

A CONSTRUÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL DO PROGRAMA MULHERES MIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

Tauane Carolina Parodi Be¹

Evandro Pedro Schneider²

Palavras-chave: Programa Mulheres Mil; Agenda Governamental; Modelo de Múltiplos Fluxos.

INTRODUÇÃO

O Programa Mulheres Mil constitui uma política pública voltada à promoção da educação profissional, da inclusão produtiva e da autonomia de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Sua institucionalização representa um marco na incorporação da perspectiva de gênero às políticas públicas educacionais, ao reconhecer que o acesso à qualificação profissional é atravessado por desigualdades sociais e de gênero.

A inserção do programa na agenda governamental, contudo, não pode ser explicada apenas pela existência dessas desigualdades. Pressupõe-se que sua formulação resultou da convergência de fatores sociais, políticos e institucionais que viabilizaram a transformação da vulnerabilidade feminina em prioridade governamental. Nesse contexto, o Modelo de Múltiplos Fluxos, proposto por Kingdon (2003), é utilizado neste estudo enquanto referencial analítico na intenção de identificar como ocorreu a convergência entre o fluxo de problemas, das soluções e da política no âmbito do Programa Mulheres Mil. Outros componentes do modelo, como os empreendedores de políticas e as dinâmicas de disputas entre atores, não constituem o foco presente nessa análise.

¹ Tecnóloga em Gastronomia, UFPEL. Mestre em Educação Profissional e Tecnológica, IFFAR. Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas, UFFS. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: tauane.be@estudante.uffs.edu.br.

² Doutor em Agronomia, UFPEL. Pós doutor em Desenvolvimento Rural, UFRGS. Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: evandro.schneider@uffs.edu.br.

Diante desse cenário, questiona-se: como ocorreu a inserção do Programa Mulheres Mil na agenda governamental e de que forma a convergência dos fluxos dos problemas, das soluções e das políticas, propostos por Kingdon, fundamenta esse processo? Nesse sentido, o objetivo deste estudo é compreender os percursos que constituíram os três fluxos propostos pelo autor e sua influência no processo de institucionalização da política pública em âmbito nacional.

Partindo-se do pressuposto de que a formação de uma agenda governamental envolve a articulação entre diferentes atores, ideias e contextos políticos, realizou-se uma pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental buscando identificar os elementos que favoreceram a institucionalização da política pública sob a perspectiva do Modelo de Múltiplos Fluxos. Além de uma literatura especializada sobre formação de agenda governamental, foram analisados o Guia Metodológico do Acesso, Permanência e Êxito do Programa, elaborado pelo MEC/SETEC e dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE referentes ao ano de 2002, utilizados para caracterizar o contexto de vulnerabilidade feminina anterior à criação da política.

DESENVOLVIMENTO

A formação da agenda governamental constitui uma etapa central do ciclo das políticas públicas, pois define quais problemas serão priorizados pelo Estado. Nessa perspectiva, Kingdon (2003) propõe o Modelo de Múltiplos Fluxos, segundo o qual a inserção de uma política na agenda depende da convergência entre os fluxos dos problemas, das soluções e da política, possibilitando a abertura de uma "janela de oportunidade".

No caso do Programa Mulheres Mil, a análise documental evidenciou que há uma estreita relação entre o fluxo dos problemas e o reconhecimento da vulnerabilidade feminina enquanto questão pública. Historicamente, mulheres em situação de vulnerabilidade permaneceram afastadas dos processos formais de escolarização e qualificação profissional, acumulando desigualdades de gênero, renda e acesso ao trabalho. Segundo Scott (1995), o aprofundamento dessas desigualdades decorre de estruturas sociais historicamente construídas e consolidadas.

Nessa perspectiva, Sposati (2009) discute o conceito de vulnerabilidade, amplamente incorporado ao Guia Metodológico do Programa. Afinal, quem são essas

mulheres consideradas vulneráveis? E sob quais critérios essa condição é definida? O autor menciona que a vulnerabilidade vai além de questões financeiras, projetando-se em dimensões como saúde, acesso ao saneamento básico, violências de gênero, escolarização, inserção ao mercado de trabalho e acesso a direitos e políticas públicas. Assim, trata-se de uma condição multidimensional, resultante da interação de diferentes fatores sociais, econômicos e institucionais que limitam as oportunidades e o exercício pleno da cidadania.

Além disso, a análise dos indicadores produzidos pelo IBGE no período de gênese da política evidenciou a insuficiência das políticas públicas então existentes para atender às demandas desse segmento da população feminina. Esse cenário reforçou o reconhecimento da vulnerabilidade dessas mulheres como um problema público e justificou a necessidade de uma intervenção estatal específica, contribuindo para a formulação do programa.

Os documentos analisados indicam que a constituição do Programa Mulheres Mil esteve diretamente associada à disponibilidade de uma alternativa previamente estruturada, resultante da cooperação internacional entre Brasil e Canadá. A adaptação da metodologia de Avaliação e Reconhecimento da Aprendizagem Prévia (ARAP) ao contexto brasileiro constituiu uma proposta tecnicamente viável para responder às demandas de mulheres em situação de vulnerabilidade. Ao reconhecer e valorizar os conhecimentos adquiridos ao longo de suas trajetórias de vida, a metodologia rompeu com modelos tradicionais de qualificação profissional e ofereceu uma estratégia compatível com o perfil do público-alvo. Essas evidências demonstram a existência de uma solução previamente desenvolvida e passível de adaptação fortaleceu sua legitimidade como alternativa de política pública, evidenciando a convergência entre o problema identificado e uma solução viável no fluxo das soluções.

Ademais, a análise de documentos indica que a inserção do Programa Mulheres Mil foi favorecida por um contexto político caracterizado pela articulação de diferentes agendas governamentais. Os documentos evidenciam que a prioridade conferida às políticas de inclusão social e de educação profissional, associada à expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e à criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, em 2003, por meio da Lei 10.683/2003 (BRASIL, 2003) constituiu um conjunto de condições que ampliou a receptividade à proposta no

âmbito governamental. Dessa forma, os achados evidenciam que a implementação dessa política pública esteve associada não apenas à existência de um problema e de uma solução viável, mas também a um cenário político favorável à incorporação dessa pauta na agenda pública.

RESULTADOS, AVANÇOS E REFLEXÕES

Os resultados indicam que a inserção do Programa Mulheres Mil na agenda governamental decorreu da convergência entre o reconhecimento, pelo Estado, de sua responsabilidade diante da vulnerabilidade feminina, a disponibilidade de uma metodologia previamente consolidada em experiências internacionais com objetivos semelhantes e um contexto político favorável à consolidação de práticas de inclusão no campo da educação profissional.

Compreender a entrada dessa política na agenda governamental a partir do Modelo de Múltiplos Fluxos permitiu identificar os fatores que convergiram para a abertura da “janela de oportunidade” responsável por viabilizar a institucionalização do programa. Além de contribuir para a compreensão do processo de formação da agenda, o estudo evidencia o papel da cooperação internacional na formulação de soluções para problemas públicos complexos e na adaptação de metodologias às especificidades do contexto brasileiro.

Como perspectivas para estudos futuros, propõe-se investigar de que forma a metodologia de Avaliação e Reconhecimento de Aprendizagem Prévia (ARAP) vem sendo implementada nos espaços de educação profissional e tecnológica, bem como analisar se as participantes do Programa Mulheres Mil percebem seus conhecimentos prévios como efetivamente reconhecidos e valorizados ao longo do processo formativo. Além disso, torna-se pertinente examinar em que medida a política fortalece o reconhecimento de seus territórios, ancestralidades e trajetórias de vida, permitindo que essas mulheres se identifiquem como “Mulheres nota mil”, expressão que deu origem ao nome do programa e traduz a intenção de promover seu protagonismo e valorização (BRASIL, 2011).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da**

Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 de maio de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 16 de julho de 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Guia da Metodologia do Acesso, Permanência e Êxito do Programa Mulheres Mil.** Brasília: MEC/SETEC, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/ept/mulheres_mil/arquivos/GuiaMulheresmil.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios:** PNAD 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=22254>. Acesso em: 15 de julho de 2026.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2. ed. Boston: Longman, 2003.

ROCHA, Rita de Cássia; SILVA, Lenina Lopes Soares. **O acordo bilateral Brasil/Canadá na educação profissional para o Programa Mulheres Mil.** Revista Brasileira de Educação Profissional e Tecnológica, v. 1, n. 20, 2021. Disponível em <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/12952>. Acesso em: 14 de julho de 2026.

SCOTT, Joan Wallach. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica.** Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul - dez. 1995. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/257862/000037108.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2026.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes.** Brasília: UNESCO, 2009. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: UNESCO, 2009. p. 13-56, 2009. Disponível em: <https://esfosuas.pe.gov.br/files/08212023082357-modelo.de.protecao.social.nao.contributiva.concepcoes.fundantes.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2026.