



Avaliação de políticas públicas: um estudo de caso do Programa Mulheres Mil em Alagoas

Public policy evaluation: a case study of the Mulheres Mil Program in Alagoas

Daniel Cabral de Almeida 

Mestre em Administração Pública
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Alagoas
danielcabral_@hotmail.com

Luciana Peixoto Santa Rita 

Doutora em Administração
Universidade Federal de Alagoas
lsantarita@hotmail.com

Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto 

Doutor em Administração de Empresas
Universidade Federal de Alagoas
ibsen.bittencourt@gmail.com

Francisco José Peixoto Rosário 

Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia
Universidade Federal de Alagoas
chicorosario@gmail.com

Resumo

A avaliação de programas governamentais pode proporcionar uma melhor utilização dos recursos aplicados, além de fornecer aos formadores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz. O objetivo deste estudo consiste em elaborar uma avaliação do Programa Mulheres Mil em Alagoas, mais especificamente pretende identificar o impacto causado na vida das mulheres participantes, ou seja, a efetividade do Programa. A pesquisa descritiva, de natureza qualitativa, foi realizada por meio de estudo de caso, utilizando como técnicas a pesquisa documental e o método *survey*. Após o estabelecimento dos parâmetros para aferição da efetividade do Programa, estes foram aplicados na prática, utilizando como base os cursos realizados no município de Campo Alegre, Alagoas. Verificou-se que o Programa não consegue ser efetivo quando se trata de inserção no mercado de trabalho e abertura de negócios, mas é efetivo no quesito empoderamento feminino.

Palavras-Chave

Gestão pública. Políticas públicas. Programas governamentais - Alagoas. Programa Mulheres Mil - efetividade.

Abstract

The evaluation of government programs can provide a better use of the resources invested, as well as providing social policy makers and program managers with insights into the design of more consistent policies and more effective public management. The purpose of this study is to elaborate an evaluation of the Mulheres Mil Program in Alagoas, more specifically, to identify the impact on the



DOI: [10.28998/cirev.2020v7n2f](https://doi.org/10.28998/cirev.2020v7n2f)

Este artigo está licenciado sob uma [Licença Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Submetido em: 21/08/2019

Aceito em: 28/06/2020

Publicado em: 31/08/2020

lives of the participating women, that is, the effectiveness of the Program. The descriptive research, of qualitative nature, of a quantitative nature, was carried out through a case study, using documentary research techniques and the survey method. After establishing the parameters to measure the effectiveness of the Program, these were applied in practice, using as basis the courses carried out in the city of Campo Alegre, Alagoas. It was verified that the Program can't be effective when it comes to labor market insertion and business opening, but it is effective in the issue of female empowerment.

Keywords

Public administration. Public policies. Government programs - Alagoas. Mulheres Mil Program - Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, faz-se necessário destacar, de forma básica e preliminar, que políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (HÖFLING, 2001). Assim, pode-se afirmar que as políticas públicas configuram o Estado implantando um projeto de governo através de planos, programas e projetos de ações voltadas para setores específicos da sociedade, ou seja, é o Estado agindo de forma a atender às necessidades expostas pelos diversos setores da sociedade.

Nos últimos anos, para atender algumas destas necessidades, percebe-se que o Estado Brasileiro vem definindo um conjunto de prioridades de políticas públicas, especialmente nos eixos de promoção da equidade, igualdade entre sexos, combate à violência contra mulher e acesso à educação.

Neste cenário, implanta-se no Instituto Federal de Alagoas (IFAL), em 2011, o Programa Mulheres Mil (PMM), que tem como objetivo promover o crescimento humano das mulheres, por meio da melhoria de suas condições de vida (sociocultural e econômica), o que aumenta a possibilidade das mesmas contribuírem com a governança de suas comunidades, na medida em que se transformam em cidadãs, social e economicamente emancipadas (BRASIL, 2014).

Assim como vem crescendo os gastos governamentais nos eixos citados, também vem aumentando a preocupação com a transparência e com o controle dos gastos e principalmente com os resultados alcançados pelo governo em suas ações. É cada vez mais crescente o interesse da sociedade no chamado *accountability*, que se refere à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo na prestação de contas às instâncias controladoras ou a seus representados.

Historicamente, como afirmam Costa e Castanhar (2003), na administração pública brasileira não há a preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. Entretanto, diante do aprofundamento da crise fiscal e da escassez de recursos públicos, a avaliação das políticas públicas surge como importante ferramenta gerencial na busca de melhores resultados nos investimentos governamentais.

A decisão dos formuladores de políticas públicas de investir em um programa social sempre parte do pressuposto de que aquela intervenção terá um impacto positivo sobre um conjunto de resultados de interesse coletivo ou individual que, em última instância, deve trazer benefícios para ao menos uma parcela da sociedade (BARROS; LIMA, 2012). Mas será que, na prática, os programas executados para o atendimento de determinada política pública atingem os objetivos para os quais foram desenhados?

Diante desta questão, o objetivo principal deste trabalho foi o de avaliar o PMM em Alagoas. Como objetivo específico, identificou-se o impacto causado na vida das mulheres participantes, ou seja, sua efetividade.

Buscou-se estabelecer as bases conceituais referentes à avaliação de políticas públicas, além de realizar uma análise de estudos anteriores que analisaram o tema, das mais variadas formas, permitindo, assim, apontar o estado da arte e, posteriormente, correlacionar os dados coletados na pesquisa com a revisão de literatura realizada, possibilitando uma interpretação mais abrangente dos resultados.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Castro e Oliveira (2014), a história do processo de desenvolvimento da maioria dos países desenvolvidos na atualidade contou com a consolidação e com a permanência, no longo prazo, de forte ação do Estado. Em geral, as Constituições e demais instituições adotadas procuraram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais –, estabelecendo direitos e deveres de cada cidadão de acordo com o referido projeto, sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres pactuados.

No que se refere ao Brasil, a Constituição vigente estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2020). Além disso, desde a sua promulgação, a Constituição tem sido um elemento norteador da formulação e da implementação de políticas públicas que contribuam para o alcance desses objetivos pactuados.

Adentrando as políticas públicas, é comum o surgimento de diversos questionamentos: O que são políticas públicas? Como elas surgem? Quais são suas finalidades? Para atender a quais interesses? Para responder estas perguntas, muitos foram os autores a investigar o tema e diversas foram suas definições, não existindo uma única, nem melhor, definição sobre o tema.

A seguir, apresentam-se algumas definições, desde autores mais clássicos aos mais recentes. Dye (1984) define política pública como “[...] o que o governo escolhe fazer ou não fazer.”. Para Lynn (1980), é um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos específicos. Peters (1986) argumenta que política pública é a soma das atividades dos governos que influenciam a vida dos cidadãos, enquanto Rua (1998) a compreende como “[...] o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores [...]” e Di Giovanni (2009) compreende política pública como uma forma contemporânea do exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e Sociedade.

Sintetizando os conceitos, pode-se compreender o termo política pública como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, produzindo efeitos específicos e influenciando a vida dos cidadãos através da alocação imperativa de valores.

As políticas públicas compõem um vasto e diferenciado universo, sendo bastante diferentes uma das outras. Na tentativa de lidar com tal complexidade e buscando melhor entender como e por que os governos fazem ou deixam de fazer alguma ação que

repercutirá na vida dos cidadãos, desenvolveram-se ao longo do tempo diversos modelos explicativos de análise de políticas públicas. Um destes modelos é o da abordagem sequencial, ou ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Este modelo apresenta a política pública em fases: formulação, implementação e avaliação. De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma: a fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão; a implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia; por fim, a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

As políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Portanto, compreendidas as definições básicas sobre políticas públicas e sobre seu ciclo, passa-se então à avaliação de políticas públicas, a qual é a última fase do ciclo e que, dependendo do seu resultado, pode levar a terminação da política ou à sua correção.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Rodrigues (2008), ao propor avaliações mais profundas nas políticas públicas, traça inicialmente um breve panorama mundial da evolução do campo de avaliação de políticas públicas, indicando que na França, nos anos 1990, esta área cresceu consideravelmente na esfera governamental quando foram formulados modelos de acompanhamento do desempenho de programas e o próprio Congresso Nacional passou a apreciar as demandas para as políticas, tendo como base a definição de metodologias de avaliação, a fim de aprovar políticas e programas sociais. Assim, tanto na França como nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, que também consolidavam metodologias avaliativas para políticas públicas, houve um crescimento da área no campo governamental e também no campo científico. Surgiram associações de avaliadores, definindo uma modalidade, uma subárea profissional científica chamada Avaliação, dispondo de profissionais oriundos das mais diferentes áreas, mas que estavam se especializando em avaliação, criando associações científicas, organizando eventos científicos e lançando revistas científicas.

Ainda conforme Rodrigues (2008), no Brasil, ao final da década de 1980 e início da década de 1990 a temática da avaliação das políticas públicas intensifica-se, assumindo um papel de destaque nas administrações públicas da América Latina, no contexto da reforma do Estado, e direcionada a uma agenda neoliberal, sendo ainda reduzida a literatura sobre o tema. Vale destacar, contudo, que a relevância dada ao tema a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passaram a exigir, com mais critério, a elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados.

Sendo assim, dada a partida para a construção de metodologias para avaliação de políticas públicas no Brasil, iniciaram-se os estudos sobre o tema. De acordo com Costa e Castanhar (2003), a definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. Para a Unicef (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto,

sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

A avaliação de determinado programa é um conjunto de instrumentos de pesquisa que vai além de identificar problemas e propor soluções. Mais do que isso, aponta mudanças que poderão levar melhorias às políticas e aos programas públicos (BEHELAINÉ; CKAGNAZAROFF, 2014). A avaliação de políticas, programas e planos governamentais não é o destino final, mas sim uma ferramenta importante para melhorar a eficiência dos gastos públicos, o gerenciamento de qualidade e do controle social da eficiência e eficácia das ações governamentais (CENEVIVA; FARAH, 2012).

Na mesma linha, Ala-Harja e Helgason (2000) afirmam que a avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, a avaliação permite ao governante identificar os resultados concretos de um programa, e utilizar esta informação para melhorar a concepção do programa, fundamentar decisões e melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos. Segundo estes autores, as principais metas da avaliação seriam: a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade dos formuladores do programa com os contribuintes.

Portanto, se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é de suma importância definir medidas para a aferição dos resultados obtidos. A literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência, distinção esta que é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e, por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

Jannuzzi e Patarra (2006) destacam a importância da avaliação dos programas segundo o raciocínio insumo-processo-resultado-impacto, que pode ser realizado com os 3Es, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Fluxograma da avaliação



Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Corroborando com a perspectiva de avaliação sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, a Lei nº 13.249/2016, que institui o plano plurianual de 2016 a 2019, estabelece que a gestão do plano observará, dentre outros, ao princípio da efetividade (BRASIL, 2016).

Araújo e Gazzola (2017) argumentam que a avaliação de políticas públicas, programas e projetos governamentais dentro de uma instituição pública, privada ou organização social possui três aspectos:

- Visa prestar contas: para tanto deve estabelecer elementos para julgar e aprovar decisões, ações e seus resultados.

- É um instrumento de conhecimento do seu meio: permite desenvolver e melhorar estratégias de intervenção na realidade. Para tanto, a avaliação tem de ser capaz de propor algo a respeito da política que está sendo avaliada.

- Promove o empoderamento dos envolvidos no sentido de gerar promoção social, desenvolvimento regional, local e desenvolvimento institucional: para atingir esse fim, a avaliação deve ser capaz de abrir espaço para a democratização da atividade pública, para a incorporação de grupos sociais excluídos, para o aprendizado institucional e para o fortalecimento das instituições envolvidas, criando redes e retroalimentando as políticas, programas e projetos.

Finalmente, é preciso destacar que a avaliação sistemática, contínua e eficaz é uma ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores e gestores de políticas públicas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013). Lemos (2009) afirma haver um consenso de que todo monitoramento e avaliação baseiam-se em indicadores que auxiliam nas tomadas de decisão, permitindo um melhor desempenho, a formulação de um orçamento mais racional e uma prestação de contas mais clara e objetiva. O indicador, para fins deste estudo, é o da efetividade.

Os conceitos de efetividade são comumente usados quando se fala em resultados de políticas públicas, pois procuram traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política pública como um todo.

Efetividade refere-se à capacidade de produzir um efeito, que pode ser positivo ou negativo. Por avaliação de efetividade, entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação (FIGUEREDO; FIGUEIREDO, 1986).

De acordo com Arretche (1998), é precisamente na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade já mencionada de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão causalmente relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados.

Na avaliação da efetividade, busca-se demonstrar se os resultados alcançados relacionam-se com as ações realizadas por determinada política pública, ou seja, num suposto programa de vacinação contra a dengue, procura-se demonstrar se a redução no número de casos da doença foi por causa da aplicação das vacinas na população ou se foi por outras causas, como mudança do clima local, conscientização da população quanto à prevenção, ou diversos outros motivos.

Efetividade, então, é considerada como grau em que se atingiu o resultado esperado, não tendo cunho econômico, mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos. Para Oliveira (2008), o conceito de efetividade produz a noção de que a missão primordial do governo é prestar serviços de qualidade. Além disso, promove a discussão sobre o caráter político da prestação dos serviços públicos, visto que somente os usuários são capazes de avaliar a qualidade dos programas governamentais.

Por fim, argumenta-se que a avaliação de efetividade é imprescindível na medida em que o programa pode estar alcançando seus objetivos (eficácia) e os recursos podem estar sendo aplicados adequadamente (eficiência), sem que o programa esteja respondendo às necessidades ou provocan-

do mudanças reais no público-alvo (efetividade). Por isso a necessidade de se criar mecanismos que possibilitem avaliar o impacto dos projetos desenvolvidos.

4 METODOLOGIA E DADOS

Sob o ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva, pois procura descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas, relações com outros fatos. Assim, para coletar tais dados, utiliza-se de técnicas específicas, dentre as quais se destacam a entrevista, o formulário, o questionário, o teste e a observação (PRODANOV; FREITAS, 2013). Assim, almejou-se explorar o tema por meio da observação, registro, análise, classificação e interpretação sob diversos ângulos e aspectos, conforme procedimentos elencados a seguir.

Quanto à técnica deste trabalho, é do tipo estudo de caso, a qual apresenta como estratégia de pesquisa, contribuir com o conhecimento que se tem do fenômeno individual, organizacional, social, político e de grupo, além de outros fenômenos relacionados. Nesse propósito, Yin (2015) ressalta que o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência.

A abordagem do problema é qualitativa. Na pesquisa qualitativa, conforme Prodanov e Freitas (2013), a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa, o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. Desta forma, para avaliar a efetividade do Programa, procurou-se analisar seus dados indutivamente, traduzindo em números os relatos das alunas egressas dos cursos avaliados neste estudo.

4.1 Universo e amostra

Em virtude da grande quantidade de cursos ofertados pelo Programa no ano de 2016, do fator tempo e do universo de municípios atendidos (Anadia, Barra de Santo Antônio, Batalha, Belém, Cacimbinhas, Cajueiro, Campo Alegre, Dois Riachos, Jequiá da Praia, Limoeiro de Anadia, Mar vermelho, Maravilha, Maceió, Murici, Paripueira, Porto Calvo, Poço das Trincheiras, Rio largo, São Luiz do Quitunde, Satuba, São Miguel dos Campos e Teotônio Vilela), foram analisados três cursos realizados na pactuação de 2016. Definiram-se como público-alvo desta pesquisa as alunas dos cursos de Salgadeira, Confecção de Lingerie e Costureira Industrial, ofertados no município de Campo Alegre/AL, conforme se verifica na Tabela 1.

Tabela 1 – Cursos avaliados

Cursos	Município	Vagas ofertadas
Salgadeira	Campo Alegre/AL	35
Confecção de Lingerie	Campo Alegre/AL	35
Costureira Industrial	Campo Alegre/AL	70

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

A escolha dos cursos que seriam avaliados foi feita por amostragem aleatória simples, de forma a não sofrer influência dos gestores do PMM quanto à escolha de cursos

que possivelmente teriam as melhores avaliações. Inseriu-se em uma urna o nome de todos os municípios que ofertaram cursos do Programa no ano de 2016 e em seguida sorteou-se um nome.

Realizou-se um levantamento com uma amostra das alunas egressas de cada um dos cursos que foram objetos de análise, a fim de identificar o real impacto da participação no Programa em suas vidas.

Na totalidade, todos os cursos do Programa em 2016 ofertaram 3.317 vagas. Já os três cursos analisados ofertaram 140 vagas, sendo 70 nos cursos de salgadeira e confecção de lingerie e 70 no curso de costureira industrial. 100 mulheres concluíram os cursos e 72 aceitaram participar da pesquisa e responderam o questionário, o que significa 72% (sessenta e dois por cento) do total das formandas.

4.2 Instrumentos de levantamento de dados

Adotou-se a pesquisa documental, a pesquisa participante e o método de pesquisa *survey*.

A pesquisa documental baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico (PRODANOV; FREITAS, 2013). Para tanto, utilizou-se de documentos oficiais do Programa, como o guia metodológico (BRASIL, 2011), a fim de se identificar como se dá, em geral, todo o funcionamento do programa e quais são seus objetivos.

Já a pesquisa participante, que se desenvolve a partir da interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas, aconteceu quando da abordagem direta entre o pesquisador, membros da equipe do Programa, alunas e professores a fim de observar e compreender como o Programa executa suas ações e com que propósito.

O método *survey*, que, segundo Mello (2013), “[...] é um método de coleta de informações diretamente de pessoas a respeito de suas ideias, sentimentos, saúde, planos, crenças, e de fundo social, educacional e financeiro [...]”, realiza-se por meio de questionário aplicado junto às egressas dos cursos de Salgadeira, Confecção de Lingerie e Costureira Industrial com a finalidade de identificar o real impacto do Programa na vida das mulheres participantes, ou seja, identificar sua efetividade.

O questionário, endereçado às alunas egressas, fora aplicado pelo próprio pesquisador com a finalidade de identificar se a participação nos cursos do PMM resultou em efetivo impacto em suas vidas. A elaboração das perguntas se baseou nos objetivos do Programa - aliar formação profissional com formação cidadã em mulheres residentes em comunidades com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), objetivando promover o crescimento humano destas mulheres por meio de suas condições de vida sociocultural e econômica.

Para aplicação dos questionários, contou-se com o apoio da supervisora local dos cursos investigados (supervisora das turmas de Campo Alegre/AL). O apoio serviu na localização das alunas egressas a fim de que estas respondessem os questionários, ou seja, localizaram-se as alunas egressas e perguntou-se se as mesmas tinham a intenção em responder o breve questionário a respeito do curso que elas concluíram. Como o questionário possuía apenas oito perguntas de linguagem simples, direta, objetiva e com perguntas fechadas, as participantes responderam em suas próprias residências ou em seus locais de trabalho, conforme elas foram sendo localizadas com a ajuda da agente local, que detinha o conhecimento acerca de seus parapeiros. As participantes que se dispuserem a responder tiveram suas identidades preservadas.

4.3 Análise dos dados

Fontes de pesquisa como o banco de dados e os portais eletrônicos do Ministério da Educação e do Instituto Federal de Alagoas registraram informações importantes sobre o PMM.

Em relação aos dados quantitativos obtidos por meio dos questionários aplicados, utilizou-se o Microsoft Excel 2007 como ferramenta de tratamento de dados. Ressalta-se que a utilização do questionário com apenas oito questões fechadas e iguais para todas as participantes facilitou o trabalho da tabulação dos dados por parte do pesquisador, não tendo sido necessária outra ferramenta mais avançada para tanto.

Nesse sentido, para apresentação dos resultados da pesquisa foram elaboradas tabelas e gráficos contendo o número das respondentes e suas respostas para cada questão de pesquisa.

As informações e dados coletados foram confrontados com o que propõe o Programa e analisados conforme modelo do Quadro 1.

Quadro 1 – Métricas

Indicador	O que se analisa?		Métricas de medida
Efetividade	Transformação da realidade nas áreas em que o Programa se propõe a intervir	Elevação de renda	Relação entre a implementação do programa e seus reais impactos
		Inserção no mercado de trabalho	
		Abertura de negócios	
		Elevação de autoestima / empoderamento	
		Conhecimento de direitos	

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

5 DIAGNÓSTICO AVALIATIVO

Inicialmente, há de se destacar que no ano de 2016 foram realizados 28 cursos no PMM em Alagoas, os quais se encontram relacionados no Quadro 2.

Para realizar as avaliações, e em virtude da grande quantidade de cursos ofertados, escolheram-se aleatoriamente três cursos para que se aplicassem os questionários com as alunas egressas. Os cursos escolhidos foram os de Salgadeira, Confecção de Lingerie e Costureira Industrial, todos eles ofertados no município de Campo Alegre/AL.

Os resultados dos questionários foram confrontados com o perfil situacional das mulheres no momento do ingresso nos cursos do PMM. Este perfil situacional fora estruturado com base em outro questionário com 40 perguntas aplicado às alunas durante o início dos cursos.

O relatório extraído do perfil situacional contém uma gama de informações importantes sobre a condição social das alunas e sobre suas intenções ao ingressar nos cursos, entretanto, relacionaram-se, para fins desta pesquisa, apenas as informações mais relevantes do perfil situacional, como a escolha pelo curso, o objetivo, a remuneração anterior ao curso, a origem da renda e a participação da mulher na renda familiar.

Destaca-se que a maior parte das alunas matriculadas busca inicialmente no programa uma preparação para o mercado de trabalho e a obtenção de uma profissão, e, posteriormente à conclusão, objetivam procurar emprego e/ou montar seu próprio negócio, seja por meio de cooperativa, associação ou individualmente, concluindo-se, portanto, que buscam, em geral, gerar ou elevar sua renda. O que converge com um dos objetivos do

programa que é o de elevar a escolaridade e facilitar o acesso ao mercado de trabalho de moradoras de comunidades com baixo índice de desenvolvimento.

Quadro 2 – Cursos realizados

Nº	Cursos	Alunas Matriculadas	Nº	Cursos	Alunas Matriculadas
1	Agente de saúde	32	15	Costureira industrial	274
2	Agente de alimentação esco-	239	16	Cuidadora de idoso	104
3	Agente de endemias	32	17	Cuidadora infantil	70
4	Agricultor orgânico	35	18	Cumim	32
5	Artesã de bijoias	61	19	Higienista serviços de saúde	28
6	Artesã de pintura em tecido	274	20	Marisqueira	68
7	Artesã em bordado à mão	172	21	Masseira	137
8	Camareira	66	22	Beneficiamento de pescado	31
9	Cartonageira a mão	98	23	Pintora de obras imobiliárias	69
10	Condutora de turismo	35	24	Preparadora de doces	561
11	Confeccionadora bijuterias	101	25	Produtora de derivados do leite	69
12	Confeccionadora de bolsas	61	26	Recepcionista	31
13	Confeccionadora de lingerie	128	27	Salgadeira	69
14	Confeiteira	202	28	Tecelã	93
Total de alunas matriculadas					3.172

Fonte: Perfil situacional – Mulheres Mil (2016).

Percebe-se também que 90% das alunas matriculadas no PMM não exercem nenhuma atividade remunerada, tendo sua renda, quase que na totalidade dos casos, oriundas dos benefícios do governo federal, como o Programa Bolsa Família, não auxiliando na renda familiar e sendo sustentadas com a ajuda de familiares.

Portanto, o Programa tem um público de mulheres dependentes financeiramente, o que também converge com um dos princípios do Programa, que é a busca da promoção do crescimento humano dessas mulheres (oriundas de comunidades de baixo desenvolvimento humano), por meio da melhoria de suas condições de vida (sociocultural e econômica), o que aumenta a possibilidade de elas contribuírem com a governança de suas comunidades, na medida em que se transformam em cidadãs, social e economicamente emancipadas.

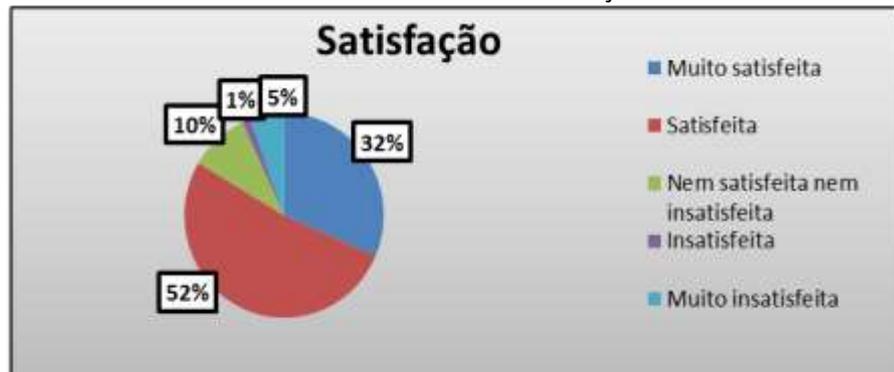
Sendo assim, conforme pesquisa realizada durante a matrícula das alunas (perfil situacional 2016), percebe-se que a busca ativa nas comunidades foi realizada com sucesso e atingiu o público esperado, que é o de mulheres em situação de vulnerabilidade econômica e social, restando, portanto, a oferta dos cursos para promover a inclusão educacional e produtiva destas mulheres.

Após a finalização dos cursos e levando-se em conta o que fora diagnosticado no perfil situacional, buscou-se verificar, por meio de um questionário, em que situação essas alunas egressaram dos cursos.

Com a aplicação dos questionários, conforme Gráfico 1, identificou-se inicialmente que 84% das egressas que se dispuseram a responder à pesquisa estão satisfeitas ou muito satisfeitas com o curso realizado, enquanto 10% relataram não ter ficado nem satisfeita, nem insatisfeita, 1% insatisfeitas e 5% muito insatisfeitas. Tais índices de satisfação corroboram com o apurado por meio de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU)

(BRASIL, 2016), realizada em 2016, a qual identificou o curso de confeitiro, ministrado no município de Palmeira dos Índios/AL, como excelente ou muito bom para 94%, e como bom para 6% das alunas.

Gráfico 1 – Índice de Satisfação

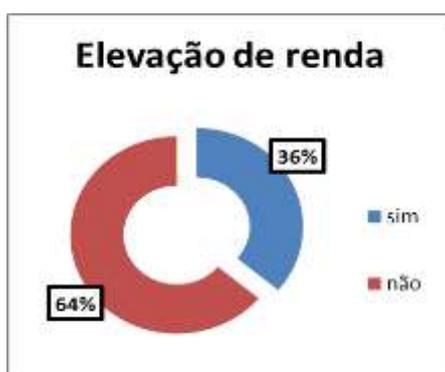


Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Comparando o perfil situacional das alunas no início dos cursos com os resultados dos questionários aplicados verifica-se, conforme Gráficos 2 e 3, que apenas 8% conseguiram se inserir no mercado de trabalho, entretanto, 36% das egressas conseguiram elevar sua renda, a maior parte por meio de trabalhos informais.

Observa-se, aqui, que mesmo com grande parte das alunas egressas não ter conseguido atingir o seu objetivo inicial, que era a de se inserir no mercado de trabalho, 84% delas saíram satisfeitas ou muito satisfeitas com os cursos ofertados, tal fato parece derivar de que outras expectativas foram atendidas, como o aumento da autoestima, o conhecimento de direitos, a sensação de acolhimento e pertencimento a um grupo, dentre outras questões que inicialmente não aparecem como expectativas iniciais no momento do ingresso das mulheres nas turmas de aprendizagem, mas que causam impacto em suas vidas.

Gráfico 2 – Elevação da renda



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

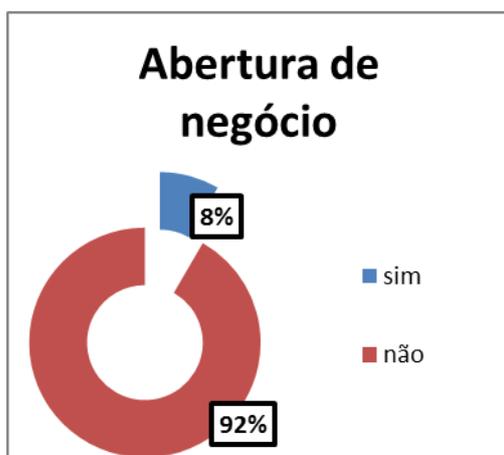
Gráfico 3 – Ingresso no mercado de trabalho



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

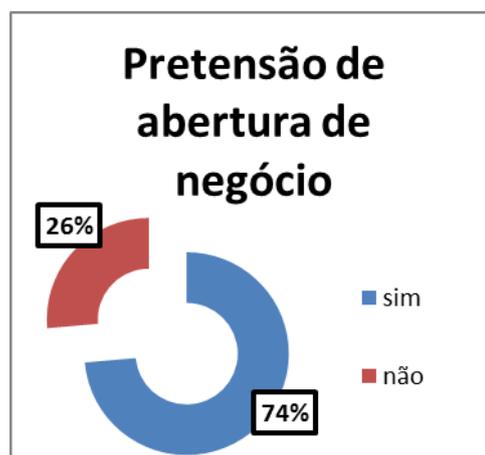
Verifica-se, também, que 8% das alunas montaram seu próprio negócio durante ou após a conclusão dos cursos e que 74% ainda pretendem abri-lo, conforme Gráficos 4 e 5. Relatou-se ainda que o principal motivo para a não abertura de seus próprios negócios não se deve à falta de empreendedorismo, coragem ou conhecimento, mas sim à falta de recursos financeiros, o que impede a compra dos equipamentos necessários à abertura do negócio.

Gráfico 4 – Abertura de negócio



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Gráfico 5 – Pretensão de abertura de negócio



Fonte: Dados da pesquisa (2017)

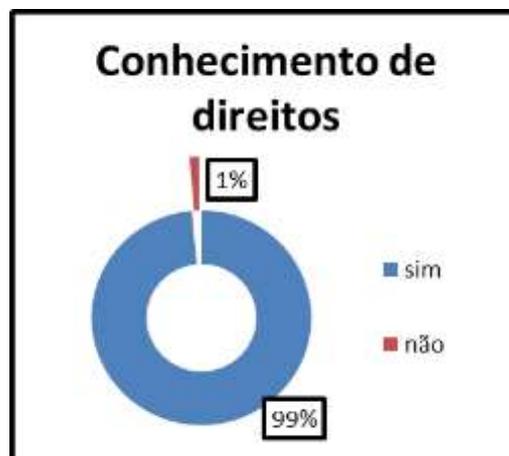
Os fatores mais impactantes apresentados nos resultados do questionário, além do índice de satisfação, referem-se à elevação da autoestima e ao conhecimento dos direitos relacionados à cidadania e às mulheres. 96% das participantes afirmaram ter sua autoestima elevada após a conclusão dos cursos, enquanto 99% afirmaram conhecer melhor os direitos das mulheres e de cidadania, conforme se percebe nos Gráficos 6 e 7.

Gráfico 6 – Elevação de autoestima



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Gráfico 7 – Conhecimento de direitos



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Tais índices demonstram que o programa consegue, acima de tudo, tornar as mulheres participantes mais confiantes e empoderadas dentro de seu contexto social. Percebe-se que muitas das egressas, que tinham sua vida voltadas integralmente aos maridos, filhos e netos, conseguem ampliar sua visão de mundo e se enxergar como uma pessoa que pode ir além do que as gerações de mulheres de sua família foram, ou seja, se enxergam com potencial para não só cuidar da casa e dos familiares, mas também em construir uma renda, abrir um negócio, não se sujeitar a maus tratos, dentre outras potencialidades que antes não enxergavam.

Destaca-se também, mesmo não sendo a intenção deste estudo, que se identificou por meio de conversas informais (pesquisa participante) com a equipe gestora do PMM em Alagoas, alguns casos de separação e divórcio das mulheres após as participações nos

cursos. Como não era a intenção do estudo, não se aprofundou no tema para descobrir números mais precisos e as razões para tanto, contudo, podemos apontar e supor a elevação da autoestima e o conhecimento de direitos como uma das causas de tais separações matrimoniais.

A efetividade é o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2001). Essa correspondência é averiguada em um contexto mais amplo, em que se procura dar conta dos resultados, tanto no plano econômico como social, da política em questão, pois procura diagnosticar os reflexos desta intervenção no contexto maior. A efetividade aponta a dimensão do resultado - os finais, *ex-post* - tem a ver com os resultados mais abrangentes da política junto aos setores visados, procura traduzir os impactos do programa no contexto mais amplo (econômico, político e social), objetivando a melhoria da qualidade de vida.

Sendo assim, entende-se o PMM como efetivo no que se refere à elevação da autoestima e conhecimento de direitos, haja vista que, nestes quesitos, o Programa tem conseguido transformar a vida das mulheres participantes. Quanto à elevação da renda, observa-se que o Programa não conta com índices tão altos como os de elevação da autoestima e conhecimentos de direitos, mas consegue atingir percentual considerável de alunas que conseguiram elevar sua renda por meio da participação nos cursos, considerando, assim, neste quesito, o Programa também como efetivo. Já quanto à inserção no mercado de trabalho, observa-se baixo percentual de sucesso, tornando o PMM, neste ponto, sem efetividade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse na avaliação dos programas e das políticas públicas está relacionado, principalmente, à preocupação com a efetividade de suas ações. Os estudos de avaliações podem fornecer aos gerentes e administradores públicos respostas sobre a qualidade de seu trabalho, bem como a possibilidade de mostrar os resultados de seu trabalho à sociedade e aos formadores de políticas públicas.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi avaliar o PMM em Alagoas. Para tanto, lançou-se mão de técnicas metodológicas como o método *survey*, a pesquisa documental e a pesquisa participante a fim de melhor compreender, inicialmente, os reais objetivos do PMM, e, posteriormente, examinar se as ações em busca de tais objetivos têm alcançado níveis satisfatórios quanto à efetividade.

Buscou-se identificar, dentre outras questões, as expectativas atendidas e não atendidas, que tipos de benefícios os beneficiários do programa estão recebendo, se estes benefícios estão de acordo com as intenções originais dos formuladores do Programa, o índice de satisfação dos beneficiários e se os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados.

Verificou-se que o Programa tem impactado positivamente na vida das alunas, ou seja, as egressas relataram que tiveram sua autoestima elevada e conhecem melhor seus direitos de mulher e de cidadã. Além disso, cerca de 1/3 das mulheres conseguiu elevar sua renda por meio da participação nos cursos do PMM. Entretanto, quando o assunto é abertura de negócios próprios e inserção no mercado de trabalho, o percentual cai drasticamente. Apesar de 73,6% das alunas relatarem ter a intenção de abrir seu próprio negócio, muitas não o fazem por falta de recursos para compra de equipamentos.

Intui-se que o PMM não consegue atingir o grau de uma política emancipatória, na medida em que, em geral, não gera emprego e renda ofertando autonomia às mulheres. Apesar de ter sido constatado elevação de renda em aproximadamente 36% das mulheres que se dispuseram a responder a pesquisa, esta elevação não chega a emancipá-las economicamente. Observa-se, porém, que o Programa consegue promover o crescimento humano das mulheres, por meio do aumento da autoestima e da elevação do conhecimento acerca dos direitos das mulheres.

Desta forma, o presente estudo atendeu ao objetivo específico ao identificar o impacto causado pelo Programa na vida das mulheres participantes, atendendo também ao objetivo geral que era o de avaliar o PMM em Alagoas.

Destaca-se ainda que por limitações técnicas, temporais e operacionais, não foi possível realizar a avaliação em todos os cursos do PMM, entretanto, sugere-se que tal avaliação seja feita anualmente em todos os cursos, a fim de se obter um panorama mais preciso do Programa em termos de resultados.

Além disso, apesar de não ter sido a intenção desta pesquisa, observa-se também que os cursos ofertados reforçam os aspectos da divisão sexual do trabalho, pois eles se inserem num rol de atividades consagradas ao feminino. Não se percebe nas qualificações ofertadas uma relação entre ciência, tecnologia e inovação que possa contribuir para a superação das assimetrias de gênero.

Desta forma, sugere-se que estudos futuros sejam realizados neste tocante, ou seja, trabalhos que analisem se tais qualificações estão fomentando as desigualdades de gênero e dos lugares social e historicamente destinado às mulheres, principalmente, em meio ao atual cenário político, cultural e social em que vive o Brasil, onde o tema vem sendo debatido com mais força.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 4, out./dez. 2000.

ARAÚJO, M.; GAZZOLA, R. Políticas Públicas: prestação de contas dos atores. **Revista de Política Agrícola**, v. 1, p. 25-37, 2017.

ARRETICHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. **Avaliação de políticas: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BARROS, R. P.; LIMA, L. Avaliação de Impacto de programas sociais: por que, para que e quando fazer? In: MENEZES FILHO, N. (Org.). **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica, 2012. p. 13-30.

BECHELAINÉ, C. H. de O.; CKAGNAZAROFF, I. B. Por que as avaliações vão para a gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso dos resultados das avaliações de políticas públicas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 78-93, 2014.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. C. **Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito**. Brasília: Setec, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 9, quinta-feira, 14 de janeiro de 2016. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia metodológico do sistema de acesso, permanência e êxito**. Brasília: Setec, 2014.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório de auditoria anual de contas do exercício 2015 - IFAL. Maceió, 2016.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M.G. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de pesquisa**, Campinas, n. 82, 2009.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Textos IDESP**, n. 15, 1986.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

JANNUZZI, P. M.; PATARRA, N. L. **Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos**. São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/Cegov, 2014. p. 50-63.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – FGV, Rio de Janeiro, 2009.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica, Califórnia: Goodyear. 1980.

MELLO, C. (Org.). **Métodos quantitativos**: pesquisa, levantamento ou survey. Aula 09 da disciplina de metodologia de pesquisa na UNIFEI, 2013. Disponível em: <http://www.carlosmello.unifei.edu.br/pcm-10-Metodologia-Mestrado.htm>. Acesso em: 24 jul. 2017.

OLIVEIRA, R. V. **Auditoria operacional**: uma nova ótica dos tribunais de contas auditarem a gestão pública, sob o prisma da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade, e o desafio de sua consolidação no TCE/RJ. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo – RS: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, p. 1-15, 2008.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M.G.; CARVALHO, M. I. V. (Orgs.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez 2006.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.