação e a implementação de uma política pública não se realizam apenas no plano normativo, mas dependem de determinações concretas, entre as quais o financiamento se constitui como dimensão fulcral. É nesse sentido que esta tese se estrutura: sustenta-se que a efetividade do PMM, enquanto política de formação profissional e elevação da escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social, encontra-se condicionada à sua inserção – ou à ausência dela – como rubrica própria e contínua no orçamento público da educação. Nessa direção, sustenta-se que a forma de financiamento do PMM explicita seus limites como política de garantia de direitos, ao evidenciar sua vinculação a arranjos programáticos e contingentes no interior do fundo público

Diante do exposto, define-se como **objetivo geral** desta pesquisa, analisar o PMM, enquanto política pública de formação para o trabalho destinada a mulheres em situação de vulnerabilidade social, problematizando o seu financiamento como dimensão estruturante da política educacional, a fim de compreender se sua configuração contribui para a universalização do direito à educação profissional ou se reproduz a lógica focalizada e compensatória das políticas sociais no Estado brasileiro.

A construção das argumentações deste estudo sobre o PMM exigiu o estabelecimento dos seguintes **objetivos específicos**:

- a) analisar o Estado capitalista e sua forma ampliada como fundamento teórico para a compreensão das políticas de educação e formação para o trabalho, considerando as determinações de classe e gênero que incidem sobre a realidade das mulheres e configuram a formação social do Estado brasileiro;
- b) historicizar a inserção das mulheres brasileiras no campo educacional, com ênfase na formação para o trabalho no âmbito da educação profissional, evidenciando as barreiras estruturais e as lutas por reconhecimento e direitos, a fim de compreender como as questões de gênero adentram a agenda governamental e tensionam o Estado e o fundo público;

ensino médio. Diferencia-se, portanto, das formas integrada e concomitante, uma vez que a formação técnica ocorre posteriormente à educação básica, não havendo articulação curricular simultânea com o ensino médio. Essa modalidade amplia as possibilidades de acesso à qualificação profissional, especialmente para jovens e adultos que retornam à escola após a conclusão da educação básica.

- c) contextualizar o processo de criação, implantação e reestruturação do Programa Mulheres Mil (2003-2023), com base em seus fundamentos legais, situando-o no contexto da organização e da estruturação da Educação Profissional e Tecnológica no Brasil;
- d) analisar o financiamento do PMM no contexto da CF/1988 e das disputas neoliberais orçamentárias, analisando como sua estruturação conjuntural via Pronatec impacta a formação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade social para sua para sua institucionalização como política de Estado.

O recorte temporal adotado neste estudo justifica-se pela necessidade de situar historicamente, de forma contextualizada, o ciclo do PMM, reconhecendo que, embora datado, esse Programa está incluído em agendas políticas e sociais mais amplas. Assim, a análise estende-se pelas décadas seguintes a década de 1990, com especial atenção ao período inaugurado a partir do ano de 2003, com os governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), seguido da Presidenta Dilma Viana Rousseff (2011-2016), do Presidente Michel Temer (2016-2019), Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) e o retorno do Presidente Lula ao Governo Federal a partir de 2023. Esse recorte temporal permite considerar a influência da agenda econômica neoliberal e suas implicações para as políticas educacionais brasileiras, especialmente no campo da educação profissional.

Concorda-se com Gaudêncio Frigotto e Ciavatta (2011, p. 237) ao afirmar que “[...] não é o tempo cronológico que define uma conjuntura, mas a natureza dos acontecimentos e dos fatos, e as forças sociais que os produzem”. Nessa perspectiva, a conjuntura analisada abrange as reformas estruturais do Estado brasileiro a partir da década de 1990, fortemente influenciadas pelos ideais neoliberais difundidos por organismos internacionais no contexto da mundialização do capital, cujos desdobramentos incidem ao longo do ciclo do PMM.

A periodização assumida na pesquisa justifica-se por considerar que a propositura do PMM no âmbito da EPT se deu em meio e como consequências de diferentes contextos políticos e institucionais da educação nacional, conformando o seu ciclo cuja dinâmica perpassa institucionalização e implementação, expansão, retração, extinção e posterior reinstituição. O movimento revela que sua trajetória está diretamente relacionada às reconfigurações mais amplas das políticas sociais no país, incluída a educacional, com ênfase na formação profissional, conforme delinea-se na Figura 3.

Figura 3 – Ciclo temporal do Programa Mulheres Mil

Fonte: Autoria própria (2025).

A partir da representação exposta na Figura 3, esses marcos temporais podem ser caracterizados da seguinte forma:

- 1. 2003-2010** (Fase experimental): elaboração e operacionalização do projeto-piloto Mulheres Mil: Educação, Cidadania e Sustentabilidade, a partir da cooperação bilateral Brasil-Canadá (2007), no âmbito do PIPE e no contexto da criação da Setec/MEC (2003) envolto ao processo de reconfiguração da educação profissional e seu propósito de expansão e democratização;
- 2. 2011-2014** (Fase de expansão): institucionalização do PMM, com alcance nacional, por meio da Portaria MEC n.º 1.015/2011 (Brasil, 2011a), no contexto de consolidação da RFEPCT e da criação dos IF, bem como sua posterior integração ao Pronatec instituído pela Lei n.º 12.513/2011 (Brasil, 2011e), com a expansão das ofertas para as demais redes públicas de ensino (EPT), caracterizando-se pela oferta ampliada de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com carga horária mínima/média de 160 horas, direcionados às mulheres em situação de vulnerabilidade social;
- 3. 2016 - 2022** (Fase de retração e interrupção): período marcado pela descontinuidade formal do PMM, no contexto da adoção de políticas de austeridade fiscal, entendidas não apenas como medidas técnicas de contenção de gastos, mas como expressão de uma orientação político-ideológica dos governos alinhada à racionalidade neoliberal, bem como pelas reconfigurações institucionais decorrentes da crise sanitária da covid-19, evidenciando os limites estruturais das políticas focalizadas sob a lógica do neoliberalismo.

4. **2023** (Fase de reedição e retomada das ofertas): retomada do PMM por meio da Portaria MEC n.º 725/2023 (Brasil, 2023), com a sua efetivação ao Pronatec, especialmente por meio da estratégia da Bolsa-Formação Trabalhador.

A definição do público-alvo do PMM explicita a centralidade de critérios focalizados que incidem, sobretudo, sobre mulheres pobres, trabalhadoras e inseridas em condições precárias de reprodução social. Trata-se, em grande medida, de mulheres historicamente situadas nos estratos mais vulnerabilizados da classe trabalhadora, marcadas por trajetórias de baixa escolarização, inserção ocupacional instável e forte incidência do trabalho doméstico e de cuidados não remunerados.

O desenvolvimento desta investigação parte do entendimento de que toda escolha teórico-metodológica expressa uma tomada de posição epistemológica diante da realidade estudada. Inserida no campo da Educação Profissional e desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do IFRN (PPGEP/IFRN), esta pesquisa fundamenta-se no materialismo histórico-dialético, por compreender que as políticas públicas educacionais – particularmente aquelas voltadas à formação para o trabalho – são produzidas no interior das relações sociais e das contradições que estruturam a sociabilidade capitalista.

Sob essa perspectiva, a metodologia não é compreendida apenas como conjunto de técnicas ou procedimentos operacionais, mas como mediação constitutiva da produção do conhecimento (Severino, 2007). Ela orienta a construção do objeto, a definição das fontes, a análise dos dados e a interpretação da realidade investigada, articulando teoria e historicidade social.

A adoção do materialismo histórico-dialético decorre da necessidade de apreender o objeto em sua totalidade concreta, considerando as mediações, contradições e disputas que atravessam as políticas públicas educacionais. Tal perspectiva possibilita analisar o PMM para além de sua dimensão normativa ou institucional, situando-o no contexto das disputas em torno do fundo público, das formas de intervenção do Estado e das políticas de formação profissional destinadas às mulheres em situação de vulnerabilidade social.

No campo das Ciências Humanas, essa compreensão afasta-se de leituras descritivas ou fragmentadas da realidade social. A epistemologia da práxis sustenta o entendimento de que a produção do conhecimento está vinculada às condições históricas e materiais que a tornam possível. Como afirma Álvaro Vieira Pinto, “a ciência é evidentemente obra coletiva. Seus fundamentos sempre foram sociais, não apenas nos motivos que impulsionam a criá-la como nos meios que a tornam exequível” (Pinto, 1979, p. 69).

Assim, esta pesquisa adota abordagem qualitativa, orientada pelo materialismo histórico-dialético, por entender que essa perspectiva permite compreender os fenômenos sociais como processos históricos, contraditórios e socialmente determinados, possibilitando analisar o PMM em suas múltiplas determinações e em suas relações com as disputas políticas, econômicas e sociais que conformam a educação profissional brasileira.

[...] A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (Minayo, 20010, p. 21).

Concorda-se com Minayo (2010), por entender que a abordagem qualitativa fundamenta-se na natureza do objeto investigado, uma vez que a análise de políticas públicas educacionais requer a compreensão das dimensões históricas, sociais e simbólicas que estruturam a realidade. Nessa perspectiva, a pesquisa qualitativa possibilita apreender sentidos, significados e experiências que atravessam os fenômenos sociais, ultrapassando interpretações restritas à mensuração de variáveis e permitindo uma leitura mais ampla das relações e contradições presentes no objeto analisado.

No plano teórico e metodológico, esta investigação orienta-se pelas categorias fundamentais do materialismo histórico-dialético: totalidade, contradição, mediação e historicidade. Essas categorias permitem compreender os fenômenos sociais para além de sua aparência imediata. Conforme argumenta Kosik (1976, p. 76), a realidade não pode ser compreendida como uma estrutura fixa ou fragmentada, mas como uma totalidade em movimento, dinâmica e historicamente situada.

[...] se a realidade é entendida como concreticidade, como um todo que possui a sua própria estrutura (e que, portanto, não é caótico), que se desenvolve (e, portanto, não é imutável nem dado de uma vez por todas), que se vai criando (e que, portanto, não é um todo perfeito e acabado no seu conjunto e não é imutável apenas em suas partes isoladas [...]).

Essa compreensão permite analisar os fenômenos sociais considerando suas múltiplas determinações e as relações que articulam estrutura social, ação política e produção da vida material. Como afirma Minayo (2014, p. 107), o materialismo histórico representa um caminho teórico capaz de captar “a dinâmica do real na efervescência de uma sociedade”.

A categoria totalidade refere-se à compreensão da realidade como um sistema de relações interdependentes, no qual os fenômenos não podem ser analisados de forma isolada. Conforme argumenta Kosik (1976), a realidade social constitui uma totalidade concreta,

dinâmica e historicamente produzida, na qual os diferentes elementos se articulam e se determinam mutuamente. Assim, compreender um fenômeno exige situá-lo no conjunto das relações sociais que o constituem. Para Konder (1981), a perspectiva dialética permite apreender essa totalidade em movimento, evidenciando que os fenômenos sociais só podem ser plenamente compreendidos quando analisados em suas múltiplas determinações.

Por sua vez, a contradição constitui uma categoria central do método, pois expressa as tensões e conflitos que atravessam a realidade social. Na perspectiva marxista, a sociedade não se organiza de forma harmoniosa, mas é marcada por antagonismos decorrentes das relações sociais de produção. Kosik (1976) destaca que a realidade concreta é permeada por contradições que impulsionam seu movimento e transformação. De modo semelhante, Konder (2000) afirma que a dialética permite compreender a realidade como um processo em constante transformação, no qual os conflitos e antagonismos constituem elementos constitutivos do desenvolvimento histórico.

A categoria mediação refere-se às múltiplas relações que conectam os diferentes níveis da realidade social, possibilitando compreender como fenômenos particulares se articulam com estruturas mais amplas. Com base em Kosik (1976), a mediação permite superar a aparência imediata dos fenômenos e revelar as relações que os conectam à totalidade social. Em Konder (2000), ele ressalta que a análise dialética exige identificar as mediações que ligam o particular ao geral, evidenciando os processos e relações que estruturam a realidade social.

A historicidade, como categoria, refere-se ao entendimento de que os fenômenos sociais são produzidos em determinado espaço e tempo e, portanto, não podem ser compreendidos de forma isolada ou como realidades naturais ou imutáveis. Os argumentos de Kosik (1976) destacam que a realidade social é resultado da ação humana ao longo da história, sendo constantemente produzida e transformada pelas práticas sociais. Nessa mesma direção, Konder (1981) afirma que a perspectiva dialética reconhece que a sociedade se encontra em permanente movimento, sendo marcada por processos históricos que expressam as disputas e contradições presentes em cada contexto.

Dentro desse quadro teórico e metódico, as políticas públicas educacionais voltadas à formação profissional são compreendidas como materializações das relações sociais, políticas e econômicas que estruturam determinado momento histórico. As análises sobre elas exigem superação de visões pragmatistas, tecnicistas ou meramente legalistas. A leitura crítica exige a sua contextualização no bojo das disputas em torno dos projetos de Estado, das formas de organização do trabalho e das estratégias de reprodução do capital.

No que se refere ao objeto de investigação – o PMM – o seu exame estrutura-se a partir de um conjunto de categorias de análise que permitem compreender as relações entre Estado, formação profissional e desigualdades sociais. Nesse sentido, assumem centralidade as categorias como: trabalho, educação, Estado, políticas públicas e financiamento, articuladas à análise das relações de gênero e das desigualdades de classe e raça que marcam a realidade social brasileira.

Dentre essas categorias, o trabalho ocupa lugar central na tradição marxista, sendo compreendido como fundamento da vida social. Sobre essa categoria, tomam-se os postulados de Marx (2006, p. 211):

Antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam homens [e mulheres] e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo – braços e pernas, cabeça e mãos – a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhe forma útil à vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza.

Na perspectiva marxiana, o trabalho constitui a mediação fundamental entre o ser humano e a natureza, sendo o processo pelo qual os indivíduos produzem os meios de sua existência e, simultaneamente, transformam a si mesmos. Por essa razão, o trabalho assume caráter ontológico, pois fundamenta a constituição do ser social e o desenvolvimento das capacidades humanas.

Contudo, sob o modo de produção capitalista, essa potência criadora é frequentemente alienada e fragmentada, especialmente para sujeitos historicamente subalternizados, como as mulheres pobres, negras (pretas e pardas), quilombolas, de comunidades tradicionais, da população dos povos originários, que vivem no campo e nas periferias das cidades. Nesse cenário, a relação entre trabalho e educação torna-se fundamental para compreender as disputas em torno dos projetos formativos e das possibilidades de emancipação social.

No caso específico das mulheres em situação de vulnerabilidade social no Brasil, essa articulação entre trabalho e educação revela-se ainda mais evidente. A divisão social e sexual do trabalho historicamente destinou às mulheres posições subalternas, particularmente nas atividades relacionadas ao cuidado e à reprodução da vida. Ao mesmo tempo, o acesso desigual à educação e à qualificação profissional – atravessado por marcadores de classe, raça/etnia e gênero – contribui para a manutenção dessas desigualdades e limita as possibilidades de autonomia social, econômica e política das mulheres.

Nesse sentido, a perspectiva de formação omnilateral ou politécnica, defendida por Marx (2006) e Gramsci (1981a), propõe uma educação que articule dimensões intelectuais, técnicas, culturais e éticas, possibilitando o desenvolvimento pleno das potencialidades humanas. A educação profissional, nessa direção, não deve restringir-se à lógica da empregabilidade imediata, mas integrar um processo formativo mais amplo, capaz de promover uma inserção crítica no mundo do trabalho.

No âmbito do materialismo histórico-dialético, nenhum fenômeno social pode ser compreendido fora das condições históricas que o produzem. Desse modo, o recorte temporal adotado nesta investigação busca situar a formulação e a implementação das políticas públicas de formação profissional no interior das transformações políticas, econômicas e sociais do período recente da história brasileira. Nessa perspectiva, a análise de uma conjuntura não se define apenas pela sucessão cronológica dos fatos, mas pela natureza dos acontecimentos e pelas forças sociais que os produzem (Frigotto e Ciavatta, 2011).

Ao examinar o PMM, a problematização se orienta a partir do financiamento de suas ações, compreendido como mediação histórica que expressa as formas contemporâneas de organização das políticas públicas no contexto da agenda global e da hegemonia de princípios neoliberais. Nesse cenário, marcado por práticas de gestão do fundo público alinhadas à racionalidade da austeridade fiscal, o financiamento do programa se estrutura, predominantemente, por diretrizes conjunturais, editais e Chamadas Públicas, tendo como principal mecanismo a Bolsa-Formação Trabalhador, prevista no inciso IV do art. 4º da Lei n.º 12.513/2011/Pronatec (Brasil, 2011e). Essa configuração evidencia a vinculação do PMM a arranjos programáticos e contingentes, revelando os limites de sua consolidação como política de caráter estrutural.

Nos estudos de base marxista e gramsciana, as políticas públicas não são compreendidas como instrumentos neutros. Elas expressam correlações de forças sociais em disputa no interior do Estado. Assim, ao analisar políticas públicas educacionais como o PMM, torna-se necessário compreendê-las como materializações de projetos políticos que podem tanto reforçar processos de adaptação e subalternização quanto constituir instrumentos de ampliação de direitos e emancipação social. Dessa forma, o financiamento das políticas públicas educacionais não se limita a uma dimensão contábil. Ele expressa prioridades políticas e ideológicas do Estado. Autores como Grabowski (2010), Ramos (2014) e Ferreira (2014) destacam que o fundo público constitui um território de disputa, no qual se definem as possibilidades concretas de existência, abrangência e qualidade das políticas educacionais.

Ferreira (2014) e Ramos (2014) convergem no entendimento de que o financiamento da educação é compreendido não apenas como mecanismo técnico de alocação de recursos, mas como expressão das disputas em torno do fundo público e das prioridades do Estado, revelando as possibilidades e limites da garantia do direito à educação no contexto das relações sociais capitalistas.

Grabowski (2010) assevera que, no campo da educação profissional, o modelo de financiamento determina a existência ou não da política, sua abrangência social e as condições reais de acesso, permanência e qualidade da formação ofertada. Dessa forma, o financiamento torna-se uma categoria analítica central para compreender a materialização da vontade política do Estado e os limites impostos pela sociabilidade capitalista contemporânea¹³.

Problematizar uma política pública a partir do financiamento implica, necessariamente, considerar o neoliberalismo como categoria de análise. Compreendido neste estudo não apenas como um conjunto de políticas econômicas orientadas pelo mercado, mas como uma racionalidade política e social, o neoliberalismo reconfigura o papel do Estado, redefine as relações entre mercado, sociedade e indivíduos e incide diretamente sobre a formulação das políticas públicas e as relações de trabalho.

Conforme argumenta Harvey (2008), o neoliberalismo constitui um projeto político voltado à restauração do poder das classes dominantes, promovendo a centralidade do mercado, a redução das responsabilidades sociais do Estado e a flexibilização das relações de trabalho.

Nessa mesma direção, Antunes (1999; 2018), destaca que o neoliberalismo opera como uma nova racionalidade de governo, que difunde a lógica da concorrência e da eficiência para diferentes esferas da vida social, inclusive para as políticas educacionais.

No campo da educação profissional, Kuenzer (2000) afirma que essa racionalidade, ancorada na acumulação flexível, tende a orientar a formação para as demandas imediatas do mercado de trabalho, influenciando o desenho, o financiamento e os objetivos das políticas públicas; o que exige uma análise crítica de seus limites e contradições.

Trabalho, educação, políticas públicas, financiamento e neoliberalismo constituem categorias analíticas fundamentais para a compreensão crítica da educação profissional. Inseridas em contextos históricos específicos, relacionadas às questões de gênero, essas categorias permitem analisar os limites e as possibilidades de políticas como o PMM no

¹³ Para esta afirmação, considera-se o tempo histórico do século XX e os anos em curso do século XXI.

enfrentamento das desigualdades estruturais e na efetivação do direito à formação humana integral; uma educação inteira, à luz da tradição gramsciana.

A partir desse conjunto de categorias analíticas, que orientam a compreensão crítica da educação profissional e das políticas públicas no contexto da sociabilidade capitalista contemporânea, delinea-se o percurso metodológico desta investigação. Assim, tendo explicitado os fundamentos teóricos que sustentam a análise, apresenta-se, a seguir, o modo como a pesquisa foi desenvolvida, evidenciando os procedimentos metodológicos, as fontes de dados e as estratégias analíticas adotadas para compreender o PMM no contexto das políticas de formação profissional no Brasil.

Ciavatta (2016, p. 51) ao debater sobre o fazer científico assinala que “no conhecimento que se pretende científico e reconhecido como tal, tão importante quanto apresentar os resultados de uma pesquisa é apresentar o caminho percorrido para chegar à análise e aos achados sobre o objeto investigado.”. A necessidade de compreender e explicar a realidade acompanha historicamente o desenvolvimento das sociedades humanas. À medida que o ser humano passou a interrogar os fenômenos da natureza, da cultura e da vida social, tornou-se indispensável a construção de formas sistemáticas de observação, interpretação e explicação do mundo. É nesse movimento que se constitui a metodologia científica, entendida como o conjunto de procedimentos e fundamentos que orientam a produção do conhecimento de forma crítica, racional e fundamentada.

Gil (1987, p. 32), ao tratar do método dialético oriundos da tradição do materialismo dialético, sobretudo no conjunto das obras Karl Marx e Engels, tomando por base o entendimento de Kosik (1976) e Konder (1981), ressalta que existem princípios que lhes são pertinentes e fundamentais: “princípio da unidade e luta dos contrários; princípio da transformação das mudanças quantitativas em qualitativas; princípio da negação da negação”.

Os três princípios fundamentais do método dialético, conforme tratados por Kosik (1976) e por Konder (1981), são essenciais para a compreensão da realidade como um processo histórico, contraditório e em permanente transformação. No contexto da análise de políticas públicas voltadas à educação e ao trabalho, esses princípios oferecem fundamentos teóricos para interpretar criticamente os fenômenos educacionais. Sua aplicação à reflexão sobre o PMM permite compreendê-lo não como uma política neutra ou estática, mas como expressão de disputas, contradições e mediações sociais em curso. Esses princípios orientam uma leitura crítica da política educacional como campo de disputas, de processos contraditórios e de potencialidades emancipatórias.

No caso do PMM, tais princípios possibilitam apreender os limites, avanços e contradições que perpassam a formação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade, articulando o discurso da igualdade com as práticas de reprodução das desigualdades, tomando o financiamento como um aspecto dessa política revelador da essência política que lhe direciona.

Neste sentido, a presente investigação examina o objeto em foco em sua situação real, e a relação entre o/a pesquisador/a e o objeto de pesquisa não foi distante e nem estranha, pois, por dever profissional, o/a pesquisador/a esteve imerso neste contexto quando atuou na implementação do PMM, no período de 2011 até 2018.

Ciente de que toda escolha metodológica carrega limites em sua capacidade de apreender a complexidade e a riqueza da realidade concreta, compartilha-se do entendimento de Ciavatta (2009, p. 132), ao reconhecer que o desafio de construir um conhecimento histórico verdadeiro “implica admitir que o conhecimento que podemos ter é sempre aproximativo, dependente da totalidade social e das mediações históricas particulares ao objeto focalizado”. Dessa forma, a produção do conhecimento, especialmente no campo das ciências humanas e sociais, exige uma postura crítica e dialética, que compreenda os condicionantes históricos do objeto e da própria atividade.

Em sintonia com os princípios filosóficos da pesquisa qualitativa e perseguindo os objetivos propostos a condução da investigação, assume-se, pela sua natureza, a pesquisa bibliográfica fundamentada no estudo de referenciais teóricos (livros, teses, dissertações, artigos, resenhas, entre outros) e na análise documental, sendo documentos normativos que regulam políticas ou instituições, documentos administrativos produzidos na gestão pública, documentos estatísticos e financeiros relacionados a dados e financiamento sobre as políticas públicas de educação profissional no Brasil, notadamente, o PMM.

Esse tipo de pesquisa, conforme reconhecimento na literatura metodológica, consiste no levantamento, na seleção, na sistematização e na interpretação de materiais já publicados, com o objetivo de construir uma compreensão crítica e fundamentada sobre determinado fenômeno (Minayo, 2014).

Gil (2008) e Marconi e Lakatos (2011), compreendem a revisão bibliográfica como uma modalidade e técnica de investigação que se fundamenta na análise de materiais já publicados, tais como livros, artigos científicos, dissertações, teses e outras produções acadêmicas. Trata-se de um procedimento que utiliza referenciais teóricos previamente sistematizados por outros autores, cujos estudos contribuem para o embasamento, o aprofundamento e a problematização do objeto em investigação. Nessa abordagem, o

pesquisador parte de interpretações já existentes, realizando diálogos críticos com os textos, de forma a construir novas articulações e compreensões sobre o fenômeno estudado.

Nesta investigação, a pesquisa desenvolveu-se por meio de revisão bibliográfica de caráter analítico e crítico, articulada à análise documental. A revisão bibliográfica, se configurou como um espaço de disputa interpretativa, no qual se evidenciam diferentes matrizes teóricas e projetos societários em torno da educação profissional, do financiamento educacional, com ênfase na educação profissional e tecnológica e das políticas de gênero. Ao invés de assumir caráter meramente acumulativo, a revisão operou como instrumento de problematização, permitindo tensionar consensos aparentes e situar o PMM no interior das disputas hegemônicas que atravessam o Estado e as políticas públicas contemporâneas.

Foram examinadas produções acadêmicas, livros, artigos, teses e dissertações que abordam: (i) educação e trabalho; (ii) políticas de educação profissional e tecnológica; (iii) gênero e políticas públicas; (iv) globalização e internacionalização da educação; (v) organismos internacionais e internacionalização da educação; (vi) financiamento da educação profissional; (vii) PMM. Todas as referências consultadas priorizaram na argumentação o debate centrado na relação trabalho e educação no contexto da sociabilidade do capital.

A seleção das referências bibliográficas considerou sua relevância no campo, impacto teórico e proximidade com o objeto investigado. A revisão buscou não apenas sistematizar contribuições existentes, mas identificar tensões, convergências e lacunas que fundamentam o recorte analítico adotado nesta tese. Dessa forma, priorizou, estudos que se inserem no campo do pensamento marxista ou marxiano, centrado na análise das contradições estruturais do modo de produção capitalista e seus reflexos nas políticas educacionais, especialmente na educação profissional, considerando o contexto global e o local. São estudos e ou autores que partem de uma crítica ao modelo hegemônico de educação, centrado na lógica do capital, da produtividade e da formação para o mercado. Suas análises buscam articular o materialismo histórico e dialético como método de interpretação da realidade, compreendendo a educação como um fenômeno histórico e socialmente determinado, e o trabalho como uma categoria fundante da vida humana.

A análise documental fundamentou-se no exame de um conjunto de documentos institucionais, legais, técnicos, estatístico e do financiamento relacionados à formulação, regulamentação e implementação do PMM, bem como, documentos que possuem relação com o objeto de estudo, considerando os anos pós 1990, centrando-se no período entre os anos de 2003 a 2023. Foram selecionados, com base em sua relevância para o objeto de estudo, documentos jurídicos tais como: leis, decretos, portarias ministeriais, resoluções, além

de notas técnicas, editais, relatórios técnicos, planos e programas, manuais e guias de execução de políticas, registros de execução do programa em unidades da RFEPCT, dados estatísticos. O acesso ao conjunto de documentos se deu de forma física e virtual, esta última, em plataformas digitais disponibilizados no sistema internacional de informação (*internet*).

De acordo com Santana e Narciso (2025, p. 1579), “a pesquisa utilizou recursos digitais e físicos para acessar os materiais, incluindo bibliotecas acadêmicas, plataformas online de periódicos e editoras reconhecidas”, bem como, *sites* governamentais e plataformas oficiais, repositórios de informações e documentos institucionais.

Agregam-se ao conjunto de documentos analisados informações referentes ao número de matrículas, à tipologia dos cursos ofertados e aos valores/recursos empregados na implementação do PMM, as quais foram solicitadas e disponibilizadas por meio da Plataforma Fala.BR¹⁴, mediante protocolo formal¹⁵ e atendimento via correio eletrônico¹⁶.

De igual forma, também foram consultados documentos do tipo materiais instrucionais e pedagógicos, como guias, documentários, apostilas, relatórios, relatos, entre outros, produzidos pelo governo brasileiro relacionado ao PMM.

Em sua maioria a legislação, os documentos e as informações foram retiradas de plataformas do governo brasileiro, cujo acesso dar-se através do site GOV.BR, a saber o Quadro 1 a seguir:

¹⁴ As informações complementares utilizadas nesta pesquisa foram solicitadas por meio da Fala.BR, plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal, desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), que permite o envio de pedidos de acesso à informação e o acompanhamento das respostas, em conformidade com a Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) solicitações enviadas nos anos de 2024, 2025 e 2026 (FalaBR, 2026).

¹⁵ protocolos - **(1)** 23546.074819/2024-27; **(2)** 23546.080721/2025-90; **(3)** 23546.074140/2025-19; **(4)** 23546.062640/2025-16; **(5)** 23546.021038/2026-00.

¹⁶ Endereços eletrônicos da pesquisadora usados para acessar as informações pelo Fala. BR. ritalajes@yahoo.com.br e ritalajes@gmail.com.

Quadro 1 – Lista dos sites/plataformas/provedores de conteúdo do governo nacional brasileiro consultados nesta pesquisa entre os anos de 2023 a 2026

SITE	ENDEREÇO
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.(INEP)	https://enem.inep.gov.br/participante/#!/inicial
Sistec- Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec)	https://portal.mec.gov.br/sistec-inicial/
Plataforma Nilo Peçanha (PNP)	https://www.gov.br/mec/_pt-br/pnp
Portal da Legislação	https://www4.planalto.gov.br/legislacao https://www.camara.leg.br/legislacao .
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	https://www.gov.br/fnde/pt-br
Observatório Brasil da Igualdade de Gênero (Ministério das Mulheres).	https://www.gov.br/mulheres/pt-br/observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero/obig
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE	https://www.ibge.gov.br/
SIOP Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento	https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html

Fonte: Autoria própria.

Os critérios à escolha desses documentos considerou a relevância para o objeto de estudo através dos (i) descritores (educação profissional e tecnológica, políticas públicas, Mulheres Mil, financiamento, recursos); (ii) a abrangência temporal, não só a da delimitação do PMM, mas, considerando o contexto histórico, político e econômico em que se insere a análise a diplomacia internacional do governo brasileiro; (iii) a dominialidade das fontes institucionais – governo brasileiro, canadense, documentos de órgãos internacionais etc.); (iv) a acessibilidade pública e autenticidade; (v) e as diretrizes e execução do PMM, percebendo sua autenticidade, acessibilidade pública e pertinência temática.

Para a análise da agenda global, tornou-se necessário consultar documentos de organismos internacionais disponíveis em seus sítios oficiais. No caso dos documentos canadenses, as buscas foram realizadas em portais governamentais e nas páginas institucionais dos *Colleges*, conforme informa o Quadro 2.

Quadro 2 – Lista dos sites/plataformas/provedores de conteúdo dos Organismos Internacionais¹⁷, do Governo do Canadá e de instituições canadenses (pesquisa entre os anos de 2023 a 2026)

SITE	ENDEREÇO
Organização das Nações Unidas no Brasil (ONU Brasil)	https://brasil.un.org/pt-br
Organização das Nações Unidas (ONU) News Perspectiva Global Reportagens Humanas	https://news.un.org/pt/
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	https://www.oecd.org/
ONU Mulheres no Brasil	https://www.onumulheres.org.br/
Banco Mundial	https://www.worldbank.org/ext/pt/country/brazil
Fundo das Nações Unidas para a Infância(Unicef)	https://www.unicef.org/brazil/
Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO)	https://www.unesco.org/en
Fundo Monetário Internacional (FMI)	https://www.imf.org/en/home
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	https://www.ilo.org/pt-pt/regions-and-countries/latin-america-and-caribbean/brasil/conheca-oit
Governo canadense	https://www.canada.ca/en.html
Colleges Canadenses	https://www.collegesinstitutes.ca/

Fonte: Autoria própria.

Os quadros sequenciais 1 e 2 reúnem os sítios eletrônicos cujas plataformas institucionais foram consultadas na pesquisa. O Quadro 1, são os sites brasileiros e o Quadro 2 são os repositórios midiáticos dos organismos internacionais/multilaterais e os canadenses que disponibilizam relatórios, dados e diretrizes que influenciam a formulação de políticas públicas nas áreas de educação, trabalho, desenvolvimento e gênero; logo são fontes relevantes para a análise das agendas globais e seus impactos no contexto brasileiro.

A combinação de revisão bibliográfica e análise documental, também, fundamenta-se no entendimento de que a formulação das políticas educacionais, no âmbito do Estado, decorre das escolhas resultantes da correlação de forças e das concepções em disputa. Parte-se, assim, da concepção ampliada de Estado, que, conforme Gramsci (1981), abrange não apenas a sociedade política, representada pelo aparato governamental, mas também a sociedade civil, perspectiva igualmente adotada por Dourado (2010, p. 678):

[...] seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano.

A relação entre educação e sociedade não se constitui de forma neutra, mas no interior de embates e percursos históricos que refletem condições objetivas específicas em cada

¹⁷ Organismos internacionais são instituições constituídas por Estados soberanos, criadas por meio de acordos ou tratados multilaterais, com a finalidade de promover cooperação, regulação e articulação em temas de interesse comum, como economia, educação, saúde, direitos humanos e desenvolvimento.

contexto. É nesse processo que se delineiam tanto os vínculos entre as demandas sociais e a formação escolar quanto os mecanismos sistemáticos ou não de gestão, os quais expressam disputas de projetos e concepções.

Dessa forma, informa-se que os materiais selecionados (literatura e documentos) foram sistematizados analiticamente à luz do referencial teórico adotado, especialmente no marco do materialismo histórico-dialético. Contudo, no que se refere à técnica de análise, adotou-se a Abordagem do Ciclo de Políticas (*Policy Cycle Approach*), amplamente utilizada na análise de políticas educacionais. Esse referencial foi formulado pelo sociólogo inglês Ball¹⁸, em colaboração com outros pesquisadores, sendo posteriormente aprofundado, no contexto acadêmico brasileiro, por Mainardes (2006).

A escolha da Abordagem do Ciclo de Políticas justifica-se pela compreensão de que os textos políticos não se configuram como enunciados neutros ou acabados, mas como produções discursivas abertas, atravessadas por interesses, disputas e relações de poder. Ao serem traduzidos no contexto da prática, esses textos sofrem deslocamentos, ajustes e ressignificações, evidenciando que a política se constitui como processo, e não como produto finalizado. Nesse movimento, as instituições não se limitam à execução de orientações normativas, mas produzem sentidos, negociam limites e tensionam diretrizes oficiais, inscrevendo nelas as marcas do território, das condições materiais e das correlações de força que as atravessam.

A leitura desse referencial oferecida por Mainardes (2006) têm exercido significativa influência na produção científica no campo das políticas educacionais brasileiras, especialmente pela difusão de debates vinculados à sociologia das políticas, à Abordagem do Ciclo de Políticas e à teoria da atuação. De forma complementar, destacam-se as contribuições epistemológicas de Mainardes no campo da política educacional, impulsionadas, em grande medida, pela criação da *Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa* (ReLePe)¹⁹, que tem se dedicado ao aprofundamento desse arcabouço teórico-analítico.

Mainardes (2006) assinala que esse referencial se apresenta consistente para a pesquisa em políticas educacionais, cuja sistematização envolve a análise de cinco contextos

¹⁸Stephen J. Ball é sociólogo da educação britânico, professor do *Institute of Education da University College London* (UCL), reconhecido internacionalmente por seus estudos sobre políticas educacionais, neoliberalismo, performatividade e governança global da educação. Sua produção analisa os processos de formulação e implementação de políticas públicas no contexto das reformas educacionais contemporâneas, destacando a influência de organismos internacionais, redes políticas e atores privados na redefinição do papel do Estado. Entre suas contribuições mais relevantes estão os estudos sobre performatividade, privatização e a internacionalização das políticas educacionais.

¹⁹ Consultar ReLePe (2012).

inter-relacionados: contexto de influência, contexto de produção do texto, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos e contexto da estratégia política.

O processo de formulação e implementação de políticas, conforme explicitado por Mainardes (2006), com fundamento em Ball (1990; 1994), é compreendido como um ciclo contínuo, atemporal e não linear. Trata-se de um movimento dinâmico, que não se organiza em etapas sequenciais, mas em contextos interdependentes que envolvem diferentes arenas, atores e grupos de interesse, atravessados por disputas e embates. Essa dinâmica é sintetizada na Figura 4 a seguir.

Figura 4 – Esquema da abordagem do Ciclo de Políticas conforme Ball (1990; 1994) com base em Mainardes



Fonte: Autoria própria.

A abordagem do ciclo de políticas, conforme exposto na Figura 4, é admissível como técnica analítica, por entender que ele – o ciclo – dar conta da trajetória completa de uma política, que neste caso é o PMM: desde o seu contexto de influência, quando da sua emergência no cenário internacional, nacional e local até o contexto da prática – sua institucionalização – e a partir dele, é possível, compreender o contexto dos resultados/efeitos e delimitação de possibilidades de intervenção para reduzir ou eliminar desigualdades reproduzidas pela política.

Essa análise torna-se possível sem a necessidade de estabelecer hierarquias rígidas entre os diferentes contextos da política. Concorde-se com Mainardes (2006) que a utilização dessa abordagem analítica exige considerar a política em sua totalidade e unidade, o que

fortalece sua escolha como estratégia metodológica para a compreensão das múltiplas dimensões que constituem as políticas educacionais.

Entende-se, também, que o cenário da proposição de políticas não é o mesmo da materialização ou “Estado em ação” (Azevedo, 2004), e que o “processo de materialização é transpassado por “múltiplas variáveis intervenientes e nem sempre são coincidentes, ainda que ratifiquem, por vezes, as concepções em disputa” (Dourado, 2017, p. 42). Assim, parte-se da premissa que o desenvolvimento de políticas públicas implica a existência de um Estado em atividade – dentro de um contexto social, político, histórico e cultural. Compreende-se que ambos – Estado e políticas – são fenômenos sociais, isso sugere que, ao analisar uma política pública, a partir de qualquer aspecto que a ela pertença, requer a compreensão da materialidade da sua concretude. Logo, exige uma análise contextualizada. Mas, o contexto está para além de sua existência temporal, de início e ou de término, ele resulta de relações múltiplas que intervêm o Estado e suas escolhas no contexto da sociedade capitalista e, de igual forma, essa organização social também pressiona o Estado interferindo nas suas escolhas. Essas escolhas são resultados das influências, negações e aceitações que permeiam a definição da agenda política (Mainardes, 2006; Ball, 2022).

Sob essa ótica, ao se compreender o Estado na sua dimensão capitalista e na compreensão de “Ampliado”²⁰, nos termos de Gramsci (1981), evidencia-se que as políticas públicas não apenas refletem demandas imediatas da sociedade política, mas também resultam das disputas que atravessam a sociedade civil. Valendo-se da leitura de Mainardes (2006) a interpretação do ciclo da política por contextos permite compreender que, no contexto da prática, as políticas são reinterpretadas, tensionadas e recontextualizadas, produzindo consensos que contribuem para a manutenção da hegemonia, ao mesmo tempo em que revelam suas contradições e possibilidades de resistência.

A tese organiza-se em seis seções principais. Sua tecitura avança do plano conceitual ao empírico, revelando as tramas e contradições que atravessam o PMM. Nesse percurso, o financiamento do programa é tomado como elemento problematizador, sendo analisado para além de sua dimensão técnico-administrativa, mas, também, como um “fio” político que estrutura a própria trama da política pública.

O texto organiza-se em seções, precedidas pelos elementos pré-textuais e por esta Introdução, que assume a função de explicitar o objeto de estudo, a questão central, o referencial teórico-metodológico e o percurso investigativo que orienta a produção do conhecimento. Mais do que uma descrição formal, essa organização expressa um movimento

²⁰ Grifos nossos para destacar o pensamento gramsciano.

analítico que articula as determinações históricas e sociais do objeto. Na sequência, desenvolvem-se as seções que estruturam a análise, seguidas das Considerações Finais, das Referências Bibliográficas e dos demais elementos constituintes, como anexos e apêndices.

A segunda seção, com o título de “O tecido da sociabilidade do capital: Estado, Trabalho, Educação e Mulheres na formação social brasileira”, traz o debate sobre o Estado capitalista em sua forma ampliada, ancorado no pensamento gramsciano, como fundamento teórico para compreender as relações entre Estado, trabalho, educação e mulheres na sociabilidade do capital, considerando as determinações de classe e gênero presentes na formação social brasileira.

A terceira seção está identificada como “Histórias de Lutas por Educação das Mulheres no Contexto Social Brasileiro” e traça o percurso histórico da educação e formação profissional feminina, da colonização ao século XXI.

A quarta seção, intitulada “O Programa Mulheres Mil de Fora Para Dentro”, tem como finalidade descrever o processo de criação, implantação e reestruturação do PMM (2003-2023), com base em seus fundamentos legais e pedagógicos, situando-o no contexto da organização e da estruturação da EPT no Brasil.

Na quinta e última seção, intitulada “O financiamento do Programa Mulheres Mil no contexto da Educação Profissional e Tecnológica”, analisa-se o financiamento EPT, com centralidade na destinação do fundo público ao PMM. Nele discute-se que a EPT possui financiamento garantido pela vinculação constitucional de recursos destinados à educação, embora não exista definição específica do volume de recursos voltados à modalidade. Ainda assim, por integrar o orçamento educacional do Estado, seu financiamento possui caráter permanente. Contudo, sua organização ocorre por meio de diferentes programas, ações e projetos executados pelos entes federados, o que favorece dispersões, fragmentações e descontinuidades.

O PMM e o seu financiamento espelham as contradições da política de educação e formação ao trabalho no Brasil. O programa não possui financiamento próprio e permanente, depende de recursos vinculados a outras iniciativas governamentais e das prioridades políticas de cada gestão. Assim, o capítulo analisa como a ausência de institucionalização orçamentária limita a consolidação do programa como política pública de Estado voltada à formação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Na continuidade expomos as Considerações Finais, apresentamos as referências bibliográficas, anexos e os apêndices. Espera-se, portanto, que essa tese se constitua em uma

contribuição – “*um fio na formatação do tecido*” – à produção do conhecimento em Educação Profissional.

2 O TECIDO DA SOCIABILIDADE DO CAPITAL: ESTADO, TRABALHO, EDUCAÇÃO E MULHERES NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Na abertura da segunda seção, apresenta-se a Figura 5, composta por imagens históricas que retratam mulheres trabalhadoras operando teares mecânicos em fábricas têxteis, evidenciando sua inserção no trabalho industrial em condições marcadas pela intensificação do trabalho e pela divisão sexual do trabalho.

Figura 5 – A dupla jornada entre fábrica e casa



Fonte: Autoria própria (2026)²¹

Há, contudo, um elemento a ser destacado: a configuração espelhada da imagem na Figura 5 não é neutra. Ao contrário, ela reforça a ideia de repetição, sobreposição e continuidade histórica das formas de exploração do trabalho feminino, sugerindo que as experiências vividas por essas mulheres não se restringem a um tempo específico, mas se projetam e se reconfiguram ao longo do desenvolvimento da sociabilidade capitalista. Esse recurso imagético contribui para evidenciar que a inserção das mulheres no mundo do trabalho, ainda que historicamente situada, está atravessada por permanências estruturais que articulam produção, reprodução e desigualdade de gênero.

As configurações institucionais, jurídicas e ideológicas que compõem a sociedade manifestam-se como resultado de um conjunto de contradições estruturantes, nas quais se

²¹ Elaboração realizada com base nas imagens disponíveis em *LIBRARY OF CONGRESS. Women working in textile mills.*

expressam as desigualdades de classe, gênero e raça. As relações de produção e de poder delimitam o modo como se organizam o Estado, as instituições e os sistemas de valores, revelando tensões entre interesses hegemônicos e resistências sociais.

O Estado não é [...] um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro [...] é antes produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas, para que esses antagonismos [...] não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ordem. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e se distanciando cada vez mais, é o Estado (Engels, 1975, p. 191).

A compreensão do Estado como produto das contradições sociais, conforme assinala Engels (1975), constitui o ponto de partida deste capítulo. Se o Estado emerge como instância destinada a administrar antagonismos estruturais, sua atuação não pode ser compreendida como neutra ou exterior às disputas que atravessam a sociedade capitalista.

Nesse sentido, examinar a relação entre Estado, trabalho e mulheres implica situar as políticas públicas, especialmente as educacionais, com ênfase na formação profissional, no interior das contradições próprias da sociabilidade do capital. É nesse entrelaçamento de contradições e mediações – entre políticas públicas e realidades concretas, entre discursos e práticas estatais no campo educacional – que a educação se constitui como um cenário privilegiado de disputa e (re)produção de relações sociais.

Dessa forma, esta seção cumpre o objetivo de analisar o Estado capitalista e sua forma ampliada como fundamento teórico para a compreensão das políticas de educação e formação para o trabalho, considerando as determinações de classe e gênero que incidem sobre a realidade das mulheres e configuram a formação social do Estado brasileiro.

Desde sua constituição histórica, o Estado brasileiro articulou políticas educacionais que condicionaram a formação dos trabalhadores a um modelo orientado pela reprodução da lógica capitalista. Estruturou-se, assim, um sistema que prioriza a qualificação técnica e profissional em função das demandas econômicas e da divisão social do trabalho. Tal modelo, embora tenha ampliado o acesso formal ao trabalho, não promoveu equidade substantiva; ao contrário, contribuiu para a manutenção de desigualdades estruturais, evidenciando a inserção funcional do trabalhador como componente do processo produtivo, frequentemente em condições precarizadas.

Se o Estado emerge das contradições que atravessam a sociedade, como nos lembra Engels (1975), suas políticas não são “fios soltos” na história. Elas integram uma trama mais

ampla, tecida nas relações sociais de produção. Cada decisão, cada norma, cada diretriz e cada política educacional compõem os fios dessa tecitura, ao revelar tanto os desenhos da inclusão quanto as marcas da desigualdade. É nessa trama, onde se entrelaçam Estado, trabalho e mulheres na sociabilidade do capital, que se inscreve a análise que ora se inicia.

A seção está organizada em três subseções. Na subseção 2.1, aborda-se o Estado capitalista, a reprodução do capital e a organização social do trabalho, buscando compreender as relações entre acumulação, trabalho e estrutura estatal, com especial atenção à forma como a mulher vai sendo historicamente inserida nesse conjunto de relações, sob a lógica da divisão sexual do trabalho e da responsabilização do cuidado.

Na sequência, a subseção 2.2, recupera-se a noção de Estado ampliado do pensamento gramsciano, discute-se a centralidade da hegemonia, da esfera civil e da relação entre Estado e sociedade como dispositivo de (re)produção das relações sociais, evidenciando como a incorporação seletiva de pautas de gênero, sem alterar as estruturas de classe e de dominação masculina, funciona como via de consenso e manutenção da ordem existente.

Na subseção 2.3, analisa-se a formação social brasileira e suas implicações para a educação e a formação para o trabalho como políticas públicas, destacando as determinações de classe, gênero e raça que atravessam seu desenho e implementação e permitindo evidenciar como essas políticas colaboram, de forma contraditória, na inclusão formal das mulheres e na reprodução de desigualdades sociais.

2.1 ESTADO CAPITALISTA, REPRODUÇÃO DO CAPITAL E ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO

Ao afirmarmos com Marx, (2011, p. 39), “retomemos o fio dos eventos” e com Genro (2022, p. 7), “a revolução é súbita, rupturista”, destacamos a importância da abordagem epistemológica sobre a existência humana, concebida em sua natureza material e histórica. As citações não apenas reafirmam o método materialista histórico e dialético, como também convidam à reflexão sobre os processos que estruturam as formas de sociabilidade, reconhecendo que tais formas são produtos históricos – isto é, não emergem de maneira natural ou neutra, pois seu desenvolvimento imprimiu revoluções, rupturas e permanências.

A compreensão da realidade, à luz do pensamento marxiano, exige apreender o movimento histórico por meio do qual os seres humanos produzem sua própria existência em condições determinadas. Como afirma Marx, a história é resultado da ação humana, ainda que essa ação não se realize em circunstâncias livremente escolhidas, “[...] os homens fazem a sua própria história, contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade; pois não são eles que

escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhe foram transmitidas assim como se encontram [...]” (Marx, 2011, p. 25).

Essa formulação evidencia que a realidade social é historicamente construída. Os sujeitos, em suas múltiplas relações sociais, produzem sentidos, organizam práticas e intervêm no mundo; contudo, suas ações são condicionadas por determinações concretas sejam elas sociais, políticas, econômicas e culturais, próprias de cada tempo e espaço. Nesse contexto, as formas de organização do trabalho, as instituições sociais e o próprio Estado expressam as relações sociais que estruturam a sociedade em determinado momento histórico.

Na sociabilidade capitalista, tais relações se organizam em torno da produção e reprodução do capital, influenciando diretamente a forma como o trabalho é estruturado, como a educação é orientada e como as políticas públicas são formuladas. Nesse processo, as desigualdades que marcam a experiência das mulheres não podem ser compreendidas como fenômenos isolados, mas como parte das determinações históricas que atravessam as relações de classe e gênero.

A divisão social e sexual do trabalho, historicamente construída, evidencia que as condições sob as quais os sujeitos produzem sua existência também são mediadas por relações de poder que incidem sobre a organização do trabalho, a formação profissional e a atuação do Estado.

Na mesma linha interpretativa, apoia-se em Campos (2016, p. 61) para afirmar que o conceito de Estado pode ser definido como “[...] uma instituição social, produto da sociedade humana. A formação do Estado deveu-se a complexos processos sociais em diferentes épocas e lugares”. Ou seja, o Estado é um fenômeno socialmente produzido, cuja constituição está vinculada a processos históricos marcados por transformações e conflitos ocorridos em diferentes sociedades. Trata-se, portanto, de uma instituição que emerge das próprias relações sociais que a estruturam.

Marx e Engels (1998), ao examinarem a dinâmica do capitalismo, lançam mão da metáfora da edificação social para explicar a relação entre infraestrutura e superestrutura. Tal análise está em oposição à lógica idealista hegeliana, os autores materialistas argumentam que na base da sociedade, encontra-se a infraestrutura, composta pelas forças produtivas (trabalho/força de trabalho, matéria-prima e meios de produção), estruturadas sob determinadas relações sociais de produção. Essas relações, por sua vez, centradas na exploração da força de trabalho, conformam o modo de acumulação capitalista. Sobre essa base erige-se a superestrutura, composta por formas institucionais, jurídicas, políticas e culturais, que atuam na legitimação da ordem econômica vigente (Marx; Engels, 1998). Nessa

trama social, o Estado aparece como parte integrante da superestrutura, uma instância diretamente vinculada aos interesses da classe dominante.

A ascensão da burguesia ocorreu no contexto de transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, assentado em novas formas de dominação social, para a qual o Estado passou a ser relevante. Para garantir sua reprodução, esse sistema passou a exigir o predomínio de uma ideologia funcional ao capital – o liberalismo – como fundamento da sociedade capitalista emergente.

Nesse processo, o Estado se configura como uma superestrutura que resulta das relações socioeconômicas próprias das sociedades de classe, expressando e assegurando os interesses da classe dominante. A consolidação da ordem capitalista representa, portanto, um processo revolucionário, na medida em que foi impulsionado pela luta burguesa contra as estruturas feudais, o absolutismo monárquico e a centralidade metafísica da Igreja, instaurando uma nova forma de organização social, política e econômica.

Anderson (1985) contribui para essa discussão ao evidenciar que a transição do feudalismo ao capitalismo não se deu de forma homogênea ou linear, mas foi marcada por diferentes formas de dominação política e por estratégias específicas adotadas pelos Estados nacionais para gerir as contradições sociais e econômicas daquele período. Nesse contexto, o Estado absolutista configura-se como uma forma histórica de centralização do poder, caracterizado pela “constituição de uma máquina administrativa permanente, especializada e profissionalizada, pela formação de um sistema militar nacional e pela consolidação de uma política fiscal contínua” (Anderson, 1985, p. 33).

Esse fortalecimento do aparato estatal, ainda durante o antigo regime, foi fundamental para criar as condições políticas necessárias ao desenvolvimento capitalista, incluindo a centralização de poderes e a normalização de práticas sociais, entre elas a educação – a escola.

Nesse sentido, Kosik (1976), explica que a sociedade capitalista promoveu uma nova metafísica – “da razão e da cultura” – fundamentada na exaltação da individualidade, da racionalidade instrumental, da experiência empírica e da meritocracia. Essa ideologia serviu de base para o pensamento liberal e conservador, uma vez que em sua urdidura teceu mecanismos para ocultar as contradições estruturais do capitalismo e neutralizar o caráter revolucionário da luta de classes, que permanece como força motriz das transformações sociais.

Dessa maneira, a ascensão da burguesia, portanto, pode ser compreendida como um processo revolucionário no sentido histórico, ao romper com o modelo feudal e edificar uma nova estrutura de produção e de sociabilidade, assentada na liberdade de mercado e na

sacralização da propriedade privada. No entanto, essa mesma classe, uma vez instalada no poder, com a promessa dos ideais de igualdade, da liberdade e da fraternidade, passou a instrumentalizar o Estado como mecanismo de reprodução de sua hegemonia econômica e ideológica; condição que inviabilizou a concretude dos princípios e ideais prometidos.

Nesse contexto, o liberalismo burguês deu origem a uma polarização estrutural entre duas classes antagônicas: a burguesia e o proletariado. A primeira, proprietária dos meios de produção e detentora do poder de dominação; a segunda, desprovida de capital, dispõe apenas de sua força de trabalho, sendo, por isso, submetida à exploração, não obstante, passa a ser a classe que é detentora da força revolucionária. Tais classes se configuram como as forças antagônicas fundamentais do modo de produção capitalista.

Na sociabilidade capitalista, o trabalho é desvinculado de seu papel histórico na constituição do ser social e na produção da vida humana, passando a ser naturalizado como mera atividade de produção e troca – uma mercadoria. Essa concepção abstrata desconsidera a sua dimensão histórica e social, esvaziando seu significado enquanto mediação fundamental no processo de humanização (Marx, 1996).

Dessa forma, o trabalho é esvaziado de sua dimensão ontológica e histórica, sendo reduzido a uma atividade meramente econômica de produção e troca. Marx (2004), na obra *Manuscritos Econômico-Filosóficos*, sinalizava que o trabalho, em sua essência, constitui o meio pelo qual o ser humano se humaniza ao transformar a natureza e a si mesmo; contudo, sob o capitalismo, esse processo é interrompido pela alienação, que transforma o trabalhador em um ser estranho ao produto de sua própria atividade.

Ao aprofundar a crítica, Marx explica como o trabalho torna-se mercadoria, perdendo sua historicidade e aparecendo como uma relação naturalizada. O estudioso Lukács (2003), por sua vez, evidencia que essa alienação culmina na reificação²² das relações sociais, onde o trabalho se converte em função mecânica e fragmentada, desconectada da totalidade da vida humana.

Mészáros (2002) reforça essa análise ao afirmar que a alienação do trabalho sob o capital compromete o próprio processo de autoconstituição do ser social, ao submeter a atividade laboral à lógica destrutiva da acumulação.

²² O conceito de reificação, desenvolvido por Georg Lukács (2003) a partir da crítica marxiana da mercadoria, refere-se ao processo pelo qual as relações sociais entre pessoas assumem a forma de relações entre coisas. Na sociabilidade capitalista, o trabalho e as próprias relações humanas passam a ser percebidos como objetos quantificáveis, regidos pela lógica da mercadoria e da troca. Tal processo decorre da generalização da forma em mercadoria e da alienação do trabalho, produzindo uma consciência reificada na qual as determinações históricas e sociais aparecem como naturais e inevitáveis. A reificação, portanto, constitui mecanismo central na reprodução da hegemonia capitalista, ao obscurecer as relações de dominação e exploração que estruturam a vida social.

Em complemento a essa discussão, recorre-se a Antunes (2009), que destaca que, no capitalismo contemporâneo, o trabalho se apresenta cada vez mais abstrato e desprovido de sentido para o sujeito, intensificando a precarização e a negação de sua função humanizadora. Assim, compreende-se que o capitalismo não apenas se apropria da força de trabalho, mas também obscurece seu papel fundamental na construção histórica do ser humano e de suas relações sociais.

Simultaneamente a esse processo, a reconfiguração do trabalho e da produção, marcada pelo avanço da urbanização e da industrialização, transformou os séculos XVIII e XIX em um campo de disputas sociopolíticas. Intensificaram-se os conflitos de classe, sobretudo entre a burguesia emergente e as demais camadas sociais. Apesar de ter se apresentado como portadora de valores progressistas, a burguesia, ao alcançar seus objetivos políticos e econômicos, afastou-se gradualmente de suas bandeiras fundacionais, reproduzindo as formas tradicionais de dominação sob novas bases institucionais.

A transformação das formas de trabalho, articulada à expansão urbana e à industrialização, reconfigurou a dinâmica social. A cidade industrial tornou-se o espaço da exploração e da resistência. A partir das novas relações produtivas, consolidou-se o proletariado urbano, cuja atuação política passou a tencionar os limites do Estado liberal. As lutas coletivas por direitos sociais e trabalhistas impulsionaram a emergência de uma nova concepção de cidadania – centrada no trabalhador – que questionava a noção restrita de liberdade individual, típica do liberalismo clássico.

Barbano e Cruz (2022, p. 30) complementa essa compreensão, ao afirmar que “é com a ascensão do capitalismo e da burguesia que o trabalho reprodutivo (doméstico e de cuidado) é separado do trabalho produtivo (que gera retorno financeiro)”. Essa separação produz efeitos duradouros, pois o trabalho doméstico, exercido por mulheres, embora essencial à reprodução da força de trabalho e à manutenção da vida social, passa a ser desvalorizado por não gerar remuneração direta. As autoras reforçam, ao afirmarem que, “[...] o trabalho reprodutivo passa a ser exercido exclusivamente pela mulher e, embora este tipo de trabalho seja a base da sociedade [...] torna-se socialmente desvalorizado na cultura capitalista” (Barbano; Cruz, 2022, p. 330).

O advento da industrialização produziu a inserção das mulheres no trabalho produtivo intensificando-o, sobretudo entre as camadas mais pobres, que passaram a integrar o trabalho fabril em condições marcadas por jornadas extenuantes, baixos salários e elevada periculosidade. Esse processo não significou a superação das desigualdades de gênero; ao contrário, consolidou a chamada “dupla jornada de trabalho” (Nogueira, 1990, p. 76), na

medida em que, mesmo inseridas na produção industrial, as mulheres permaneciam responsáveis pelas atividades domésticas e de cuidado. O desenvolvimento do maquinário, na visão marxiana, incorporou toda a família, homens, mulheres e crianças, ao processo produtivo, subordinando o tempo de vida às exigências do capital e reduzindo os espaços de convivência e reprodução da vida social (Nogueira, 1990).

Nesse mesmo contexto, pauta-se em Kergoat (2009) para descrever que a crescente inserção das mulheres no trabalho fabril ocorreu em condições marcadas por longas jornadas, baixos salários e ambientes insalubres. Longe de significar a superação das desigualdades de gênero, esse processo evidenciou a superexploração da força de trabalho feminina, revelando as contradições de um sistema que ampliava a participação das mulheres na produção sem alterar as bases desiguais que estruturavam sua posição social.

Diante dessas condições, as mulheres passaram a participar ativamente de mobilizações e lutas sociais no interior da nascente classe trabalhadora. Entre suas principais reivindicações estavam a redução da jornada de trabalho, melhores condições de trabalho nas fábricas, igualdade salarial e o reconhecimento de direitos sociais e políticos. Essas lutas expressaram não apenas a resistência às formas de exploração presentes no capitalismo industrial, mas também a emergência de demandas por ampliação de direitos e pelo reconhecimento da condição feminina no mundo do trabalho. Nesse processo, evidencia-se que a inserção das mulheres na produção capitalista esteve historicamente acompanhada por processos de organização, contestação e busca por justiça social.

As lutas sociais²³ desse período contribuíram para o surgimento de um Estado Constitucionalista, no qual os direitos sociais passaram a compor o campo de disputa política, configurando uma nova gramática da cidadania, baseada na articulação entre os direitos civis, políticos e sociais. A organização coletiva dos trabalhadores e suas reivindicações contribuíram para o reconhecimento do Estado como espaço legítimo de mediação e regulação, ainda que dentro dos marcos da ordem do Capital (Lyra, 2006). Nessa perspectiva, no interior da lógica capitalista, o Estado se apresenta, ao mesmo tempo, como instrumento de dominação de classe e como instância reguladora dos conflitos sociais que derivam da própria estrutura desigual da sociedade. Esses conflitos, alimentados pela exploração sistemática da classe trabalhadora e pela concentração da riqueza, geram tensões que ameaçam a estabilidade da ordem vigente. Para amortecer tais tensões, o Estado assume a função de mediar os interesses contraditórios, sem, contudo, romper com a lógica de manutenção da hegemonia burguesa.

²³ Exemplos: Movimento sufragista (século XIX); Greve das operárias têxteis de Nova York (1857).

Antunes (2006) aprofunda essa leitura ao corroborar que o trabalho, no interior da sociabilidade capitalista, encontra-se estruturalmente subordinado ao capital. O sistema opera como um metabolismo social orientado pela lógica da valorização do valor, no qual a produção da riqueza social se organiza prioritariamente em função da acumulação, e não do bem-estar coletivo. Nesse processo, intensificam-se a exploração da força de trabalho e a reorganização contínua das estruturas produtivas e sociais, de modo a garantir a reprodução ampliada do capital. Ademais,

O sistema de metabolismo social do capital está diretamente relacionado a divisão social que operou a subordinação estrutural do trabalho ao capital. Sendo o capital uma dinâmica, um modo e meio totalizante e dominante de mediação reprodutiva, articulado com um elenco historicamente específico de estruturas envolvidas institucionalmente, tanto quanto práticas sociais salvaguardadas (Antunes, 2006, p. 23).

No interior desse metabolismo, o Estado, para Antunes (2006) opera como uma das estruturas fundamentais de mediação e reprodução das relações capitalistas, seja pela via normativa, seja por mecanismos coercitivos. Essa configuração assume contornos ainda mais evidentes quando, em seus processos de metamorfose, se observa a ação dos centros de poder político e econômico globais, que impõem diretrizes aos Estados nacionais, subordinando-os aos imperativos do capital internacional. Tais dinâmicas demonstram a articulação entre política e economia para além do território nacional, mas em escala mundial, revelando as assimetrias entre países centrais, periféricos e semiperiféricos, sob uma lógica de dependência estrutural.

O entendimento das transformações no mundo do trabalho deve, portanto, considerar essas determinações mais amplas do capital. A expansão capitalista é, por natureza, contraditória, como nos alerta Kosik (1976), sendo atravessada por crises cíclicas – parciais ou gerais – que exigem reestruturações nas formas de produção, organização do trabalho e institucionalização das relações sociais. Nessas conjunturas, o capital reconfigura-se, mantendo seu núcleo de dominação e reproduzindo as desigualdades que lhes são fulcrais.

Antunes (2006) reitera que, nesses momentos de crise, a reorganização produtiva segue orientada por interesses materiais da classe dominante, frequentemente à revelia de princípios éticos ou coletivos. A consequência é a intensificação da precarização do trabalho, da mercantilização da vida e da redução dos direitos sociais.

Nessa direção, Frigotto (1995, p. 64) explica que

[...] o caráter contraditório do capitalismo, que o leva a crises periódicas e a ciclos abruptos e violentos, como o demonstra Marx ao analisar a natureza do capitalismo e a sociedade capitalista nascente, não advém de algo externo, mas deriva da dominação do capital e exploração do trabalho (Frigotto, 1995, p. 64).

Com base nas análises de Frigotto (1995) e Antunes (2006), as primeiras crises do capital, ocorridas no século XIX, acompanharam o desenvolvimento inicial da Revolução Industrial. Caracterizadas por episódios de superprodução relativa e subconsumo, essas crises evidenciaram a contradição entre a crescente capacidade produtiva e a limitada capacidade de consumo da população trabalhadora, submetida à exploração e à precariedade.

Harvey (1996), explica que, com o avanço do capitalismo imperialista²⁴, no final do século XIX e início do século XX, as crises passaram a se articular com as disputas imperialistas por mercados e recursos naturais. Essa dinâmica contribuiu para o aprofundamento das contradições e para o desencadeamento do primeiro conflito mundial – a Primeira Guerra Mundial²⁵. Conflito que estava para além de um confronto entre nações, mas “uma expressão aguda das contradições estruturais do capitalismo monopolista em sua fase imperialista”, evidenciando como o sistema, ao entrar em crise, “tende a gerar soluções violentas e destrutivas para a superação temporária de seus próprios impasses” (Harvey, 1996, p. 53).

Dentro dessa conjuntura, no campo político, o Estado passou a atuar como mediador entre o capital e o trabalho, buscando garantir a estabilidade social necessária ao funcionamento da economia fordista. Essa configuração estatal, voltada para a regulação econômica e a promoção de políticas de bem-estar social, tornou-se característica dos países capitalistas desenvolvidos nas décadas seguintes, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Contudo, na leitura de marxista e hegeliana, se a burguesia conseguia, em certo grau, superar as crises econômicas, isso ocorria não por sua superação definitiva, mas ampliando as condições para crises ainda mais extensas e destrutivas e, ao mesmo tempo, reduzindo os meios disponíveis para evitá-la (Marx; Engels, 2010, p. 13).

²⁴ As marcas do período anterior à Primeira Guerra Mundial. Os países europeus, notadamente Alemanha, Inglaterra e França, passaram por um crescimento industrial acelerado, resultando em aumento da produção de bens de consumo e da demanda por matérias-primas. Esse crescimento gerou a luta por mercados consumidores, fontes de matérias-primas e rotas comerciais, colocando as grandes potências industriais em confronto direto. Ou seja, constata-se a necessidade do capital, como a expansão dos mercados, o que levou os países a disputar novos espaços – o destino foi as colônias na África, na Ásia e em outras regiões do mundo, esse processo ficou conhecido como Imperialismo. Simultaneamente, o crescimento econômico alimentou também uma corrida armamentista. Os países investiram pesadamente na indústria bélica, aumentando a produção de armas, navios de guerra e munições (Hobsbawm, 1988; 1995).

²⁵ Período da Primeira Guerra Mundial - 28 de julho de 1914 e 11 de novembro de 1918, (Hobsbawm, 1988; 1995).

Nos períodos dos pós-guerra²⁶, tornaram-se evidentes as exigências por uma maior intervenção do Estado na economia, diante da necessidade de reconstrução produtiva, reorganização do trabalho e estabilidade social. Nesse contexto, consolida-se a convergência entre as ideias de John Maynard Keynes (1883-1946) e os princípios produtivos formulados por Henry Ford (1863-1947), configurando o chamado pacto fordista-keynesiano. Gestado nas primeiras décadas do século XX e fortalecido no pós-Segunda Guerra, esse modelo tornou-se hegemônico até a década de 1970, quando passou a apresentar sinais de esgotamento diante de nova crise estrutural do capitalismo.

O regime de acumulação fordista aliado ao modelo estatal keynesiano articulou a produção e o consumo em massa à intervenção estatal. No plano produtivo, estruturou-se a partir da elevação da produtividade, da especialização e da fragmentação das tarefas e da padronização dos processos, conformando uma organização do trabalho voltada à disciplina da força de trabalho e à intensificação da extração de mais-valor. Nessa perspectiva, como assinala Marx (1996, p. 144), “não é o que se faz, mas como, com que meios de trabalho se faz”, sendo os meios de trabalho não apenas mediadores do grau de desenvolvimento da força de trabalho humana, mas também indicadores das condições sociais nas quais se realiza o trabalho. Os meios de trabalho expressam, assim, não apenas o desenvolvimento técnico da produção, mas também as condições sociais sob as quais o trabalho se realiza, de modo que a organização da produção industrial revela aspectos fundamentais da estrutura social em que está inserida.

No caso do fordismo, essa lógica não se limitou à organização interna da fábrica. Conforme analisa Harvey (1996), o modelo fordista implicou uma profunda reconfiguração territorial e social, articulando formas padronizadas de produção e consumo a uma determinada organização espacial das cidades, das regiões e da força de trabalho, ampliando, ao mesmo tempo, a centralidade do Estado como mediador entre capital e trabalho e rearticulando as bases da acumulação e da reprodução social.

A produção em larga escala exigiu a reorganização dos espaços urbanos, a expansão de polos industriais, a formação de periferias operárias e a integração desigual das economias nacionais à divisão internacional do trabalho. Nesse processo, os países centrais consolidaram sua liderança industrial, enquanto regiões periféricas passaram a ser incorporadas sobretudo

²⁶ Consideramos nesta expressão o “período pós-guerras” os dois conflitos – Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), debate presente nas obras de Hobsbawm (1988; 1995).

como fornecedoras de matérias-primas e de força de trabalho barata, reforçando hierarquias econômicas em escala global.

No desenvolvimento do capitalismo, especialmente nos períodos das Guerras Mundiais (I/1914-1918 - II/1939-1945), a participação feminina no mundo do trabalho ampliou-se, tanto pela inserção direta nos conflitos quanto pela ocupação de postos anteriormente destinados aos homens. Contudo, essa ampliação ocorreu de forma desigual, atravessada por relações de classe, raça e condição social. O trabalho de mulheres negras, imigrantes e pobres, frequentemente situado na informalidade e no campo do cuidado, sustentou a inserção das mulheres brancas no trabalho formal, evidenciando a divisão social e sexual do trabalho (Barbano; Cruz, 2022).

A organização dos papéis sociais no âmbito das relações de gênero, no contexto do fordismo, consolidou a ideologia do salário familiar (Sennett, 2006), segundo a qual o homem ocupava a posição de provedor, enquanto às mulheres era atribuída, predominantemente, a responsabilidade pelo trabalho doméstico e de cuidado. Quando inseridas no mercado formal, concentravam-se em ocupações de baixa qualificação e remuneração, marcadas pela segregação ocupacional e pela desigualdade salarial (Hirata; Kergoat, 2007). Nesse contexto, o trabalho reprodutivo, majoritariamente realizado por mulheres, permanece invisibilizado e não remunerado, constituindo-se como base silenciosa da reprodução do capital. Como destaca Saffioti (2013), essa divisão sexual do trabalho opera como mecanismo de superexploração feminina.

Nesse sentido, a mercantilização do cuidado, conforme destaca Hirata (2015a; 2015b), contribui para tornar visível um trabalho historicamente invisibilizado, ao mesmo tempo em que revela as hierarquias que estruturam a organização do trabalho na sociabilidade capitalista. Esse arranjo só se tornou viável com o fortalecimento da intervenção estatal. O Estado assumiu papel ativo na administração macroeconômica, regulando mercados, instituindo legislações trabalhistas e ampliando políticas sociais. Conforme Behring e Boschetti (2024), o fundo público passa a exercer função estratégica na sustentação da produção e na ampliação da proteção social, ainda que o acesso ao bem-estar permanecesse mediado pelo mercado.

O Estado, diga-se, fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção e área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa

intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais (Behring; Boschetti, 2024, p. 89)

Nos países centrais, esse movimento possibilitou a consolidação do chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), uma experiência historicamente situada que ampliou direitos trabalhistas e políticas sociais, embora restrita a determinados contextos e grupos, sem alcançar universalidade plena. Como argumenta Offe (1984), mesmo ampliando direitos sociais, tal modelo operava como estratégia de estabilização das contradições do capital, reafirmando a hegemonia burguesa sob novas formas de regulação.

No interior desse tear histórico, as relações entre Estado, economia e educação passam a se entrecruzar de modo ainda mais estreito. A educação institucionalizada e intencional – a escola moderna – estabelecida no contexto do capitalismo industrial, assumiu função estratégica na formação da força de trabalho e na reprodução das ideologias nacionais²⁷, respondendo às exigências técnicas e políticas do novo regime de acumulação.

Ao Estado coube papel central como planejador e indutor da economia, direcionando investimentos públicos, inicialmente voltados à indústria bélica e, posteriormente, à infraestrutura, à expansão da produção industrial, à mobilização da força de trabalho e à implementação de políticas de emprego e proteção social. Conforme analisa Antunes (2006), esse arranjo possibilitou, sobretudo nos países centrais, a consolidação de um padrão de acumulação assentado na produção e no consumo de massas, mediado por um Estado com forte capacidade reguladora.

O fordismo articulava produção padronizada, divisão técnica rígida do trabalho e disciplinamento da força de trabalho. Tal regime reorganizou não apenas a fábrica, mas o território e a divisão internacional do trabalho. Conforme Harvey (1996), a concentração industrial urbana, a consolidação de periferias operárias e a integração desigual das economias nacionais à dinâmica capitalista mundial redefiniram as hierarquias globais. Países centrais

²⁷ Documentário: Escolarizando o mundo (Black, 2010). O documentário “Escolarizando o Mundo” problematiza os pressupostos implícitos de superioridade cultural que orientam muitos projetos de cooperação e intervenção educacional, os quais, sob o discurso de “ajuda”, propõem a escolarização como via de “salvação” e de acesso a uma vida supostamente melhor. A obra evidencia os limites da educação institucionalizada em cumprir a promessa de superação da pobreza, tanto nos Estados Unidos quanto nos países classificados como “em desenvolvimento”. Ao fazê-lo, questiona concepções hegemônicas de riqueza e pobreza, bem como de conhecimento e ignorância, ao revelar o papel das escolas na deslegitimação dos saberes tradicionais, especialmente aqueles vinculados a práticas agroecológicas sustentáveis. O filme também denuncia os impactos da escolarização na fragmentação das relações familiares e comunitárias e na desvalorização das tradições espirituais ancestrais. Por fim, “Escolarizando o Mundo” convoca à construção de um diálogo intercultural profundo, defendendo que tais sociedades tradicionais não apenas têm o que aprender, mas também possuem conhecimentos fundamentais a compartilhar – saberes que podem ser decisivos para a própria sobrevivência humana diante das crises sociais, ambientais e civilizatórias contemporâneas.

consolidaram sua hegemonia industrial, enquanto as nações periféricas permaneceram subordinadas como fornecedoras de matérias-primas e força de trabalho barata.

Conforme analisam Furtado (1966), Marini (1973) e Fernandes (1976), a inserção dependente da América Latina na divisão internacional do trabalho conforma uma dinâmica de crescimento econômico dissociado da universalização de direitos, mantendo as políticas sociais sob uma lógica seletiva e compensatória (Draibe, 2001). Nesse contexto, o processo de modernização do Brasil se estruturou sob uma lógica conservadora, na qual a expansão capitalista não implicou ruptura com as estruturas de dominação social, mas, ao contrário, contribuiu para sua reprodução.

No contexto brasileiro, essa dinâmica assumiu contornos ainda mais desiguais. Marcado por uma formação social escravocrata e patriarcal, o país estruturou o trabalho feminino sob a intersecção entre gênero, classe e raça. As mulheres negras, em particular, foram historicamente inseridas no trabalho doméstico remunerado e em ocupações precárias, reproduzindo, no processo de industrialização, padrões herdados do pós-abolição (Fernandes, 1976; Saffioti, 1979).

A industrialização brasileira, realizada sob bases dependentes e conservadoras, não rompeu com essa hierarquização estrutural; ao contrário, incorporou a força de trabalho feminina de forma subordinada, ampliando a informalidade, a precarização e a dupla jornada. Nesse sentido, a condição das mulheres no fordismo periférico revela não apenas desigualdades de gênero, mas a articulação entre múltiplas determinações que expressam as contradições da modernização capitalista no país. Tal subordinação não se deu apenas no plano das relações produtivas, mas foi também institucionalmente regulada e legitimada pelo próprio Estado, por meio da legislação trabalhista.

A legislação trabalhista brasileira, desde suas origens, incorporou dispositivos que restringiam a inserção das mulheres no mundo do trabalho, sob o argumento de proteção. Como exemplo, destaca-se o Decreto n.º 21.417-A, de 17 de maio de 1932 (Brasil, 1932), que vedava o trabalho noturno feminino, restrição posteriormente incorporada à Consolidação das Leis do Trabalho²⁸ (CLT), a qual também limitava a atuação das mulheres em atividades consideradas insalubres ou incompatíveis com os papéis socialmente atribuídos ao feminino. Além disso, a redação original da CLT admitia a intervenção do marido na contratação do

²⁸ A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), instituída pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, durante o governo de Getúlio Vargas, reúne e sistematiza a legislação trabalhista brasileira vigente à época, regulamentando as relações entre empregadores e empregados. Sua criação integrou o processo de organização do trabalho no país, estabelecendo direitos e deveres no âmbito laboral. Contudo, em sua formulação original, incorporou dispositivos que refletiam as desigualdades sociais e de gênero presentes na sociedade brasileira, evidenciando seu caráter ao mesmo tempo regulador e limitador das relações de trabalho (Pinsky; Pedro, 2023).

trabalho da mulher e autorizava a redução do salário-mínimo feminino, evidenciando a institucionalização da desigualdade de gênero no campo laboral

No transcorrer da década de 1970, contudo, esse modelo entra em crise. A queda da taxa de lucro, a intensificação da concorrência internacional, a saturação dos mercados internos e as lutas operárias revelaram os limites do regime fordista. A crise do petróleo e o fenômeno da estagflação evidenciaram o esgotamento da capacidade do modelo de sustentar a acumulação (Harvey, 1996). Para o autor, esse processo é assinalado como uma transição no processo de acumulação do capital e se caracteriza pela “Acumulação Flexível”, marcado pela flexibilização produtiva, fragmentação das cadeias globais, subcontratação e adaptação rápida às demandas de mercado. Todo o processo tem como fundamentação ideológica – os princípios neoliberais. Ao conceituar o neoliberalismo, assinala que se trata de uma “teoria das práticas políticas-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional” (Harvey, 2008, p. 12).

A definição apresentada por Harvey (2008) evidencia a centralidade da noção de indivíduo como agente econômico, ou seja, a promoção do bem-estar humano é possível por meio da liberação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais, o que revela um desvio de foco quanto à prioridade do Estado: se antes a centralidade recaía sobre a responsabilidade coletiva e a proteção social, nesse contexto assume o centro a valorização da iniciativa privada, da competitividade e da lógica de mercado, de modo que o bem-estar deixa de ser concebido como resultado de políticas redistributivas amplas e passa a ser associado à capacidade individual de inserção e sucesso no mercado.

Embora apresentada como defesa da liberdade, essa perspectiva neoliberal pressupõe uma reconfiguração do papel do Estado: ele não desaparece, mas é redirecionado para criar e manter a estrutura institucional necessária ao funcionamento do mercado, a fim de garantir a propriedade privada, contratos e estabilidade macroeconômica. Desse modo, a intervenção estatal não é eliminada, mas reorganizada para assegurar as condições de reprodução do capital.

O neoliberalismo é uma linha de pensamento que se sustenta no liberalismo fundamentado na centralidade da propriedade privada e na limitação da intervenção estatal como garantias da liberdade individual. Friedrich Hayek (1899-1992) é o expoente desse pensamento, explicita que a propriedade constitui elemento fundamental de proteção contra a coerção, sendo condição essencial para a autonomia do indivíduo. Contudo, Hayek (1983) reconhece que, nas sociedades modernas, a liberdade não depende exclusivamente da posse

direta de bens, mas do acesso a meios materiais que não estejam sob controle exclusivo de outro agente.

Nessa lógica, defende-se um Estado de Direito que atue de forma restrita e compatível com o funcionamento do mercado, admitindo intervenções estatais apenas quando necessárias à preservação da ordem jurídica e à viabilidade do sistema de livre concorrência. Embora reconheça a atuação governamental em serviços essenciais e infraestrutura, rejeita o controle de preços e quantidades, por considerá-los incompatíveis com a lógica do mercado e potencialmente arbitrários.

Para Antunes (2009), o neoliberalismo não se restringe a um conjunto de políticas econômicas, mas configura-se como projeto de reorganização do capitalismo contemporâneo, gestado em resposta à crise estrutural das décadas de 1970 e 1980. No bojo da crise e seu enfrentamento, a expressão paradigmática de reestruturação produtiva para o autor é o toyotismo, compreendido como a forma organizacional predominante da acumulação flexível, caracterizada pela produção sob demanda, flexibilização das relações de trabalho, intensificação da polivalência e ampliação da terceirização. Longe de significar superação da exploração, esse modelo redefine seus mecanismos, aprofundando a precarização e a fragmentação da classe trabalhadora.

Nesse contexto, o trabalho passa a ser organizado sob padrões mais instáveis, fragmentados e precarizados, marcados pela redução de direitos, ampliação de contratos temporários e enfraquecimento das proteções coletivas. Para Antunes (2018, p. 50) esse processo não se configura como mera modernização das relações laborais, mas como a constituição de uma “nova morfologia do trabalho”, caracterizada pela expansão da informalidade, da subcontratação e da insegurança estrutural. Nessa direção, o autor assinala que “estamos presenciando o advento de novas formas de extração do mais valor também na esfera da produção não material ou imaterial, espaço por excelência dos serviços que foram privatizados durante uma longa fase de vigência do neoliberalismo” (Antunes, 2018, p. 97).

Assim, a precarização não emerge como fenômeno conjuntural, mas como elemento constitutivo da sociabilidade capitalista contemporânea, na medida em que expressa a reconfiguração das formas de exploração do trabalho sob a lógica da acumulação flexível. Nesse cenário, a intensificação da competitividade global impulsiona a flexibilização das relações laborais e desloca para o Estado a função de reordenar suas formas de intervenção, frequentemente orientadas pela redução dos sistemas de proteção social e pela priorização de políticas focalizadas e ajustadas às exigências do mercado.

A reconfiguração do capitalismo contemporâneo, marcada pela acumulação flexível e pela intensificação da precarização do trabalho, articula-se à ascensão do neoliberalismo, cuja racionalidade impõe políticas de austeridade fiscal, desregulamentação e redução dos direitos sociais. Como assinala Chesnais (2012, p. 93), “a austeridade não é um erro de política econômica, mas uma estratégia de classe voltada à defesa da rentabilidade do capital financeiro”.

Nesse cenário, as mulheres são atingidas de forma desproporcional. A precarização do trabalho, a expansão da informalidade e a retração das políticas públicas ampliam a sobrecarga do trabalho reprodutivo e aprofundam a feminização da pobreza. A reorganização neoliberal do Estado – mínimo no campo social e máximo na garantia do capital – intensifica desigualdades estruturais de classe, raça e gênero.

No contexto latino-americano, os princípios neoliberais e a lógica da acumulação flexível foram incorporados em economias marcadas pela dependência estrutural e por profundas desigualdades sociais. A flexibilização produtiva, longe de significar modernização homogênea, ampliou a informalidade e intensificou a precarização do trabalho. Tal dinâmica incide de maneira diferenciada sobre mulheres, sobretudo aquelas pertencentes às classes populares e às populações racializadas, que acumulam inserção laboral precária e sobrecarga do trabalho reprodutivo.

A retração dos investimentos em saúde, educação e assistência social transfere para as famílias e, sobretudo, para as mulheres, responsabilidades anteriormente mediadas pelo Estado, intensificando a dupla jornada de trabalho e produzindo condições concretas de desproteção social, marcadas pela ausência de políticas públicas, pela mercantilização dos serviços e pela sobrecarga e precarização do trabalho reprodutivo não remunerado. Assim, a feminização²⁹ da pobreza no Brasil não se explica apenas pela desigualdade de gênero, mas pela sobreposição histórica de opressões que articulam classe, raça e território.

A reorganização neoliberal do Estado defende uma ideologia que preconiza uma atuação estatal mínima para o campo social e máxima em controle político e repressivo, promovendo o desmonte das políticas de proteção social, de forma a favorecer a livre mobilidade do capital (Antunes, 1999; 2018).

²⁹ Com base em Hirata (2022) compreende-se que o termo ‘feminização da pobreza’ foi difundido por Diana Pearce (1978), ao analisar o crescimento da pobreza entre mulheres, especialmente chefes de família, nos Estados Unidos. A autora evidenciou que desigualdades salariais, responsabilidade exclusiva pelo cuidado e fragilidade das políticas de proteção social contribuíam para a concentração feminina entre os segmentos mais pobres. Posteriormente, o conceito foi ampliado no debate internacional para incluir dimensões estruturais relacionadas à divisão sexual do trabalho, à precarização laboral e às desigualdades de gênero nos países periféricos.

O Estado capitalista neoliberal, frequentemente caracterizado pela retórica do Estado mínimo e pela valorização de sua dimensão empreendedora, representa uma reconfiguração estrutural no modo de funcionamento estatal sob a hegemonia do capital. Longe de significar retração absoluta da intervenção estatal, essa forma de Estado implica redirecionamento de suas funções, priorizando a criação de condições favoráveis à acumulação e à competitividade econômica.

Nessa esteira, Claus Offe (1989), ao analisar as transformações do Estado nas sociedades capitalistas avançadas, argumenta que tais mudanças devem ser compreendidas como respostas estratégicas às exigências estruturais do capital, revelando que a ação estatal tende a ser moldada pela necessidade de assegurar a estabilidade e a reprodução das relações de produção.

Ancorado em Harvey (1996), assinala-se que essas estratégias contribuíram para intensificar as desigualdades estruturais de classe, raça e gênero. Assim, o Estado Neoliberal assume a defesa de abandono das suas funções clássicas de bem-estar social, e centra-se em iniciativas que se voltem à redução dos direitos trabalhistas, ao orientar a promoção de reformas estruturais de austeridade fiscal e à intensificar mecanismos de controle e repressão social. Segundo Claus Offe (1989), essa mutação do Estado reflete a busca por restaurar a lucratividade do capital, diante de crescentes dificuldades econômicas, políticas e sociais. O neoliberalismo configura-se como uma forma de gestão no interior de mais uma crise do capital, marcada pela centralidade do mercado como princípio organizador da vida social e pela adoção de medidas que reordenam a intervenção estatal e as relações sociais, sem, contudo, alterar as bases estruturais do modo de produção capitalista.

A reestruturação produtiva e a consolidação do neoliberalismo, especialmente, aprofundaram processos de precarização do trabalho, marcados pela flexibilização de direitos, ampliação da informalidade, terceirização e intensificação da exploração da força de trabalho feminina. Nesse contexto, as desigualdades de gênero não apenas persistem, mas são reconfiguradas sob novas formas, sobretudo pela sobrecarga do trabalho reprodutivo e pela inserção majoritária das mulheres em ocupações de baixa remuneração e menor proteção social.

Hirata (2022), pondera que as políticas públicas voltadas às mulheres trabalhadoras, quando formuladas sob a lógica fiscal restritiva e orientadas por metas de curto prazo, tendem a assumir caráter compensatório, isto é, buscam mitigar efeitos imediatos da exclusão social sem enfrentar suas determinações estruturais. Diferentemente, políticas estruturantes exigem financiamento estável, integração com a elevação da escolaridade, garantia de permanência e

articulação intersetorial, de modo a incidir sobre as bases materiais que produzem desigualdades de gênero no mundo do trabalho. Assim, a distinção entre políticas compensatórias e estruturantes torna-se central para avaliar o alcance emancipatório de programas educacionais destinados às mulheres em situação de vulnerabilidade.

Esse ideal de Estado é mais uma das facetas da reestruturação do Capital em resposta às suas crises internas, resultando em novos padrões de controle social e de organização do trabalho, cada vez mais subordinados às exigências do mercado globalizado (necessário à sua hegemonia).

Antunes (2006), destaca que, apesar de indicar um certo grau de crescimento econômico, esse período lastreado por ideais economicistas neoliberais foi permeado por sucessivas crises financeiras regionais, como as ocorridas no México, 1994, na Ásia, 1997, na Rússia, 1998, e na Argentina, 2001. Para o autor, tais episódios não constituíram eventos isolados, mas expressões das contradições inerentes ao modelo neoliberal e à intensificação da financeirização da economia. Essas crises anteciparam, em escala ampliada, a crise global de 2008, evidenciando a instabilidade estrutural do capitalismo sob a lógica da acumulação flexível e da desregulamentação dos mercados.

Apesar de indicar momentâneos sinais de crescimento, o período foi marcado por crises financeiras regionais. A literatura indica: México, 1994; Ásia, 1997; Rússia, 1998; e Argentina, 2001. Segundo Antunes (2006), essas tensões revelaram a vulnerabilidade estrutural das economias inseridas na dinâmica neoliberal globalizada. Longe de representar rupturas excepcionais, essas crises evidenciaram os limites do modelo de desregulamentação financeira e anteciparam a crise global de 2008, aprofundando processos de desemprego, precarização e retração das políticas sociais.

A crise de 2008 não foi um acidente episódico do sistema, mas a expressão mais aguda da crise estrutural do capital, evidenciando os limites da financeirização e a incapacidade do capital de encontrar formas estáveis de valorização (Antunes, 2018, p. 41).

A análise do autor revela que as crises no interior do capital, não são ações isoladas ou meramente de cunho financeiro, mas a expressão das contradições estruturais desse processo de financeirização e mundialização da economia.

A financeirização constituiu-se, assim, como uma resposta à crise de rentabilidade do capital produtivo. Caracteriza-se pela expansão do crédito, pela ampliação dos mercados

financeiros, pela multiplicação de ativos fictícios e pela subordinação das economias nacionais às exigências dos fluxos financeiros globais (Chesnais, 1996; Harvey, 2005). Nesse movimento, a valorização do capital passa a ocorrer, em grande medida, por meio da especulação e do endividamento, deslocando-se parcialmente da esfera produtiva.

Nesse cenário, os autores acima referenciados ressaltam que a explosão da bolha imobiliária nos Estados Unidos revelou os limites da expansão do capital fictício e expôs a fragilidade de um modelo sustentado pela especulação e pelo endividamento generalizado. Eles analisam que a resposta dos Estados nacionais no centro do desenvolvimento do Capital evidenciou a natureza do arranjo neoliberal que se caracterizou por intervenções maciças para salvar bancos e instituições financeiras, acompanhadas da imposição de políticas de austeridade às populações. Assim, o Estado mostrou-se mínimo no campo social e máximo na garantia da estabilidade do capital, transferindo os custos da crise à classe trabalhadora.

Conforme analisa Chesnais (1996), a mundialização do capital intensifica a centralidade do capital financeiro na organização da economia global. Harvey (2008) complementa ao demonstrar que a financeirização reconfigura o papel do Estado e das políticas públicas. No mundo do trabalho, Antunes (2009) evidencia que tal processo resulta em precarização estrutural, enquanto, no campo educacional, Ball (2014) aponta a incorporação de métricas de mercado e performatividade, revelando a subsunção da educação à lógica financeira.

Nos países periféricos ao capital, como é o caso do Brasil, os efeitos foram agravados pela dependência estrutural, pela vulnerabilidade externa e pela fragilidade das políticas de proteção social. A retração do crédito, a desaceleração econômica e a adoção de medidas de austeridade intensificaram a precarização do trabalho e aprofundaram desigualdades já históricas. Nesse cenário, as mulheres, especificamente as negras e periféricas, foram atingidas de maneira desproporcional, ampliando-se a feminização da pobreza e a sobrecarga do trabalho reprodutivo não remunerado.

Desse modo, as crises³⁰ no interior do processo de acumulação do capital não configuram, necessariamente, condições de ruptura com a ordem vigente. Ao contrário, as

³⁰ Na entrevista dada por José Paulo Netto, publicada 2011 (Guimarães, Neto, 2011), o professor José Paulo Netto indica que na entrevista concedida a Cátia Corrêa Guimarães, publicada em 2011, José Paulo Netto, fundamentado na tradição marxista e na obra de Karl Marx, afirma que as crises do capitalismo não constituem acontecimentos ocasionais, falhas de gestão ou fenômenos excepcionais. Ao contrário, são manifestações das contradições estruturais inerentes ao modo de produção capitalista, decorrentes da própria dinâmica de acumulação do capital. Nessa perspectiva, as crises integram o processo de reprodução do capitalismo, funcionando como momentos de reorganização do sistema, nos quais se intensificam as disputas em torno da acumulação, da exploração do trabalho e da redefinição do papel do Estado nas políticas econômicas e sociais (Guimarães; Netto, 2011).

crises dos anos de 1929, 1970 e de 2008 não representaram rompimento com a hegemonia capitalista; antes, operaram como momentos de sua recomposição e aprofundamento. Em vez de desestabilizar a lógica dominante, tais crises reafirmaram a centralidade do capital, agora financeirizado, e o reconfiguraram, mais uma vez, como os fios que formam e sustentam a sociabilidade (tecido) contemporânea.

No contexto da financeirização e da acumulação flexível, emergem novas formas de inserção laboral, como a uberização e a pejetização, que aprofundam a precarização estrutural do trabalho. A chamada uberização, é analisada por Antunes (2018), caracteriza-se pela plataformização da atividade laboral, na qual trabalhadores são formalmente apresentados como autônomos ou empreendedores (pejetização³¹), mas permanecem submetidos a rígidos mecanismos de controle e à instabilidade de rendimentos. De modo semelhante, a uberização e ou pejetização transformam trabalhadores em pessoas jurídicas, desconstituindo o vínculo empregatício tradicional e transferindo ao indivíduo os riscos e encargos da atividade econômica.

Essas modalidades revelam a reconfiguração das relações de trabalho sob a lógica neoliberal, marcada pela flexibilização de direitos, pela fragmentação – ou mesmo supressão – da proteção social e pela subordinação da vida laboral às dinâmicas de rentabilidade do capital. Nesse sentido, com base em Antunes (2018), é possível afirmar que o avanço da terceirização constitui uma estratégia central de intensificação da exploração do trabalho e de ampliação da produção de mais-valor. Como destaca o autor:

presas estatais prestadoras de serviços públicos, sem fins lucrativos, com o neoliberalismo, a financeirização e a privatização – essa tríade profundamente poderosa e destrutiva –, ampliou-se num mosaico de trabalhos terceirizados, com maior participação nas cadeias produtivas do valor que direta ou indiretamente incidem no processo de valorização do capital e de geração do mais valor, quer pela agilização do tempo de circulação do capital, quer pela conversão da informação em mercadoria cada vez mais produtiva (Antunes, 2018, p. 199).

A conversão da informação em mercadoria, destacada por Antunes (2018), adquire centralidade no período pandêmico, quando plataformas digitais e serviços mediados por algoritmos ampliam sua presença, consolidando novas formas de exploração do trabalho sob a aparência de autonomia e flexibilidade.

No tempo hodierno, a crise sanitária mundial – emergência de saúde pública internacional – desencadeada em 2020 e declarada pela Organização Mundial da Saúde

³¹ O termo pejetização emerge no debate jurídico-trabalhista brasileiro para designar a prática de contratação de trabalhadores como pessoas jurídicas, com o objetivo de afastar a incidência da legislação trabalhista.

(OMS) como pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid)³² evidenciou as desigualdades estruturais e as fragilidades das cadeias produtivas globais. No mundo do trabalho, essa crise não inaugurou processos como a uberização, a pejotização ou a expansão do trabalho mediado por plataformas digitais; contudo, intensificou essas dinâmicas e ampliou a visibilidade de suas implicações sociais.

Em um cenário de retração econômica e isolamento social, milhões de trabalhadores passaram a depender de plataformas digitais ou de contratos como pessoa jurídica para garantir a renda básica à sobrevivência, frequentemente sem proteção trabalhista ou previdenciária. A crise sanitária evidenciou que tais formas de inserção laboral, apresentadas sob o discurso da autonomia e do empreendedorismo, operam, na prática, como mecanismos de transferência de riscos ao trabalhador, ampliando a instabilidade e a insegurança social. Assim, a pandemia revelou a fragilidade estrutural de um modelo de trabalho flexibilizado, no qual a ausência de garantias coletivas expôs amplos contingentes da classe trabalhadora à vulnerabilidade econômica e sanitária.

Nessa contextura pandêmica, os Estados-nação, mesmo envoltos ao neoliberalismo, assumiram um papel central na gestão da crise, ampliando sua atuação por meio de políticas emergenciais de saúde, proteção social e regulação econômica. Em certa medida, tais intervenções tensionaram o ideário neoliberal ao demandarem maior presença estatal e expansão do gasto público. Contudo, essa atuação não representou uma ruptura com a lógica dominante, mas antes a sua reconfiguração, na medida em que o Estado operou como mediador das contradições do capital, buscando garantir a continuidade da acumulação em um cenário de instabilidade. As respostas estatais foram marcadas por assimetrias, evidenciando desigualdades entre países e no interior das próprias sociedades, o que reforça o caráter não neutro da ação estatal e sua vinculação às dinâmicas estruturais do capitalismo contemporâneo.

Ao problematizar esse momento histórico, observa-se a adoção de medidas que têm como fundamento as ideias keynesianas, quando se verifica a retomada do Estado interventor, como demonstração das contradições do poder invisível do mercado. Verifica-se, no período pandêmico, Estados de todo o mundo interferindo diretamente na economia para garantir o seu funcionamento.

³² A pandemia de covid-19 foi declarada pela OMS em 11 de março de 2020, sendo o status de emergência de saúde pública internacional encerrado em 5 de maio de 2023, quando a organização reconheceu a redução dos níveis de risco global.

Durante a pandemia da SARS-CoV-2 (2020-2023), o Estado brasileiro adotou medidas excepcionais de proteção social, como o Auxílio Emergencial, o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), Poupança Social Digital, o saque extraordinário do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)³³. Embora tenham garantido alguma renda para trabalhadores em situação de vulnerabilidade, tais políticas só se viabilizaram mediante a decretação do Estado de Calamidade Pública³⁴ em 2020, que permitiu a flexibilização temporária das regras fiscais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa excepcionalidade evidencia como o financiamento das políticas sociais no Brasil está submetido a rígidos limites de austeridade, que em situações normais comprimem os investimentos públicos e inviabilizam a ampliação de direitos universais.

Ao mesmo tempo em que a crise sanitária expôs a insuficiência da rede de proteção social brasileira, também demonstrou a centralidade do orçamento público como arena de disputas políticas. O fato de que recursos extraordinários puderam ser mobilizados em curto prazo para a implementação dos auxílios revela que o financiamento não é apenas uma questão de escassez material, mas sobretudo de priorização política. No entanto, o caráter transitório e focalizado dessas medidas reafirma a tendência de um Estado que, sob a lógica neoliberal, aciona políticas compensatórias apenas em momentos de crise aguda, enquanto mantém, no cotidiano, o predomínio das diretrizes fiscais que restringem o gasto social e preservam a estabilidade macroeconômica em favor do capital. No Quadro 3 abaixo, sintetizamos essas intervenções estatais do governo brasileiro no período pandêmico.

³³ O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado pela Lei n.º 5.107/1966 e posteriormente regulamentado pela Lei n.º 8.036/1990, constitui-se como uma poupança compulsória vinculada ao contrato de trabalho. A cada mês, o empregador deve depositar o equivalente a 8% do salário bruto do trabalhador em uma conta individual administrada pela Caixa Econômica Federal. Embora os valores pertençam ao trabalhador, seu saque só é permitido em situações específicas previstas em lei, como demissão sem justa causa, aposentadoria, aquisição da casa própria ou em casos de doenças graves. Além de garantir uma reserva financeira ao trabalhador em momentos de vulnerabilidade, o FGTS cumpre também uma função social mais ampla, uma vez que seus recursos são utilizados pelo Estado para financiar políticas de habitação, saneamento e infraestrutura.

³⁴ O Estado de Calamidade Pública consiste em um instrumento jurídico-administrativo utilizado pelo poder público diante de situações excepcionais, como desastres naturais, crises sanitárias, emergências econômicas ou sociais, que comprometem a capacidade de resposta da administração em condições normais. Quando decretado, permite a adoção de medidas emergenciais, como a flexibilização de regras fiscais e orçamentárias, a agilização de processos de contratação e aquisição de bens e serviços, além da possibilidade de mobilização de recursos extraordinários. Regulamentado, no plano fiscal, pelo artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000) (Brasil, 2000), o reconhecimento da calamidade pública autoriza o Estado a ampliar temporariamente seus gastos, visando enfrentar de forma imediata as situações que colocam em risco a coletividade.

Quadro 3 – Resumo Sintético de iniciativas do governo brasileiro na crise pandêmica Sars-Cov-2 (2020-2021)

Benefício	Público-alvo	Modalidade / Valor
Auxílio Emergencial Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020	Trabalhadores vulneráveis	R\$ 600 mensais (até R\$ 1.200 para mães)
Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego - Medida Provisória n.º 1.045, de 27 de abril de 2021.	Trabalhadores formais	25% a 70% do seguro-desemprego
Poupança Social Digital - Lei n.º 14.075, de 22 de outubro de 2020.	Receptores de benefícios sociais	Conta gratuita e digital facilitada (Caixa Econômica – Caixa Tem)
Saque Emergencial do FGTS	Trabalhadores com saldo no FGTS	1 salário-mínimo
Antecipação do 13º / PIS/PASEP	Aposentados, assistidos, trabalhadores formais	Valores variáveis conforme benefício

Fonte: Autoria própria (2025)³⁵.

As ações do Estado brasileiro reforçam a assertiva de que a política implementada, mesmo em situações de crise, revela que o Estado não se afasta de sua função de sustentação da ordem social vigente, evidenciando os limites estruturais das ações voltadas à redução das desigualdades.

O Auxílio Emergencial foi instituído em abril de 2020, inicialmente no valor de R\$ 600 por até três meses, podendo alcançar R\$ 1.200 no caso de mães chefes de família monoparental. Posteriormente, o benefício foi estendido com parcelas de R\$ 300 (ou R\$ 600 para mães chefes de família), totalizando até quatro parcelas adicionais. Ao final de 2020, havia alcançado cerca de 69,3 milhões de brasileiros, com um montante aproximado de R\$ 288 bilhões pagos, tornando-se a principal política social de enfrentamento aos efeitos econômicos da pandemia (IBGE, 2022).

Outro mecanismo relevante foi o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), criado em 2021, que permitia compensar trabalhadores formais que tiveram redução de jornada e salário. O valor pago correspondia a 25%, 50% ou 70% do seguro-desemprego, conforme o nível de redução acordado, e tinha como objetivo evitar demissões em massa durante o período de crise sanitária.

Também foi instituído o Saque Emergencial do FGTS, autorizado pela MP 946/2020 e posteriormente regulamentado pela Lei n.º 14.075/2020, que possibilitou aos trabalhadores o saque de até um salário-mínimo (R\$ 1.045 à época) de suas contas vinculadas entre junho e dezembro de 2020. Mais de 31,7 milhões de trabalhadores acessaram esse recurso, que serviu como complemento de renda em meio à retração econômica por meio do site gov.br.

³⁵ Dados disponíveis no site do planalto.gov.br.

Por fim, outras medidas complementares foram implementadas, como a antecipação do 13º salário para aposentados e pensionistas do Instituto nacional de Seguridade Social – INSS, a ampliação dos saques do FGTS e a liberação do abono salarial do Programa de Integração Social (PIS) – (criado pela Lei Complementar n.º 7 de setembro de 1970 (Brasil, 1970a) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (criado pela Lei Complementar n.º 8, de 03 de dezembro 1970) (Brasil, 1970b). Além disso, criou-se a chamada Poupança Social Digital (*Caixa TEM*), destinada ao depósito de benefícios como o Auxílio Emergencial, permitindo movimentações gratuitas e facilitando o acesso de milhões de famílias vulneráveis ao sistema financeiro.

Também se faz presente nessa realidade hodierna, a crise energética e inflacionária decorrente das tensões geopolíticas atuais. Esses indicadores revelam novas facetas das crises cíclicas do sistema capitalista.

Em suma, o Estado, nomeado capitalista, modelado nos princípios liberais que fundamentaram a revolução burguesa, se apresenta sob a aparência de um ente desenvolvimentista e regulador que atua para a manutenção da ordem social vigente e da reprodução das relações de dominação de classe. Em sua organicidade, se processou um conjunto de regras disciplinares à vida coletiva considerando a transição do estado de natureza para uma sociedade pautada pela chamada liberdade regulada (Kosik, 1976).

Sob o lastro do pensamento de base marxista, é possível afirmar que o Estado constitui uma elaboração histórica. No interior da sociabilidade capitalista, ele não se apresenta como instrumento de emancipação universal, mas como expressão das relações de dominação de classe, operando como aparelho político que assegura a reprodução dos interesses da burguesia. Nesse contexto, o Estado atua tanto por meio de mecanismos coercitivos quanto por instrumentos regulatórios e desenvolvimentistas, orientados para a manutenção da ordem social necessária à reprodução do capital e de sua hegemonia.

A superação dessa forma histórica de organização estatal, segundo a tradição marxista, pressupõe um processo consciente de transformação das relações sociais, orientado para a superação da divisão social de classes. Esse processo se vincula à construção de uma sociedade comunista, na qual a produção material se organize coletivamente e sua distribuição se realize de forma igualitária e universal.

O Estado capitalista é compreendido, na tradição marxista, como uma instituição histórica e transitória, destinada a desaparecer com a superação da sociedade capitalista e a edificação de um projeto social sem classes. Nesse sentido, as crises cíclicas do capitalismo, longe de se configurarem como eventos acidentais, constituem momentos essenciais para a

reprodução e transformação do próprio sistema (Netto, 1997)³⁶. Essas crises evidenciam as contradições entre a produção socializada e a apropriação privada dos resultados do trabalho humano, bem como a instabilidade inerente ao processo de acumulação do capital.

A análise histórica dessas crises torna-se, portanto, fundamental para compreender as dinâmicas do capitalismo e suas possibilidades de transformação, assim como as diferentes estratégias mobilizadas pelo próprio capital para assegurar sua continuidade. Entre essas estratégias destacam-se as reconfigurações do papel do Estado e das políticas públicas, que passam a operar como mecanismos de regulação das tensões sociais produzidas pelas crises do sistema. No período recente, tais reconfigurações têm se expressado na consolidação do neoliberalismo, cuja racionalidade redefine as funções estatais, promove a flexibilização das relações de trabalho e reorganiza as políticas sociais segundo a lógica da eficiência econômica e da redução da intervenção estatal.

Utilizando-se das análises de Sennett (2006, p. 76-77), ao refletir acerca da cultura do capitalismo na contemporaneidade, a luz dos princípios neoliberais, é possível evidenciar como a lógica da flexibilização, da fragmentação do tempo e da obsolescência das trajetórias profissionais produz um espectro da “inutilidade” que assombra trabalhadores e trabalhadoras e redefine o papel do Estado.

As desigualdades sociais são vetores às vulnerabilidades sociais e quando as situamos dentro das relações entrelaçadas no Estado, no trabalho, na educação, na economia, não há como as restringir às fronteiras nacionais; elas estão intrinsecamente vinculadas à lógica da hegemonia do capital em escala global. Conforme apontam as postulações de Ianni (1996) o desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo produz a concentração da riqueza e do poder político nos países centrais, ao mesmo tempo em que destina aos países periféricos papéis subordinados na divisão internacional do trabalho. Assim, o Brasil, localizado na periferia do sistema, estrutura-se de forma a manter a reprodução ampliada do capital global, especializando-se em exportação de commodities, exploração de recursos naturais e fornecimento de mão de obra barata.

No contexto mundial e brasileiro, tal diagnóstico encontra ressonância na territorialização das desigualdades sociais, e, em se tratando das mulheres, em sua maioria negras, pertencentes aos povos originários, quilombolas e ribeirinhas, ocupam postos de

³⁶ Palestra proferida por João Paulo Netto, intitulada “Relendo a Teoria Marxista da História”, no IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” realizada na Unicamp. A transcrição da palestra é um dos textos que consta nos Anais do Evento (Netto, 1998).

trabalho precarizados, informais e de baixa remuneração. A promessa de mobilidade, tão presente no discurso do Capital no regime de acumulação flexível, é substituída pela vivência concreta da instabilidade e pela dificuldade em construir uma narrativa de vida duradoura, marcada por direitos garantidos e pertencimento social. Assim, a interpretação dos pesquisadores que discutem a relação trabalho e educação na sociabilidade do capital, permite compreender que o Estado, na trama do capitalismo hodierno, não apenas cria formas de exclusão, mas também reforça desigualdades históricas de gênero, raça e território, reproduzindo e aprofundando as assimetrias que estruturam o Estado brasileiro desde sua formação.

A crítica marxista também provoca outras reflexões acerca do Estado no interior da lógica capitalista, que demanda uma compreensão que vai além da concepção tradicional de aparelho repressivo e determinista de sustentação da hegemonia da classe burguesa. Dessa forma, incluímos ao debate a perspectiva de entendimento gramsciano – de Estado ampliado – ao articular sociedade civil e sociedade política como esferas complementares e ao revelar que o exercício do poder pela classe dominante se realiza não apenas pela força, mas, sobretudo, pelo consenso.

Nesse sentido, a dominação burguesa é sustentada pela construção de uma hegemonia que naturaliza seus interesses e os tornam predominantes no imaginário coletivo. O pensamento gramsciano, como assinala Lyra (2006), consiste justamente em demonstrar que a hegemonia é construída cotidianamente, por meio de instituições que moldam valores, crenças e visões de mundo. Assim, prosseguimos a nossa discussão.

2.2 ESTADO AMPLIADO E HEGEMONIA: BASES GRAMSCIANAS DE ANÁLISE

O Estado constitui uma construção histórica e intencional. No âmbito do pensamento marxista, o Estado burguês é compreendido a partir de sua vinculação aos princípios do liberalismo e à consolidação da hegemonia do capital. Nessa perspectiva, assume caráter predominantemente coercitivo, atuando na regulação dos conflitos sociais com vistas à manutenção da ordem vigente e à reprodução das relações de dominação de classe.

Toma-se como referência os estudos de Lyra (2006), fundamentados, sobretudo, nas obras de Antônio Gramsci, a obra de Maquiavel, *A política e o Estado moderno* e *Cadernos do cárcere*. Na interpretação do autor, o conceito de Estado ampliado emerge da problematização do Estado restrito, compreendido como instância predominantemente coercitiva e reguladora. Essa elaboração insere-se no terreno da luta pela hegemonia, que se

realiza na práxis, uma vez que as relações sociais sob a égide do capital são marcadas por contradições. Nesse contexto, no interior das relações de dominação, coexistem forças contra hegemônicas que tensionam a ordem vigente e produzem alternativas políticas de caráter estratégico e democrático e faz revelar o caráter disputado e não homogêneo do Estado.

Harvey (1996, p. 122) ao citar o conceito de Estado Ampliado em Gramsci a partir de uma de suas obras o ensaio intitulado *Americanismo e fordismo*, o faz para explicar a coesão das ideias do keynesianismo com o pacto fordista. Harvey (1996), entende que Gramsci entendia que o fordismo estava além da dimensão econômica dentro do contexto de extração da mais valia relativa.

Harvey (1996) interpreta o fordismo como mais que um regime produtivo, configurando-se como uma forma de organização social com profunda dimensão política. Nesse sentido, opera como um projeto de conformação de subjetividades, voltado à constituição de um tipo de sujeito adequado à sociabilidade do capital. A sustentação desse modelo repousa na articulação entre produção e consumo em massa, estratégia que visa à estabilização do capitalismo e que, para se efetivar, exige o controle sobre os modos de vida da classe trabalhadora. Desse modo, consolida-se um ideário normativo que padroniza práticas de consumo e regula dimensões sociais, culturais e sexuais (de homens e mulheres) em consonância com os interesses do capital.

Ancorado no pensamento gramsciano, essa dinâmica pode ser compreendida como expressão da hegemonia, na medida em que a dominação capitalista se realiza não apenas pela coerção, mas pela produção do consenso. Nesse sentido, a sociabilidade fordista analisada por Harvey (1996) integra um projeto hegemônico que, ao difundir padrões de consumo e modos de vida, conforme subjetividades, assegura a adesão à ordem vigente.

A relação entre trabalho e hegemonia se expressa no modo como o capitalismo organiza e naturaliza determinadas formas de trabalho e de exploração, fazendo com que os trabalhadores aceitem, sua própria condição como padrão, naturalizada e inevitável. Gramsci (2000) alerta, que isso ocorre não só pela dominação direta, mas porque as ideias dominantes moldam o senso comum e os valores da classe trabalhadora.

Nesse sentido, a hegemonia é a forma pela qual uma classe dominante exerce liderança e direção moral, intelectual e política sobre a sociedade como um todo; e não apenas o domínio econômico. Ela se estabelece por meio da criação de consensos, valores e ideologias que naturalizam a ordem vigente, ou seja, “a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como domínio e como “direção intelectual e moral” (Gramsci, 2000, p. 70). O trabalhador sob hegemonia burguesa tende a consentir com a exploração,

aceitando as condições impostas, muitas vezes por meio da educação, da mídia e das próprias estruturas sindicais domesticadas.

Diante desse entendimento, na edificação da hegemonia na sociedade capitalista, o Estado não atua de forma isolada na articulação com o capital para o exercício da dominação. Sua atuação se realiza por meio de um conjunto de aparelhos que compõem essa estrutura, entre os quais se destacam a educação (na forma escolarizada), os meios de comunicação, a religião, a família e os intelectuais orgânicos da classe dominante. Tais instâncias desempenham papel fundamental na manutenção do domínio ideológico, na medida em que operam na produção de valores, normas e visões de mundo. É por meio delas que a classe dominante consolida sua hegemonia, exercendo direção moral e intelectual e legitimando sua posição de poder sem recorrer, necessariamente, à coerção direta.

Nessa perspectiva, a defesa do fim do Estado no pensamento marxista refere-se à superação do Estado burguês, de caráter opressor, próprio da sociabilidade capitalista. Conforme Lyra (2006), tal formulação não implica a extinção da organização estatal nem da regulação social, o que equivaleria à negação das próprias condições de vida em sociedade, mas à superação de sua forma histórica determinada.

É nesse horizonte que a concepção de Estado Ampliado formulada por Antônio Gramsci desloca a análise, ao compreender o Estado como a articulação entre sociedade política (ou Estado em sentido estrito) e sociedade civil, espaço privilegiado da produção do consenso. Como sintetiza o autor:

Podem-se fixar dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico (Gramsci, 2000, p. 20).

À luz dessa concepção, o “fim do Estado”³⁷ refere-se à superação de sua dimensão exclusivamente coercitiva, na medida em que a direção da sociedade passa a ser tensionada pela atuação da sociedade civil, por meio de processos ético-políticos sustentados na construção do consenso e da hegemonia. Nessa perspectiva, dissolve-se a ideia de um Estado apartado da sociedade, evidenciando seu caráter histórico, relacional e disputado. Tal formulação gramsciana, especialmente no que concerne ao papel da sociedade civil, projeta

³⁷ Grifos da autora para destacar que o fim do Estado é um processo de transformação (em evolução).

desdobramentos relevantes no campo das ciências humanas e sociais, dentre os quais se destaca a educação como espaço estratégico de produção e disputa de hegemonia.

Para Gramsci (1981, p. 50) a hegemonia pode ser definida como capacidade que uma classe possui de – aliada a outras classes ou frações de classe – conquistar sustentar e expandir sua esfera de liderança sobre a sociedade em sua totalidade e, dinamicamente, ajustar a vida social, econômica e cultural, igualmente, as instituições responsáveis pela educação, pela religiosidade, entre outras do seu domínio aos interesses que lhes são favoráveis em poder político.

Com efeito, a hegemonia se expressa em facetas como “o princípio de unificação dos grupos dominantes e, ao mesmo tempo, como princípio de disfarce do domínio de classe”. Simetricamente, no bloco revolucionário a “[...] hegemonia indica a transformação política, para além do todo particularismo e corporativismo, do interesse da classe operária em interesse geral de todos os explorados” (Gramsci, 1981, p. 55).

Essas facetas se expressam nas múltiplas relações sociais e alimentam a luta pela hegemonia que exige na sua manutenção, pelo Estado, alternância ou simultaneidade, no exercício do poder e liderança, pois dela participam a sociedade civil organizada como agentes de poder.

A ampliação do poder e da atuação do Estado não se limita ao exercício da coerção por meio de seus aparelhos repressivos. O Estado se expressa na articulação entre sociedade política e sociedade civil, combinando coerção e consenso como formas de manutenção da hegemonia.

Nesse contexto, o Estado capitalista atua de maneira estratégica na organização da formação para o trabalho, intervindo na economia e nas políticas sociais como forma de garantir a reprodução das condições necessárias ao capital. A implementação de políticas públicas nas áreas sociais, tais como a saúde, o transporte, a habitação e, especialmente, a educação e a qualificação profissional, tem como objetivo não apenas assegurar a sobrevivência das classes subalternas, mas também integrá-las funcionalmente ao sistema produtivo.

Essas ações, muitas vezes apresentadas como neutras ou voltadas ao bem comum, operam, na realidade, como mecanismos de construção da hegemonia burguesa, moldando subjetividades e direcionando a formação para o trabalho segundo os interesses do bloco histórico dominante.

Assim, para que se produza uma ruptura real com a ordem capitalista, não basta a tomada do aparelho coercitivo do Estado – como propuseram algumas vertentes

revolucionárias. Torna-se indispensável um processo que envolve disputas, sendo essas últimas, no seio da sociedade civil, com o objetivo de construir uma nova hegemonia – a socialista – que seja capaz de reorganizar não apenas as estruturas materiais da sociedade, mas também os sentidos e significados que a sustentam.

No entanto, o pensamento gramsciano ressalta que o Estado não é só um sistema de regulação e coerção, mas, um complexo de sistemas que congrega instituições que articula sociedade política e sociedade civil, operando por meio da combinação entre força e consenso. É o que Gramsci (1981; 2000) denomina de Estado Ampliado em que a hegemonia se dá pelo consenso entre as forças, prevalecendo uma delas.

Nesse arranjo, a formação para o trabalho no domínio do Capital – compreendida aqui como uma educação programada (a educação escolar) – constitui um dos mecanismos por meio dos quais a hegemonia da classe dominante se consolida, ao produzir sujeitos adaptados às exigências dos seus interesses, moldando suas consciências, comportamentos e aspirações; na sociedade hegemônica, a educação tem sido usada para atender aos interesses econômicos, logo, está a serviço da produção, reprodução e acumulação do Capital.

Neste ponto, a crítica ao modelo capitalista torna-se mais pujante ao articular o pensamento de Gramsci (1981; 2000) – a teorização do Estado Ampliado – e possibilidade de por meio da ampliação da participação popular na esfera política, na perspectiva de subverter as formas tradicionais de dominação se abre uma perspectiva de um campo contraditório, passível de disputa e transformação a partir das lutas sociais. O pensamento gramsciano apresenta na verdade, uma estratégia de ruptura com a hegemonia burguesa e de construção de um novo projeto societário.

As teorizações marxistas e gramscianas sobre o papel do Estado na análise das políticas públicas sociais, com ênfase nas mulheres, no contexto da realidade brasileira, oferecem fundamentos importantes para a compreensão da formação social do país. Essas abordagens permitem desvelar a articulação entre Estado, política, educação e formação para o trabalho como dimensões estruturantes na construção de um projeto societário.

Nessa direção, tais referenciais fundamentam a análise da agenda das políticas públicas sociais, especialmente no campo educacional, com destaque para a formação profissional e, de modo mais específico, para as políticas de formação para o trabalho destinadas às mulheres.

A concepção gramsciana de Estado Ampliado oferece fundamentos analíticos fundamentais para compreender, no contexto brasileiro, a participação articulada entre Estado e sociedade civil na construção das políticas educacionais, entre elas, a educação profissional.

Sob essa perspectiva, não é possível discutir a formação para o trabalho sem apreender o papel do Estado como categoria central nos processos de formulação e implementação das políticas públicas.

A compreensão do Estado como instância simultaneamente coercitiva e reguladora, própria das sociedades capitalistas, articulada à noção gramsciana de Estado Ampliado, fornece bases teóricas relevantes para a análise da formação social brasileira. Esses aportes permitem evidenciar como o Estado brasileiro atuou – e ainda atua – na organização política, econômica e social, especialmente no campo das políticas de educação e formação para o trabalho.

Ao adotar essa perspectiva, torna-se possível analisar criticamente a atuação estatal na profissionalização das mulheres, reconhecendo que, historicamente, suas ações têm refletido influências de ideal econômico e reproduzido relações de poder, de negação, de desigualdades de gênero, de classe, de raça/etnia e de território, bem como processos de exclusão social. Nesse sentido, a concepção gramsciana de Estado como espaço de disputa entre hegemonia e contra hegemonia constitui um referencial teórico-metodológico que permite interpretar tanto a formação do Estado brasileiro quanto suas expressões nas políticas públicas educacionais, com ênfase na formação para o trabalho, aqui compreendida como educação profissional.

A compreensão do Estado, sob a ótica do materialismo histórico e dialético, permite desvelar sua dupla face: enquanto instrumento de coerção, organiza e reproduz a dominação de classe; enquanto espaço ampliado, é atravessado por disputas de hegemonia no interior da sociedade civil. A teorização gramsciana do Estado Ampliado, ao integrar sociedade política e sociedade civil, amplia nossa capacidade de interpretar as formas sutis e estruturais de dominação, especialmente na educação e nas políticas de formação para o trabalho, historicamente direcionadas à adaptação da força de trabalho e à manutenção das hierarquias sociais – entre elas, as de gênero.

Nesse sentido, a estruturação das políticas públicas voltadas à educação profissional das mulheres – como o PMM – revela a presença de uma lógica de Estado que, hodiernamente, ainda que se apresente como inclusiva, é profundamente marcada por contradições e subordinada aos interesses do capital. A reprodução da desigualdade, sob formas modernas de "inclusão limitada" nos termos do pensamento da pesquisadora Kuenzer (1997; 2000; 2005; 2017), evidencia que as transformações reais não ocorrem apenas pela via institucional nem por atos pontuais de ampliação de acesso, mas exigem uma práxis política fundamentada na crítica, na organização coletiva e na disputa por novos projetos societários.

O entendimento é de que a superação da lógica do Estado regulador e reprodutor de desigualdades passa pela conquista da hegemonia na sociedade civil, pela radicalização da democracia e pela construção de uma educação orientada pela emancipação humana.

Ao tratar da relação Estado, educação, trabalho e hegemonia, Gramsci (1981), dá centralidade ao trabalho como mediação pedagógica na formação da consciência – um dos vetores do processo de emancipação. Ao mesmo tempo, denuncia a hegemonia burguesa que impõe uma concepção utilitarista e acrítica da atividade laboral.

Analiticamente, o pensamento marxista e o gramsciano acerca da relação Estado, trabalho, educação contribui para compreender que a inserção da mulher no mercado de trabalho, sob o domínio do Capital, não significou, necessariamente, emancipação plena, mas ocorreu no interior das reconfigurações sociais que consolidaram a hegemonia do capitalismo e sob a permanência histórica da divisão sexual do trabalho.

Ao ancorar-se no pensamento gramsciano, o processo é compreendido como parte da dinâmica de reprodução da hegemonia, na qual as transformações econômicas não eliminam as desigualdades estruturais, mas as reorganizam sob novas formas, articulando coerção e consenso. A ampliação da presença feminina no mercado de trabalho, especialmente em contextos marcados pelos processos de globalização, terceirização e informalização, revela como o bloco histórico dominante reacomoda as relações de gênero para garantir a continuidade da acumulação capitalista, mantendo a sobrecarga do trabalho reprodutivo como fundamento invisibilizado da produção.

Nesse contexto, a precarização contemporânea não constitui um desvio, mas um mecanismo funcional à sociabilidade do capital. Essa compreensão reforça a necessidade de políticas públicas que não apenas ampliem o acesso formal ao trabalho, mas que atuem de forma estrutural sobre as bases materiais e ideológicas que sustentam a desigualdade de gênero, tensionando a hegemonia vigente e possibilitando a construção de um novo projeto societário.

Portanto, um estudo que se centre em políticas públicas de educação e formação para o trabalho articulado às questões de gênero, exige que seja abordado como um processo histórico, contraditório e coletivo, que requer o entrelaçamento das lutas populares com os espaços institucionais, buscando compreender as tramas da dominação de classe e identificar as possibilidades que possam rompê-las e entremear uma nova trama à construção de uma sociedade justa, igualitária e uma educação humana e integral – uma formação omnilateral e ou politécnica.

2.3 A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E AS IMPLICAÇÕES À EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO AO TRABALHO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

A formação do Estado brasileiro e de suas políticas educacionais, incluindo a formação para o trabalho, pode ser compreendida como uma tecelagem histórica, na qual os fios do trabalho, do poder e da educação se entrelaçam sob a lógica da reprodução social do capital. Nesse tear, a formação para o trabalho, institucionalizada como Educação Profissional (EP)³⁸, foi sendo urdida de forma desigual: ora como instrumento de controle social, ora como promessa de inclusão, mas, predominantemente, como expressão da dualidade inscrita na divisão social do trabalho sob a égide do capital. A leitura dessa trama exige atenção aos fios invisibilizados; a realidade aparente, conforme Kosik (1976), que sustentam a estrutura social brasileira.

Nessa direção, o debate sobre formação para o trabalho requer o reconhecimento das múltiplas determinações históricas que atravessam a constituição e a atuação do Estado, a dinâmica do capital e as condições da classe trabalhadora no acesso à educação. Desvelar essa trama é condição para compreender os sentidos atribuídos à Educação Profissional ao longo do tempo e suas funções no interior das relações sociais capitalistas.

A compreensão da formação social brasileira pode ser inicialmente situada a partir das contribuições de Bomfim (1905)³⁹, que, ao romper com interpretações de base racialista, atribui os chamados “males de origem”⁴⁰ da América Latina ao caráter predatório da colonização e à constituição de elites dissociadas dos interesses coletivos. Ainda que anterior às formulações marxistas, sua leitura antecipa a compreensão de que o atraso e as desigualdades são historicamente produzidos.

³⁸ Para fins analíticos, distingue-se Educação Profissional (EP) de Educação Profissional e Tecnológica (EPT). A Educação Profissional (EP) é compreendida em sentido amplo, referindo-se à formação para o trabalho em seus diferentes níveis e modalidades. No contexto brasileiro, essa terminologia foi institucionalmente utilizada, por exemplo, no Decreto n.º 2.208/1997, que organizou a política de educação profissional no país sob essa denominação. Por sua vez, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) expressa uma configuração histórica específica dessa formação, consolidada a partir das mudanças normativas e institucionais dos anos 2000, especialmente desde 2004, no contexto de reestruturação da política educacional e de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Manfredi, 2002; 2016).

³⁹ O livro de Manuel Bomfim (1905), *A América Latina: males de origem*, publicada originalmente em 1905, insere-se no contexto do pensamento social latino-americano do início do século XX, marcado pela predominância de interpretações racialistas e deterministas acerca do atraso das sociedades periféricas. Em contraposição a essas perspectivas, o autor propõe uma leitura crítica ao atribuir os problemas históricos da América Latina ao caráter predatório da colonização ibérica e à formação de elites parasitárias, desvinculadas dos interesses coletivos. Embora não se situe no campo do marxismo e não seja amplamente mobilizada no debate contemporâneo, a obra foi utilizada na pesquisa de mestrado da autora, constituindo referência importante para a compreensão das raízes históricas das desigualdades estruturais na América Latina, ao evidenciar seu caráter socialmente produzido.

⁴⁰ Grifo da autora, com destaque à expressão “males de origem” conforme utilizada por Bomfim (1905).

Essa perspectiva dialoga com as interpretações clássicas da formação do Estado brasileiro produzidas por: Caio Prado Júnior (1942), ao evidenciar o sentido da colonização voltado para o mercado externo; Fernandes (1976), ao analisar a consolidação de um capitalismo dependente marcado pela permanência de estruturas de dominação; Ianni (1971; 1975), ao destacar o papel do Estado na mediação dessas contradições; e Oliveira (; 2003), ao criticar a noção de dualismo e demonstrar que o chamado “atraso”⁴¹ integra o próprio desenvolvimento capitalista. Em conjunto, essas interpretações permitem compreender o Estado brasileiro como expressão dessas determinações históricas, cuja atuação se insere nas disputas entre classes e projetos societários.

A formação do Estado brasileiro evidencia que a transição da ordem escravocrata para o capitalismo não representou uma ruptura estrutural com os fundamentos da dominação de classe: colonialismo, escravismo, patrimonialismo e patriarcalismo; mas um processo de reacomodação histórica sob novas bases institucionais. Tal reconfiguração preservou a subalternização da maioria da população à lógica da acumulação capitalista dependente, reafirmando e atualizando desigualdades no interior do Estado nacional.

Esta análise orienta-se pela articulação entre capital, trabalho e Estado, tomada como eixo estruturante das mediações que conformam as relações sociais, com base em Antunes (2001). Essa articulação é apreendida como uma totalidade concreta, na qual essas dimensões se constituem de forma indissociável e contraditória, conforme problematiza Kosik (1976), ao evidenciar a unidade entre essência e aparência no interior do materialismo histórico-dialético.

Nessa direção, a formação social e política do Estado brasileiro inscreve-se em um processo histórico marcado por desigualdades estruturais, forjado pela colonização, pela escravidão, pelo patriarcalismo e pela inserção subordinada ao capital em escala mundial. É nesse horizonte que se impõe a análise dos nexos entre o campo educacional brasileiro – particularmente a formação profissional – e a racionalidade hegemônica que orienta sua constituição.

No campo das Ciências Humanas e Sociais, autores como Saviani (2007) e Manfredi (2002; 2016) demonstram que as práticas formativas acompanham as práticas sociais voltadas à produção da vida. Homens e mulheres, ao produzirem sua existência, têm no trabalho a atividade fundante da sociabilidade.

Saviani (2007), ao refletir sobre a relação trabalho e educação na sociabilidade capitalista afirma que a educação deixa de ser prática social integrada à vida e ao trabalho e

⁴¹ Grifo da autora.

passa a operar como mecanismo de regulação social e de preparação diferenciada da força de trabalho, em consonância com as necessidades do Estado e do modelo de desenvolvimento em cada período histórico.

Manfredi (2002; 2016) ao situar esse debate na materialidade brasileira, destaca que, nas sociedades originárias, o preparo para o trabalho integrava-se às práticas de socialização e transmissão cultural, sem separação entre aprender, produzir e viver. Com a constituição do Estado brasileiro, a educação passa a assumir caráter institucional e normativo, subordinando-se, progressivamente, aos projetos políticos e econômicos das classes dominantes.

Essas formulações, articuladas ao processo de mundialização do capital (Chesnais, 1996), evidenciam a inserção dependente do Brasil no capitalismo global. Essa dinâmica, conforme Sawaya (2006), sustenta-se por uma subordinação consentida⁴², também discutida por Fernandes (1975) e Ianni (1992; 1996), na qual frações hegemônicas internas contribuem para a manutenção da dependência.

Nessa direção, a dominação opera não apenas pela coerção, mas também pelo consentimento simbólico, conforme Bourdieu (1998), ao naturalizar desigualdades e legitimar hierarquias sociais. Seus efeitos incidem de forma desigual sobre grupos historicamente marginalizados, como pessoas negras, trabalhadores(as), povos originários e imigrantes, cujas condições materiais reforçam processos de exclusão.

As análises de Saviani (2007), Manfredi (2002; 2016), juntamente as de Kuenzer (2000; 2005), Ramos (2014) e Moura (2016), contribuem ao debate por problematizarem a relação entre educação e trabalho na sociabilidade do capital e evidenciarem que a EP no Brasil se constitui como campo de disputas, atravessado por projetos distintos, mas tensionado pela lógica de reprodução do capital.

Com base nas referências acima citadas, afirma-se que a educação brasileira se estrutura de forma dual, em consonância com a divisão social do trabalho. A essa dualidade soma-se a dimensão sexual, conforme Hirata e Kergoat (2007) e Saffioti (1992) – as desigualdades de gênero também atravessam a relação entre educação e trabalho – e nessa

⁴² O conceito de subordinação consentida, tal como mobilizado por Rubens Sawaya (2006), refere-se ao processo pelo qual as elites econômicas e políticas dos países periféricos aderem, de forma ativa e estratégica, às diretrizes do capital internacional, internalizando seus interesses como se fossem projetos nacionais. Diferentemente de uma dominação meramente imposta de fora para dentro, trata-se de uma dinâmica na qual a própria classe dominante interna opera como mediadora da dependência, legitimando políticas de ajuste, abertura comercial e financeirização sob o discurso da modernização, da eficiência e da inserção competitiva na economia global. Essa leitura dialoga com a tradição da teoria da dependência e com autores como Octávio Ianni, ao evidenciar que a subordinação não se sustenta apenas pela coerção externa, mas pelo consentimento ativo das frações hegemônicas internas, que reproduzem e aprofundam a inserção subordinada do país no capitalismo mundial.

conjuntura, a EP configura-se como processo historicamente determinado, condicionado pelas dinâmicas produtivas e pela regulação da economia capitalista.

Kuenzer (2005) assinala que o conservadorismo econômico e social, articulado ao autoritarismo político, constitui traço estruturante da formação social brasileira, incidindo sobre as instituições estatais e sobre a organização da educação, em especial da EP. É a partir dessa compreensão que se torna possível analisar a constituição da educação com ênfase na formação ao trabalho – EP – no Brasil e refletir suas continuidades, rupturas e reconfigurações.

A leitura de Fernandes (1975) e Ianni (1992), acrescida a de Manfredi (2016) e Rosemberg (2023), explicam que a subordinação da formação para o trabalho às exigências do mercado – assim como a exclusão das mulheres de uma educação plena – constituiu-se como elemento estruturante do projeto de sociedade brasileiro. Esses autores e autoras demonstram que o Estado se consolidou preservando hierarquias coloniais, escravistas, patrimonialistas e patriarcais, naturalizando a desigualdade como traço constitutivo da ordem social. A restrição de acesso das classes trabalhadoras, de forma ainda mais intensa no caso das mulheres, à educação básica, científica e superior inscreve-se, portanto, no mesmo movimento histórico que produziu a subalternização das populações negras, dos povos originários, dos imigrantes e dos segmentos populares na formação social brasileira.

Em função dessas determinações, durante o período colonial (1500-1822), a educação formal esteve restrita, majoritariamente, aos homens brancos das elites, sendo organizada, em grande medida, pela Igreja, especialmente pelos jesuítas. Quando incluídas, as mulheres brancas recebiam uma formação orientada por princípios religiosos, moralistas e patriarcais, voltada ao espaço doméstico. Seus ambientes formativos restringiam-se, em geral, ao lar ou às instituições religiosas, onde a educação se concentrava na aprendizagem de artesanato, costura e bordado, acrescida do catecismo e de noções elementares de leitura, com centralidade na Bíblia. As mulheres negras, escravizadas ou livres, permaneceram excluídas desse sistema educacional formal (Del Priore, 2000; Rosemberg, 2023).

A dualidade estrutural da educação e as concepções de gênero que a atravessam, tecidas no período colonial, não se romperam com a transição para o Império; ao contrário, foram atualizadas e reordenadas na formação do Estado imperial brasileiro. A passagem da Colônia ao Império não desfez a trama patriarcal e excludente que estruturava a educação, antes a consolidou sob novas bases jurídicas e administrativas. Desse modo, ainda que o discurso da instrução pública ganhasse centralidade no Brasil Imperial, mantiveram-se, na organização do sistema educacional, limites estruturais ao acesso da classe trabalhadora ao

saber científico e, de forma ainda mais acentuada, das mulheres – sobretudo negras e pobres – aos espaços de formação intelectual e de preparação para o trabalho.

No Brasil Imperial, a exclusão das mulheres do acesso efetivo à educação não se deu apenas pela ausência de dispositivos legais explícitos, mas, sobretudo, por meio de mecanismos sociais, culturais e institucionais que delimitavam seus lugares na sociedade. A educação destinada às mulheres restringia-se, em grande medida, à instrução elementar e à formação moral e doméstica, voltada à preparação para o casamento, a maternidade e as funções do cuidado. O acesso aos níveis mais elevados de ensino era limitado por normas implícitas e explícitas que reservavam esses espaços aos homens, considerados aptos à vida pública e intelectual. Além disso, a precariedade da oferta educacional, aliada às desigualdades de classe e raça, aprofundava esse quadro, excluindo de forma ainda mais incisiva mulheres negras, pobres e pertencentes às camadas populares, cujas trajetórias foram marcadas pela inserção precoce no trabalho e pela negação do direito à escolarização.

A atuação do Estado imperial manteve esse caráter ao preservar currículos femininos restritos à formação para o lar e à moral cristã. Embora tenham surgido as primeiras escolas destinadas às meninas, seus conteúdos limitavam-se à costura, ao bordado, à economia doméstica e aos rudimentos da leitura e da escrita, permanecendo vedado o acesso às ciências e ao ensino superior. Como denuncia Nísia Floresta, em *Direitos das Mulheres e Injustiça dos Homens* (1853), a educação feminina foi historicamente estruturada para assegurar a inferiorização social, intelectual e política das mulheres, restringindo seu pleno desenvolvimento como sujeitos e cidadãs (Pinsky; Pedro 2023).

No Brasil Colonial e Imperial, a relação entre trabalho, educação e Estado estruturou-se de forma profundamente desigual, ancorada no escravismo, no patriarcalismo e na inserção subordinada ao capitalismo mundial. Nesse contexto, o Estado organizou uma ordem social que vinculava a educação à reprodução das hierarquias de classe, raça e gênero, destinando às elites a formação intelectual e científica, enquanto às classes subalternas – especialmente pessoas negras, indígenas, pobres e mulheres – reservava-se uma formação restrita, quando existente, voltada à aprendizagem prática e à manutenção do trabalho subordinado. Às mulheres, de modo particular, foi atribuída uma educação orientada à domesticidade e ao cuidado, reforçando a divisão sexual do trabalho e sua exclusão dos espaços de produção do conhecimento e da vida pública. Assim, a educação não se configurava como direito universal, mas como instrumento de regulação social e de reprodução das desigualdades.

Essas determinações reafirmam a inexistência de ruptura estrutural na transição entre as diferentes fases de reorganização política do Estado brasileiro no que se refere à relação entre educação e trabalho. Conforme assinala Ianni (1992), da Colônia ao Império e deste à República, o ordenamento político evidencia continuidades e reacomodações das formas de dominação, alinhadas ao percurso histórico do capital, sem a constituição de um projeto nacional autônomo capaz de promover um desenvolvimento social mais equitativo.

Nesse processo, as campanhas abolicionistas e republicanas expressaram tentativas de tensionamento dessa ordem, ao reivindicarem a democratização do poder estatal e das relações sociais diante das barreiras impostas pela estrutura escravocrata e monárquica. Todavia, como também observa Ianni (1992), o que prevalece na formação do Estado brasileiro são profundas contradições sociais, políticas e econômicas, que redefinem – sem romper – as formas de dominação no interior da sociedade capitalista dependente. Tal dinâmica pode ser compreendida à luz do ideário gramsciano, especialmente por meio da noção de revolução passiva, na qual as transformações são conduzidas por cima, incorporando demandas sociais de forma controlada, sem alterar estruturalmente as bases da dominação.

Nessa tessitura histórica, o período denominado Primeira República ou República Velha, insere-se como desdobramento dessas determinações, permitindo aprofundar a análise das relações entre a atuação do Estado na organização da educação, a formação para o trabalho e a condição das mulheres brasileiras. A historiografia caracteriza esse momento pela hegemonia das oligarquias agrárias, especialmente paulistas e mineiras, em um regime marcado pela exclusão da maioria da população dos processos decisórios e pela pactuação entre elites regionais

Com base, ainda em Ianni (1992), afirma-se que a economia primário-exportadora, a política dos governadores e o patrimonialismo nas relações entre o público e o privado foram predominantes. Enquanto o liberalismo orientava as relações econômicas externas, no plano interno persistiam práticas patrimonialistas nas relações entre os setores dominantes e os trabalhadores.

Essa configuração evidencia um Estado marcado por tensões estruturais: simultaneamente republicano e oligárquico, liberal no exterior e patrimonialista na organização interna. O que se percebe é que no limiar do período republicano, a sociedade herdada da Colônia e do Império apresentava sinais de mudança, ainda que de forma lenta e profundamente desigual.

Nos primeiros anos da República, a educação brasileira e, de modo particular, a EP, permaneceu restrita e subordinada aos interesses das elites. Não havia, no projeto republicano,

a intenção de universalizar o acesso à educação básica, tão pouco, de assegurar formação técnica ampla às camadas populares. Como destaca Fernandes (1975), o sistema educacional brasileiro esteve historicamente voltado à reprodução da estrutura de classes, excluindo sistematicamente os setores populares do acesso à instrução formal.

A industrialização desencadeada nos países do centro do capital, chegava ao Brasil, ainda incipiente e concentrada nos centros urbanos do Sudeste. Essa realidade, passou a demandar um novo perfil de trabalhador. A expansão da escolarização ocorreu por meio de uma educação de caráter pragmático, voltada à formação de artesãos, operários e técnicos, com currículos instrumentais e baixa qualificação, orientados à disciplina da força de trabalho para ocupações subordinadas. Como assinala Kuenzer (2000, p. 34):

[...] A industrialização requereu um novo perfil da força de trabalho urbana, o que pressupôs uma certa escolarização. Ao mesmo tempo, a diversificação das atividades ocupacionais, inerente ao processo de modernização, suscitou a demanda pela ampliação das oportunidades educacionais (Kuenzer, 2000, p. 34).

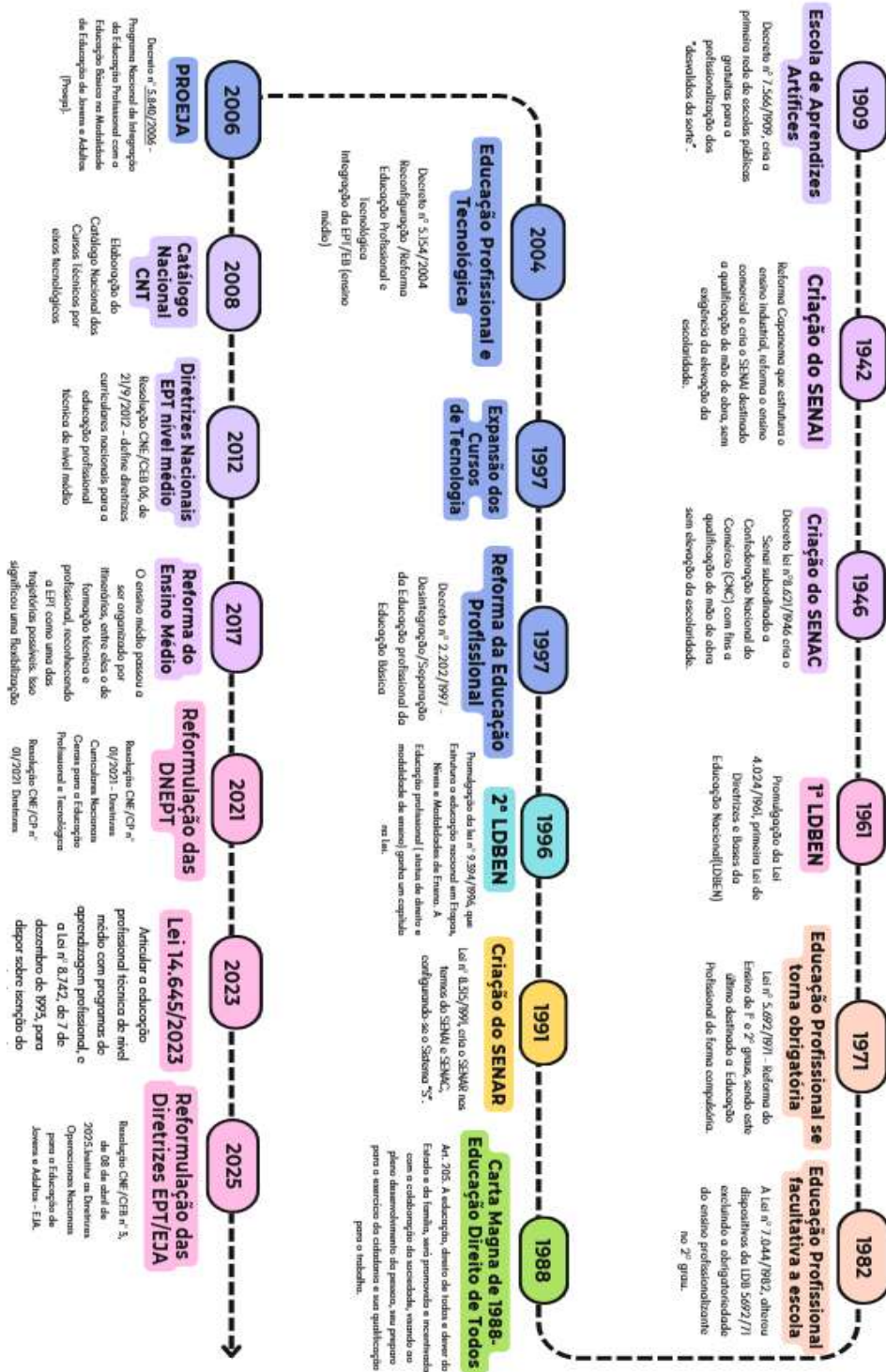
Essa demanda, entretanto, não implicou a universalização da educação. Ao contrário, o sistema manteve-se excludente e seletivo, estruturado em uma dualidade que se expressava tanto na divisão social quanto na divisão sexual do trabalho. Consolidaram-se, assim, escolas distintas para as elites e para os trabalhadores, bem como a separação entre escolas para meninos e meninas, com currículos e finalidades diferenciadas.

Um marco desse período foi a criação, em 1909, das Escolas de Aprendizes Artífices (EAA), instituídas pelo Decreto n.º 7.566, de 23 de setembro (Brasil, 1909), durante o governo de Nilo Peçanha. Essas escolas constituíram a primeira iniciativa sistematizada do Estado no campo da formação profissional pública. Contudo, sua proposta esteve orientada por uma perspectiva assistencialista e moralizante, voltada aos chamados “desvalidos da sorte”⁴³ (Manfredi, 2002, p. 72), concebendo a educação profissional como estratégia de controle social, combate à ociosidade e prevenção da criminalidade.

Na Figura 6, apresenta-se, em forma de linha do tempo, a sistematização dos principais marcos que estruturaram a educação, com ênfase na formação para o trabalho, enquanto política pública no Brasil, a partir das EAA e Manfredi (2016).

⁴³ Termo ‘desvalidos da sorte’ (Manfredi, 2002) refere-se aos trabalhadores pobres, excluídos, negros, indígenas, quilombolas e segmentos populares sem acesso à educação formal ou qualificação profissional, especialmente no contexto histórico da formação do Estado brasileiro (Império/República inicial). É uma expressão arcaica/eufemística usada para designar os “desassistidos sociais” ou “marginais”, sem romper com a ideologia liberal que naturaliza a pobreza como “azar” individual, não como produto estrutural do capital (Manfredi, 2002).

Profissional Brasileira



Fonte: Autoria própria.

Cada marco, na linha do tempo, exposta na Figura 6, se relaciona a uma decisão política ou ato normativo atinente a EP no contexto da organização nacional da educação.

Assim temos sequencialmente: Decretos e Leis que estruturaram as bases da formação profissional na organização da educação brasileira até a CF/1988 (Decreto de 1909, Leis de 1942, 1946a, 1961, 1971, 1982); a partir da CF/1988 tem-se a Lei n.º 9.394/1996, (Manfredi, 2002) que universaliza o direito à educação e fortalece a formação para o trabalho – a EP – como um direito e modalidade no escopo das políticas públicas.

De igual forma, registra-se as reformas do Estado brasileiro sob a égide dos ideais neoliberais (pós anos 1990): como o Decreto n.º 2.208/1997 que desarticula ensino médio e técnico (EP) e impede a integração entre os mesmos (Brasil, 1997); os Decretos n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004) que retoma a articulação da educação básica a formação profissional, acrescido, de leis e resoluções mais recentes que atualizam a EP para novos contextos, novas denominações – EPT – integrando novas modalidades e promovendo-se adequações curriculares.

Conforme Saviani (2007) e Manfredi (2016), as EAA, não se configuraram como política educacional fundada em direitos sociais, mas como iniciativa de caráter compensatório, que articulava formação profissional rudimentar e disciplinamento moral, dirigida sobretudo a menores pobres e considerados “desvalidos da sorte”⁴⁴. Nessa direção, Manfredi (2002; 2016) destaca que a pedagogia dessas instituições era prática, utilitária e adaptativa, voltada à formação de trabalhadores ajustados às necessidades do nascente capital industrial.

Cunha (2000) reforça esse entendimento ao asseverar que essa estrutura consolidava a dualidade do ensino: formação científica e humanista para as elites e formação instrumental para os filhos da classe trabalhadora, majoritariamente pobres e negros. Dualidade essa que não se restringia ao plano das concepções, mas se materializava nas próprias estruturas físicas e legais do sistema educacional. A criação das EAA, em 1909, voltadas à formação para o trabalho manual, evidencia essa distinção, ao destinar-se prioritariamente aos segmentos populares, especialmente trabalhadores, institucionalizando percursos formativos diferenciados e socialmente hierarquizados.

Mesmo com os primeiros impulsos da industrialização, o país permanecia agrário e exportador, e as políticas educacionais voltadas ao trabalho negligenciavam o campo e o trabalhador rural, aprofundando exclusões históricas. A elevada taxa de analfabetismo no início do século XX, a concentração da oferta escolar nas áreas urbanas e a limitação da formação profissional a poucas unidades federais evidenciam que o acesso à educação constituía privilégio de classe. Ainda assim, forças sociais e movimentos culturais passaram a

⁴⁴ Grifo da autora para enfatizar o objetivo da EAA.

tensionar essa ordem, e, como assinala Ianni (1992), o ano de 1922 simboliza a emergência de novas disputas no interior da formação social brasileira:

[...] o ano de 1922 é uma data simbólica: surge o tenentismo, movimento civil e militar orientado no sentido de alterar as estruturas oligárquicas prevalecentes; cria-se o Centro Dom Vital, congregando católicos interessados em preservar a civilização ocidental e cristã no país; funda-se o Partido Comunista Brasileiro, em boa parte oriundo do anarco-sindicalismo e empenhado em lutar pelo socialismo; realiza-se a Semana de Arte Moderna em São Paulo, procurando novos temas e novas linguagens para as artes e o pensamento social do país (Ianni, 1992, p. 75).

Nessa experiência histórica, identificam-se elementos que dialogam com o conceito gramsciano de Estado ampliado, compreendido como conjunto de organismos destinados a criar condições favoráveis à hegemonia de determinado grupo social (Gramsci, 2000). A partir da década de 1930, intensificaram-se no Brasil debates sobre os rumos da organização estatal e do desenvolvimento nacional, formulando-se matrizes do pensamento social que tensionavam questões como industrialização, democracia, federalismo, modernidade e formação nacional (Ianni, 1992). Esses debates buscavam responder às contradições herdadas do processo de colonização, marcado pela escravidão, autoritarismo e práticas clientelistas, ao mesmo tempo em que refletiam a emergência de forças sociais organizadas que disputavam a reconfiguração do Estado.

Contudo, como observa Ianni (1992), tais formulações nem sempre lograram traduzir-se plenamente na realidade social brasileira. Identifica-se nessa experiência histórica os elementos, para os quais Gramsci (1981; 2000), classifica das bases constituintes do Estado ampliado – concebido como organismos próprios de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo.

Nessa relação de reorganização social, de perseguir os ideais democráticos como direcionadores do aparelho estatal, a partir de 1930, percebe-se a efervescência de formulações de algumas matrizes do pensamento social brasileiro. Conforme verifica-se, citando, mais uma vez, Ianni (1992, p. 30):

Formularam-se algumas matrizes do pensamento social brasileiro, no que se refere a questões básicas: a vocação agrária e as possibilidades da industrialização, o capitalismo nacional e o associado, o federalismo e o centralismo, o civilismo e o militarismo, a democracia e o autoritarismo, a região e a nação, a multiplicidade racial e a formação do povo, o capitalismo e o socialismo, a modernidade e a tradição (Ianni, 1992, p. 30).

Nesse contexto, a reconfiguração do Estado expressa disputas entre diferentes forças sociais, podendo ser compreendida a partir da concepção gramsciana de Estado ampliado, na qual coerção e consenso se articulam na produção da hegemonia.

A ascensão de Getúlio Vargas, a partir de 1930, inaugura um ciclo de reorganização estatal voltado à industrialização e à ampliação do controle sobre a força de trabalho. Durante o Estado Novo (1937-1945), consolidam-se mecanismos de regulação inspirados no corporativismo e na racionalidade taylorista-fordista, fortalecendo a formação profissional como instrumento de modernização conservadora. A criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) em 1942 e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) em 1946, inaugura o “Sistema S”⁴⁵ e institucionaliza uma parceria público-privada na oferta da educação profissional, financiada por contribuição compulsória das empresas, mas sob gestão patronal. Tal arranjo revela uma contradição: ao reconhecer a necessidade de qualificação para sustentar a industrialização, o Estado delega ao empresariado o controle da formação, direcionando-a à produtividade e à adaptação às exigências do capital (Cunha, 2000; Manfredi, 2002; Saviani, 2007).

Nesse período, consolida-se também a dualidade estrutural da educação brasileira: de um lado, formação geral destinada às elites; de outro, ensino técnico voltado às camadas populares, subordinado às demandas econômicas. As Leis Orgânicas do Ensino Industrial e Comercial de 1942 formalizaram essa separação, ao converter a educação profissional em instrumento de ajuste entre escola e mercado.

No contexto do Estado Novo brasileiro, observam-se elementos do fordismo e do taylorismo articulados a uma forma de intervenção estatal que antecipa traços de um Estado de orientação keynesiana. Sob a liderança de Getúlio Vargas, o fortalecimento do Estado esteve associado à racionalização do trabalho, à disciplina produtiva e à regulação das relações trabalhistas, ao mesmo tempo em que se instituíam mecanismos de proteção social voltados à mediação dos conflitos entre capital e trabalho.

Com a leitura sedimentada no pensamento gramsciano, tal configuração pode ser compreendida como expressão do Estado ampliado, na medida em que a dominação se

⁴⁵ A expressão “Sistema S” se apresenta em várias obras consultadas e referenciadas neste trabalho e se refere ao conjunto de instituições corporativas e paraestatais criadas a partir da década de 1940, no governo Getúlio Vargas. Essas instituições são financiadas por contribuições compulsórias sobre a folha de pagamento das empresas, com o objetivo de oferecer formação profissional, assistência social, lazer, cultura e saúde a trabalhadores de setores específicos da economia. Atualmente, as principais entidades são: Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Social de Transporte (Sest); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

realizava não apenas pela coerção, mas também pela produção do consenso, por meio de instituições e práticas que conformavam a sociabilidade do trabalho. Nesse processo, a conformação dessa sociabilidade implicou a reafirmação de uma divisão sexual do trabalho, na qual às mulheres foram atribuídos papéis específicos, majoritariamente vinculados ao trabalho doméstico, ao cuidado e a ocupações de menor prestígio e remuneração. Mesmo com sua inserção crescente no trabalho urbano e industrial, sobretudo em atividades precarizadas, as mulheres permaneceram subordinadas a uma lógica que articulava exploração econômica e controle social, mediada por instituições como a família, a escola (para as mulheres ênfase no magistério e na enfermagem) e a própria legislação. Desse modo, a atuação do Estado, ao regular o trabalho, também produzia e legitimava padrões de gênero, contribuindo para a reprodução da ordem social e da hegemonia capitalista em uma sociedade marcada pela dependência.

No contexto do nacional-desenvolvimentismo, especialmente nos governos de Juscelino Kubitschek, JK (1956-1961), e João Goulart, Jango (1961-1964), e com base em Baracho (2018), é possível afirmar que os processos de industrialização e de urbanização foram intensificados, ampliando-se a demanda por quadros técnicos. Nesse sentido, a presença da gerência científica e da produção em larga escala reforça a centralidade da especialização da força de trabalho, consolidando a formação profissional como elemento estratégico do projeto de desenvolvimento. Contudo, tais reformas não alteraram as bases estruturais de desigualdade, mas ajustaram o Estado às necessidades da acumulação capitalista em sua forma dependente

Com efeito, o planejamento e a racionalização do trabalho (gerência científica) ocupam a centralidade e direcionam o papel do Estado, tornando-o coordenador e empresário em diversos setores da economia, como os de infraestrutura, sistema financeiro, turismo, entre outros. Nessa direção, o governo de JK é marcado pela implementação de um Plano de Metas⁴⁶, com investimentos dos mercados nacionais e internacionais (Mercado Europeu e Japonês). A esse respeito, Baracho (2018), ao aludir os estudos de Mantega e Moraes (1979) sobre o tema, a partir de uma perspectiva crítica, especialmente vinculada à economia política e às transformações do capitalismo, assevera que esse Plano

⁴⁶ O Plano de Metas, implementado no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), orientou-se pela aceleração do desenvolvimento econômico brasileiro, com foco na industrialização e na infraestrutura, sintetizado no lema: cinquenta anos em cinco. Apesar de impulsionar o crescimento, aprofundou a dependência externa e as desigualdades sociais, reforçando a inserção subordinada do país no capitalismo internacional (Cunha 2000).

acionou a partida para a acumulação de capital em escala monopolista, emergindo, portanto, grupos oligopólios na produção de máquinas e equipamentos junto a empresas estatais de insumos básicos, energia e transporte, conduzindo o país à inserção, de forma mais sólida, no cenário do capitalismo mundial (Baracho, 201, p. 85).

O Plano de Metas, implementado no governo de JK (1956-1961), não se constituiu como uma política instituída por um único marco legal específico, mas como um programa de governo estruturado no âmbito do Poder Executivo. Sua implementação apoiou-se em dispositivos legais mais amplos, como a Constituição de 1946, bem como em instrumentos orçamentários, financeiros e administrativos que viabilizaram a execução de suas metas e a articulação entre Estado e capital no processo de industrialização.

Aporta-se nos estudos de Assis e Medeiros Neta (2022) para afirmar que, no âmbito do Plano de Metas (1956-1961), ainda que a educação integrasse o projeto desenvolvimentista, sua participação foi limitada e não contemplou recortes específicos de gênero, revelando que a formação feminina não se constituiu como prioridade estatal. As poucas iniciativas voltadas às mulheres mantiveram caráter pontual e assistencial, em geral vinculadas à reprodução de papéis tradicionais, o que evidencia a ausência de uma política educacional estruturada que reconhecesse as mulheres como sujeitos de direito à educação no interior desse projeto. Tal configuração revela que a destinação de recursos não se constitui como elemento neutro, mas como expressão de decisões políticas que materializam correlações de força no interior do Estado, definindo prioridades e delimitando os sujeitos contemplados pelas políticas públicas.

Ao relacionar a educação à agenda política e tomar para análise o Plano de Metas do governo JK, identificamos apenas 1 (uma) meta dedicada ao setor educacional. Essa meta expressava o compromisso do Estado com as necessidades decorrentes da expansão industrial, ao definir como objetivo a formação técnica de profissionais. Esse fim, se traduzia na materialização de ações tais como: construção e ampliação de escolas; aparelhamento físico das escolas; e no aperfeiçoamento técnico-pedagógico do fator humano (Ianni, 1971)

Para o alcance desse objetivo, a reorganização do ensino era uma necessidade, assim temos como principais legislações desse período: (a) a Lei n.º 1.076, de 31 de março de 1950 – que assegurava a equivalência dos cursos técnicos – primeiro ciclo do ensino comercial, industrial ou agrícola, aos cursos secundários (Brasil, 1950); (b) a Lei n.º 1.821 de 12 de março de 1953, posteriormente regulamentada pelo Decreto n.º 34.330, de 21 de outubro de 1953 – legislações que dispõem sobre o regime de equivalência entre diversos cursos de graus médio para efeito de matrícula no ciclo colegial e nos cursos superiores (Brasil, 1953).

A esse respeito, Baracho (2014, p. 87) afirma que,

a reorganização do ensino profissionalizante nesse período conduziu o Brasil a firmar acordos com os Estados Unidos, intermediado por órgãos americanos como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e a Aliança para o Progresso, respectivamente, em 1946 e em 1963, com o objetivo de receber equipamentos, assistência financeira e orientação técnica (Baracho, 2014, p. 87).

De forma mais específica, influenciados pelo contexto político e econômico, esses acordos centraram suas atenções no fortalecimento do ensino técnico, cuja formação de mão de obra era coesa nas demandas advindas da expansão do processo da industrialização e uma estratégia de controle de mercado.

Como observou Baracho (2014), a reorganização do ensino profissional nesse período conduziu o Brasil a firmar acordos internacionais visando à obtenção de equipamentos, assistência financeira e orientação técnica. Esses acordos, influenciados pelo contexto político e econômico, fortaleceram o ensino técnico como estratégia de formação de mão de obra coerente com a expansão industrial e, ao mesmo tempo, como mecanismo de inserção subordinada no mercado internacional.

A Constituição de 1946 (Brasil, 1946c) indicou a necessidade de elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada apenas em 1961 (Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961) (Brasil, 1961), após intensos embates entre defensores da escola pública e da iniciativa privada. Embora o discurso da modernização educacional estivesse presente, manteve-se a subordinação da educação aos imperativos da acumulação capitalista.

Assim, a formação permaneceu marcada por um viés instrumental e tecnicista, distante de uma concepção de educação como direito humano universal e meio de transformação social. Tal perspectiva consolidou uma dualidade estrutural que separava a instrução propedêutica das elites da preparação estritamente operacional voltada às classes trabalhadoras. Com isso, o sistema educacional passou a funcionar como um mecanismo de reprodução das desigualdades, priorizando a eficiência produtiva em detrimento da formação crítica e da emancipação integral do sujeito.

As propostas progressistas debatidas no início dos anos 1960, sob a influência de Anísio Teixeira (1900-1971) e Paulo Freire (1921-1997), não se consolidaram, sendo interrompidas pelo golpe civil-militar de 1964. Desse modo, inicia-se, então, um novo período na teia das formulações políticas: de 1964 ao final dos anos 1980.

Para esse período, o debate aporta-se nas contribuições de Cunha (2000) e Germano (2011), que permitem compreender a ditadura empresarial-militar como um momento de reconfiguração do Estado brasileiro, marcado pelo chamado “Milagre Econômico”⁴⁷, cuja concepção sustentou um projeto de modernização conservadora, marcado por conflitos ideológicos e disputas de poder. Nesse contexto, tal modelo de desenvolvimento aprofundou as desigualdades sociais e restringiu a participação democrática. Como afirma Fernandes (1976, p. 09),

[...] as classes burguesas são impotentes para conduzir as revoluções inerentes à transformação capitalista. Ameaçadas (ou supondo-se ameaçadas) elas recorrem ao braço armado, implantam uma ditadura civil-militar e fazem a vitória pender para a contrarrevolução (Fernandes, 1976, p. 9).

No campo educacional, a institucionalização do ensino técnico passou a obedecer à racionalidade do capital monopolista e da tecnocracia estatal, voltada à formação de uma força de trabalho disciplinada e produtiva. A política educacional desse período resultou da correlação de forças sociais, prevalecendo os interesses burgueses legitimados pela ação dos militares. As reformas implementadas reforçaram a relação direta e subordinada entre educação e produção (Ramos, 2014).

Germano (2011) identifica, para esse período, eixos estruturantes, são eles: o controle político-ideológico da educação; a adoção da Teoria do Capital Humano – nos termos de Schultz (1973); o incentivo à pesquisa com finalidade mercadológica; o tecnicismo pedagógico; e a profissionalização universal e compulsória no ensino secundário (ensino de 2º grau). No âmbito da educação profissional, esses princípios materializaram-se na Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971 (Brasil, 1971), que instituiu a profissionalização obrigatória no ensino secundário. Sob o argumento da modernização, ocultava-se a estratégia de conter a pressão social por acesso à universidade (Germano, 2011; Frigotto, 2023).

Entretanto, a política não se efetivou integralmente. Na leitura de Germano (2011) e Frigotto (2023), esse limite pode ser compreendido a partir de um conjunto de condicionalidades estruturais que restringiram sua efetividade, entre as quais se destacam as contradições do modelo de desenvolvimento adotado, a subordinação das políticas

⁴⁷ O chamado Milagre Econômico brasileiro (1968-1973) é interpretado por Germano (2011) que cita os estudos de Marini (2000) a luz da obra de Celso Furtado (1974). O Período é caracterizado pelo crescimento acelerado do PIB, com taxas superiores a 10% ao ano, sustentado pelo endividamento externo, pela entrada de capitais estrangeiros e por grandes investimentos estatais em infraestrutura e indústria de base. Sob a ditadura militar, especialmente no governo sob o comando de Emílio Garrastazu Médici (1905-1985). Esse crescimento foi acompanhado pelo arrocho salarial, pela repressão sindical e pelo aprofundamento da concentração de renda, beneficiando sobretudo o capital internacional e as elites nacionais. Assim, embora tenha projetado a imagem de um “Brasil grande e moderno” (Furtado, 1974), o milagre revelou-se excludente e desigual, reforçando a dependência externa e ampliando as disparidades sociais e regionais no país.

educacionais às demandas do capital e as desigualdades históricas que atravessam a formação social brasileira.

Nessa mesma direção, Cunha e Xavier (2009), retificam e acrescentam que as resistências nas escolas públicas diante da Lei n.º 5.692/1971, a manutenção da formação científica no setor privado e as inadequações estruturais do serviço público, foram ao mesmo tempo contextos que impediram a Lei n.º 5.692/1971 (Brasil, 1971) a sua integralidade, mas também, revelavam a permanência da dualidade educacional.

O contexto da prática evidenciou que a implementação das políticas também se constitui como espaço de disputa, no qual distintos atores lhes conferem sentidos próprios. Os embates em torno da efetividade da Lei n.º 5.692/1971 demandaram novas decisões, materializadas no Parecer n.º 76, de 23 de setembro de 1975, e, posteriormente, na Lei n.º 7.044, de 18 de outubro de 1982, que flexibilizaram a obrigatoriedade da profissionalização (Souza; Ciavatta, 2024), revelando os limites e as contradições dessa política no interior da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a construção das políticas educacionais configura-se como arena de embates e produção de consensos, na qual diferentes interesses são negociados, reinterpretados e disputados. Tal compreensão dialoga com o pensamento gramsciano, ao conceber o Estado em sua dimensão ampliada, e com as contribuições de Ball, ao evidenciar o contexto da prática – a implementação das políticas – como espaço de (re)contextualização. Nessa articulação, a hegemonia pode ser compreendida como resultado da relação dinâmica entre sociedade política e sociedade civil, por meio da qual se ajustam e se disputam as dimensões econômica, social e cultural, expressando a historicidade e as contradições do modelo social.

Ainda que sob controle autoritário, a resistência ativa manifestou-se, verifica-se que a luta sindical e a consolidação da pós-graduação constituíram espaços relevantes de tensionamento. Embora incentivada por interesses mercadológicos, a expansão da pós-graduação favoreceu a organização de um debate crítico. A criação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) fortaleceu concepções progressistas e democráticas, contribuindo para o processo de redemocratização. Esse confronto reafirma o ideal gramsciano de que a luta política ultrapassa as estruturas burocráticas do Estado, alcançando a sociedade civil organizada, aquilo que Lyra (2006, p. 186) a luz do pensamento gramsciano denomina “nova esfera pública ampliada”.

No Brasil, a redemocratização dos anos 1990 foi atravessada pelos ajustes estruturais da reforma neoliberal - tardia do ponto de vista histórico-mundial – em um momento em que

o Estado brasileiro já se encontrava econômica e politicamente fragilizado pelas tensões dos anos 1980 e pela falência do Estado desenvolvimentista. Conforme Arretche, Marques e Faria (2019), essa transição ocorreu sob instabilidade macroeconômica e política crônica, enquanto, no plano internacional, a reestruturação neoliberal já avançava em ritmo acelerado. O cenário que se descortina é desafiador, especialmente diante da insuficiente estrutura de oportunidades sociais no país, com impactos diretos sobre a educação e, de modo particular, sobre a formação profissional.

A advertência de Soares (1998) ilumina essa inflexão: embora o Brasil tivesse um dos processos de industrialização mais avançados da América Latina, não poderia realizar um “ajuste passivo” à nova ordem econômica mundial, dada a ausência de complementaridades decisivas com blocos comerciais regionais. Tal alerta ganha densidade quando situado no bojo da globalização, compreendida não como fenômeno meramente técnico, mas como fase da reestruturação do capitalismo em escala mundial, marcada pela financeirização, internacionalização da produção, avanço das tecnologias de informação e crise do Estado de Bem-Estar Social. Nessa nova lógica, reorganizam-se o trabalho e os direitos sociais, em favor da flexibilização e da intensificação da exploração.

Nesse cenário, o Estado passa por uma reestruturação funcional: deixa de ser garantidor direto dos direitos sociais e assume centralmente o papel de regulador e avaliador das políticas públicas. A mediação de organismos internacionais/multilaterais, como Banco Mundial, FMI, OCDE, Unesco, torna-se decisiva, influenciando reformas e orientações educacionais que deslocam o lócus do poder do Norte para o Sul Global (Ball, 2022). Ainda que a CF/1988 tenha instituído um marco jurídico fundamental e permitido, nos anos 2000, experiências redistributivas, a tecitura democrática permanece tensionada: tomando a metáfora da tecelagem, trata-se de um tecido esgarçado e remendado por fios de diferentes direções e gramaturas, porém organizados em classes antagônicas.

No interior dessa trama, o financiamento público ganha centralidade como dimensão política da ação estatal. A transição do padrão taylorista-fordista para a acumulação flexível exigiu novos mecanismos de regulação do sistema mundial e reordenou o papel do Estado, fortalecendo a internacionalização do capital. Gamboa (2009, p. 96) interpreta esse movimento como a constituição de um poder mundializado, um “Proto-Estado-Global”, estruturado por organismos multilaterais e mediado pelos Estados-nação, orientando reformas jurídicas e institucionais voltadas à liberalização dos mercados, desregulamentação e privatização. A reforma do Estado, ancorada na ideologia neoliberal, buscou elevar eficiência e produtividade, mas, sobretudo, reduzir gastos sociais, institucionalizando descentralização e

privatização (Lombardi; Saviani; Sanfelice, 2001). Apreende-se que as questões sociais, como pobreza, analfabetismo, baixa escolaridade, ausência de formação profissional, passaram a ser tratadas como entraves à competitividade, e não como expressões estruturais da sociabilidade capitalista.

Nesse contexto, a formulação das políticas sociais nos países periféricos, como os da América Latina, tornou-se cada vez mais dependente da legitimação e assessoria técnica de organismos internacionais. Trata-se de uma (inter)dependência coerente com os ajustes globais do capitalismo, que redefine o papel do Estado: mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital (Silva, 2009), sustentado por um receituário (Consenso de Washington⁴⁸) de disciplina fiscal, contenção de gastos sociais e reorganização do trabalho.

Nesse horizonte, o projeto educacional e, em seu interior, a formação para o trabalho, tende a ser reformulado para tornar-se mais flexível, adaptável e funcional às demandas do mercado, reforçando permanências históricas de subordinação da educação às dinâmicas de reprodução do capital. Esse projeto se materializa na LDB – Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996) e, de forma específica à formação ao trabalho, no Decreto n.º 2.208, 17 de abril de 1997 (Brasil 1997). Esses normativos representaram as ações reformistas (proclamadas como modernização) no campo da educação, se fundamentaram nos preceitos neoliberais, com forte alinhamento aos organismos internacionais. Essas marcas foram impressas no transcurso do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC 1995-2002).

A promulgação da LDB (Lei n.º 9.394/96) estabeleceu a base para uma estrutura educacional descentralizada, flexível e adaptada às necessidades do mercado. O Decreto n.º 2.208 de julho de 1997, por sua vez, retomou a ruptura entre formação geral e formação profissional, impedindo sua integração à educação básica, principalmente no ensino médio. Esse conjunto de ações resultam no fortalecimento do modelo tecnicista e focalizado em competências funcionais; ou seja, a formação ao trabalho fundamentada em uma pedagogia das competências, nos termos de Ramos (2006).

Na contemporaneidade, que se estende até o tempo hodierno, destacam-se as reformas educacionais implementadas nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010; a partir de 2023) e Dilma Viana Rousseff (2011-2016). Nestes governos, percebe-se continuidades e rupturas que atravessam a política educacional e, em particular, a formação para o trabalho (EP). Embora se identifiquem inflexões importantes, sobretudo no que se refere à expansão e democratização das ofertas no âmbito da EPT, ao financiamento público e à concepção de

⁴⁸ Consenso de Washington (1989)

integração entre formação geral e formação profissional, permanecem traços estruturais que revelam a subordinação da educação às dinâmicas de reprodução do capital.

O marco dessas mudanças foi a revogação do Decreto n.º 2.208/1997 (Brasil, 1997), substituído pelo Decreto n.º 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004), que possibilitou a articulação da educação básica com a educação profissional, dentre as possibilidades, destaca-se a forma integrada que une as bases científicas aos conhecimentos tecnológicos provendo a formação humana e integral, recuperando, em parte, a concepção de formação omnilateral e ou politécnica (Brasil, 2004).

Com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, ascendem os governos de Michel Temer (2016-2019) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Esses governos consolidaram uma inflexão conservadora e ultraliberal na política educacional brasileira (Saviani, 2021; Frigotto, 2021), cuja expressão mais emblemática encontra-se na Reforma do Ensino Médio (Lei n.º 13.415/2017) e na implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A Reforma do Ensino Médio, originada na Medida Provisória n.º 746/2016, foi aprovada em contexto de ruptura democrática e sob o argumento da modernização e flexibilização curricular. Contudo, ao instituir a organização do ensino médio em itinerários formativos e reduzir a carga horária da formação geral básica, reforçou a fragmentação curricular e aprofundou a dualidade estrutural da educação brasileira (Brasil, 2016).

Em desdobramento à reforma, foi homologada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para a Educação Infantil (EI), o Ensino Fundamental (EF) e o Ensino Médio (EM) em 2018, estabelecendo direitos de aprendizagens, as competências e as habilidades essenciais para as etapas da Educação Básica (EB). No mesmo período, foram publicadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Resolução CNE/CEB n.º 3/2018) (Brasil, 2018), que regulamentaram a implementação da nova estrutura curricular. A BNCC do EM, por sua vez, consolidou uma concepção tecnicista ancorada na pedagogia das competências, priorizando habilidades instrumentais e adaptativas em detrimento de uma formação científica, crítica e omnilateral.

Convém destacar o que Ramos e Frigotto (2016), Drago (2017) e Moura (2017) sustentam diante da leitura histórica e política do momento. Para estes pesquisadores, o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016, não foi apenas um processo jurídico, mas sim um golpe de Estado que interrompeu o processo democrático e rompeu o pacto social que, embora limitado, permitia certos avanços nos direitos sociais, especialmente durante os governos progressistas de Lula e Dilma (ambos governos petistas).

Ainda que os governos petistas tivessem buscado conciliar interesses do capital com políticas de redistribuição social (como o Programa de Universidade para Todos – Prouni, Bolsa Família, Pronatec, entre outras), tais concessões não foram toleradas pelas elites econômicas, as quais têm, segundo os autores, um caráter estruturalmente escravista e colonizador, isto é, herdeiras de uma lógica histórica de exclusão e negação de direitos ao povo trabalhador.

Assim, o impeachment de 2016, segundo Ramos e Frigotto (2016) e Drago (2017) e Moura (2017) é um marco relevante à democracia brasileira, a forma como interrompe-se o Governo da Presidenta Dilma Rousseff, ao tipificá-lo como um golpe de Estado, pois é interpretado como uma ruptura do jogo democrático, protagonizado por setores da elite brasileira que, ao não conseguirem manter o poder por vias eleitorais, recorreram a mecanismos autoritários e antidemocráticos para retomar o controle do Estado.

Na educação essa atitude da elite brasileira se reverbera na maneira como se intensificou o avanço do empresariado sobre a política educacional. Identifica-se nesse transcurso histórico

projetos formativos distintos emancipatórios versus utilitarista passou a ser ainda mais subordinada à lógica do capital, com avanço de propostas empresariais, conservadoras e despolitizadas, que ameaçam a construção de uma educação voltada à formação crítica e omnilateral da classe trabalhadora (Drago; Moura, 2022, p. 367).

A educação tida como uma arena torna-se espaço de disputas políticas e ideológicas em que se fortalece projeto formativo utilitarista e tecnicista, que prioriza a adaptação do sujeito às exigências do mercado em detrimento de uma formação crítica, politécnica e ou omnilateral e emancipatória.

Essa movimentação do Estado brasileiro, demonstra o avanço de movimentos conservadores e neoliberais na educação. Nos resultados Drago e Moura (2017) essas projeções do projeto empresarial para a educação encontra-se em processo de articulação desde antes, em frentes, entre as quais destacam: (a) Movimento Escola Sem Partido (2004) – que procura neutralizar o debate político e ético nas escolas, sob a justificativa de evitar doutrinação, mas que, na prática, busca limitar a formação crítica e democrática; (b) Movimento Todos pela Educação (2005) – que congrega instituições privadas e defende a inserção de princípios gerenciais e de mercado na gestão da educação pública, como avaliação por desempenho, bonificação, padronização curricular e responsabilização dos professores; (c) Parcerias público-privadas – através da presença de instituições como Fundação Lemann,

Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), Instituto Unibanco, entre outros, que apregoam modelos educacionais pautados na pedagogia das competências; (d) O processo de elaboração e instituição da BNCC.

No governo Jair Bolsonaro (2019-2022), essa agenda foi mantida e aprofundada, articulando-se ao avanço do empresariado sobre a educação pública e à implementação das escolas cívico-militares, instituídas pelo Decreto n.º 10.004 de 5 de setembro de 2019 (Brasil, 2019). Tal movimento foi acompanhado por um discurso moralista e autoritário, contrário à pluralidade pedagógica e à autonomia docente. Observa-se, nesse contexto, o fortalecimento de uma lógica gerencial, moralizante e mercadológica, sustentada por uma suposta neutralidade ideológica que oculta um projeto formativo alinhado às exigências da acumulação flexível. Nessa perspectiva, a escola assume função estratégica na produção de subjetividades adaptáveis, resilientes e ajustadas às demandas de um mercado de trabalho marcado pela precarização.

No campo da EPT, a reforma foi complementada por normativas como as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica (DCNEPT – Resolução CNE/CP n.º 1/2021) (Brasil, 2021), que consolidaram a articulação entre formação geral e formação para o trabalho, reforçando a centralidade da qualificação profissional no Ensino Médio.

Mais recentemente, diante das críticas quanto à fragmentação curricular, às desigualdades na implementação e às limitações estruturais das redes de ensino, o governo federal instituiu processos de revisão da reforma, culminando na Lei n.º 14.945, de 31 de julho de 2024 (Brasil, 2024), que promoveu ajustes na organização curricular, ampliando a carga horária da formação geral básica e redefinindo aspectos dos itinerários formativos. Nesse sentido, a configuração do Ensino Médio (mudanças) evidencia que a formação para o trabalho mantém relações diretas com a lógica de reprodução social, sendo orientada por interesses que tensionam a educação como direito e a subordinam às exigências da acumulação capitalista. Tais mudanças evidenciam que a reforma do Ensino Médio permanece em disputa, expressando tensões entre diferentes projetos de formação, bem como os limites e possibilidades de sua implementação no contexto da sociedade brasileira.

A Reforma do Ensino Médio, a BNCC e militarização das escolas não se configuram como mudanças meramente gerenciais ou pedagógicas, mas como parte de um reordenamento mais amplo do Estado e da educação sob a hegemonia neoliberal, reforçando a subordinação da formação escolar às dinâmicas de reprodução do capital e tensionando, mais uma vez, a

possibilidade de uma educação pública comprometida com a emancipação da classe trabalhadora.

A formação profissional contida no Ensino Médio por meio do itinerário formativo, revelava o aprofundamento da lógica da formação rápida, utilitarista e mercadológica, centrada no fortalecimento de uma formação aligeirada, plataformizada (online) desenvolvida por meio de parcerias público - privadas, em detrimento da formação integrada e pública.

A Reforma do Ensino Médio no Brasil e demais desdobramentos, desencadeada a partir de 2017, é uma reforma meramente ideológica por alcançar e promover mudanças curriculares, orientadas por princípios de flexibilização curricular, aproximação com o mundo do trabalho e ampliação da oferta formativa. Ela representa a concretização do processo de reconfiguração da educação segundo os interesses do capital. Essa reforma evidencia a função estratégica da escola na formação de uma força de trabalho cada vez mais flexível, de baixo custo e adaptável às demandas do mercado, especialmente no contexto do capitalismo dependente e periférico.

A Reforma Trabalhista, instituída pela Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017, foi aprofundada em seus efeitos regressivos, pois se consolidou como eixo de um projeto ultraliberal que naturalizou a flexibilização de direitos e a precarização sob a égide do discurso da modernização necessária (Brasil, 2017).

Iniciativas, como exemplo da Medida Provisória n.º 905/2019, que instituiu o chamado “Contrato Verde e Amarelo”, evidenciou a orientação de desregulamentação do trabalho, com impactos sobre direitos historicamente conquistados. Tais iniciativas inscrevem-se na racionalidade neoliberal, marcada pela valorização da flexibilidade, pela redução do papel do Estado na proteção trabalhista e pela intensificação da precarização das condições de trabalho (Brasil, 2019).

O discurso ideológico de eficiência e da liberdade econômica, reforçou-se a desresponsabilização do Estado e a primazia do mercado na regulação das relações de trabalho, ampliando a insegurança laboral, fragilizando vínculos, ampliando formas de contratação e intensificando a assimetria entre capital e trabalho.

O resultado, em termos históricos, configura um retrocesso: a redução concreta da proteção social, o enfraquecimento da organização coletiva e sindical e a expansão de um exército de reserva funcional à acumulação flexível, que pressiona salários, amplia jornadas e normaliza a instabilidade como regra. Na trama dessas mudanças, o trabalho passa a ser reconfigurado como empreendedorismo de si, deslocando para o indivíduo a responsabilidade

pelo desemprego e pela sobrevivência, enquanto as estruturas que produzem a desigualdade permanecem intocadas.

Essa decisão do Estado repercute diretamente na educação e, em particular, na formação profissional, que tende a ser convocada a adaptação dos sujeitos às exigências do mercado precarizado, em detrimento de uma formação crítica, omnilateral e emancipadora, quadro que atinge de modo ainda mais agudo as mulheres, especialmente as trabalhadoras pobres e negras, situadas nas ocupações mais vulneráveis e nos circuitos mais desprotegidos do trabalho.

Como consequências para a educação pública tem-se o fortalecimento do ideário neoliberal, traduzido na substituição progressiva da concepção de escola como direito social por uma visão instrumental, onde a educação passa a ser tratada como serviço, e o estudante como recurso humano a ser treinado. Dessa forma, o ensino médio e a educação profissional, tornam-se o lugar por excelência para a materialização desses interesses.

Conforme o exposto, a reformulação curricular do Ensino Médio promovida a partir da Lei n.º 13.415/2017 (Brasil, 2017b) e normativos subsequentes, revelam as contradições estruturais e as limitações pedagógicas do modelo, considerado “inovador”, na reflexão de Ramos e Frigotto (2016).

Acrescenta Kuenzer (2017), o princípio da flexibilização curricular, que orienta a reforma do Ensino Médio tecida a partir do ano de 2017, bem como, a construção da BNCC, inserem-se em um arcabouço conceitual vinculado à noção de aprendizagem flexível (para uma sociedade e economia em regime de acumulação flexível).

Daí o caráter “flexível” da força de trabalho: importa menos a qualificação prévia do que a adaptabilidade, que inclui tanto as competências anteriormente desenvolvidas, cognitivas, práticas ou comportamentais, quanto a competência para aprender e para submeter-se ao novo, o que supõe subjetividades disciplinadas que lidem adequadamente com a dinamicidade, a instabilidade, a fluidez (Kuenzer, 2017, p. 17).

A chamada aprendizagem flexível, conforme discutida pela pesquisadora, resulta da incorporação de metodologias consideradas inovadoras, que articulam o uso de tecnologias digitais, diferentes formas de organização do ensino e mídias interativas. Nesse contexto, a flexibilização é justificada pela necessidade de ampliar as possibilidades formativas, em resposta às demandas de uma sociedade marcada pela intensificação das exigências e da competitividade.

Sob essa mesma lógica, a flexibilização, enquanto forma de organização curricular e orientação metodológica, constitui-se como estratégia voltada à formação de trabalhadores cuja força de trabalho tende a ser explorada de modo mais ou menos predatório ao longo das cadeias produtivas, em consonância com as exigências de uma produção orientada pela demanda.

A análise empreendida revela que a educação pública, historicamente tensionada entre projetos formativos distintos, tem sido progressivamente reconfigurada sob a lógica do capital, na qual o projeto emancipatório se vê subordinado e enfraquecido. Em seu lugar, consolidam-se propostas de caráter empresarial que assumem feições conservadoras, ao rejeitarem o pensamento crítico e a pluralidade; despolitizadas, ao ocultarem os conflitos sociais sob a aparência de neutralidade técnica; e instrumentais, ao reduzirem a formação humana à mera capacitação para o trabalho, fragmentando o currículo e subordinando-o às exigências do mercado.

Nesse movimento, a educação e a formação para o trabalho afirmam-se como estruturas de reprodução da sociabilidade capitalista, especialmente no contexto contemporâneo marcado pela acumulação flexível, pela financeirização e pela globalização. A precarização, a fragmentação e a flexibilização das relações de trabalho, intensificadas a partir de 2017, incidem diretamente sobre os processos formativos, redefinindo o papel da escola na produção de subjetividades adaptáveis às dinâmicas de um mercado cada vez mais instável e desigual.

O Estado, nesse processo, não atua como instância neutra, mas como agente ativo na organização e legitimação dessa racionalidade. Ao formular, financiar e regular as políticas educacionais, opera na mediação entre capital e trabalho, orientando a educação segundo as exigências da acumulação. Sob a hegemonia do ideário neoliberal, e amparado no discurso da crise fiscal, redefine sua atuação nas políticas sociais, restringindo sua responsabilidade na garantia de direitos e priorizando ações pontuais e compensatórias. Assim, a destinação de recursos, a definição de prioridades e a própria arquitetura das políticas revelam decisões políticas que expressam correlações de força no interior do Estado.

Ainda que se identifiquem governos e projetos distintos, suas ações se inscrevem no interior de uma sociabilidade capitalista dependente, na qual as políticas educacionais oscilam entre movimentos de ampliação de direitos e mecanismos de ajuste às exigências do mercado globalizado. Nesse sentido, reafirma-se a predominância de um modelo de educação voltado à formação para o trabalho simples, coerente com o padrão de modernização conservadora que marca a formação social brasileira, em detrimento de uma educação omnilateral – no sentido

gramsciano – capaz de desenvolver o ser humano em suas múltiplas dimensões e de promover a formação crítica e emancipatória.

É nesse ponto que a análise se desloca: se a trama histórica e institucional evidencia como Estado, trabalho e educação se articulam na produção de consensos e na sustentação da hegemonia, torna-se necessário indagar como essa mesma tecitura incide sobre a condição social das mulheres brasileiras. Inseridas nesse processo, as mulheres vivenciam de forma intensificada os efeitos da precarização, expressos em baixos salários, inserção ocupacional desigual e, em muitos casos, na negação de direitos e da própria vida. Assim, impõe-se compreender como foram historicamente negadas, incluídas ou silenciadas nas políticas educacionais e de formação para o trabalho, especialmente quando classe, raça e gênero se entrelaçam na experiência concreta. É com essas questões que se abre a próxima seção, dedicada à análise da realidade das mulheres e das políticas públicas que, entre disputas e limites estruturais, incidem sobre sua escolarização, trabalho e direitos.

3 HISTÓRIAS DE LUTAS POR EDUCAÇÃO DAS MULHERES NO CONTEXTO SOCIAL BRASILEIRO

“A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história da luta de classes”, conforme formulado por Karl Marx e Friedrich Engels no *Manifesto do Partido Comunista* (2010, p. 7), Acorada nessa compreensão, afirma-se que a história das mulheres brasileiras na luta por educação inscreve-se no interior dessa dinâmica, sendo também expressão das múltiplas formas de opressão que as atravessam, particularmente aquelas relacionadas à classe, raça/etnia e gênero. Assim, a história das mulheres revela-se como parte constitutiva desse processo, marcada por lutas por direitos, por reconhecimento e por acesso à educação, historicamente negados e continuamente disputados.

A Figura 7, mostra rostos de mulheres que, por meio de suas trajetórias, ideias e atuação profissional, protagonizaram lutas por igualdade e direitos. São expressões históricas de resistência que, do período colonial aos dias atuais, não se curvaram às estruturas de dominação, afirmando-se como sujeitos políticos na disputa por reconhecimento, educação e justiça social.

Figura 7 – Mosaico Mulheres Brasileiras de Lutas



Fonte: Autoria própria⁴⁹.

⁴⁹ No Mosaico encontram-se as imagens de mulheres brasileiras: Nísia Floresta (1810-1885); Chiquinha Gonzaga (1847-1935); Bertha Lutz (1894-1976); Antonieta de Barros (1901-1952); Carolina Maria de Jesus (1914-1977); Margarida Maria Alves (1943-1983); Marielle Franco (1979-2018); Sonia Guajajara (06 de março de 1974). As imagens foram pesquisadas e retiradas nos acervos da Fundação Biblioteca Nacional (Ministério da Cultura, 2025).

O mosaico, que caracteriza a Figura 7, retrata mulheres que lutaram e lutam por direitos e igualdades entre homens e mulheres no Brasil. As histórias das mulheres não se apresentam como fios soltos no tempo, mas como uma trama tecida nas lutas por existência, por direitos e por educação. Cada conquista, cada resistência, entrelaça experiências individuais e coletivas, compondo o tecido histórico que sustenta, ainda hoje, a busca por justiça social.

Ao longo da história brasileira, as lutas das mulheres pelo direito à educação expressam disputas estruturais no interior da formação do Estado. Se, por um lado, a ação estatal produziu uma educação excludente, patriarcal e socialmente seletiva, por outro, mulheres brancas, negras, indígenas e trabalhadoras, tensionaram essa lógica por meio de práticas de resistência. Essas disputas ultrapassam o âmbito institucional e se materializam no cotidiano, na imprensa, nas associações, nos movimentos sociais e nas práticas educativas não escolares, revelando a educação como campo de disputa no Estado Ampliado (Gramsci, 1981; 2000).

A exclusão das mulheres da educação formal no Brasil não se explica apenas por dispositivos legais, mas pela consolidação de uma hegemonia patriarcal que naturalizou a divisão sexual do trabalho e a inferiorização feminina. Nesse contexto, a luta pela escolarização e pela formação profissional assume caráter contra hegemônico, ao disputar sentidos e tensionar a ordem dominante no interior do próprio Estado.

Esse processo na materialidade do Brasil, evidencia a centralidade das mulheres pobres, trabalhadoras, indígenas, negras e imigrantes no trabalho precarizado, desde a escravidão até a industrialização, reverberando-se na atualidade, explicitando a articulação entre gênero, classe e raça na produção das desigualdades. Embora avanços normativos tenham sido registrados ao longo do século XX, persistem as disparidades salariais, a sobrecarga do trabalho doméstico e a maior inserção em atividades informais, sobretudo entre mulheres não brancas, condicionando seus percursos formativos.

A terceira seção desta tese, como dito anteriormente, dedica-se a historicizar a inserção das mulheres brasileiras no campo educacional, com ênfase na formação para o trabalho, particularmente no âmbito da educação profissional. Busca-se evidenciar as barreiras estruturais que historicamente limitaram seu acesso, bem como as lutas empreendidas por reconhecimento, direitos e participação nos processos formativos. Trata-se de compreender como as questões de gênero adentram a agenda governamental, não de forma linear, mas como resultado de disputas sociais e políticas que tensionam o Estado e incidem sobre o fundo público, revelando as condições sob as quais as mulheres passam a ser

reconhecidas – ainda que de forma parcial e contraditória – como sujeitos de direito à educação e ao trabalho.

Esta seção está organizada em três subseções que se complementam. Na subseção 3.1, ao historicizar a educação das mulheres no Brasil, circunscrita do período colonial ao século XX, analisa-se as múltiplas formas pelas quais esse processo se constituiu, incluindo a formação para o trabalho, evidenciando trajetórias marcadas pela desigualdade: inicialmente negada, posteriormente restrita e segregada e, mais recentemente, caracterizada por formas de inserção precarizada.

Na subseção 3.2 busca-se, ainda, compreender como as relações de classe, raça/etnia e gênero se entrelaçam nesse processo, produzindo desigualdades persistentes e delineando os contornos históricos da exclusão e da participação das mulheres na educação profissional no Brasil.

A subseção 3.3 discute a Educação Profissional como um campo de disputas entre projetos de formação materializados na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) e na rede privada, especialmente o Sistema S. Analisa as diferentes concepções de educação profissional, evidenciando a tensão entre a educação como direito social e a formação orientada pelas demandas do mercado de trabalho.

Essa reflexão é fundamental para situar o PMM no interior dessa trama histórica, compreendendo-o não como evento isolado, mas como parte de um processo mais amplo de disputas societárias em torno do direito à educação e da formação para o trabalho.

3.1 EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA O TRABALHO DAS MULHERES NO BRASIL COLONIAL AO SÉCULO XX: EXCLUSÕES E DESIGUALDADES HISTÓRICAS

Concorda-se com Azevedo (2004, p. 5) ao afirmar que a concepção de políticas públicas “implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente”. Nesse sentido, as políticas públicas são construções históricas e sociais, informadas por valores, normas e representações que compõem o universo simbólico de determinada sociedade.

Ao situar essa reflexão no campo das políticas educacionais voltadas às mulheres, evidencia-se que tais construções foram marcadas por processos de negação, silenciamento e estigmatização, sobretudo no que se refere às mulheres das classes populares, negras e indígenas. A memória social da educação feminina no Brasil foi historicamente produzida sob

uma lógica patriarcal, racista e classista, que naturalizou sua exclusão dos espaços de escolarização, do trabalho formal e da vida pública.

Como destaca Azevedo (2004), essas representações não são espontâneas, mas resultam de relações de poder que operam como instrumentos de dominação simbólica. No caso brasileiro, tal dominação articula-se à própria sociabilidade do capital, que, ao organizar a vida social a partir da divisão sexual e social do trabalho, historicamente destinou às mulheres o espaço doméstico, a obediência e o cuidado, restringindo seu acesso ao saber sistematizado e à participação social reconhecida. Nesse sentido, a subordinação feminina não se configura apenas como herança cultural, mas como dimensão funcional à reprodução das relações sociais capitalistas.

Destarte, a memória educacional das mulheres constitui-se como um campo de disputa entre invisibilização e resistência, cuja problematização se sustenta como gesto político fundamental na construção de projetos educativos comprometidos com a emancipação humana.

Inserida na formação histórica de um Estado capitalista dependente, marcado por profundas desigualdades de classe, raça e gênero, a educação no Brasil foi estruturada a partir de processos seletivos de inclusão. Ainda que a ampliação de direitos sociais tenha se intensificado a partir da década de 1930, sob maior intervenção estatal, tais avanços permaneceram condicionados pelos limites estruturais desse modelo de desenvolvimento.

Nessa direção, Butler (2003), contribui ao evidenciar que os sistemas jurídicos de poder produzem os sujeitos que passam a representar, indicando que as ações do Estado não apenas regulam, mas também constituem identidades e lugares sociais. No caso das mulheres, essa produção histórica reforçou papéis sociais subordinados, conforme amplamente denunciado pelos estudos feministas (Pinsky; Pedro, 2023).

As pesquisas sobre a educação das mulheres no Brasil (Rosemberg, 2023) demonstram que seu acesso à instrução formal foi sistematicamente restringido desde o período colonial. Como assinala Stamatto (2002, p. 02), “as mulheres logo ficaram exclusas do sistema escolar [...] estavam destinadas ao lar: casamento e trabalhos domésticos, cantos e orações, controle de pais e maridos”. Apreende-se que desde a implantação das primeiras escolas pelos jesuítas, a educação foi concebida como privilégio masculino, destinando às mulheres o espaço doméstico e funções associadas ao casamento, ao cuidado e à religiosidade.

Durante o Brasil Colônia, a Igreja Católica, por meio da Companhia de Jesus, monopolizou o ensino, estruturando-o em torno da catequese e da formação da elite branca e masculina. A presença feminina era praticamente inexistente e, quando ocorria, limitava-se à

instrução religiosa. A escolarização das meninas era considerada desnecessária, uma vez que sua função social, definida pela ordem patriarcal, restringia-se ao casamento, à maternidade e aos cuidados domésticos.

A essa exclusão de gênero somava-se a racial, pois a educação formal era proibida à população negra escravizada, sendo inclusive criminalizada a sua alfabetização (Hahner, 1981; Gonzalez, 1984). Tal interdição revela a articulação entre racismo e sexismo na conformação da estrutura educacional brasileira, aprofundando a marginalização, sobretudo das mulheres negras, submetidas à dupla opressão de gênero e raça.

No Brasil Império, embora se registrem avanços jurídicos na organização da instrução pública, manteve-se a lógica excludente. A Lei de 15 de outubro de 1827 instituiu a obrigatoriedade de escolas de primeiras letras, mas condicionou a criação de escolas para meninas à decisão das autoridades, evidenciando a permanência da subordinação feminina no plano legal. De modo mais amplo, a constituição do sistema educacional no século XIX, no contexto da formação do Estado nacional, preservou traços colonialistas e patriarcais, reafirmando desigualdades de acesso e permanência (Cunha, 2000).

As iniciativas educacionais do período evidenciam essa estrutura seletiva: a expansão do ensino primário, formalmente garantido pela Constituição de 1824, esbarrou nas condições materiais impostas pela sociedade escravocrata; o ensino secundário manteve-se propedêutico, voltado à preparação para o ensino superior; e este, por sua vez, destinava-se à formação das elites dirigentes e militares. Paralelamente, a educação vinculada ao trabalho articulava-se às demandas produtivas, como sinaliza o Alvará de 1º de abril de 1808, que autorizava a instalação de fábricas e manufaturas no Brasil, indicando a crescente relação entre instrução e organização da economia.

Eu o Príncipe Regente faço saber aos que o presente Alvará virem: que desejando promover e adiantar a riqueza nacional, e sendo um dos mananciaes della as manufacturas e a industria que multiplicam e melhoram e dão mais valor aos generos e productos da agricultura e das artes e augmentam a população dando que fazer a muitos braços e fornecendo meios de subsistencia a muitos dos meus vassallos, que por falta delles se entregariam aos vicios da ociosidade: e convindo remover todos os obstaculos que podem inutilisar e frustrar tão vantajosos proveitos: sou servido abolir e revogar toda e qualquer prohibição que haja a este respeito no Estado do Brazil e nos meus Domínios Ultramarinos e ordenar que daqui em diante seja licito a qualquer dos meus vassallos, qualquer que seja o Paiz em que habitem, estabelecer todo o genero de manufacturas, sem exceptuar alguma, fazendo os seus trabalhos em pequeno, ou em grande, como entenderem que mais lhes convem; (Brasil, 1808)

No início do século XIX, marcos normativos como o Alvará de 1º de abril de 1808, que autorizou a instalação de fábricas e manufaturas, e o Decreto de 23 de março de 1809, que regulamentou funções e vencimentos no Paço, evidenciam a articulação entre trabalho, organização social e hierarquias de gênero. Enquanto o primeiro aponta para a relação entre produção e aprendizagem, o segundo revela a presença feminina vinculada a funções subalternas, reforçando a divisão sexual do trabalho.

A Constituição de 1824 consolidou um Estado de inspiração liberal, mas sustentado por bases patriarcais e escravocratas. Ao instituir direitos políticos restritos – como o voto censitário masculino; não assegurar a universalização efetiva da educação, pois manteve a exclusão de mulheres, pessoas escravizadas e das camadas populares. Embora tenha previsto formalmente a gratuidade da instrução primária, a ausência de financiamento comprometeu sua efetivação (Cury, 2008), revelando o descompasso entre o direito proclamado e as condições materiais de sua realização. Em contrapartida, a educação superior, voltada às elites, concentrou investimentos e atenção estatal.

No campo educacional, a Lei de 15 de outubro de 1827 (Brasil, 1827) representou o primeiro marco legal referente à instrução feminina, porém, ao condicionar a criação de escolas de meninas à decisão das autoridades e ao restringir seu currículo às habilidades domésticas, institucionalizou a desigualdade de gênero. A formação das mulheres permaneceu vinculada ao espaço doméstico e ao chamado “mercado matrimonial” (Hahner, 2003), evidenciando que sua educação não se orientava à autonomia, mas à reprodução de papéis sociais.

Ao longo do século XIX, a organização escolar reforçou essa lógica: meninos e meninas eram segregados, e, enquanto os primeiros tinham acesso a conteúdos mais amplos, as meninas recebiam uma formação elementar, direcionada às práticas domésticas. Como observa Rosemberg (2016), a separação entre os sexos era socialmente legitimada tanto pelo ideário religioso quanto pelo positivista, que concebiam a mulher como base moral da família e da nação.

Essa concepção orientou políticas educacionais e reformas, como a Reforma Couto Ferraz (Brasil, 1854), que institucionalizou a separação por sexo e diferenciou conteúdos e obrigações: para as meninas, trabalhos de agulha e formação doméstica; para os meninos, maior exigência de frequência e possibilidades de inserção em trajetórias formativas vinculadas ao trabalho. Ademais, as medidas voltadas à assistência e formação de menores em situação de pobreza priorizavam os meninos, destinando-os a aprendizagens em arsenais e oficinas, enquanto as meninas permaneciam invisibilizadas nessas políticas.

Paralelamente, mesmo quando inseridas em práticas sociais mais amplas, como na filantropia ou no movimento abolicionista, a participação feminina manteve-se limitada e subordinada (Hahner, 1981), reforçando representações de abnegação e moralidade, sem reconhecimento de protagonismo político efetivo.

Nesse contexto, a vulnerabilidade social no Brasil colonial e imperial manifestou-se de forma profundamente desigual entre homens e mulheres. As mulheres, especialmente negras e pobres, vivenciaram a sobreposição de opressões – de classe, raça e gênero – expressas na exploração do trabalho, na violência e na exclusão dos espaços de educação e participação social.

A criação das Escolas Normais, a partir de 1835 (Rio de Janeiro, 1835), destinadas à formação docente, inicialmente restritas aos homens e posteriormente abertas às mulheres, indicou um movimento gradual de inserção feminina na educação formal, ainda que condicionado por limites estruturais e pela manutenção das hierarquias sociais vigentes.

A Reforma Leôncio de Carvalho, permitida pelo Decreto n.º 7.247, de 19 de abril de 1879, instituiu a obrigatoriedade e a frequência do ensino primário para meninos e meninas entre 7 e 14 anos, representando um avanço formal na ampliação do acesso à educação. Contudo, essa obrigatoriedade manteve distinções de gênero, como a exigências específicas (em nível de território) para meninos e meninas, evidenciando limites concretos à sua escolarização.

Art. 2º Até se mostrarem habilitados em todas as disciplinas que constituem o programma das escolas primarias do 1º gráo, são obrigados a frequental-as, no municipio da Côrte, os individuos de um e outro sexo, de 7 a 14 annos de idade. Esta obrigação não comprehende os que seus pais, tutores ou protectores provarem que recebem a instrucção conveniente em escolas particulares ou em suas proprias casas, e os que residirem a distancia maior, da escola publica ou subsidiada mais proxima, de um e meio kilometro para os meninos, e de um kilometro para as meninas. (Brasil, 1879)

Embora se observe, nesse período, a coexistência de escolas para ambos os sexos e o debate sobre a criação de escolas mistas (Bonato, 2003), a organização educacional permaneceu orientada por princípios patriarcais. O currículo feminino continuou restrito à formação elementar, acrescida de conteúdos voltados à economia doméstica, enquanto possibilidades formativas mais amplas eram limitadas. Mesmo quando se abriam espaços de formação, como o curso de parteiras previsto no âmbito da Lei de 03 de outubro de 1823 (Brasil, 1823), estes se davam de forma restrita e, em geral, no âmbito privado.

De modo mais amplo, as ações do Estado no Império, no campo da educação e do trabalho, mantiveram-se ancoradas em uma estrutura colonial, escravocrata e profundamente desigual. A organização educacional reforçava a separação entre trabalho manual e intelectual, privilegiando os homens brancos livres, enquanto excluía negros, indígenas e mulheres (Manfredi, 2002; Cunha, 2005; Rosemberg, 2016; Cury, 2008). A própria legislação explicitava essa exclusão, como evidencia a Lei Provincial de 1837, que proibia a frequência de pessoas escravizadas e negras, mesmo libertas, às escolas públicas: “Art. 3º São proibidos de frequentar as Escolas Públicas: 1º Todas as pessoas que padecerem molestias contagiosas. 2º Os escravos, e os pretos Africanos, ainda que sejam livres ou libertos[...]” (Brasil, 1837).

O supracitado dispositivo evidencia que a educação, embora formalmente reconhecida como direito, era seletivamente implementada, operando como mecanismo de distinção e controle social. Nesse contexto, a escola pública não se configurava como espaço de universalização do saber, mas como instrumento de regulação das hierarquias raciais e sociais, delimitando quem poderia acessar o conhecimento e sob quais condições. Articulada às relações de classe, raça e gênero, essa lógica excludente produziu trajetórias profundamente desiguais, nas quais mulheres negras e pobres foram duplamente marginalizadas – tanto pelo impedimento legal quanto pela ausência de condições materiais de acesso –, evidenciando que a negação da educação constituía elemento estruturante da ordem social vigente.

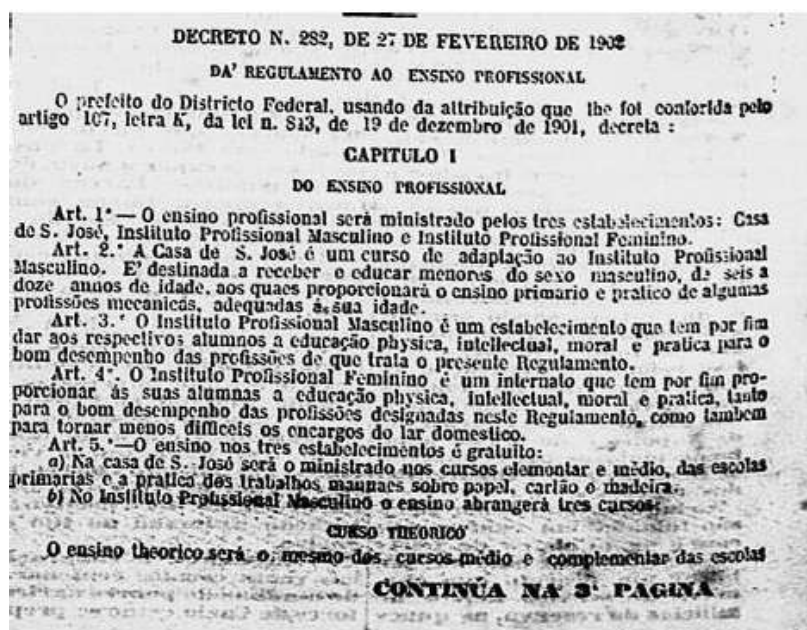
Para além das interdições legais, a efetivação desse direito também foi condicionada por limites estruturais. A ausência de financiamento adequado e a centralidade dos interesses das elites restringiram sua materialização (Cury, 2008), enquanto os dados de Bastos e Garcia (1999) evidenciam a tardia e reduzida inserção das mulheres no sistema educacional. Até a segunda metade do século XIX, a educação feminina manteve-se majoritariamente restrita ao nível primário, ampliando-se apenas de forma gradual com a criação das Escolas Normais, que possibilitaram o ingresso das mulheres na docência – uma inserção ainda marcada pela reprodução de papéis de gênero.

A exclusão educacional, nesse contexto, articulava-se a uma cidadania igualmente restrita. Como destaca Cury (2008), ao considerar mulheres e populações subalternizadas, amplia-se significativamente o contingente de não cidadãos ou de cidadãos imperfeitos, em um cenário marcado pelo voto censitário e pela limitação dos direitos políticos. Desse modo, a negação do acesso à educação não se dissociava da restrição à participação política, evidenciando que o direito à instrução integrava um projeto mais amplo de regulação social e de delimitação da cidadania.

No que se refere à educação para o trabalho, as iniciativas estatais assumiram caráter assistencialista e compensatório, voltadas à formação de uma força de trabalho disciplinada e socialmente útil. Para as mulheres, essa formação esteve historicamente subordinada ao espaço doméstico e aos papéis tradicionais de gênero, reforçando sua exclusão das esferas política e econômica e limitando sua inserção a atividades consideradas extensões do cuidado e da moralização social.

Com a transição para a República, embora a educação passe a ocupar lugar central no discurso de modernização, a formação feminina permaneceu vinculada à função materna e à reprodução social (Louro, 2004; Hahner, 1980). Nesse contexto, iniciativas como o Instituto Profissional Feminino (Bonato 2003, evidenciado na Figura 8, destinado a meninas pobres, expressam a ampliação controlada da educação profissional para mulheres, ainda orientada pela lógica de preparação para o lar e para ocupações de baixa valorização social.

Figura 8 - Decreto n.º 282/1902



Fonte: Brasil (1908).

A Figura 8 apresenta a publicação do Decreto n.º 282, de 27 de fevereiro de 1902, cujo conteúdo reforça a separação entre os sexos e explicita a organização do ensino profissional em cursos elementar, médio e complementar, articulados às escolas primárias. Os conteúdos previstos para essa formação eram definidos e circunscritos a:

Economia doméstica e trabalhos domésticos (lavanderia e culinária), estenografia e datilografia e higiene profissional; costura e tudo quanto a ela se relacione, “inclusive o corte de roupa branca e de cores”, cerzidura, aposição e justaposição de

remendos, etc.; de bordado branco, matiz e ouro; de flores; ensino elementar. O ensino de arte compreende: desenho à mão livre, desenho geométrico aplicado às indústrias; música vocal e notação escrita, ginástica. (Bonato, 2003. p. 70).

O Decreto n.º 282/1902 reforçou a separação entre os sexos no ensino profissional, definindo, para as mulheres, uma formação centrada na economia doméstica, nos trabalhos manuais e em habilidades consideradas socialmente adequadas ao seu “papel natural” (Bonato, 2003, p. 85). Nesse contexto, o documento institui um currículo específico, orientado por expectativas sociais e morais que delimitavam sua inserção no mundo do trabalho. Essa orientação evidencia a permanência de uma concepção educativa que, mais do que instruir, buscava moldar comportamentos e preparar as mulheres para a vida doméstica e familiar, conforme analisa Perrot (2007, p. 93), ao destacar que

É preciso, pois, educar as meninas, e não exatamente instruí-las. Ou instruí-las apenas no que é necessário para torná-las agradáveis e úteis: um saber social, em suma. Formá-las para seus papéis futuros de mulher, de dona-de-casa, de esposa e mãe. Inculcar-lhes bons hábitos de economia e de higiene, os valores morais de pudor, obediência, polidez, renúncia, sacrifício.

A educação escolar, para este período – anos iniciais do século XX – deveria tornar as mulheres úteis, obedientes e moralmente ajustadas à ordem social. Essa lógica se expressa também nas práticas pedagógicas, que articulavam formação técnica elementar a uma dimensão moralizadora, voltada sobretudo às classes populares (Bastos; Garcia, 1999). Assim, mesmo diante de mudanças no cenário político, manteve-se a subordinação da formação feminina aos interesses da reprodução social, reafirmando a divisão sexual do trabalho.

A criação das EAA, em 1909, marco da institucionalização da educação profissional no Brasil, não alterou substancialmente esse quadro, uma vez que tais iniciativas se destinaram prioritariamente aos homens pobres – os chamados “desvalidos da sorte”⁵⁰. No caso das mulheres, a educação profissional desenvolveu-se em instituições específicas, como o Instituto Profissional Feminino e as escolas profissionais criadas no início do século XX, cuja formação permanecia orientada para o lar, o comércio elementar e ocupações de baixa valorização social (Bonato, 2003). Ainda que destinadas tanto para meninas pobres quanto para as meninas de classes mais favorecidas, tais instituições reiteravam a centralidade do

⁵⁰ Grifo da autora para reforçar a definição assinalada na obra de Manfredi (2002).

trabalho doméstico e das prendas⁵¹, evidenciando a limitação histórica da profissionalização feminina.

A desigualdade de acesso à educação pode ser evidenciada pelos dados de matrículas no ensino secundário e superior no Rio de Janeiro, para a época Distrito Federal, no início do século XX. Conforme sistematizado por Beltrão e Diniz (2009), a presença feminina era significativamente inferior à masculina, sobretudo no ensino superior, onde não alcançava 1,5% do total de estudantes, como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Matrículas no ensino secundário e superior, Distrito Federal Brasileiro (1907-1912)

Anos	Nível Secundário			Nível Superior		
	Mulheres	Homens	%Mulheres	Mulheres	Homens	% Mulheres
1907	1.221	3.721	24,7	32	2.455	1,3
1909	1.460	4.596	24,1	39	3.323	1,2
1912	2.145	7.165	23,0	53	3.630	1,4

Fonte: Beltrão e Diniz (2009).

Os dados anunciados na Tabela 1 evidenciam que, mesmo com a concepção de acesso à educação em expansão no período, a inserção feminina permaneceu limitada e profundamente desigual, sobretudo nos níveis mais elevados de ensino. Tal cenário não pode ser dissociado do contexto econômico e social da época, marcado por um modelo primário-exportador, de base escravocrata e com baixo investimento educacional. Nessa direção, como assinalam Ciavatta (1993) e Manfredi (2016), a educação destinada às classes populares esteve, desde sua origem, articulada à preparação para o trabalho, assumindo caráter instrumental e seletivo, o que contribuiu para a reprodução das desigualdades sociais e de gênero.

Nesse contexto, a educação, tanto geral quanto profissional, manteve-se seletiva e excludente, articulada a um modelo econômico primário-exportador e a uma estrutura social profundamente desigual. A introdução do trabalho na escola esteve vinculada, desde sua origem, à formação das classes populares, assumindo caráter instrumental e disciplinador.

Com o avanço da urbanização e da industrialização nas primeiras décadas do século XX, novas dinâmicas sociais passaram a tensionar esses padrões. A ampliação das

⁵¹ Prendas femininas – terminologia da época para referir-se ao conjunto de habilidades socialmente atribuídas às mulheres, especialmente no contexto da formação educacional nos séculos XIX e início do XX, incluindo costura, bordado, culinária, cuidados domésticos e práticas associadas à moralidade e ao comportamento feminino. Tais habilidades eram concebidas não como formação intelectual, mas como preparação para o desempenho dos papéis de esposa, mãe e dona de casa, reforçando a divisão sexual do trabalho e a subordinação feminina (Hahner, 1981; Perrot, 2007; Bonato, 2003).

oportunidades educacionais, ainda que limitada, e as transformações no mundo do trabalho impulsionaram a inserção feminina em espaços antes predominantemente masculinos (Azevedo; Ferreira, 2006; Rosemberg, 2023).

Um exemplo desse movimento nesse período, pode ser observado, com os registros de Pinsky e Pedro (2023), ao tratar da crescente presença de mulheres nas fábricas têxteis e nos serviços urbanos, como telefonia e comércio, especialmente nos grandes centros como o Rio de Janeiro e São Paulo, onde passaram a atuar como operárias, costureiras e telefonistas. No entanto, tais mudanças ocorreram de forma desigual, mantendo-se as hierarquias de gênero, raça e classe, uma vez que as mulheres eram majoritariamente inseridas em ocupações precarizadas, com baixos salários e sob forte controle moral e disciplinar.

As mulheres negras e pobres, em particular, vivenciaram de forma mais intensa essas contradições. Inseridas majoritariamente em ocupações precarizadas, como o trabalho doméstico e atividades informais, desenvolveram estratégias de sobrevivência que desafiaram os padrões dominantes de feminilidade. Como destaca Nepomuceno (2023), essas mulheres atuaram como trabalhadoras, chefes de família e articuladoras de redes comunitárias, ocupando o espaço público e afirmando formas próprias de existência e resistência.

Assim, o processo de modernização brasileira, ao mesmo tempo em que ampliou possibilidades de inserção social, também aprofundou desigualdades, evidenciando que a expansão da educação e do trabalho não se deu de forma universal, mas mediada pelas contradições da sociabilidade capitalista e pelas estruturas históricas de dominação. É nesse cenário que se tornam visíveis não apenas os limites desse processo, mas também as formas concretas de enfrentamento produzidas pelos sujeitos historicamente subalternizados. À luz de Karel Kosik (1976), pode-se afirmar que, na essência, as mulheres ocupam o espaço público por meio do trabalho e da vida social; contudo, na aparência, foram sistematicamente invisibilizadas e precarizadas. Tal dinâmica pode ser compreendida, em diálogo com pensamento gramsciano, como expressão de uma hegemonia que, ao articular coerção e consenso, naturaliza a subalternização feminina e a inscreve como parte da ordem social, produzindo sua invisibilidade não como ausência, mas como construção ativa no interior das relações de poder.

O ciclo de expansão do capital e as novas ideais de um Estado intervencionista vai desenvolvendo um “fetichismo de Estado bem como de seus ideais democráticos” na produção de um discurso que defende “garantir de algum modo”, ao trabalhador e a trabalhadora “o direito ao trabalho, à moradia, à saúde, à educação e à formação profissional” (Antunes, 2001, p.42).

No entanto, o que se verifica é que a urbanização associada à industrialização no Brasil intensificou a miséria. Na década de 1930, as favelas cresceram significativamente nos centros urbanos, evidenciando os efeitos da expansão do capital na reorganização do espaço e na definição das condições de vida. Essa realidade perpetuava profundas desigualdades, nas quais as mulheres negras e pobres constituíam o segmento mais marginalizado e vulnerável da população. Seus postos de trabalho, frequentemente situados no ambiente doméstico, refletiam igualmente essa marginalização social e econômica.

Nesse sentido, a literatura assume um papel fundamental na revelação dessas experiências. O conjunto da obra de Carolina Maria de Jesus (1914-1977) constitui não apenas um registro artístico e sociológico deste momento histórico, mas também uma potente expressão de resistência. Suas afirmações – “a favela é o quarto de despejo da cidade” e “a fome tem cor” – evidenciam como as dimensões de raça, classe, território e poder atravessam a experiência histórica das mulheres brasileiras, especialmente das mulheres pobres e negras.

A partir dessa perspectiva, reflete-se que a circulação das mulheres nos espaços urbanos, desde as primeiras décadas do século XX, por meio de atividades produtivas e redes sociais, pode ser compreendida como expressão concreta dessas contradições. Ao tensionarem os padrões de feminilidade dominantes, construíram identidades forjadas na luta cotidiana pela sobrevivência e, ao ocuparem o espaço público, tornaram visíveis as fissuras de uma sociedade que, embora se apresentasse como moderna, mantinha estruturas profundas de exclusão.

Esse protagonismo, contudo, foi alvo de repressão e controle por parte do Estado e das elites, que, orientados por um projeto de modernidade excludente, não reconheceram as práticas sociais da população negra como legítimas. Ao contrário, tais práticas foram frequentemente criminalizadas, associadas ao charlatanismo e à ilegalidade. Como destaca Nepomuceno (2023), foram recorrentes, até meados do século XX, as perseguições a terreiros de candomblé, benzedadeiras, curandeiras e parteiras, evidenciando a dimensão racializada do controle estatal.

Dessa forma, observa-se que o processo de constituição do Estado brasileiro, mesmo sob os signos da modernidade, não implicou a universalização da cidadania nem a democratização das instituições. Como apontam Azevedo e Ferreira (2006), a incorporação de elementos da ordem burguesa não resultou, automaticamente, na consolidação de práticas democráticas ou na superação das desigualdades estruturais.

No que se refere às relações de gênero, compreendidas como construções históricas e sociais (Scott, 1995; Perrot, 2005), o processo de modernização revelou-se profundamente

contraditório. Embora tenham emergido indícios de ampliação da participação feminina na esfera pública, mantiveram-se mecanismos institucionais e culturais que reforçavam a subordinação das mulheres. Perrot (2005), indica que, ainda que submetidas a tais limites, as mulheres não foram passivas, desde o final do século XIX, passaram a ocupar novos espaços, deslocando-se de forma, física e simbolicamente, dos papéis que lhes eram impostos.

Essa contradição torna-se ainda mais evidente no contexto do Estado Novo (1937-1945) orientado pelos princípios do fordismo, consolidou-se a lógica do salário do homem provedor, estruturando a centralidade do trabalho masculino e relegando às mulheres uma inserção subordinada, complementar e frequentemente invisibilizada. No regime varguista a contradição se forjava ao reforçar uma representação conservadora da mulher, centrada na maternidade, no cuidado e na moral familiar. Na direção oposta, o processo de industrialização demandava a ampliação da força de trabalho, incorporando mulheres, sobretudo das classes populares e racializadas, em atividades produtivas urbanas. Ainda que inseridas em condições precárias e sob vigilância estatal, essas mulheres tensionaram os limites do discurso oficial, ampliando sua presença no espaço público e afirmando práticas de resistência.

Tal movimento reafirma que, mesmo submetidas a relações de dominação, as mulheres não foram passivas, mas protagonizaram formas concretas de resistência e reconfiguração de suas identidades sociais, expressando, como aponta Perrot (2005, p. 282): “uma lenta, porém determinada, passagem da sujeição à independência”.

No campo educacional, essa lógica também se materializava em práticas específicas. O Projeto de Plano Nacional de Educação de 1937⁵² e a Reforma de Capanema (1940)⁵³, políticas públicas implementadas nesse íterim, no campo da educação, conforme visto anteriormente, consolidaram a dualidade da educação brasileira, ao estruturar, de um lado, o ensino secundário de caráter propedêutico, voltado às elites, e, de outro, o ensino técnico-profissional, destinado às classes trabalhadoras, reforçando desigualdades sociais e, também, de gênero no acesso e nas trajetórias formativas.

Projetava-se um discurso que anunciava a superação da segregação até então imposta, orientado à promoção de uma educação capaz de responder às novas condições sociais. No

⁵² Aprofundar em Cury (2025).

⁵³ A chamada Reforma Capanema refere-se ao conjunto de reformas educacionais implementadas no Brasil durante o Estado Novo, sob a condução do então Ministro da Educação, Gustavo Capanema, entre 1942 e 1946, portanto, não exatamente em 1940, mas no início da década de 1940. Ensino Secundário – Decreto-Lei n.º 4.244/1942 (Brasil, 1942); Ensino Industrial – Decreto-Lei n.º 4.073/1942 (Brasil, 1942); Ensino Comercial – Decreto-Lei n.º 6.141/1943 (Brasil, 1943); Ensino Normal – Decreto-Lei n.º 8.530/1946 (Brasil, 1946a); Ensino Agrícola – Decreto-Lei n.º 9.613/1946 (Brasil, 1946b).

entanto, tais premissas, decorrentes das transformações políticas e econômicas, não se materializaram em ações efetivas do Estado, permanecendo ausentes em políticas e programas governamentais consistentes voltados à educação feminina.

O projeto do Plano Nacional de Educação de 1937 previa a existência de um ensino dito doméstico, reservado para meninas entre 12 e 18 anos, e que equivaleria a uma forma de ensino médio feminino. Seu conteúdo era predominantemente prático e profissionalizante, e fazia parte, no plano, do capítulo destinado ao ensino da cultura de aplicação imediata à vida prática ou ao preparo das profissões técnicas de artífices. Era, pois, destinado principalmente a mulheres de origem social mais humilde, ainda que pudesse atrair também mulheres de origem social mais elevada, que dessa forma poderiam manter-se em um regime escolar estritamente segregado (Schwartzman; Bomeny; Costa; 2000, p.01).

No bojo dessas reformas, citamos o Decreto-Lei n.º 4.244, de 9 de abril de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário – que termina por adotar um ensino único, ainda que com recomendações específicas para o tratamento diferencial dos sexos, dedicando uma parte exclusiva do marco normativo para as prescrições quanto a educação profissional das mulheres:

[...] TÍTULO III

Do ensino secundário feminino

Art. 25. Serão observadas, no ensino secundário feminino, as seguintes prescrições especiais:

1. É recomendável que a educação secundária das mulheres se faça em estabelecimentos de ensino de exclusiva frequência feminina.
2. Nos estabelecimentos de ensino secundário frequentados por homens e mulheres, será a educação destas ministrada em classes exclusivamente femininas. Este preceito só deixará de vigorar por motivo relevante, e dada especial autorização do Ministério de Educação.
3. Incluir-se-á, na terceira e na quarta série do curso ginasial e em todas as séries dos cursos clássico e científico, a disciplina de economia doméstica.
4. A orientação metodológica dos programas terá em mira a natureza da personalidade feminina e bem assim a missão da mulher dentro do lar (Brasil, 1942).

As escolas profissionais femininas cuja organização seguiam o normativo acima referenciado, ofertavam cursos de costura, bordado, culinária e economia doméstica, preparando as mulheres para o trabalho doméstico remunerado ou para funções consideradas extensões do lar. Ao mesmo tempo, a expansão das Escolas Normais direcionava a formação feminina para o magistério primário, entendido como uma vocação natural das mulheres, associada ao cuidado e à moralização da infância. Já na área da saúde, a formação em enfermagem consolidava-se como uma ocupação feminina, subordinada ao campo médico e marcada por disciplina rígida, hierarquia e baixos salários. Esses exemplos evidenciam que a

inserção das mulheres no mundo do trabalho e na educação ocorreu de forma controlada e segmentada, reafirmando a divisão social e sexual do trabalho.

É relevante destacar que, no período, o magistério, especialmente nos níveis iniciais da educação, constituiu-se como um dos principais campos de profissionalização feminina, sendo ideologicamente apresentada como extensão das funções maternas. Essa associação não foi neutra, mas operou como estratégia de legitimação da inserção massiva de mulheres no magistério, ao mesmo tempo em que contribuiu para a desvalorização material e simbólica da profissão. Ao naturalizar o trabalho docente como vocação feminina, vinculada ao cuidado e à moralização, produziu-se uma forma específica de exploração do trabalho das mulheres, marcada por baixos salários e menor reconhecimento social.

Esse processo estruturou-se de maneira profundamente segmentada: enquanto às mulheres eram destinadas às funções de ensino direto, associadas à execução cotidiana do trabalho pedagógico, aos homens reservavam-se os cargos de direção, supervisão e controle, concentrando poder e prestígio. Tal divisão não apenas expressa, mas reproduz a lógica da divisão sexual do trabalho no interior da própria instituição escolar, evidenciando que, mesmo em um espaço majoritariamente feminino, as relações de poder permanecem organizadas sob bases patriarcais e capitalistas.

A divisão de gênero é talvez a maior segmentação que historicamente marca a profissão docente não só no Brasil e exerce importante influência na identidade desses profissionais, apesar de presente em muitas profissões. Essa divisão está relacionada à presença de um maior contingente feminino nos níveis mais elementares da educação básica (Oliveira, 2021, p. 8).

A análise de Oliveira (2021) evidencia a persistência das desigualdades de gênero no interior da profissão docente, que se confirma no Censo da Educação Superior (Inep, 2023), ao informar que as mulheres constituem ampla maioria na formação em Pedagogia – representando 92,5% dos estudantes – reforça a configuração do magistério como uma profissão social e historicamente determinada a mulher. Essa predominância não se traduz em igualdade de condições, ao contrário, revela a permanência de uma divisão sexual do trabalho educacional, na qual as mulheres se concentram nos níveis iniciais de ensino, enquanto os homens mantêm presença mais significativa nas áreas especializadas e, sobretudo, nas posições de maior prestígio e poder.

Esse movimento expressa que a feminização da docência, longe de representar um processo emancipatório, configura-se como uma forma específica de inserção subordinada das mulheres no trabalho assalariado, historicamente associada à desvalorização material e

simbólica da profissão. Tal lógica se repete em outras áreas marcadas pelo trabalho do cuidado, como a enfermagem, a assistência social, cuja constituição esteve vinculada à figura da mulher cuidadora, subordinada ao poder médico e inserida em condições de trabalho precarizadas (Hirata, 2022).

Nesse sentido, o cuidado assume centralidade na organização das políticas públicas voltadas às mulheres, sendo historicamente associado à maternidade e naturalizado como atributo feminino. Essa naturalização opera como mecanismo ideológico que, ao mesmo tempo em que legitima a inserção das mulheres em determinadas ocupações, limita suas possibilidades de atuação e reforça sua subordinação no mundo do trabalho. Ainda assim, professoras e profissionais da enfermagem têm protagonizado lutas por melhores condições de trabalho, denunciando a desvalorização do trabalho do cuidado e reivindicando reconhecimento, direitos e equidade.

No período posterior ao Estado Novo, embora se observe a reconfiguração institucional com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1946 (Brasil, 1946c), as mudanças não implicaram transformações estruturais nas relações de gênero. A proibição formal da diferenciação salarial entre homens e mulheres não se efetivou materialmente, revelando a distância entre o plano legal e a realidade social.

Do mesmo modo, a LDB de 1961, embora fundamentada em princípios de igualdade, não enfrentou de forma substantiva as desigualdades de gênero, mantendo concepções que atribuíam à família a regulação dessas questões e reproduzindo a lógica de diferenciação no interior da escola.

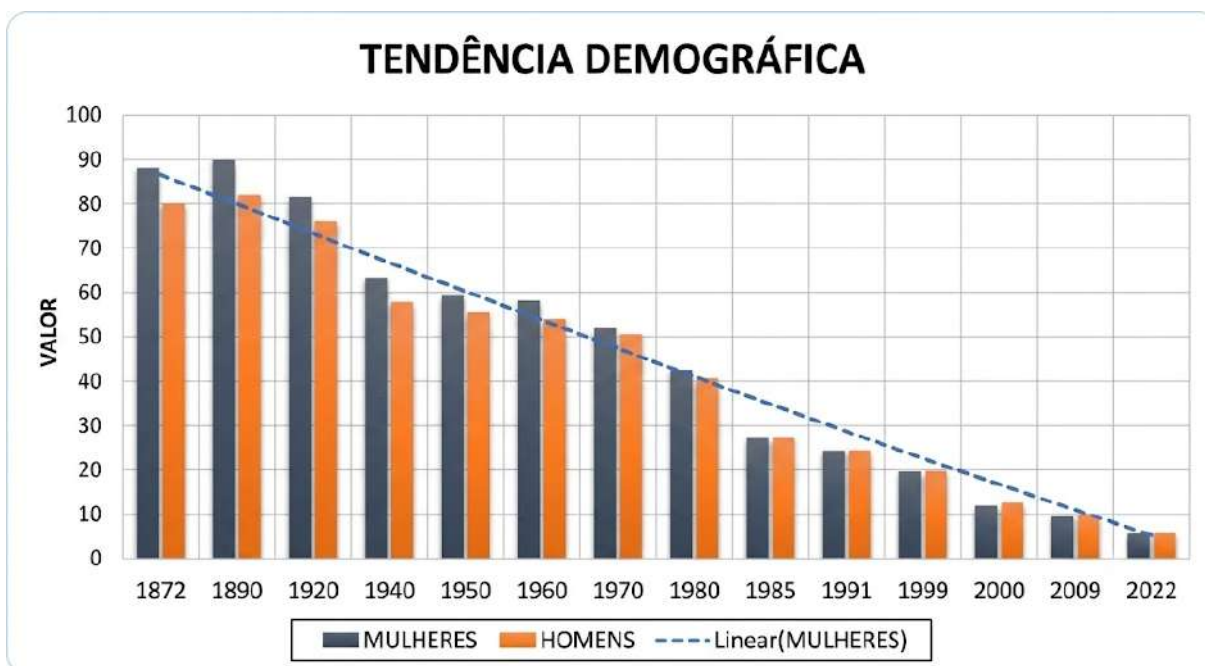
No campo da formação profissional, consolidou-se a dualidade educacional, com a coexistência de uma formação acadêmica voltada às elites e uma formação técnico-profissional de caráter instrumental, destinada às classes trabalhadoras e articulada aos interesses do capital, como exemplificado pela criação e consolidação do Sistema “S”. Ainda que se observe a superação formal da segregação por sexo nas escolas, não se identificam políticas estruturadas voltadas à educação das mulheres, permanecendo, nos currículos e nas práticas escolares, concepções que associam o conhecimento às diferenças de sexo.

Desse modo, a trajetória da educação das mulheres se revela e manifesta mais continuidades do que rupturas. As mudanças institucionais, embora relevantes, não alteraram os fundamentos estruturais que articulam o patriarcado e a sociabilidade capitalista. A divisão sexual do trabalho permaneceu operando como princípio organizador das políticas

educacionais, manifestando-se nas formas de acesso, permanência e hierarquização no interior do sistema de ensino.

Essa permanência das desigualdades também se expressa nos índices de analfabetismo, que, ao longo da história, evidenciam a exclusão educacional das mulheres, especialmente das mais pobres e racializadas. Os dados históricos, desde o primeiro recenseamento de 1872 até o século XXI, revelam que o analfabetismo não se configura apenas como um problema educacional, mas como expressão de um processo histórico de negação de direitos, diretamente relacionado às desigualdades de gênero, classe e raça que estruturam a sociedade brasileira – Figura 9, elaboração a partir de Rosenberg (2023) e o IBGE (2022).

Figura 9: Analfabetismo no Brasil na relação Mulheres e Homens 1872-2022



Fonte: Autoria própria.

A leitura dos dados apresentados na Figura 9 demonstra uma redução contínua e significativa das taxas de analfabetismo no Brasil ao longo do tempo, para ambos os sexos. Em 1872, os índices eram extremamente elevados (88,5% entre mulheres e 80,2% entre homens) revelando uma desigualdade inicial expressiva. Já em 2022, os percentuais se reduzem para 5,4% entre mulheres e 5,9% entre homens, indicando um avanço histórico importante e uma aproximação relativa entre os sexos no acesso à alfabetização.

Entretanto, essa tendência de redução não pode ser interpretada como expressão de uma universalização efetiva do direito à educação. Ao considerar as desigualdades regionais, observa-se que o analfabetismo⁵⁴ permanece concentrado em territórios historicamente marcados pela exclusão, como a Região Nordeste (taxa de 11,7%), que ainda apresenta os maiores índices do país (IBGE, 2022). Esses dados evidenciam que a redução do analfabetismo ocorreu de forma desigual, articulada às condições históricas, sociais e econômicas que estruturam o território brasileiro. O exposto, confirma que o acesso à educação no Brasil continua sendo atravessado por determinações de classe, raça e território.

Nesse sentido, ao longo do século XIX e de grande parte do século XX, a exclusão educacional das mulheres manteve-se estrutural, sendo apenas a partir das décadas finais do século XX, especialmente dos anos de 1990, que se observam reduções mais expressivas dessas desigualdades. Tal processo revela que o acesso à educação foi historicamente condicionado por determinações de classe, raça e gênero, em consonância com os objetivos econômicos e políticos do Estado.

No contexto da ditadura civil-militar (1964-1985), essa lógica foi reafirmada por meio de políticas educacionais orientadas pela racionalidade tecnicista e produtivista. A Lei n.º 5.692/1971 (Brasil, 1971), ao instituir a profissionalização compulsória, reforçou a dualidade estrutural da educação brasileira, direcionando as classes populares para uma formação instrumental, sem contemplar, de forma específica, as desigualdades de gênero (Germano, 2011), desconsiderando a negação, exclusão e segregação social e historicamente imposta.

Paradoxalmente, é nesse mesmo período que se intensificam os movimentos feministas no Brasil, mesmo sob forte repressão estatal. Influenciados por correntes internacionais e por referenciais teóricos diversos, incluindo o marxismo, esses movimentos passam a tensionar as estruturas sociais e políticas, denunciando as desigualdades de gênero e reivindicando direitos. Na década de 1980, com o processo de abertura política, observa-se a ampliação dessas lutas, que passam a se institucionalizar tanto na militância quanto na produção acadêmica (Rosemberg, 2023).

No plano internacional, a definição de 1975 como Ano Internacional da Mulher e a instituição da Década da Mulher (1975-1985) pela Organização das Nações Unidas (ONU) contribuíram para a incorporação gradual da questão de gênero na agenda pública. No Brasil,

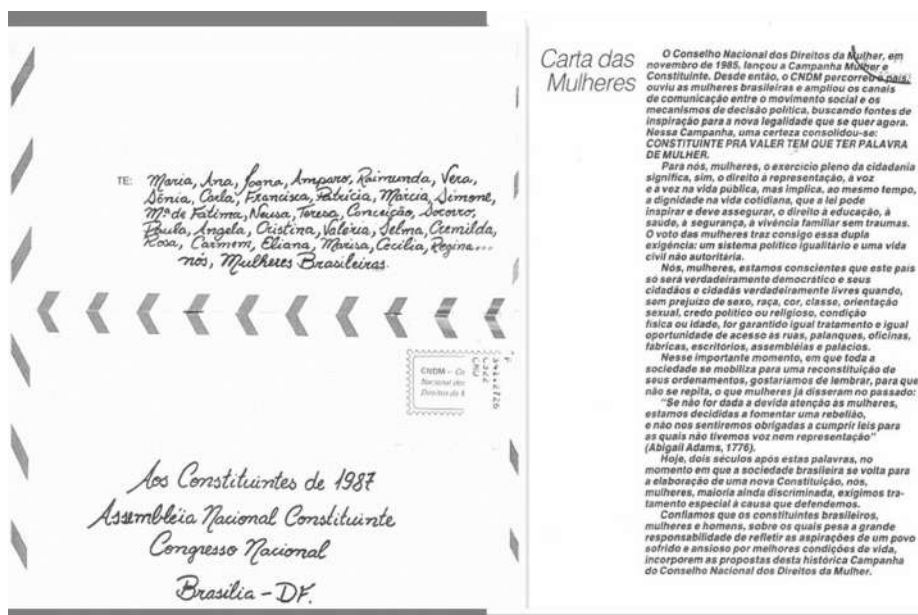
⁵⁴ De acordo com dados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, a taxa de analfabetismo no Brasil apresenta significativa desigualdade regional. Considerando a população com 15 anos ou mais de idade, as maiores taxas concentram-se na Região Nordeste (11,7%) e na Região Norte (6,5%), enquanto as menores são observadas no Sudeste (2,9%), Sul (3,0%) e Centro-Oeste (4,0%). Esses dados evidenciam que o analfabetismo, embora em queda no país, permanece fortemente associado às desigualdades históricas e regionais, refletindo as condições desiguais de acesso à educação e às políticas públicas.

essas diretrizes ganham maior concretude no contexto da redemocratização, quando as pressões sociais passam a incidir mais diretamente sobre o Estado.

A leitura desse contexto com os postulados de Ball (2022) permite admitir que esse movimento pode ser compreendido como resultado da articulação entre diferentes contextos e escalas da política, nos quais agendas globais (macro) se entrelaçam às demandas e lutas dos movimentos sociais (micro), produzindo tensionamentos que reconfiguram a agenda governamental. Em diálogo com os ideais gramscianos, tal processo evidencia que a incorporação das questões de gênero não decorre de concessões espontâneas do Estado, mas de disputas no interior do Estado Ampliado, nas quais diferentes forças sociais buscam produzir consenso e direção política. Assim, a agenda de gênero emerge como resultado de lutas que tensionam a hegemonia vigente, revelando o caráter processual, conflitivo e historicamente situado da formulação das políticas públicas.

Esse processo culmina na criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985, marco da institucionalização das políticas públicas voltadas às mulheres. Sua atuação foi decisiva no processo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, articulando diferentes segmentos femininos, que organizados, conseguem sistematizar as demandas de gênero ao escrever a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes (Figura 10) direcionada aos senadores e deputados Constituintes de 1987-1988.

Figura 10 – Carta das Mulheres Brasileiras (1987)⁵⁵



Fonte: Câmara dos Deputados (2025).

⁵⁵ Disponível em Câmara dos Deputados (1987).

A Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes e a atuação da bancada feminina na Assembleia Nacional Constituinte (Figura 11)⁵⁶ são marcadores fundamentais na luta pela incorporação das demandas das mulheres no ordenamento jurídico brasileiro no processo de redemocratização. Apoia-se no pensamento gramsciano, para assinalar que esse processo expressa a luta por hegemonia, na qual sociedade civil e sociedade política se articulam na construção do consenso: de um lado, os movimentos feministas pressionando pela universalização dos direitos; de outro, o Estado realizando uma incorporação parcial dessas demandas, evidenciando a resistência de setores conservadores e os limites estruturais dessa mediação. A permanência, na contemporaneidade, de mulheres em situação de vulnerabilidade revela que tais conquistas não se efetivaram plenamente, mantendo-se a predominância de políticas focalizadas e assistenciais, distantes do horizonte universalizante reivindicado no contexto da CF/1988.

Figura 11 – Reunião das Parlamentares Constituintes (1987-1988)



Fonte: Câmara dos Deputados (2025b).

A Assembleia Nacional Constituinte contou com a participação de 26 deputadas e nenhuma senadora⁵⁷, explicita os limites históricos da representação política feminina, ao mesmo tempo em que evidencia a relevância da articulação dessas mulheres, em diálogo com os movimentos sociais, para a inserção de reivindicações históricas no texto constitucional. A CF/1988, ao afirmar a igualdade entre homens e mulheres e ao reconhecer a educação como

⁵⁶ A bancada feminina contou com a participação de 26 deputadas e nenhuma senadora. Ver Apêndice 00.

⁵⁷ Ver vídeo em Senado Federal (2018).

direito de todos, com previsão de financiamento público, representa, nesse sentido, um avanço normativo significativo.

Entretanto, a efetivação desses direitos revela-se historicamente tardia e desigual para as mulheres. Como aponta Rosemberg (2023), a defesa do acesso e da progressão feminina na educação é um fenômeno recente e intensificado apenas nas últimas décadas do século XX. Tal condição evidencia que a universalização do direito à educação não se constituiu como princípio estruturante ao longo da formação social brasileira, mas como resultado de lutas sociais que tensionaram, de forma contínua, os limites impostos pelas relações de classe, raça e gênero.

No plano internacional, a incorporação da agenda de “Educação para Todos”, a partir das conferências de Jomtien (1990) e Dakar (2000), reforçam a centralidade da educação no enfrentamento das desigualdades, ao mesmo tempo em que expressa a inserção do Brasil em um movimento global de reformas educacionais. Tais reformas, impulsionadas por organismos multilaterais, orientaram-se por uma lógica de ampliação do acesso combinada à racionalização dos recursos públicos, sem, contudo, alterar de forma substantiva as bases estruturais das desigualdades.

No Brasil, esse movimento se materializa em marcos normativos como a LDB/1996 e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que, embora incorporem o discurso da igualdade e equidade, não configuram uma política sistêmica de enfrentamento das desigualdades de gênero. As ações pós anos 1990 até os anos 2000, permanecem pontuais e fragmentadas, evidenciando um descompasso entre a formalização dos direitos e sua efetivação concreta. Mesmo no plano simbólico, observa-se a persistência de práticas que invisibilizam as mulheres, como o uso do genérico masculino na linguagem institucional, revelando que as desigualdades também se reproduzem no campo discursivo.

Desse modo, ao encerrar este percurso histórico – que se inicia no período colonial e alcança as transformações do final do século XX, evidencia-se que a educação das mulheres no Brasil foi marcada por um movimento de continuidades e deslocamentos, no qual avanços normativos coexistem com a permanência de estruturas de dominação. A ampliação de direitos, ainda que significativa, não implicou, de forma imediata, a superação das desigualdades, que permanecem inscritas nas condições materiais e simbólicas de acesso, permanência e reconhecimento.

Assim, a trajetória analisada revela que a inserção das mulheres na educação e no trabalho não pode ser compreendida como um processo linear de emancipação, mas como expressão das contradições da sociabilidade capitalista, na qual a ampliação de direitos se dá

de forma mediada, parcial e disputada. É nesse terreno de tensões – entre universalização proclamada e efetivação limitada – que se inscrevem as políticas educacionais contemporâneas voltadas às mulheres, cujas análises demandam considerar não apenas seus avanços, mas, sobretudo, os limites que as constituem.

3.2 A TRANSIÇÃO DO SÉCULO XX AO XXI E AS TENSÕES DA INCLUSÃO SOCIAL

A transição do século XX para o XXI, no que se refere à inserção das mulheres na educação e no trabalho, não pode ser compreendida apenas como um processo de avanço linear, ainda que marcado por conquistas significativas. Como sugerem Establet e Baudelot (1971), trata-se de um período de intensas transformações; contudo, tais mudanças se realizam de forma desigual e contraditória, especialmente quando observadas a partir das determinações de classe, raça e gênero. Nesse sentido, a ampliação do acesso das mulheres à educação formal não significou, necessariamente, a superação das estruturas que historicamente as situaram em posições subalternas .

Sob a perspectiva das categorias mediação e contradição, essa trajetória revela que a educação, longe de constituir-se como esfera neutra, integra o conjunto das relações sociais que sustentam a reprodução do capital. Assim, ainda que se ampliem as oportunidades de escolarização, estas tendem a se organizar de modo diferenciado, reproduzindo hierarquias sociais. No caso brasileiro, tal dinâmica se expressa de maneira particularmente aguda na experiência das mulheres negras e das classes populares, cuja inserção educacional permanece atravessada por processos de exclusão, precarização e negação de reconhecimento; conforme informa os dados da Figura 2 desta tese.

Essa contradição se intensifica no contexto das reformas neoliberais implementadas a partir da década de 1990, que reconfiguram o papel do Estado e redefinem as bases de formulação das políticas sociais. Ao mesmo tempo em que a CF/1988 institui a educação como direito social, sua materialização passa a ser tensionada por uma racionalidade orientada pela focalização, pela eficiência e pela contenção do gasto público. Nessa esteira, as políticas educacionais passam a operar sob uma lógica que combina ampliação do acesso com restrição das condições estruturais de permanência e qualidade, deslocando a centralidade da universalização para estratégias seletivas e compensatórias .

É nesse cenário que se inscrevem as políticas voltadas às mulheres, como o PMM; cuja análise se dá nesta pesquisa. Tais iniciativas expressam, simultaneamente, avanços no reconhecimento das desigualdades de gênero e limites estruturais decorrentes de sua inserção

no interior de um Estado que opera sob ajustes fiscais e orientações neoliberais. Os postulados de Gramsci (2000), permite compreender essa configuração como parte das estratégias do Estado ampliado, que articula mecanismos de consenso e regulação social, incorporando demandas históricas dos grupos subalternos sem, contudo, romper com as bases materiais que produzem tais desigualdades.

Em diálogo com Ball (2022) e Mainardes (2006), essa ambivalência também pode ser interpretada a partir dos processos de circulação e recontextualização das políticas, nos quais agendas globais – difundidas por organismos internacionais – são apropriadas e traduzidas no contexto nacional, assumindo formatos que conciliam a retórica da inclusão com práticas de gestão focalizadas. Assim, políticas como o PMM se configuram como respostas situadas a demandas sociais legítimas, mas mediadas por condicionantes que limitam seu alcance enquanto estratégia de universalização do direito à educação profissional.

Desse modo, a luta das mulheres por educação e trabalho qualificado deve ser compreendida como parte de um movimento histórico mais amplo, marcado por continuidades e descontinuidades. Se, por um lado, há avanços institucionais e normativos importantes, por outro, persiste uma inserção marcada pela seletividade, pela precarização e pela subordinação às dinâmicas do capital. A análise dessas políticas, portanto, exige deslocar-se da linearidade dos fatos para a apreensão das contradições que as constituem, reconhecendo que sua forma e seus limites são expressão das disputas em torno do fundo público e da arena em que se encontram os projetos de sociedade.

A trajetória da luta pela igualdade de gênero, que se intensifica a partir das mobilizações feministas do século XIX e se consolida ao longo do século XX com marcos internacionais como a CEDAW (1979), evidencia um movimento histórico de ampliação de direitos, ainda que marcado por avanços desiguais. No Brasil, esse processo se expressa desde as reivindicações sufragistas, com destaque para a atuação de Bertha Lutz, até a institucionalização de políticas públicas de gênero no início do século XXI.

A criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), em 2002, insere-se nesse percurso como um marco na incorporação das demandas feministas à estrutura estatal, sinalizando a passagem de lutas históricas para sua formalização no âmbito das políticas públicas. A Figura 12 representa uma ação que sintetiza esse percurso, evidenciando a transição das reivindicações sociais para a institucionalização das agendas de gênero no Estado brasileiro.

Figura 12 – Criação da Secretaria da Mulher em nível nacional (2002)

03/04/2002 - 15h33

FHC cria Secretaria da Mulher em seu último ano de governo

RICARDO MIGNONE
da **Folha Online**, em Brasília

PUBLICIDADE



Fonte: Criada [...] (2022).

O título da reportagem apresentada na Figura 12 – “*FHC cria Secretaria da Mulher em seu último ano de governo*”, pode ser interpretado como expressão de uma ação politicamente estratégica, situada no início de 2002, momento em que se intensificavam as pressões dos movimentos feministas no cenário nacional e internacional, especialmente após a Conferência de Beijing (1995) e os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito da CEDAW. A ampla divulgação em veículo de grande circulação não apenas confere visibilidade ao ato, mas também sinaliza um movimento de resposta estatal às demandas históricas por reconhecimento e institucionalização das políticas de gênero (Godinho, 2004).

Nesse sentido, a criação da SEDIM pode ser compreendida como parte de um processo mais amplo de incorporação – ainda que tensionada e mediada – da pauta feminista à agenda governamental. Tal movimento revela, por um lado, avanços na formalização institucional dessas demandas; por outro, evidencia os limites de sua materialização em um

contexto marcado por reformas neoliberais e por uma inserção ainda incipiente dessas políticas no interior das prioridades do Estado.

Na transição entre os séculos XX e XXI, especialmente a partir da década de 1990, consolidam-se marcos relevantes desse processo de institucionalização. Entre eles, destacam-se aqueles sistematizados no Quadro 04, que expressam a passagem das reivindicações sociais para sua incorporação – ainda que parcial, contraditória e tensionada – no âmbito das políticas públicas.

Quadro 4 – Principais iniciativas brasileiras de políticas que aproximam as questões de gênero à questão nacional, a partir dos anos de 1990

ANO	AÇÃO	OBJETIVO	ESPECIFICAÇÃO DE PRINCIPAIS AÇÕES DE GÊNERO
1995	Lei n.º 9.029, de 13 de abril de 1995	Proíbe discriminação laboral por sexo, idade ou estado civil	Um marco significativo contra práticas como demissão por gravidez
1997 a 2000	Promulgação da Lei n.º 9.504, de 1997 e atualizações Estabelecimento de normas para as eleições.	Normas fundamentais para coordenar, realizar, apurar e validar as eleições no território brasileiro.	Garantir a participação, em proporção igualitária, de homens e mulheres nos processos eleitorais e ações correlatas (agremiações e partidos políticos, estatutos partidários, eleições etc).
2001	Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001	Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola.	Prioridade à mulher como beneficiária, articulando renda, cuidado e educação dos filhos.
2002	Criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher	Lugar institucional para as políticas atinentes às mulheres.	alinhada a pressões feministas pós-Conferência de Beijing (1995) e ao cumprimento de compromissos como a CEDAW.

Fonte: Autoria própria.

As iniciativas sistematizadas no Quadro 4 evidenciam que, ainda na década de 1990 e início dos anos 2000, o Estado brasileiro passou a incorporar, de forma gradual e tensionada, demandas históricas do movimento feminista ao ordenamento jurídico e institucional. A Lei n.º 9.029/1995 (Brasil, 1995), ao vedar práticas discriminatórias no acesso e permanência no trabalho, especialmente em relação à gravidez, insere no campo legal a proteção contra formas explícitas de exclusão de mulheres no mercado laboral.

Na mesma direção, a Lei n.º 9.504/1997 (Brasil, 1997), ao estabelecer normas para o processo eleitoral, introduz mecanismos voltados à ampliação da participação feminina na política, ainda que seus efeitos tenham sido limitados pela ausência de medidas mais robustas de garantia de representação efetiva.

Merece destaque o Programa Bolsa Escola, instituído pela Lei n.º 10.219/2001 (Brasil, 2001), ao consolidar, no âmbito federal, a adoção de políticas de transferência de renda

condicionadas à educação, vinculando o recebimento do benefício à frequência escolar de crianças e adolescentes. Estruturado como política focalizada, o programa direciona-se a famílias em situação de pobreza, operando por meio de gestão descentralizada e articulando assistência social e educação. Ainda que a legislação não estabeleça explicitamente a titularidade feminina, sua implementação confirmou a mulher – especialmente a mãe – como principal beneficiária, evidenciando a centralidade atribuída às mulheres na mediação das políticas sociais e na gestão da reprodução social.

Já a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, em 2002, representa um deslocamento qualitativo, ao instituir um espaço formal no interior do Estado para a formulação e coordenação de políticas de gênero, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a CEDAW e as diretrizes da Conferência de Beijing (1995).

Entre os anos de 2003 a 2016, observa-se um movimento de ampliação das políticas sociais no Brasil, com a implementação de iniciativas voltadas à redução das desigualdades, à ampliação do acesso a direitos e ao enfrentamento das múltiplas formas de vulnerabilidade social. Nesse contexto, as questões de gênero, em sua diversidade, passam a adentrar de forma mais sistemática a agenda governamental. No tocante às mulheres, observa-se a formulação de políticas específicas voltadas à promoção de direitos, à ampliação do acesso à educação e ao trabalho e ao enfrentamento das desigualdades historicamente constituídas. Parte dessas iniciativas encontra-se sistematizada no Quadro 5.

Quadro 05 – Principais iniciativas brasileiras de políticas que aproximam as questões de gênero à questão nacional (2003-2016)

ANO	AÇÃO	OBJETIVO	ESPECIFICAÇÃO DE PRINCIPAIS AÇÕES DE GÊNERO
2003	Criação da Secretaria de Promoção de Políticas para Mulheres (SPM), no escopo do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania ⁵⁸ .	Promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente.	A atuação da SPM compreende três linhas principais de ação: (a) Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; (b) Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e (c) Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade.
2004	Criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), no escopo do Ministério da Educação	Induzir, nas diversas instâncias do Ministério, políticas de identidades via	Articular ações de valorização das diversidades étnicas, de gênero, sociais etc.

⁵⁸ Esta secretaria foi criada em 2003, no 1º mandato do governo Lula e possuía o status de ministério, tinha por finalidade elaborar e executar políticas públicas de gênero como resposta às demandas dos movimentos sociais de mulheres. Este é um trecho original publicado no site Exame.com. Leia a matéria completa em Secretaria [...] (2013).

		valorização da diversidade brasileira.	
	O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004.	Unificar e ampliar as ações de transferência de renda no Brasil.	O programa estabeleceu a mulher, preferencialmente, como titular do benefício, reconhecendo sua centralidade na gestão da renda familiar.
2004 a 2013	Planos Nacionais de Políticas Públicas para Mulheres (I, II e III) I PNPM – 2004 Resultado da 1ª Conferência Nacional (2004) II PNPM – 2008 Resultado da 2ª Conferência Nacional (2007) III PNPM – 2013 Resultado da 3ª Conferência Nacional (2011).	A partir de 2004, foram elaborados e implementados Planos Nacionais (2004, 2008, 2013), com diretrizes para diversas áreas: saúde, educação, trabalho, enfrentamento à violência, participação política, entre outras.	Esses planos integraram ações intersetoriais, com foco na igualdade de gênero e na interseccionalidade, considerando marcadores como raça, classe, território e geração de renda.
2005	Portaria da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (SPM) n.º 39, de 22 de setembro de 2005.	Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça.	Criação com a participação de: Secretaria de políticas Públicas para Mulheres (SPM), Organização internacional do Trabalho (OIT), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).
	Criação do Programa Mulher e Ciência.	Traz como objetivo a missão de estimular a produção científica e a reflexão acerca das relações de gênero, mulheres e feminismos no País e promover a participação das mulheres no campo das ciências e carreiras acadêmicas.	Foi uma ação articulada — interministerial entre a SPM/PR (Secretaria de Políticas para as Mulheres) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério da Educação (MEC) e outros organismos como CAPES, Organização da Nações Unidas para as Mulheres (ONU Mulheres)..
2006	Lei n.º 11.340/2006 – doravante denominada, Lei Maria da Penha.	Criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.	Criação de uma política nacional de combate à violência contra a mulher, bem como, a introdução de medidas protetivas às vítimas; criação de um juizado único com competência civil e criminal através de Varas Especializadas de Violência Doméstica.

2011	Portaria Ministério da Saúde n.º 1.459, de 24 de junho de 2011.	Rede Cegonha.	Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS - a Rede Cegonha, com o objetivo de garantir acompanhamento pré-natal, parto e pós-parto com qualidade no Sistema Único de Saúde (SUS).
	Portaria n.º 1.015 de 21 de julho de 2011 do Ministério da Educação que institui o Programa Nacional Mulheres Mil.	Visa à formação profissional e tecnológica articulada com a elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social.	A ação faz parte do Plano Brasil sem Miséria ⁵⁹ e está como uma das metas do III Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres (2013) ⁶⁰ .
	Decreto n.º 8.086, de 2013 e suas atualizações.	Criar a Casa da Mulher Brasileira - um espaço que centraliza atendimento humanizado e especializado no acolhimento e encaminhamentos à mulher em situação de violência doméstica, reunindo em um mesmo espaço: Juizado Especial voltado para o atendimento à mulher; Núcleo Especializado da Promotoria, Núcleo Especializado da Defensoria Pública, Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher; Alojamento de passagem; Brinquedoteca; Apoio psicossocial; e, Capacitação para a sua autonomia econômica.	Trata-se de uma das ações interligadas do Programa Mulher, Viver sem Violência desenvolvidos, na época, pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.
2013	Lei n.º 13.104, de 9 de março de 2015.	Lei do Feminicídio.	Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.
	Emenda Constitucional n.º 72, de 2 de abril de 2013.	Legalização do Trabalho Doméstico.	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.
	Lei n.º 12.845, de 1º de agosto de 2013.	Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual.	Obrigou todos os hospitais do Sistema Único de Saúde – SUS a oferecer atendimento emergencial, integral e multidisciplinar às vítimas de violência sexual, institucionalizando um protocolo nacional de cuidado.
	Decreto n.º 8.086, de 30 de agosto de 2013.	Programa Mulher: Viver sem Violência.	objetiva integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres

⁵⁹ Plano Brasil sem Miséria, foi criado pelo decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011. Consultar Brasil (2011d).

⁶⁰ Consultar Brasil (2024).

			em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira. criação do Ligue 180
--	--	--	--

Fonte: Autoria própria (2025)⁶¹.

O Quadro 5 evidencia que, no âmbito dos governos compreendidos entre os anos de 2003 e 2016, consolidou-se um conjunto de políticas públicas que, embora não se restrinjam exclusivamente ao campo educacional, incorporam a perspectiva de gênero e atuam de forma articulada no fortalecimento de outras áreas, especialmente a educação. Essas iniciativas, ao reconhecerem as mulheres como sujeitos centrais das políticas sociais, operam por meio de estratégias de transferência de renda, valorização do trabalho e ampliação da proteção social, incidindo diretamente nas condições de acesso, permanência e êxito educacional.

Como resultado, observa-se a redução de indicadores de pobreza e desigualdade, sobretudo nas regiões historicamente mais vulneráveis na materialidade do Brasil. Segundo o IBGE, a extrema pobreza no país caiu para menos de 5% da população no período de maior expansão dessas políticas (2003-2014). Contudo, tais avanços se realizam no interior de uma lógica de políticas focalizadas que, ao mesmo tempo em que ampliam direitos, mantêm limites estruturais quanto à sua universalização e à superação das desigualdades de gênero.

Essa ampliação, por sua vez, ocorreu sem ruptura com a lógica estrutural do financiamento público. Como indicam Arretche, Marques e Faria (2019), a inclusão social operou dentro dos limites do pacto fiscal, configurando um modelo que combina expansão de políticas com a manutenção das bases macroeconômicas herdadas. À luz de uma leitura crítica, esse movimento pode ser compreendido como expressão das contradições do Estado Ampliado gramsciano, que incorpora demandas sociais ao mesmo tempo em que preserva os fundamentos da ordem vigente.

No campo da educação profissional e tecnológica, observa-se a retomada de iniciativas que a posicionam como eixo estratégico de articulação entre desenvolvimento econômico e inclusão social. A expansão do emprego formal, especialmente a partir de 2004, evidenciou a necessidade de qualificação da força de trabalho, impulsionando políticas públicas voltadas à formação profissional. Nesse contexto, iniciativas como o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), instituído pelo Decreto n.º 4.925,

⁶¹ Consultas e dados retirados de Manfredi (2016), Pinsky e Pedro (2023), Holanda e Gosselin (2023) e informações retiradas do site do governo, planalto.gov.

de 19 de dezembro de 2003 (Brasil, 2003), contribuíram para o estímulo a cadeias produtivas e para a ampliação da demanda por trabalhadores qualificados.

Paralelamente, a revogação do Decreto n.º 2.208/1997 (Brasil, 1997) e a promulgação do Decreto n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004), bem como a criação da RFEPCT (Lei n.º 11.892/2008) (Brasil, 2008a), sinalizam a retomada de um projeto educacional que busca articular formação geral e formação para o trabalho, em oposição à lógica estritamente tecnicista.

No mesmo período, políticas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 pelo Decreto n.º 6.025 (Brasil, 2007a), a política de valorização do salário-mínimo e a ampliação do Programa Bolsa Família, entre outras ações, desempenharam papel relevante na mitigação das desigualdades sociais. No caso do PAC/2007, investimentos em infraestrutura de transportes contribuíram para o crescimento econômico de longo prazo, com impactos positivos no PIB per capita, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, ainda que não tenham sido suficientes para reverter as desigualdades regionais (Silva; Martins; Neder, 2016).

A política de valorização real do salário-mínimo, com aumento significativo entre 2002 e 2013, teve efeitos redistributivos relevantes, contribuindo para a redução da pobreza e da desigualdade, sobretudo em regiões mais vulneráveis (Brito; Machado; Kerstenetzky, 2013). De forma complementar, o Programa Bolsa Família, instituído pela Lei n.º 10.836/2004 (Brasil, 2004), consolidou a unificação de programas⁶² de transferência de renda e ampliou a proteção social, contribuindo para a redução da pobreza e da extrema pobreza e impactando o índice de Gini por meio de transferências condicionais.

Estruturado a partir de condicionalidades nas áreas de educação e saúde como: a frequência escolar e o acompanhamento do calendário vacinal; o Bolsa Família estabeleceu, preferencialmente, a mulher como titular do benefício, reconhecendo sua centralidade na gestão da renda familiar. Contudo, ao mesmo tempo em que amplia a proteção social, essa configuração reforça a responsabilização das mulheres pela mediação entre o Estado e a reprodução social.

No campo da formação profissional, a criação e expansão da RFEPCT, os investimentos do Programa Brasil Profissionalizado e o Pronatec democratizaram o acesso à formação profissional. Essas políticas ampliaram o acesso à qualificação para populações de baixa renda, mas também revelou limites importantes, ao evidenciar uma orientação voltada,

⁶² Bolsa Alimentação (instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 2001). Auxílio Gás (instituído pela Lei n.º 10.453, de 13 de maio de 2002). Cartão Alimentação (criado no âmbito do Programa Fome Zero, em 2003).

em muitos casos, à adequação da força de trabalho às demandas imediatas do mercado, sem garantir inserção qualificada e estável (Floriano; Gisi; Prado, 2022).

Essa ambivalência expressa, nos termos de Ball (2022) e Mainardes (2006), processos de recontextualização das políticas educacionais, nos quais diretrizes globais – frequentemente orientadas por organismos internacionais – são apropriadas no contexto nacional, resultando em arranjos que conciliam a retórica da inclusão com práticas focalizadas. Assim, as políticas de educação profissional no período analisado configuram-se como espaços de disputa entre projetos formativos distintos: de um lado, a perspectiva de formação crítica, politécnica e socialmente referenciada; de outro, a lógica da formação instrumental, subordinada às demandas do capital – representados pelo Pronatec.

Nesse sentido, ainda que o período compreendido entre 2003 e 2016 represente avanços importantes no enfrentamento das desigualdades – incluindo as de gênero, tais conquistas se realizam de forma contraditória, revelando os limites de um modelo de inclusão que não altera substantivamente a estrutura de financiamento e as bases materiais que produzem essas desigualdades. É a partir dessa tensão entre avanço e limite que se organizam as iniciativas sistematizadas no quadro 5, consideradas basilares para a compreensão das políticas voltadas à promoção da igualdade e à afirmação dos direitos das mulheres no Brasil.

Entre as iniciativas delineadas a partir da criação da SPM, expostas no Quadro 5, anteriormente, ressalta-se a relevância dos três Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres (PNPM), coordenados pela SPM. Os referidos planos foram elaborados de forma participativa, por meio da metodologia de conferências, articulando diferentes políticas sociais com vistas à promoção da igualdade de gênero.

O I e o II Plano apresentaram objetivos audaciosos, nos quais as estratégias no campo educacional assumiram centralidade. No I Plano, essas estratégias estavam voltadas à promoção de uma educação inclusiva e não sexista, direcionada ao sistema educacional em sua totalidade. Dentre seus objetivos, destacam-se: (a) a garantia de matrícula, com impacto direto na ampliação da oferta da Educação Básica em seus diferentes níveis e modalidades, considerando que as mulheres trabalhadoras necessitam articular o direito à educação ao direito ao trabalho, o que demanda uma rede de políticas de apoio, da qual a educação é parte constitutiva; e (b) a eliminação de conteúdos sexistas e discriminatórios, articulada ao enfrentamento do sexismo na cultura e na comunicação, assumindo uma concepção ampliada de educação, na qual a escola é compreendida como agente formador e transformador de mentalidades, exigindo processos contínuos de formação de gestoras(es), professoras(es) e estudantes (Brasil, 2004, p. 53-54).

Nos II e III Plano, tais diretrizes não apenas se mantêm, como se aprofundam, ao incorporarem, de forma mais explícita, a necessidade de garantia orçamentária para a efetivação das políticas. Nesse sentido, passa a figurar como imperativo a destinação de recursos financeiros e humanos nas três esferas de governo, bem como a ampliação do acesso a mecanismos de financiamento capazes de atender às mulheres em sua diversidade social, étnica e territorial (Brasil, 2008a; 2013c).

Cabe destacar, ainda, o Programa Mulher e Ciência, resultante de articulação interministerial envolvendo o CNPq, a SPM, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o MEC, dentre outros órgãos. O referido programa tem como objetivo estimular a produção científica e a reflexão sobre as relações de gênero, mulheres e feminismos no país, bem como promover a participação feminina no campo científico e nas carreiras acadêmicas.

Nesse contexto, os PNPM (I, II e III) e os demais acima citados, expressam os movimentos da agenda governamental na tentativa de articular inclusão produtiva e educação, reconhecendo as desigualdades de gênero, raça e classe. No campo da educação profissional, destaca-se a instituição da RFEPCT e a criação dos Institutos Federais que, aliadas às políticas de democratização da educação superior, ampliaram o acesso das mulheres - especialmente negras e periféricas - ao ensino formal e à formação profissional.

Contudo, a educação das mulheres no Brasil, especialmente a partir dos anos 2000, configura-se como um campo atravessado por avanços e contradições. Se, por um lado, ampliam-se o acesso e o reconhecimento de direitos, por outro, persistem barreiras estruturais ancoradas na lógica neoliberal, na divisão sexual do trabalho e no racismo estrutural. A partir de uma leitura feminista e marxista, compreende-se que a educação das mulheres não se configura apenas como um direito conquistado, mas como um campo permanente de disputa entre projetos societários.

Um dos indicadores que reverberam essa assertiva são as matrículas relacionadas aos eixos tecnológicos que orientam a formação ao trabalho (educação profissional e tecnológica). Historicamente, os obstáculos à educação de meninas e mulheres foram numerosos e persistentes, atravessando diferentes períodos e se reinscrevendo nas práticas sociais por meio do sexismo e do patriarcalismo. As transformações sociais, políticas e econômicas, embora significativas, não foram suficientes para romper com essa lógica de segregação, que se reatualiza sob novas formas.

No início do século XXI, dados do Censo Escolar (2012), analisados por Rocha (2017), indicam que as mulheres representavam 53,8% das matrículas na educação profissional e 54,5% das conclusões, evidenciando sua presença majoritária. Tal

predominância, no entanto, não se distribui de forma homogênea entre as áreas de formação, conforme evidenciado na Tabela 02.

Tabela 02 – Distribuição percentual por sexo das matrículas em cursos de formação profissional, segundo a grande área, MEC /Brasil/2012

Área/Eixo tecnológico dos cursos de formação profissional	Matrículas sexo feminino	Matrículas sexo masculino
Desenvolvimento educacional e social	83,4%	16,6%
Ambiente e Saúde	82,0%	18,0%
Turismo, hospitalidade e lazer	73,0%	27,0%
Produção cultural e designer	67,3%	32,7%
Produção alimentícia	66,8%	33,2%
Infraestrutura	40,3%	59,7%
Recursos naturais	39,3%	60,7%
Informação e comunicação	37,7%	62,3%
Controle e processos industriais	19,4%	80,6%
Militar	8,8%	80,6%

Fonte: MEC (2012).

Os dados da Tabela 2 revelam uma forte segmentação de gênero nas matrículas dos cursos de formação profissional por área/eixo tecnológico, refletindo padrões estruturais de desigualdade e estereótipos historicamente construídos na sociedade brasileira. Percebe-se que as áreas de predominância feminina permanecem associadas ao cuidado, aos serviços sociais e às atividades vinculadas à reprodução social, reforçando a divisão sexual do trabalho. Por outro lado, verifica-se a prevalência das matrículas masculinas em áreas ligadas à infraestrutura, tecnologia, engenharia, processos industriais e carreira militar, setores tradicionalmente mais valorizados econômica e simbolicamente, associados ao prestígio e poder.

Contudo, é preciso reconhecer que, mesmo no contexto dos governos 2003 a 2016, a lógica da gestão por resultados e a permanência de uma matriz fiscal restritiva impuseram limites à consolidação de um projeto emancipatório de educação para as mulheres. A concentração feminina em cursos voltados às áreas de cuidado, educação e saúde, em contraste com sua menor presença nas engenharias, tecnologias e ciências exatas - conforme evidenciam os dados da Tabela 2 – expressa a persistência dessas desigualdades no interior das políticas educacionais e de formação profissional.

Pensar políticas públicas de educação para as mulheres, na sua relação com o trabalho, implica considerar os desafios de superação da segregação sexual e das múltiplas formas de violência de gênero que estruturam as relações sociais. Educação e trabalho constituem dimensões intrinsecamente articuladas. Em um país historicamente marcado pela

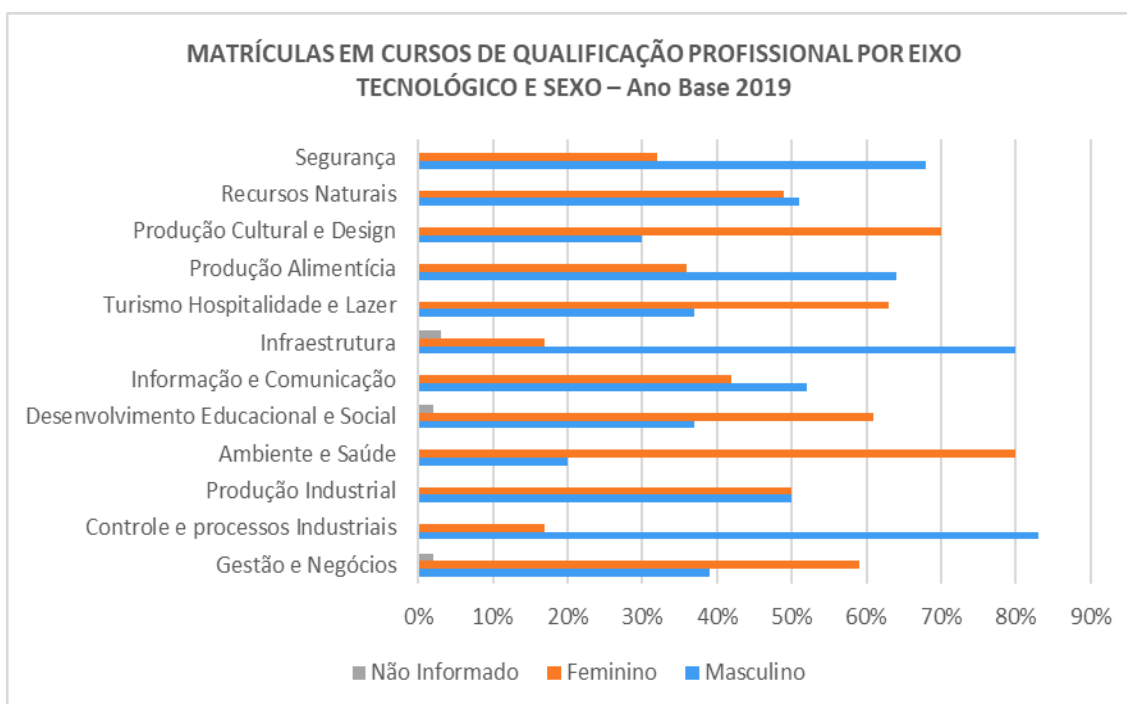
desigualdade social – que se desdobra em desigualdades de gênero, raça/etnia e outras, a pobreza produz múltiplas privações, entre as quais se destaca o acesso à educação e à qualificação profissional.

As mulheres, nesse contexto, não apenas enfrentam as desigualdades impostas por uma sociedade cindida em classes, mas também aquelas decorrentes das relações de gênero, historicamente produzidas por práticas patriarcais e colonialistas. Assim, o discurso de igualdade de oportunidades, frequentemente mobilizado pelo Estado e reiterado nos textos normativos, revela-se como um horizonte não plenamente realizado, operando muitas vezes como promessa formal que não se materializa nas condições concretas de acesso e permanência.

Desde meados do século XX, a presença das mulheres foi significativa, sobretudo no campo do magistério, por meio do acesso ao curso normal, responsável pela formação de professoras para os níveis iniciais da educação básica. Tal movimento, embora represente ampliação de acesso, também expressa a canalização das mulheres para áreas socialmente associadas ao cuidado e à docência.

Estudos mais recentes indicam a existência de mudanças e tensionamentos nesses padrões, especialmente a partir dos anos 2000. Conforme demonstrado na Tabela 2, observa-se certa redução das desigualdades de gênero no acesso à escolarização e à formação em diferentes áreas do conhecimento. No entanto, permanecem evidentes as concentrações femininas em eixos tecnológicos vinculados à lógica do cuidado e da educação. Paralelamente, verifica-se o ingresso progressivo de homens em cursos historicamente femininos, movimento que tensiona – ainda que de forma incipiente – a rigidez da divisão sexual do trabalho. Essa tendência pode ser visualizada na Figura 13, na qual os dados são apresentados graficamente.

Figura 13 – Matrículas em cursos de qualificação profissional por eixo tecnológico e sexo, Ano Base 2019



Fonte: Brasil (2021).

Os dados evidenciados na Figura 13, sistematizam a distribuição percentual das matrículas em cursos de qualificação profissional por eixo tecnológico e por sexo, com base no ano de 2019. O conjunto de dados revela, de forma objetiva, a persistente segmentação de gênero nas escolhas formativas, evidenciando desigualdades históricas no acesso à educação profissional. Ainda que se identifiquem indícios de mudanças – como o ingresso de mulheres em áreas tradicionalmente masculinas e vice-versa –, o cenário geral demonstra que a segregação sexual permanece enraizada.

As mulheres continuam majoritariamente concentradas em eixos associados ao cuidado e à educação, como “Desenvolvimento Educacional e Social” e “Ambiente e Saúde”, enquanto os homens predominam em setores técnicos e operacionais, como “Infraestrutura” e “Controle e Processos Industriais”. A tão almejada trama da igualdade e da equidade de gênero ainda – que esteja nos documentos jurídicos – se encontra como prática social – em construção. Os fios que deveriam reordenar o tecido social permanecem frouxos, insuficientes para romper com padrões cristalizados que naturalizam a divisão sexual do trabalho.

O “fio da meada”⁶³, nesse contexto, não alterou substantivamente o sentido da tecitura: seguem sendo reproduzidas estruturas excludentes, mesmo diante de marcos legais que asseguram os direitos à cidadania plena. As práticas estatais, muitas vezes atravessadas por diretrizes neoliberais e por valores conservadores, acabam por limitar os avanços em direção à emancipação de mulheres e de outros grupos historicamente marginalizados. Assim, a igualdade de gênero na formação e no trabalho permanece como um desafio urgente e ainda inconcluso.

O avanço das mulheres nos processos de escolarização e qualificação profissional é analisado por Rosemberg (2023) como parte de uma dinâmica incorporada à agenda de reformas educacionais, impulsionada pelos interesses da mundialização do capital e pelo avanço da globalização. Nesse contexto, a expansão do acesso à educação para mulheres assume contornos políticos e econômicos articulados à lógica neoliberal, voltada à flexibilização do trabalho e à formação de uma força de trabalho adaptável às exigências do mercado global. Trata-se de um movimento que, embora ancorado na retórica dos direitos e da igualdade de oportunidades, revela as nuances da instrumentalização da educação como via de inclusão subordinada no mundo do trabalho.

Essa perspectiva indica que a escolarização feminina, longe de se constituir apenas como conquista cidadã ou resposta às lutas por equidade de gênero, também se articula aos compromissos internacionais assumidos pelos Estados nacionais, sobretudo no Sul Global, no âmbito de organismos multilaterais como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE (Gamboa, 2009). O discurso da inclusão, nesse sentido, muitas vezes encobre a permanência de desigualdades estruturais, uma vez que as mulheres continuam sendo majoritariamente inseridas em formações e ocupações precárias, de baixa remuneração e marcadas por fortes viés de gênero.

Ademais, o ideário neoliberal tende a esvaziar o sentido político da educação emancipadora, reduzindo-a a um instrumento técnico voltado à empregabilidade e à produtividade. As políticas públicas de qualificação profissional para mulheres, ainda que relevantes, frequentemente reforçam papéis tradicionais de gênero ao promoverem formações alinhadas às funções de cuidado, serviço e suporte. Assim, mesmo sob a aparência de progresso, a equidade de gênero na educação e no trabalho configura-se como um campo

⁶³ Buscar o “fio da meada” dessa trama histórica implica identificar as mediações que articulam Estado, educação e trabalho, desvelando como se estruturam as desigualdades que atravessam a formação das mulheres no Brasil. Nesse movimento, evidencia-se o Estado em ação, tanto na formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero quanto na destinação do fundo público, revelando que tais intervenções expressam disputas e prioridades no interior da própria ordem social.

tensionado, condicionado por interesses econômicos que orientam os rumos da política educacional contemporânea.

Nesse cenário, torna-se imprescindível considerar que as desigualdades de gênero não se manifestam de forma isolada, mas se entrelaçam com outros marcadores sociais, como raça, etnia, deficiência e classe social. Os dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE indicam que as mulheres são maioria na população brasileira, representando 51,5% do total – aproximadamente 104,5 milhões de pessoas. No entanto, essa predominância numérica não se traduz em condições equânimes de acesso à educação, ao trabalho e aos direitos sociais.

Quando articulados a outros indicadores – como a população indígena (1.694.836 pessoas), as comunidades quilombolas (330.186 pessoas) e o percentual de pessoas com deficiência (7,3% da população) -, esses dados evidenciam a complexidade da realidade social brasileira. A interseccionalidade entre gênero, raça, etnia e deficiência, ilustrada na Figura 14 a partir da base de dados do IBGE (2022), revela camadas adicionais de vulnerabilidade que desafiam políticas universalistas e exigem abordagens mais sensíveis às múltiplas formas de exclusão vivenciadas por esses grupos.

Figura 14 – Identificação étnica brasileira



Fonte: Autoria própria.

A condição racial e étnica no Brasil expressa desigualdades estruturais que incidem de forma mais aguda sobre as mulheres negras, indígenas e quilombolas, situadas nos estratos mais precarizados da classe trabalhadora. Embora a população negra constitua a maioria do país, essa centralidade demográfica não se converte em igualdade material, evidenciando a permanência do racismo como elemento estruturante da reprodução das desigualdades.

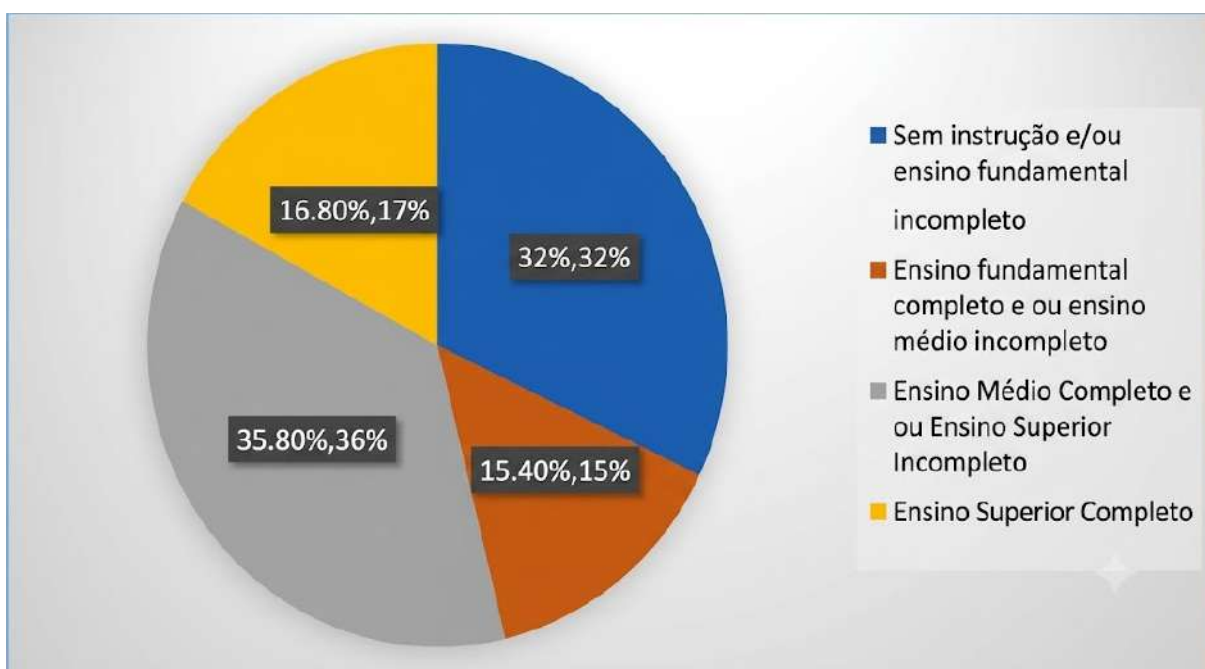
Sob uma leitura marxista, articulada à perspectiva interseccional, compreende-se que gênero, raça e classe não operam de forma isolada, mas como mediações indissociáveis da exploração do trabalho. Nesse contexto, as mulheres negras concentram-se em ocupações precarizadas, mal remuneradas e vinculadas à reprodução social, ao mesmo tempo em que enfrentam maiores barreiras de acesso e permanência na educação e nos espaços de poder.

De modo semelhante, mulheres indígenas e quilombolas vivenciam processos de exclusão territorial, negação de direitos e invisibilização de seus saberes no currículo formal, o que limita seu acesso às políticas públicas e à cidadania plena. Assim, as desigualdades educacionais, laborais e sociais não podem ser compreendidas fora das determinações históricas do racismo estrutural e das heranças do escravismo no Brasil.

Dessa forma, a universalização abstrata das políticas públicas mostra-se insuficiente, exigindo ações que considerem as condições concretas dessas mulheres, sob pena de reproduzir as desigualdades que se pretende enfrentar.

A Figura 15, feita através dos dados colhidos do IBGE (2022), traz dados relevantes à análise, vejamos:

Figura 15 – Nível de Instrução dos brasileiros(as) com base no Censo Demográfico de 2022



Fonte: Autoria própria.

No conjunto dos dados apresentados na Figura 15, dois aspectos se mostram centrais para a análise: o nível de instrução da população e os números de matrículas na educação básica. Observa-se que a proporção da população sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (32%) equivale à soma daqueles que possuem ensino fundamental e médio completos ou ensino superior incompleto ($16,8\% + 15,4\% = 32\%$). Tal distribuição evidencia a persistência de um quadro de baixa escolarização, ainda que combinado a avanços parciais nos níveis mais elevados de ensino.

No tocante à Educação Básica, os dados do Censo Escolar de 2024, sistematizados pelo Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, indicam que as matrículas se distribuem de forma relativamente equilibrada entre os sexos, conforme apresentado na Figura 16.

Figura 16 – Matrículas da Educação Básica no Brasil (2023), distribuição por sexos



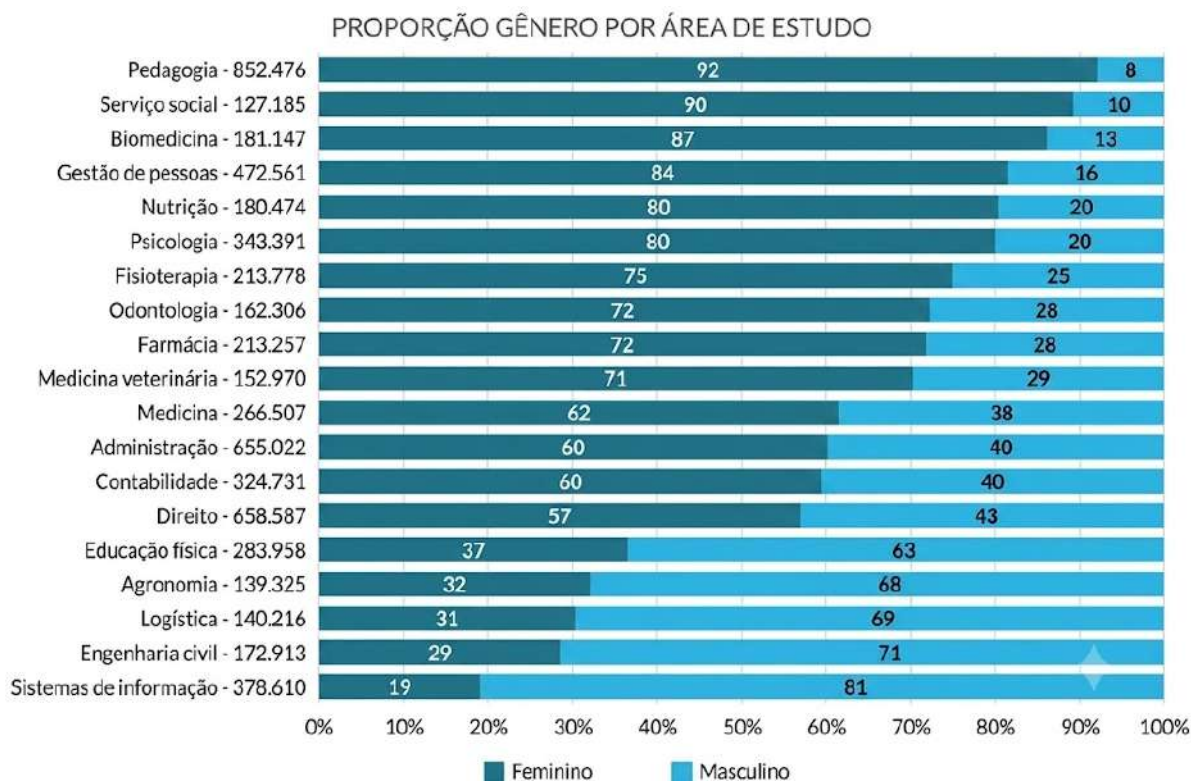
Fonte: Autoria própria⁶⁴.

A Figura 16 evidencia uma distribuição próxima entre homens e mulheres ao longo das etapas da educação básica, com ligeira predominância masculina na educação infantil (51,3%) e no ensino fundamental (51,6%), e feminina no ensino médio (51,1%). Esse deslocamento sugere que, embora o acesso esteja amplamente universalizado, as mulheres apresentam maior permanência e progressão nas etapas finais da escolarização.

Esse dado pode ser interpretado como resultado de transformações no acesso educacional feminino, sem, contudo, eliminar as desigualdades estruturais que se manifestam posteriormente, sobretudo na inserção profissional e na distribuição desigual entre áreas de formação.

A Figura 17 apresenta as matrículas na educação superior, com base no Censo da Educação Superior (2023), destacando os vinte cursos com maior número de ingressantes e os respectivos percentuais de participação por sexo.

⁶⁴ Elaboração com base nos dados Brasil (2024).

Figura 17 – Números entre homens e mulheres com relação ao acesso à Educação Superior (2023)

Fonte: Brasil (2023b).

Os dados expostos na Figura 17 evidenciam a forte segmentação de gênero nos cursos de graduação no Brasil, com base no Censo da Educação Superior de 2023, revelando a permanência de padrões históricos e culturais no acesso à educação superior. Dos 20 cursos com maior número de matrículas, 15 (quinze) apresentam predominância feminina, com destaque para áreas tradicionalmente associadas ao cuidado, à docência e às ciências da saúde e humanas, como Pedagogia (92,2%), Serviço Social (89,8%), Biomedicina (86,9%) e Enfermagem (83,7%). Tais dados confirmam a permanência de uma divisão sexual do conhecimento, na qual as mulheres se concentram em cursos de menor valorização salarial e prestígio social, evidenciando desigualdades estruturais de gênero.

Por outro lado, a presença masculina é mais expressiva em cursos vinculados às ciências exatas, tecnologia, agrárias e logística – campos com maior remuneração média e reconhecimento social – como Sistemas de Informação (80,8%), Engenharia Civil (71,4%) e Logística (69,5%). Essa distribuição indica a persistência de barreiras simbólicas e materiais que limitam a inserção feminina nessas áreas, mesmo diante de políticas voltadas à promoção da equidade de gênero.

Adicionalmente, ao observar cursos com elevada participação feminina, como Estética e Cosmética (98,1%), Podologia (97,2%) e Educação Infantil – Formação de Professores (93,1%), nota-se o reforço de estereótipos que associam as mulheres ao cuidado, à estética e à educação de crianças. Tal realidade aponta para a necessidade de políticas públicas que, ao mesmo tempo, ampliem a presença feminina em áreas estratégicas – como ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM) – e valorizem as profissões historicamente feminizadas, tensionando a lógica de desvalorização do trabalho exercido majoritariamente por mulheres.

Retomando a metáfora da tecelagem, observa-se que a trama social é constituída por fios visíveis e invisíveis que se entrelaçam na sua composição. No que se refere à profissionalização feminina e ao lugar das mulheres no mundo do trabalho, persistem marcas do patriarcado, especialmente na permanência da centralidade feminina nas atividades de cuidado e no espaço doméstico. Contudo, as múltiplas experiências e lutas das mulheres vêm tensionando essa estrutura, produzindo novas configurações desse tecido social, que ora se fragiliza, ora se fortalece.

As marcas que delineiam a condição das mulheres no século XXI, particularmente no campo da formação para o trabalho, expressam uma contradição central: ao mesmo tempo em que se ampliam o acesso e a presença feminina na educação, persistem desigualdades relativas às oportunidades, à valorização do trabalho e à superação de desigualdades interseccionais – especialmente no caso de mulheres negras, indígenas, trans e periféricas. Reafirmar as lutas das mulheres implica, portanto, reconhecer conquistas, mas também tensionar as estruturas que reproduzem tais desigualdades, demandando políticas de permanência, inserção qualificada no trabalho e valorização material e simbólica do trabalho feminino.

Na sequência da análise, apresenta-se a RFEPCT, compreendida como um conjunto de instituições, dentre as quais se destacam os Institutos Federais (IF). Nesse contexto, a expansão da oferta de qualificação profissional ganha centralidade na agenda governamental, por meio de políticas voltadas à ampliação e interiorização dessas instituições, configurando um cenário que abriga diversos programas e projetos educacionais, entre os quais se destaca o Programa Mulheres Mil (PMM), objeto desta investigação.

Esboçar a RFEPCT mostra-se fundamental por compreendê-la como expressão política de um projeto histórico de educação que, nos termos de Frigotto e Ciavatta (2011), se configura como “travessia” em direção à educação integral. Trata-se de um processo marcado por permanências e inflexões, no qual se reconfiguram os sentidos da formação para o trabalho. Nesse percurso, inscreve-se também a questão das mulheres: se, em determinados

momentos históricos, sua formação esteve circunscrita a espaços específicos, na contemporaneidade ela se atualiza em políticas focalizadas, como o PMM. Essa trajetória evidencia que a inserção das mulheres na educação profissional permanece atravessada por desigualdades estruturais, revelando tanto avanços no acesso quanto a persistência de respostas segmentadas às expressões da questão social. À luz da perspectiva gramsciana, a RFEPCT insere-se no âmbito do Estado ampliado, articulando possibilidades inclusivas às determinações da sociabilidade capitalista.

3.3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

A historicidade da Educação Profissional entrelaça a concepção de duas redes de ensino – a pública⁶⁵ e a privada⁶⁶. Nos interessa a trajetória das instituições que compõem a RFEPCT no Brasil – instituições públicas – sua estruturação está atravessada pela formação social do Estado brasileiro, logo, sua configuração e finalidades dialogam com os panoramas e contextos sociais, políticos, econômicos e culturais que se desenvolveram ao longo do processo histórico do Brasil e que, na conjuntura atual, se reverberam.

A RFEPCT foi criada em conjunto com os IF, a instituição formal dar-se pela Lei nacional de n.º 11.982, de 29 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008), promulgada pelo então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, em seu 2º mandato. Do ponto de vista institucional, ela resulta da concepção da primeira – tanto pública quanto gratuita – Rede de Escolas de Aprendizizes e Artífices (REAA), criadas em 1909, pelo governo federal brasileiro, através da promulgação do Decreto-lei n.º 7.566/1909 (Brasil, 1909b).

O texto da ementa do Decreto-lei n.º 7.566/1909 faz compreender que trata-se de uma decisão política de amplitude nacional uma vez que determinou a criação de uma rede de escolas profissionalizantes, de dominialidade do Estado brasileiro, distribuídas por todo o

⁶⁵ As instituições públicas de ensino são aquelas mantidas e administradas pelo poder público, nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, sendo financiadas majoritariamente por recursos públicos e regidas pelos princípios da gratuidade, da laicidade e da gestão democrática, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na legislação educacional vigente. Essas instituições integram o sistema público de ensino e têm como finalidade assegurar o direito universal à educação (Manfredi, 2002).

⁶⁶ No ordenamento educacional brasileiro, as instituições privadas de ensino podem se organizar sob diferentes naturezas jurídicas, compreendendo aquelas com fins lucrativos e aquelas sem fins lucrativos. Estas últimas subdividem-se em comunitárias, filantrópicas e confessionais. As instituições comunitárias são mantidas por grupos da sociedade civil, sem finalidade lucrativa, e têm como característica a gestão participativa e o compromisso com o desenvolvimento local. As instituições filantrópicas são aquelas sem fins lucrativos que prestam serviços educacionais de interesse público, frequentemente ofertando gratuidade total ou parcial, em conformidade com a legislação e mediante certificação específica. Já as instituições confessionais são vinculadas a organizações religiosas e orientam suas práticas pedagógicas por princípios doutrinários, ainda que integrem o sistema privado de ensino (Manfredi, 2002).

país, sendo 01 (uma) Escola de Aprendizes Artífices (EAA) em cada uma das capitais dos Estados da República do Brasil, que na época eram 19 (dezenove).

Para compor o quadro de docentes das EAA, o então Presidente Nilo Peçanha, emitiu o Decreto-lei n.º 7.649, de 11 de novembro de 1909 (Brasil, 1909b), ao disciplinar os lugares dos professores dos cursos primários, noturnos e de desenho.

Como instituição educacional, as EAA apresentaram-se com a finalidade de formar operários e contramestres, por meio do ensino gratuito de conhecimentos técnicos e práticos para menores das classes menos favorecidas: “os desvalidos da sorte” (Manfredi (2002).

Os estudos de Cunha (2005) e Manfredi (2002) minutam que até o ano de 1910, foram inauguradas 19 EAA, contudo, não atendeu, exatamente, o que previa o Decreto-lei ao indicar uma escola “em cada uma das capitais dos Estados da República”, pois, os decretos originais foram alterados e atualizados por meio do Decreto-lei .7.763, de 23 de dezembro de 1909 (Brasil, 1909c)⁶⁷, que admitiu mudança de área e local de 1 (uma) unidade do conjunto das escolas profissionalizantes: a escola prevista para ser instalada no Rio Grande do Sul cedeu o lugar à inauguração da Escola de Campos, no Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, as 19 primeiras foram criadas nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso, Goiás, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina.

A Rede de Escolas de Aprendizes e Artífices (REAA), quando instituídas, foram atreladas ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, cuja permanência perdurou até o início dos anos de 1930. Com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), mediante o Decreto n.º 19.402, de 14 de novembro de 1930 (Brasil, 1930). A REAA, passou a ser vinculada a esse ministério - na época recém-criado -, assumindo a coordenação das suas atividades e missão.

O MESP tinha por competência atender as demandas e assuntos relativos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar. Esse Ministério foi instituído no contexto da chamada Revolução de 1930, caracterizada pela crise política em torno da sucessão do Presidente Washington Luís (1926-1930). Neste momento, ocorreu o impedimento da posse da chapa vencedora das eleições de 1930 para Presidência da República, liderada por Júlio Prestes e Vital Soares. Assumiu o governo brasileiro, Getúlio Vargas, que governou o país por 15

⁶⁷ O referido Decreto assinalava em seu preâmbulo a finalidade de alterar os decretos n.º 7.566 e o de n.º 7.649, respectivamente, de 23 de setembro de 1909 e 11 de novembro de 1909. Ambos, de forma respectiva, se referia a criação de Escolas de Aprendizes Artífices, nas capitais dos Estados Brasileiros, conforme divisão territorial e política da época, bem como a legitimação e nomeação de professores para os respectivos cursos noturnos - primário e de desenho a ser ofertado nas instituições supracitadas.

(quinze) anos, compreendendo três momentos: (a) Governo Provisório (1930-1934); (b) Governo Constitucional (1934-1937); (c) Estado Novo (1937-1945).

Ao longo do tempo, essa rede de escolas foi se transformando e referendando as concepções à formação profissional, que na materialidade histórica, política e econômica brasileira, foi admitindo e conferindo a rede uma identidade no contexto da formação para o trabalho, compreendida como a educação profissional.

Da sua gênese, como EAA, essas instituições atravessaram o século XX e adentraram ao século XXI, passando por vários processos de transformação e assumiram uma identidade que lhes é própria e que, dentro da organização da educação nacional, ocupa lugar de destaque no panorama da formação profissional brasileira.

A Figura 18 apresenta a linha do tempo da transformação da REAA na atual RFEPCT, vinculada ao MEC, sua elaboração foi feita a partir de Manfredi (2002; 2016).

Figura 18 – Linha do Tempo da RFEPCT (1909-2008)



Fonte: Autoria própria.

A linha do tempo (Figura 18) evidencia o percurso institucional da educação profissional, iniciando com as EAA, seguidas pelos Liceus Profissionais – Lei n.º 378, 13 de janeiro de 1937 (Brasil, 1937) –, posteriormente transformados em Escola Industrial e Técnica (EIT) – Decreto n.º 4.127, de 25 de fevereiro de 1942 (Brasil, 1942) – e, em seguida,

em Escola Técnica Federal (ETF) – Lei n.º 3.552, de 16 de fevereiro de 1959 (Brasil, 1959), quando passam à condição de autarquias, com autonomia didática, administrativa, técnica e financeira.

As ETF, eram dotadas de um modelo de gestão que incluía a participação de dois colegiados: Conselho de Professores (CP) e Conselho de Representantes (CR). De acordo com o Art. 18 da Lei n.º 3.552/1959, o CP tratava-se de um órgão colegiado de direção pedagógico-didática da Escola, cuja presidência era assumida pelo Diretor escolar em exercício, a sua constituição e funcionamento era tratado em seu Regimento interno. Dentre as suas responsabilidades, a elaboração do Currículo Escolar, era concebida como umas das mais relevantes.

O CR, por sua vez, encontrava-se no escopo da organização administrativa, era um órgão de autonomia administrativa, técnica e financeira. Apontava para uma prática da gestão escolar que envolvia os processos que a caracterizavam: tomada de decisões, planejamento, operação, fiscalização e coordenação. Comprova-se essas afirmações, observando-se os artigos 19 e 20 da Lei n.º 3.552/1959. Neles, evidenciam-se as atribuições, ou seja, as competências do referido colegiado. Assim, determinava o artigo 19:

Art 19. Compete ao Conselho de representantes: a) eleger seu presidente; b) aprovar o orçamento da despesa anual da escola, o qual não poderá destinar mais de 10% para o pessoal administrativo, nem mais de 50% para o pessoal docente e técnico, reservando-se o restante para material, conservação do prédio e obras; c) fiscalizar a execução do orçamento escolar e autorizar transferências de verbas, respeitadas as porcentagens da alínea b; d) realizar a tomada de contas do Diretor; e) controlar o balanço físico anual e o dos valores patrimoniais da escola; f) autorizar toda despesa que ultrapasse a quantia de 10 (dez) vezes o maior salário mínimo vigente no País; g) aprovar a organização dos cursos; h) aprovar os sistemas de exames e promoções a serem adotados na escola, respeitadas as disposições vigentes; i) aprovar os quadros do pessoal a que se refere o art. 27; j) examinar o relatório anual do Diretor da escola e o encaminhar, com as observações, ao Ministério da Educação e Cultura. Parágrafo único. O Presidente do Conselho será o representante legal da Escola (Brasil, 1959).

As atribuições do CR, de forma predominante, era deliberativa, uma vez que era de sua competência as tomadas de decisões relativas ao funcionamento pedagógico, administrativo e financeiro da escola. Essas não implicavam a autonomia de modificar o destino dos recursos financeiros, pois não tinha como alterar os índices mínimo e máximo dos recursos determinados as despesas em suas especificações.

Assim, as ETF, eram mantidas pelo Ministério da Educação e da Cultura (Brasil, 1953)⁶⁸, o planejamento das suas despesas eram elaborados pela Direção da Escola, aprovado pelo CR e informado ao seu mantenedor, o Ministério da Educação e da Cultura, conforme determinava a Lei n.º 3.552/1959.

A Lei n.º 3.552/1959, além de determinar o responsável pela manutenção das instituições federais de formação profissional, disciplinava o montante da receita⁶⁹ e quais despesas⁷⁰ seriam assumidas. O seu artigo 9º, determinava:

Art. 29. A Lei que fixar anualmente a despesa da União, consignará, na parte referente ao Ministério da Educação e Cultura uma dotação global destinada a cada um dos estabelecimentos a que se refere a presente lei, sob a forma de auxílio.

§ 1º O valor anual desse auxílio será correspondente à soma das quantias necessárias ao pagamento de todo o pessoal da escola, à aquisição do material indispensável, à execução de obras e ao atendimento dos mais encargos de sua manutenção e desenvolvimento.

§ 2º A discriminação da despesa da proposta orçamentária da escola não fará parte integrante do Orçamento Geral da União, servindo meramente de elemento informativo para a sua elaboração (Brasil, 1959).

Neste artigo, a Lei n.º 3.552/1959 deixa claro, que o planejamento de seus recursos, não se constituía uma decisão final, era uma peça informativa que contribuía ao planejamento orçamentário da União; essa lógica permanece até os dias atuais.

Em 1994, institui-se o Sistema Nacional de Educação Tecnológica (SNET), por meio da Lei n.º 8.948, de 8 de dezembro, com a finalidade de integrar as instituições de educação tecnológica vinculadas ao MEC e aos sistemas dos Estados, Municípios e Distrito Federal, admitindo também a participação da rede privada de instituições profissionalizantes (Brasil, 1994).

Para além da finalidade de criação do SNET, a Lei n.º 8.948/1994, visava transformar, gradativamente, as Escolas Técnicas Federais (ETF) e as Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet) (Brasil, 1994). O processo de transformação ocorreu no período que compreende o ano de 1994 a 2007. Mesmo passando

⁶⁸ A Lei Nacional de n.º 1.920, de 25 de julho de 1953, criada no Governo de Getúlio Vargas, instituiu o Ministério da Saúde, desmembrando-se da Educação. O MESP, foi na mesma lei, renomeado para Ministério da Educação e da Cultura. Ambos os ministérios passaram a coordenar os assuntos a eles atinentes, de forma específica.

⁶⁹ No âmbito do fundo público, as categorias de receitas e despesas não se restringem a registros contábeis, mas expressam a materialização das relações sociais que estruturam a ação estatal. As receitas, provenientes majoritariamente da arrecadação tributária, têm origem na produção social da riqueza, enquanto as despesas revelam as formas de sua alocação, evidenciando prioridades, disputas e escolhas políticas. Nessa perspectiva, o orçamento público constitui um espaço de contradição, no qual se tensionam a garantia de direitos sociais e as exigências de reprodução do capital (Behring; Boschetti, 2011; Salvador, 2010).

⁷⁰ Ver nota anterior.

por esses processos de transformação, essas escolas permanecem vinculadas ao MEC, igualmente, conserva-se a sua condição de autarquia; uma característica institucional e jurídica que persiste nos processos de mudança.

Manfredi (2002; 2016), Frigotto (1999) e Ramos (2001), ao refletirem acerca da constituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, nos anos 1990, situam-na parte das transformações do Estado brasileiro articuladas às exigências do capital, implicando a reconfiguração das ETF e as EFA em Cefet. No contexto pós anos 1990, as políticas educacionais passam a ser orientadas pelos imperativos da acumulação flexível, redefinindo as relações entre trabalho e educação e deslocando para o campo da política social a gestão das expressões da questão social, como o desemprego e a precarização (Harvey, 2003; Antunes, 2009; Frigotto; Ciavatta; Ramos, 2005).

Sob a hegemonia das teses neoliberais, consolida-se uma reforma educacional orientada pela competitividade e pela adequação ao mercado, materializada na pedagogia das competências e no discurso da empregabilidade, que atualizam a Teoria do Capital Humano (Ramos, 2001; Frigotto, 2003).

Esse movimento insere-se em uma dinâmica mais ampla de subordinação das políticas educacionais às diretrizes dos organismos internacionais, historicamente presentes na educação profissional brasileira, desde quando foi firmado o primeiro acordo entre o Brasil – através do MEC – e a *United States Agency for International Development* (USAID). No âmbito deste acordo encontrava-se o entendimento de que a formação técnica profissionalizante seria o ideal para a educação brasileira porque também era o ideal de formação do jovem estudante norte americano (Saviani, 2007; Kuenzer, 2000; Ball, 2022).

Com fundamentos em Ball (2022), pode-se afirmar que, agem no contexto de influência as redes sociais (internamente e em volta) do governo, do processo legislativo, dos partidos políticos, das agências multilaterais, dos governos de outros países, cujas políticas servem como referência para o país em evidência.

Já assinalado anteriormente, essas orientações, consolidadas a partir da década de 1990, influenciaram a formulação da atual LDB, que passou a reconhecer a educação profissional como modalidade da educação nacional, cujos desdobramentos, ao longo do final do século XX e início do XXI, repercutem em seus fundamentos e no financiamento público de suas ações.

Conforme disposto nos arts. 1º e 2º da LDB/1996, a educação constitui-se como direito social e dever do Estado e da família, cabendo ao primeiro assegurar sua oferta pública e gratuita. Nesse marco legal, a educação é concebida como processo formativo amplo,

orientado ao pleno desenvolvimento do educando, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho.

A qualificação para o trabalho, desenvolvida sob a forma de cursos e programas no âmbito da EPT, se caracteriza, simultaneamente, como direito e modalidade de ensino, situando-se em disputa no interior dos projetos societários e do financiamento público.

A EPT como política pública é desenvolvida no Brasil pela rede pública e pela rede privada. A rede pública, composta majoritariamente pela RFEPCCT e pelos sistemas estaduais e municipais, assume papel estratégico na garantia do direito à educação e na promoção de uma formação mais ampla. Por sua vez, a rede privada é composta por instituições privadas com e sem fins lucrativos, conta com forte protagonismo do chamado Sistema S – conjunto de entidades como Senai, Senac, Sesi, Senar, Sebrae etc. – financiadas por contribuições parafiscais vinculadas às empresas. Essas instituições desempenham papel relevante na oferta de formação profissional, historicamente orientada às demandas do setor produtivo, o que evidencia a centralidade do empresariado na definição dos rumos da qualificação da força de trabalho no país.

No contexto pós anos 1990, conforme Manfredi (2002; 2016), a educação profissional passa por reformas que expressam permanências e reconfigurações sob a hegemonia neoliberal. Destaca-se a reforma de 1997, no governo FHC, instituída pelo Decreto n.º 2.208/1997, que aprofunda a dualidade estrutural ao separar a formação geral da formação profissional (Brasil, 1997).

Organizada em níveis básico, técnico e tecnológico, a educação profissional, no escopo do Decreto n.º 2.208/1997, é orientada pela flexibilidade, pela formação aligeirada e pela adequação às demandas do mercado (Brasil, 1997). Tal configuração reforça a subordinação da educação ao sistema produtivo e direciona o fundo público para estratégias que ampliam a relação público-privada, evidenciando a centralidade dos interesses do capital na definição da política educacional.

Conforme Manfredi (2016), a eleição do Presidente Lula, em 2003, expressou a ascensão das lutas sociais ao Estado, abrindo a possibilidade de reorientação das políticas públicas a partir das demandas da classe trabalhadora. No campo da educação, projetava-se a construção de políticas ancoradas na crítica às contradições da relação entre trabalho e educação, tendo a epistemologia da práxis como fundamento.

Entretanto, esse movimento se deu sob intensas disputas políticas e ideológicas, evidenciando os limites estruturais do Estado em uma sociabilidade capitalista. A incorporação da formação humana integral à agenda pública resultou de embates entre

projetos societários distintos, culminando em uma nova reforma da educação profissional, materializada por um conjunto de instrumentos normativos voltados à expansão da oferta.

Essa reconfiguração expressa uma síntese contraditória entre as demandas da classe trabalhadora e as mediações do capital, sendo resultado da correlação de forças entre Estado, intelectuais do campo Trabalho e Educação, frações empresariais, Sistema “S” e sociedade civil organizada. Nessa direção, Ramos (2001) aponta elementos centrais que sintetizam as mudanças ocorridas após 2003:

a) defesa de uma organização sistêmica da educação profissional, organicamente integrada à organização da educação nacional, com políticas nacionais coordenadas pelo Ministério da Educação, articuladas às de desenvolvimento econômico e às de geração de trabalho e renda, em cooperação com outros ministérios e com os governos estaduais e municipais; **b)** definição de responsabilidades em termos de financiamento da educação profissional, inclusive propondo a constituição de um fundo nacional com esse objetivo, bem como o controle social de gastos e investimentos; **c)** regulamentação do nível básico da educação profissional, inclusive revendo sua nomenclatura, no sentido de integrá-lo a itinerários formativos que pudessem redundar em formações estruturadas e, ainda, de articulá-lo às etapas da educação básica, de acordo com as necessidades dos jovens e adultos trabalhadores; **d)** superação do impedimento de se integrar curricularmente o ensino médio e a formação técnica, desde que atendida a formação básica do educando, conforme prevê o parágrafo 2o. do artigo 36 da LDB, atendendo às necessidades deste país e de seus cidadãos; **e)** monitoramento e garantia da qualidade, com controle social, do nível tecnológico da educação profissional.

Os elementos apontados por Ramos (2001) indicam a tentativa de integrar a educação profissional à educação nacional, tensionando a dualidade histórica entre formação geral e técnica. A defesa do financiamento público com controle social e da articulação entre educação, trabalho e desenvolvimento expressa a disputa pelo fundo público e pela direção da política educacional. Contudo, tais proposições se materializam sob os limites de um Estado orientado pela lógica do capital, no qual a ampliação de direitos convive com a subordinação às demandas do mercado, mantendo em aberto a contradição entre formação humana e reprodução da força de trabalho.

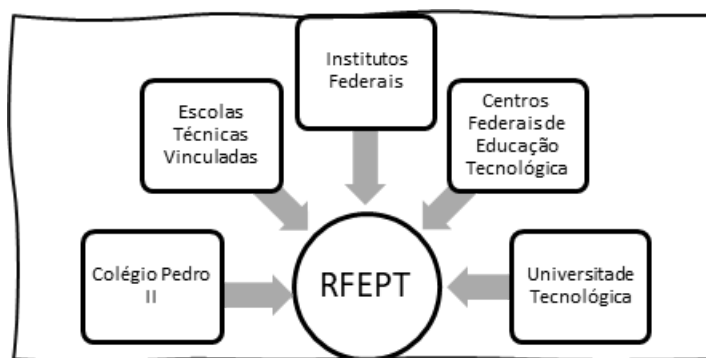
A reforma da educação profissional inicia-se com a revogação do Decreto n.º 2.208/1997 (Brasil, 1997) e a promulgação do Decreto n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004), posteriormente incorporado à LDB pela Lei n.º 11.741/2008 (Brasil, 2008a), que institui a EPT. Resultado de disputas na arena política, esse marco normativo tensiona a dualidade estrutural, ao mesmo tempo em que mantém permanências alinhadas à lógica do capital. O Decreto n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004) viabilizou a expansão da EPT e reorientou a sua

organização, incluindo a possibilidade de integração com a educação básica, posteriormente ampliada ao Proeja (Decreto n.º 5.840/2006) (Brasil, 2006).

Nesse processo, destacam-se três iniciativas centrais: (1) A Lei n.º 11.892/2008 – que trata da criação dos IF e da RFEPCT, que denotou a sua expansão; (2) O Programa Brasil Profissionalizado (PBP)⁷¹ (2007); (3) Pronatec/2011⁷². Dessas três iniciativas, a primeira e a segunda, se revelam como iniciativas significativas à garantia do direito à educação com fins à formação ao trabalho.

Entre 1909 e 2002, a rede pública federal – a RFEPCT – contava com 140 unidades. A partir de 2005, ocorre sua expansão, consolidada com a criação dos IF, ampliando a oferta em todos os níveis e modalidades de ensino. Estruturada em Planos de Expansão, a política buscou interiorizar a educação profissional, visando atender às microrregiões e promover o desenvolvimento local, articulando ensino, pesquisa e extensão. Ao adentrar o século XXI, a RFEPCT agrega um complexo de instituições federais que coexistem ao longo do tempo, com experiências que lhes conferem excelência na área, conforme exposto na figura 19, nos termos da Lei n.º 11.892/2008 (Brasil, 2008).

Figura 19 – Composição da RFEPCT (Lei n.º 11.892/2008)



Fonte: Autoria própria (2025).

Para expandir os demais sistemas públicos de EPT, principalmente, o sistema estadual, o governo brasileiro instituiu o Programa Brasil Profissionalizado (PBP).

Ambas as ações a expansão da RFEPCT e o PBP representam iniciativas de democratização da EPT no país. A expansão da RFECT e o PBP se realizam sob as contradições do capitalismo dependente, na medida em que amplia o acesso à formação ao mesmo tempo em que responde às demandas de qualificação da força de trabalho,

⁷¹ Criado pelo Decreto n.º 6.302, de 12 de dezembro de 2007 (Brasil, 2007).

⁷² Criado pela Lei n.º. 12.513, de 26 de outubro de 2011 (Brasil, 2011e).

evidenciando a tensão entre a garantia de direitos e a funcionalidade da educação às necessidades do capital.

De forma específica, a missão institucional da RFEPCT amplia-se ao incorporar regiões de menor desenvolvimento, articulando a formação ao trabalho à exploração do potencial econômico local e às vocações produtivas. A política de expansão e interiorização, materializada na Lei n.º 11.892/2008 (Brasil, 2008), consolida a RFEPCT como uma forma de organização voltada à formação da força de trabalho, para além de um simples agrupamento institucional.

A criação dos 38 Institutos Federais⁷³ em 2008, resultou da reestruturação e integração de diferentes instituições, uma combinação de estratégias organizacionais, que envolveu a transformação de 15 (quinze) e da integração de 63 (sessenta e três) organizações educacionais, totalizando 77 (setenta e sete) autarquias, incluindo 31 Cefet, 39 (trinta e nove) Escolas Agrotécnicas Federais, 7 (sete) Escolas Técnicas Federais e 1 (uma) Escola Técnica vinculada a uma Universidade Federal. Convertidas em *campi*, passam a compor um sistema ampliado de educação profissional e tecnológica. Esse movimento, embora represente a expansão do acesso e da presença territorial do Estado, expressa também a funcionalidade da educação profissional às demandas do desenvolvimento desigual, evidenciando a tensão entre democratização e adequação às necessidades do capital.

Tecida ao longo da história republicana, a RFEPCT, caracteriza-se por sua dinamicidade e ampla capilaridade territorial, alcançando, em 2025, 686 unidades distribuídas em 596 municípios, com atendimento a aproximadamente 1,6 milhão de estudantes em diferentes níveis e modalidades de ensino (INEP, 2025).

Os Institutos Federais são instituições multicampi e pluricurriculares, especializadas na oferta de EPT em diferentes níveis e modalidades de ensino – Lei n.º 11.892/2008 (Brasil, 2008a). Essa organização possibilita a verticalização da formação, do nível básico à pós-graduação, e assegura atuação sistêmica, com *campi* dotados de atribuições equivalentes. Contudo, essa estrutura também evidencia a centralidade da formação da força de trabalho, articulando a expansão educacional às demandas do desenvolvimento capitalista.

A consolidação da RFEPCT, para além da ampliação da oferta, tem se materializado no fortalecimento da pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), orientados à competitividade e à produtividade nacional. Essas ações, conduzidas pela Setec/MEC,

⁷³ Essa informação considera a temporalidade do período entre 2003 a 2016.

configuram-se como eixos estruturantes da política de EPT, articulando formação e produção de conhecimento às demandas do desenvolvimento econômico (Santos, 2023)⁷⁴.

Nesse contexto, a expansão e a capilaridade da RFEPCCT configuram condições materiais para a ampliação da formação para o trabalho destinada às mulheres, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social. A estrutura multicampi e a verticalização do ensino permitem que uma mesma instituição articule diferentes níveis e modalidades formativas, potencializando trajetórias educativas contínuas e socialmente referenciadas, desde a qualificação inicial até a pós-graduação. Quando associada a uma infraestrutura adequada e à diversidade dos eixos tecnológicos, a RFEPCCT se constitui como espaço estratégico para responder às demandas concretas dos territórios e promover processos formativos integrados. É nesse *lócus* institucional que o PMM inicia o seu ciclo – a formulação e a implementação – como política pública que materializa, ainda que sob tensões, a articulação entre educação, trabalho e inclusão social, evidenciando a RFEPCCT como arena de disputa entre a ampliação de direitos e as determinações do desenvolvimento capitalista.

Desde sua gênese, com as EAA destinadas aos “desvalidos da sorte”, a educação profissional no Brasil se configura como resposta estatal às expressões da questão social, dirigida às frações mais vulnerabilizadas da classe trabalhadora. Na perspectiva do Estado ampliado (Gramsci, 1981; 2000), essa trajetória revela a atuação da educação como mediação entre coerção e consenso, contribuindo para a reprodução das relações sociais.

No contexto contemporâneo, essa racionalidade se reatualiza em políticas como o PMM, cujo público – mulheres em situação de vulnerabilidade social – expressa a permanência dessas determinações. Contudo, com a lente da abordagem do ciclo de políticas (Mainardes, 2006), tais iniciativas devem ser compreendidas como produtos de disputas nos contextos que compreendem a política, nos quais diferentes atores tensionam seus sentidos.

Nesse movimento, a política se constitui por meio de continuidades e descontinuidades, não como ruptura, mas como reconfiguração histórica, em que elementos anteriores são ressignificados sob novas condições. Nesse sentido, tanto a reconfiguração da

⁷⁴ Santos (2023), em sua dissertação de Mestrado elaborada no âmbito do PPGE, linha 1 Políticas e Práxis desenvolveu uma análise aborda o Plano de Formação Continuada dos Servidores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Plafor), uma política inserida na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, visando demonstrar como essa vem sendo implementada e quais são as ressonâncias de suas ações na RFEPCCT. O estudo evidencia um contexto em que nele observa-se um crescimento significativo das iniciativas voltadas à pesquisa aplicada e à qualificação de recursos humanos, orientadas por essa perspectiva. Tais ações, conduzidas pela Setec/MEC, configuram-se como eixos estruturantes do processo de expansão e consolidação da educação profissional e tecnológica no Brasil. Entre estas ações e programas, citamos algumas para exemplificar: Polos de Inovação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii IF); Núcleo Estruturante da Política de Inovação (NEPI); Plano de Formação Continuada dos Servidores da Rede Federal (Plafor); Gestão dos Indicadores, entre outras.

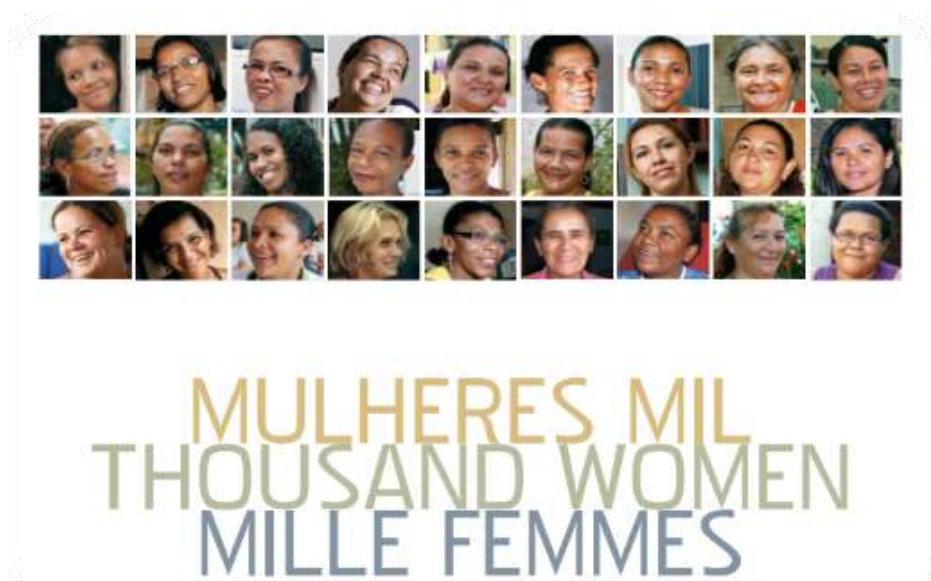
RFEPECT quanto a formulação e implementação do PMM expressam esse processo, ao articularem permanências estruturais e deslocamentos políticos no campo da educação profissional. Tal reconfiguração também se manifesta no plano do financiamento, na medida em que a destinação do fundo público revela prioridades, limites e disputas no interior do

Estado. Assim, o PMM, no interior dessa dinâmica, configura-se como síntese contraditória, evidenciando, simultaneamente, a reprodução de desigualdades historicamente constituídas e a tentativa de sua problematização no âmbito das políticas públicas, ainda que condicionado por formas de financiamento que expressam a lógica seletiva e focalizada dessas ações.

4 IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MULHERES MIL E A TRAMA DE FORA PARA DENTRO

A quarta seção desta Tese encontra-se direcionada a descrição do processo de formulação e a implantação do PMM no contexto das transformações internacionais e nacionais que incidem sobre a educação profissional, evidenciando como a internacionalização da educação, as diretrizes globais e a cooperação bilateral – em especial entre Brasil e Canadá – influenciaram na sua constituição. Ao mesmo tempo, examina-se sua incorporação como política pública no âmbito da educação profissional brasileira, articulada às agendas governamentais de inclusão produtiva e enfrentamento à pobreza. Esse percurso permite compreender o PMM como parte de uma trama em que interesses globais e nacionais se entrelaçam, produzindo avanços no acesso e na inclusão, mas também evidenciando os limites de uma política focalizada que não altera estruturalmente as desigualdades de gênero, classe e território (Figura 20).

Figura 20 - Programa Mulheres Mil



Fonte: Brasil (2011).

A imagem informada na Figura 20, que inaugura a quarta seção, reúne os rostos de mulheres que foram participantes do projeto-piloto Mulheres Mil, tal como registrado na obra *Mulheres Mil: do sonho à realidade* (Brasil, 2011), produzida pelo MEC, com base em narrativas em primeira pessoa. Ao inscrever essas trajetórias no centro da composição, a

imagem desloca a política do plano abstrato para a experiência concreta, evidenciando as mulheres como sujeitas da ação e da transformação social.

Associada a essa materialidade, a presença do nome do programa em diferentes línguas – português, inglês e francês – revela sua inserção em uma agenda internacional de gênero e educação, marcada por processos de cooperação e circulação de modelos de políticas. Assim, a imagem expressa uma trama na qual se entrelaçam diferentes fios: a experiência vivenciada, as diretrizes globais e as mediações nacionais que conformam a política.

A quarta seção organiza-se em três subseções que analisam o percurso de formulação e institucionalização do PMM: a subseção 4.1, Contextos de Influência: a internacionalização da educação e as diretrizes globais; a subseção 4.2, A internacionalização da educação para o trabalho na relação bilateral Brasil–Canadá: o projeto-piloto Mulheres Mil; e a subseção 4.3, “A nacionalização da política: o PMM no contexto da educação profissional brasileira.

Essa organização permite compreender o movimento da política do plano internacional ao nacional, evidenciando como diferentes contextos e escalas se articulam na sua formulação e implementação. À luz da abordagem do ciclo de políticas de Ball sob a leitura de Mainardes (2006), analisa-se o percurso do PMM desde os contextos de influência – marcados por diretrizes globais e acordos internacionais – até sua (re)contextualização nos âmbitos nacional e institucional. Em diálogo com os postulados gramscianos, esse movimento é compreendido no interior do Estado Ampliado, no qual a política pública se constitui como resultado de disputas, negociações e produções de consenso entre diferentes forças sociais, revelando seu caráter processual, contraditório e historicamente situado.

4.1 CONTEXTOS DE INFLUÊNCIA: A INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E AS DIRETRIZES GLOBAIS

A sociabilidade do capital, no século passado (século XX), notadamente, após os anos de 1970 até o tempo hodierno, tem perpassado por mudanças estruturantes que foram influenciadas e intensificadas pelas inovações científicas e tecnológicas que as particularizam, e igualmente, as caracterizam como um amplo processo de reestruturação produtiva impactando o regime de acumulação e a relação do capital para com o trabalho. Isso confere ao capitalismo uma nova fase em que suas marcas e distintivos causam efeitos na organização da produção, na gestão de trabalho, na acumulação do capital e no cotidiano das pessoas. Essa

nova fase do capitalismo é qualificada, a luz de Harvey (1996, p. 140), como “acumulação flexível”.

O modo de produzir mediante a Acumulação Flexível (Harvey, 1996), igualmente denominado de toyotismo se contrapõe à rigidez do regime de produção taylorismo/fordismo e se define pelos atributos e princípios da flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho e de produtos, igualmente, dos padrões de consumo, acrescido da elevada incorporação tecnológica e de um amplo processo de globalização econômica em todas as dimensões sociais e da vida humana na Terra.

A base política e ideológica que serve ao capital na defesa do regime de Acumulação Flexível encontra-se no ideário neoliberal, ao sugerir um receituário de recomendações às privatizações, à desregulamentação, à flexibilização trabalhista como condições essenciais ao desenvolvimento econômico, por decorrência social. Em meio a essa defesa, a educação é um dos alvos prediletos desse ideário.

De base neoliberal, as formulações associadas ao chamado Consenso de Washington (1989) defenderam a drástica redução da intervenção estatal na economia, o enfraquecimento do conceito de soberania nacional e a ampla liberalização dos mercados. Entre suas recomendações centrais destacavam-se a abertura irrestrita às importações de bens e serviços, a desregulamentação financeira e a facilitação da entrada de capitais de risco, orientadas por um princípio basilar: a supremacia do mercado como instância reguladora da vida social.

Nesse contexto, o Estado deixa de ser concebido como agente promotor do desenvolvimento social e passa a assumir funções de ajuste, regulação e garantia das condições necessárias à reprodução do capital.

[...] A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço (Ianni, 1994, p. 155).

A leitura de Ianni (1994) evidencia o caráter dialético da globalização, compreendida como processo contraditório que articula o global e o local, redefinindo as dinâmicas econômicas, políticas e culturais. Nesse mesmo horizonte interpretativo, Dale (2003, p. 443) problematiza a ideia de esvaziamento absoluto do Estado, afirmando que

[...] a globalização não pode ser entendida como um processo homogêneo ou inevitável, mas como um conjunto de relações sociais que reconfiguram o papel do Estado, particularmente na formulação e implementação das políticas públicas, inclusive as educacionais.

Assim, longe de significar a simples retirada do Estado, a globalização implica sua reconfiguração. O Estado não desaparece; ele redefine suas funções, ajustando-se às exigências da economia globalizada e às orientações de organismos internacionais/multilaterais. A economia da sociedade global, como ressaltam Ianni (1994) e Dale (2003), envolve dimensões políticas, históricas, geográficas, demográficas e culturais, produzindo impactos diretos sobre as políticas públicas.

A globalização constitui-se, portanto, como fenômeno histórico, social e, notadamente, econômico, de natureza complexa e contraditória. Suas características expressam diferentes facetas do capital, que se reconfiguram no interior de suas crises cíclicas, reinventando estratégias de acumulação e reprodução com vistas à manutenção de sua hegemonia. Longe de representar um processo linear ou homogêneo, a globalização deve ser compreendida como movimento dinâmico do capitalismo em escala mundial, que redefine as relações entre Estado, mercado e sociedade.

Nessa perspectiva, compreender o movimento do capital exige atenção especial aos estudos no campo das políticas públicas, sobretudo quando se problematiza a formação profissional. A EP ocupa lugar estratégico na sociabilidade capitalista, uma vez que seu conteúdo específico se encontra fundamentado nas bases científicas e tecnológicas da produção, também, está diretamente vinculado à formação da força de trabalho. Essa vinculação histórica estabelece uma relação estreita e complexa entre educação profissional e interesses do capital, tornando-a particularmente sensível às reconfigurações econômicas e às demandas do mercado.

A articulação entre globalização e educação materializa-se, assim, na internacionalização das agendas estatais e na crescente incidência de organismos supranacionais sobre as políticas públicas nacionais. O Estado-nação não desaparece; ao contrário, é reorientado e tensionado por forças transnacionais que influenciam seus processos decisórios, seus marcos regulatórios e seus modelos de financiamento. Nesse cenário, a educação e, de modo particular, a formação profissional, passa a ocupar posição central nas estratégias de competitividade, empregabilidade e desenvolvimento econômico.

Como assinala Dale (2003, p. 90), “*globalization does represent a new and distinct shift in the relationship between state and supranational forces and [...] it has affected*

education, profoundly and in a range of ways”⁷⁵. Tal afirmação evidencia que a globalização produz um deslocamento qualitativo na relação entre o Estado e as forças supranacionais, repercutindo profundamente nas políticas educacionais. A educação deixa de ser compreendida exclusivamente como direito social e passa a ser também tratada como instrumento de inserção competitiva na economia global, ajustando-se às exigências de produtividade e racionalidade fiscal.

Desse modo, a EP, inserida nessa conjuntura, tende a ser orientada por princípios que privilegiam a adequação rápida às demandas do mercado, reforçando a centralidade da formação técnica como estratégia de inserção produtiva. Essa dinâmica tensiona o caráter emancipatório da educação, subordinando-a, frequentemente, às exigências da acumulação capitalista.

Com efeito, a EP se configura como um campo atravessado por tensões estruturais, no qual se confronta sua potencialidade emancipatória e sua funcionalidade às demandas do capital, sendo progressivamente orientada por estratégias de inserção produtiva e adequação às exigências do mercado. É nesse contexto que se insere a internacionalização da educação para o trabalho, marcada pela intensificação de parcerias e cooperações internacionais. Assim, a relação bilateral entre Brasil e Canadá constitui um marco importante para a compreensão da formulação do PMM, cujo projeto-piloto expressa, de forma emblemática, a articulação entre agendas globais, transferência de metodologias e políticas de inclusão produtiva, conforme será analisado na sequência.

4.2 INTERNACIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO NA RELAÇÃO BILATERAL BRASIL/CANADÁ: O PROJETO PILOTO MULHERES MIL

Harvey (1996), assinala que os Estados, sob a lógica neoliberal, promovem acordos internacionais, com fins e para o favorecimento do capital transnacional e reestruturação da economia. O autor relaciona diretamente os Acordos diplomáticos entre países com os processos de globalização econômica, reconfiguração do papel do Estado e restrição da soberania nacional. Sendo assim, os processos de globalização da economia favorecem o livre

⁷⁵ Tradução: A globalização representa uma mudança nova e distinta na relação entre o Estado e as forças supranacionais e [...] afetou a educação de forma profunda e de diversas maneiras.

mercado⁷⁶, a produção e a circulação, em sua totalidade, dos subprodutos de mercadoria, cujo alcance do público ao consumo pode ser de altíssimos níveis e ou em termos absolutos.

A interface Estado e mercado tem várias formas e regulamentações, os Acordos bilaterais entre países constituem uma delas (Ball, 2022). No neoliberalismo os mercados de serviços existem e devem se proliferar, no entanto, há a defesa de uma lógica de regulação em que o Estado assume o papel facilitador. Nessa lógica organizativa e reguladora o Estado deve “assumir a condução e envolver-se com a facilitação, extensão e na gestão de mercados” (Ball, 2022, p. 79).

Chesnay (1996), ao problematizar a mundialização do capital ressalta a dinâmica dos fluxos internacionais de capital e tecnologia, estruturados na lógica neoliberal, destacando a relevância dos Acordos diplomáticos no processo. Para o autor, o processo de globalização no atual contexto de acumulação do capital assume a responsabilidade de intensificar as interconexões econômicas, culturais, políticas e tecnológicas em escala planetária.

Com base nos argumentos tecidos, podemos afirmar que, os acordos bilaterais são instrumentos práticos da globalização, pois estimulam o fluxo internacional de capitais, pessoas, bens e ideias (políticas). Esses acordos agenciam o processo de integração que envolve o Estado e os mercados, abrangendo também, a educação, a ciência e a tecnologia – portanto, o trabalho e a formação para tal, está inserido, também. De igual forma, “criam redes globais de produção e pesquisa e estimulam a competitividade global” (Ball, 2022, p. 224).

Antunes (2009) na discussão sobre os sentidos do trabalho na contemporaneidade enfatiza que a lógica liberal tem direcionado os rumos da mundialização do capital, e destaca que a reconfiguração da economia ocorre pela flexibilidade das relações de produção. Como o capital, em seu processo de reprodução tem na educação a estrutura e o mecanismo de reforço a divisão do trabalho e os meios à formação da classe trabalhadora, importa, ter a educação profissional como centralidade na política global, logo, um campo a ser alcançado pela globalização.

Antunes (1999), ao discutir sobre a nova organização e divisão internacional do trabalho, coloca em debate a formação internacional da mão de obra qualificada e a relativiza

⁷⁶ O mercado não se constitui como uma instância natural ou neutra, mas como uma forma historicamente determinada de regulação das relações sociais no interior do capitalismo. Sua centralidade resulta do próprio desenvolvimento do modo de produção capitalista, no qual a produção e a circulação de mercadorias passam a organizar a vida social, subordinando o trabalho e as políticas públicas à lógica da valorização do capital (Harvey, 1996).

como a mão-de-obra sem qualificação ou com formação pragmática, caracterizando-a como barata e necessária a hegemonia do Capital.

A estratégia de Acordos bilaterais entre países configura-se como instrumento de cooperação internacional, materializado em tratados que visam, em geral, reduzir barreiras, intensificar fluxos e promover relações diplomáticas em diferentes dimensões. Tais Acordos podem abranger a construção de consensos normativos, a circulação de bens e serviços, a produção e socialização de conhecimentos, bem como a negociação de capitais, envolvendo interesses políticos, econômicos, tecnológicos, científicos e culturais (Ferrari, 2006). No direcionamento dessas relações, observa-se que os temas priorizados não emergem de forma autônoma, mas se vinculam a agendas previamente constituídas no debate global. Nesse sentido, conforme analisa Stephen Ball (2022), a escolha dos temas nos Acordos bilaterais tende a operar em uma lógica de segunda ordem, na medida em que se orienta por diretrizes já estabelecidas em escalas mais amplas de regulação.

O Canadá e o Brasil iniciaram suas relações diplomáticas em 1866, esse acordo tinha como objetivo a abertura de um escritório comercial canadense em território brasileiro. A consolidação diplomática, no entanto, só se efetiva décadas depois quando o Brasil materializou a sua representação diplomática em solo canadense em 1941 e, posteriormente, quando o Canadá instalou, em 1944, a primeira Embaixada no Brasil⁷⁷ (Miranda, 2013).

Nas análises de Miranda (2013), as relações diplomáticas entre o Canadá e os países da América Latina foram impulsionadas por seu ingresso na Organização dos Estados Americanos (OEA), nos anos 1970. As mudanças foram sentidas no plano das relações estatais (bilaterais e multilaterais) e, dessa forma, foram estabelecidos alguns acordos considerados fundamentais, pois nesses prevaleceram os interesses de intervenção voltadas para as melhorias nas condições de vida humana na região latino-americana, uma vez que, o país era rota de destino no processo migratório, em função das tensões políticas. Para ilustrar, apresentamos no Quadro 6, parte dos principais acordos estabelecidos entre o Brasil e o Canadá.

⁷⁷Aprofundar em Brasil e Canadá (2025).

Quadro 6 – Acordos Brasil e Canadá

ANO	ACORDO	ESPECIFICAÇÃO
1975	Acordo de Cooperação Técnica	Promove a cooperação em áreas como ciência, tecnologia e inovação.
1984	Convenção Destinada a Evitar a Dupla Tributação ⁷⁸	Evita a tributação dupla sobre rendimentos.
2008	Acordo-Quadro para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação	Fomenta projetos conjuntos em diversas áreas.
2011	Acordo de Previdência Social ⁷⁹	Promove a cooperação em questões de saúde e segurança social.
2011	Acordo sobre Transporte Aéreo ⁸⁰	Facilita a cooperação em transporte aéreo.
2025	Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	Esses acordos visam aumentar a segurança e a cooperação entre os dois países, além de promover o comércio e investimentos bilaterais

Fonte: Autoria própria (2025)⁸¹.

De acordo com os dados expostos no Quadro 6, nos anos de 1975 e 2008, os países celebraram acordos que têm ligação direta com a educação e formação para o trabalho. Esses acordos em finalidade e conteúdo, continuam em vigor e norteiam iniciativas como projetos, programas, campanhas, prêmios, eventos, entre outros.

O Acordo de Cooperação Técnica (1975) entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá foi firmado em Brasília, no dia 02 de abril de 1975. Em seu transcurso, político e jurídico, esse Acordo (1975) se transforma em Decreto Legislativo pelo Senado Federal em 30 de setembro de 1975, tendo a sua publicação no Diário Oficial da União em 1º de outubro de 1975, na Seção 1, página 13089⁸².

No ano de 2007, o Canadá lançou a Estratégia de Compromisso do Canadá nas Américas (DFAIT). Tal iniciativa apresentava uma proposta de investimentos para o próprio país e mais de 40 parceiros espalhados pelo continente americano, incluindo o Brasil. O documento sistematizava dezesseis objetivos estratégicos, articulados em torno de três metas centrais que orientavam sua implementação, a saber: (1) aumentar as oportunidades econômicas canadenses e hemisféricas; (2) lutar Contra a insegurança e fomentar a liberdade, a democracia, os direitos humanos e o estado de direito; e (3) fomentar relações duradouras (Canadá, 2013).

O governo canadense indicou para gerenciar a ação – Estratégia de Compromisso do Canadá nas Américas – as seguintes instituições: *Canadian International Development*

⁷⁸ Brasil (1986).

⁷⁹ Brasil e Canadá (2011).

⁸⁰ Disponível em Brasil (1986).

⁸¹ Elaboração com base nos dados disponíveis em Brasil (2015).

⁸² Brasil (1975).

Agency (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional) – CIDA⁸³ e o *Department of National Defence*⁸⁴ (DND). Estas instituições possuíam experiências na coordenação de projetos de características semelhantes. Para este fim, as instituições tinham como missão fomentar ações cooptando recursos humanos e financeiros (Miranda, 2013).

Em 2008, em São Paulo, o governo canadense e o brasileiro celebraram o Acordo Quadro Brasil-Canadá para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação, normalizado no Brasil, em 27 de outubro de 2010, através da promulgação do Decreto n.º 7.345, em 27 de outubro de 2010, publicado no Diário Oficial da União, em 28 de outubro de 2010, p. 2⁸⁵ (Brasil, 2010). Neste Acordo ficou estabelecido o compromisso de promover atividades conjuntas entre os dois países em áreas como biotecnologia, nanotecnologia, tecnologias da informação e comunicação (TICs), energias renováveis, ciência oceânica e tecnologias limpas, e tem por objetivo estimular, desenvolver e facilitar a cooperação científica e tecnológica para fins pacíficos, com base na igualdade e benefício mútuo. No documento, define "entidade cooperante"⁸⁶ como qualquer organização governamental, universidade, instituição de pesquisa pública ou privada, indústria ou empresa que participe de atividades de cooperação.

Em cumprimento aos acordos bilaterais de cooperação internacional entre Brasil e Canadá, iniciativas vêm sendo desenvolvidas desde o ano de 1975. O Acordo de Cooperação Técnica do ano 1975, ainda em vigência e o Acordo-Quadro para Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação se baseiam em um conjunto de ações, entre elas as que envolvem a educação. Entre essas iniciativas, identificamos duas ações que se alinham aos objetivos do acordo: sendo o Programa Mulheres Mil – objeto de análise neste estudo, o que se estrutura a esse acordo. Os acordos entre países na visão de Shiroma e Evangelista (2014, p. 22), são estratégias de governança “direcionadas à composição de novos pactos para assegurar condições de governabilidade sob os auspícios do Capital”.

Essas relações entre agências supranacionais, Estados e grandes corporações se estreitaram conduzindo a um movimento externo de integração a blocos econômicos, simultaneamente a um movimento interno de descentralização,

⁸³ A *Canadian International Development Agency* (CIDA) – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional – foi o órgão do governo do Canadá responsável pela formulação e execução de políticas de cooperação internacional voltadas ao desenvolvimento econômico e social em países parceiros. Criada em 1968, a CIDA atuou no financiamento e apoio a projetos nas áreas de educação, saúde, governança e redução da pobreza, incluindo iniciativas de cooperação bilateral com o Brasil. Em 2013, suas funções foram incorporadas ao então Departamento de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento do Canadá (atualmente Global Affairs Canada), no contexto de reestruturação da política externa canadense (Canadá, 2013).

⁸⁴ Tradução: Departamento de Defesa Nacional.

⁸⁵ Pesquisa realizada em Brasil (2025a).

⁸⁶ Grifo da autora.

flexibilização e fortalecimento de organizações da Sociedade Civil (Shiroma; Evangelista, 2015, p. 22).

Essas relações se evidenciam na presença de grupos da iniciativa pública e da iniciativa privada quando se trata da definição e execução de políticas públicas. O poder público se faz presente por suas instituições e o privado, geralmente, por organizações e ou fundações. Tais evidências nos encaminham a rever as reflexões de Antunes (1999) que destacam os interesses entre países emergentes (Brasil) e desenvolvidos (Canadá) com suas intenções em políticas sociais, em que a educação, como caminho de qualificação social e profissional atendem às suas necessidades de produção em baixo, médio e alto nível técnico, científico e mercadológico.

Assim, veremos essas relações na formulação do PMM, da sua origem como projeto-piloto formatado entre o Canadá e o Brasil e sua nacionalização como política pública de educação profissional na organização da educação brasileira. De acordo com Rocha e Silva (2021), em 2005, no antigo Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte (Cefet/RN), atualmente, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), foi desenvolvido um projeto de extensão, cujo objetivo era ofertar uma capacitação para camareiras. Essa formação utilizou-se dos princípios metodológicos do modelo canadense denominado de Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagens Prévias (ARAP). O relato exposto por Jos Nolle, então Diretor de Desenvolvimento Internacional do *Niagara College*, reafirma essa ação quando informa que,

[...] durante as visitas ao Canadá, no decorrer desse projeto, algumas pessoas do Ministério fizeram observação de RAP (Reconhecimento da Aprendizagem Prévia). Como a ACCC tinha um pouco de dinheiro, nós propusemos fazer algo na área de RAP. Nós iniciamos em Natal, na área de turismo, mas incluindo Salvador, Manaus, Belém e Fortaleza, e treinamos professores para um programa de inclusão social. Marti Jurmain deu o treinamento para os professores, e propusemos que eles fossem às comunidades e selecionassem mulheres, sem educação formal, mas que tivessem experiência de vida e de trabalho. E durante esse projeto, foi uma grande energia. Fechamos o projeto em 2005, com cerimônia de graduação de 60 mulheres de Natal e apresentação de outras cidades sobre os seus grupos (Brasil, 2011d, p. 15).

O relato exposto, evidencia características do projeto e a ênfase nas questões de gênero, por ser uma ação específica para mulheres em situação de vulnerabilidade social e de se definir como uma ação extensionista dentro de instituições de ensino, além de, expor o espaço territorial em que as mulheres estão inseridas: as regiões Norte e Nordeste do Brasil.

O excerto, trata de um posicionamento, ao se referir aos resultados, após o fechamento do projeto em 2005 e informa e comprova os demais interesses – as questões sociais - que

permeiam a agenda política, de entre as quais, destacamos: a pobreza, a baixa escolarização, a qualificação de recursos humanos, a geração de emprego e renda, as questões de gênero, entre outras. Todas essas, tratadas na agenda global, discutidas nas convenções mundiais.

Os resultados dessa ação pública – de capacitação de camareiras pelo Cefet/RN (2005) – foram significativos e se constituíram na gênese do PMM, ao suscitar o Projeto-piloto Mulheres Mil, cujo escopo estava atrelado ao Programa Brasil-Canadá para a Promoção da Equidade – 2005-2010, que celebrou a continuidade da cooperação entre os países (Brasil, 2023b).

No ano de 2005, fundamentado na diplomacia institucionalizada, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (ACDI/CIDA) lançou, em Brasília e, simultaneamente, em três capitais da região Nordeste, o Programa de Intercâmbio de Conhecimentos para a Promoção da Equidade (PIPE), baseado na cooperação técnica entre os países, previsto para vigência o período de 2005 a 2010.

O objetivo superior da Estratégia de Programação da CIDA para o Brasil no período 2005-2010 é contribuir para a promoção de uma maior equidade no país, reforçando e diversificando ao mesmo tempo as relações Brasil-Canadá. No período 2005-2010, a CIDA concentrará seus esforços no Brasil nas áreas de governança, saúde e mundo do trabalho. Os temas transversais do programa serão equidade de gênero e etnia e gestão ambiental (Brasil; Canadá, 2005, p. 2).

O propósito central do PIPE residia no fortalecimento institucional de organizações brasileiras parceiras, identificadas como estratégicas para a promoção da equidade social, bem como para o aprofundamento das relações bilaterais entre Brasil e Canadá. Como eixo geográfico prioritário, o PIPE escolhe as regiões Norte e região Nordeste do Brasil, ao passo que contempla, como áreas secundárias de intervenção, a periferia de centros urbanos metropolitanos e iniciativas com abrangência nacional. Suas áreas de concentração temáticas englobam governança democrática, saúde pública e mundo do trabalho, sendo que os recortes de gênero e meio ambiente são considerados temas transversais, devendo ser incorporados de forma integral e articulados em todas as ações e projetos apoiados no âmbito do programa. Essa abordagem reflete uma orientação multidimensional da cooperação internacional para o desenvolvimento, alinhada aos princípios de justiça social, sustentabilidade e inclusão.

Ainda que o neoliberalismo se apresente como defensor da redução do Estado na esfera social, observa-se, em seus desdobramentos, uma incorporação estratégica da dimensão social como elemento de sustentação da governabilidade econômica. Conforme destacam Shiroma e Evangelista (2015, p. 22), com base em discurso de John Williamson – um dos formuladores do Consenso de Washington, os “modelos de liberalização passaram a

reconhecer a necessidade de maior atenção às políticas sociais, à educação e ao fortalecimento institucional, não como ruptura com os princípios neoliberais, mas como condição para sua viabilidade e estabilidade”. Trata-se, portanto, de um ajuste interno à racionalidade neoliberal, no qual o social é incorporado como instrumento de regulação e sustentação do próprio projeto econômico.

É nesse contexto de reconfiguração interna do neoliberalismo, no qual a dimensão social passa a ser incorporada como estratégia de governabilidade e sustentação das reformas econômicas, que se inscrevem iniciativas voltadas à inclusão educacional e produtiva de segmentos historicamente marginalizados. No campo da educação profissional, tais diretrizes encontraram expressão em programas orientados à qualificação para o trabalho e à ampliação da empregabilidade, especialmente direcionados a públicos em situação de vulnerabilidade social.

O Projeto-piloto Mulheres Mil: Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável, foi viabilizado dentro do escopo do PIPE (2005-2010) caracterizava-se como uma iniciativa trilateral em dimensões políticas e estratégicas, de composição técnica e operacional, cuja centralidade estava voltada para o mundo do trabalho, considerando as questões de gênero e inclusão social e produtiva. Sua trajetória de implementação foi iniciada, oficialmente, em abril de 2007, com uma vigência inicial de 4 (quatro) anos. Dessa forma, tinha como principal objetivo,

promover a inclusão social e econômica de mulheres desfavorecidas no nordeste e norte de Brasil, permitindo-lhes melhorar o seu potencial de mão-de-obra, suas vidas e as vidas de suas famílias e comunidades (Brasil, 2007, p. 1).

A formulação evidencia que a inclusão proposta pelo programa está fortemente vinculada à ampliação do “potencial de mão-de-obra” (Brasil, 2007, p. 3) revelando uma concepção de educação orientada pela empregabilidade e pela funcionalidade econômica. Ainda que reconheça desigualdades regionais e de gênero, o discurso não desloca o eixo da política para a emancipação ou para a transformação das estruturas que produzem tais desigualdades, mas insere as mulheres na lógica da produtividade e do desenvolvimento local.

Desde sua formulação inicial, o Projeto-piloto Mulheres Mil inscreve-se em estreita correlação com as orientações multilaterais difundidas no âmbito dos organismos internacionais, especialmente aqueles vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU). O próprio título – Mulheres Mil: Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável – sintetiza compromissos alinhados às diretrizes globais consolidadas no mesmo contexto

histórico em que o programa foi concebido, evidenciando sua inserção nas agendas internacionais então hegemônicas.

A análise conduz afirmar que o termo educação remete ao direito social fundamental afirmado na Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), reafirmada em Dakar no ano de 2000 (UNESCO, 2000), documentos que reconhecem a educação como condição estratégica para a superação da pobreza e para a promoção da equidade de gênero. A dimensão da cidadania, por sua vez, conecta-se às proposições da Plataforma de Ação de Pequim (1995), que enfatiza a participação política e social das mulheres como elemento central do desenvolvimento democrático e da justiça social. Já a referência ao desenvolvimento sustentável articula justiça social, crescimento econômico e preservação ambiental, evidenciando a sintonia do projeto com a concepção ampliada de desenvolvimento difundida internacionalmente.

A escolha do público-alvo: mulheres jovens e adultas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, residentes em comunidades com baixos índices de desenvolvimento humano nas regiões Norte e Nordeste do Brasil; reforça essa articulação entre compromissos globais e realidades territoriais específicas. Assim, o objetivo, a nomenclatura, o público-alvo do projeto não são escolhas aleatórias, assim como não são as decisões políticas e públicas.

O texto do Projeto-piloto Mulheres Mil, constitui síntese discursiva de compromissos internacionalmente pactuados e internalizados pelo Estado brasileiro no contexto da globalização e da internacionalização das políticas educacionais.

Entretanto, embora revele coesão simbólica com os ideais globais de inclusão, equidade e sustentabilidade, o projeto-piloto materializou-se por meio de políticas governamentais específicas e normativamente delimitadas, evidenciando a tensão entre a amplitude dos princípios internacionais e os limites impostos pela racionalidade neoliberal que orienta a organização das políticas públicas. Desse modo, o compromisso com a ampliação do acesso à educação profissional feminina conviveu com condicionantes institucionais, financeiros e programáticos que revelam as contradições próprias do Estado contemporâneo na mediação entre justiça social e hegemonia do capital.

A escolha pelas regiões Norte e Nordeste do Brasil se deu em razão de suas características sociais e econômicas evidenciadas por desigualdades sociais, principalmente as de gênero. Essas regiões, historicamente, enfrentam desafios significativos em termos de pobreza e desenvolvimento. O estudo de Shiroma e Lima Filho (2011) reforça as barreiras sociais que se revelam na trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil. Destaca,

com relação aos jovens e aos adultos trabalhadores, que as políticas se mostraram desfavoráveis à conclusão da educação básica, de forma integral. Acrescenta os autores,

Assim, ao longo dos anos, a desigualdade e a exclusão social foram se ampliando no Brasil, resultando daí grande contingente da população que vive em situação de pobreza, que não concluiu a trajetória escolar e nem possui formação profissional qualificada (Shiroma; Lima Filho, 2011, p. 728).

As desigualdades sociais brasileiras têm suas raízes fincadas no passado colonial e escravocrata, e em se tratando das mulheres, soma-se o patrimonialismo e patriarcalismo, alinhados à configuração de um capitalismo demorado e subordinado e uma burguesia que se sustenta em privilégios.

A denominação ao projeto-piloto, “Mulheres Mil” relaciona-se a sua meta de alcançar 1.000 (mil) mulheres em situação de vulnerabilidade social e com baixa escolaridade, em um período de 4 (quatro) anos. Para o seu desenvolvimento contaram com a colaboração de várias instituições públicas e privadas sem fins lucrativos que pertenciam aos países envolvidos no projeto. Essas instituições⁸⁷ encontravam-se representadas por esses países através da, pelo Canadá, Associação das Faculdades Comunitárias Canadenses (ACCC) e, pelo Brasil, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) (Rocha, 2017; 2020; Rocha; Silva, 2021).

A experiência do projeto-piloto Mulheres Mil, portanto, não se limitou a uma iniciativa circunscrita à cooperação internacional, mas constituiu etapa decisiva na consolidação de uma política pública voltada à educação profissional feminina no Brasil. Os resultados alcançados, os quais foram amplamente divulgados em publicações institucionais – tais como o documentário produzido à época – Eu tenho um sonho⁸⁸ e na literatura intitulada “Mulheres mil: do sonho à realidade” (Brasil, 2011a) – evidenciaram elevada adesão das participantes, fortalecimento da autoestima, retomada de trajetórias escolares e ampliação das perspectivas de inserção socioproductiva. Tais evidências contribuíram para o reconhecimento institucional da iniciativa e para sua legitimação no âmbito da RFEPCT. Ao demonstrar viabilidade técnica e impacto social, o projeto apresentou as condições políticas e administrativas para sua ampliação e institucionalização. É nesse movimento de transição –

⁸⁷ Atores da política pública Mulheres Mil concebidos como parceiros, a saber: (a) brasileiros: Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro (AI/GM); Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE); Rede Norte Nordeste de Educação Tecnológica (REDENET) e o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF); (b) canadenses; Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA/ACDI); Associação dos Colleges Comunitários do Canadá (ACCC); os Colleges.

⁸⁸ Documentário dirigido por Helvécio Ratto e disponível no YouTube (Mulheres [...], 2011).

do caráter experimental e cooperativo para a incorporação formal no âmbito do MEC – que se situa o próximo momento de análise, quando o Mulheres Mil deixa de configurar-se como projeto-piloto e passa a integrar a estrutura programática da Setec/MEC, assumindo novos contornos institucionais e políticos.

4.3 A NACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA: O PROGRAMA MULHERES MIL NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRA

No campo das políticas públicas, distingue-se política, programa, projeto e ação como níveis diferenciados de organização da intervenção estatal. A política constitui o conjunto de diretrizes e orientações gerais; o programa organiza objetivos, público-alvo e recursos de forma estruturada e continuada; o projeto possui caráter delimitado e temporalmente definido; e a ação corresponde à unidade operacional concreta de execução. Essa distinção é fundamental para compreender a trajetória do PMM, que transita de projeto-piloto experimental para programa nacional, devidamente institucionalizado no âmbito do MEC.

No campo das políticas públicas, compreende-se o programa como instrumento de implementação das diretrizes governamentais, estruturado a partir de objetivos, metas, público-alvo definido, estratégias operacionais e previsão orçamentária, integrando o planejamento estatal de forma continuada (Secchi, 2013).

De acordo com o Relatório de Gestão da Setec/MEC (Brasil, 2010), o projeto piloto Mulheres Mil, resultou na inclusão de aproximadamente mil mulheres, residentes nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, em cursos de qualificação profissional utilizando a metodologia canadense ARAP e, como resultado, a cooperação Brasil-Canadá gerou o intercâmbio de experiências entre as instituições brasileiras e as canadenses e permitiu a concepção e elaboração de metodologia brasileira, sistematizada no instrumento institucional Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito (Brasil, 2011c). Até o ano de 2010 foram registradas 922 matrículas (Brasil, 2010) advindas do projeto-piloto e com a emissão dos certificados de conclusão.

O processo de capacitação integra formação educacional e profissional, possibilitando que essas mulheres desenvolvam e aprimorem suas habilidades e, ao mesmo tempo, possam dar continuidade aos estudos. Resultados alcançados · Acesso de 922 mulheres em 13 institutos federais · 380 já formadas e 542 participando de formações atualmente · 77 das 380 mulheres já formadas foram identificadas com empregos formais (Brasil, 2010, p. 47)

O reconhecimento dos resultados do projeto experimental subsidiou a nacionalização do programa, que inicialmente recebeu a denominação de Programa Nacional Mulheres Mil (PNMM)⁸⁹, instituído de forma legal, pelo MEC, situando-o no escopo da Setec, como uma política pública de educação profissional e tecnológica, inserida na organização da educação brasileira, ofertada nas redes públicas de ensino, majoritariamente, na REFEPCT.

A oficialização do PMM se deu por meio de sua instituição, através da emissão da Portaria MEC n.º 1.015, de 21 de julho de 2011 (Brasil, 2011b), pelo então Ministro de Estado Fernando Haddad, cuja publicação, ocorreu no Diário Oficial União, n.º 140, página 38, do dia 22 de julho de 2011, no governo presidido por Dilma Rousseff (2011-2016).

Sua nacionalização e oficialização integrou as ações de reconfiguração e democratização da EPT no conjunto das políticas educacionais brasileiras com ênfase na formação profissional, alinhado às políticas estruturantes como o Plano Brasil Sem Miséria e o do III Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (Brasil, 2004; 2013c).

Fundamentado em diretrizes que incluem o acesso à educação, a redução de desigualdades sociais e econômicas, a promoção da inclusão social, a igualdade de gênero e o enfrentamento à violência contra a mulher, o programa adota uma abordagem interseccional em sua concepção e implementação.

O PMM foi produzido a partir dos resultados das 13 experiências que integrou o projeto- piloto, desenvolvidas na Região Norte⁹⁰ e na Região Nordeste⁹¹, conforme delineadas no Quadro 7 e Quadro 8 (adaptados a partir de Rocha 2017). Esses resultados são referenciados em documentos escritos e audiovisuais produzidos pelo governo brasileiro com a participação dos *Colleges* Canadenses: (1) documentário e áudio visual do Mulheres Mil –

⁸⁹ Inicialmente, de acordo com a Portaria MEC n.º 1.015, o programa estava assim denominado: Programa Nacional Mulheres Mil. Mas, neste trabalho, optamos pela nomenclatura atual para referenciá-lo: Programa Mulheres Mil (PMM).

⁹⁰ Região Norte - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM); Projeto Transformação, Cidadania e Renda; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), Projeto Biojoias – Rede de Vida; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR), projeto Inclusão com Educação; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Tocantins (IFTO), Projeto Cidadania pela Arte.

⁹¹ Região Nordeste - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL), Projeto O Doce Sabor de Ser; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), Projeto Um Tour em Novos Horizontes; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), Projeto Mulheres de Fortaleza; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), projeto Alimento da Inclusão Social; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), Projeto Desenvolvimento Comunitário – Impacto na Qualidade de Vida e Ambiental; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), Projeto Culinária Solidária; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), Projeto Vestindo a Cidadania; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), Projeto Casa da Tilápia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFSE), Projeto Do Lixo à Cidadania/Pescando Cidadania e Arte.

Eu tenho um sonho⁹²; (2) publicação literária – Do sonho à realidade, publicada na língua portuguesa, inglesa e francesa - *Making Dreams come true* e francês - *Du rêve à la réalité*.; (3) Relatos – Mulheres Mil na Rede Federal: caminhos da inclusão (Brasil, 2011d).

Quadro 7 – Subprojetos do Projeto-piloto Mulheres Mil na Região Nordeste

ESTADO	PROJETO	ÁREA DE FORMAÇÃO	PARCEIROS
Alagoas	O doce sabor do ser	Alimentos	CEFET-AL, Red River College e Cégep régional de Lanaudière.
Bahia	Um tour em novos horizontes	Turismo e Cuidador domiciliar	CEFET-BA, Niagara College, George Brown College e Collège Montmorency
Ceará	Mulheres de Fortaleza	Turismo, Manipulação de Alimentos e Governança	CEFET-CE, Niagara College, George Brown College e Collège Montmorency
Maranhão	Alimento da inclusão social	Técnicas de Conservação e Manipulação de Alimentos	CEFET-MA, Red River College e Cégep régional de Lanaudière
Paraíba	Desenvolvimento comunitário – impacto na qualidade de vida e ambiental	Pesca, Artesanato e Meio ambiente	CEFET-PB, Cégep de la Gaspésie et des Îles
Pernambuco	Culinária solidária	Culinária	CEFET-PE, Red River College e Cégep régional de Lanaudière
Piauí	Vestindo a cidadania	Moda e Confecção	CEFET-PI, New Brunswick College of Craft and Design e Cégep Marie-Victorin
Rio Grande do Norte	Casa da tilápia	Beneficiamento do Couro do Peixe, Alimentos e Artesanato	CEFET-RN, Cégep de la Gaspésie et des Îles
Sergipe	Do lixo à cidadania/pescando cidadania e arte	Artesanato com Reaproveitamento de Resíduos Sólidos e Arte na Culinária	CEFET-SE, New Brunswick College of Craft and Design e Cégep Marie-Victorin

Fonte: Autoria própria.

A diversificação das propostas apresentadas na Região Nordeste, com forte ênfase em segurança alimentar e turismo, reflete as demandas socioeconômicas locais e o suporte de parcerias internacionais consolidadas. Seguindo a mesma lógica de interiorização e fortalecimento da cidadania feminina, a execução do projeto-piloto avançou para a Região Norte, onde as iniciativas foram adaptadas às vocações regionais de sustentabilidade e bioarte, conforme detalhado no Quadro 8, a seguir:

⁹² Descrição do Vídeo “Direção do cineasta Helvécio Ratton, o documentário mostra as histórias de vida e a importância do programa para transformar a realidade de mulheres que vivem em condições de vulnerabilidade social”.

Quadro 8 – Subprojetos do Projeto-piloto Mulheres Mil na Região Norte

ESTADO	PROJETO	ÁREA DE FORMAÇÃO	PARCEIROS
Amazonas	Transformação, cidadania e renda	Turismo	CEFEF-AM, Niagara College, George Brown College e Collège Montmorency
Rondônia	Biojóias – Rede de Vida	Artesanato	CEFET-RO, New Brunswick College of Craft and Design e Cégep Marie-Victorin
Roraima	Inclusão com Educação	Alimentos	CEFET-RR, Red River College e Cégep régional de Lanaudière
Tocantins	Cidadania pela Arte	Artesanato e Bioarte	ETF-TO, New Brunswick College of Craft and Design e Cégep Marie-Victorin

Fonte: Autoria própria.

A sistematização dos treze subprojetos, nos Quadros 7 e 8 evidenciam a orientação territorial e produtiva que estruturou o projeto-piloto Mulheres Mil, articulando a formação profissional às vocações econômicas das regiões Norte e Nordeste. As áreas priorizadas tais como: alimentos, turismo, artesanato, pesca, moda e reaproveitamento de resíduos; indicam a busca por promover inclusão socioprodutiva a partir de atividades historicamente desenvolvidas por mulheres nesses territórios, combinando a valorização de saberes locais com processos de qualificação técnica.

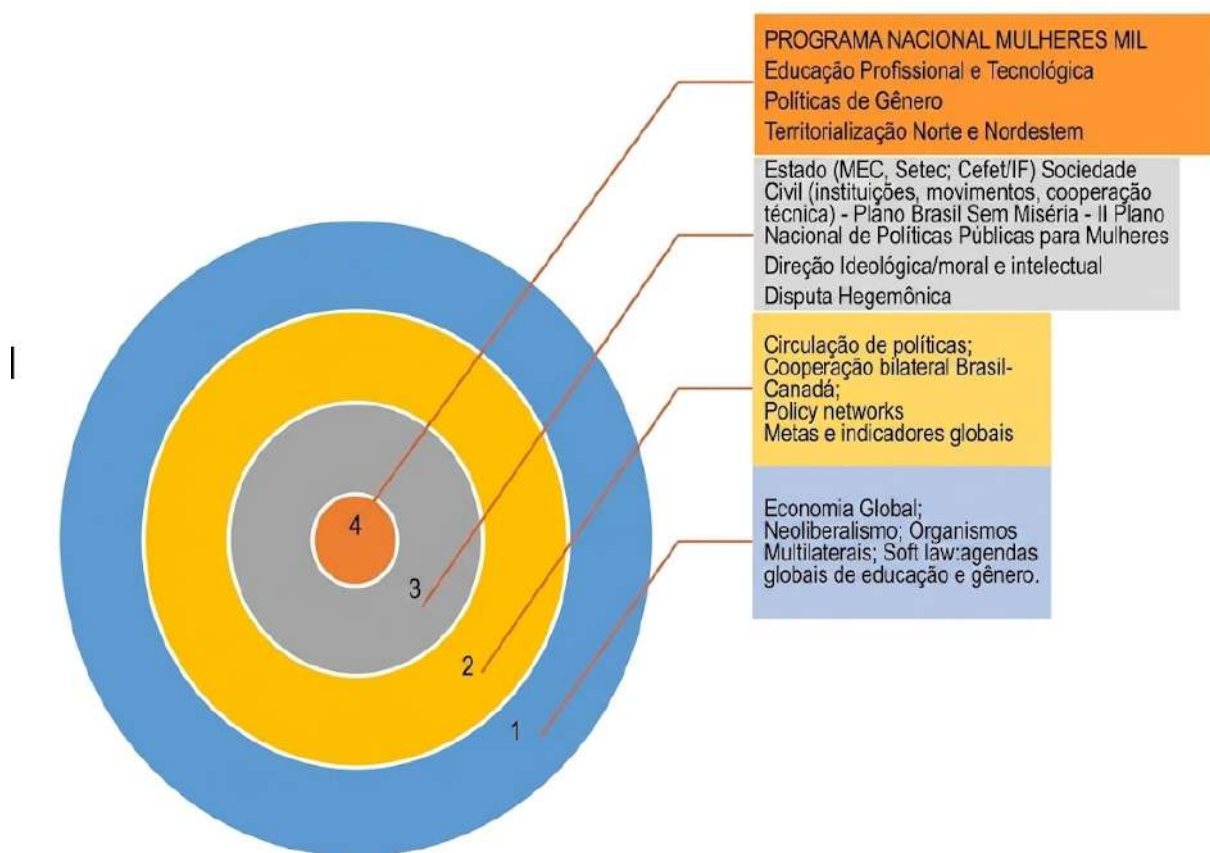
Ao mesmo tempo, a participação de instituições canadenses como parceiras técnicas explicita o caráter transnacional da iniciativa, configurando uma rede de cooperação que ultrapassa os limites do Estado nacional. Sob a perspectiva de Ball (2022), esse arranjo pode ser interpretado como expressão da circulação global de políticas, na qual ideias, metodologias e modelos formativos são transferidos, apropriados e (re)contextualizados em distintos contextos institucionais.

Desse modo, os subprojetos não se apresentam como ações isoladas, mas como materializações de um processo de governança multinível que articula organismos internacionais, instituições educacionais e instâncias governamentais na formulação e implementação de políticas voltadas à inclusão produtiva de mulheres.

De acordo com os documentos institucionais que regulamentam o PNMM, sua estruturação assenta-se em um conjunto de estratégias voltadas à articulação entre educação, inclusão social e formação profissional destinadas a mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O PNMM (Brasil, 2011b) propõe integrar elevação da escolaridade, qualificação técnica e fortalecimento da cidadania, buscando promover condições para a inserção socioprodutiva das participantes. Tal configuração evidencia a centralidade atribuída

à educação profissional como instrumento de enfrentamento à pobreza e de ampliação das oportunidades de autonomia feminina.

A Figura 15 representa, de forma esquemática, a articulação entre as diferentes camadas que estruturam o PMM sob a ótica do *Policy Cycle Approach* (Abordagem do Ciclo de Políticas) defendido por Ball (1990; 1994), interpretado com Mainardes (2006). Na camada externa, (1) localiza-se a mundialização do capital e a racionalidade neoliberal que orientam a produção de consensos globais. Em seguida, (2) destaca-se a governança transnacional descrita por Ball (2022), marcada pela circulação de políticas e pela cooperação internacional. No plano nacional, (3) o Estado, compreendido à luz do conceito gramsciano de Estado Ampliado, atua como mediador entre compromissos internacionais, demandas sociais e disputas hegemônicas internas. No núcleo dessa arquitetura situa-se o (4) PNMM, como materialização concreta dessas mediações, estruturado a partir da articulação entre educação, cidadania e formação profissional voltadas às mulheres em situação de vulnerabilidade (ver Figura 22, elaboração da autora a partir de Mainardes (2006 e Call (2022)).

Figura 21 – Arquitetura Política e Teórica do Programa Mulheres Mil

Fonte: Autoria própria.

A Figura 21 esboça a inserção do PMM no interior da arquitetura contemporânea de governança global, mas também sugere a compreensão como resultado do Estado Ampliado (Gramsci, 1981). A política – o PMM – emerge como mediação entre agendas internacionais, racionalidades econômicas e demandas sociais internas, configurando-se como expressão das disputas hegemônicas que atravessam o campo educacional e as políticas de gênero. Nesse sentido, o PMM não se reduz a instrumento técnico de qualificação profissional, mas constitui síntese histórica das tensões entre inclusão social e mundialização do capital.

Do projeto-piloto, de caráter experimental e circunscrito à cooperação internacional, o PMM instituído pela Portaria MEC n.º 1.015/2011 (Brasil, 2011b), passou a integrar formalmente o conjunto das iniciativas públicas no campo da EPT no âmbito da Setec/MEC e com isso, assumiu institucionalidade, regulamentação normativa e articulação com outras ações governamentais.

Ao ser incorporado à estrutura da Setec/MEC, a experiência piloto deixa de figurar como pontual e passa a constituir uma estratégia nacional de inclusão produtiva feminina, integrando-se ao conjunto de políticas voltadas à qualificação profissional, à elevação da escolaridade e ao enfrentamento das desigualdades sociais. Sua implementação nacional ocorreu na esteira do processo de expansão da RFEPCT, marcado pela criação de novos *campi* e pela interiorização da oferta educacional, o que ampliou a capilaridade territorial da política e possibilitou sua difusão em diferentes regiões do país.

A normativa do PMM (Brasil, 2011b; 2023) estabelece como finalidade a promoção da formação profissional e tecnológica articulada à elevação da escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social, definindo como diretrizes a ampliação do acesso à educação, a redução das desigualdades sociais e econômicas, a promoção da inclusão social e a defesa da igualdade de gênero.

Como programa de EPT, o PMM desde a sua formulação (ainda como projeto), tem sido preponderantemente desenvolvido por meio da oferta de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com carga horária mínima de 160 horas. Os seus normativos também orientam a oferta no escopo do PROEJA, nos termos do Decreto n.º 5.840, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2006), ou de forma articulada com outros sistemas de ensino. Prevê, ainda, a oferta de cursos de qualificação profissional e de educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio, articulados às etapas da educação básica, com prioridade para instituições públicas da Rede Federal, sem excluir parcerias com redes estaduais e municipais, o Sistema S e entidades privadas sem fins lucrativos.

Além disso, define parâmetros relativos à certificação e ao reconhecimento de saberes, por meio da Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede Certifica)⁹³, e institui mecanismos de governança, como o Comitê Executivo e o Centro de Referência do Programa. Com isso, o PMM deixa de se configurar como experiência piloto e passa a integrar a estrutura programática do MEC, adquirindo institucionalidade normativa e inserção formal no planejamento estatal.

Com a finalidade de sistematizar o referido normativo (Portaria MEC n.º 1.015/2011) e explicitar suas implicações para o desenho institucional do PMM, esboça-se, a seguir, um quadro analítico (Quadro 9) que organiza os principais elementos estruturantes da política. A opção por essa sistematização não possui caráter meramente descritivo. Ao contrário, busca

⁹³ Rede Certifica (Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada), criada em 2009 e relançada em 2024 (Portaria MEC n.º 902), certifica competências profissionais adquiridas na experiência laboral, integrando EJA, Proeja e instituições da Rede Federal de EPT. Brasil (2025b)

evidenciar como finalidade, público-alvo, diretrizes, oferta formativa, governança e vinculação programática conformam uma arquitetura normativa que, ao mesmo tempo em que anuncia ampliação de direitos, revela tensões próprias das políticas focalizadas implementadas sob racionalidade de gestão contemporânea.

Quadro 9 – Quadro Analítico do Programa Nacional Mulheres Mil segundo a Portaria MEC n.º 1.015/2011

Elemento	Dispositivo da Portaria	Implicação para o desenho do Programa	Tensões e limites estruturais
Finalidade	Formação profissional articulada à elevação da escolaridade	Integração entre educação básica e qualificação técnica	A articulação depende de condições institucionais e financiamento estável; pode permanecer como integração normativa sem superação efetiva da dualidade estrutural
Público-alvo	Mulheres em situação de vulnerabilidade social	Política focalizada com recorte de gênero	A focalização pode reforçar caráter compensatório, sem enfrentar as causas estruturais das desigualdades de classe, raça e gênero
Diretrizes	Inclusão social, igualdade de gênero, combate à pobreza	Alinhamento à agenda nacional e internacional	Discurso de igualdade pode conviver com racionalidade produtivista e metas de inserção no mercado
Oferta	Cursos FIC e Técnico de Nível Médio	Ampliação do acesso à EPT	Predominância de cursos FIC pode reproduzir formações aligeiradas e instrumentalizadas
Instituições ofertantes	Prioridade à Rede Federal; possibilidade de parcerias	Modelo cooperativo e articulado	Parcerias ampliam capilaridade, mas podem fragilizar a uniformidade pedagógica e o controle público
Certificação	Responsabilidade das instituições; Rede Certific	Reconhecimento formal de saberes	Certificação formal não garante inserção qualificada no mercado nem mobilidade social estrutural
Governança	Comitê Executivo e Centro de Referência	Estrutura institucional e coordenação nacional	Institucionalidade dependente de continuidade governamental e priorização política
Vinculação	Plano Brasil Sem Miséria	Inserção na estratégia nacional de superação da pobreza	Dependência de agenda de governo, sem dotação orçamentária própria permanente

Fonte: Autoria própria.

A sistematização esboçada no Quadro 9, elaborado pela autora a partir da Portaria MEC n.º 1.015/2011 (Brasil, 2011b), explica que o PMM foi concebido com um desenho institucional relativamente estruturado, articulando finalidade, público, diretrizes e mecanismos de governança. Contudo, ao observar o detalhamento da sua arquitetura, apreende-se que a disposição dos seus elementos constituintes combina a ampliação de direitos com os limites próprios das políticas focalizadas (políticas de governos) em contextos de restrição fiscal e racionalidade produtivista.

Deste modo, a institucionalização formal do Programa não elimina as tensões entre inclusão e funcionalidade ao mercado, tampouco assegura universalidade e rompimento a dualidade estrutural do processo educacional, que alcança as mulheres em situação de vulnerabilidade. A problematização do seu financiamento (custeio de suas ações), informa a ausência de dotação orçamentária própria e a dependência diante das agendas governamentais vigentes.

Além da Portaria n.º 1.015/2011, a Setec/MEC também editou um manual técnico de implementação, denominado de Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito – SAPE (Brasil, 2011c). Trata-se de um instrumento metodológico-operacional do PMM, detalhando os procedimentos necessários à sua implementação nas instituições ofertantes.

O Guia SAPE/PNMM apresenta orientações pedagógicas, administrativas e sociais voltadas à mobilização do público-alvo, ao acolhimento, ao reconhecimento de saberes prévios, à organização curricular e ao acompanhamento das participantes. Trata-se, portanto, de documento que traduz as diretrizes normativas em práticas institucionais concretas, estruturando a execução da política no âmbito da educação profissional e tecnológica.

Esse Guia revela a dimensão mais pedagógica e estruturante do PNMM, ao reconhecer que o enfrentamento das desigualdades educacionais não se resume à ampliação da oferta de vagas, mas exige a construção de condições institucionais que garantam a permanência e o êxito formativo das mulheres em situação de vulnerabilidade. Ao propor estratégias de busca ativa, acolhimento, reconhecimento de saberes prévios e acompanhamento pedagógico contínuo, o Guia SAPE/PNMM desloca a responsabilidade exclusiva do indivíduo pelo fracasso escolar, reconhecendo as determinações sociais que atravessam as trajetórias femininas marcadas pela pobreza, pelo trabalho precário e pela sobrecarga de cuidados.

Assim, esse normativo pode ser lido como instrumento de mediação entre demandas sociais por inclusão educacional e as estratégias estatais de organização da política pública. Ao estruturar metodologicamente o ingresso, o acompanhamento e o êxito das mulheres em situação de vulnerabilidade, o Guia SAPE/PNMM (Brasil, 2011d) materializa a atuação do Estado não apenas como executor de ações, mas como produtor de consensos em torno da educação profissional como via legítima de superação da pobreza.

À luz do Ciclo de Políticas proposto por Ball (1990;1994) e analisado por Mainardes (2006), o Guia SAPE/PNMM configura-se como texto político produzido no contexto da formulação da política, mas destinado a operar no contexto da prática. Trata-se de um documento que traduz diretrizes normativas em orientações pedagógicas concretas,

carregando disputas discursivas, concepções de formação e racionalidades próprias do período histórico em que foi elaborado. “As políticas não são simplesmente implementadas; elas são interpretadas e traduzidas nos contextos da prática” (Mainardes, 2006, p. 52).

Assim, o Guia Metodológico do SAPE evidencia a tensão constitutiva do PMM: ao reconhecer desigualdades estruturais e propor estratégias de permanência, reafirma a inclusão produtiva como horizonte de emancipação, articulando ampliação de direitos e governabilidade social.

O Sistema de Acesso, Permanência e Êxito estruturado no Guia pode ser compreendido como espaço de mediação hegemônica, no qual se articulam princípios de justiça social e estratégias de governabilidade econômica. Ele não se limita a instrumento técnico de gestão pedagógica, mas constitui dimensão central da política, evidenciando como a inclusão educacional feminina é construída no interior das disputas entre ampliação de direitos e reprodução das formas contemporâneas de organização social.

A implementação do PNMM de acordo com o Guia SAPE (Brasil, 2011d) fundamenta-se na adoção de uma pedagogia diferenciada, orientada para a valorização dos saberes e das experiências de vida das participantes. Entre os instrumentos centrais dessa proposta destaca-se o Mapa da Vida, dispositivo metodológico que permite identificar trajetórias, necessidades formativas e potencialidades individuais e coletivas, fortalecendo o vínculo institucional e o reconhecimento das histórias de exclusão educacional.

A formação profissional proposta articula-se à elevação da escolaridade, integrando-se à Educação de Jovens e Adultos – EJA e à oferta de cursos de qualificação na forma de FIC, alinhados aos arranjos produtivos locais. Essa estratégia busca conjugar inclusão educacional e inserção socioprodutiva, estruturando-se em carga horária mínima de 160 horas e orientando a formação profissional às demandas territoriais.

A pedagogia diferenciada adotada pelo PNMM dialoga com a educação popular freireana e com a metodologia canadense do ARAP. Contudo, ao sistematizar essas influências no Guia SAPE, o Brasil não se limitou a reproduzir modelos externos. Ao estruturar o programa nas três dimensões basilares: (a) Acesso, por meio da busca ativa e do acolhimento; (b) Permanência, mediante plano educacional contextualizado e ações vinculadas à assistência estudantil; e (c) Êxito, por meio da certificação e da orientação para o exercício profissional e cidadã – o Estado brasileiro conferiu ao Mulheres Mil uma identidade metodológica própria.

Essa sistematização representa, portanto, a “brasilidade”⁹⁴ do programa, na medida em que incorpora princípios da educação popular a partir dos ideais freireanos, reconhece desigualdades estruturais de gênero (ao incorporar os princípios e as diretrizes contidas no II Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres (2008-2011) e território e organiza institucionalmente uma metodologia voltada à inclusão socioproductiva feminina. Nesse movimento, o Brasil não apenas internaliza uma cooperação internacional, mas reconfigura e institucionaliza a proposta, tornando-a referência metodológica nacional no âmbito da educação profissional para mulheres em situação de vulnerabilidade.

O Guia SAPE/PNMM pode ser compreendido como um artefato político produzido no contexto de formulação, mas atravessado por influências e disputas oriundas de diferentes instâncias: nacionais (educação popular e as demandas dos movimentos sociais e de gênero) e transnacionais (ARAP/*Colleges* canadenses). Ele resulta da inter-relação entre contextos que produzem, interpretam e recriam a política, evidenciando que os textos normativos não “são estáticos, mas configuram-se como espaços de significação e ressignificação permanente” (Mainardes, 2006, p. 49).

A efetivação dessa metodologia dentro do processo de nacionalização da política incluiu a constituição e formação em serviço das equipes gestoras responsáveis pela implementação do programa. As orientações atentavam para a constituição de equipes multiprofissionais, compostas por pedagogos, psicólogos, assistentes sociais, docentes, administradores e outros profissionais, cujo processo exigia capacitação contínua conduzida pela Setec/MEC.

Conforme o Guia SAPE/PNMM (Brasil, 2011c), a formação em serviço visava não apenas à atualização técnica, mas à incorporação das práticas pedagógicas coerentes com os modelos e diretrizes do programa. Tal processo pode ser compreendido como mecanismo de socialização profissional voltado à padronização metodológica, homogeneização de práticas e consolidação de uma cultura institucional alinhada aos pressupostos do PNMM.

Com base no ideário gramsciano de Estado Ampliado, essa formação constitui espaço de produção de consenso pedagógico, no qual se articulam diretrizes nacionais, metodologias transferidas e práticas institucionais. Utilizando-se de Mainardes (2006) sob a perspectiva de Ball (1992; 1994), compreende-se que as estratégias delineadas para a formatação do PNMM foram fundamentadas na circulação e (re)contextualização de experiências políticas transferidas pelas expertises das instituições canadenses e brasileiras. Ball (2022), interpreta

⁹⁴ Grifos da autora.

ao afirmar que esses experimentos se trata de mobilidade de políticas, na qual modelos experimentais são concebidos como laboratórios de inovação e produção de evidências.

Os subprojetos do projeto-piloto operam como experimentos de política, gerando informações e avaliações que retroalimentam o ciclo político, ampliando ou reformulando as iniciativas. A transferência de modelos implica adaptação a diferentes contextos institucionais e interesses locais, configurando rede global de circulação de discursos universalistas, como igualdade, desenvolvimento, inclusão, que se legitimam tanto no texto político quanto na prática institucional.

A adoção de uma pedagogia diferenciada no âmbito do PNMM não se constitui apenas como opção metodológica, mas como estratégia política situada. Ao valorizar os saberes e as experiências de vida das participantes, por meio de instrumentos como o Mapa da Vida, o Programa desloca, ao menos no plano discursivo, o eixo tradicional da formação técnica centrada exclusivamente na empregabilidade para uma perspectiva que reconhece trajetórias marcadas por desigualdades estruturais. Entretanto, tal reconhecimento não elimina as tensões que atravessam a política: ao mesmo tempo em que legitima saberes historicamente invisibilizados, reinscreve-os no horizonte da inclusão produtiva.

A articulação entre elevação da escolaridade e qualificação profissional constitui outro elemento estruturante. Ao integrar EJA, cursos FIC e arranjos produtivos locais, o Programa apresenta-se como alternativa à histórica dualidade entre formação geral e formação para o trabalho. Contudo, essa integração ocorre em um contexto em que a qualificação é orientada pelas demandas territoriais do mercado, o que revela a permanência da racionalidade produtivista como parâmetro organizador da oferta formativa, que se revela na predominância dos cursos FIC. O mapeamento das vocações econômicas locais, embora territorialmente sensível, mantém a formação ancorada nas dinâmicas do desenvolvimento capitalista periférico.

O recorte de gênero e vulnerabilidade social do PNMM reconhece desigualdades sobre mulheres pobres, negras, indígenas e chefes de família, mas opera em lógica compensatória, priorizando qualificação curta para empregabilidade imediata. Metodologicamente, integra educação popular freireana e a ARAP canadense no tripé Acesso, Permanência e Êxito – com busca ativa, acolhimento, contextualização curricular e certificação –, adaptando saberes internacionais às especificidades nacionais.

Todavia, ao focalizar esse público, o Programa também opera no interior da lógica das políticas compensatórias, característica das reformas sociais contemporâneas. A inclusão promovida é real, mas circunscrita a um modelo de inserção que privilegia a autonomia

econômica via qualificação de curta duração, com cargas horárias reduzidas e forte ênfase na empregabilidade imediata.

A nacionalização do PNMM é intrínseca à Expansão da RFEPCT. De acordo com o Relatório de Gestão da Setec/MEC (2012), a expansão das ofertas de EPT no escopo do PNMM inicia-se em 2011, priorizando os novos (e inaugurados) *campi* dos Institutos Federais espalhados em todo o país. Em 2012, o PNMM passou a constar nas ofertas de, aproximadamente, 300 unidades desses Institutos (IF).

Em 2012, o Programa Mulheres Mil foi implantado em 100 campus da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, totalizando 210 unidades, distribuídas em todos os estados do Brasil. As alunas beneficiadas pelo programa têm o seguinte perfil: 18 a 70 anos, com baixa escolaridade, à margem do mercado de trabalho e em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2012, p. 98).

A ampliação territorial evidencia o esforço de institucionalização e capilaridade nacional da política. O público atendido, composto majoritariamente por mulheres entre 18 e 70 anos, com baixa escolaridade e inserção precária no mercado de trabalho, reafirma o caráter focalizado da política.

Para 2013, a meta é atender 30 mil brasileiras. O programa tem como objetivos elevar a escolaridade, ofertar qualificação profissional e contribuir para a inserção dessas mulheres no mundo do trabalho. Desta forma, a ação tem contribuído para a melhoria dos índices de educação de jovens e adultos, a melhoria nas relações familiares e no convívio das comunidades. Além disso, a qualificação profissional tem contribuído com a melhoria do desempenho escolar dos filhos dessas mulheres (Brasil, 2012, p. 108).

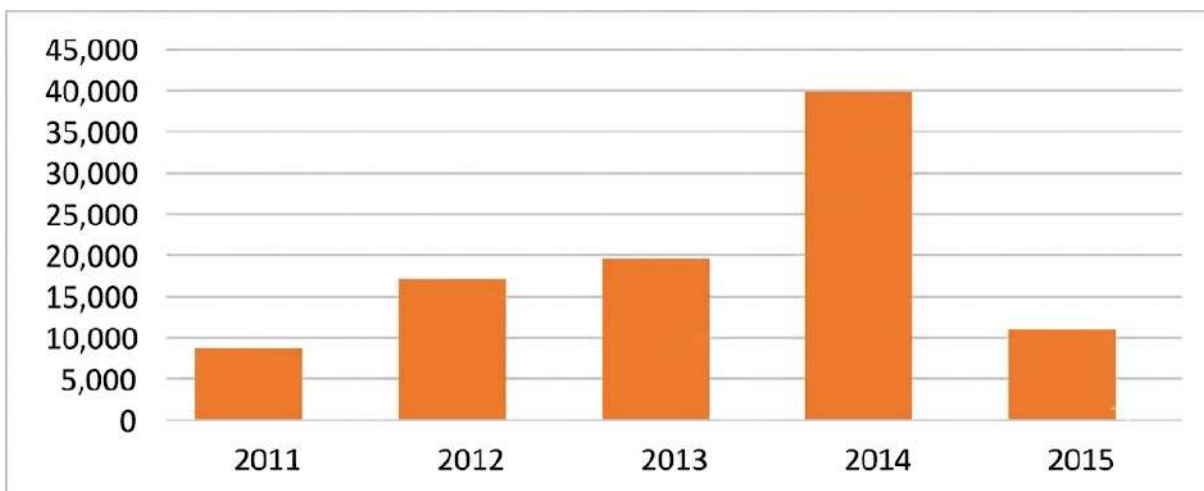
A ampliação das metas e a atribuição de impactos sociais abrangentes ao PNMM podem ser compreendidas como parte do processo de produção e legitimação da política. O estabelecimento de metas quantitativas, como o atendimento a 30 mil mulheres, e a narrativa de efeitos positivos sobre relações familiares e desempenho escolar dos filhos configuram como elementos performativos que fortalecem a legitimidade institucional da política.

No contexto de produção do texto político, relatórios e documentos oficiais não apenas descrevem resultados, mas constroem sentidos e consolidam consensos sobre a eficácia da política. Ainda que a oferta tenha se concentrado em cursos FIC, a ampliação discursiva dos impactos contribui para retroalimentar o ciclo da política, favorecendo sua expansão e consolidação no planejamento estatal.

No período de 2011 a 2018, de acordo com os dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), o PNMM registrou 113.265

(centro e treze mil, duzentos e sessenta e cinco) matrículas em cursos FIC, assim distribuídas: (a) 2011 – 8.454; (b) 2012 – 17.000; (c) 2013-19.433; (d) 2014 – 39.734; (e) 2015 – 10.831; (f) 2016 – 8.015; (g) 2017 – 5.800; (h) 2018 – 3.076. Essa distribuição, também se encontra informada na Figura 21.

Figura 22 – Evolução das Matrículas do PMM (2011-2015)



Fonte: Autoria própria (2025).

Os dados expostos no gráfico da Figura 22 informam que durante os anos de 2013 e 2014, o PNMM passa por uma expressiva expansão de matrículas de cursos de qualificação profissional na forma de FIC, destacando-se os números para o ano de 2014, alcançando 39.734 matrículas. Entre os anos de 2013 e 2014, cujo crescimento em relação aos anos anteriores é superior a 100%. No ano de 2015, verifica-se o declínio nas matrículas. Já em 2013, o PNMM passou a integrar o Pronatec, oficializada em dois marcos legais: (a) a Lei n.º 12.816, de 5 de junho de 2013 que atualizou a lei de criação do Pronatec, incluindo o público-alvo as mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação; (b) o Ofício Circular n.º 51/2013/DIR/SETEC do MEC, datado em 10 de julho de 2013 (Brasil, 2013b), que destaca em seu objetivo:

Com objetivo de atender à solicitação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) viabilizou a execução do Programa Nacional Mulheres Mil por meio da Bolsa-Formação. A Portaria N.º 168/2013 estabelece em seu artigo 5º, § 3º que “Os Programas de Educação Profissional e Tecnológica (EBT) desenvolvidos no âmbito da Rede Federal de EPT e articulados à oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) poderão ser desenvolvidos por intermédio da Bolsa-Formação

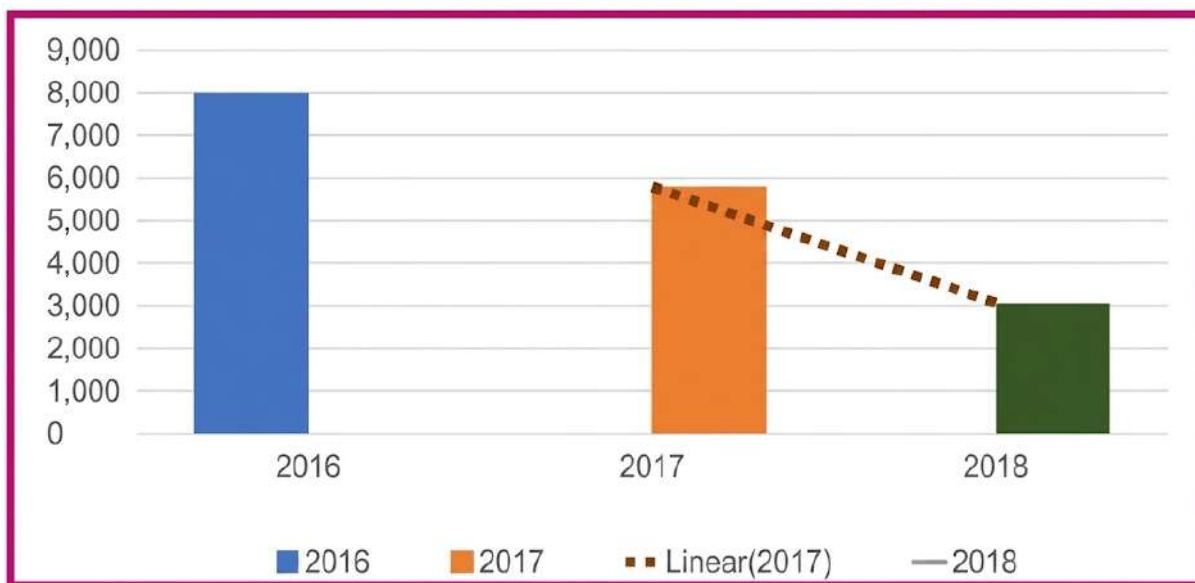
Trabalhador, conforme critérios, diretrizes e procedimentos definidos em ato do Secretário da SETEC/MEC (Brasil, 2013b).

Para além do objeto, o documento em o seu conteúdo passa a apresentar as orientações acerca da transição do PMM para o Pronatec, que a partir do ano de 2013 passaria a ser realizado por intermédio da Bolsa-Formação Trabalhador e/ou como turmas regularmente oferecidas pelos IF. Essa passagem para o Pronatec, permitiu a participação, nas ofertas, de outras redes e ou instituições públicas, incluindo-se o Sistema “S”, pois as instituições ofertantes do PNMM, entre os anos de 2011 a 2013 foram, predominantemente, as instituições públicas da RFEPCT, a partir de 2014, ampliam-se as ofertas incluindo-se as pertencentes às redes públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais e as parcerias com o Sistema S. O perfil das beneficiárias – mulheres de 18 a 70 anos, com baixa escolaridade, à margem do mercado de trabalho e em situação de vulnerabilidade social, reafirma o caráter focalizado e compensatório da iniciativa, voltada a segmentos excluídos da educação formal e das oportunidades laborais. Concorde-se com Sposati (2011, p.109) ao asseverar que

[...] as políticas de combate ou superação ou erradicação da pobreza, da extrema pobreza ou da miséria tenderão a ser focalistas e emergenciais, como propõe o velho rito neoliberal, caso não se articulem com mecanismos redistributivos que alterem a alta acumulação ou concentração de riquezas. Combater a miséria e a pobreza implica em política econômica e não só social. Supõe o enfrentamento de desigualdades sociais que se expressam, inclusive, nos acessos das políticas sociais tradicionais (Sposati, 2011, p. 109).

Diante do esforço de nacionalização da oferta de formação para o trabalho às mulheres, embora represente um avanço no atendimento às demandas específicas, tal desenho reforça os limites da política, que não se constitui como projeto universal de formação, mas como ação de inclusão social (focalizada) por meio da qualificação profissional, com fins imediatos à redução da pobreza.

Nos anos entre 2015 a 2018 (Figura 23), foram ofertadas 27.722 (vinte e sete mil, setecentas e vinte e duas) matrículas. O total é inferior à oferta realizada em 2014.

Figura 23 – Matrículas do PMM (2016-2018)

PMM (2016-2018)

Fonte: Elaboração da autora (2025)⁹⁵

De acordo com o exposto na Figura 23, as matrículas iniciam um declínio em 2015 e seguem nos anos seguintes. No ano de 2016, tem-se 8.015 (oito mil e quinze) matrículas, no ano de 2017, um total de 5.800 (cinco mil e oitocentas) matrículas e no ano de 2018, com apenas 3.076 matrículas, encerrando esse ciclo de ofertas, pois, a consulta aos Relatórios de Gestão da Setec/MEC, com referência aos anos de 2019 a 2022, bem como, a consulta ao Sistec, revelam que não há ocorrência de novas matrículas para o PNMM.

Na esteira da discussão, cabe uma reflexão sobre alguns aspectos que configuram o PNMM. Ao se constituir uma política de governo pode receber interferência com a alternância de poder. Assim, ao considerar a responsabilidade da coordenação em nível nacional desenvolvida pelo MEC, a ausência de dados para um período evidenciou a orientação política e pedagógica da agenda do MEC. A análise dos Relatórios de Gestão da Setec/MEC para o período de 2011 a 2023, revelou um processo político e institucional com fragilidades: descontinuidades e à extinção.

Os registros encontrados informam que a oferta, a partir do ano de 2015 vem sofrendo declínio, caracterizando-se descontinuidade das ações; é o que revela os dados de matrícula dos anos de 2016, 2017 e 2018. Entre os anos de 2019 até 2022, verifica-se a inexistência de matrículas para o PMM, sob a responsabilidade da Setec/MEC, muito embora, o MEC tenha

⁹⁵ Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec) (Brasil, 2025c).

emitido as Portarias de n.º684, de 30 de setembro de 2020 e a n.º 683, emitida em 27 de agosto de 2021 assinadas pelo então ministro da educação, Milton Ribeiro, no mandato presidencial de Jair Bolsonaro (2019-2022).

As Portarias MEC n.º 684/2020 e de n.º 683/2021 (Brasil, 2021), inserem-se no processo de consolidação normativa no âmbito do MEC, ao publicarem e atualizarem a listagem de atos normativos inferiores a decreto vigentes na instituição. Tais dispositivos visam conferir maior sistematicidade, transparência e segurança jurídica ao arcabouço regulatório das políticas educacionais, não instituindo novas políticas, mas organizando e validando formalmente aquelas já existentes.

Ao consolidarem os atos normativos vigentes no âmbito do MEC, através das portarias citadas no parágrafo anterior, não revogam formalmente o PNMM. Contudo, observa-se que, no período compreendido entre 2019 e 2022, não há registro de sua oferta, evidenciando uma descontinuidade na implementação da política e a dependência do programa ao interesse do governo. Tal ausência, ainda que não explicitada no plano normativo, pode ser interpretada como expressão de um reordenamento das prioridades governamentais, no qual a pauta de gênero perde centralidade, configurando-se, assim, mais como um processo de esvaziamento e silenciamento político do que de extinção formal da política.

Esse movimento no contexto político do período de 2019 a 2022 é uma expressão que demarca as reorientações políticas e ideológicas nas políticas educacionais federais do momento. A descontinuidade da oferta do PMM evidencia a fragilidade institucional de políticas estruturadas por meio de atos infralegais, como portarias ministeriais, cuja permanência e efetividade depende diretamente da orientação político-administrativa do governo em exercício. Tal episódio revela os limites da institucionalização normativa do programa e expõe a vulnerabilidade de políticas públicas não consolidadas por legislação de maior hierarquia ou por dispositivos orçamentários estruturantes.

A distinção entre política de Estado e política de governo⁹⁶, no caso do PNMM, pode ser interpretada à luz dos postulados gramscianos, iniciando-se pela compreensão de que a EPT no Brasil, está consolidada por meio de legislação estruturante e institucionalidade permanente, a RFEPCT e os sistemas educacionais estaduais de EPT, expressam um nível mais estável de hegemonia no interior do aparelho estatal, tendo sido incorporada ao bloco

⁹⁶As políticas de Estado são ações públicas de caráter estrutural, permanente e universal, com garantia de financiamento pelo fundo público. Esse tipo de política deriva das decisões que constam na Carta Constitucional de um país ou de marcos legais mais amplos. Sua continuidade independe de governos específicos, ainda que possam sofrer ajustes. Por outro lado, as políticas de governo, são programas e ações criados por determinada gestão, vinculados a sua agenda política e ideológica, geralmente com prazo determinado e menor institucionalização (Secchi, 2013)

histórico como política estratégica de desenvolvimento nacional, conforme foi discutida na seção anterior desta tese.

No tocante às políticas de gênero, historicamente mais recentes, permanecem como campo de disputa no interior da sociedade política e da sociedade civil, revelando menor grau de sedimentação hegemônica. Nesse contexto, o PMM situou-se na interseção entre uma política de Estado consolidada – a EPT – e uma agenda de gênero ainda em disputa. Tal posição híbrida explica, em parte, sua vulnerabilidade normativa. A instituição do PMM por meio da Portaria MEC n.º 1.015/2011⁹⁷ evidencia que, embora o programa tenha produzido consensos no âmbito da inclusão produtiva feminina, não alcançou o mesmo nível de estabilização institucional que caracteriza políticas já incorporadas de forma estruturante ao ordenamento jurídico. Sob a perspectiva gramsciana, tal movimento pode ser compreendido como alteração na correlação de forças que sustentava a agenda de gênero no interior do Estado, revelando que a hegemonia em torno da igualdade de gênero no campo educacional permanece incompleta e sujeita a reconfigurações.

Com a leitura de (Mainardes, 2006), afirma-se que essa distinção também pode ser compreendida a partir dos diferentes contextos que constituem a política: o contexto de influência, o contexto da produção do texto político e o contexto da prática. Enquanto a EPT vem se consolidando ao longo do tempo como política estruturante, atravessando sucessivos ciclos de produção normativa e estabilizando-se institucionalmente, o PMM emergiu como texto político situado em uma conjuntura específica de correlação de forças, fortemente dependente do contexto de influência e da agenda governamental do período. Sua institucionalidade, embora formalizada, permaneceu menos enraizada no ordenamento jurídico e mais suscetível às reconfigurações do contexto político.

Ao retomar a metáfora da tecelagem que atravessa a escrita desta tese, neste ponto de análise, afirma-se que a EPT constitui a fio estruturante no tecido da formação ao trabalho na contextura da educação nacional, verticalmente consolidado por legislação e institucionalidade permanente. Já as políticas de gênero configuram-se como trama ainda em processo de fixação, atravessando o tecido estatal, mas sujeitas às tensões da correlação de

⁹⁷ Tomamos a portaria – por ser este o instrumento que legitima o PNMM – ela é um ato administrativo infralegal, ou seja, depende de leis já existentes e não cria direitos ou obrigações permanentes. Ela, na burocracia pública, é editada por um ministro ou autoridade administrativa (governador, prefeito, diretor, etc.) e pode ser revogada ou alterada a qualquer tempo, sem necessidade de aprovação legislativa. Políticas públicas – como programas, projetos, ações – definidos apenas por portarias não têm a mesma força jurídica que políticas criadas por instrumentos legais como: leis – ordinária, complementar ou pela, até pela Constituição. Essa condição – de ser criada por portaria – implica mudança conforme interesse de governo, ou seja, não têm garantia de continuidade. A alternância de poder, de agenda, foi determinante para descontinuidade e extinção do PNMM, ou seja, por meio de portarias, em mesmo nível de poder, se deu a sua instituição e a sua extinção.

forças que compõem o Estado Ampliado. O PMM situou-se precisamente no entrelaçamento desses fios: ao articular formação profissional e inclusão produtiva feminina, buscou entretecer a agenda de gênero à urdidura da política de EPT. Contudo, ao estar normativamente sustentado por uma portaria ministerial, sua trama revelou-se menos estabilizada, tornando-se vulnerável às mudanças na direção política. Assim, a descontinuidade da oferta do PMM pode ser compreendida como o rompimento de um fio ainda não plenamente incorporado ao tecido hegemônico das políticas de Estado.

É importante destacar as tensões que atravessam o PMM à luz das contribuições de Figueiredo e Figueiredo (1986) quando estes tratam da avaliação política de políticas públicas, especialmente no campo educacional. Para os autores, em suas considerações, é notório o quanto algumas políticas – projetos, ações e/ou programas – de existência formalizada institucionalmente demonstram, seja no contexto da burocracia e na arena política, suas limitações e/ou potencialidades. Eles destacam que variados são os fatores que fortalecem ou mitigam a política pública: em primeiro lugar, está a agenda governamental, a intencionalidade e a sua formulação; em seguida, as estratégias de materialização; entre as quais destacam-se o financiamento; e, na continuidade, a adesão e as ações como o monitoramento e avaliação da política. Todos esses fatores podem contribuir para a sua continuidade ou para a sua descontinuidade até à sua extinção.

Entretanto, a descontinuidade do PMM não significou sua completa dissolução na prática institucional. À luz da tradição marxista que orienta esta pesquisa, as políticas públicas são compreendidas como expressões contraditórias das relações sociais, atravessadas por disputas no interior do Estado e da sociedade civil (Azevedo, 2004). Nesse sentido, as experiências desenvolvidas por diversos Institutos Federais entre 2016 e 2022 conforme lista os Quadros 9, anteriormente, e 10, na quarta seção desta tese, fundamentadas no Guia SAPE (Brasil, 2011c), revelam que, mesmo em contexto de retração e desmonte das políticas sociais, a RFEPCCT preservou e reinterpretou princípios do programa em seus territórios. Tal movimento demonstra que o PMM deixou de ser apenas um ato administrativo para se converter em prática incorporada à cultura institucional, demonstrando que determinadas concepções pedagógicas – como a articulação entre educação profissional e equidade de gênero – permaneceram como horizontes de ação coletiva. Trata-se, portanto, da manifestação concreta da contradição própria das políticas no capitalismo dependente: enquanto o plano normativo se fragiliza, a prática social pode produzir resistências que reconfiguram e mantêm vivos determinados “fios”⁹⁸ da política no interior da estrutura estatal.

⁹⁸ Grifos da autora para destacar a metáfora que atravessa a pesquisa.

Assim, nesse entremeio de tempo, no período de 2016 a 2023, alguns dos IF da RFEPCT, desenvolveram projetos fundamentados nas diretrizes e metodologia do PMM e com recursos próprios do seu orçamento e sem financiamento de nenhum programa específico (Conif, 2023). No Quadro 10 (apêndice 00) , listamos algumas das experiências que a pesquisa bibliográfica e documental nos revelaram.

De acordo com os dados no apêndice I, registram-se 23 IF, com destaque para os *campi* listados, representação de aproximadamente 18% do total das instituições pertencentes a RFEPCT, procuraram entre os anos de 2016 a 2018, desenvolverem ações que articularam as atividades de ensino ou de pesquisa e ou de extensão, prevalecendo as de extensão, utilizando-se das diretrizes basilares do Guia SAPE (Brasil, 2011c) do PMM. A natureza das atividades se articulam ao ensino, a pesquisa e extensão, todas são direcionadas para articular as questões de gênero com a EPT e focam nas mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Entre as experiências relacionadas no Apêndice I, merece destaque a do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), por ter implementado curso no âmbito do Proeja, em regime de concomitância externa. Por meio de Termo de Cooperação Técnica firmado entre o IFPE e a Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco, foi ofertado o ensino médio, com carga horária de 1.500 horas, conforme a matriz curricular da formação geral, enquanto ao IFPE coube a responsabilidade pela oferta dos cursos de qualificação profissional, com carga horária mínima de 200 horas, em consonância com o previsto no referido Termo (Menezes, 2020).

A permanência de experiências inspiradas no PMM no IF, mesmo no período de descontinuidade do Programa pela Setec/MEC expressam a contradição constitutiva do Estado no capitalismo, sendo simultaneamente instrumentos de regulação e espaços de disputa. Na implementação, o contexto revela-se capaz de reinterpretações e reescritas pelos atores que as materializam. Assim, docentes, gestores e equipes multiprofissionais da RFEPCT, ao manterem ações fundamentadas nos princípios do PMM, demonstram que a política foi apropriada, resignificada e incorporada à cultura institucional. Esse movimento demonstra que, mesmo diante de um desmonte formal, a política continuou a ser desenvolvida nos territórios institucionais, revelando que sua materialidade ultrapassou o texto normativo e passou a compor práticas e sentidos compartilhados no interior das instituições.

Ao retornar em 2023, ao comando da nação, o Presidente Lula (2023-2026) promove o relançamento de várias políticas, incluindo-se o PMM. O seu relançamento pode ser interpretado como uma retomada das questões que importam a diversidade na agenda

governamental, especialmente, se considerado o contexto de desmonte institucional com relação às políticas públicas sociais.

No governo anterior, conforme revelam os dados, as ações públicas estatais voltadas à mulher, à diversidade e à cultura foram extintas ou rebaixadas, o que resultou na fragilização de políticas sociais que reconheciam e valorizavam a pluralidade da sociedade brasileira⁹⁹. Nesse cenário, o retorno do programa assume um caráter simbólico e político: uma reafirmação do papel do Estado na promoção da equidade de gênero, da inclusão social e do respeito à diversidade. Reintegrar o programa ao conjunto de ações da Setec/MEC representa um movimento de reconstrução das políticas de cidadania e de reconhecimento das diferenças, recolocando a EP como instrumento de justiça social e valorização da vida.

A reedição do Programa, em 2023, por meio da Portaria MEC n.º 745, de 23 de abril de 2023 (Brasil, 2023b), não introduz inovações substantivas. O novo normativo apresenta similitudes em relação à Portaria MEC n.º 1.015/2011 (Brasil, 2011), destacando-se, sobretudo, a supressão da expressão “nacional” em sua denominação, passando a ser referido como Programa Mulheres Mil (PMM) e sua articulação ao Pronatec.

A vinculação ao Pronatec permanece, indicando a sua efetivação financeira através da estratégia do Bolsa-Formação Trabalhador. A retomada revela não apenas a reativação administrativa de uma política, mas a reconfiguração de sua inserção no cenário educacional brasileiro, em diálogo com dinâmicas federativas e redes internacionais de circulação de modelos.

Art. 3º A oferta de cursos no âmbito do Programa Mulheres Mil poderá ser operacionalizada por meio da iniciativa Bolsa-Formação, prevista no inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, regulamentada na Portaria MEC nº 1.042, de 21 de dezembro de 2021 (Brasil, 2023b).

⁹⁹ No contexto das reformas administrativas recentes, observa-se a extinção e a reconfiguração de ministérios estratégicos no campo das políticas sociais. Durante o governo de Michel Temer (2016–2018), o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos foi reestruturado e incorporado a outras pastas, sinalizando um processo de redução institucional dessas agendas. Posteriormente, no governo de Jair Bolsonaro (2019–2022), tais políticas foram reorganizadas no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com mudanças de orientação e priorização. Esses movimentos indicam um redimensionamento institucional das políticas voltadas à igualdade de gênero, com impactos sobre sua centralidade na agenda governamental.

A operacionalização dos cursos baseia-se no Guia Pronatec de Cursos FIC (Brasil, 2016)¹⁰⁰, no Guia da Metodologia de Acesso, Permanência e Êxito – MAPE¹⁰¹ do PMM. Este último, um documento de caráter pedagógico que sofre uma reelaboração e recebe nova nomenclatura. O seu conteúdo é similar ao Guia SAPE (Brasil, 2011c) que contempla ferramentas pedagógicas como o Mapa da Vida e o Plano Educacional, voltadas à permanência e ao sucesso das estudantes.

No mesmo ano da reedição do PMM, o MEC, através da Setec emitiu o Ofício-Circular n.º 35/2023/GAB/SETEC/SETEC-MEC, datado em 17 de abril de 2023, oficializando as regras para adesão à Linha de Fomento da Bolsa Formação Trabalhador no âmbito do PMM. A reedição do programa tem como contexto o Novo Programa de Aceleração (Novo PAC). De acordo com os dados institucionais, a dimensão da retomada, a partir de 2023 do PMM pela Setec/MEC, revela o planejamento, para os anos de 2023 e 2024, de um total de 83.383 (oitenta e três mil, trezentos e oitenta e três) de vagas de matrículas, distribuídas entre 128 (cento e vinte e oito) instituições (ver Tabela 3, elaborada com base no MEC (Brasil, 2023; 2024).

Tabela 3 – Programa Mulheres Mil (2023-2024)

ANO	REDE	Nº DE INSTITUIÇÕES	Nº DE MATRÍCULAS
2023	RFEPCT	48	28.614
	Redes de Ensino (estadual e ou municipal)	34	26.155
2024	RFEPCT	46	28.614
Total		128	83.383

Fonte: Autoria própria.

Destaca-se o ano de 2023, com um total de 54.769 (cinquenta e quatro mil, setecentos e sessenta e nove) ofertas de matrículas distribuídas em 82 (oitenta e duas) instituições de ensino. Desse universo de instituições, a RFEPCT concentrou o maior número de instituições. Mas, também se mostra relevante a presença das instituições das redes estaduais e/ou municipais que corresponderam a 34 (trinta e quatro) instituições, com 26.155 (vinte e seis mil, cento e cinquenta e cinco) vagas de matrículas. Essa distribuição demonstra que, embora a RFEPCT mantenha papel central na execução do programa, as demais redes públicas –

¹⁰⁰ O Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) constitui documento normativo que apresenta e organiza a oferta de cursos de qualificação profissional no âmbito do Pronatec/Bolsa Formação, em conformidade com o disposto no art. 5º, § 1º, da Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011. Os cursos FIC possuem carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas e estruturam-se a partir dos eixos tecnológicos estabelecidos para a Educação Profissional e Tecnológica (Brasil, 2024b).

¹⁰¹ Guia da metodologia do programa Mulheres Mil (MAPE).

estaduais e municipais – também passam a assumir uma parcela significativa da oferta, ampliando o alcance territorial da política.

A análise dos dados permite identificar alguns aspectos proeminentes. Em primeiro lugar, o volume expressivo de vagas de matrículas, pois em apenas um ano aponta para o esforço de retomada do programa como ação de política pública focalizada voltada à formação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade, cuja oferta anual é superior às demais ofertas anuais, da década passada, superando o ano de 2014 que obteve o total de 39.734 matrículas.

Em segundo lugar, a participação das redes federal, estaduais e/ou municipais sugerem uma estratégia de descentralização da execução, coerente com a lógica de cooperação federativa prevista na CF/1988, mas que, na prática, também reflete a necessidade do governo federal de ampliar a capilaridade da política sem comprometer de forma exclusiva os recursos da RFEPCT e ao mesmo tempo incluir a dimensão territorial, também, importante, quando se trata de mitigar as desigualdades.

Contudo, ao observar os números, é possível perceber um equilíbrio quase proporcional entre a oferta da RFEPCT e das demais redes de ensino, o que levanta questionamentos acerca da capacidade da RFEPCT em absorver isoladamente a demanda social reprimida. Além disso, a expressividade dos dados precisa ser problematizada em relação à sustentabilidade do financiamento, uma vez que a política é normatizada apenas por portaria (MEC n.º 725/2023) e vinculada ao Bolsa-Formação Trabalhador/Pronatec; logo depende de disponibilidades orçamentárias e da decisão institucional de aderir ou não a oferta. Assim, embora os números de 2023 e 2024 revelem um impacto significativo, o PMM como política enfrenta desafios a sua continuidade, principalmente, no que se refere ao financiamento estável e institucionalização jurídica, conforme discutiremos na seção seguinte.

Entre momentos de continuidade, extinção e posterior retomada, o ciclo do PMM revela que sua natureza não se altera substancialmente: permanece como política focalizada, direcionada a públicos específicos e dependente de conjunturas governamentais. Ainda que tenha experimentado fases de ampliação, tal expansão não se converteu em integração estruturante no interior da política educacional brasileira. Sua institucionalidade mantém-se marcada por fragilidade normativa e por uma burocracia estatal de baixa densidade, o que a torna suscetível às oscilações da correlação de forças e às reorientações do projeto político em vigor.

Retomando a metáfora da tecelagem que orienta este estudo, pode-se afirmar que o PMM constitui um fio que, embora tensionado e temporariamente desatado – entre 2019 e

2023 – no tear das políticas públicas, permaneceu entrelaçado à urdidura da EPT. Sua reedição demonstra que a agenda de gênero, ainda que não plenamente consolidada como política de Estado, segue sendo reatada conforme a correlação de forças no interior do Estado ampliado. O tecido, portanto, não se rompeu; foi tensionado, remendado e novamente tecido, revelando que a hegemonia em torno da formação profissional de mulheres em situação de vulnerabilidade permanece em construção. Para isso, antes de finalizar a seção, convém destacar que os Colleges canadenses permanecem integrados à Setec/MEC, com iniciativas voltadas ao fortalecimento da educação profissional no Brasil, bem como à ampliação de parcerias acadêmicas e ao intercâmbio de pesquisas entre instituições brasileiras e canadenses.

O acordo de cooperação mais recente de 5 anos com a SETEC foi assinado em abril de 2023 para promover a mobilidade de professores e alunos e trabalhar juntos para expandir o Programa das Mil Mulheres (Mulheres Mil) na África e na América Latina (Canadá, 2025).

O recorte informativo, reforça que o PMM se encontra em expansão para além das fronteiras nacionais. Como informado, para além das ofertas no Brasil, o PMM encontra-se em processo de desenvolvimento na África e na América Latina.

Para evidenciar a informação, o MEC participou no ano de 2023, em Dakar, no Senegal do Fórum Anual do Programa Mulheres Mil: *Sou Mulher, Existo, Participo*, uma iniciativa dos governos do Senegal e do Canadá, financiada pela Global Affairs Canada (AMC). Essa indicação é conferida na Figura 24.

Figura 24 – MEC apresenta o Mulheres Mil na África em 2023



Fonte: Brasil (2023c).

A Figura 24, informa a participação do MEC no Fórum Mulheres Mil em Dakar no ano de 2023. Trata-se de um evento nacional, realizado pelo governo do Senegal, como um espaço destinado à socialização dos resultados das experiências formativas desenvolvidas com mulheres em situação de vulnerabilidade a partir da aplicação da MAPE. O Fórum, também se constitui como espaço formativo para os profissionais que irão atuar no programa nas comunidades no Senegal.

Na sequência (Figura 25), identifica-se os territórios senegaleses em que encontra-se o desenvolvimento do PMM. Dakar, é um destes e também, lugar de realização do Fórum Anual acima referenciado.

Figura 25 – O Mulheres Mil na África em 2023

Projeto – O projeto está implantado em sete regiões do Senegal (Dakar, Thiès, Saint-Louis, Diourbel, Kaolack, Kédougou, Ziguinchor), sua implementação se deu em parceria com o Ministério da Formação Profissional, Aprendizagem e Integração (MFPPI) e os Colleges and Institutes of Canada (CICan). A iniciativa responde a um pedido do governo senegalês, de modo que está no centro das prioridades nacionais identificadas nos planos, estratégias e prioridades do Senegal. Ela contempla uma abordagem multidimensional do empoderamento, como um processo simultaneamente econômico, social e político que requer a capacitação das mulheres em cada um desses níveis, para que possam sair do plano de invisibilidade entre os mais vulneráveis.

Fonte: Brasil (2023c).

O conteúdo das Figuras 24 e 25 exemplificam a mobilidade de modelos de política (Ball, 1990;1994; 2022). Após essa exposição sobre o PMM e estabelecendo os nexos com o quadro conceitual, nos reportamos a essas relações e interconexões entre os países na definição das políticas de educação profissional, ressaltando Shiroma e Evangelista (2014), ao refletirem que na metade do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, verificam-se intenções quanto à construção de bases que sustentem um modelo de desenvolvimento e uma sociabilidade que garantisse a conexão social por meio da combinação de “livre mercado” com “justiça social” (Shiroma; Evangelista, 2014, p. 23).

Dentro desse pensamento, apreende-se o quanto importa a hegemonia do Capital, intervenções que gerem resultados e efeitos, como intervenções em questões que se coadunam às temáticas de justiça, igualdade e liberdade individual, bem como aos impactos e as interações que mitiguem as desigualdades existentes, sendo a educação profissional uma escolha cujos objetivos se conectam às exigências da nova organização e divisão social do trabalho.

Ball (2022), ao analisar os acordos e as interconexões dos países e o mercado de políticas, no contexto da globalização, faz narrativas sobre o que conta como “boa política” e as identifica como as ações articuladas e validadas no “mercado de autoridades”, tal processo, exige também, uma governança com atributos globais e nacionais, que atenda aos seus intentos, com participações – de atores – multifacetadas, e que, desenvolvam variadas “formas de relacionamento: patrocínio; contratação; pesquisa; seminários, produções literárias etc.”, sugere a metodologia da rede como uma ação articulada, cuja estratégia dar-se no processo de “identificar os atores nessas redes, seu poder e suas capacidades, e as formas pelas quais exercem o seu poder por meio da associação dentro das redes e relações” (Ball, 2022, p. 26-30).

A leitura do ciclo do PMM com aportes em Ball (1990; 1994; 2022) permite afirmar que a formulação e implementação do PMM encontra-se para além das fronteiras nacionais. O que nasceu como experiência piloto no âmbito da relação diplomática Brasil-Canadá, depois a institucionalização no interior da RFEPT, e sistemas públicos (estaduais e municipais) na realidade brasileira, retorna ao cenário internacional como modelo validado, agora reexportado, revelando o movimento circular das políticas públicas na era da globalização.

Concorda-se com Mainardes (2006), para asseverar que essa circulação confirma que as políticas não permanecem restritas ao contexto de origem, mas são reinterpretadas, recontextualizadas e reinscritas em diferentes territórios, compondo uma rede de relações que articula Estados nacionais, organismos multilaterais e agências financiadoras.

No tear social da globalização, o PMM transforma-se, assim, em fio que atravessa fronteiras, entrelaçando agendas de justiça social, empregabilidade e governança internacional. Contudo, como já discutido ao longo desta seção, a internacionalização e a expansão quantitativa da política não eliminam suas contradições estruturais. Se, por um lado, a EP aparece como instrumento de enfrentamento às desigualdades de gênero, por outro, permanece tensionada pelas lógicas de focalização, eficiência e inserção produtiva que caracterizam a racionalidade dominante. O tecido se expande, mas os fios continuam submetidos às condições materiais que os sustentam (urdidura do capital).

O PMM percorreu diferentes fases do tear político: foi tecido como projeto experimental, entrelaçado como programa nacional na expansão da EPT, tensionado no período de descontinuidades de políticas sociais e novamente reatado no ciclo recente. Entretanto, há um fio que atravessa silenciosamente todas essas etapas: o financiamento. É ele que sustenta a tensão da trama, que permite sua expansão ou provoca seu afrouxamento.

Embora a política demonstre capacidade de mobilidade e resiliência institucional, sua permanência depende da estabilidade dos recursos públicos que a alimentam.

O PMM compreendido como resultado da inter-relação entre o contexto de influência (cooperação internacional e compromissos multilaterais), o contexto de produção do texto (Portarias, Guias, normativas) e o contexto da prática (implementação nos campi da RFEPCT, nas redes públicas estaduais, distrital e municipais e pelo Sistema “S”). Conforme problematiza Ball (2022, p. 78), “políticas educacionais contemporâneas são produtos de redes globais de circulação de ideias, nas quais modelos são transferidos, adaptados e recontextualizados”. Nesse movimento, discursos como inclusão, equidade e desenvolvimento sustentável assumem centralidade, operando simultaneamente como instrumentos de ampliação de direitos e como mecanismos de governabilidade social.

Assim, o “Mulheres Mil” – se projeto ou programa - materializa uma tensão constitutiva: ao mesmo tempo em que amplia o acesso de mulheres historicamente excluídas à educação profissional, integra-se à racionalidade de gestão que caracteriza o Estado contemporâneo, no qual políticas focalizadas respondem a desigualdades estruturais sem, contudo, alterar seus fundamentos. Trata-se, portanto, de uma política situada na fronteira entre emancipação e regulação; entre o reconhecimento das desigualdades e a sua administração institucional, característica do Estado regulador.

Desse modo, para compreender a solidez ou fragilidade do PMM, torna-se imprescindível examinar sua base material, entre eles, seleciona-se o seu financiamento; a partir desse exame, é possível analisar se o PMM como política de EPT se consolida como uma oferta duradoura ou permanece sujeita às oscilações conjunturais que marcam o ciclo das políticas de governo.

Em última análise, o financiamento não se restringe a uma dimensão técnica ou orçamentária, mas constitui o indicador real da prioridade política conferida à justiça social. Ao desvelar a existência ou não dos recursos a sua efetividade, torna-se possível identificar se o “Mulheres Mil” se firma como um compromisso de Estado com a autonomia feminina ou se permanece restrito a uma estratégia de gestão da pobreza. Portanto, a análise do fluxo financeiro é o que permite distinguir uma política de transformação estrutural de uma ação paliativa, revelando a verdadeira capacidade do programa em transcender o caráter emergencial e consolidar-se como um direito permanente no cenário da educação profissional brasileira. Esse será o desafio da próxima seção.

5 O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA MULHERES MIL NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

A imagem, indicada na Figura 26, apresenta um tear em que múltiplos fios se entrelaçam, compondo uma trama densa e estruturada. No interior dessa tecitura, alguns fios se destacam, enquanto outros permanecem mais tênues, quase imperceptíveis, ainda que essenciais à sustentação do tecido. Essa representação permite compreender as políticas públicas e seus elementos constituintes como parte de uma construção complexa, na qual diferentes agendas, interesses, decisões e sujeitos se articulam, mas não ocupam, necessariamente, a mesma centralidade.

Figura 26 – Fios dispostos



Fonte: OPENIA ChatGPT (2026).

No campo das políticas educacionais brasileiras, e particularmente no âmbito da EPT, a inserção das mulheres nessa trama revela uma tensão histórica. Embora a educação se constitua como uma política de Estado, com financiamento assegurado no orçamento público, a incorporação das questões de gênero nesse campo tem sido marcada por decisões pontuais, de caráter ideológico e governamental. Tal condição expressa não apenas limites de ordem técnica, mas a forma como as prioridades são definidas e hierarquizadas no interior do Estado.

Nesse sentido, a presença das mulheres no orçamento público constitui uma dimensão fundamental para a efetivação de seus direitos, tendo em vista sua histórica postergação no acesso às políticas sociais, notadamente, a formação profissional. A universalidade, nesse horizonte, não se contrapõe à equidade, mas se revela como condição para o enfrentamento das desigualdades estruturais de gênero, que não se resolvem por meio de ações focalizadas e intermitentes. É nesse entrelaçamento - entre visibilidade e invisibilidade, permanência e

descontinuidade - que se inscreve o financiamento do PMM, cuja análise será desenvolvida ao longo desta seção.

A quinta e última seção, é o lugar da empiria. Está estruturada em duas subseções que se complementam e acham-se assim denominadas: 5.1 O financiamento da Educação Profissional brasileira e a influência da agenda neoliberal; 5.2 O financiamento do Programa Mulheres Mil entre a inclusão e a inconstância. Juntas as subseções cumprem a finalidade de examinar o financiamento do PMM, revelando tensões entre a sua existência e inconstância no arcabouço no orçamento público e os nexos com as determinações neoliberais.

5.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRA E A INFLUÊNCIA DA AGENDA NEOLIBERAL

Reconhecida pela CF de 1988, em seu artigo 6º, como direito fundamental de natureza social, a educação exige, para sua concretização, a ação deliberada do Estado em articulação com a colaboração da sociedade. Sua finalidade compreende o pleno desenvolvimento humano, a qualificação para o trabalho e a preparação para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, as políticas públicas de caráter universal configuram-se como a materialização do direito social garantido pela Carta Magna de 1988, voltadas a assegurar acesso a toda a população, sem distinções ou recortes seletivos. No campo educacional, a universalidade supõe a oferta pública, gratuita e de qualidade em todas as etapas e modalidades de ensino, sustentada por um financiamento contínuo e estável. Em contraste, as políticas focalizadas, de natureza compensatória e transitória, respondem apenas de forma parcial às desigualdades sociais, enquanto as universais buscam enfrentá-las estruturalmente, garantindo condições equitativas de acesso, permanência e sucesso escolar.

A tensão entre universalidade e focalização reflete projetos distintos de Estado: de um lado, a educação concebida como direito de todos e dever do poder público; de outro, a lógica neoliberal que restringe a ação estatal e transfere responsabilidades sociais à esfera privada.

O ato de governar, portanto, consiste em decidir o que fazer, por que fazer e como fazer, revelando prioridades e marginalizações. À luz dos postulados gramscianos, tais decisões não se limitam à sociedade política, mas articulam-se também à sociedade civil, conformando o Estado ampliado, no qual coexistem coerção (força, normatização estatal) e consenso (direção moral, instituições sociais). Dessa forma, as políticas públicas expressam

não apenas escolhas administrativas, mas sobretudo o compromisso do Estado com determinado projeto societário e a hegemonia de classe que o orienta.

Como construção social e histórica, o Estado se insere em múltiplas relações: políticas, econômicas e culturais; que condicionam seu funcionamento. Mandel (1985), em o *Capitalismo Tardio*, sintetiza três funções basilares do Estado-nação no capitalismo:

[...] 1) Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas somente pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; 2) reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; 3) integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é ‘dos males o menor’, ou ‘vontade suprema’, ou porque nem percebem a exploração [...]) (Mandel, 1985, p. 333-334).

A compreensão de Mandel (1985) dialoga diretamente com o pensamento gramsciano acerca do Estado Ampliado. Dessa forma, podemos articular os dois mostrando que as três funções elencadas por Mandel – produção, repressão e integração ideológica – correspondem à combinação entre sociedade política (força e coerção) e sociedade civil (consenso e direção moral) em Gramsci (1981).

Para viabilizar essas funções, o Estado necessitou constituir meios materiais de execução, sendo os fundos públicos a forma encontrada para sustentar a acumulação e a legitimação. Como destaca Oliveira (2000), os fundos públicos são intrínsecos à sociabilidade capitalista e indispensáveis para a manutenção da hegemonia do capital, qualquer que seja a forma estatal assumida - seja o Estado de Bem-Estar Social ou o Estado neoliberal. Oliveira e Adrião (2007) complementam que tais fundos se originam das obrigações tributárias da sociedade, devendo financiar políticas sociais e econômicas voltadas ao bem comum. Isso significa que o fundo público deve ser mobilizado tanto na dimensão social (educação, saúde, habitação, segurança, trabalho) quanto na econômica (agricultura, comércio, indústria, sistema financeiro).

Nessa perspectiva, Cohen e Franco (1994, p. 38) denominam esse conjunto de investimentos como “gasto público social”, englobando todas as despesas do Estado voltadas ao atendimento de necessidades coletivas, como educação, saúde, moradia, cultura e trabalho, entre outras necessidades asseguradas no campo estatal.

Em se tratando da educação no contexto do Estado brasileiro, a trajetória do seu financiamento revela que a garantia do direito à educação sempre esteve condicionada às

formas históricas de organização do Estado e às disputas em torno do fundo público. As pesquisas de Ferreira (2014), Silva e Cunha (2014), Amaral (2016) e Oliveira e Adrião (2007) explicam que os marcos jurídicos do financiamento da educação no Brasil, evidenciam que sua organização histórica esteve condicionada às diferentes configurações do Estado e às prioridades definidas em cada contexto político e econômico.

Desde o período colonial¹⁰², quando a manutenção do ensino dependia de doações e subsídios à Companhia de Jesus, passando pela criação do Subsídio Literário no século XVIII, até a vinculação constitucional de recursos inaugurada em 1934 (Ferreira, 2014; Oliveira, 2023) e aprofundada pela CF/1988 (França, 2005; 2007), observa-se um processo gradual de institucionalização do financiamento educacional.

A partir da década de 1990 é inaugurada no Brasil, a política de Fundos¹⁰³ Contábeis, paralelamente à aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei n.º 9.394/96 (Brasil, 1996).

No caso brasileiro, destaca-se a educação - incluindo a formação para o trabalho - cujo financiamento é de responsabilidade do MEC, das Secretarias Estaduais e/ou Distrital de Educação e das Secretarias ou Departamentos Municipais de educação, que atuam na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas orientadas à garantia da educação como bem público e direito universal, acrescido da atuação do Ministério do Trabalho.

Como aponta Heidemann (2014), apoiando-se em Easton (1953) e Dye (1972), a política pública corresponde ao conjunto de decisões governamentais sobre o que fazer ou

¹⁰² Estudos de Ferreira (2014), Oliveira (2023), relatam que durante o período do monopólio jesuíta (1549-1759), não se constituiu, no Brasil colonial, um sistema público estruturado de financiamento da educação. A manutenção das atividades educativas realizava-se por meio de doações, patrimônio da Companhia de Jesus e subsídios da Coroa portuguesa, configurando um modelo confessional, articulado aos interesses da colonização e da catequese, com centralidade nos colégios jesuítas. Tal arranjo expressava a lógica da economia colonial agro exportadora e concentradora de riqueza, na qual a educação não se constituía como responsabilidade pública universal, mas como instrumento funcional ao projeto colonial. Com a expulsão dos jesuítas, em 1759, o Estado português assumiu formalmente a condução da instrução pública. Em 1772, instituiu o chamado Subsídio Literário, tributo incidente sobre produtos como vinho, aguardente e vinagre, destinado ao financiamento das aulas régias. Esse mecanismo configura uma das primeiras experiências de vinculação específica de receita para a educação no Brasil, ainda que limitada ao ensino elementar e marcada por organização fragmentada, evidenciando uma tentativa incipiente de estruturação do financiamento educacional em uma economia colonial dependente e de baixa autonomia fiscal.

¹⁰³ A consolidação da chamada Política de Fundos, inicialmente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e posteriormente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb), representou um marco relevante ao estabelecer mecanismos redistributivos baseados em matrículas e valor aluno/ano, ampliando a cobertura para todas as etapas da educação básica. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica – Novo Fundeb, permanente desde 2021, reforça essa lógica ao ampliar a complementação da União e fortalecer o caráter redistributivo do financiamento.

deixar de fazer, implicando a alocação de valores e a definição do destino dos recursos públicos. Nessa mesma direção, Souza (2007) compreende as políticas públicas como ações do Estado que produzem efeitos concretos na sociedade, evidenciando que o financiamento não é neutro, mas expressão de escolhas políticas que definem prioridades, alcances e limites na materialização do direito à educação.

Os marcos históricos do financiamento da educação brasileira, se apresentam destacando os mecanismos de arrecadação e redistribuição de recursos (das doações e subsídios no período colonial a atual vinculação constitucional, incluindo a Política de Fundos), bem como sua abrangência na estrutura da educação nacional (níveis, etapas e modalidades) e os limites estruturais de cada período. Essa sistematização permite compreender como a conformação do fundo público e dos mecanismos de vinculação tensiona, simultaneamente, a promessa de universalização do direito à educação e a persistência das desigualdades regionais de financiamento, constituindo o pano de fundo sobre o qual se inscrevem a EPT, mediada por cursos e programas, a exemplo do PMM.

No período republicano, especialmente em contexto de transição para uma economia urbano-industrial, a Carta Constitucional de 1934 representou um marco ao estabelecer, pela primeira vez, a vinculação constitucional de recursos para a educação.

Esse dispositivo inaugura, no ordenamento jurídico brasileiro, a compreensão da educação como responsabilidade pública com base material assegurada, ainda que limitada, ao introduzir a vinculação de receitas como mecanismo de proteção frente às disputas do fundo público. Contudo, sua posterior supressão na Constituição de 1937 evidencia o caráter político dessa garantia, reafirmando que o financiamento educacional se constitui como resultado de correlações de força no interior do Estado.

Nesse sentido, de acordo com Silva e Cunha (2014) e Amaral (2016), a ampliação das funções do Estado, associada ao projeto de modernização e industrialização do país, exigia maior qualificação da força de trabalho e organização administrativa mais complexa. Assim, o financiamento educacional passou a ser reconhecido como dever estatal, deixando de depender exclusivamente de iniciativas pontuais ou discricionárias.

A CF/1988 aprofundou essa concepção ao determinar a vinculação mínima de 18% da receita de impostos da União e 25% dos estados, Distrito federal e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Inserida em um contexto de redemocratização e ampliação dos direitos sociais, a vinculação constitucional buscou assegurar estabilidade financeira às políticas educacionais. Contudo, essa estrutura se consolidou em meio às transformações econômicas marcadas pela reestruturação produtiva e

pelo crescente financeirização da economia, tensionando a capacidade redistributiva do Estado. Embora a vinculação contemple toda a educação pública, na prática ela impacta de forma mais direta à educação básica e à educação superior, sobretudo em razão das responsabilidades constitucionais atribuídas aos entes federados no regime de colaboração (Ferreira, 2014).

O financiamento educacional no Brasil (ver apêndice 00) sempre esteve condicionado à estrutura fiscal do Estado e à forma como se organizam as responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios. No caso da educação profissional, apoiado em Grabowski (2010) e Ramos (2014), é possível afirmar que essa condição se torna ainda mais complexa, pois sua sustentação não decorre exclusivamente das vinculações constitucionais destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas depende de dotações específicas, programas federais e arranjos institucionais que articulam diferentes entes federados.

Assim, a oferta da EPT¹⁰⁴ não se ancora, tão somente, em fonte¹⁰⁵ permanente e estruturante de recursos, mas em mecanismos orçamentários diversos vinculados a programas governamentais entre outras possibilidades, frequentemente condicionados às prioridades políticas e disponibilidade fiscal. Compreender essa base jurídica e federativa permite situar o PMM não apenas como política educacional, mas como ação cuja materialização está diretamente subordinada às formas de alocação e disputa do fundo público no interior do Estado brasileiro.

A CF/1988, consolida a vinculação mínima de receitas como mecanismo estruturante da política educacional, estabelecendo parâmetros mais estáveis de financiamento e reforçando o dever do Estado na garantia do direito à educação. É nesse arcabouço jurídico-financeiro que se insere a análise do PMM, cuja operacionalização, entretanto, não se ancora diretamente nas vinculações constitucionais estruturantes, mas em mecanismos programáticos e dotações orçamentárias específicas, o que tensiona seu alcance e sua estabilidade no interior do sistema educacional brasileiro.

O ano de 1988 é um marco histórico e político à cidadania, nele, o Estado assumiu a responsabilidade de garantir os direitos sociais, civis e políticos. Entre os direitos sociais, nos

¹⁰⁴ A EPT, considerando o arcabouço jurídico do estado brasileiro é mantida por vinculação constitucional.

¹⁰⁵ No âmbito do orçamento público brasileiro, a expressão fonte de recursos refere-se à origem da receita que financia determinada despesa, identificando se os valores provêm de impostos vinculados constitucionalmente, de contribuições sociais, de transferências intergovernamentais, de convênios, de operações de crédito ou de outras receitas previstas na legislação. A dotação orçamentária corresponde ao montante autorizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a realização de determinada despesa. Já a terminologia rubrica (ou classificação orçamentária da despesa) indica a natureza e a finalidade do gasto, conforme a estrutura estabelecida pela Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 e pelas normas de classificação orçamentária vigentes. A distinção entre esses elementos é fundamental para a análise do financiamento das políticas públicas, pois permite identificar a origem, a autorização e a destinação dos recursos no interior do fundo público (Brasil, 2020).

importa a educação, que no art. 205 da supracitada Carta Magna, é concebida como um direito de todas e todos, sem restrições.

Para materializar o fundo público garantidor dos direitos preconizados, o Estado brasileiro sistematiza o orçamento público como instrumento de planejamento e controle das finanças estatais, nos termos do ciclo orçamentário integrado estabelecido no art. 165 da CF de 1988: (a) Plano Plurianual (PPA) – instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos; (b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – define as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, orientando a elaboração da lei orçamentária anual; (c) Lei Orçamentária Anual (LOA) – estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro, detalhando a execução do orçamento público (Brasil, 1988).

A luz do art. 165 da CF/1988, as receitas públicas derivam principalmente de impostos, contribuições sociais (como ex. o Salário-Educação), receitas não tributárias e operações de crédito. As despesas, por sua vez, organizam-se no Orçamento Fiscal, que abrange os órgãos da administração pública; no Orçamento da Seguridade Social, que contempla áreas como saúde, previdência e assistência social; e no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. Esse sistema é regulamentado pela Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964¹⁰⁶ (Brasil, 1964) e pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (Brasil, 2000), que estabelecem normas de controle, transparência e equilíbrio das contas públicas.

Com base na leitura de Oliveira (1998) e Behring e Boschetti (2011), embora, nos normativos jurídicos do Estado brasileiro, estejam assegurados, formalmente, mecanismos de planejamento e publicidade, o orçamento público permanece atravessado por disputas políticas no interior do Estado Ampliado. Conforme as referências acima mencionadas e o pensamento gramsciano, nessa arena, as prioridades de alocação do fundo público tendem a refletir correlações de força, muitas vezes privilegiando compromissos financeiros, como o pagamento da dívida pública, em detrimento da ampliação estrutural das políticas sociais.

A CF/1988 e a atual LDB (1996) definem que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família”, projetam um princípio de universalidade que a eleva à condição de direito social fundamental (Brasil, art. 205, da CF de 1988). A atual LDB e suas atualizações, ratifica o texto constitucional de 1988 ao sentenciar em seu primeiro artigo que

¹⁰⁶ Esse normativo estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (Brasil, 1996, p. 1).

E, na sequência, ao reafirmar, em seu segundo artigo que

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1996, p. 1).

Nos dois documentos legais, a educação é concebida como direito social fundamental, cuja promoção envolve a ação do poder público em articulação com a sociedade, tendo como finalidade o desenvolvimento pleno da pessoa, a formação cidadã e a capacitação para o exercício profissional.

Entretanto, ao observar o art. 208 da Constituição Federal de 1988 e o art. 4º da atual LDB (1996), especialmente após a Emenda Constitucional n.º 59/2009, verifica-se que a obrigatoriedade estatal incide de forma explícita sobre a educação básica, delimitando um público específico, faixa etária, uma temporalidade escolar, nível de ensino, etapas e modalidades de ensino como prioridades na garantia compulsória do direito.

Tal configuração revela uma tensão constitutiva, embora a educação seja declarada universal, sua exigibilidade obrigatória encontra-se circunscrita a uma etapa formativa determinada, Behring e Boschetti (2011, p. 155), reflete essa tensão como a “coexistência entre universalidade e hegemonia neoliberal”.

À luz do pensamento gramsciano, afirma-se que essa delimitação não é neutra, ela expressa correlações de forças e escolhas políticas que organizam o alcance material dos direitos sociais. O Estado, enquanto arena de disputa hegemônica, reconhece formalmente a universalidade do direito, mas o operacionaliza dentro de limites históricos, institucionais e orçamentários, definindo prioridades que articulam proteção social, formação para o trabalho e reprodução das condições sociais vigentes.

A Carta Magna de 1988 legitima a trama do fundo público educacional via a garantia de vinculações mínimas (art. 212), atribuindo 18% das receitas à União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios, assegurando exequibilidade federativa.

Para compor o fundo público educacional têm-se as Receitas (Brasil, 1964)¹⁰⁷ que resultam, a priori: (a) os impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (b) as Contribuições Sociais, sendo uma das principais, o Salário-Educação; (c) receitas de incentivos fiscais. Essas fontes constituem, em termos de recursos e de regularidade, a receita que torna exequível, nas três esferas de governo, a educação pública nacional. As vinculações constitucionais de recursos do fundo público para a educação foram estabelecidas em um cenário de valorização social da educação, funcionando como instrumentos essenciais para ampliar seu reconhecimento na sociedade.

O artigo 212 da CF de 1988, consolida uma norma que reflete uma proteção jurídica prioritária, essa diretriz representa uma escolha política fundamental, posicionada no equilíbrio entre o orçamento público e as garantias sociais (Arretche, Marques e Faria, 2019; França, 2005).

Acrescenta-se o que estabelece o artigo n.º 213 da CF/1988, vejamos:

[...] Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - Comproven finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - Assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades [...] (Brasil, 1988).

Esse artigo, determina quais são as instituições consideradas competentes a receber os recursos públicos e aplicá-los, conforme a sua finalidade: a garantia do direito à educação.

Por outro lado, o art. 2013 da CF/1988, após as atualizações, traz outras deliberações quanto aos recursos públicos para a educação:

[...] § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

¹⁰⁷ Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração/orçamento. DOU 23/03/1964. A partir de Giambiagi e Vilhena (2003) e França (2007), define-se Receita pública, no financiamento público, como o conjunto de recursos econômicos, financeiros arrecadados compulsoriamente (Lei 4.320/64) para custeio estatal, podendo essas receitas serem: correntes (tributos, contribuições, patrimoniais, transferências) *versus* capital (crédito, alienação). Para educação (art. 68 LDB), inclui impostos próprios, salário-educação, transferências constitucionais; essas são a base das vinculações CF/1988 (18%/25%). As Receitas garantem regularidade, por sua vez o volume define materialidade direitos sociais, que se diferem de contingenciamentos neoliberais.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público [...] (Brasil, 1988).

A Emenda Constitucional n.º 85, de 26 de fevereiro de 2015, ao atualizar o parágrafo 2º do art. 213 da CF/1988, reconheceu as Instituições de Educação Profissional e Tecnológica envolvidas em atividades de pesquisa, extensão e fomento à inovação como aptas a receber recursos públicos.

A vinculação constitucional de recursos representa, portanto, uma conquista histórica no campo dos direitos sociais; entretanto, ela não elimina as tensões estruturais que atravessam o fundo público. A existência de Receitas garante regularidade, por sua vez o volume define a materialidade dos direitos sociais. Os ajustes fiscais e as reformas desencadeadas no Brasil, alcançam as políticas sociais, quando essas estão como políticas de governo, principalmente ao tratar de cortes orçamentários e os contingenciamentos neoliberais.

A destinação de recursos à EPT, ainda que juridicamente assegurada, permanece inserida em um campo de forças no qual se confrontam projetos societários distintos: de um lado, a perspectiva da educação como direito universal; de outro, a racionalidade que a vincula às exigências da produtividade e da acumulação.

A própria configuração histórica da educação profissional brasileira organizada entre instituições públicas federais e sistemas privados, como o Sistema “S”, além da crescente participação de instituições privadas de ensino superior encontram-se financiadas indiretamente por recursos públicos. Essa realidade expõe que o fundo público opera como mediação central entre Estado, mercado e sociedade civil (Grabowski, 2010). Assim, a política educacional não é apenas instrumento técnico de gestão, mas expressão concreta das correlações de forças que estruturam o Estado e sua função na reprodução ou transformação social.

Grabowski (2010) assinala que, se por um lado a CF/1988 assegura juridicamente a formação para o trabalho como dimensão constitutiva do direito à educação, por outro, a materialidade de seu financiamento evidencia especificidades e tensionamentos que revelam limites na efetivação desse direito.

Para o autor, o financiamento da educação profissional não se estruturou historicamente sob a mesma lógica das demais etapas da educação básica, configurando-se como um campo híbrido, no qual coexistem recursos públicos diretos, transferências indiretas e significativa participação do setor privado. Diferentemente da educação básica e superior,

cujos financiamento passou a ser organizado de forma mais sistemática, a educação profissional permaneceu marcada por arranjos institucionais fragmentados e por mecanismos de custeio diversificados.

Nesse sentido, conforme aponta Grabowski (2010), a análise do financiamento da educação profissional não pode se restringir ao exame dos volumes de recursos ou à identificação de dispositivos constitucionais que asseguram a formação para o trabalho como direito. Torna-se necessário considerar o contexto em que essa política se inscreve, bem como as escolhas que orientam a destinação do fundo público. Nessa direção, a existência - ou não - de rubrica orçamentária própria para cursos e programas no âmbito da EPT constitui elemento central de análise, na medida em que expressa o grau de institucionalização da política e sua capacidade de se afirmar como direito, ou, ao contrário, sua sujeição a arranjos programáticos, instáveis e dependentes de decisões conjunturais do Estado.

No campo educacional brasileiro, com ênfase na EPT, as funções estatais de Mandel (1985) revelam a dualidade estrutural. A historicidade da EPT expõe as escolhas políticas do Estado: (a) ao criar condições gerais de produção, investe em programas de qualificação de mão de obra ajustados às demandas do mercado; (b) na dimensão repressiva, preserva a dualidade estrutural da educação, separando a formação propedêutica da formação profissional, restringindo o acesso universal aos níveis mais elevados de escolarização; (c) a função de integração ideológica se realiza em políticas que difundem valores como empregabilidade, empreendedorismo e meritocracia, naturalizando a ideia de que a inclusão pelo trabalho seria suficiente para enfrentar desigualdades históricas.

À luz de Gramsci (1981; 2000), essa articulação entre coerção e consenso compõe o Estado ampliado, e, nesse processo, o fundo público desempenha papel estratégico, pois financia tanto as funções de repressão e controle quanto as de legitimação e integração. Entretanto, em vez de consolidar políticas universais, esses recursos são frequentemente orientados para programas focalizados e para o desenvolvimento econômico imediato, operando como mecanismos de mitigação de tensões sociais sem transformar as bases estruturais da desigualdade.

A leitura histórica nos indicou que a defesa do Estado Mínimo mediante o desmonte do modelo de Estado Desenvolvimentista ou Estado Providência ou Estado do Bem-estar Social¹⁰⁸ tem sido a trajetória vivenciada pelo Brasil e os demais países da América Latina. As ações reformistas entretecidas no processo reformista dos anos pós 1990 exerceram impactos

¹⁰⁸ Denominações que a vasta literatura referencia neste trabalho, denomina e caracteriza o Estado capitalista a partir do século XX.

em diversas áreas sociais, entre elas, a educação. Essa reforma se reverbera no tempo hodierno, influenciando as decisões do presente.

Gamboa (2009), arrazoa que as inferências desenvolvidas pelos organismos internacionais na condução do processo reformista no Brasil e nos países latino-americanos, se constituem no planejamento tácito voltado para a legalização do ambiente estatal rumo à mundialização do capital mediante a preponderância dos processos de globalização – liberalização da economia, internacionalização e financeirização do capital ancorados nos ideais neoliberais que defendem o Estado Mínimo, ratificados no Consenso de Washington (1989).

O Banco Mundial, dentre os organismos internacionais, configura-se neste contexto, como um agente estruturante das reformas educacionais e econômicas na América Latina. Suas intervenções nos países da região e, de modo particular, no Brasil, antecedem os anos 1990, remontando ao pós-Segunda Guerra Mundial, quando acordos e tratados foram firmados em função da reconstrução econômica das nações devastadas pelo conflito. Igualmente, contribuíram a eminência das tecnologias e a dinâmica global de pessoas e mercados, que impeliu a adoção de racionalidade técnica como apologia e princípio indutor das políticas entre os Estados e as relações mercadológicas.

Nesse entremeio de tempos, conforme discutido na seção 2 deste manuscrito, a economia das nações desenvolvidas atravessaram – e ainda atravessam – crises de ordem institucional e de mercado, o que viabilizou o desmonte do ideal de desenvolvimento no modelo do Estado de Bem-estar Social e proporcionou as condições materiais à proeminência do Estado Mínimo sob a égide do ideal neoliberal que apresentou como solução a desregulamentação, a liberalização, a competitividade na economia, a desnacionalização, a privatização, e a mitigação do sistema de proteção social. Apresenta-se, de forma multifacetada, a modernização estatal como o centro das atenções e diretriz mestra à reforma, incidindo na América Latina (Antunes, 2018).

As emergências sociais e econômicas conferidas pelos ideais neoliberais e os objetivos do capital à mundialização ocuparam o espaço do debate político e tomaram as áreas sociais, notadamente, a educação como um mecanismo basilar para o desenvolvimento e crescimento econômico e social. Essa argumentação, é tida como uma estratégia fundamental, norteadora do Banco Mundial como forma de se fazer necessário no enfrentamento da pobreza e na

melhoria dos níveis de vida mediante o desenvolvimento sustentável e o investimento em capital humano¹⁰⁹.

Na educação, a Declaração de Jomtien (1990) prioriza básica – o ensino fundamental – relativizando responsabilidade estatal: "garantia do ensino [...] responsabilidade compartilhada por todos os setores da sociedade" (Art. 1). Sob égide do processo de globalização, as orientações do Banco Mundial, essa "compartilhada" incluiu o setor privado/capital como corresponsável pela oferta, transformando a educação em mercadoria.

Em linhas gerais, o compromisso global de Jomtien (1990) sistematizou cinco orientações prioritárias para universalizar a educação básica até 2000: universalização da educação primária, erradicação do analfabetismo, melhorias na qualidade educacional, igualdade de gênero e aprendizagem ao longo da vida. Esse arcabouço, sob influência Banco Mundial/UNESCO, tensiona equidade social (necessidades básicas) versus eficiência gerencial (responsabilidade "compartilhada"), preconizando educação como capital humano para competitividade global, premissa que reverbera nas reformas brasileiras (exemplo o Fundef) e na própria educação profissional – Decreto n.º 2.208/1997 (Brasil, 1997) –, onde a formação politécnica gramsciana colide com a fragmentação e preferência por políticas focalizadas.

O Fórum Mundial de Educação de Dakar (UNESCO, 2000) reafirmou as metas de Jomtien (1990)¹¹⁰, definindo ações estratégicas para melhorar condições de vida de crianças, adolescentes, jovens e adultos via educação, com cumprimento previsto até 2015.

¹⁰⁹ Nos termos de Schultz (1973).

¹¹⁰ À luz de Arretche, Marques e Faria (2019), pode-se compreender que a configuração do fundo público brasileiro, a partir dos anos 1990, foi reorientada pela inflexão promovida pelo Plano Real (1994), não apenas como estratégia de estabilização monetária, mas como marco de reconfiguração do papel do Estado em consonância com as diretrizes do Consenso de Washington (1989) e sob influência de organismos internacionais como o Banco Mundial, a OCDE e a OIT. Esse processo consolidou uma agenda orientada pelo ajuste fiscal, disciplina monetária e abertura econômica, redefinindo os modos de intervenção estatal. No período subsequente, as reformas administrativas passaram a privilegiar a racionalidade gerencial, com ênfase na eficiência e na responsabilização (França, 2005; 2007). No campo educacional, tais diretrizes se materializaram na descentralização, na avaliação por desempenho, na focalização das políticas e na redefinição do financiamento, mobilizando a descentralização como estratégia de gestão (Casassus, 1990), em articulação com princípios neoliberais de individualização e privatização.

Na esteira dos anos pós 1990¹¹¹, a reforma administrativa priorizou eficiência gerencial, via responsabilização (França, 2005; 2007). No educacional, promoveu descentralização, avaliação por desempenho, focalização e redefinição financeira, utilizando-se da descentralização como meio (Casassus, 1990), associada aos princípios neoliberais de individualização e privatização.

Os Governos brasileiros de FHC, Lula e Dilma convergem em educação como direito social (CF de 1988), reduzindo a exclusão democrática (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 107), mas divergem na distribuição orçamentária.

No que concerne especificamente aos governos de FHC (1995-2002), observa-se que a diretriz predominante foi a da suficiência dos recursos existentes e da racionalização de sua aplicação, reforçando mecanismos redistributivos internos sem alterar significativamente o volume global do investimento público. À luz da crítica marxista, tal orientação revela a centralidade da disputa pelo fundo público no interior do Estado capitalista, no qual a educação, ainda que reconhecida formalmente como direito social, permanece tensionada pelos imperativos de contenção fiscal e pelas prioridades da acumulação. Assim, conforme assevera França (2005; 2007) e Cabral Neto (2004) as reformas educacionais do período, ao enfatizarem eficiência e gestão, não romperam com a estrutura histórica de subfinanciamento, mas a reorganizaram segundo os parâmetros neoliberais.

Ao adentrar nas questões específicas do financiamento da educação profissional, os estudos de Grabowski (2010) e Arretche, Marques e Faria (2019), ressaltam a trajetória do orçamento público brasileiro e revelam os embates políticos estabelecidos, no tocante a destinação de recursos para o social. Neles, verifica-se que são múltiplas as dimensões e forças políticas que o afeta. Essas forças políticas e suas dimensões não atuam de modo convergente, contudo, resultam de dinâmicas que na maioria das vezes se contestam. Não é missão neste trabalho analisar essas dimensões, mas, é relevante destacá-las, levando em consideração à compreensão do que se objetiva. Assim, toma-se emprestado a Arretche, Marques e Faria (2019, p. 104), as suas sínteses quanto a essas dimensões, citando-as:

¹¹¹ Para a reforma do estado brasileiro nos anos de 1990, torna-se imperativo destacar o Plano Real foi um programa de estabilização econômica implementado no Brasil em 1994, durante o governo de Itamar Franco, sob a condução do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Elaborado em um contexto de hiperinflação que corroía o poder de compra da população desde os anos 1980, o plano estruturou-se em três etapas principais: ajuste fiscal, criação da Unidade Real de Valor (URV) – instrumento de transição monetária – e implantação da nova moeda, o Real, em 1º de julho de 1994. Posteriormente consolidado pela Lei n.º 9.069, de 29 de junho de 1995, o Plano Real obteve êxito no controle da inflação e marcou a reorganização macroeconômica do país, inserindo-o de forma mais intensa nas dinâmicas da economia global e nas reformas estruturais da década de 1990 (Paulani, 2008).

A primeira delas diz respeito à centralização *versus* a descentralização dos recursos públicos, [...] a permanente disputa do fundo público *versus* a vinculação constitucional/legal dos recursos a determinadas despesas. [...] Ações de maior transparência das informações e *accountability* sobre os orçamentos acabaram levando a complexificação. Por fim, a ampliação do gasto social – que produziu redução das desigualdades sociais - conviveu com a regressividade da arrecadação tributária. (Arretche; Marques; Faria, 2019, p. 104).

Essas dimensões aludidas por Arretche, Marques e Faria (2019), revelam as contradições da CF/1988, que permitiu a democratização, a garantia de direitos e ao mesmo tempo uma racionalidade fiscal aos recursos públicos. Na mesma ideiação, soma-se a LDB/1996 e suas atualizações. Ambos normativos, tratam a educação como um direito social, consolidam juridicamente a formação para o trabalho como dimensão intrínseca ao direito à educação, estabelecendo mecanismos de vinculação orçamentária que visam assegurar sua materialização.

As marcas históricas da educação profissional brasileira, tecidas na seção 3 e 4 deste trabalho, evidenciam sua organização em duas redes estruturantes. De um lado, as instituições federais mantidas pela União, atualmente organizadas na RFEPCT, cuja expansão e consolidação decorreram de políticas de Estado com maior densidade normativa e institucional (Pereira;Oliveira, 2018). De outro, o sistema privado, notadamente o denominado “Sistema S”, cuja atuação concentra-se na oferta de formação inicial e continuada, técnica e tecnológica, financiada por contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de pagamento das empresas. Essa dualidade revela não apenas distintas formas de organização administrativa, mas também diferentes lógicas de financiamento e de relação entre Estado e mercado, no campo da formação profissional.

Nos tempos hodiernos, soma-se a esse arranjo a expansão das instituições privadas de ensino superior, inclusive nacionais e multinacionais, que atuam na oferta de cursos tecnológicos e se beneficiam de políticas públicas como o Programa Universidade para Todos (Prouni)¹¹² e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)¹¹³. Tal configuração evidencia a coexistência de formas públicas e privadas de financiamento da educação profissional, revelando o uso do fundo público como mediação entre Estado e mercado (Amaral, 2016; 2024; Amaral; Bielschowsky; 2023). Esse hibridismo não é neutro,

¹¹² Programa Universidade para Todos, criado pelo MEC em 2004 e atualizado em 2005 pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Visa selecionar candidatos e preencher vagas em universidades particulares de todo o Brasil.

¹¹³ O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior foi criado pela Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001.

ele expressa a forma pela qual o Estado organiza a destinação dos recursos sociais em um contexto de disputa hegemônica.

As reformas da década de 1990 reorganizaram o financiamento da educação profissional sob forte influência de organismos internacionais, destacando-se o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹¹⁴. Ambos disseminaram as orientações, de forma metodológica, conceitual, operacional e até política, direcionando o conteúdo das principais iniciativas governamentais: o Decreto n.º 2.208 de 1997 (1997); o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR)¹¹⁵ financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) entre os anos de 1995 a 2002; o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEPI)¹¹⁶ financiado pelos recursos do MEC, iniciado em 1997 e com previsão de duração de seis anos. Juntos, esses documentos constituem o *modus operandi* da política de financiamento da educação profissional do período.

O Decreto n.º 2.208/1997 (Brasil, 1997) consolidou modelo formativo fragmentado, alinhado à pedagogia das competências e à lógica da acumulação flexível. O PLANFOR e o PROEPI caracterizavam pela descentralização da gestão, na celebração de parcerias e na atuação do Estado como articulador e fomentador.

¹¹⁴ A OIT, foi criada em 1919 no âmbito do Tratado de Versalhes e incorporada posteriormente ao sistema das Nações Unidas, constitui-se como agência multilateral de caráter singular por sua estrutura tripartite, que reúne representantes de governos, de empregadores e de trabalhadores. Seu objetivo central é a promoção do trabalho decente, entendido como aquele que combina emprego produtivo, respeito aos direitos trabalhistas, proteção social e diálogo social. No Brasil, a OIT tem desempenhado papel relevante na formulação de políticas públicas, sobretudo por meio da difusão de normas e convenções internacionais que orientam ações no campo do emprego e da formação profissional. Nesse contexto, a OIT se constitui como importante referência no debate sobre políticas de educação profissional no Brasil nos anos pós 1990.

¹¹⁵ O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) foi instituído em 1995, executado a partir de 1996 e encerrado em 2002, vinculado ao Ministério do Trabalho e integrado à Agenda Básica da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Financiado majoritariamente com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o programa tinha como finalidade desenvolver ações de educação profissional e tecnológica voltadas à redução do desemprego e subemprego da População Economicamente Ativa (PEA), ao combate à pobreza e à elevação da produtividade e competitividade do setor produtivo (Brasil, 2001). Sua implementação esteve associada a um modelo de gestão descentralizado, baseado na articulação de parcerias com a sociedade civil e atores locais, cabendo ao Estado o papel de articulador e fomentador das diretrizes gerais da política, em consonância com a reconfiguração gerencial do Estado brasileiro nos anos 1990.

¹¹⁶ Conforme estudos do TCU (2005), Ipea (2000) e Cêa (2003) o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), instituído em 1997, constituiu-se como a principal política de financiamento estrutural do MEC para viabilizar a reforma da educação profissional orientada pelo Decreto n.º 2.208/1997. Com duração prevista de seis anos, destinava recursos à construção, ampliação e aquisição de equipamentos para instituições que aderissem à nova organização da educação profissional, incluindo, como critério de elegibilidade, a separação do ensino médio no prazo de cinco anos. O programa tinha como metas a implementação ou readequação de 200 centros de educação profissional – 70 federais, 69 estaduais e 70 comunitários – prevendo a oferta de 240 mil vagas em cursos técnicos e 600 mil matrículas em cursos básicos de qualificação. Entre 1996 e 1999, executou aproximadamente R\$ 1.275 bilhão, sendo cerca de 84% provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (TCU, 2001). Conforme analisa Cunha (2002, p. 120), o PROEP expressou uma “orientação privatizante”, ao estimular a reconfiguração institucional segundo parâmetros empresariais e ao ampliar a participação de instituições privadas na oferta da educação profissional, reforçando a diversificação de fontes de financiamento e a utilização do fundo público em arranjos que tensionam o caráter público e gratuito da educação.

Nesse modelo, o financiamento da qualificação profissional deslocou-se parcialmente para o Ministério do Trabalho, diluindo a responsabilidade direta da política educacional e reforçando a instrumentalização da formação às demandas do mercado.

A análises de Kuenzer (2005; 2006; 2007) e Ramos (2014) expõem que essas reformas urdidas pelo Decreto n.º 2.208/1997, conformam a trama dos interesses do capital no do regime de acumulação flexível. A disputa dos recursos públicos, a adoção da pedagogia das competências¹¹⁷ e a fragmentação curricular reforçaram a histórica dualidade escolar brasileira, separando formação geral e formação para o trabalho.

Como sintetiza Kuenzer (2007), trata-se de um processo de “inclusão excludente”, no qual o acesso à formação se amplia, mas de modo segmentado e subordinado às exigências do capital. O financiamento da educação profissional, nesse contexto, não se constituiu como instrumento estruturante de superação das desigualdades, mas como mediação funcional à reorganização produtiva.

O PLANFOR (1995-2002), vinculado ao Ministério do Trabalho e financiado majoritariamente pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT, representou um deslocamento importante da responsabilidade pela educação profissional do MEC para uma lógica interministerial e descentralizada. Sob o discurso da redução do desemprego e da elevação da competitividade, o plano estruturou-se por meio de parcerias com atores não governamentais e gestão tripartite via Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

Os dados orçamentários atinentes ao PLANFOR, no governo FHC, analisados por Cêa (2003), evidenciam que, embora tenha havido crescimento nominal dos recursos destinados à qualificação profissional, essa expansão não se traduziu em centralidade no interior do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Ao contrário, tais recursos mantiveram-se em posição secundária no conjunto das despesas, revelando que a política de qualificação foi conduzida sob uma lógica subsidiária. Essa configuração indica que, ainda que presente no discurso como estratégia de inclusão produtiva, a formação profissional não foi tratada como prioridade no âmbito do fundo público, sendo operacionalizada de modo a ampliar o atendimento sem assegurar densidade formativa e sustentação estrutural. Kuenzer (2006), reforça que essa formação, tal como financiada, foi marcada por um processo de aligeiramento, evidenciado pela redução da carga horária média dos cursos profissionalizantes

¹¹⁷ Pedagogia das competências é conceito central na crítica à EPT neoliberal, debatido por Marise Nogueira Ramos (2001) em *A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* pela editora Cortez.

– de 150 horas para aproximadamente 60 horas, o que expressa a priorização da expansão quantitativa em detrimento da consistência formativa.

O PROEP, por sua vez, consolidou a reforma instituída pelo Decreto n.º 2.208/1997 (Brasil, 1997), condicionando investimentos à separação entre ensino médio e educação profissional e incentivando a reorganização das instituições sob uma orientação gerencial e empresarial. Seus objetivos encontravam-se ajustados às necessidades do mercado de trabalho, a partir das necessidades de cada região e visava transformar as instituições federais de educação profissional e tecnológica em centros de educação profissional com características ancoradas ao modelo empresarial, inclusive com autonomia financeira. A luz de Cunha (2002, p. 120) “uma orientação privatizante”.

De acordo com Kuenzer (2005; 2006; 2007; e 2010) e Grabowski (2010), nesse modelo, o financiamento da EP tornou-se pulverizado, diversificado e parcialmente deslocado do orçamento educacional central. O investimento na educação profissional se projeta e realiza por meio de políticas que emergem numa perspectiva compensatória¹¹⁸ pontuais e distributivas mediante um modelo formativo que distribui de forma, particularizada e homeopática, o conhecimento compreendido como competências e habilidades. Para a educação profissional maximiza-se o significado dos saberes pragmáticos e minimiza os dos saberes científicos e culturais. No entendimento de Kuenzer (2005; 2010), essas iniciativas políticas são o substrato e materialização da ação estatal e se apresentam como políticas que protagonizam a classe trabalhadora a sua inclusão excludente, mediante uma formação aligeirada, fragmentada mediada pela oferta de cursos rápidos e pragmáticos.

Em se tratando do PROEP, alude Ramos (2014), caracterizou-se como a política de financiamento estrutural do MEC para a implantação da reforma orientada pelo Decreto n.º 2.202/1997. Criado em 1997 com duração de seis anos, o programa previa recursos financeiros destinados à aquisição de obras e equipamentos para as escolas, cujo critério de elegibilidade era projetos de instituições de ensino que optassem pela extinção do ensino médio no prazo de cinco anos a contar da data de aprovação do Decreto.

¹¹⁸ De acordo com os postulados de Silva (2006, p. 45-46) as políticas compensatórias são definidas como intervenções do Estado, mediante as demandas da sociedade, a fim de garantir o cumprimento de direitos sociais não assegurados ou parcialmente acessíveis à população. Estas políticas compensatórias quando focalizadas visam remediar os resultados das políticas preventivas insuficientes e a permanência de mecanismos sociais de exclusão. São previstas para uma curta duração, pois elas deixariam de operar, ao passo que desaparecessem as causas sociais que lhes deram origem. No Brasil, exemplificamos políticas compensatórias citando o Bolsa Família, as políticas de cota, os programas de qualificação profissional, dentre outras. Os autores refletem sobre essas políticas na realidade brasileira, chamando atenção para a condição que elas têm assumido, uma vez que as condições que a geram não são exauridas, impelindo a sua permanência.

Os objetivos do PROEP encontravam-se alinhavam-se às demandas de mercado de trabalho, consideradas a partir das necessidades regionais, e orientavam as instituições federais – os Cefet – a atuar com características ancoradas ao modelo empresarial, inclusive com autonomia financeira. A luz de Cunha (2002, p. 120) “uma orientação privatizante”.

Dentre as metas do PROEP, encontrava-se a proposição de desmonte da rede dessas instituições federais através da implementação e/ou a readequação de 200 centros de educação profissional: sendo 70 (setenta) unidades para a esfera federal, 69 (sessenta e nove) para a esfera estadual e 70 (setenta) unidades para o segmento comunitário. Toda essa estrutura previa o atendimento de 240 mil vagas em cursos de nível técnico e 600 mil matrículas em cursos básicos de qualificação profissional.

Destaca-se, portanto, que somente no período de 1996 a 1999, o referido Programa executou recursos da ordem de, aproximadamente, R\$ 1.275 milhões, sendo 84% oriundos do FAT, ou seja, aproximadamente, um milhão e setenta milhões de reais” (TCU, 2001). Essa informação ratifica a anterior, quando se afirmou que a educação profissional não foi prioridade à destinação de recursos que pertenciam ao orçamento do MEC, para esse período. A diversificação das instituições na oferta da educação profissional combinada com a legalização das instituições privadas mercantis, permitiu a expansão da educação profissional, e consequentemente, distribuiu entre o público e o privado os recursos públicos, e dessa feita, formalizou a mercantilização da educação pública e gratuita.

Ao refletir sobre as escolhas do governo FHC, Grabowski (2010) observa que no conjunto dos recursos à “Educação Profissional”¹¹⁹, a decisão foi pela permanente diluição em vários setores do governo, mediante ações diversificadas e desarticuladas, cujo financiamento dava-se a partir de vários montantes – de recursos – provenientes do orçamento de diferentes Ministérios, diferentemente da Educação Básica – oferta pública e gratuita – que recebeu a criação do Fundef (1996), com definições especificadas, em responsabilidades e recursos, pelo Estado brasileiro em seus níveis de poder (Federal, Estadual, Distrital e Municipal).

Com base em Grabowski (2010, p. 63), o financiamento da educação profissional enquadra-se em um modelo variado e o detalha em suas bases constituintes e fundamentais: (a) o financiamento público estatal através das redes federal, distrital, estaduais e algumas instituições de ensino municipais; (b) no financiamento particular mediante pagamento de mensalidades a escolas privadas, confessionais, comunitárias, sindicais; (c) no financiamento

¹¹⁹ Grifos da autora para destacar que EP era a denominação da formação do trabalho na estrutura nacional para a época.

do Sistema “S”; (d) no financiamento das empresas através das universidades e escolas corporativas, programas de treinamentos e capacitações, lei de aprendizagem, Projetos específicos, Fundações; (e) e, mediante alguns fundos públicos, como o Fundo do Amparo do Trabalhador (FAT), Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (FUNSET), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), Fundo Setorial da Saúde, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre outros. Ao MEC compete a responsabilidade de financiar a manutenção e o desenvolvimento da RFEPC, coordenada pela Setec.

Nessa conjuntura, Grabowski (2010) explica que a redefinição das funções atribuídas ao Estado e a revisão dos parâmetros de alocação das despesas públicas foram justificadas como medidas necessárias para orientar a diversificação da oferta educacional. Ou seja, a aplicação da “responsabilidade compartilhada” – Art. 1, da Declaração de Educação para Todos (Jomtien, 1990) – de forma legítima. O que nos estudos de Grabowski (2010), ele denomina de diversificação pulverizada, transferindo do Estado para a esfera do privado – por meio de empresas, instituições privadas com ou sem fins lucrativos, Sistema S, Fundos – a eficiência neoliberal justificada na racionalização, alinhando EPT ao mercado (competências flexíveis).

A dotação orçamentária para a EPT, notadamente na RFEPC, opera dentro dos 18% constitucionais para a MDE. As demais ações de EPT, que se encontram no escopo da Setec/MEC seguem sem rubrica orçamentária própria e estável, o que reforça seu caráter dependente de arranjos dispersos e conjunturais. Assim, embora vinculada aos mínimos constitucionais, a EPT permanece subordinada a negociações.

Ao adentrar para o século XXI, a formação para o trabalho nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Viana Rousseff (2011-2016), situa-se no processo de reconfiguração, com rupturas e permanências. Com nova denominação, a Educação Profissional e Tecnológica¹²⁰ passou por um processo simultâneo de continuidade e inflexão

¹²⁰ A designação “Educação Profissional e Tecnológica (EPT)” consolida-se no marco normativo do início dos anos 2000 como forma de nomear, de maneira mais abrangente, o campo da formação para o trabalho, incorporando a ideia de tecnologia não apenas como instrumental técnico, mas como dimensão constitutiva dos processos produtivos e do conhecimento. A mudança dialoga com a reorganização jurídica promovida pelo Decreto n.º 5.154/2004 e, posteriormente, pela Lei n.º 11.741/2008 (Brasil, 2008b) (que altera a LDBEN – Lei n.º 9.394/1996), ao explicitar a articulação da educação profissional com a educação básica e com a educação superior, bem como ao reconhecer diferentes formas de oferta (formação inicial e continuada; educação profissional técnica de nível médio; e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação). Nesse sentido, a nomenclatura EPT expressa tanto a ampliação do escopo institucional da área quanto a centralidade atribuída à base científico-tecnológica na formação, em um contexto de reestruturação produtiva e de crescente centralidade do discurso da inovação, da empregabilidade e das competências na agenda educacional contemporânea.

em relação ao período anterior. A revogação do Decreto n.º 2.208/1997 e a promulgação do Decreto n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004) restabeleceu a possibilidade de integração entre educação básica e educação profissional, reacendendo o debate em torno da formação politécnica e omnilateral. Acrescenta-se o Decreto n.º 5.840, promulgado pela Presidência da República do Brasil, em 13 de julho de 2006 (Brasil, 2006), que versa sobre a instituição, em âmbito federal, do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); A Lei n.º 11.741/2008 (Brasil, 2008b) incorporou essas disposições à LDB).

Paralelamente, consolidou-se o Plano de Expansão da Rede Federal, culminando na criação da RFEPCT e dos Institutos Federais por meio da Lei n.º 11.892/2008 (Brasil, 2008a). Essa expansão representou o mais significativo investimento estrutural na EPT desde sua institucionalização, democratizando-a, promovendo interiorização, ampliação de vagas e diversificação da oferta.

Contudo, ao lado dessa expansão estrutural, emergiram políticas de caráter indutor e focalizado, como o Programa Brasil Profissionalizado (2007)¹²¹ e, sobretudo, o Pronatec (Lei n.º 12.513/2011). Este último configurou-se como política articuladora e unificadora da oferta de EPT, integrando diferentes ações sob a lógica da ampliação quantitativa do acesso.

Se, por um lado, o Pronatec ampliou significativamente as matrículas, por outro, fortaleceu o modelo de parceria público-privada, especialmente por meio da Bolsa-Formação (Estudante e Trabalhador) e da participação do “Sistema S”. A análise orçamentária demonstra três momentos distintos: expansão (2012-2014), retração (2015–2016) e colapso relativo (2017-2022), evidenciando a vulnerabilidade da política diante dos ajustes fiscais e das mudanças de orientação governamental.

Para Frigotto, Ciavatta e Ramos (2010), a construção de uma educação profissional efetivamente de qualidade demanda não apenas investimentos em infraestrutura e laboratórios, mas também a valorização dos profissionais que nela atuam, portanto, investir

¹²¹ O Programa Brasil Profissionalizado (PBP), instituído em 2007, através do Decreto n.º 6.302, de 12 de dezembro. O PBP insere-se no conjunto de políticas articuladas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) e pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), os quais inauguraram um novo modelo de planejamento e financiamento educacional no país, sendo o PBP voltado para a EPT. Com efeito, o PAR e o PDE, como eixos estruturantes da política educacional no período, conformam as bases para o Programa Brasil Profissionalizado, cujo objetivo central foi estimular e fortalecer a oferta integrada da educação profissional técnica de nível médio ao ensino médio ofertado pelas redes estaduais. Nesse modelo, o financiamento diferenciou-se de iniciativas anteriores – PANFLOR e o PROEP – e posteriores – como o Pronatec – ao se realizar por meio de assistência financeira direta às redes públicas, destinada à construção, ampliação e modernização da infraestrutura escolar, bem como à aquisição de equipamentos e laboratórios. Dessa forma, o PBP buscava fortalecer a capacidade institucional das redes estaduais, aproximando-se de uma perspectiva mais estruturante em contraste com a lógica focalizada e transitória que marcaria políticas posteriores de educação profissional.

nos recursos humanos é ação estruturante. Nesse sentido, a Expansão da Rede Federal e o Programa Brasil Profissionalizado são expressões da reconfiguração que representam esses investimentos em EPT. Além disso, tais iniciativas evidenciam o papel estratégico das políticas públicas na consolidação de uma formação integrada, que articule trabalho, ciência e tecnologia como dimensões indissociáveis do processo educativo.

Em 2016, a Presidenta Dilma Rousseff sofre o impeachment e na sequência tem-se os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Esse período é marcado pela intensificação das políticas de austeridade fiscal. Estudos de Amaral (2016; 2024; Amaral; Bielschowsky 2023) apontam que esse período foi marcado por contingenciamentos¹²², retração de investimentos¹²³ e desestruturação de políticas sociais, afetando diretamente a EPT e interrompendo ciclos de expansão.

Em 2023, retorna ao poder para o terceiro mandato o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), cujos desafios se apresentam em todas as áreas, principalmente, a social. Este período não será objeto de nossa atenção, até por que ele está em curso, mas é conveniente citá-lo, pois, conforme se expôs na seção anterior, o PMM, elemento dessa investigação foi instituído em 2011, interrompido em 2019 e reeditado e retomado em 2023, com o retorno ao poder do grupo político que o instituiu.

Em 2011, o governo federal presidido pela Presidenta Dilma Viana Rousseff, mediante a Lei n.º 12.513, 26 de outubro de 2011¹²⁴, institui o Pronatec¹²⁵, conduzido pela União, “com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de

¹²² Bloqueios automáticos por queda de receita ou Teto (EC 95), sem justificativa explícita (ex.: 47% FNDE 2019; 37-42% custeio Rede Federal). Ver nota do Conif sobre contingenciamentos (Bonfim, 2019). Afeta bolsas Pronatec/PMM, infraestrutura e expansão (Meta 11 PNE).

¹²³ Martins, Deitos, Reis (2024), a redução, em termos reais, dos valores aplicados em educação e EPT, após período de expansão. Tribunal de Conta da União (TCU) relatórios que indicam a queda acentuada dos recursos do Pronatec após 2014; orçamento da Rede Federal estagnado desde 2016, abaixo das necessidades de manutenção e expansão. EC 95/2016 (Teto de Gastos) – limita por 20 anos o crescimento das despesas primárias à inflação, comprimindo o espaço fiscal para políticas sociais. Impede aumento estrutural do gasto educacional; metas do PNE (como expansão da EPT) tornam-se dificilmente exequíveis.

¹²⁴ Ementa da Lei: Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990 (Brasil, 1990), que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.

¹²⁵ Em um documento do IPEA (2014), há menção que o Pronatec possui conexão com o Programa Via Rápida Emprego desenvolvido pelo Estado de São Paulo até 2011. Este programa constituiu-se como uma das iniciativas estaduais de qualificação profissional que operava com cursos gratuitos, modalidades presenciais e EAD, destinados a jovens (a partir dos 16 anos) e adultos. O programa oferecia bolsas-auxílio para estudantes em condições de vulnerabilidade, bem como subsídios para transporte, o que aponta para uma política que busca reduzir barreiras socioeconômicas à formação. Em diferentes municípios, o Via Rápida ofertou dezenas de milhares de vagas em cursos básicos e técnicos, inclusive para pessoas com deficiência, com foco em áreas demandadas localmente.

programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (Brasil, art.1º da lei nº 12.513/2011) e tinha como objetivos:

Parágrafo único. São objetivos do Pronatec: I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (Brasil, 2011)

Os objetivos do Pronatec revelam uma proposta de expansão quantitativa e territorial, articulada à promessa de inclusão social via qualificação profissional. À vista disso, visava atender prioritariamente estudantes do ensino médio público, trabalhadores, beneficiários de programas de transferência de renda e egressos da rede pública ou bolsistas integrais da rede privada, contemplando ainda agricultores familiares, mulheres, extrativistas, pescadores, pessoas com deficiência, povos indígenas, comunidades quilombolas e jovens em medidas socioeducativas.

Sua implementação se deu em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, contando também com a participação do Sistema S e de instituições habilitadas à EPT. Nesse sentido, de acordo com o art. 4º da Lei n.º 12.513/2011, ele foi estruturado para se desenvolver por meio de um conjunto de ações que incluem: a ampliação de vagas e a expansão da RFEPCT; o fomento à expansão das redes estaduais; o incentivo ao crescimento da rede física dos serviços nacionais de aprendizagem; a oferta da Bolsa-Formação, em suas duas modalidades – Estudante e Trabalhador; o financiamento da educação profissional e tecnológica; o estímulo à educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância; o apoio técnico à execução das ações; o incentivo à inclusão de pessoas com deficiência, por meio da articulação entre diferentes instâncias públicas de educação; e a articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

Em se tratando da Bolsa-Formação Estudante, esta foi destinada a alunos do ensino médio público regular, para cursos técnicos de nível médio em modalidade concomitante, enquanto a Bolsa-Formação Trabalhador se dirigiu a trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda, voltando-se para cursos de FIC ou de qualificação profissional.

O Poder Executivo foi incumbido de definir os critérios de concessão das bolsas, considerando a capacidade de oferta, a demanda social, o nível de escolaridade, a faixa etária e a situação de deficiência, entre outros fatores. Além disso, o financiamento previsto poderia ser contratado tanto por estudantes, de forma individual, quanto por empresas, para custear a formação de trabalhadores, nos termos da legislação específica – Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001¹²⁶ (Brasil, 2001).

Com a implantação do Pronatec, o panorama da EPT amplia-se, a partir de uma estratégia organizacional centrada na articulação de ações e mecanismos que, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2014), visava integrar iniciativas como o Plano de Expansão da RFEPCT e a estratégia do Bolsa-Formação/Pronatec (estudante e Trabalhador).

Nesse processo, o Pronatec – Figura 27, elaboração a partir da Legislação pertinente ao Pronatec de 2011 (Brasil, 2013a) – passou a congregiar e reorganizar diferentes ações em execução, incorporando novas iniciativas ao longo de sua implementação, sob coordenação da União (MEC/Setec). Assim, o Pronatec consolida-se como uma política de ampliação do acesso à EPT, ao integrar públicos, modalidades e fontes de financiamento, estruturando uma expansão baseada na diversificação da oferta e no alargamento do alcance das políticas de qualificação profissional. Todavia, essa expansão, ancorada na articulação de programas e na multiplicidade de fontes, evidencia também uma forma de organização do financiamento marcada pela dispersão e pela dependência de iniciativas específicas, o que tensiona sua capacidade de se constituir como política estruturante e permanente no interior do fundo público (Nascimento; Cruz, 2016).

¹²⁶ Ver a Lei n.º 12.513, de 2011, dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências (Brasil, 2011e).

Figura 27 – Panorama das ações que passaram a fazer parte do Pronatec

PRONATEC Bolsa Formação (Estudante e Trabalhador) - Principal mecanismo de financiamento Financiava cursos técnicos de nível médio e cursos de formação inicial e continuada (FIC), ofertados por Institutos Federais, redes estaduais/municipais, Sistema S e instituições privadas (parcerias).	Expansão da RFEPECT - Embora já estivesse em andamento desde 2005, passou a ser incorporada como uma das frentes do Pronatec, ampliando a abertura de <i>campi</i> dos IF.
	FIES Técnico e FIES Empresa - Modalidades de financiamento estudantil voltadas para cursos técnicos (instituições privadas).
	Programa Brasil Profissionalizado - criado em 2007 para apoiar financeiramente os estados na integração do ensino médio com a educação profissional.
	Programa Brasil Profissionalizado - criado em 2007 para apoiar financeiramente os estados na integração do ensino médio com a educação profissional.
	Rede Certific - Focada na certificação de saberes adquiridos pela experiência de trabalho (reconhecimento de saberes não formais)
	E-Tec Brasil - Voltado à expansão da educação profissional a distância, com oferta de cursos técnicos EaD.
	Pronatec Brasil Sem Miséria Mulheres Mil - qualificação profissional às mulheres mais pobres, em especial às beneficiárias do Programa Bolsa Família.
	Acordos de gratuidade do Sistema S - Sistema S e União.

Fonte: Autoria própria (2025).

Como demonstra o Figura 27, de modo efetivo, trata-se de um conjunto de ações que convergem no sentido de ampliar o acesso à EPT. Parte dessas ações já eram executadas anteriormente pela Setec/MEC, e com o Pronatec, elas passam a ser congregadas incorporando dois novos componentes: o Projeto Bolsa-Formação e o Fies Técnico e o Fies Empresa.

O Pronatec insere-se em uma estratégia de desenvolvimento em âmbito nacional, cujo propósito é articular a qualificação profissional dos trabalhadores à elevação da escolaridade, configurando-se como um instrumento voltado ao desenvolvimento profissional, à inclusão social e produtiva e ao fortalecimento da cidadania. É uma estratégia similar ao PMM, o que difere em ambos, é que o PMM é específico para mulheres em situação de vulnerabilidade.

O Pronatec não constitui como um único programa, mas um conjunto de programas articulados. Sua proposta é ser uma política unificadora, através de uma perspectiva de estruturação e de organização para os financiamentos que efetivam os programas a ele vinculados. Essa estruturação acomodou a oferta e a expansão da EPT nas redes públicas, podendo também contar com as parcerias das instituições de EPT da rede privada.

O normativo legal de princípio do Pronatec, foi atualizado em 05 de junho de 2013, através da Lei n.º 12.816 (Brasil, 2013a), em seu artigo 3º afirma que o Pronatec

cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos

serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei (Brasil, 2013a)

Com o Pronatec, fortaleceram-se as parcerias público-privadas, na medida em que as instituições privadas passaram a ampliar seu campo de atuação e consolidar sua inserção na oferta educacional da EPT. Nesse sentido, a educação converte-se em instrumento estratégico de potencialização do chamado capital humano (Schultz, 1973), ajustando-se às demandas do mercado de trabalho. Dessa forma, o setor privado transforma a oferta educacional em negócio lucrativo, ao mesmo tempo em que contribui para a formação de uma mão de obra tanto necessária quanto excedente ao processo de acumulação capitalista. A EPT desenvolvida a partir da estratégia Bolsa-Formação (Trabalhador e Estudante) passa a ser concebida como uma mercadoria de elevada rentabilidade, o que justifica o crescente interesse do Capital na expansão e diversificação das oportunidades educacionais.

A Tabela 04 apresenta a evolução dos recursos financeiros destinados ao Pronatec – Bolsa Formação, no período de 2011 a 2024, considerando os valores previstos nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (LOA), as dotações atualizadas e a execução orçamentária. Os dados evidenciam a expansão inicial no período de 2012 a 2014, o pico em 2015, a retração a partir de 2016 e a retomada da política a partir do ano de 2023.

Observa-se, ainda, que as variações nos montantes alocados refletem diretamente as mudanças nas prioridades governamentais e no cenário fiscal do país ao longo dos anos. Nesse sentido, a descontinuidade dos investimentos impacta a capacidade de planejamento e a efetividade das ações voltadas à qualificação profissional. Tal dinâmica evidencia a vulnerabilidade da política frente a oscilações econômicas e decisões político-orçamentárias. Nesse contexto, a Tabela 4 também apresenta o detalhamento desses dados, permitindo uma análise mais aprofundada da execução financeira.

Nascimento e Cruz (2016) informam que o advento do Pronatec promoveu a democratização da oferta de EPT, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. O estudo dá conta que o programa promoveu de forma massiva as matrículas na EPT por meio da Bolsa-Formação nas instituições públicas e no estabelecimento das parcerias com o Sistema “S” e instituições privadas, apoiado em bolsas e cursos de curta duração.

Ainda, com base em Nascimento e Cruz (2016), pode-se afirmar que, embora o discurso da democratização do acesso seja constantemente mobilizado a se referir ao

Pronatec, ele se entrelaça às relações de poder que resultam na transferência de bens públicos para redes privadas. Nesse processo, a educação configura-se como um mercado promissor para o setor privado e, simultaneamente, reforça a dualidade estrutural que historicamente marca o sistema educacional brasileiro.

[...] a implantação do PRONATEC decorreu da demanda do mercado em promover qualificação profissional, assim como estratégia para absorver a parcela pauperizada da população, promovendo o fenômeno da inclusão excludente, conforme conceituado por Kuenzer (2001) ao analisar as políticas de Educação Profissional desenvolvidas durante o governo FHC (Nascimento; Cruz, 2016, p. 11).

O Pronatec, apesar de ampliar o acesso à formação profissional, carregaria contradições, ao mesmo tempo em que oferece oportunidades educacionais, mantém limites estruturais que não rompem com a desigualdade social, operando como um mecanismo de inclusão precária.

Tabela 04 – Pronatec/Bolsa-Formação (2011-2024)

Ano	Ação	Projeto - LOA	Dotação Atual (Lei + Créditos)	Empenhado	Execução
2011	20RW ¹²⁷	0,0	460.530.000	459.602.953	99,80%
2012	20RW	1.250.297.374	1.251.774.420	1.239.515.479	99,02%
2013	20RW	2.397.938.000	2.889.484.534	2.753.473.655	95,29%
2014	20RW	2.801.671.577	3.611.295.589	3.601.784.756	99,74%
2015	20RW	4.002.776.000	3.912.505.881	3.513.640.048	89,81%
2016	20RW	1.740.574.462	1.740.574.462	1.595.905.753	91,69%
2017	20RW	805.000.000	554.693.484	438.285.893	79,01%
2018	20RW	590.000.000	300.736.689	292.446.488	97,24%
2019	21B4 ¹²⁸	250.000.000	54.000.000	45.382.650	84,04%
2020	21B4	0,0	60.927.779	58.509.078	96,03%
2021	21B4	95.000.000	93.021.719	93.021.719	99,91%
2022	21B4	99.911.000	94.858.487	94.147.980	99,25%
2023	21B4	4.575.503	113.617.209	109.622.801	96,48%
2024	21B4	236.074.167	184.931.533	184.077.715	99,54%

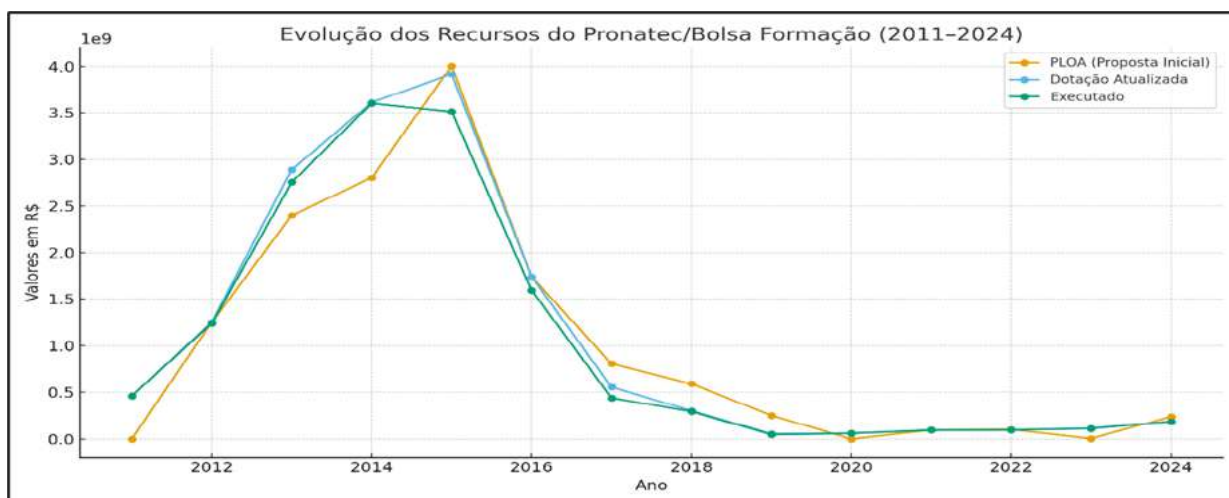
Fonte: Brasil (2025) ¹²⁹.

Para complementar, segue a figura 28 com o gráfico evolutivo do Pronatec.

¹²⁷ No orçamento federal, 20RW é o código da ação orçamentária - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica e, entre os anos de 2011 e 2018, foi a base de execução do Pronatec – Bolsa-Formação.

¹²⁸ No orçamento federal - Ação 21B4 – Fomento ao Desenvolvimento e Modernização dos Sistemas de Ensino de EPT, cujo produto esperado é - estudante matriculado.

¹²⁹ Pesquisa em Brasil (2025c).

Figura 28 – Evolução dos recursos, Pronatec/Bolsa-Formação (2011-2024)¹³⁰

Fonte: Brasil (2025c).

A análise da Tabela 4 e da Figura 28 sistematizam três momentos distintos na trajetória do financiamento da Bolsa-Formação do Pronatec. O primeiro, entre os anos de 2012 e 2014, corresponde à fase de expansão, quando o programa recebeu dotações orçamentárias bilionárias e apresentou elevada taxa de execução, refletindo a prioridade política e econômica do período.

O segundo momento, em 2015 e 2016, marca o início da retração do Pronatec, embora o orçamento tenha alcançado seu maior patamar em 2015. A partir deste ano, a execução passou a diminuir drasticamente, refletindo decisões governamentais de priorização orçamentária, em vez de contingenciamentos fiscais gerais. No contexto do governo Dilma Rousseff (2015-2016), as medidas do ministro Joaquim Levy priorizaram o ajuste fiscal, mas os cortes no Pronatec decorreram principalmente de escolhas políticas para conter sua expansão rápida, dada a sobrecarga operacional e os questionamentos sobre sua eficiência. Em 2016, sob Michel Temer, a redução se intensificou por decisões orçamentárias que redirecionaram recursos para outras áreas, agravadas pela crise econômica, mas sem relação direta com bloqueios amplos de verbas discricionárias do MEC. O terceiro momento, a partir de 2017 até 2022¹³¹, demonstra o colapso do modelo, com execução inferior a R\$ 500

¹³⁰ Painel de Fomento do Bolsa Formação.

¹³¹ Após o processo de investigação que derivou o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, assume como Presidente Temer (2016-2018) e na sequência, temos o governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Esse período é bastante emblemático, pesquisas e críticas estão sendo elaboradas com vistas à compreensão do mesmo. Porém, de acordo com os estudos de Amaral (2016), foram tempos de desmonte das políticas sociais em defesa da austeridade fiscal. Ainda é cedo para tecer afirmações por serem escassos os dados e os estudos para o período, mas arrisca-se ponderar que, foi um período de interrupção de investimentos na educação pública e gratuita em todos os níveis e modalidades, alcançando sobremaneira a EPT.

milhões, e, a partir de 2019, nota-se também, a substituição da indicação da ação no orçamento – 20RW pela 21B4 – que nos estudos de Silva (2024)¹³² indica uma repactuação de recursos e direcionamento para a efetivação das ações que estavam na configuração de ação pública denominada de Programa Novos Caminho¹³³ – demonstrando uma reconfiguração institucional, com valores significativamente menores, com execução mais controlada.

Na sua pesquisa, Silva (2015) assevera que o Sistema S absorveu uma parcela significativa da oferta, especialmente na modalidade de cursos FIC, devido à sua capilaridade, infraestrutura já instalada e alinhamento com demandas empresariais.

No que se refere à mensuração da participação do Sistema “S” no âmbito do Pronatec, optamos por trabalhar com uma estimativa conservadora, isto é, um cálculo que privilegia a cautela metodológica e adota como referência o limite inferior plausível diante das informações disponíveis. Tal opção justifica-se pela ausência¹³⁴ de dados oficiais consolidados acerca do número exato de matrículas realizadas por cada entidade do Sistema S, bem como dos valores financeiros a elas repassados. Com base nos estudos de Oliveira, Araújo e Silva (2018)¹³⁵, o Senai e Senac, somados, responderam por aproximadamente 62% das matrículas do Pronatec no período 2011-2016, e considerando que o total acumulado de matrículas divulgado pelo MEC alcançou cerca de 5,5 milhões até meados de 2014, estimamos que pelo menos 3,4 milhões de matrículas foram realizadas por essas duas entidades nesse intervalo. Ressalte-se, contudo, que não estão incluídas nesse cálculo as matrículas ofertadas por Senar e Senat, o que implica afirmar que os números reais podem ter sido superiores, mas dificilmente inferiores à estimativa aqui apresentada.

¹³² Estudo desenvolvido na Linha 1 do PPGEPI/IFRN, publicação em 2024 – título – Análise da implantação do Programa Novos Caminhos no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba e a (re)pactuação de recursos (2019-2022), pelo pesquisador Thony Robson de Oliveira da Silva. Dissertação (mestrado), orientado pela Professora Doutora Ma. Aparecida dos Santos Ferreira.

¹³³ Programa Novos Caminhos – consulta em (Brasil, 2025c). Não encontramos a menção de um normativo jurídico que institui o Programa Novos Caminhos. No site governamental, há a informação de que o “O Novos Caminhos” visa, ainda, contribuir para o alcance da meta definida no Programa 5012 do Plano Plurianual 2020-2023. A ampliação do número de matrículas em cursos técnicos e de qualificação profissional contribuirá para a inserção socioproductiva de milhões jovens e trabalhadores e também para a alavancagem da produtividade e competitividade de diversos setores da economia”.

¹³⁴ Há opacidade histórica na discriminação por entidade do Sistema S. O Tribunal de Contas da União (TCU) cobrou mais transparência e, a partir de 2017, passou a exigir dados suplementares do Sistema S nas prestações de contas (Acórdão 699/2016 e desdobramentos), mas não há, em fonte pública única, um quadro oficial consolidando quanto cada instituição do Sistema S recebeu do Pronatec. Conforme o Acórdão 3071/2016-TCU-Plenário – Auditoria Operacional destinada a avaliar a implantação e a efetividade do Pronatec, bem como o Acórdão 2802/2016-TCU-Plenário que aborda o Pronatec como programa nacional de acesso técnico e emprego, e ainda o Acórdão 532/2024-TCU-Plenário que analisa o Sistema S em fiscalização contínua.

¹³⁵ Oliveira, Araújo e Silva (2018).

Isso revela uma contradição: enquanto os IF e escolas estaduais enfrentavam limitações orçamentárias e estruturais, o Sistema “S”, financiado por contribuições parafiscais; expandia sua atuação com recursos adicionais, de fundo público, via Pronatec.

A partir de Grabowski (2010), destaca-se o papel do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no financiamento da educação profissional no Brasil. Instituído pela Lei n.º 7.998/1990, o FAT não integra o orçamento do Ministério da Educação, estando vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, com destinação prioritária ao seguro-desemprego, ao abono salarial e ao financiamento de políticas de desenvolvimento via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Ainda assim, desde a década de 1990, consolidou-se como uma das principais fontes de financiamento da educação profissional.

Como assinala Grabowski (2010), o FAT operou, na prática, como um “fundo da educação profissional”, ao sustentar programas de grande envergadura, como o PLANFOR e o Programa Nacional de Qualificação (PNQ), antecedendo iniciativas como o Pronatec. Sua especificidade reside no fato de mobilizar recursos oriundos das contribuições sobre a folha de pagamento – Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público –, ou seja, provenientes do próprio trabalho, para financiar ações de qualificação. Trata-se, portanto, de um mecanismo extraorçamentário em relação ao campo educacional que sustenta parte significativa da EPT.

Essa configuração expressa o que Frigotto (2016) denomina de financiamento heterônomo da formação, no qual recursos extraídos da classe trabalhadora retornam sob a forma de políticas orientadas à empregabilidade, contribuindo para a reprodução da força de trabalho sob a lógica do capital. Tal dinâmica evidencia que o financiamento da EPT não se ancora em bases estruturais do fundo público educacional, mas em arranjos que reforçam sua condição programática e funcional às demandas do mercado.

No contexto recente, destaca-se o Programa Manuel Querino de Qualificação Social e Profissional (PMQ), instituído em 2023, como tentativa de reconfiguração das políticas de qualificação no âmbito do FAT.

Nesse sentido, a trajetória do financiamento da EPT, desde os anos 1990, mantém-se estruturada pela agenda neoliberal, orientada pela racionalização dos recursos e pela subordinação às exigências do mercado. Ainda que mudanças normativas, como o Decreto n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004), tenham possibilitado a reintegração entre educação básica e profissional, tais avanços não romperam com a dualidade estrutural. Como argumenta Frigotto (2011), trata-se de um movimento contraditório, no qual a ampliação do acesso coexiste com a preservação das desigualdades.

A análise do financiamento da EPT revela, portanto, sua natureza transversal e não estruturada, articulada a diferentes ministérios e fontes de recursos. Nesse arranjo, o FAT assume papel estratégico, ao sustentar políticas de qualificação que extrapolam o campo educacional, alcançando setores como indústria, comércio, saúde e agricultura.

Nessa contextura, programas como o Mulheres Mil, ao serem incorporados ao Pronatec, passam a depender de mecanismos como a Bolsa-Formação Trabalhador, reforçando a centralidade do financiamento programático. Assim, o financiamento da EPT no Brasil configura-se como uma trama tecida por múltiplas fontes - orçamento educacional, programas governamentais e fundos extraorçamentários, cuja articulação revela, ao mesmo tempo, sua capilaridade e sua fragilidade.

No interior da Acumulação Flexível, essa trama assume caráter cada vez mais utilitarista, deslocando a qualificação para uma formação instrumental voltada à inserção imediata no mercado, configurando uma inclusão educacional precarizada e evidenciando a tensão entre a promessa de universalização do direito e os limites impostos pela lógica do capital.

5.2 O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA MULHERES MIL: ENTRE A INCLUSÃO E A INCONSTÂNCIA

O PMM, originado como experiência piloto no âmbito da cooperação bilateral Brasil-Canadá, foi institucionalizado em 2011 pelo MEC e passou a integrar as iniciativas da Setec dentro do movimento de reconfiguração da EPT em escala nacional, ampliando a atenção às mulheres em situação de vulnerabilidade social e vinculando-se às estratégias de expansão das políticas federais para o setor.

O Projeto Piloto: Mulheres Mil, desenvolvido no âmbito da cooperação bilateral entre os países Brasil e o Canadá (2005-2011), incluindo o tempo de planejamento e execução, possuiu orçamento e a previsão de desembolso dos fundos da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (ACDI/CIDA) (*Canadian International Development Agency-CIDA*). O projeto conforme explicamos na seção anterior, foi planejado para ser desenvolvido em um período de 04 (quatro) anos.

No documento – Projeto Mulheres Mil – ACCC¹³⁶/ SETEC-MEC (Brasil, 2005, p. 55), no item 12. e o subitem 12. 1, encontra-se o detalhamento orçamentário do projeto, conforme exposto na figura n.º 00. De acordo com documento acima mencionado, o orçamento

¹³⁶ Associação das Faculdades Comunitárias Canadenses (ACCC).

planejado anteviu o custeio de materiais, aluguel de equipamentos e serviços especializados, aquisição de passagens e pagamento de diárias (em nível nacional e internacional considerando a atuação do Brasil e do Canadá), melhorias e adaptações na infraestrutura dos antigos Cefet, atuais IF (*locus* principal das experiências), a concessão de auxílio financeiro às mulheres público-alvo do projeto, e o custeio de pessoal, sinalizando as seguintes funções: Diretor; Coordenadores de Projeto; Professores, Consultores, Equipe Técnica e Equipe de Apoio. Essas funções, exceto o diretor, seriam integrantes da ACCC, dos *Colleges* Canadenses e das instituições parceiras brasileiras, conforme acha-se discriminado nos detalhamentos anuais.

Em nota, registrava-se que a contratação de consultores externos se restringiria a situações específicas, nas quais a Setec e a ACCC não dispusessem da expertise necessária: “*consultant will be hired for specific needs only if SETEC and ACCC cannot provide the expertise*” Projeto Mulheres Mil ACCC/SETEC-MEC (Brasil, 2005, p. 55).

Destarte, informam que “[...] *Assistance allowances for disadvantaged women participants in training to be used for local transportation and childcare during the training session and Other cost to be determined and approved by ACCC*¹³⁷. Isto é, no orçamento do projeto foi planejado a concessão de auxílio financeiro às mulheres em situação de vulnerabilidade social que participarem das atividades formativas, destinado a cobrir despesas com transporte local e cuidados infantis durante o período de capacitação, bem como outros custos que venham a ser definidos e aprovados pela ACCC. A Figura 28, expõe o orçamento global do projeto piloto que inclui portes nacionais e canadenses.

A Figura 29 detalha o orçamento geral do projeto. O seu detalhamento comprova a cooperação bilateral Brasil-Canadá e revela que o maior volume dos recursos aportados foi realizado pelo Brasil. Dos US\$ 6,65 milhões previstos para os quatro anos, aproximadamente 61% (US\$ 4,05 milhões) foram desembolsados pelo Brasil, *versus* 32% (US\$ 2,14 milhões) oriundos da agência canadense CIDA e apenas 7% (US\$ 450 mil) pelos parceiros institucionais canadenses. Essa desproporção revela que, na prática, o peso financeiro do projeto recaiu majoritariamente sobre o Estado brasileiro, enquanto o Canadá concentrou sua participação na oferta de expertise técnica e consultorias.

¹³⁷ Tradução: Subsídios de assistência destinados a mulheres participantes em situação de vulnerabilidade, para utilização com transporte local e cuidados com crianças durante o período de formação, bem como outros custos a serem definidos e aprovados pela ACCC.

Figura 29 – Orçamento geral do Projeto Piloto Mulheres Mil

12. ORÇAMENTO				
12.1 Resumo e Explicação do Orçamento				
Project Budget and Forecast Disbursements of CIDA Funds				YEAR: Total
Project Summary per year				
	Total Project Budget	Canadian Partners	Brazilian Partners	CIDA
year 1	\$ 1,900,468	\$ 123,964	\$ 1,185,829	\$ 590,654
year 2	\$ 1,929,218	\$ 131,712	\$ 1,137,535	\$ 659,971
year 3	\$ 1,492,048	\$ 115,248	\$ 883,160	\$ 493,640
year 4	\$ 1,331,996	\$ 79,688	\$ 850,866	\$ 401,442
total	\$ 6,653,730	\$ 450,632	\$ 4,057,390	\$ 2,145,707

Fonte: Brasil (2005, p. 55).

A divisão do orçamento anual, exibido pela Tabela de 5 – elaboração própria a partir das informações que constam em Projeto Mulheres Mil ACCC/ SETEC-MEC Brasil. (2005, p. 55) –, permite inferir de forma objetiva que o Brasil arcou com cerca de 61% do orçamento total, em seguida os atores canadenses: a CIDA entrou com aproximadamente 32% e os parceiros canadenses – ACCC – complementaram com a quantia de 7% do total.

Tabela 5 – Resumo por Ano do Projeto Mulheres Mil

Ano	Orçamento total US\$	Parceiros canadenses US\$	Parceiros brasileiros US\$	CIDA US\$
Ano one (1)	1.900.468	123.984	1.185.829	590.654
Ano two (2)	1.929.218	131.712	1.185.829	659.971
Ano tree (3)	1.492.048	115.248	883.160	493.640
Ano four (4)	1.331.996	79.688	850.866	401.442
Total geral	6.653.730	450.632	4.057.390	2.145.707
Dados percentuais	100%	7%	61%	32%

Fonte: Autoria própria.

Tal configuração expressa uma contradição típica das cooperações internacionais em educação, conforme assinala Ball (2022), ainda que se apresentem como parcerias para o fortalecimento institucional e a troca de experiências, os países do Sul global acabam assumindo a maior parte do ônus financeiro. Assim, mais do que uma relação horizontal, o

que se observa é a reafirmação de um modelo de cooperação assimétrico, no qual o Brasil assume o financiamento estrutural, ao passo que os organismos internacionais e os parceiros estrangeiros se colocam como orientadores das diretrizes pedagógicas e técnicas.

Esse arranjo reforça a dependência epistemológica e institucional, ao privilegiar referenciais externos na definição de políticas educacionais. Desse modo, limita-se a autonomia nacional na formulação de estratégias alinhadas às especificidades sociais, econômicas e culturais do contexto brasileiro. O orçamento do projeto-piloto segue detalhado nas Figuras 30, 31, 32 e 33.

Figura 30 – Ano 01 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil¹³⁸

Project Budget and Forecast Disbursements of CIDA Funds					YEAR: one		
Line Item Breakdown		DETAILS			Canadian Partners	Brazilian Partners	CIDA
	Quantity	Cost in \$ / quantity	Total Project Budget				
Canadian Partners Salaries (Note 1)		Days	Daily rate				
Canadian Director ACCC	38	\$ 570	\$ 21,660	\$ 6,840		\$ 14,820	
Canadian Project Coordinator ACCC	125	\$ 300	\$ 47,500	\$ 13,300		\$ 34,200	
Canadian Colleges Project Coordinators	38	\$ 500	\$ 19,000	\$ 6,000		\$ 13,000	
Canadian Technical Staff ACCC	125	\$ 500	\$ 62,500	\$ 22,500		\$ 40,000	
Canadian Colleges Technical Staff	125	\$ 410	\$ 51,200	\$ 18,400		\$ 22,600	
Canadian Support Staff ACCC	125	\$ 240	\$ 30,000	\$ 9,400		\$ 21,600	
Canadian College Support Staff	110	\$ 190	\$ 20,900	\$ 6,600		\$ 14,250	
	Subtotal:		\$ 231,150	\$ 75,300	\$ -	\$ 155,850	
Brazilian Partners Salaries							
Brazilian Project Coordinator SETEC	100	\$ 250	\$ 25,500	\$ -	\$ 25,000	\$ -	
Brazilian CEFET Project Coordinators (13 over *90 days)	1040	\$ 150	\$ 124,800	\$ -	\$ 124,000	\$ -	
Brazilian Technical Staff SETEC (2 persons)	200	\$ 150	\$ 30,000	\$ -	\$ 30,000	\$ -	
Brazilian CEFET Technical Staff (13 staff * 110 days)	1430	\$ 90	\$ 128,700	\$ -	\$ 128,700	\$ -	
Brazilian Support Staff SETEC (3 staffs * 100 days)	200	\$ 55	\$ 11,000	\$ -	\$ 11,000	\$ -	
Brazilian CEFET Support Staff (26 staffs * 50 days)	1300	\$ 45	\$ 58,500	\$ -	\$ 50,000	\$ -	
Adm. CEFET (DG)	13		\$ 41,450		\$ 41,450		
Professors CEFET	30		\$ 120,450		\$ 120,260		
	Subtotal:		\$ 537,710	\$ -	\$ 532,710	\$ -	
Canadian Outside Consultants Fees (Note 7)							
Mid Project Formative Evaluation	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	
Special Consultants	100	\$ 300	\$ 54,000		\$ 30,000		
Special Consultants	49	\$ 500	\$ 24,000	\$ 5,000		\$ 19,000	
	Subtotal:		\$ 54,000	\$ 5,000	\$ 30,000	\$ 19,000	
Direct Expenses in Canada		trips					
Airfares Canada to Brazil	9	\$ 2,500	\$ 25,000	\$ -	\$ -	\$ 20,000	
Airfares within Canada	35	\$ 500	\$ 17,800		\$ -	\$ 17,300	
Per diems in Canada (hotel/meals based on 14 days)	34	\$ 2,660	\$ 63,840		\$ -	\$ 63,840	
	Subtotal:		\$ 101,340	\$ -	\$ -	\$ 101,340	
Direct Expenses in Brazil							
Airfares Brazil to Canada	19	\$ 2,500	\$ 47,500	\$ -	\$ -	\$ 47,500	
Airfares within Brazil	55	\$ 400	\$ 26,800	\$ -	\$ 16,000	\$ 16,000	
Per diems in Brazil (hotel/meals based on 14 days)	6	\$ 2,240	\$ 17,520	\$ -	\$ 2,240	\$ 15,560	
	Subtotal:		\$ 91,420	\$ -	\$ 18,240	\$ 73,180	
Other Direct Project Expenses							
Training expense for women (Note 3)	13	\$ -	\$ 114,000	\$ 14,000	\$ 50,000	\$ 50,000	
Translation	19	\$ -	\$ 96,000	\$ 12,000	\$ 40,000	\$ 50,000	
Communications / Web based information system	13	\$ -	\$ 96,000	\$ 4,400	\$ 13,800	\$ 43,000	
Material & Equipment CEFET	13		\$ 159,222		\$ 159,222		
Training Materials			\$ 100,000		\$ 50,000.00	\$ 50,000	
Infrastructure	4		\$ 150,000		\$ 150,000		
	Subtotal:		\$ 273,228	\$ 38,400	\$ 176,820	\$ 178,000	
Overhead 12 % over total			\$ 203,622	\$ 13,284	\$ 127,033	\$ 63,284	
	Subtotal:		\$ 203,622	\$ 13,284	\$ 127,033	\$ 63,284	
	TOTAL :		\$ 1,900,066	\$ 123,884	\$ 1,185,975	\$ 594,654	

Fonte: Brasil (2007, p. 56).

¹³⁸ A tradução das Figuras encontram-se nos apêndices a partir da página 303.

Figura 31 – Ano 02 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil

Project Budget and Forecast Disbursements of CIDA Funds							YEAR: two
Line Item Breakdown		DETAILS			Canadian Partners	Brazilian Partners	CIDA
	Quantity	Cost in \$ / quantity	Total Project Budget				
Canadian Partners Salaries (Note 1)		Days	Daily rate				
Canadian Director ACCC	27	\$ 570	\$ 15,300	\$ 5,700			\$ 9,600
Canadian Project Coordinator ACCC	125	\$ 380	\$ 47,500	\$ 13,300			\$ 34,200
Canadian Collegian Project Coordinator	27	\$ 500	\$ 13,500	\$ 5,000			\$ 8,000
Canadian Technical Staff ACCC	125	\$ 500	\$ 62,500	\$ 22,500			\$ 40,000
Canadian Colleges Technical Staff	135	\$ 410	\$ 55,350	\$ 18,400			\$ 36,950
Canadian Support Staff ACCC	125	\$ 240	\$ 30,000	\$ 0,400			\$ 29,600
Canadian College Support Staff	115	\$ 150	\$ 17,250	\$ 7,300			\$ 9,950
	Subtotal:		\$ 230,700	\$ 73,200	\$ -		\$ 157,500
Brazilian Partners Salaries							
Brazilian Project Coordinator SETEC	20	\$ 250	\$ 5,000	\$ -	\$ 5,000	\$ -	\$ -
Brazilian CEFET Project Coordinators (13 coord * 50 days)	750	\$ 120	\$ 90,000	\$ -	\$ 30,000	\$ -	\$ -
Brazilian Technical Staff SETEC (2 persons * 150 days)	200	\$ 150	\$ 30,000	\$ -	\$ 30,000	\$ -	\$ -
Brazilian CEFET Technical Staff (13 staff * 50 days)	650	\$ 90	\$ 58,500	\$ -	\$ 66,500	\$ -	\$ -
Brazilian Support Staff SETEC (13 staffs * 100 days)	200	\$ 25	\$ 5,000	\$ -	\$ 11,000	\$ -	\$ -
Brazilian CEFET Support Staff (25 staffs * 50 days)	1300	\$ 45	\$ 58,500	\$ -	\$ 69,500	\$ -	\$ -
Adm. CEFET (CC)	15		\$ 41,750		\$ 41,750		
Professors CEFET	26		\$ 121,264		\$ 121,264		
	Subtotal:		\$ 419,614	\$ -	\$ 419,614	\$ -	\$ -
Canadian Outside Consultants Fees (Note 2)							
Mid Project Formative Evaluation			\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Special Consultants	100	\$ 300	\$ 30,000	\$ -	\$ 30,000	\$ -	\$ -
Special Consultants	48	\$ 500	\$ 24,000	\$ 5,000	\$ -	\$ -	\$ 19,000
	Subtotal:		\$ 54,000	\$ 5,000	\$ 30,000	\$ -	\$ 19,000
Direct Expenses in Canada							
Airfares Canada to Brazil	9	\$ 2,500	\$ 22,500	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 22,500
Airfares within Canada	27	\$ 500	\$ 13,500	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 13,500
Per diems in Canada (hotel/meals based on 14 days)	30	\$ 2,880	\$ 86,400	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 86,400
	Subtotal:		\$ 122,400	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 122,400
Direct Expenses in Brazil							
Airfares Brazil to Canada	15	\$ 2,500	\$ 37,500	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 37,500
Airfares within Brazil	10	\$ 400	\$ 4,000	\$ -	\$ 12,200	\$ -	\$ 8,200
Per diems in Brazil (hotel/meals based on 14 days)	11	\$ 2,240	\$ 24,640	\$ -	\$ 4,480	\$ -	\$ 20,160
	Subtotal:		\$ 66,140	\$ -	\$ 16,680	\$ -	\$ 50,460
Other Direct Project Expenses							
Training expenses for women (Note 3)	13	\$ -	\$ 224,000	\$ 20,000	\$ 110,000	\$ -	\$ 94,000
Translation	13	\$ -	\$ 94,000	\$ 10,000	\$ 40,000	\$ -	\$ 44,000
Communications / Web based information system	13	\$ -	\$ 37,400	\$ 5,400	\$ 3,900	\$ -	\$ 28,100
Materials & Equipment CEFET	13		\$ 159,226		\$ 159,226		\$ -
Training materials			\$ 162,494		\$ 62,494		\$ 100,000
Infrastructure	4		\$ 163,047		\$ 163,042		\$ 5,005
	Subtotal:	13	\$ -	\$ 846,162	\$ 39,400	\$ 546,362	\$ 254,400
Overhead 12 % over total			\$ 296,702	\$ 14,112	\$ 121,079	\$ -	\$ 261,511
	Subtotal:		\$ 296,702	\$ 14,112	\$ 121,079	\$ -	\$ 261,511
	TOTAL:		\$ 1,929,218	\$ 131,712	\$ 1,137,535	\$ -	\$ 659,971

Fonte: Brasil (2007, p. 57).

Figura 32 – Ano 03 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil

Project Budget and Forecast Disbursements of CIDA Funds						YEAR: three	
Line Item Breakdown		DETAILS			Canadian Partners	Brazilian Partners	CIDA
	Quantity	Cost in \$ / quantity	Total Project Budget				
Canadian Partners Salaries (Note 1)		Days	Daily rate				
Canadian Director ACCC	17	\$ 570	\$ 9,690	\$ 5,130			\$ 4,560
Canadian Project Coordinator ACCC	85	\$ 500	\$ 37,300	13,300			\$ 13,000
Canadian Colleges Project Coordinators	17	\$ 500	\$ 8,500	4,500			\$ 4,000
Canadian Technical Staff ACCC	125	\$ 500	\$ 62,500	17,500			\$ 45,000
Canadian Colleges Technical Staff	135	\$ 470	\$ 63,150	18,500			\$ 45,000
Canadian Support Staff ACCC	65	\$ 250	\$ 20,400	7,300			\$ 13,200
Canadian College Support Staff	110	\$ 100	\$ 20,500	7,200			\$ 14,250
	Subtotal:		\$ 199,950	\$ 63,500	\$ -		\$ 136,450
Brazilian Partners Salaries		Days	Daily rate				
Brazilian Project Coordinator SETEC	10	\$ 250	\$ 2,500	\$ -	\$ 2,500	\$ -	\$ -
Brazilian CEFET Project Coordinators (13 coor '95 days)	1105	\$ 120	\$ 132,600	\$ -	\$ 132,000	\$ -	\$ -
Brazilian Technical Staff SETEC (2 persons)	120	\$ 150	\$ 18,000	\$ -	\$ 15,000	\$ -	\$ -
Brazilian CEFET Technical Staff (13 staff * 50 days)	650	\$ 90	\$ 58,500	\$ -	\$ 58,500	\$ -	\$ -
Brazilian Support Staff SETEC (2 staffs * 100 days)	200	\$ 25	\$ 11,500	\$ -	\$ 11,000	\$ -	\$ -
Brazilian CEFET Support Staff (30 staffs * 50 days)	1300	\$ 45	\$ 58,500	\$ -	\$ 58,500	\$ -	\$ -
Adra. CEFET (DG)	13		\$ 42,570		\$ 47,000		
Professores dos CEFETs	20		\$ 122,500		\$ 122,500		
	Subtotal:		\$ 445,670	\$ -	\$ 445,670	\$ -	\$ -
Canadian Outside Consultants Fees (Note 2)		Days	Daily rate				
Mid Project Formative Evaluation	1	\$ 40,000	\$ 40,000	\$ -	\$ -	\$ 40,000	
Special Consultants	100	\$ 300	\$ 30,000	\$ -	\$ 30,000	\$ -	\$ -
Special Consultants	4	\$ 500	\$ 2,000	\$ -	\$ -	\$ 2,000	
	Subtotal:		\$ 72,000	\$ -	\$ 30,000	\$ -	\$ 42,000
Direct Expenses in Canada		Days	Daily rate				
Airfares Cunada to Brazil	6	\$ 2,500	\$ 20,000	\$ -	\$ -	\$ 20,000	
Airfares within Canada	21	\$ 500	\$ 10,500	\$ -	\$ -	\$ 10,500	
Per diems in Canada (hotel/meals based on 14 days))	7	\$ 2,240	\$ 19,620	\$ -	\$ -	\$ 10,500	
	Subtotal:		\$ 49,120	\$ -	\$ -	\$ 49,120	
Direct Expenses in Brazil		Days	Daily rate				
Airfares Brazil to Canada	6	\$ 2,500	\$ 12,500	\$ -	\$ -	\$ 10,500	
Airfares within Brazil	62	\$ 400	\$ 24,800	\$ -	\$ 14,800	\$ 15,000	
Per diems in Brazil (hotel/meals based on 14 days)	9	\$ 2,240	\$ 17,920	\$ -	\$ 2,240	\$ 15,680	
	Subtotal:		\$ 59,270	\$ -	\$ 17,840	\$ 38,180	
Other Direct Project Expenses							
Training expenses for women (Note 3)	19	\$ -	\$ 160,000	\$ 20,000	\$ 75,000	\$ 70,000	
Translation	19	\$ -	\$ 180,000	\$ 10,000	\$ 40,000	\$ 50,000	
Communications / Web based information system	19	\$ -	\$ 20,000	\$ 9,400	\$ 13,600	\$ 5,000	
Matering materials			\$ 50,000			\$ 50,000	
Materials & Equipment CEFETs			\$ 159,226		\$ 169,226		
	Subtotal:	\$ -	\$ 510,226	\$ 39,400	\$ 299,876	\$ 473,000	
Overhead 12 % over total			\$ 54,862	\$ 12,348	\$ 64,624	\$ 52,860	
	Subtotal:		\$ 159,062	\$ 12,348	\$ 94,674	\$ 52,000	
	TOTAL :		\$ 1,492,048	\$ 115,248	\$ 883,160	\$ 493,640	

Fonte: Brasil (2007, p. 58).

Figura 33 – Ano 04 Detalhamento orçamentário do Projeto Mulheres Mil

Project Budget and Forecast Disbursements of CIDA Funds					YEAR: four	
Line Item Breakdown	DETAILS			Canadian Partners	Brazilian Partners	CIDA
	Quantity	Cost in \$ / quantity	Total Project Budget			
Canadian Partners Salaries (Note 1)						
Canadian Director ACCC	26	\$ 570	\$ 14,820	\$ 3,990		\$ 10,830
Canadian Project Coordinator ACCC	100	\$ 380	\$ 38,000	\$ 11,400		\$ 26,600
Canadian Colleges Project Coordinators	27	\$ 500	\$ 13,500	\$ 4,000		\$ 9,500
Canadian Technical Staff ACCC	135	\$ 500	\$ 67,500	\$ 17,500		\$ 50,000
Canadian Colleges Technical Staff	125	\$ 410	\$ 51,250	\$ 10,250		\$ 41,000
Canadian Support Staff ACCC	100	\$ 240	\$ 21,000	\$ 8,000		\$ 18,000
Canadian College Support Staff	115	\$ 150	\$ 21,850	\$ 7,500		\$ 14,250
Subtotal:			\$ 216,350	\$ 56,750	\$ -	\$ 159,350
Brazilian Partners Salaries						
Brazilian Project Coordinator SETEC	20	\$ 250	\$ 5,000	\$ -	\$ 5,000	\$ -
Brazilian CEFET Project Coordinators (13 coo* 85 days)	1105	\$ 120	\$ 132,000	\$ -	\$ 132,600	\$ -
Brazilian Technical Staff SETEC (2 persons)	150	\$ 150	\$ 22,500	\$ -	\$ 22,500	\$ -
Brazilian CEFET Technical Staff (13 staff * 55 days)	650	\$ 50	\$ 55,500	\$ -	\$ 58,500	\$ -
Brazilian Support Staff SETEC (13 staff* * 75 days)	150	\$ 55	\$ 8,250	\$ -	\$ 8,250	\$ -
Brazilian CEFET Support Staff (26 staffs * 50 days)	1300	\$ 45	\$ 58,200	\$ -	\$ 58,500	\$ -
Adm. CEFET (DG)	13		\$ 58,507		\$ 42,407	
Professors dos CEFETs	26		\$ 123,798		\$ 123,786	
Subtotal:			\$ 451,555	\$ -	\$ 451,325	\$ -
Canadian Outside Consultants Fees (Note 2)						
Mid Project Formative Evaluation	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Special Consultants	45	\$ 300	\$ 13,500		\$ 13,500	
Special Consultants	0	\$ 500	\$ -			
Subtotal:			\$ 13,500	\$ -	\$ 13,500	\$ -
Direct Expenses in Canada						
Airfares Canada to Brazil	8	\$ 2,500	\$ 22,500	\$ -	\$ -	\$ 22,500
Airfares within Canada	12	\$ 500	\$ 6,900		\$ -	\$ 5,200
Per diems in Canada (hotel/meals based on 14 days)	2	\$ 2,660	\$ 5,320		\$ -	\$ 5,320
Subtotal:			\$ 34,320	\$ -	\$ -	\$ 34,320
Direct Expenses in Brazil						
Airfares Brazil to Canada	2	\$ 2,500	\$ 5,000	\$ -	\$ -	\$ 6,000
Airfares within Brazil	122	\$ 400	\$ 48,000	\$ -	\$ 35,200	\$ 13,600
Per diems in Brazil (hotel/meals based on 14 days)	11	\$ 2,240	\$ 24,640	\$ -	\$ 4,480	\$ 20,160
Subtotal:			\$ 78,440	\$ -	\$ 39,680	\$ 38,760
Other Direct Project Expenses						
Training expenses for women (Note 3)	19	\$ -	\$ 124,141	\$ 10,000	\$ 44,141	\$ 70,000
Translation	19	\$ -	\$ 84,000	\$ -	\$ 45,000	\$ 36,000
Communications	19	\$ -	\$ 28,000	\$ 4,400	\$ 3,800	\$ 20,000
Materials & Equipment CEFETs	13		\$ 159,226		\$ 159,226	
Subtotal:			\$ 395,567	\$ 14,400	\$ 254,967	\$ 126,000
Overhead 12 % over total						
Subtotal:			\$ 142,711	\$ 8,538	\$ 91,164	\$ 43,012
TOTAL:			\$ 1,331,996	\$ 79,688	\$ 850,006	\$ 401,442

Fonte: Brasil (2007, p. 59).

As Figuras 30 a 33 expõem como os valores foram planejados para serem administrados em razão dos custos do projeto piloto. Dessa forma, verifica-se que as principais rubricas previstas foram o: Salários de profissionais brasileiros; Salários de profissionais canadenses; Consultores canadenses; Apoio às mulheres em treinamento; Materiais e infraestrutura (Brasil); Custos indiretos (*overhead*) que se destinaram a previsão de despesas administrativas do projeto.

Ao observar com mais profundidade esse arranjo, reforça-se que o discurso da cooperação internacional, ainda que mobilize termos como ‘parceria’ e ‘intercâmbio’ – muitas vezes resulta em uma inclusão subordinada ao capital e aos interesses globais, nos termos de Ianni (1992; 1996): o Brasil financiou a maior parte, enquanto o Canadá manteve a função de indutor e orientador das diretrizes técnicas e pedagógicas. Os resultados produzidos no projeto-piloto conduziram à formulação da política em nível nacional, inserindo-a no âmbito da EPT coordenada pela Setec.

Na área de formação inicial e continuada, o Projeto denominado Mulheres Mil tem dado excelente contribuição na tentativa de reduzir as desigualdades regionais. Os Institutos Federais do Norte e Nordeste do País atuam nesse projeto, que oferece formação profissional a cerca de 1.400 mulheres desfavorecidas nessas regiões. A capacitação e qualificação profissional reconhece saberes previamente constituídos e visa criar as condições para que elas melhorem seu potencial produtivo e suas condições de vida (Brasil, 2010, p. 25)

O excerto descrito se encontra no Relatório de Gestão do MEC (2010), apresenta o PMM como uma política inovadora que resultou e resulta resultados positivos. Enfatiza a atuação prioritária nas regiões Norte e Nordeste, historicamente mais marcadas por desigualdades socioeconômicas. Nesse sentido, o projeto é apresentado como estratégia para interiorizar políticas de formação e atender populações mais vulneráveis.

A Portaria MEC n.º 1.015/2011 (Brasil, 2011b), marco do processo de nacionalização do PMM, lhe definiu como uma ação de formação profissional articulada à elevação de escolaridade como estratégia de inclusão de mulheres em situação de vulnerabilidade. Embora concebido como ação de alcance nacional e inserido no Plano Brasil Sem Miséria, seu financiamento foi definido de forma híbrida: por um lado, com despesas cobertas pelo orçamento do MEC, por outro, com a possibilidade de execução por entidades privadas do Sistema S e organizações sem fins lucrativos, utilizando recursos próprios ou pactuados em convênios.

Art. 8º Correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação as despesas para a execução dos encargos no Programa Mulheres Mil, nos casos do § 1º do art. 3º.

Parágrafo único. Na hipótese do § 2º do art. 3º, as despesas do Programa Mulheres Mil correrão à conta das dotações orçamentárias próprias da instituição ofertante, órgãos ou entidades parceiros na medida dos encargos assumidos, ou conforme pactuado no ato que formalizar a parceria (Brasil, 2011b, p. 2).

Esse arranjo reafirma a centralidade do Estado no custeio do PMM, uma vez que sua execução depende de recursos públicos federais. Contudo, a ausência de rubrica¹³⁹ orçamentária própria e permanente evidencia sua condição de financiamento contingente, subordinado às prioridades e orientações políticas de cada governo. Tal característica fragiliza

¹³⁹ No âmbito da administração pública brasileira, a rubrica orçamentária corresponde à classificação específica de despesa prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), vinculada a determinado programa, ação ou unidade executora, que autoriza e delimita a aplicação de recursos públicos. A existência de rubrica própria expressa não apenas previsão técnica, mas prioridade política no interior da disputa pelo fundo público. Conforme analisa Oliveira (1998), o orçamento é espaço de materialização das correlações de força que atravessam o Estado, revelando quais projetos societários recebem sustentação financeira. Na mesma direção, Behring e Boschetti (2011) destacam que o fundo público constitui arena estratégica de disputa entre capital e trabalho, sendo apropriado de modo diferenciado conforme a hegemonia em curso. Assim, a ausência de rubrica específica tende a fragilizar a institucionalidade de uma política, submetendo-a a contingenciamentos e à lógica conjuntural dos governos, enquanto sua previsão formal indica maior grau de sedimentação no interior do aparelho estatal.

sua estabilidade institucional e o mantém à mercê de reconfigurações conjunturais. Simultaneamente, a previsão de parcerias público-privadas revela sua inserção em uma lógica de diversificação da oferta educacional, articulada a estratégias focalizadas de combate à pobreza, nas quais a ampliação do acesso se dá sem necessariamente consolidar bases estruturantes de financiamento estatal contínuo.

Nos Relatórios de Gestão da Setec/MEC, para os anos 2010 e 2011 encontram-se dados mencionando ações atinentes ao PMM. São informações sobre recursos para a realização de ações formativas de profissionais, como etapas à preparação da sua implementação em nível nacional. Os achados se relacionam com despesas à realização do Encontro do Projeto Mulheres Mil 2010; ao recebimento da Medalha Nilo Peçanha (2010); e, aos pagamentos de serviços de licenças para produção e utilização de material imagético e audiovisual (filme).

Após a emissão da Portaria n.º 1.015/2011 (Brasil, 2011b), a efetivação das ações em nível nacional ocorreu por meio de Chamadas Públicas: (a) Chamada Pública¹⁴⁰ MEC/Setec – CHP 01/2011; (b) e Chamada Pública MEC/Setec – CHP 001/2012 – Programa Mulheres Mil – Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável – esses documentos se constituíram em referência para apresentação e seleção de projetos.

As Chamadas Públicas MEC/Setec n.º 01/2011 e n.º 01/2012 tiveram seus recursos alocados no Orçamento Geral da União, no âmbito do MEC, sob o Programa de Trabalho 12.363.1062.6380.0001. Esse código refere-se à Ação Orçamentária 6380 – Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional, vinculada ao Programa 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica (Pro-EPT), na Função 12 (Educação) e Subfunção 363 (Educação Profissional).

Essas Chamadas foram lançadas com o objetivo de implantar novos Núcleos do PMM em todos os estados da federação, fortalecendo a política de expansão e democratização do acesso à formação profissional. Estabeleceu-se como meta a oferta de 20.200 novas

¹⁴⁰ Conforme encontra-se no site do Diário Oficial da União (DOU), no âmbito Administração Pública, as Chamadas Públicas configuram-se como instrumentos administrativos voltados à seleção transparente de instituições, projetos ou entidades para execução de ações de interesse público, sobretudo quando se trata de iniciativas de fomento. Diferenciam-se das clássicas licitações, pois não têm como objetivo principal a aquisição de bens ou serviços para a Administração, mas sim a celebração de parcerias ou a transferência de recursos financeiros destinados à consecução de políticas públicas sociais. No campo da educação profissional, a utilização dos chamamentos públicos pelo Ministério da Educação – em especial por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) – tem possibilitado a expansão de ofertas formativas via parcerias com Institutos Federais, redes estaduais e do distrito Federal até organizações do Sistema S e entidades privadas sem fins lucrativos; como uma ação que reforça o papel do fundo público como mecanismo indutor de políticas. Tal procedimento se ancora no princípio da publicidade e isonomia, contribuindo para que a escolha dos executores ocorra de forma objetiva e transparente. Os instrumentos de fomento, como as chamadas públicas, representam uma das formas pelas quais o Estado brasileiro viabiliza a política pública.

matrículas em cursos de qualificação profissional e/ou FIC, distribuídas pelo território nacional.

A diferença no conteúdo das Chamadas Públicas estava na totalidade de atendimento. A CHP MEC/Setec n.º 01/2011 (MEC; Setec, 2011) previa um atendimento total de 10.000 (dez) mil novas matrículas de mulheres em situação de baixa renda e vulnerabilidade social, através da oferta de cursos de qualificação profissional e ou FIC; e a CHP MEC/Setec n.º 01/2012, o total de 10.200 (dez mil e duzentas) novas matrículas de mulheres de baixa renda e vulneráveis socialmente, em cursos similar a CHP MEC/Setec 01/2011.

Para atender ao objetivo geral, os documentos traziam em seus objetivos específicos, que também eram semelhantes. Citamos a CHP n.º 01/2011 (MEC; Setec, 2011):

1. Ampliar o número de Institutos Federais integrantes do Programa Mulheres Mil. 2. Capacitar servidores dos Institutos Federais na utilização da metodologia Mulheres Mil – Sistema de Acesso, Permanência e Êxito. 3. Incluir mulheres desfavorecidas no Programa Mulheres Mil a partir do segundo semestre de 2011.

A distinção estava no acréscimo na CHP MEC/Setec n.º 01/2012 (MEC; Setec, 2012, p. 04) (2012) , do seguinte objetivo específico: “Sistematizar e incorporar as novas experiências advindas das realidades locais para aprimorar e validar a Metodologia Mulheres Mil - Sistema de Acesso, Permanência Êxito”.

Como estratégias no alcance dos objetivos a adesão se dava por instituição, considerando os novos *campi* dos Institutos Federais, exceto, aqueles *campi* que já haviam participado do projeto experimental no domínio da cooperação bilateral Brasil-Canadá.

As Chamadas Públicas MEC/Setec n.º 011/2011 e n.º 011/2012 estabeleceram as diretrizes para seleção e alocação de projetos Pronatec nos Institutos Federais, distribuídos nacionalmente. Nesses editais, a divisão regional priorizou a Região Nordeste (32 projetos), seguido da Região Sudeste (20), As Regiões Norte e Sul (18 cada) e a Região Centro-Oeste (12), refletindo estratégias de interiorização da EPT em regiões de maior vulnerabilidades.

A distribuição de projetos do PMM por Institutos Federais (IF), conforme o Quadro 10, foi proporcional ao número de *campi* de cada instituição.

Quadro 10 - Quantitativo de projetos por IF

DISTRIBUIÇÃO DE NÚMERO DE UNIDADES POR IFS	
CARACTERIZAÇÃO DOS IFS	PROJETOS POSSÍVEIS
IFS com 16 a 25 Unidades/ <i>Campi</i>	05
IFS com 10 a 15 Unidades / <i>Campi</i>	04
IFS com 07 a 09 Unidades/ <i>Campi</i>	03
IFS com até 06 Unidades/ <i>Campi</i>	02

Fonte: Autoria Própria (2025).

Acrescenta-se aos critérios mencionados e informados no Quadro 10, que os projetos também seriam pontuados, de forma diferenciada, quando localizados em municípios integrantes dos Territórios de Cidadania¹⁴¹ e indicasse a existência de infraestrutura (espaço) para organizar o Escritório de Acesso¹⁴².

As Chamadas Públicas MEC/Setec n.º 01/2011 (Brasil, 2011f) e n.º 01/2012 (Brasil, 2012), indicavam que os IF contemplados, receberiam, por projeto/por campus, um total limitado a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), após correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15 (IPCA) do IBGE/1980 (Brasil, 2026), como ocorre ao IPCA/IBGE-02/2026, este valor corresponde a R\$ 249.289,16 (duzentos e quarenta e nove mil, duzentos e oitenta e nove reais e dezesseis centavos) para o ano de 2011. Para o ano de 2012, o valor é de R\$ 233.063,07 (Duzentos e trinta e três mil, sessenta e três reais e sete centavos). Dessa forma, foram disponibilizados na Chamada Pública n.º 01/2011 um total de R\$) R\$24.928.916,00 (vinte e quatro milhões, novecentos e vinte e oito mil, novecentos e

¹⁴¹ O Programa Territórios da Cidadania foi lançado em 25 de fevereiro de 2008, no segundo governo Lula, com foco no desenvolvimento regional e inclusão social em áreas de maior vulnerabilidade. Foi uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), articulada à Casa Civil, com participação de vários ministérios. Seu funcionamento se deu por meio de decretos, portarias e planos de ação interministeriais. Ele se estruturava em torno de três eixos principais: (1) Territorialidade - A ideia era trabalhar com recortes territoriais que expressassem desigualdades estruturais e necessidades locais; (2) Integração de políticas públicas – estava ligado ao Plano Brasil sem Miséria e com o Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável, dessa forma, reunia ações de diversos ministérios (saúde, educação, agricultura, trabalho, assistência social etc.), buscando superar a fragmentação das políticas. (3) Prioridade para populações vulneráveis – centrava-se no atendimento das famílias de baixa renda, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais (Brasil, 2008c).

¹⁴² O Escritório de Acesso é um elemento da metodologia específica do programa. Ele constitui-se como espaço institucional de referência para o desenvolvimento de ações voltadas ao acesso, à permanência e ao êxito das mulheres no Programa. Trata-se de um ambiente estruturado para acolher, orientar, encaminhar e acompanhar as participantes que buscam informações sobre o funcionamento do Programa e suas ofertas formativas. Além de reunir a equipe multidisciplinar responsável pela execução, o Escritório desempenha papel estratégico no compartilhamento de informações, na articulação de ações e na promoção de trocas de experiências. Nesse sentido, configura-se como um espaço de construção coletiva, destinado ao fortalecimento de vínculos de confiança e ao estímulo de relações de cooperação entre as mulheres atendidas e a instituição (Brasil, 2011c, p. 7).

dezesseis reais) e, na Chamada Pública 01/2012, um total de R\$\$ 23.772.433,14 (duzentos e trinta e três mil, sessenta e três reais e sete centavos).

Em ambos os documentos (Chamadas Públicas n.º 01/2011 e 01/2012), o repasse dos recursos as instituições se deu por meio de Termo de Cooperação Técnica, em que se apresentou um plano de aplicação e a vinculação das despesas às rubricas orçamentárias elegíveis, dentre as quais: **33390.18** – Auxílio financeiro ao estudante; **33390.30** – Material de consumo; **33390.33** – Passagens e despesas com locomoção; **33390.39** – Serviços de terceiros (pessoa jurídica); **34490.52** – Equipamentos e material permanente.

Para utilização dos recursos repassados aos IF selecionados, recomendavam-se as seguintes providências:

- a) os recursos deverão ser utilizados exclusivamente para a implementação do Programa Mulheres Mil – Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável.
- b) o Instituto Federal selecionado deverá complementar a assistência estudantil às alunas, quando o recurso previsto no presente edital não for suficiente.
- c) os recursos de Assistência Estudantil deverão ser alocados de acordo com o Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil, e de acordo com as decisões do Colégio ou Conselho de dirigentes da Instituição sobre o tema.
- d) a participação de estudantes no desenvolvimento do programa é opcional, apesar de ser fortemente recomendada por esta Secretaria, uma vez que foi observada não somente uma grande melhoria na gestão dos projetos quando os coordenadores possuíam o auxílio de um estudante no desenvolvimento das ações, mas também novas experiências ao acadêmico, propiciando-lhes acesso às metodologias de desenvolvimento de tecnologias sociais. Deverão ser atendidas as prerrogativas do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.
- e) deverão ser encaminhados à Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica/SETEC/MEC relatórios anuais com a descrição dos gastos disponibilizados pela Secretaria, a fim de não prejudicar a continuidade do recebimento de recursos para o Programa.
- f) os recursos da rubrica “equipamentos e material permanente” deverão priorizar a estruturação do Escritório de Acesso nos moldes que serão apresentados nas capacitações dos gestores e equipes multidisciplinares.
- g) os recursos da rubrica “equipamentos e material permanente” poderão ser utilizados ainda para aquisição de equipamentos indispensáveis para a realização das atividades práticas integrantes dos cursos oferecidos pelo programa [...]
- h) recomenda-se a utilização dos recursos de acordo com a tabela apresentada abaixo, excetuando-se casos de necessidades de adaptação às realidades e necessidades locais – Chamada Pública MEC/Setec n.º 01/2011 (Brasil, 2011f, p. 10).

Além das recomendações mencionadas na citação acima, a utilização dos recursos, deveria corresponder a especificações que estavam definidas previamente no referido documento. Evidenciando, portanto, que a aplicação dos recursos estava condicionada ao cumprimento de diretrizes previamente estabelecidas, o que restringia a flexibilidade dos entes executores. De acordo com o exposto no Quadro 11 (elaboração da autora com base no

conteúdo das Chamadas Públicas MEC/Setec n.º 01/2011 e n.º 01/2012 (Brasil, 2011f; 2012), assim se apresentava no documento.

Quadro 11 – Especificação das despesas do PMM (2011-2012), valores de referência Chamada Pública de 2012

Especificação da aplicação dos recursos	Valor em R\$
Compra de uniforme (fardamento)	18.645,05
Auxílio Financeiro às Estudantes do Programa	163.144,15
Compra de material utilizado para execução dos cursos incluindo o kit escolar da estudante	23.306,31
Compra de equipamentos para execução dos cursos e estruturação do escritório de acesso	27.967,57

Fonte: Autoria própria.

Ao relacionar os dados do Quadro 11 com as rubricas orçamentárias definidas nas supracitadas Chamadas Públicas da Setec/MEC, percebe-se que as propostas observam o limite orçamentário previsto por campus que distribui os recursos conforme as rubricas autorizadas. Nesta análise pode-se dizer que os recursos priorizavam o Sistema de Acesso, Permanência e Êxito, metodologia específica do PMM, cobrindo necessidades como transporte, alimentação e cuidados com dependentes, em coerência com o público-alvo do PMM (vulnerabilidade social). Indicava também, a aquisição de materiais para os cursos, fardamento e kit escolar, insumos pedagógicos para a execução das formações e o mínimo de condições didáticas. Estabelecendo a compra de uniforme (fardamento), ação que contribui para identidade visual e segurança (Equipamentos Individuais de segurança – EPI quando aplicável) e equalização de condições entre as participantes. Como também, destinava recursos para aquisição de equipamentos para os cursos e estruturação do Escritório de Acesso, como uma forma de fortalecer a infraestrutura de atendimento e execução, com impacto para além de uma única oferta.

As peças orçamentárias – as Chamadas Públicas MEC/Setec n.º 01/2011 (MEC; Setec, 2011) e n.º 01/2012 (MEC; Setec, 2012), se apresentam coerentes com os objetivos do PMM: destina 70% diretamente às estudantes, favorecendo acesso e permanência dimensão social do programa, enquanto 22% garante a distribuição de uniformes e os materiais de uso pessoal e coletivo, fatores que sustentam a qualidade pedagógica imediata das turmas e 12% consolidam a capacidade institucional, com aquisição de equipamentos e itens para escritório, requisito para atendimento continuado. Essa combinação responde às diretrizes de equidade e ações afirmativas, ao mesmo tempo em que evita dependência exclusiva de custeio, deixando um legado de infraestruturas instituições de formação profissional.

De acordo com os Relatórios de Gestão da Setec/MEC (2012; 2013), os recursos não executados em 2012 foram repactoados¹⁴³, e para o ano de 2013, conforme exposto na Tabela 6, foram destinados, de forma específica para o PMM, o valor original de R\$ 16.614.529,00 (dezesesseis milhões, seiscentos e quatorze mil, quinhentos e vinte e nove reais) que, devidamente corrigidos em fevereiro de 2026, são de R\$ 32.870.926,84 (Trinta e dois milhões, oitocentos e setenta mil, novecentos e vinte e seis reais e oitenta e quatro centavos), com a finalidade de dar continuidade as ofertas dos Núcleos do PMM já implantados – informamos que os valores da Tabela foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15 (IPCA) do IBGE/1980 (Brasil, 2026).

Tabela 06 – Detalhamento Orçamentário do Projeto Mulheres Mil (2013)

Ano	Unidade Orçamentária	Programa	Ação	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago
2013	26000	26101 MEC	2031 EPT	32.870.926,84	21.159.857,80	21.395.912,40

Fonte: Brasil (2026).

Entre os anos de 2011 a 2013, conforme documentos consultados, foram destinados para o funcionamento do Programa um total aproximado de R\$ 36.614,529,00 (trinta e seis milhões, seiscentos e quatorze mil, quinhentos e vinte e nove reais). Embora o montante seja expressivo, deve ser lido à luz da abrangência territorial e da diversidade de ações propostas, revelando a insuficiência relativa para sustentar uma política com perspectiva nacional e voltada a um público marcado por desigualdades históricas de gênero, classe e território.

Todavia, embora inseridos no orçamento federal, os recursos previstos para o programa entre os anos de 2011 a 2013, foram operacionalizados por meio de ações programáticas de fomento, sem a constituição de rubrica específica e permanente para o Programa. Tal configuração reforça o caráter indutor e contingente da política, dependente de decisões governamentais e da disponibilidade orçamentária anual, o que evidencia sua frágil institucionalidade no interior da burocracia estatal e reafirma sua condição de política focalizada, sujeita a descontinuidades e reconfigurações conforme a correlação de forças no âmbito do Estado.

Em 2013, ocorreu a atualização do documento jurídico de criação do Pronatec, através da Lei n.º 12.816/2013. Uma das inovações diz respeito à inclusão, entre os beneficiários

¹⁴³ Repactuação é procedimento - ajuste analítico dos custos contratuais em serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, via planilha de custos atualizada, diferentemente do reajuste por índices inflacionários. Aprofundar na legislação básica e atualizada (Brasil, 2021).

prioritários, do público feminino. Dessa forma o art. 2º da Lei nº 12.513 /2011, recebeu o § 4º com a seguinte redação: “Será estimulada a participação de mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação”.

Esse público corresponde, efetivamente, às beneficiárias do PMM, condição que foi propícia para incluir o PMM no rol dos programas e ações no escopo do Pronatec. Os Institutos Federais até então, eram as instituições dominantes da oferta, a transição da forma de financiamento foi, devidamente, orientada pela Setec/MEC, através do documento – o Ofício Circular n.º 51 /2013/DIR/SETEC/MEC, já explicitado anteriormente, no qual achava-se assinalado quanto ao teor do seu objeto, que o PMM seria executado nos termos do Bolsa-Formação do Pronatec.

Com objetivo de atender à solicitação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) viabilizou a execução do Programa Nacional Mulheres Mil por meio da Bolsa-Formação (Brasil, 2013, p. 1).

O Bolsa-Formação, normatizado na Lei n.º 12.513/2011, art. 3º, dar-se nas modalidades: (a) Bolsa-Formação Estudante; (b) e Bolsa-Formação Trabalhador.

De acordo com artigo 4º, inciso X e § 1º, da supracitada Lei, a modalidade Bolsa-Formação Estudante destina-se

aos beneficiários previstos no art. 2º para cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas concomitante, integrada ou subsequente, e para cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal, nos termos definidos em ato do Ministro de Estado da Educação (Brasil, 2011e).

O Pronatec tem como público prioritário os estudantes do ensino médio da rede pública, incluindo os ingressantes na EJA, os trabalhadores em geral, os beneficiários de programas federais de transferência de renda e egressos do ensino médio público ou bolsistas integrais da rede privada.

Entre os trabalhadores, estão explicitamente contemplados agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores e as mulheres. O Programa também estimula a participação de pessoas com deficiência, assegurando condições de acessibilidade, bem como a inclusão de povos indígenas, comunidades quilombolas e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

A modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, destina-se ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos de FIC a ou qualificação profissional” (Lei n.º. 12.513 /2011, artigo 4º, inciso X § 2º), com carga horária mínima de cento e sessenta horas ou um pouco mais, conforme previsto no art. 5º, § 1º, da Lei n.º 12.513, de 2011, e no Decreto n.º 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004). Os cursos a serem ofertados devem constar no Guia Pronatec (Brasil, 2024b) ou documento orientador equivalente editado pela Setec/MEC e submetido às Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a EPT, incluindo a EJA, em vigor.

A Bolsa Formação é uma ação de execução financeira conduzida pelo Ministério da Educação com a participação ativa de parceiros demandantes e ofertantes de cursos profissionalizantes. A sua operacionalização dar-se através do FNDE e para a sua normatização e funcionamento edita-se portarias e manuais. Ao longo do seu desenvolvimento foram elaborados vários documentos entre os quais destacamos a cartilha intitulada: Pronatec Brasil Sem Miséria Mulheres Mil 2014, para especificar as ações do PMM dentro do escopo do Pronatec.

A Cartilha traz os procedimentos de adesão dos parceiros ofertantes e dos demandantes ao Bolsa-Formação Trabalhador. Esses procedimentos ao longo da oferta entre os anos de 2013 a 2018, foram ajustados e/ou atualizados. No ano de 2017, o governo federal sistematizou o Manual do Bolsa-Formação Trabalhador, que atualmente, se encontra em sua 2ª edição, para toda e qualquer ação que fosse funcionar a partir deste modelo de financiamento.

Em ambos os documentos se apresentam os procedimentos administrativos a serem seguidos pelos ofertantes e demandantes. Para melhor detalhamento sobre estes dois elementos no processo, apresenta-se as especificações no Quadro 12 (elaboração da autora com fundamentação em Brasil (2017).

Quadro 12 – Ofertante e Demandante no Bolsa-Formação Pronatec

	Definição	Função	Tipologia Institucional
OFERTANTE	Instituições responsáveis por executar a formação, ou seja, aquelas que dispõem de estrutura física, corpo docente, cursos e capacidade instalada para ofertar as vagas.	Garantir as condições de realização dos cursos (infraestrutura, professores, materiais didáticos e gestão pedagógica)	Institutos Federais, escolas técnicas estaduais e municipais, universidades públicas, serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT) e instituições privadas credenciadas.
DEMANDANTE	Órgãos e entidades responsáveis por indicar e direcionar a demanda por formação profissional, conforme necessidades de determinados públicos ou setores sociais.	Identificar o perfil do público prioritário (como beneficiários do Bolsa Família, trabalhadores, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência etc.) e pactuar junto ao MEC a necessidade de oferta.	Ministérios (Agricultura, Trabalho, Desenvolvimento Social, Cultura, Turismo, etc.), secretarias estaduais e municipais, e outras instâncias governamentais.

Fonte: Autoria própria.

Para os ofertantes, orienta-se que ministérios, secretarias nacionais ou órgãos da Administração Pública Federal formalizem seu interesse por meio da celebração de Acordo de Cooperação Técnica. Para tanto, devem encaminhar minuta do Acordo previamente analisada pelo órgão jurídico consultivo, acompanhada de nota técnica que justifique a motivação e de um plano de trabalho que subsidie a cooperação entre as partes, contemplando informações como o perfil do público a ser atendido, as modalidades de demanda, os objetivos gerais e específicos, além de um cronograma com metas, fases, indicadores e responsáveis.

A Setec/MEC disponibiliza a minuta e o modelo de plano de trabalho por via eletrônica, mediante solicitação do órgão interessado. Após análise da Consultoria Jurídica do órgão demandante e do MEC, a parceria é referendada pela assinatura dos dirigentes máximos. No caso das secretarias estaduais e distrital de educação, a adesão se dá por meio do envio à Setec/MEC do Termo de Compromisso em Adesão à Bolsa-Formação, assinado pelo secretário e acompanhado do ato de nomeação, além de plano de trabalho com objetivos, perfil do público e ações previstas. Já para secretarias vinculadas ao próprio MEC, a adesão é formalizada diretamente pelo secretário responsável, que assume os compromissos como parceiro demandante. Os documentos atinentes ao Bolsa-Formação é um volume considerado, para detalhamento tomaremos o mais atual, a Portaria MEC n.º 1.042, de 21 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021), referenciada na Portaria MEC n.º 725/2023, da reedição do PMM (Brasil, 2023b).

Os parceiros ofertantes da Bolsa-Formação (Estudante e Trabalhador) são responsáveis por executar as vagas conforme sua capacidade instalada, mediante pactuação, editais ou planos de trabalho aprovados pela Setec/MEC. Integram esse grupo: a RFEPCT, redes estaduais, distrital e municipais, os Serviços Nacionais de Aprendizagem – denominado

de Sistema “S”¹⁴⁴ universidades e fundações públicas, além de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica.

Os parceiros demandantes da estratégia Bolsa-Formação são ministérios e secretarias responsáveis por indicar as necessidades de formação profissional, orientando a oferta de vagas de acordo com demandas sociais e produtivas. Entre eles estão diversos ministérios (Agricultura, Cidades, Defesa, Indústria, Desenvolvimento Social, Integração Nacional, Cultura, Justiça, Meio Ambiente, Trabalho, Turismo, Direitos Humanos, Ciência e Tecnologia), a Secretaria Nacional da Juventude e secretarias estaduais e ou municipais de educação. Novos parceiros podem aderir ao programa a qualquer tempo, conforme a função que exercerão - demandante ou ofertante. Para adesão, cada segmento dos parceiros ofertantes deve observar procedimentos específicos de habilitação junto ao Pronatec, conforme apresentado no Quadro 13 a seguir:

Quadro 13 – Documentos necessários a adesão do Pronatec/Bolsa-Formação

Parceiro Ofertante	Tipo de Documento	Procedimentos e demais documentos complementares
Rede Federal de Educação, Profissional, Científica e Tecnológica	Termo de Cooperação (TC)	Formaliza-se no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC) e resultam na emissão de um Termo de Execução Descentralizada (TED), celebrado anualmente entre as instituições parceiras, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Para firmar essa cooperação, as instituições devem apresentar um projeto básico, contendo a metodologia das atividades propostas, os objetivos específicos, a quantidade de vagas pactuadas, o cronograma de execução, além de demais informações necessárias à implementação das ações.
Demais instituições públicas e serviços nacionais de aprendizagem	Termo de Adesão (TA)	Entre os documentos exigidos para habilitação, incluem-se: cópia do CNPJ da instituição, da portaria de nomeação do dirigente máximo, bem como de seu RG e CPF. Além disso, deve ser apresentado ofício de designação do coordenador-geral responsável pela execução das ações vinculadas à Bolsa-Formação, contendo identificação completa (nome, CPF, e-mail e telefones). Esse coordenador deve, obrigatoriamente, possuir vínculo empregatício com a entidade, acompanhado da cópia do ato formal de sua designação para a função no âmbito institucional.
Universidades e Fundações públicas	Ofício	Para efeito de comprovação, a instituição deve apresentar cópia do seu CNPJ, da portaria de nomeação do dirigente máximo, além do RG e CPF desse representante. Necessário se faz, a emissão de ofício indicando o coordenador-geral responsável pela execução das ações da Bolsa-Formação, contendo informações pessoais como nome completo, CPF, e-mail e telefones de contato. Essa designação deve obrigatoriamente recair sobre servidor ou funcionário com vínculo formal de trabalho com a entidade, acompanhada da cópia do ato que oficializa sua indicação para desempenhar essa função no âmbito institucional.

¹⁴⁴ De acordo com o Manual do Bolsa-Formação, estavam aptos o SENAI, SENAC, SENAR e SENAT (Brasil, 2017, p. 7)

Instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio	Termo de adesão mantenedora	A unidade de ensino deve estar credenciada para ofertar cursos técnicos de nível médio, conforme previsto na Portaria nº 160, de 5 de março de 2013, com as alterações da Portaria nº 701, de 13 de agosto de 2014. Entre a documentação necessária, inclui-se a cópia do CNPJ da instituição, da portaria de nomeação do dirigente máximo, além do RG e do CPF desse representante. Também é obrigatória a apresentação de ofício que designe o coordenador-geral responsável pela execução das ações vinculadas à Bolsa-Formação, contendo informações como nome completo, CPF, e-mail e telefones de contato. Essa função deve ser atribuída, necessariamente, a um profissional com vínculo empregatício com a entidade, acompanhado da cópia do ato que formaliza a sua indicação para o exercício da função no âmbito institucional.
--	------------------------------------	--

Fonte: Brasil (2017).

Considerando os tipos de parceiros ofertantes e os procedimentos elencados no Quadro 13 e a documentação necessária, ainda se torna indispensável, a todas as instituições para se tornar realmente apta a ofertar turmas no âmbito do Pronatec, a realização de uma avaliação prévia da sua capacidade institucional, da infraestrutura disponível e da adequação do corpo técnico e docente.

Em se tratando da estrutura mínima, esta deve contemplar salas de aula adequadas à modalidade dos cursos ofertados, atendendo às exigências de ventilação, iluminação e acessibilidade. Quanto aos profissionais, torna-se imperativo observar as normativas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e portarias do MEC que sempre passam por atualizações, além dos seguintes critérios: o coordenador das ações do Pronatec deve possuir, no mínimo, formação de graduação; os docentes vinculados à Bolsa-Formação devem ter, no mínimo, titulação de nível técnico ou ensino médio acompanhado de experiência profissional de três anos no respectivo eixo tecnológico; e, no mínimo, 80% dos profissionais envolvidos na gestão pedagógica e administrativa devem manter vínculo formal com a instituição. Tais exigências estendem-se também aos polos de apoio presencial e às unidades remotas, quando existentes.

No que diz respeito aos procedimentos de adesão de parceiros demandantes à Bolsa-Formação, verifica-se as exigências aos ministérios, secretarias nacionais ou órgãos da Administração Pública Federal quanto à formalização do seu interesse por meio da celebração de Acordo de Cooperação Técnica (ACT). Para tanto, devem encaminhar minuta do acordo previamente analisada pelo órgão jurídico consultivo, acompanhada de nota técnica que justifique a motivação e de um plano de trabalho que subsidie a cooperação entre as partes, contemplando informações como o perfil do público a ser atendido, as modalidades de

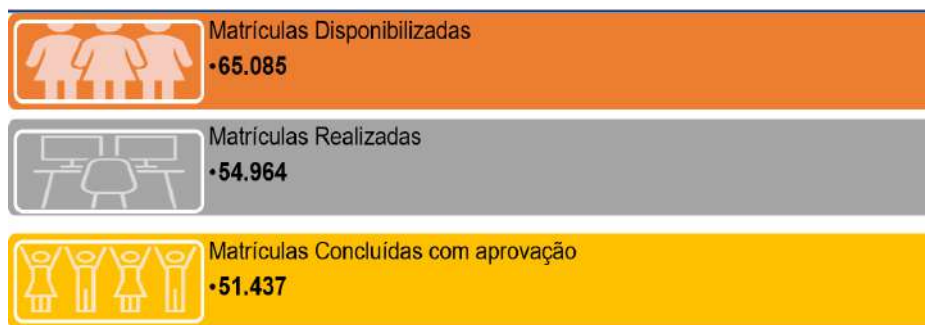
demanda, os objetivos gerais e específicos, além de um cronograma com metas, fases, indicadores e responsáveis.

A Setec/MEC, para fins de orientação do plano de trabalho, disponibiliza de forma eletrônica, mediante solicitação do órgão interessado, modelos e minutas. Após análise da Consultoria Jurídica do órgão demandante e do MEC, a parceria é referendada pela assinatura dos dirigentes máximos. No caso das secretarias estaduais e distrital de educação, a adesão se dá por meio do envio à SETEC/MEC do Termo de Compromisso em Adesão à Bolsa-Formação, assinado pelo secretário e acompanhado do ato de nomeação, além de plano de trabalho com objetivos, perfil do público e ações previstas. Já para secretarias vinculadas ao próprio MEC, a adesão é formalizada diretamente pelo secretário responsável, que assume os compromissos como parceiro demandante.

Entre os anos de 2014 a 2018, o PMM teve execução descentralizada via Institutos Federais e redes estaduais, com integração ao Pronatec. De acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec)¹⁴⁵, entre os anos de 2014 a 2018, 72 (setenta e duas) instituições apresentaram-se como ofertantes do PMM no âmbito do Bolsa-Formação, são instituições da RFEPCT, dos governos estaduais e do Distrito Federal e do Sistema S, sendo a maioria, instituições vinculadas à RFEPCT.

Esse conjunto de 72 instituições tiveram acesso a um total de 65.085 (sessenta e cinco mil e oitenta e cinco) vagas para matrículas no campo da EPT, através do Bolsa-Formação Trabalhador, para ofertar cursos de qualificação profissional e ou FIC cujas cargas horárias são de no mínimo 160 horas ou um pouco mais, em observância ao Guia dos Cursos FIC Pronatec, conforme descreve Figura 34 – elaboração da autora com base nos dados retirados do no Sistec entre os anos 2011-2018 (Brasil, 2025).

¹⁴⁵ Solicitada através da Plataforma Fala.BR, protocolo n.º número de protocolo 23546.074819/2024-27.

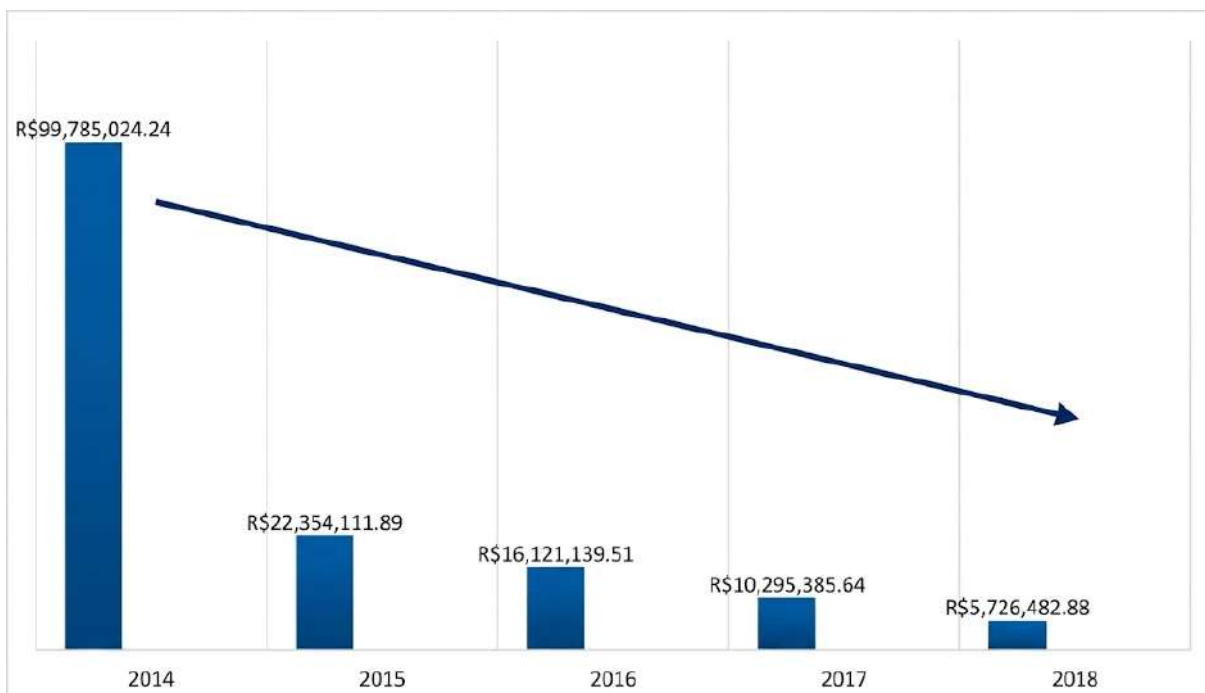
Figura 34 – Painel de Matrículas e Desempenho do PMM (2013-2018)

Fonte: Autoria própria.

Esse conjunto de 72 instituições tiveram acesso a um total de 65.085 (sessenta e cinco mil e oitenta e cinco) vagas para matrículas no campo da EPT, através do Bolsa-Formação Trabalhador, para ofertar cursos de qualificação profissional e ou FIC cujas cargas horárias são de no mínimo 160 horas ou um pouco mais, em observância ao Guia dos Cursos FIC Pronatec.

Esses dados de forma quantitativa revelam que as instituições ao implementar os cursos FIC a partir da Metodologia do PMM e das exigências do Pronatec conseguiram transformar a maioria das oportunidades ofertadas em trajetórias concluídas com êxito, o que demonstra impacto social e a adequação ao seu financiamento via Pronatec (Bolsa Formação-Trabalhador).

No entanto, a diferença entre vagas ofertadas e ocupadas indica a necessidade de melhor articulação entre demanda real e oferta formativa, bem como, uma reflexão sobre o enfrentamento de barreiras estruturais que ainda dificultam a plena adesão das mulheres em situação de vulnerabilidade ao espaço escolar. E, quando presente neste espaço, dispor apenas de cursos aligeirados, conforme são os Cursos FIC (qualificação profissional) ofertados de forma predominante e no escopo do Pronatec. Na Figura 35 apresentamos a evolução dos recursos conforme o número de matrículas, considerando a estratégia do Bolsa-Formação Trabalhador/Pronatec – informamos que os valores do gráfico foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15 (IPCA) do IBGE/1980 (Brasil, 2026) – a Figura foi elaborada com base no Brasil (2018).

Figura 35 – Evolução dos recursos do PMM (2014-2018)

Fonte: Autoria própria.

Os dados (Figura 35) reforçam a descontinuidade do PMM, assim como ocorreu no formato Pronatec. Convém ressaltar que ao consultar os dados do orçamento público disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), não foi possível identificar detalhadamente, a partir de 2014, registros que informassem os valores de recursos que ora mencionamos. Os valores que são informados nesta tese foram sistematizados através de respostas atendidas por meio de solicitação a Plataforma Fala.BR, sob o protocolo n.º 23546.074819/2024-27.

Sabe-se que a precisão dos dados orçamentários é essencial em estudos científicos sobre políticas públicas. Contudo, no SIOP, lugar por excelência das informações, não foi possível identificar informações detalhadas sobre o orçamentário do PMM. Não encontrar esses dados detalhados para o período de 2011 a 2018, confirma a assertiva de que o PMM no Orçamento não possui rubrica própria, integrando as despesas discricionárias da Setec/MEC, preponderantemente, no bojo do Pronatec.

Os Relatórios de Gestão da Setec/MEC, não informam sobre a disponibilização de recursos financeiros quanto a execução do PMM como uma ação coordenada nacionalmente, entre os anos de 2019 a 2022. Ao nos debruçarmos nestes relatórios, não há menção a nenhuma ação política formativa que se relaciona às questões de gênero e a EPT.

Entre os anos de 2020 a 2023, o Conselho Nacional das Instituições Federais (CONIF) juntamente a Setec com a participação e o trabalho colaborativo entre *Colleges* do Canadá (CICan) e os Institutos Federais constituiu um Grupo de Trabalho (GT), encarregado de elaborar Resumo Executivo acerca do PMM.

O Resumo Executivo do PMM (Conif, 2023) apresenta dois períodos principais: (2007-2010) efetivação do projeto-piloto Mulheres Mil e (2011-2018) instituição e implementação do programa. A descontinuidade em 2018 e extinção das ofertas nacionais a partir de 2019 são confirmadas no mesmo documento, que destaca a ausência de oferta entre 2019-2022, embora experiências inspiradas na metodologia do PMM persistam na RFEPCT. Por se tratar de um documento institucional, não se faz detalhamentos quanto à execução orçamentária, confirmando a condição de uma política pública dependente dentro do fundo público.

A literatura consultada atribuída a Amaral (2016; 2024; 2023) e Amaral; Bielschowsky (2023) nos informa que a partir de 2016, em razão da adoção de medidas de ajuste e austeridade fiscal, os efeitos sobre a educação tornaram-se particularmente severos. A aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o teto de gastos públicos por vinte anos, impôs limites rígidos ao financiamento das políticas sociais, congelando o crescimento real das despesas primárias da União. Tal medida comprometeu a capacidade de expansão e manutenção da educação pública.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a austeridade fiscal incidiu de forma dura e restritiva sobre o setor educacional, restringindo sua capacidade de responder às demandas sociais e regionais. Tomamos emprestadas os apontamentos de Amaral (2023, p. 05) ao assinalar que o processo de desconstrução e desmonte das políticas públicas no Brasil esteve fortemente ancorado na “lógica do desfinanciamento/desfazimento”. Tal estratégia incidiu, de modo particular, sobre as políticas de cunho social, que vinham sendo estruturadas desde a década de 1980, comprometendo sua continuidade e efetividade no enfrentamento das desigualdades históricas.

Como elemento de comprovação citamos parte do discurso, destacado nos apontamentos de Amaral (2023, p. 5), do então chefe do Governo Federal, presidente Jair Bolsonaro – em Washington, no dia 17 de março de 2019:

Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz e completou: O nosso Brasil caminhava para o socialismo, para o comunismo.

Nas entrelinhas do discurso do Presidente Jair Bolsonaro encontram-se os elementos à continuidade e a defesa da promulgação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, fato ocorrido no governo Temer -antecessor de Bolsonaro – este ato político consolidou no plano jurídico – a política de austeridade no Brasil - ao impor um teto de gastos por vinte anos, limitando o crescimento das despesas primárias à variação inflacionária do ano anterior. Esse dispositivo legal transformou-se em um dos principais mecanismos de desfinanciamento das políticas sociais, incidindo diretamente sobre áreas historicamente vulneráveis, como saúde e educação. Essas medidas não impactaram diretamente o PMM, mas de certa forma, orientam as decisões governamentais, nas escolhas das suas prioridades. O PMM por não possuir orçamento próprio fica dependente das decisões do governo e da disponibilidade orçamentária.

O relançamento do PMM em 2023, pode ser interpretado como uma retomada das políticas públicas voltadas à diversidade, na medida em que recoloca no centro do debate a importância da inclusão social, da equidade de gênero e do reconhecimento das diferenças como dimensões constitutivas da educação profissional. Ao recuperar sua proposta original de integrar formação profissional e elevação de escolaridade para mulheres em situação de vulnerabilidade, o programa reafirma o compromisso do Estado com uma perspectiva de política educacional que valoriza a pluralidade, contribui para promoção da cidadania e superação às desigualdades históricas.

O PMM, através da Portaria Mec n.º 725/2023 (Brasil, 2023a) reiterou o conteúdo da antiga Portaria n.º 1.015/2011, acrescentando, duas diretrizes no art. 2º, que são os incisos VI e VII que articulam formação cidadã e inclusão produtiva, conectando o direito à participação social com a integração das mulheres no mercado de trabalho. Bem como, o Art. 3º, oficializando, o funcionamento do PMM, no âmbito do Pronatec.

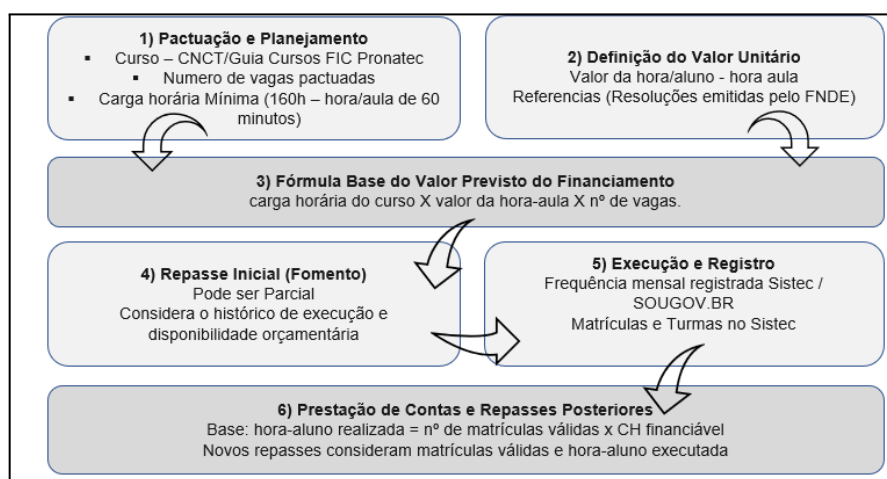
Art. 3º A oferta de cursos no âmbito do Programa Mulheres Mil poderá ser operacionalizada por meio da iniciativa Bolsa-Formação, prevista no inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, regulamentada na Portaria MEC nº 1.042, de 21 de dezembro de 2021 (Brasil, 2023, p. 1).

Ainda sobre a forma do financiamento das ações do PMM na reedição, destacam-se os artigos 5º e 13. O Art. 5º, em seu conteúdo atribui a Setec/MEC um papel abrangente de coordenação, integrando desde a intersetorialidade até o financiamento, monitoramento e

revisão metodológica do PMM. Já o Art. 13, reafirma que as despesas para a execução dos encargos do Programa com relação à oferta de cursos e programas de educação profissional e tecnológica “[...] “correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação” (Brasil, 2023, p. 3).

Para efetivar a reedição do PMM, a Setec MEC, nos anos de 2023 e 2024, tornou pública a adesão à Linha de Fomento da Bolsa-Formação Trabalhador – PMM, no âmbito da Setec, para as instituições da RFEPCET e as Redes de ensino Estaduais, do Distrito Federal e Municípios. A metodologia para acessar os recursos via Bolsa-Formação Trabalhador no Pronatec segue com a mesma lógica, explícita na subseção anterior a esta. Os procedimentos, atualizados reforçam a relação matrículas versus carga horária do curso, conforme detalha-se na Figura 35, elaboração da autora com base em (Brasil, 2025).

Figura 36 – Bolsa Formação Pronatec, cálculo do custo aluno à oferta do curso



Fonte: Autoria própria.

No Portal do governo federal (gov.br) e no Sistec (sistec-mec.com.br), informa-se que nos anos de 2023 e 2024, foram contempladas 128 instituições com um total de 83.383 vagas destinadas para matrículas em Cursos FIC. Para o funcionamento foram disponibilizados no âmbito do Bolsa-Formação Pronatec o valor total de R\$ 109.844.200,00 (Cento e nove milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil e duzentos reais), conforme explícito no Quadro 14 (elaboração da autora com base em informações disponíveis no site do governo brasileiro gov.br).

Quadro 14 – Planejamento da Setec/MEC para o PMM nos anos de 2023-2024

2023			
Consolidado	Instituições	Vagas em cursos FIC	Valor Fomento
RFEPCT	48	28.614	R\$ 43.451.400,00
Redes de Ensino	34	26.155	R\$ 42.152.800,00
Total Geral	82	54.769	R\$ 85.604.200,00
2024			
Consolidado	Instituições	Vagas	Valor Fomento
RFEPCT	46	28.614	R\$ 24.240.000,00
TOTAL	128	83.383	109.844.200,00

Fonte: Autoria própria.

Ao observar os dados que se encontram no Quadro 14, a reedição do PMM não revela uma inovação. A ênfase acabou recaindo na oferta de cursos de curta duração, frequentemente desconectados de uma estratégia de elevação de escolaridade ou de inserção consistente no mundo do trabalho.

No trajeto desta análise, ao se debruçar nos diversos trabalhos científicos tecidos sobre PMM, na literatura (bibliográfica e documental) acerca do Programa, nos mais distintos documentos legais atinentes à política de EPT não se verifica menção a mecanismos permanentes de avaliação crítica e de acompanhamento intersetorial efetivo sobre o alcance emancipatório previsto nas diretrizes originais do PMM.

Nas consultas aos Relatórios de Gestão da Setec/MEC para o período de 2010-2013, não se identifica ações de responsabilização da coordenação nacional – a Setec – quanto a oferta de matrículas na forma integrada, ou seja, formações profissionais sejam elas em nível de formação inicial ou qualificação técnica de nível médio articulada com a Educação Básica na modalidade de EJA. A centralidade dar-se nos cursos FIC (aligeirados).

Assim, o protagonismo conferido à Setec, em vez de consolidar uma política estruturante e universalizante, reforçou a lógica da focalização e da qualificação aligeirada, subordinada às demandas imediatas do mercado e à racionalidade fiscal do Estado, na prática a execução revelou limitações e intermitência significativas.

As limitações das quais nos referimos encontram-se em vários aspectos que se interrelacionam: o tipo de oferta e as escolhas dos eixos tecnológicos e das temáticas que direcionam as qualificações profissionais. Essas limitações do programa tornam-se evidentes em diversos aspectos, entre os quais se destaca a dificuldade de promover uma formação

consistente para participantes com baixa escolaridade prévia, o que compromete uma formação mais estruturante, a assimilação e o aproveitamento dos conteúdos. Soma-se a isso a ausência de mecanismos de acompanhamento e suporte após a conclusão dos cursos, o que fragiliza a continuidade dos processos formativos e de inserção social.

Outro elemento restritivo refere-se à reduzida diversidade de opções de qualificação voltadas para a geração de renda, concentradas, em grande medida, na formação pragmática/instrumental, o que pode constituir uma barreira significativa à ampliação das oportunidades de trabalho e à inclusão produtiva das mulheres atendidas.

A intermitência está no financiamento, na escolha da forma de destinar os recursos para o funcionamento do PMM. A primeira escolha – Editais/ Chamadas Públicas n.º 01/2011 e a n.º 01/2012, que orientaram o funcionamento da política nos anos de 2011 a 2013, não sendo o ideal, na sua organização se mostravam mais assertivas por direcionar os recursos exclusivamente para as instituições públicas, com vista a sua estruturação e permanência das ofertas, uma vez que seus recursos se direcionavam alinhados às suas finalidades: investimentos para adaptar a estrutura física dos novos IF de forma que o espaço se tornasse adaptado a oferta; qualificação de profissionais da rede federal para trabalhar com o público-alvo; preocupação com os materiais pedagógicos necessários à formação; recursos para a assistência (transporte, alimentação e material escolar, fardamento) para as alunas beneficiárias.

A partir das elaborações de Pacheco, Pereira e Sobrinho (2010), destacamos que articular a implementação do PMM com a expansão e democratização da EPT foi relevante para fortalecer a territorialização que faz parte da conjectura da criação, expansão e interiorização dos Institutos Federais, que se constituem numa importante ação política educacional. Logo, além de proporcionarem um espaço fundamental na construção dos caminhos com vista ao desenvolvimento local e regional, tornam-nas objetos de sua intervenção através das ações de ensino, pesquisa e extensão, indo além da compreensão da educação profissional e tecnológica como mera instrumentalização de pessoas para ocupações determinadas pelo mercado.

Entre os anos de 2013 e 2018, o PMM foi incorporado à modalidade Bolsa-Formação Trabalhador do Pronatec, passando a ter seu custeio atrelado a esse mecanismo. Tal forma de financiamento, assentada em parcerias entre o setor público e entidades privadas, limitava-se ao repasse de recursos para a manutenção da oferta de cursos, sem contemplar investimentos em infraestrutura ou expansão institucional.

Nos anos de 2019 a 2022, não se registra ofertas do PMM, com recursos definidos no orçamento da Setec/MEC, via Pronatec ou outra estratégia. As Instituições da RFEPCT, não todas, apenas algumas, permaneceram com ações extensionistas aplicando a metodologia do PMM (Conif, 2023).

Ao reeditar o PMM em 2023, a Setec/MEC retorna a sua posição de coordenação nacional da oferta, promovendo-o, novamente, no âmbito do Bolsa-Formação Trabalhador do Pronatec, conforme já explicitamos.

A intermitência ou mesmo a descontinuidade, a inexistência de um Orçamento próprio (rubrica específica) são marcadores dominantes na forma de financiamento do PMM, assim, como ocorre em outras políticas de EPT.

A oferta de matrículas em cursos FIC, de curta duração, frequentemente desconectados de uma estratégia de elevação de escolaridade ou de inserção consistente no mundo do trabalho é uma realidade que amplia os fatores limitantes dessa política. Assim, como a ausência de mecanismos permanentes de avaliação crítica e de acompanhamento intersetorial efetivo reduziu o alcance emancipatório previsto nas diretrizes originais.

A centralidade conferida à Setec, em vez de consolidar uma política estruturante e universalizante, reforçou a lógica da focalização e da qualificação aligeirada, subordinada às demandas imediatas do mercado e à racionalidade fiscal do Estado. O PMM ocorre por meio da destinação de recursos voltados ao pagamento de bolsas aos profissionais envolvidos diretamente nas ofertas de formação profissional, bem como ao custeio da assistência estudantil. Esta, por sua vez, pode ser garantida pelas instituições ofertantes, seja de forma direta, mediante fornecimento de alimentação e transporte, seja em pecúnia, por meio de repasse financeiro vinculado ao CPF das beneficiárias.

Observa-se, diante desta análise histórica, que o PMM não se estruturou como política dotada de fonte permanente e dotação orçamentária própria no Orçamento Geral da União (OGU). Sua materialização ocorreu no interior de arranjos programáticos vinculados a políticas de governo, dependentes de prioridades conjunturais e da disponibilidade fiscal de cada gestão. Diferentemente das políticas de Estado consolidadas no âmbito da manutenção e desenvolvimento do ensino, que possuem base constitucional, vinculação de recursos e institucionalidade contínua. Assim, pode-se afirmar que o PMM foi concebido e executado sem ancoragem estruturante no sistema nacional de financiamento da educação.

Sua gênese, ainda como projeto-piloto, foi marcada por financiamento compartilhado entre Brasil e Canadá, no âmbito do Acordo de Cooperação Bilateral, com aporte financeiro de ambos os países, embora o maior volume de recursos tenha sido assumido pelo Estado

brasileiro. Esse arranjo inicial revela que sua implementação não decorreu de vinculação constitucional ou de rubrica orçamentária permanente, mas de pactuação específica e temporária entre governos.

Na fase de institucionalização por meio da Portaria MEC n.º 1.015/2011, a política não foi acompanhada da criação de dotação orçamentária autônoma e estável, mas inclusa a uma decisão governamental atribuída a Setec/MEC. No período de 2011 a 2013, quando houve editais/Chamadas Públicas com recursos reservados e identificação mais explícita de alocação financeira. A partir do ano de 2014, o Programa passou a ser operacionalizado no interior do Pronatec, submetendo-se à mesma fonte de recursos e à lógica programática do Bolsa-Formação Trabalhador. Tal incorporação diluiu sua autonomia financeira, tornando-o dependente das prioridades governamentais e das decisões de gestores de unidades de ensino. No âmbito do governo federal, essas possibilidades são submetidas a disponibilidade fiscal.

A posterior descontinuidade entre os anos de 2016 a 2018, e na esteira do tempo e das decisões governamentais, a ausência da oferta a partir do ano de 2019 a 2002, reforçam essa condição de instabilidade e inconstância orçamentária. Assim, embora o Brasil seja signatário de compromissos internacionais relativos à igualdade de gênero e à ampliação do direito à educação, o PMM não se consolidou como política estruturante de Estado com um orçamento permanente e próprio, mas como ação programática subordinada à agenda de governo e às disputas em torno da alocação do fundo público. Essa tese se reafirma com a reedição do PMM meio da Portaria MEC n.º 745/2023, que, ao reinstituí-lo, mantém sua lógica de funcionamento: subordinado ao Bolsa-Formação Trabalhador, no âmbito do Pronatec; a pauta de formação profissional e gênero permanece à margem do orçamento público.

As mulheres, mais uma vez, especialmente aquelas historicamente marginalizadas, não conseguem acessar, de forma universal, uma educação que promova sua formação integral, sendo reiteradamente direcionadas a políticas focalizadas e descontínuas, que pouco alteram as bases estruturais das desigualdades que as atravessam.

6 CONCLUSÕES

Na tecitura desta tese, retomamos os fios que entrelaçamos desde a introdução, onde anuncia-se o objetivo principal analisar o PMM, enquanto política pública de formação para o trabalho destinada a mulheres em situação de vulnerabilidade social, problematizando o seu financiamento como dimensão estruturante da política educacional, a fim de compreender se sua configuração contribui para a universalização do direito à educação profissional ou se reproduz a lógica focalizada e compensatória das políticas sociais no Estado brasileiro.

Cada seção, como urdidura paciente da tecelã, foi respondendo a essa indagação, revelando as tramas e contradições do tecido estatal.

A seção 2 teceu o suporte teórico-metodológico. Ancorada no materialismo histórico-dialético e na concepção gramsciana de Estado Ampliado, situamos as relações entre Estado, educação, trabalho na sociabilidade capitalista, mostrando como as escolhas formativas reproduzem desigualdades de classe, raça e gênero. Nela, recorda-se que o Estado emerge para amortecer antagonismos irreconciliáveis, e foi nesse tear que identificamos os fios da profissionalização feminina, que histórica e socialmente encontram-se subordinados à lógica da reprodução ampliada do capital.

A seção 3 percorre a trajetória histórica das mulheres brasileiras, compreendendo da colonização ao século XXI, evidenciando que sua inserção educacional e social não se deu como concessão, mas como resultado de disputas e resistências. Desde o período colonial, observa-se a negação radical de direitos às mulheres negras e aos povos originários, submetidas à escravização, à catequização forçada e à exclusão sistemática do acesso ao saber formal; ao mesmo tempo, impôs-se às mulheres brancas, inclusive às elites, uma exclusão patriarcal, que as confinava à formação moral e doméstica, orientada à obediência e à reprodução da ordem social.

Ao longo do tempo, a segregação social e sexual foi se reconfigurando: emergem a educação higienista, o disciplinamento dos corpos femininos e a construção do cuidado como lugar por excelência e naturalizado de profissionalização: o magistério, a enfermagem, a assistência social; convertendo atributos socialmente atribuídos às mulheres em funções socialmente aceitáveis.

Ainda que as mulheres sempre tenham trabalhado nos mais diversos espaços produtivos da sociedade: seja nos campos, nos engenhos, nas casas de famílias, nas fábricas, no comércio, nas feiras, nas escolas; seu trabalho foi historicamente invisibilizado, desvalorizado ou naturalizado como extensão das obrigações domésticas. Mesmo após as

conquistas constitucionais de 1988, persistem marcas estruturais: dupla jornada, segregação ocupacional e a permanência de contradições mercadológicas que reatualizam desigualdades de classe, raça e gênero. Esse fio histórico, tecido por negações e resistências, prepara o terreno para compreender o PMM não como ruptura, mas como mediação parcial de lutas seculares que ainda seguem em curso.

As quartas e quintas seções arremataram o cerne empírico. Essas seções demonstraram que o PMM nasce sob influência de agendas globais, consolida-se via arranjos programáticos (Brasil Sem Miséria, Pronatec/Bolsa-Formação) e não se estrutura como política de Estado, tão necessária para enfrentar as determinações históricas impelidas as mulheres na materialidade social brasileira.

Assim, responde-se ao objetivo central: o financiamento do PMM não assegura a universalidade do direito à educação profissional, pois não se configura como investimento estruturante, uma vez que não possui rubrica própria. Ele, em suas estratégias, mitiga a pobreza por meio de qualificação imediata, amplia acesso em determinados ciclos, mas permanece inserido na lógica focalizada e compensatória característica do capitalismo dependente. Porém, suas contradições direcionam a defesa de uma educação emancipadora.

A escolha da Abordagem do Ciclo de Políticas (Ball, 1990; 1994) estudado por Mainardes (2006) como uma técnica de análise ancorada no materialismo histórico e dialético evidenciou que no contexto de influência, o PMM foi atravessado por uma agenda hegemônica, neoliberal e com fins a empregabilidade.

O exame ao PMM anuncia que ele foi concebido a partir da cooperação Brasil-Canadá, materializa, no campo da educação profissional, a lógica das políticas focalizadas e de curta duração, modelo defendido e orientado pelos organismos internacionais. Nota-se que no contexto de influência sua formulação esteve atravessada por agendas globais que privilegiaram a inserção célere de segmentos considerados vulneráveis no mercado de trabalho, como uma ação de mitigação da pobreza, não à sua extinção.

Ancorada em análises progressistas e revolucionárias no campo da fundamentação marxista, a identificação dessas intervenções de caráter mercadológico no âmbito das ações estatais permite compreendê-las como estratégias conduzidas pelo Estado para acomodar interesses e assegurar a hegemonia do capital. Diferenciam-se, portanto, de intervenções que buscam tensionar e romper com essa hegemonia, orientando-se para a transformação estrutural da sociedade e para a emancipação social.

Convém ressaltar que essas orientações que sedimentam as reformas no pós anos 1990 no Estado brasileiro, fazem parte de tramas mais amplas formatadas com orientações

neoliberais, proclamadas pelos organismos multilaterais/internacionais como a modernização e desenvolvimento dos países de economia periférica no cenário da América Latina.

No contexto da produção de texto, essa lógica traduziu-se em um programa instituído por portaria ministerial, sem força de lei e sem previsão orçamentária própria, dependente de outros instrumentos, como o Plano Brasil Sem Miséria e, posteriormente, o Pronatec mediante a estratégia do o Bolsa-Formação Trabalhador. Tal arquitetura se mostrou frágil a sua institucionalidade e o tornou suscetível à descontinuidade, como de fato ocorreu a partir de 2016, e posterior anulação de matrículas em âmbito nacional, entre os anos de 2019 a 2022. Posteriormente relançado, em 2023, contudo, sob o mesmo modelo e com as mesmas limitações estruturais.

No contexto da prática, o PMM revelou contradições profundas. Por não se constituir como oferta regular e permanente da rede pública de ensino, não garantiu, em sua modelagem original, a estruturação contínua de escolas nem a consolidação estável de equipes multiprofissionais capazes de acolher, de modo estruturado, as demandas específicas da vida das mulheres. Os cursos FIC, breves e frequentemente aligeirados, foram executados sem a exigência de um projeto pedagógico articulado à elevação de escolaridade, limitando a possibilidade de assegurar trajetórias formativas integradas e contínuas, indispensáveis ao êxito no mundo do trabalho.

Entretanto, a materialidade da execução revelou dimensões que tensionam essas limitações. A brasilidade da metodologia, forjada na escuta das realidades locais e na valorização das trajetórias de vida das mulheres, aliada à tradição histórica da RFEPCT, conferiu ao Programa densidade formativa e compromisso social. Na intermitência institucional e orçamentária, a RFEPCT mostrou-se estruturada, resiliente e comprometida com a causa das mulheres, imprimindo ao PMM elementos que extrapolam a lógica estritamente mercadológica e da empregabilidade.

Resistir enquanto projeto – sustentando ações fundamentadas na metodologia específica do PMM – constituiu um fio relevante dessa tecelagem. As experiências que se mostraram resistentes foram diversas em suas abordagens, territorialidades, diversidades, atravessadas por princípios da educação popular, da escuta sensível, do reconhecimento dos saberes e da construção da consciência de classe e de gênero. Essa pluralidade revela que, quando há compromisso institucional e intencionalidade pedagógica, o Programa assume potencial transformador.

Tal constatação evidencia, de modo ainda mais contundente, que um financiamento estável, específico e estruturante é promissor ao enfrentamento das desigualdades de gênero

em suas múltiplas dimensões sociais. Se, mesmo sob intermitência e fragilidade orçamentária, emergiram práticas, socialmente comprometidas, a consolidação de recursos permanentes poderia potencializar essas experiências, permitindo que deixassem de ser ilhas de resistência para se constituírem como política pública estruturada e duradoura.

Cumprir destacar, ainda, que as escolhas dos eixos tecnológicos ofertados no âmbito da formação das mulheres constituem dimensão relevante a ser refletida. Os dados evidenciam que as mulheres vêm ampliando sua presença nos espaços escolares, inclusive na EPT; contudo, sua inserção permanece tensionada por barreiras históricas e culturais que atravessam a profissionalização feminina. A concentração em áreas tradicionalmente associadas ao cuidado e à docência revela que o acesso, por si só, não rompe com as estruturas que delimitam os lugares socialmente destinados às mulheres no mundo do trabalho.

O próprio Censo da Educação Superior (2023) demonstra que o curso de Pedagogia permanece como aquele com maior número de matrículas femininas no país, segundo dados sistematizados pelo Observatório da Mulher e pelo INEP. Tal predominância não pode ser compreendida como escolha meramente individual, mas como resultado de um processo histórico de construção social que associou às mulheres o lugar do cuidado, da educação das crianças e da reprodução social. Esse dado confirma que, mesmo com a ampliação do acesso ao ensino superior, persiste a segregação horizontal das áreas de formação, reforçando a permanência de divisões sexuais no trabalho.

Nesse sentido, a predominância dos eixos formativos – com ênfase nos processos de trabalho que envolvem a educação e o cuidado – no âmbito do PMM e da EPT não é neutra. Os investimentos na educação e na formação ao trabalho para mulheres tanto pode reproduzir estereótipos de gênero quanto contribuir para sua superação. Os recursos do fundo público, portanto, precisam ser pensados a partir dessa lógica contraditória. Se o financiamento orienta prioridades, ele também sinaliza projetos societários.

Ainda que o PMM, em determinados momentos de vontade governamental e maior disponibilidade orçamentária, tivesse a possibilidade de avançar para ofertas de cursos técnicos e formações mais estruturadas, optou-se majoritariamente pela instrumental/pragmática – via Cursos FIC. Tal escolha não pode ser desconsiderada em seu contexto: diante do baixo nível de escolarização de grande parte das mulheres atendidas, cujas trajetórias foram interrompidas por evasões, reprovações, abandono escolar, responsabilidades precoces com o cuidado da família ou inserção em jornadas duplas e extenuantes de trabalho, a formação inicial apresentava-se como estratégia necessária de acesso e reinserção educativa.

Contudo, reconhecer essa necessidade histórica não elimina a exigência de projetar horizontes mais amplos. A política não pode se limitar a responder às urgências da vulnerabilidade; deve também construir caminhos de elevação de escolaridade, integração curricular e acesso às formações técnicas e tecnológicas que permitam às mulheres adentrar todos os espaços produtivos, de poder e de desenvolvimento científico e tecnológico. Pensar o PMM nessa perspectiva implica deslocá-lo de uma lógica predominantemente compensatória para uma lógica estruturante, capaz de articular formação básica e profissional na direção da formação humana integral, ampliando possibilidades reais de mobilidade social e rompimento com a divisão sexual do trabalho.

Esse projeto político encontra, no interior da epistemologia da práxis, um horizonte teórico já delineado: a escola unitária gramsciana, concebida como espaço de superação da cisão entre trabalho manual e intelectual, entre formação geral e formação técnica. Na realidade brasileira, tal horizonte pode ser compreendido com o que se denomina de ensino integrado – ciência, trabalho cultura e tecnologia – como travessia – nos termos do pesquisador Gaudêncio Frigotto - não como modelo acabado, mas como movimento histórico de construção de condições objetivas e subjetivas para a formação politécnica e ou omnilateral.

A RFEPCT, por sua experiência, histórica e socialmente, acumulada na integração entre ciência, trabalho, cultura e tecnologia, apresenta-se como espaço concreto dessa possibilidade. Nela, encontram-se elementos institucionais e pedagógicos capazes de sustentar um projeto formativo que ultrapasse a lógica da empregabilidade imediata e se constitua como espaço de disputa hegemônica, onde a formação das mulheres possa se afirmar como parte de um projeto de sociedade orientado pela emancipação humana.

Assim, o desafio não reside em negar a importância da formação inicial, mas em inscrevê-la como etapa de um projeto educativo contínuo, que não encerre as mulheres nos limites historicamente impostos à sua profissionalização, mas as projete para além deles.

Retomemos os fios evolutivos dessa tecitura para assinalar que a análise do PMM, problematizada através do seu financiamento, empreendida à luz do pensamento marxista permitiu a compreensão da sociedade capitalista, em sua historicidade, esta, portanto, foi e se constitui condição indispensável para interpretar a formação e o papel do Estado brasileiro. Desde suas origens, o Estado capitalista assumiu funções que ultrapassam a mera organização jurídica e administrativa, configurando-se como um aparato essencial para a reprodução das relações de produção e para a manutenção da hegemonia das classes dominantes.

Em consonância com Gramsci (1981), ao considerarmos o Estado em sua dimensão ampliada, torna-se evidente que ele não se limita à esfera coercitiva, mas incorpora, em seu interior, a sociedade civil, os aparelhos privados de hegemonia e as disputas em torno da direção moral, política e cultural da sociedade. É nessa arena que as disputas, marcadas pela correlação de forças entre classes e frações de classe, que se inscreve no processo histórico de inserção das mulheres nas agendas governamentais.

Portanto, o financiamento da educação constitui-se como fio de arremate da política educacional, revelando o caráter das escolhas políticas e das correlações de forças que marcam o Estado brasileiro. Embora a CF de 1988 tenha afirmado a educação como direito social, gratuito e obrigatório, essa garantia se restringe a uma faixa etária específica, o que, ao ser interseccionado com questões de classe, raça, etnia e território, revela profundas dissonâncias na efetivação da universalização.

Examinar o PMM permitiu refletir também sobre o financiamento da EPT em nosso país. Os tensionamentos que se mostram no Programa são parte de uma trama mais densa e conflituosa. No caso da EPT, a análise do PMM nos possibilitou ver as entrelinhas da trama do financiamento da EPT no arquétipo da educação nacional. Os recursos existentes se encontram diluídos em diferentes fundos, programas, projetos e ministérios, muitas vezes atrelados a políticas de caráter emergencial, fragmentado e focalizado (cursos e ou programas especiais).

O financiamento da educação nacional, alcançando a EPT é algo que preocupa os pesquisadores no campo da política pública. Mesmo com a existência de Planos Nacionais, o debate sobre como garantir financiamento compatível com as necessidades da educação brasileira é objeto que move a produção de conhecimento nessa área. Logo, esse debate reflete nas barreiras – em todas as dimensões sociais – que não permitem a unificação de uma política estável e consistente para a formação profissional integrada à educação básica, na perspectiva da politecnia e ou omnilateralidade. Esses reflexos foram percebidos na materialização do PMM e ainda mais quando se relaciona a estratégia do Bolsa-Formação Trabalhador/Pronatec.

Essa estratégia de financiamento da EPT não se configura como investimento estruturante nas instituições executoras, mas como mecanismo de repasse vinculado à oferta de vagas e matrículas. Por operar por meio de adesão a editais, atuações periódicas e parcerias público-privadas, seus recursos destinam-se majoritariamente ao custeio direto das turmas e bolsas, sem prever a consolidação de equipes técnicas permanentes. Tal desenho implica a constituição de vínculos temporários, contratação por hora-aula e reorganização intermitente

das equipes pedagógicas e administrativas, condicionadas à liberação orçamentária e à decisão conjuntural dos governos. Desse modo, a execução do programa tende a assumir caráter episódico, fragilizando a continuidade das ações e impedindo a institucionalização de quadros profissionais estáveis, principalmente, no âmbito da EPT e na RFEPCT, principal rede pública ofertante.

A predominância da oferta de cursos FIC, no âmbito do PMM foi justificada pelo baixo nível de escolarização das mulheres atendidas, o que demandaria formações de curta duração e inserção mais imediata no mundo do trabalho. Contudo, à luz da concepção de formação humana nesta tese, essa escolha revela limites quando não articulada a um projeto educativo estruturante que promova elevação de escolaridade e integração entre educação básica e formação profissional. Ao concentrar-se em ofertas fragmentadas e de curta duração, o programa tende a responder às exigências imediatas do mercado, sem assegurar condições materiais, pedagógicas e institucionais que sustentem trajetórias formativas contínuas.

Essa limitação é ainda mais sensível quando se consideram as condições concretas que atravessam a vida das mulheres, já mencionadas: sobrecarga do trabalho reprodutivo, responsabilidades familiares e restrições de mobilidade que demandariam políticas de permanência e integração mais robustas. A ausência de uma perspectiva de verticalização da formação compromete, assim, o potencial emancipatório da política, ao restringir a educação profissional a um instrumento de inserção laboral imediata, em vez de concebê-la como mediação para a ampliação crítica das capacidades humanas.

Além disso, o programa não se articulou a um currículo que enfrentasse de modo estruturante as múltiplas opressões que atravessam a vida das mulheres, como o racismo, o sexismo e o patriarcalismo. Ao limitar-se a incluir a temática de gênero como eixo transversal, sem integrá-la de forma orgânica ao projeto educacional brasileiro, o PMM deixou de se configurar como política transformadora.

A análise do financiamento do PMM evidencia que sua conformação acompanha a lógica historicamente adotada no financiamento da EPT no Brasil, marcada pela anteposição de programas a uma política nacional estruturante e permanente. Em vez de se consolidar como política de Estado, com previsão orçamentária estável e institucionalidade própria, o Programa insere-se no interior de arranjos programáticos mais amplos, como o Brasil Sem Miséria e o Pronatec, assumindo posição coadjuvante e estratégica na execução de metas de inclusão produtiva. Tal vinculação reforça seu caráter instrumental, orientado ao cumprimento de compromissos da agenda global de combate à pobreza e promoção da empregabilidade,

distanciando-se da construção de um projeto nacional estruturado de enfrentamento das desigualdades de gênero na materialidade brasileira.

A dependência orçamentária e a submissão a decisões conjunturais de governo, revelam a fragilidade de sua sustentação institucional. Assim, embora sua metodologia operacional incorpore elementos de reconhecimento das trajetórias e vulnerabilidades das mulheres atendidas, sua materialização permanece condicionada à lógica programática e à racionalidade fiscal, não se configurando como política estrutural de Estado voltada à transformação das bases que produzem desigualdades de gênero no mundo do trabalho.

Assim, os resultados desta investigação confirmam a tese: o Programa Mulheres Mil mitiga a pobreza por meio da qualificação imediata e amplia o acesso em determinados ciclos históricos; contudo, seu financiamento não assegura a universalidade do direito à educação profissional, pois não se configura como investimento estruturante. Sua tecitura revela fios invisíveis – financiamento não vinculado, dependência orçamentária subordinada às prioridades conjunturais de governo, ausência de dotação própria – que o mantêm inserido na lógica focalizada e compensatória característica do capitalismo dependente brasileiro.

Muito embora o financiamento da educação brasileira se constitua como trama estruturante do tecido educacional, identificou-se que o financiamento da EPT, ainda que formalmente garantido na CF de 1988, não se consolidou como fio estruturante dessa urdidura. Ao contrário, apresenta-se como fio volúvel e tênue, condicionado a programas, editais e projetos conjunturais, cuja lógica privilegia arranjos emergenciais em detrimento de uma política nacional articulada e permanente.

O PMM espelha as limitações da EPT no Brasil, a sua análise permitiu compreender que suas fragilidades não são isoladas, mas expressão de uma estrutura mais ampla: a forma como a EPT vem sendo financiada no Brasil. A anteposição de programas diante de uma política nacional estruturante, a dispersão de recursos em diferentes fundos e ações episódicas, a dependência de mecanismos como o Bolsa-Formação/Pronatec - todos esses elementos revelam que o financiamento da educação profissional permanece subordinado ao Capital. No interior dele, submetido à racionalidade fiscal e à gestão programática, e não orientado por um projeto de nação comprometido com a formação humana integral, omnilateral e politécnica.

Assumir a dialética dessa análise implica reconhecer que o PMM é, simultaneamente, expressão de limite e possibilidade. Ele nasce sob influência de agendas globais neoliberais, materializa políticas focalizadas de empregabilidade e opera sob financiamento instável; porém, no contexto da prática, tensionado pela RFEPCT e pelos princípios da educação

popular, revelou potencial transformador. Essa contradição não é acidental: ela expressa a própria dinâmica do Estado ampliado, onde políticas públicas são, ao mesmo tempo, mecanismos de acomodação da hegemonia e espaços de disputa.

Nesse sentido, a crítica ao financiamento do PMM não se restringe ao programa em si. Esta pesquisa, tecida no tear do PPGEPI/IFRN, convoca o debate, no campo da EPT, sobre o financiamento como expressão do projeto nacional de formação ao trabalho - um projeto que, na chave da educação unitária gramsciana, não pode ser reduzido à lógica de programas intermitentes, mas requer sustentação estrutural.

O financiamento da educação, enquanto conquista histórica no interior do Estado ampliado, é fruto de disputas e correlações de força; contudo, na materialidade brasileira, sua efetivação é atravessada por desigualdades estruturais e por escolhas políticas que, muitas vezes, esgarçam direitos já afirmados no plano normativo.

Há amplo debate sobre o financiamento da educação em geral, mas a EPT demanda exames mais minuciosos, dadas suas especificidades: ela se realiza na confluência entre ciência, trabalho, cultura e tecnologia; organiza-se em diferentes redes, níveis e modalidades; e se materializa em múltiplos espaços formativos, formais e não formais, atravessando as relações concretas de produção e reprodução social. Por isso, compreender o financiamento da EPT implica olhar para além do volume de recursos e considerar sua natureza, sua estabilidade, seus mecanismos de indução e seus efeitos sobre a possibilidade de integrar formação básica e profissional, garantir permanência e produzir trajetórias formativas contínuas. Em síntese, discutir o financiamento do PMM é, necessariamente, discutir o financiamento da EPT como dimensão estratégica do direito à educação e do próprio projeto de nação que se pretende tecer.

Romper com a lógica hegemônica implica deslocar o financiamento da EPT de uma posição acessória para uma centralidade estratégica no projeto nacional de educação; implica garantir dotação permanente, institucionalidade estável e integração orgânica com a educação básica, na perspectiva da formação humana integral – politécnica e ou omnilateral. Somente nessa reconfiguração estrutural o PMM, bem como políticas congêneres, poderão deixar de ser fios intermitentes para se tornarem parte constitutiva de uma trama resistente.

Na metáfora que orienta esta tese, o PMM não é o tear, mas um fio que revela as tensões do tecido. Sua existência evidencia tanto as fissuras quanto às possibilidades do Estado brasileiro. Se mantido sob a lógica atual, permanecerá gesto de inclusão sob limites estruturais; se inscrito em uma política de financiamento estruturante da EPT, poderá

contribuir para recompor, de forma mais duradoura, o tecido das desigualdades de gênero na materialidade brasileira.

A tecelã, ciente das contradições históricas que atravessam o Estado, encerra esta análise não com a ideia de conclusão definitiva, mas com a afirmação de que a transformação depende da disputa pelas condições materiais que sustentam a política pública. O financiamento não é detalhe técnico: é expressão concreta do projeto de sociedade que se deseja tecer.

Diante do exposto, a construção de uma política pública para mulheres, a exemplo do PMM, orientada à transformação social, requer sua elevação à condição de política estruturante, ancorada na universalização dos direitos e na centralidade das desigualdades de gênero, raça e classe. Essa dinâmica implica sua inscrição no orçamento público por meio de rubrica própria, com vista a superação da lógica focalizada e a garantia de uma formação integral, que ultrapasse a perspectiva restrita da empregabilidade imediata.

Nesse horizonte, torna-se fundamental assegurar às mulheres não apenas o acesso à educação profissional, mas sua inserção e progresso nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, incluindo o ingresso e a permanência nos campos diversos da ciência, tecnologia e inovação, a fim de suplantar os lugares social e historicamente marcados por desigualdades de gênero. Articula-se, assim, a formação educacional ao acesso ao trabalho em condições dignas, à ampliação das possibilidades de inserção em áreas estratégicas e à construção da autonomia pessoal, profissional e financeira.

Ademais, a incorporação da interseccionalidade – das políticas sociais – como eixo estruturante e à consolidação de sua institucionalidade como política de Estado, constitui condição para que tais ações não se limitem à inclusão pontual, mas contribuam efetivamente para a transformação das bases estruturais das desigualdades que atravessam a vida das mulheres.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 653 - 673, set./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262/39677>. Acesso em: 10 out. 2024.

AMARAL, N. C.; BIELSCHOWSKY, C. E. O Custo do aluno das 2.537 instituições de Educação Superior Brasileiras: cai um Mito? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3SxH5sZPhCxRKc5KBqyNZvd/?lang=pt>. Acesso em: 26 ago. 2023.

AMARAL, N. C. Financiamento educacional no Brasil e em países da OCDE: os desafios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, p. 1-23, 2024.

AMARAL, N. C.; ASSIS, L. M. de; ROLINDO, J. M. R. 10% do PIB para financiar o PNE 2024-2034: o futuro da educação no Brasil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 35, p. 1-30, 2024.

AMOS, M. N. A pedagogia das competências e a psicologização das questões sociais. **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 26-35, set./dez. 2001.

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado Absolutista**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2006.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. **Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. As políticas da Política**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 49-74.

ASSIS, S. M. de; MEDEIROS NETA, O. M.; GONÇALVES, I. A. Das Escolas de Aprendizes Artífices ao ensino técnico industrial (1909-1943). **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [s. l.], v. 1, n. 22, p. 1-17, 2022.

AZEVEDO, N.; FERREIRA, L. O. Modernização, políticas públicas e sistema de gênero no Brasil: educação e profissionalização feminina entre as décadas de 1920 e 1940. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 27, p. 213-154, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644774>. Acesso em: 26 maio 2023.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, M. de; DUARTE, T. T. S.; ARAÚJO, S. F. S. O Programa Mulheres Mil como política pública de educação profissional: levantamento e descritores das produções acadêmicas em nível stricto sensu (2013-2021). **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 24, n. 2, p. 601-621, maio/ago. 2022.

BALL, S. J. **Education Policy**. London: Routledge, 2014.

BALL, S. J. **Educação Global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2022.

BARBANO, L. M.; CRUZ, D. M. C. da. A história social da mulher no trabalho: marcos mundiais e repercussões no Brasil. **Revista Ártemis**, [s. l.], v. 33, n. 1, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/artemis/article/view/60948>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BASTOS, M. H. C.; GARCIA, T. E. M. Leituras de formação - noções de vida doméstica (1879): Félix Ferreira traduzindo Madame Hippeau para a educação das mulheres brasileiras. **História da Educação**, Pelotas, v. 3, n. 5, p. 77-92, abr. 1999. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/asphe/article/view/30044/pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BAUDELOT, C.; ESTABLET, R. **L'école capitaliste en France**. Paris: François Maspero, 1971.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2024.

BELTRÃO, K. I.; ALVES, J. E. D. A reversão do hiato de gênero na educação brasileira no século XX. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 136, p. 125-156, jan./abr. 2009.

BLACK, C. Schooling the World. **YouTube**, 15 jun. 2013. Vídeo (65 min). Publicado pelo canal Camila Lucena. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=6t_HN95-Urs. Acesso em: 03 jan. 2026.

BOMFIM, M. **A América Latina**: males de origem. Rio de Janeiro: Garnier, 1905.

BOMFIM, M. **A América Latina**: males de origem (1905). Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

BONATO, N. M. da C. **A escola profissional para o sexo feminino através da imagem fotográfica**. 2003. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253170>. Acesso em: 20 out. 2019.

BONATO, N. M. da C. **A escola profissional para o sexo feminino através da imagem fotográfica**: a educação profissional no Distrito Federal (1897-1927). 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BONFIM, B. Contigenciamento de recursos mobiliza Rede Federal. **CONIF**, [s. l.],

2019. Disponível em: <https://portal.conif.org.br/ultimas-noticias/253-contingenciamento-de-recursos-mobiliza-rede-federal>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 1998.

BRASIL. [Alvará de 01 de abril de 1808]. Permite o livre estabelecimento de fabricas e manufacturas no Estado do Brazil. Rio de Janeiro, 1808. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/alv/1808/alv-1-4-1808.html. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Acordo sobre Transporte Aéreo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá. Itamaraty, Brasília, DF, 1986. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/3350>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. **Anuário Estatístico da Educação Profissional e Tecnológica – Ano Base 2019**. Brasília, DF: Inep/MEC, 2021. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/anuario_estatistico_educacao_profissional_tecnologica_2019.pdf. Acesso: 16 set. 2023.

BRASIL. Calculadora do Cidadão. **Banco Central do Brasil**, [s. l.], 2026. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL; CANADÁ. **Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Canadá**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores; INSS, 2011. Disponível em: [/www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais-em-vigor/canada/1a_130121-102032-815.pdf](http://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais-em-vigor/canada/1a_130121-102032-815.pdf). Acesso em 23 maio 2025.

BRASIL; CANADÁ. Cooperação SETEC. **Colleges & Institutes Canada**, Ottawa, 2025. Disponível em: <https://www.collegesinstitutes.ca/programs/setec-cooperation/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL; CANADÁ. Página inicial. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/canada>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL; CANADÁ. Programa Brasil-Canadá para promoção de equidade. **Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional**, Québec, 2005. Disponível em: <https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/309>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL; CANADÁ. Sobre a CCBC. **Câmara de Comércio Brasil-Canadá**, São Paulo; Quebec, 2025. Disponível em: <https://www.ccbc.org.br/camara-comercio-brasil-canada/sobre/>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil De 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. **Ministério das Mulheres**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias-nacionais-de-politicas-para-mulheres>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1823**. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/458bc0b7-216b-49ff-b9a1-aa413c745026>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1837**. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/4af2eb45-506b-4648-ae29-deb30de8f1bf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Brasília, DF: Presidência da República, [1946]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 282**, de 27 de fevereiro de 1902. Dá regulamento ao ensino profissional. **Gazeta de Notícias**: Rio de Janeiro, Ano XXVIII, n. 60, Rio de Janeiro, 1 mar. 1902, p. 2-3. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou>. Acesso em: 15. dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.247**, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. Rio de Janeiro, 1879. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.566**, de 23 de setembro de 1909. Crêa nas capitais dos Estados da Republica Escolas de Aprendizizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1909a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15. dez. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 7.649**, de 11 de novembro de 1909. Crea nas Escolas de Aprendizizes Artífices, a que se refere o decreto n. 7.566, de 23 de setembro ultimo, os logares de professores dos cursos primarios nocturnos e de desenho e da outras providencias. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1909b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7649-11-novembro-1909-525418-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 de.2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.244**, de 9 de abril de 1942. Lei orgânica do ensino secundário. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4244.htm. Acesso em: 15. dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 7.763**, de 23 de dezembro de 1909. Altera os decretos ns 7.566 e 7.649, de 23 de setembro e 11 de novembro últimos, referentes à criação de escolas de aprendizes artifices, nas capitais dos Estados, e à nomeação de professores para os respectivos cursos noturnos - primário e de desenho. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1909c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7763-23-dezembro-1909-525420-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 19.402**, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.127**, de 25 de fevereiro De 1942. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.073**, De 30 de Janeiro de 1942. Lei Orgânica Do Ensino Industrial. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4073.htm. Acesso em: 15. dez. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 6.141**, De 28 de Dezembro de 1943. Lei Orgânica Do Ensino Comercial. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6141.htm. Acesso em: 15. dez. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 21.417-A**, de 17 de maio de 1932. Regula as condições do trabalho das mulheres nos estabelecimentos industriais e comerciais. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21417-a-17-maio-1932-526754-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 8.530**, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica Do Ensino Normal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8530.htm. Acesso em: 15. dez. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 9.613**, de 20 de agosto de 1946. Lei Orgânica do Ensino Agrícola. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9613.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Decreto Legislativo n.º 82, de 1975. Aprova o texto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá. **Diário do Congresso Nacional** - Seção 1 - 12 de junho, 1975, Página 3964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-82-30-setembro-1975-364188-exposicaodemotivos-148521-pl.html>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 1.311-A**, de 17 de fevereiro de 1854. Reforma do ensino primario e secundario do Município da Corte (Reforma Couto Ferraz). Rio de Janeiro, 1854. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>. Acesso 28 maio 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 2.208**, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm. Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 4.925**, de 19 de dezembro de 2003. Institui o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4925.htm. Acesso em: 04 jun.2024.

BRASIL. **Decreto n.º 5.154**, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm#art9. Acesso em: 9 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 5.840**, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 6.025**, de 22 de janeiro de 2007a Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm. Acesso: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 6.302**, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm. Acesso em: 5 mai. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 7.358**, de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário - SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7358.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.492**, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Sem Miséria. Brasília, DF: Presidência do Brasil, 2011d. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 92.318**, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre a execução da convenção destinada a evitar a dupla tributação em matéria de impostos sobre a renda, celebrada entre os governos do Brasil e do Canadá. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=92318&ano=1986&ato=8a0ETUU5UMBpWT90e>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 10.004**, de 5 de setembro de 2019. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. Revogado pelo Decreto n.º 10.611, de 2023. Brasília, DF: Presidente da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10004.htm. Acesso em 16 jul. 2023.

BRASIL. **Guia da Metodologia do Acesso, Permanência e Êxito do Programa Mulheres Mil**. Brasília, DF: Ministério da educação, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/ept/mulheres-mil/arquivos/GuiaMulheresmil.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. **Guia Metodológico do Sistema de Acesso, Permanência e Êxito**. Brasília, DF: Setec-MEC, 2011c. Disponível em: <https://ensino.ifc.edu.br/wp-content/uploads/sites/37/2022/10/Guia-Metodologico-do-sistema-de-acesso-permanencia-e-exito.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.-15-10-1827.1.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 7**, de 7 de setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp07.htm. Acesso em: 13 jul 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 8**, de 3 de dezembro de 1970. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp07.htm. Acesso em 13 jul 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 23 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 378**, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0378.htm. Acesso: 8 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 1.076**, de 31 de março de 1950. Assegura aos estudantes que concluírem curso de primeiro ciclo do ensino comercial, industrial ou agrícola, o direito à matrícula nos cursos clássico e científico e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1950.

BRASIL. **Lei n. 1.920**, de 25 de julho de 1953. Cria o Ministério da Saúde e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1953. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1920-25-julho-1953-367058-norma-atualizada-pl.pdf>. Acesso em 3 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 3.552**, de 16 de fevereiro de 1959. Dispõe Sobre Nova Organização Escolar E Administrativa Dos Estabelecimentos De Ensino Industrial Do Ministério Da Educação Cultura E Da Outras Providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1959b. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=3552&ano=1959&ato=d9aETQU5UMRRVT798>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1961. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.948**, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8948.htm. Acesso: 12 dez. 2024.

Brasil. **Lei n.º 9.029**, de 13 de abril de 1995. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9029.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 13 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.219**, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110219.htm. Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.260**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 11.741**, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Brasília, DF: Presidência da República, 2008b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso: 5 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.816**, de 5 de junho de 2013a. Altera as Leis n.ºs 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da

contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112816.htm. Acesso em: 3 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.415**, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei n.º 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei n.º 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n.ºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.945**, de 31 de julho de 2024. Altera a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis n.ºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114945.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 34.330**, de 21 de outubro de 1953. Regulamenta a Lei nº 1.821/1953, que estabelecia diretrizes para a equivalência e o regime dos cursos de ensino médio (grau médio) no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1953. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1076-31-marco-1950-363480-publica-caoriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. MEC participa do Fórum Mulheres Mil em Dakar. **Agência Gov EBC**, [s. l.], 2023c. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/login?came_from=/noticias/202312/mec-participa-do-forum-mulheres-mil-em-dakar. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 905**, de 11 de novembro de 2019. Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências. Vigência Produção de efeitos. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=905&ano=2019&ato=a3fgXVq5keZpWT23b>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria MEC n.º 725**, de 13 de abril de 2023. Institui o Programa Mulheres Mil. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-725-2023-04-13.pdf>. Acesso em: 30. jan. 2024.

BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução CNE/CP N° 1, de 5 de janeiro de 2021. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 19-23, 6 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/pdf/resolucoes-do-cne/cp/2021/rcp001_21.pdf. Acesso em: 3 jan. 2025.

BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução CNE/CP N° 3, de 21 de novembro de 2018. Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/pdf/resolucoes-do-cne/ceb/2018/rceb003_18.pdf. Acesso: 18 jul. 2025.

BRASIL; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. **Portaria n.º 1.015**, de 21 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional Mulheres Mil que visa à formação profissional e tecnológica articulada com elevação de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=234223>. Acesso em: 6 ago. 2023.

BRASIL. **Mulheres mil: do sonho à realidade = Thousand women: making dreams come true = Mile Femmes: du revê à la réalité**. Organização: Stela Rosa. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2011a.

BRASIL. **Mulheres Mil na Rede Federal de Ensino: Caminhos da inclusão**. Brasília: SETEC, 2011d. Disponível em: https://memoria.ifrs.edu.br/wp-content/uploads/sites/4/taianacan-items/5012/103963/ADMEC_00080A_c.pdf Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Novos caminhos. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 2025d. Disponível em: <https://novoscaminhos.mec.gov.br/conheca-o-programa>. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. NOTA TÉCNICA n.º 83/2018/CGRS/DPR/SETEC/SETEC. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.ifsudestemg.edu.br/documentos-institucionais/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2019_compressed.pdf. Acesso em 30 jan. 2024.

BRASIL. Observatório Brasil de Igualdade de Gênero. **Ministério da Mulher**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero>. Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. **Ofício Circular n.º 51/2013/DIR/SETEC**. Brasília: Setec/MEC, 2013b. Disponível em: <https://memoria.ifrs.edu.br/documentos/oficio-circular-n-o-51-2013-setec/> Acesso em: 3 fev. 2024.

BRASIL. Pesquisa. **Legislação Federal Brasileira**, [s. l.], 2025a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013c.

BRASIL. Portaria n.º 725, de 13 de abril de 2023a. Institui o Programa Mulheres Mil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 72, seção 1, p. 16, 14 de abril de 2023. Disponível em < <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-725-2023-04-13.pdf>. Acesso: 20 set. 2023.

BRASIL. Rede Certifica. **Ministério Da Educação**, Brasília, DF, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/rede-certifica>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Sistec. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-educacao-profissional/sistec>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. **Territórios da Cidadania**. Brasília, DF: EMBRAPA, 2008c. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27->. Acesso em 15 jun. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Relatório de auditoria: Programa de Educação Profissional (PROEP) – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação e Instituições Federais de Educação Tecnológica. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2005.

BRITO, A. S.; MACHADO, D. C.; KERSTENETZKY, C. L. **A contribuição do salário mínimo para a redução recente da desigualdade na distribuição de renda no Brasil**: uma aplicação do método RIF Regression. Niterói: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE/UFF), 2013.

BUTLER, J. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes**. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2025a. Disponível em: <https://acesse.one/kdqd8sl>. Acesso em: 26 ago. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Acervo bancada feminina. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2025b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/copy_of_index.html. Acesso em 26 ago. 2025.

CANADÁ. Canadian International Development Agency (CIDA). Ottawa: Government of Canada, 2013.

CABRAL NETO, A. *et al.* **Política educacional**: desafios e tendências. Porto Alegre: Sulina, 2004.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p. 11-19, ago. 1990.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 2012

CIAVATTA, M. História da Educação Profissional no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

CIAVATTA, M. A produção do conhecimento sobre a configuração do campo da educação profissional e tecnológica. **Revista HOLOS**, Natal, Vol. 6, n.32, p. 33-49, 2016.

CIAVATTA, M. Estudos comparados: sua epistemologia e sua historicidade. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 129-151, 2009.

CIAVATTA, M. **A escola do trabalho**: história e imagens. 1993. Tese (Professor Titular em Trabalho e Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1993.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CONIF. **Programa Mulheres Mil: avaliação e impactos da cooperação Canadá-Brasil**: relatório executivo. Brasília, DF: Conif, 2023.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002.

CRIADA na gestão FHC, Secretaria da Mulher faz 20 anos. **PSDB Mulher**, [s. l.], 2022. Disponível em:

<https://psdb-mulher.org.br/2022/09/22/criada-na-gestao-fhc-secretaria-da-mulher-faz-20-anos/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

FRANÇA, M. **Gestão e financiamento da educação**: o que mudou na escola? Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. FUNDEF. Natal: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (EDUFRN), 2005.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2003.

DEL PRIORE, M. **Corpo a corpo com a mulher**: pequena história das transformações do corpo feminino no Brasil. São Paulo: Editora Senac, 2000.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Imprensa Universitária; ANPAE, 2017.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e possibilidades. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, 2010.

DRAIBE, S. M. **A reforma do Estado no Brasil**: perspectivas e desafios. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001

DRAGO, C. A formação humana no ensino médio integrado: o que dizem as pesquisas. **Revista Trabalho Necessário**, Niterói, v. 15, n. 28, p. 90-107, 2017.

DRAGO, C. C.; MOURA, D. H. Ensino médio integrado e a reforma do ensino médio: contradições e disputas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 16, n. 35, p. 357-376, maio/ago. 2022.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

FALCÃO, L. Q.; CUNHA, L. A. Ideologia política e educação: a CBAI (1946/1962). **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 148-173, jan./jul. 2009.

FARIA, N.; GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. da. **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERRARI, M. A. As dimensões das Relações Públicas internacionais: teorias e paradigmas. **Revista Organicom**, v. 3, n. 5, p. 84-95, jul./dez. 2026.

FERREIRA, M. A. dos S. **Políticas de Financiamento da Educação Básica e Valorização Docente: impacto na remuneração dos professores da rede pública estadual do RN, no período de 1996 a 2010**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

FLORIANO, E. F.; GISI, M. L.; PRADO, L. A. do. Desigualdades brasileiras começam na escola: evidências das condicionalidades educacionais do Programa Bolsa Família. **Revista Diálogo Educacional**, [s. l.], v. 22, n. 75, 2022.

FRANÇA, J. F. **Reforma do Estado e políticas educacionais**. Petrópolis: Vozes, 2007.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, p. 619-638, 2011.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A GÊNESE do decreto n. 5.154/2004 um debate no contexto controverso da democracia restrita. **Revista Trabalho Necessário**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 1-26, 2005.

FRIGOTTO, G.; GENTILI, P. **A Cidadania Negada**: Políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2008.

FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida á lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-132, abr. 2003.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, G. A educação brasileira sob o governo Bolsonaro: regressão civilizatória e destruição de direitos. **Revista Práxis Educacional**, [s. l.], v. 17, n. 46, 2021.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. In: CONFERÊNCIA DE ABERTURA DA 33ª REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 33., 2010, Caxambu. **Conferência** [...] Caxambu: Revista Brasileira de Educação, 2010. p. 235-274.

FRIGOTTO, G. **O Ensino Médio no Brasil e sua (im)possibilidade histórica**: determinações culturais, políticas e legais. Rio de Janeiro: Expressão Popular, 2023.

FRIGOTTO, G. Dimensões teórico-metodológicas da produção do conhecimento na educação profissional. In: MOURA, D. H. **Educação profissional**: desafios teórico-metodológicos e políticas públicas. Natal: IFRN, 2016. p. 25-53

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

GAMBOA, S. S. A globalização e os desafios da educação no limiar do novo século: um olhar desde a América Latina. In: LOMBARDI, J. C. **Globalização, pós-modernidade e educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas: Autores Associados, 2009. p. 79-106.

GENRO, T. Mutações tecnológicas e crise do trabalho. **DMT em debate**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.dmtemdebate.com.br/mutacoes-tecnologicas-e-crise-do-trabalho/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2011.

GIAMBIAGI, F.; VILHENA, J. M. **Finanças públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, ANPOCS, p. 223-244, 1984.

GRABOWSKI, G. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981b.

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981a.

GRAMSCI, A. Para a Investigação do Princípio Educativo. *In*. GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 129-139.

GUIMARÃES, C. C. Entrevista: José Paulo Netto. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 333–340, jul./out. 2011.

HARVEY, David. **A Condição Pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1996.

HAHNER, J. E. **A mulher brasileira e suas lutas sociais e políticas: 1850-1937**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

HAHNER, E. J. **A mulher no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1983

HEIDEMANN, J.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análises. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

HIRATA, H. **O cuidado**: teorias e práticas. São Paulo: Boitempo, 2022.

HIRATA, H. O trabalho do cuidado: entre a família, o Estado e o mercado. *In*. ABREU, A.; HIRATA, H.; LOMBARDI, M. R. **Cuidado e cuidadoras**: as várias faces do trabalho do care. São Paulo: Atlas, 2015b.

HIRATA, H. Trabalho, gênero e precarização: novas configurações. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 3, 2015a.

HOBBSAWM, E. J. **A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, E. J. **A Era dos Impérios: 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOLANDA, V. M. de S.; GOSSELIN, A. S. M. F. **Mulheres na Ciência Dialogos sobre gênero e diversidade nas escolas e na universidade**. Fortaleza: EdUECE, 2023.

IANNI, O. **A formação do Estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

IANNI, O. **A ideia de um Brasil moderno**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IANNI, O. **Estado e Planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, O. Globalização: novo paradigma das ciências sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 147–163, 1994.

IANNI, O. **Os Enigmas da modernidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

IBGE. Estatísticas de Gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Estudos e Pesquisas, [s. l], v. 3, n. 38, p. 1-15, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102066_informativo.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua PNAD Contínua Indicadores mensais produzidos com informações do 1º trimestre de 2024**. [S. l.], IBGE, 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/94fb79a6f621a537b9d2add4e5ff47.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF: IPEA, 2000.

KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In. HIRATA, H.; LABORIE, F.; DOARÉ, H. Le; SENOTIERÉ, D. **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Unesp, 2009. p. 67-75.

KOSIK, Karel. **A Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro . Paz e Terra, 1976.

KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

KUENZER, A. Z. **Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2000.

KUENZER, A. Z. **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1997.

KUENZER, A. Z. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 331-354, abr./jun. 2017.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In. SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L.; LOMBARDI, J. C. **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96.

LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2001

LOURO, G. L. Mulheres na sala de aula. In. DEL PRIORE, M. **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 443-481.

LUKÁCS, G. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LYRA, R.P. **Estado e Cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MANFREDI, S. M. **Educação Profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MANFREDI, S. M. **Educação profissional no Brasil: atores e cenários ao longo da história**. São Paulo: Paco Editorial, 2016.

MANTEGA, G.; MORAIS, M. **Acumulação monopolista e crises no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2011.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Santiago: CEPAL, 1973.

MARTINS, M. A.; DEITOS, R. A.; REIS, L. F. A Emenda Constitucional 95 e seus impactos nos investimentos em MDE. **Acta Scientiarum Education**, Maringá, v. 46, n. 1, p. 1-17, 2024.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, K. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte/Karl Marx**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEC; SETEC. **Chamada Pública n.º 01/2011**. Programa Mulheres Mil – Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/brasil_sem_miseria/portaria-mulheres-mil-n-1015.pdf. Acesso em: 14 jul. 2024.

MEC; SETEC. **Chamada Pública n.º 01/2012**. Programa Mulheres Mil – Educação, Cidadania e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas-1/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/politicas-para-mulheres/arquivo/area-imprensa/ultimas_noticias/2012/04/05-04-mulheres-mil-conta-com-mais-20-mil-vagas-em-2012. Acesso em: 14 jul. 2024.

MENEZES, F. M. L. de. **Proeja mulheres: um olhar atento às questões do empoderamento feminino**. 2020. Dissertação (Mestrado em Profissional em Políticas Públicas) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Biblioteca Nacional. **Fundação Biblioteca Nacional**, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/bn/pt-br>. Acesso em 15 jan. 2025.

MIRANDA, J. A. A. Relações Brasil - Canadá: potenciais de uma relação bilateral mais efetiva Interfaces Brasil/Canadá. **Canoas**, v. 13, n. 2, p. 289-308, 2013.

MOURA, D. H. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA: entre potencialidades e entraves diante de projetos societários em disputa. **Educação Profissional e Tecnológica em Revista**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 5-26, 2017.

MOURA, D. H. **Educação Profissional: desafios teóricos-metodológicos e políticas públicas**. Natal: IFRN, 2016.

MULHERES mil. Direção de: Helvécio Ratto. *In*: Mulheres Mil. **YouTube**, 9 jmai. 2011. 1 vídeo (25:35 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=reJN2hiAVmE>. Acesso em: 25 jan. 2023.

NASCIMENTO, M. L. O. do; CRUZ, R. E. da. Financiamento e gestão do PRONATEC: o público e o privado na política de educação profissional. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 1-14, 2016.

NOGUEIRA, M. A. **Educação, saber, produção em Marx e Engels**. São Paulo: Cortez, 1990.

NEPOMUCENO, E. A. **A desnaturalização dos marcadores de gênero das práticas corporais em aulas de educação física escolar**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Física em Rede Nacional) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2023.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, R; ARAÚJO, F. O.; SILVA, R. M. da. Pronatec e Sistema S: a centralidade dos serviços sociais autônomos na expansão da educação profissional de curta duração no Brasil. **Revista Brasileira de Educação Profissional e Tecnológica**, [s. l.], v. 4, n. 8, p. 93-112, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15628/rbept.2018.7557>. Acesso em: 17 set. 2025.

OLIVEIRA, R. I. da S. **O Inventário das políticas de financiamento da educação profissional no Brasil e de suas fontes de recursos**: um estudo do Período Colonial à Segunda República (1530-1937). 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

ONU. Direitos Humanos das Mulheres. Brasília: Nações Unidas no Brasil, 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-07/Position-Paper-Direitos-Humanos-das-Mulheres.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2025.

OPENAI ChatGPT [software]. Versão GPT-4o. Resposta ao pedido de geração de imagem de fios dispostos. **OpenAI**, [S. l.], 2026. Disponível em: <https://chat.openai.com/>. Acesso em: 16 jan. 2026.

PAULANI, L. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

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

PERROT, M. **Minha história das mulheres**. São Paulo: Contexto, 2007.

PERROT, M. **As mulheres ou os silêncios da história**. Bauru: Edusc, 2005

PINTO, Á. V. **Ciência e existência**: problemas filosóficos da pesquisa científica. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1979.

PINSKY, C. B.; PEDRO, J. M. **Nova História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2023

PNUD. Relatório de Resultados e Impacto 2024. **PNUD**, [s. l.], 2025. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relatorio-de-resultados-e-impacto-2024>. Acesso em: 15 de jul. 2025.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Livraria Martins, 1942

RAMOS, M. N. Ensino médio integrado: da conceituação à operacionalização. **Cadernos de Pesquisa em Educação**, Vitória, v. 19, n. 39, p. 15-29, jan./jun. 2014.

RAMOS, M. N. Filosofia da práxis e práticas pedagógicas de formação de trabalhadores. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 207-218, jan./abr. 2014.

RAMOS, M. **História e política da educação profissional**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014.

RAMOS, M. N.; FRIGOTTO, G. Medida Provisória 746/2016: a contrarreforma do ensino médio do golpe de Estado de 31 de agosto de 2016. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 70, p. 30-48, dez. 2016.

RELEPE. Início. **Relepe**, [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.relepe.org/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Decreto de Criação da Escola Normal 1835 n.º 10**. Assembléia Legislativa Provincial, 1835. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/99970/1835_10_abril_Ato_n%C2%B1A10_Cria_Escola_Normal.pdf?sequence=1. Acesso em: 20 nov. 2023.

ROCHA, R. C. **Educação profissional e mulheres mil: fios, tessituras e entrelaces**. Mossoró: EDUERN, 2020.

ROCHA, R. de C. **O Programa Nacional Mulheres Mil no Contexto das Políticas Públicas de Educação Profissional no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

ROCHA, R. de C.; SILVA, L. L. S. O acordo bilateral Brasil/Canadá na educação profissional para o programa Mulheres Mil. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [s. l.], v. 1, n. 20, p. 1-24, 2021.

ROSEMBERG, F. Mulheres educadas e a educação de mulheres. In: PINSKY, C. B.; PEDRO, J. M. **Nova História das Mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2023. p. 333 -359.

SAVIANI, D. **Políticas educacionais no Brasil: desmonte e resistência**. Campinas: Autores Associados, 2020.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTANA, A. C. de A.; NARCISO, R.; FERNANDES, A. B. Explorando as metodologias científicas: tipos de pesquisa, abordagens e aplicações práticas. **Caderno Pedagógico**, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 1-18, 2025.

SANTOS, T. D. dos. **O plano de formação continuada dos servidores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Plafor): da necessidade à invisibilidade.** 2023. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

SAWAYA, R. **Subordinação Consentida: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina.** São Paulo: FAPESP, 2006.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 2007.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez 1995.

SCHULTZ, T. **O capital humano: investimento em educação e pesquisa.** Rio de Janeiro. Zahar, 1973.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, H. M. B.; COSTA, M. R. **Tempos de Capanema.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos.** São Paulo: CENGAGE Learning, 2013.

SECRETARIA de Políticas para as Mulheres é uma conquista. **Exame**, [s. l.], 2013. Disponível em: https://exame.com/brasil/secretaria-de-politicas-para-as-mulheres-e-uma-conquista/?utm_source=copiaecola&utm_medium=compartilhamento9. Acesso em: 15 jun. 2025.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 2007.

SENADO FEDERAL. Entrega da Carta das Mulheres à Assembleia Constituinte na sessão de 26 de março de 1987. **YouTube**, 2018. 1 vídeo (39:04). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=JSXgY90OOIY>. Acesso em: 05 jan. 2024.

SENNETT, R. **A cultura do novo capitalismo.** Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Formação humana ou produção de resultados? Trabalho docente na encruzilhada. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, jul./dez. 2015.

SHIROMA, E. O.; LIMA FILHO, D. L. Trabalho docente na Educação Profissional e Tecnológica e no PROEJA. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 725-743, jul./set. 2011.

SILVA, D. de M. Desvelando o PRONATEC: uma avaliação política do programa. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

SILVA, E. T. Conhecimento e Cidadania: quando a leitura se impõe como mais necessária ainda! *In*. LOMBARDI, J. C. **Globalização, pós-modernidade e educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas: Autores Associados, 2009.

SILVA, G. J. C. da; MARTINS, H. E. de P.; NEDER, H. D. Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 4, p. 840–863, 2016.

SILVA, M. A. da.; CUNHA, C. da. S. **Educação Básica**: políticas, avanços e pendências. Campinas: Autores Associados, 2014.

SILVA, V. A. Diversidade de uso das cactáceas no nordeste do Brasil: uma revisão. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 137-154, 2015.

SILVA, V. A. C. Políticas compensatórias. *In*. OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. **Sociologias (UFRGS)**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2007.

SOUZA, F. das C. S., & CIAVATTA, M. (2024). A invenção das habilitações básicas: a ‘solução’ para o ensino profissionalizante de 2º grau (Brasil, 1975). *Revista Brasileira De História Da Educação*, 24, e311. <https://doi.org/10.4025/rbhe.v24.2024.e311>.

SOUZA, F. das C. S.; MEDEIROS NETA, O. M. de. Educação Profissional e Tecnológica no Brasil no século XXI: expansão e limites. **Educação Profissional e Tecnológica em Revista**, Vitória, v. 5, n. 2, p. 109-125, 2021.

SOARES, S. A. G. **Políticas públicas, qualificação profissional e a educação do trabalhador no final da década de 90 no Brasil**: empregabilidade ou inserção social?. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século XXI. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

STAMATTO, M. I. S. Um olhar na história: a mulher na escola (Brasil: 1549-1910), *In*. **História e Memória da Educação Brasileira**. Natal: Fi, 2002.

UNESCO. **Marco de Ação de Dakar**: Educação para Todos: cumprindo nossos compromissos coletivos. Adotado no Fórum Mundial de Educação. Dakar, Senegal, 26-28 abr. 2000. Paris: UNESCO, 2000. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educacao/declaracao-de-dakar.html>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ANEXO A - QR Code para acessar documentos do Programa Mulheres Mil

ANEXO B – QR Code Documentos Pronatec

APÊNDICE A – Sistematização das experiências desenvolvidas no âmbito da RFEPCT (2016 a 2022)

Quadro 10 – IF que desenvolveram ações com a Metodologia do PMM entre os anos de 2016 a 2022.

Região	IF/Sigla	Instituição e descrição sucinta das ações e ano de efetivação
Região Norte	IFAP	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amapá - Programa Empodera Mulher. Projeto de Extensão, 2021. Espelhado em programas como Mulheres Mil, Rede Brasil Mulher e Novos Caminhos, porém, com o intuito de que seja um programa contínuo e com esforços institucionais. Seu propósito é realizar ações que fortaleçam o protagonismo feminino na construção de um novo projeto de sociedade, mais igualitário, solidário, empreendedor e sustentável.
	IFAM	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas - Projeto Mulheres na Construção Civil – PROMULC. O projeto teve como objetivo a promoção da inclusão social, o empoderamento e autonomia das mulheres beneficiadas, por meio da oferta de cursos no setor da construção civil (Revestimento cerâmico e Pintor de obras), visando a formação de empreendimentos individuais e coletivos na cidade de Manaus. Local: Manaus Centro, 2013/2014.
	IFRO	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Rondônia - Programa de Empoderamento da Mulher. Oferta de Cursos de FIC em todos os Campi, em 2016.
	IFRR	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Roraima - Oferta de Cursos de extensão com carga horária variada (60 h a 100h) – turmas específicas de mulheres em situação de vulnerabilidade social (Pintura em Tecido; Espanhol Básico, Espanhol Intermediário, Panificação, Informática Avançada, “Eu e o outro: um a cultura híbrida) entre os anos de 2017 a 2019.
Região Nordeste	IFCE	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Ceará - Entrelaçar Igualdades e Diferenças: permear a paz, de gênero e diversidade com vistas a uma cultura de paz e não violência. Projeto Linhas. Em 2018, o Projeto Linhas foi idealizado pelo time Enactus IFCE Iguatu em decorrência do lançamento do edital da empresa multinacional Walmart divulgado na página da ENACTUS BRASIL, por meio da aceleradora de projetos para o empoderamento econômico de mulheres. Com o intuito de melhorar a qualidade de vida das mulheres artesãs da comunidade, objetivo era capacitar mulheres do distrito José de Alencar no município de Iguatu Ceará para exercer a profissão de costureira e desenvolver a ideia de empreendedorismo.
	IFBaiano	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Baiano - Projeto Margaridas: Visa apoiar propostas direcionadas à qualificação profissional de mulheres, auxiliando a redução das desigualdades sociais e econômicas, inclusão socioprofissional, respeito à igualdade de gênero e o combate à violência contra a mulher. Local: Serrinha, Itaberaba, Alagoinhas, Senhor do Bonfim, Xique-Xique, Urucuca, Teixeira de Freitas, Santa Inês, 2018.
	IFMA	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão - Projeto Empodera IFMA: todos pela equidade de gênero. Desenvolvimento de ações sistêmicas para promoção da equidade de gênero no IFMA. Objetivos: Sensibilizar e capacitar discentes e servidores/ as para o enfrentamento do machismo e luta pela equidade entre os gêneros. Contribuir para ampliação do respeito e protagonismo da mulher; Contribuir com a redução do preconceito relacionado à presença de meninas e mulheres dentro dos cursos da área de tecnologia e ciência; Promover ações com foco no combate ao assédio contra mulheres; Desenvolver ações que promovam a aquisição de novas habilidades e conhecimentos que empoderem as alunas e servidoras a atuarem como protagonistas sociais na escola e em seus outros

		ambientes; Estimular a sororidade entre meninas e mulheres do IFMA. O projeto foi desenvolvido nos 29 <i>campi</i> do IFMA, no ano de 2018.
	IFPB	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba - Projeto Sereias da Penha - Curso de artesanato para mulheres, com resíduos do pescado. Local: João Pessoa, 2015. Projeto Mulheres na Construção Civil. Projeto em parceria com a SUDENE e o IFPB. Local: João Pessoa, 2015 e 2016.
	IFRN	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. - Entre 2016 a 2023 o IFRN, por meio de Editais fomentou 126 projetos, cuja atividade principal era oferta de cursos FIC utilizando-se os princípios e a metodologia do PMM.
	IFPE	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco - Proeja Mulher – oferta de Curso de Qualificação em Operador de Computador e Assistente Administrativo em parceria com a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. Respectivamente os cursos se realizaram em Palmares, 2018.1 e Paulista, 2018.1 ¹⁴⁶ .
	IFSertãoPE	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano - Projeto de extensão para Capacitação das Egressas do Programa Mulheres Mil para Criação de uma Organização com os Princípios da Economia Solidária e do Cooperativismo / Humanas / Social e Didática.
Região Centro Oeste	IF Goiano	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Goiano - Reconhecimento e Certificação de Saberes- Rede Certific com os Produtores de Queijo. Local: Ceres, 2018; Encontro Regional Mulheres Mil (INTEGRA IF) - Encontro de egressas durante o INTEGRA IF, para conhecerem mulheres de outras regiões, trabalhos artísticos, científicos e esporte; Cursos de Formação Inicial e Continuada em 12 <i>campi</i> , 2017 a 2019.
	IFMT	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Mato Grosso, está em desenvolvimento desde o ano de 2017, desenvolveu o Programa de Extensão Teresa de Benguela. Composto em três fases subsequentes sendo: Fase I – Formação empreendedora de mulheres em vulnerabilidade social: projetos extensionistas com componentes curriculares indissociáveis que buscam a promoção do autoconhecimento, motivação, liderança, desenvolvimento de competências, habilidades, técnicas, tecnologias e produtos, pelo empreendedorismo e inovação, objetivando elevação de renda e contribuir ao empoderamento de mulheres em vulnerabilidade social; Fase II – Pré Incubação de ideias, negócios e empreendimentos de mulheres em vulnerabilidade social: projetos extensionistas geridos pelos Núcleos Incubadores da ATIVA Incubadora de Empresas do IFMT, destinados às egressas da Fase I do Programa, que consiste em prover ferramentas, serviços e apoio institucional às ideias promissoras e com viabilidade técnica e mercadológica que possam evoluir para futuros negócios e empreendimentos abrigados, preferencialmente, em incubadoras de empresas; Fase III – Incubação de empreendimentos e empresas: projetos extensionistas geridos pelos Núcleos Incubadores da ATIVA Incubadora de Empresas do IFMT, destinados às egressas da Fase I e/ou II do Programa, que consiste em prover ferramentas, serviços e apoio institucional a negócios ou empreendimentos com viabilidade técnica e mercadológica. O Programa prevê ainda a promoção de ações pontuais de sensibilização das pessoas sobre temáticas relacionadas a gênero, bem como a oferta de serviços de assistência técnica, apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo, economia solidária, comércio, cidadania, sempre destinado à mulheres em vulnerabilidade social.
Região Sudeste	IFRJ	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro

¹⁴⁶ MENEZES. FERNANDA MARIA LIRA DE MENEZES. Consultar UFPE (2020) - PROEJA MULHERES: um olhar atento às questões do empoderamento feminino. Disponível: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/39282/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Fernanda%20Maria%20Lira%20de%20Menezes.pdf> Acesso: 23 mai. 2025.

		- O IFRJ, com base nos princípios do PMM desenvolveu várias ações de forma a inserir a discussão de educação e gênero: Visita a pontos turísticos. Passeio. Local: Realengo, 2013. Elaboração e Publicação do “Livro de Receitas Mulheres Mil”. Produção Textual. Local: Pinheiral, 2012/2013. Eventos do campus. Poesia e coral. Local: Realengo, 2013. Criação de Cooperativa das artesãs em Fuxico. Empreendedorismo. Local: Eng. Paulo de Frontin, 2013. Workshop Mulheres Mil. Exposição e venda de produtos. Local: Arraial do Cabo, 2013. Seminário culinário. Vendas e produção de alimentos. Local: Arraial do Cabo, 2013. Mulheres Mil na Semana Acadêmica. Exposição e venda dos produtos confeccionados. Local: Arraial do Cabo, 2013/2014. Seminário Nacional Mulheres Mil. Encontro de 3 dias na Cidade de Niterói de coordenadora dos Programas, visando debater a metodologia e atividades do programa. Patrocinado pela CAPES. Local: Niterói, 2016. Cursos FIC. Infantil e idoso. Local: São Gonçalo, 2018. Concerto no Teatro Municipal RJ. Assistir ao balé. Local: Realengo, 2013. Oficina Farmácia Viva. Estudo das plantas no horto do campus. Local: Realengo, 2013.
	IFF	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense – a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares do IFFluminense (ITCP/IFF) – Atendimento a 09 mulheres egressas do Programa Mulheres Mil com Curso de Costura e orientação para criação de cooperativa.
	IFES	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - Projeto Mulheres Maricultoras - campus Piúma, se propõe a implementar um programa de capacitação para mulheres maricultoras de três comunidades deste Território, com vistas a fomentar cidadania e desenvolvimento local nestas comunidades.
	IFSULDEMINAS	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - Programa Institucional de Capacitação de Mulheres em Situação de Vulnerabilidade Social – IFMulher: Fomentar cursos de capacitação para mulheres em situação de vulnerabilidade social das regiões onde o IFSULDEMINAS atua buscando a melhoria das condições de vida delas e de suas famílias; fomentar bolsas de auxílio para as mulheres que estejam, comprovadamente, em situação de vulnerabilidade econômica e que fizerem os cursos aprovados neste edital; contribuir para as políticas de gênero, de equidade, de inclusão e de ações afirmativas, em favor da diminuição dos problemas sociais e da erradicação da pobreza; e utilizar as diretrizes do “Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (SINAPOM)” e no “Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica”, ambos instituídos pelo Decreto 9586 de 27 de novembro de 2018. Local: Machado, Inconfidentes, Poços de Caldas, 2017- 2019
	IFNMG	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais - São várias ações de extensão e pesquisa realizadas: a) no campus de Montes Claros- Grupo de Gestantes mães do vale: Estratégia para Educação em saúde no pré-natal: Apoio às gestantes Local: Almenara, 2018; Produtos de limpeza artesanais: “Empreendendo no lar”: Produção de produtos de limpeza pelas mulheres. 2018. I Mostra de Fotografia Mulheres em Foco: Homenagem às funcionárias, alunas e mulheres da comunidade do IFNMG Campus Montes Claros. Propiciar o envolvimento das mulheres do campus, 2014. Inclusão Digital de Mulheres: Propiciar a participação em cursos de informática; b) Campus Araçuaí - Vozes Silenciadas: Ouvir as pessoas e propiciar o debate sobre direitos, 2014; Programa mapeamento de povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais: visibilização e inclusão sociopolítica: Mapear as comunidades tradicionais em torno do campus, 2018.
	IF SUDESTE MG	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais - Projeto de Extensão: “Oficinas interativas sobre as TICs para as egressas Mulheres Mil”. Visa a inclusão digital das alunas. Local: Barbacena, 2019.

	IFSP	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de São Paulo - Entre 2016 a 2019 o IFSP ofertou o Programa Mulheres do IFSP, voltado à formação cidadã e à qualificação de mulheres em situação de vulnerabilidade. Anualmente, os campi participam do edital de seleção de projetos, que precisam envolver, necessariamente, três ações de extensão, sendo o curso de qualificação profissional uma delas.
Região Sul	IFSUL	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense - Realização de Eventos e Programas Institucionais de Extensão e Cultura, usando aspectos da Metodologia do PMM, nos anos de 2013 a 2019.
	IFFar	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Farroupilha - Programa Institucional de Inclusão Social do Instituto Federal Farroupilha, tem como finalidade fomentar ações de extensão desenvolvidas em comunidades em situação de vulnerabilidade social no meio urbano e rural. Desenvolvido em Alegrete, Frederico Westphalen, Jaguari, Júlio de Castilhos, Panambi, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Augusto, São Borja, São Vicente do Sul, Uruguaiana, no ano de 2015.
	IFPR	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Paraná - Desenvolvimento de Curso FIC - Defensores(as) Populares – Curitiba, utilizando-se da metodologia do PMM, destinado a moradores (as) da periferia de Curitiba e Região Metropolitana em articulação com organizações sociais populares, de modo a fomentar a fiscalização e elaboração de políticas públicas nas comunidades, fortalecendo o respeito aos direitos e garantias fundamentais de uma democracia.

Fonte: Elaboração da Autora (2025).

APÊNDICE B – Marcos Históricos do financiamento da Educação Nacional

Momento histórico	Mecanismo de financiamento	Abrangência principal
Monopólio jesuíta (1549–1759)	Doações, patrimônio próprio e subsídios da Coroa portuguesa	Colégios jesuítas
Carta de 1772 e Subsídio Literário	Imposto sobre vinho, aguardente e vinagre	Aulas régias / ensino elementar
Constituição de 1934	Primeira vinculação constitucional de receitas (Art. 156: mínimo de 10% para União e Municípios e 20% para Estados e DF)	Sistema educacional em geral
CF de 1988	Vinculação mínima de 18% (União) e 25% (Estados e Municípios) para MDE; regime de colaboração	Educação pública, com impacto predominante na educação básica

APÊNDICE C – Marcos do Financiamento da educação Profissional no Brasil

Momento / Período	Configuração da EPT	Principais fontes de financiamento	Características e limites
Final séc. XIX – 1930	Escolas de Aprendizes Artífices, Liceus de Artes e Ofícios, iniciativas filantrópicas	Orçamento federal direto, doações privadas, apoio empresarial-local	Forte marca assistencialista e profissionalização de pobres; sem política nacional de financiamento estruturado.
1930 – 1960	Consolidação das escolas técnicas federais e industriais	Orçamento do MEC, dotações específicas, convênios com empresas	Expansão lenta e concentrada em capitais; EP ainda marginal em relação ao ensino secundário acadêmico.
1960 – anos 1980	CEFETs, SENAI/SENAC, Sistema S fortalecido	Orçamento federal (MEC), contribuições parafiscais do Sistema S	Dualidade reforçada: formação de elite em universidades x formação técnica para trabalhadores; forte participação privada e corporativa.
Anos 1990 (reformas neoliberais)	EP fragmentada em programas (PLANFOR, PROEP), separação ensino médio/EP (Dec. 2.208/1997)	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), programas do MEC (PROEP), parcerias com setor privado	Financiamento pulverizado, cursos de curta duração, pedagogia das competências; EP não se consolida como política de financiamento estável.
2003 – 2014 (expansão)	Criação da Rede Federal de EPCT, Institutos Federais, integração ensino médio/EP (Dec. 5.154/2004)	Orçamento do MEC/Setec, Programa Brasil Profissionalizado, Pronatec/Bolsa Formação (FNDE/FAT), emendas	Maior investimento estrutural na EP; interiorização e aumento de vagas, mas apoio fortemente mediado por programas e conjunturas fiscais.
2011	Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 - Criação do Pronatec	Orçamento do MEC – Estratégia de Bolsa-Formação	Modalidade Ensino: expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de EPT – qualificação profissional e cursos técnicos.
2015 em diante (ajuste e retração)	Rede Federal consolidada, porém, sob teto de gastos (EC 95/2016) e contingenciamentos;	Orçamento MEC/Setec com cortes, FNDE, FAT, Novo PAC pontual	Retração de investimentos, bloqueios e cortes interrompem ciclos de expansão; EP permanece dependente de fundo público disputado e programas focalizados.

APÊNDICE D – Traduções das Figuras 30 a 33

Tradução Figura 28 (Ano 1 – Orçamento do Projeto)

Orçamento do Projeto e Previsão de Desembolso– Ano 1

1. Salários de Parceiros Canadenses

Diretor Canadense ACCC: US\$ 21.660

- Coordenador de Projeto ACCC: US\$ 47.500
- Coordenadores dos Colleges: US\$ 19.000
- Equipe Técnica ACCC: US\$ 62.500
- Equipe Técnica dos Colleges: US\$ 51.250
- Equipe de Apoio ACCC: US\$ 30.000
- Equipe de Apoio dos Colleges: US\$ 20.900
- Subtotal: US\$ 231.150

2. Salários de Parceiros Brasileiros

- Coordenador de Projeto SETEC: US\$ 25.000
- Coordenadores CEFET (3 coord. × 80 dias): US\$ 124.800
- Equipe Técnica SETEC (2 pessoas): US\$ 30.000
- Equipe Técnica CEFET (13 prof. × 110 dias): US\$ 128.700
- Equipe de Apoio SETEC (2 × 100 dias): US\$ 11.000
- Equipe de Apoio CEFET (26 × 50 dias): US\$ 58.500
- Administrativo CEFET (1): US\$ 41.450
- Professores CEFET (26): US\$ 120.260
- Subtotal: US\$ 539.710

3. Consultores Externos Canadenses

- Avaliação intermediária do projeto: US\$ 30.000
- Consultores especiais: US\$ 24.000
- Subtotal: US\$ 54.000

4. Despesas Diretas no Canadá

- Passagens Canadá → Brasil: US\$ 20.000
- Passagens dentro do Canadá: US\$ 3.840
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 6.500
- Subtotal: US\$ 30.340

5. Despesas Diretas no Brasil

- Passagens Brasil → Canadá: US\$ 47.500
- Passagens dentro do Brasil: US\$ 20.000
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 15.680
- Subtotal: US\$ 83.180

6. Outras Despesas do Projeto

- Auxílio a mulheres em treinamento: US\$ 60.000
- Tradução: US\$ 96.000
- Comunicação / Sistema de informação web: US\$ 96.000
- Materiais e Equipamentos CEFET: US\$ 100.000
- Materiais de Treinamento: US\$ 150.000
- Infraestrutura: US\$ 150.000
- Subtotal: US\$ 652.000

Total Ano 1: US\$ 1.900.468

- ❖ Parceiros Canadenses: **US\$ 123.984**
- ❖ Parceiros Brasileiros: **US\$ 1.185.829**
- ❖ CIDA: **US\$ 590.654**

Tradução Figura 29 (Ano 2 – Orçamento do Projeto)

1. Salários de Parceiros Canadenses

- Diretor Canadense ACCC: US\$ 15.390
- Coordenador de Projeto ACCC: US\$ 47.500
- Coordenadores dos Colleges: US\$ 13.500
- Equipe Técnica ACCC: US\$ 62.500
- Equipe Técnica dos Colleges: US\$ 55.350
- Equipe de Apoio ACCC: US\$ 30.000
- Equipe de Apoio dos Colleges: US\$ 21.850
- Subtotal: US\$ 230.700

2. Salários de Parceiros Brasileiros

- Coordenador de Projeto SETEC: US\$ 5.000
- Coordenadores CEFET (13 × 60 dias): US\$ 93.600
- Equipe Técnica SETEC (2 × 150 dias): US\$ 30.000
- Equipe Técnica CEFET (13 × 50 dias): US\$ 58.500
- Equipe de Apoio SETEC (2 × 100 dias): US\$ 11.000
- Equipe de Apoio CEFET (26 × 50 dias): US\$ 58.500
- Administração CEFET: US\$ 41.750
- Professores CEFET: US\$ 121.264
- Subtotal: US\$ 419.614

3. Consultores Externos Canadenses

- Avaliação intermediária do projeto: US\$ 30.000
- Consultores especiais: US\$ 24.000
- Subtotal: US\$ 54.000

4. Despesas Diretas no Canadá

- Passagens Canadá–Brasil: US\$ 22.500
- Passagens dentro do Canadá: US\$ 18.500
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 53.200
- Subtotal: US\$ 94.200

5. Despesas Diretas no Brasil

- Passagens Brasil–Canadá: US\$ 40.000
- Passagens dentro do Brasil: US\$ 29.640
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 13.540
- Subtotal: US\$ 83.840

6. Outras Despesas do Projeto

- Apoio às mulheres em treinamento: US\$ 224.000
- Tradução: US\$ 37.406
- Comunicação / Sistema de informação web: US\$ 37.400
- Materiais e Equipamentos CEFET: US\$ 75.206
- Materiais de Treinamento: US\$ 162.494
- Infraestrutura: US\$ 100.000
- Subtotal: US\$ 636.506

7. Custos Indiretos (Overhead – 12%)

- US\$ 206.162

TOTAL (Ano 2): US\$ 1.929.218

- ❖ Parceiros canadenses: US\$ 131.712
- ❖ Parceiros brasileiros: US\$ 1.137.535
- ❖ CIDA: US\$ 659.971

Tradução Figura 30 (Ano 3 – Orçamento do Projeto)

1. Salários de Parceiros Canadenses

- Diretor ACCC: US\$ 9.690
- Coordenador de Projeto ACCC: US\$ 32.300
- Coordenadores dos Colleges: US\$ 9.500
- Equipe Técnica ACCC: US\$ 62.500
- Equipe Técnica dos Colleges: US\$ 59.850
- Equipe de Apoio ACCC: US\$ 30.000
- Equipe de Apoio dos Colleges: US\$ 20.400

Subtotal: US\$ 199.950

2. Salários de Parceiros Brasileiros

- Coordenador SETEC: US\$ 2.500
- Coordenadores CEFET (13 × 85 dias): US\$ 132.600
- Equipe Técnica SETEC (2 × 150 dias): US\$ 30.000
- Equipe Técnica CEFET (13 × 50 dias): US\$ 58.500
- Equipe de Apoio SETEC (2 × 100 dias): US\$ 11.000
- Equipe de Apoio CEFET (26 × 50 dias): US\$ 58.500
- Administração CEFET: US\$ 42.070
- Professores CEFET: US\$ 122.500

Subtotal: US\$ 445.670

3. Consultores Externos Canadenses

- Avaliação intermediária do projeto: US\$ 40.000
- Consultores especiais: US\$ 30.000
- Consultores especiais adicionais: US\$ 2.000

Subtotal: US\$ 72.000

4. Despesas Diretas no Canadá

- Passagens Canadá–Brasil: US\$ 20.000
- Passagens dentro do Canadá: US\$ 10.500
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 18.620

Subtotal: US\$ 49.120

5. Despesas Diretas no Brasil

- Passagens Brasil–Canadá: US\$ 12.500
- Passagens dentro do Brasil: US\$ 24.800
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 18.000

Subtotal: US\$ 55.220

6. Outras Despesas do Projeto

- Apoio às mulheres em treinamento: US\$ 165.000
- Tradução: US\$ 28.000
- Comunicação / Sistema web: US\$ 28.000
- Materiais e Equipamentos CEFET: US\$ 150.226
- Materiais de Treinamento: US\$ 138.000

Subtotal: US\$ 509.226

7. Custos Indiretos (Overhead 12%)

- US\$ 159.862

TOTAL (Ano 3): US\$ 1.492.048

- ❖ Parceiros Canadenses: US\$ 115.248
- ❖ Parceiros Brasileiros: US\$ 883.160
- ❖ CIDA: US\$ 493.640]

Tradução Figura 31 (Ano 4 – Orçamento do Projeto)

1. Salários de Parceiros Canadenses

- Diretor ACCC: US\$ 14.820
- Coordenador de Projeto ACCC: US\$ 38.000
- Coordenadores dos Colleges: US\$ 13.500
- Equipe Técnica ACCC: US\$ 67.500
- Equipe Técnica dos Colleges: US\$ 51.250
- Equipe de Apoio ACCC: US\$ 24.000
- Equipe de Apoio dos Colleges: US\$ 21.850

Subtotal: US\$ 216.100

2. Salários de Parceiros Brasileiros

- Coordenador SETEC: US\$ 5.000
- Coordenadores CEFET (13 × 85 dias): US\$ 132.600
- Equipe Técnica SETEC (2 × 75 dias): US\$ 22.500
- Equipe Técnica CEFET (13 × 50 dias): US\$ 58.500
- Equipe de Apoio SETEC (2 × 75 dias): US\$ 8.250
- Equipe de Apoio CEFET (26 × 50 dias): US\$ 58.500
- Administração CEFET: US\$ 42.407
- Professores CEFET: US\$ 123.798

Subtotal: US\$ 451.555

3. Consultores Externos Canadenses

- Consultores especiais: US\$ 13.500
- Consultores adicionais: US\$ 0

Subtotal: US\$ 13.500

4. Despesas Diretas no Canadá

- Passagens Canadá–Brasil: US\$ 22.500
- Passagens dentro do Canadá: US\$ 6.500
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 5.320

Subtotal: US\$ 34.320

5. Despesas Diretas no Brasil

- Passagens Brasil–Canadá: US\$ 5.000
- Passagens dentro do Brasil: US\$ 48.800
- Diárias em hotéis (14 dias): US\$ 24.640

Subtotal: US\$ 78.440

6. Outras Despesas do Projeto

- Apoio às mulheres em treinamento: US\$ 124.141
- Tradução: US\$ 84.000
- Comunicação: US\$ 36.000
- Materiais e Equipamentos CEFETs: US\$ 159.226

Subtotal: US\$ 403.367

7. Custos Indiretos (Overhead 12%)

- US\$ 142.714

TOTAL (Ano 4): US\$ 1.331.996

- ❖ Parceiros Canadenses: US\$ 79.688
- ❖ Parceiros Brasileiros: US\$ 850.866
- ❖ CIDA: US\$ 401.442