



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS**

DANIEL CABRAL DE ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – UM ESTUDO DE CASO DO  
PROGRAMA MULHERES MIL EM ALAGOAS COM ENFOQUE NA EFICIÊNCIA,  
EFICÁCIA E EFETIVIDADE**

MACEIÓ – ALAGOAS

2018



DANIEL CABRAL DE ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – UM ESTUDO DE CASO DO  
PROGRAMA MULHERES MIL EM ALAGOAS COM ENFOQUE NA EFICIÊNCIA,  
EFICÁCIA E EFETIVIDADE**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Dra. Luciana Peixoto Santa Rita

MACEIÓ – ALAGOAS

2018

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**

**Bibliotecário Responsável: Janis Christine Angelina Cavalcante – CRB:1664**

- A447a Almeida, Daniel Cabral de.  
Avaliação de políticas públicas – um estudo de caso do Programa Mulheres Mil em Alagoas com enfoque na eficiência, eficácia e efetividade / Daniel Cabral de Almeida. – 2018.  
84 f. : il. color., grafs., tabs.
- Orientadora: Luciana Peixoto Santa Rita.  
Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia e Administração.  
Maceió, 2018.
- Bibliografia: f. 74-79.  
Apêndices: 80.  
Anexos: 81-84.
1. Gestão pública – Aplicação de recursos. 2. Políticas públicas – Avaliação.  
3. Programas governamentais – Alagoas. 4. Programa Mulheres Mil – Eficiência.  
5. Mulheres – Campo Alegre/AL. I. Título.

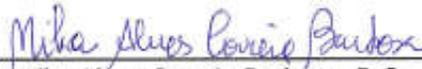
CDU: 352

**DANIEL CABRAL DE ALMEIDA**

**AVALIAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS - UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA  
MULHERES MIL EM ALAGOAS COM ENFOQUE NA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E  
EFETIVIDADE**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública/Profiap.

Maceió, 29 de agosto de 2018.



---

Prof<sup>a</sup> Milka Alves Correia Barbosa, Dr<sup>a</sup>.  
Coordenadora do Curso

**Banca Examinadora:**



---

Prof<sup>a</sup>. Luciana Peixoto Santa Rita, Dr<sup>a</sup>.  
Orientadora  
Universidade Federal de Alagoas



---

Prof. Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto, Dr.  
Universidade Federal de Alagoas



---

Prof. Francisco José Peixoto Rosário, Dr.  
Universidade Federal de Alagoas

## 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 examinar a eficácia por meio da verificação do atendimento aos objetivos propostos pelo programa, identificar o impacto causado na vida das mulheres participantes, analisar a relação custo-efetividade do Programa juntamente com a eficiência de seus processos e por fim elaborar uma proposta de melhoria. A pesquisa, na forma de estudo exploratório, de natureza qualitativa, foi realizada por meio de estudo de caso, utilizando como técnicas a pesquisa documental, o método *survey* e a pesquisa participante. Após o estabelecimento dos parâmetros para aferição da eficiência, eficácia e 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 consegue ser eficaz quanto ao atendimento dos objetivos, efetivo quanto a transformação da realidade local com algumas ressalvas e pouco eficiente.

**Palavras-chave:** Gestão pública – Aplicação de recursos, Políticas públicas – Avaliação, Programas governamentais – Alagoas, Programa Mulheres Mil – Eficiência, Mulheres – Campo Alegre.

## 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 objective of this study is to elaborate an evaluation of the Thousand Women Program in Alagoas, specifically to examine the effectiveness of the program by verifying compliance with the objectives proposed by the program, identifying the impact on the lives of participating women, analyzing the cost-effectiveness of the Program together with the efficiency of its processes and finally to elaborate a proposal for improvement. The research, in the form of an exploratory study, of a qualitative nature, was carried out through a case study, using documentary research techniques, the survey method and the participant research. After establishing the parameters for measuring the efficiency, effectiveness and 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 be effective in meeting the objectives, effective as the transformation of the local reality with some reservations and inefficient

**Keywords:** Public administration - Resource use, Public policies - Evaluation, Government programs - Alagoas, Women Thousand - Efficiency Program, Women - Campo Alegre.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema do referencial teórico.....	17
Figura 2 - Ciclo da política pública .....	20
Figura 3 – Fluxograma da avaliação .....	24
Figura 4 – Mapa de atuação do Programa Mulheres Mil em Alagoas.....	39
Figura 5 – Resumo do atendimento aos objetivos.....	52
Figura 6 – Resumo da avaliação de efetividade .....	61
Figura 7 – Calendário de realização dos cursos em 2016.....	64

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Escolha das alunas.....	54
Gráfico 2 – Objetivo das alunas após a formação. ....	55
Gráfico 3 – Remuneração das alunas.....	55
Gráfico 4 – Fonte de renda das alunas.....	56
Gráfico 5 – Participação na renda familiar.....	56
Gráfico 6 – Índice de Satisfação.....	57
Gráfico 7 – Elevação da renda.....	58
Gráfico 8 – Ingresso no mercado de trabalho.....	58
Gráfico 9 – Abertura de negócio.....	59
Gráfico 10 – Pretensão de abertura de negócio.....	59
Gráfico 11 – Elevação de autoestima.....	60
Gráfico 12 – Conhecimento de direitos.....	60

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de avaliação .....	28
Quadro 2 – Eficiência, Eficácia e Efetividade.....	33
Quadro 3 – Métricas.....	46
Quadro 4 - Módulo Central - Programa Mulheres Mil.....	48
Quadro 5 – Cursos realizados.....	53

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cursos avaliados quanto à efetividade.....	43
Tabela 2 – Custo efetividade .....	62

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IFAL	Instituto Federal de Alagoas
PMM	Programa Mulheres Mil
CG	Coordenadora-Geral
IFETs	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
EPCT	Educação Profissional, Científica e Tecnológica
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
CGU	Controladoria Geral da União
MEC	Ministério da Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
AMQ	Avaliação para Melhoria da Qualidade
PCATOOL	<i>Primary care assessment tool</i>
TED	Termos de Execução Descentralizados
PROEJA	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CAAE	Certificado de Apresentação para Apreciação Ética

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Contextualização .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Problemática .....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Objetivos.....</b>	<b>14</b>
1.3.1 Objetivo Geral.....	14
1.3.2 Objetivos Específicos.....	14
<b>1.4 Justificativa e Relevância.....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Estrutura do Trabalho.....</b>	<b>15</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Políticas Públicas.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Avaliação de Políticas Públicas.....</b>	<b>22</b>
2.2.1 Tipos de avaliação.....	25
2.2.1.1 Avaliação ex-ante.....	25
2.2.1.2 Avaliação ex-post somativa.....	25
2.2.1.3 Avaliação ex-post formativa ou de processo - Focada na gestão e no funcionamento do programa.....	26
2.2.1.4 Monitoramento.....	27
<b>2.3 Os vieses da eficiência, eficácia e efetividade (3 E's).....</b>	<b>29</b>
2.3.1 Eficiência .....	29
2.3.2 Eficácia .....	31
2.3.3 Efetividade.....	32
<b>2.4 Dificuldades na avaliação de programas sociais .....</b>	<b>34</b>
<b>3 O PROGRAMA MULHERES MIL.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Objetivos do Programa Mulheres Mil.....</b>	<b>40</b>
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 Procedimentos Metodológicos .....</b>	<b>42</b>
<b>4.2 Universo.....</b>	<b>43</b>
<b>4.3 Instrumentos de levantamento de dados .....</b>	<b>44</b>
<b>4.4 Análise dos dados .....</b>	<b>45</b>
<b>4.5 Procedimentos éticos.....</b>	<b>46</b>
<b>5 DIAGNÓSTICO AVALIATIVO.....</b>	<b>47</b>
<b>5.1 Quanto à eficácia:.....</b>	<b>47</b>

<b>5.2 Quanto à efetividade:</b> .....	<b>52</b>
<b>5.3 Quanto à eficiência:</b> .....	<b>62</b>
<b>5.4 Proposta de melhoria do Programa Mulheres Mil</b> .....	<b>66</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>74</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO COM AMOSTRA DAS MULHERES EGRESSAS DO PROGRAMA MULHERES MIL</b> .....	<b>80</b>
<b>ANEXO I</b> .....	<b>81</b>
<b>ANEXO II</b> .....	<b>83</b>
<b>ANEXO III</b> .....	<b>84</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

Inicialmente, faz-se necessário destacar, de forma básica e preliminar, que políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação” (HOFFLING, 2001), é o Estado implantando um projeto de governo através de programas, 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 desenvolvendo um conjunto de prioridades de políticas públicas, especialmente nos eixos promoção da equidade, igualdade entre sexos, combate à violência contra mulher e acesso à educação.

Integrado a essas prioridades, lança-se, em 2007, o projeto piloto do Programa Mulheres Mil - PMM (BRASIL, 2017a), que fora desenvolvido inicialmente para realizar uma qualificação profissional e tecnológica de cerca de mil mulheres desfavorecidas das regiões Norte e Nordeste. A meta era garantir o acesso à educação profissional e à elevação da escolaridade, de acordo com as necessidades educacionais de cada comunidade e a vocação econômica das regiões.

Posteriormente, o Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) decidiu expandir o programa para outras regiões do País, visando transformá-lo em uma política pública a ser implementada em todos os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets) do país, ampliando a oferta para as mulheres desfavorecidas do Brasil.

A Lei nº 11.892/2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), estabelece em seu art. 7º os objetivos dos Institutos. Um destes objetivos, descrito no inciso V da mesma Lei, é o de estimular e apoiar os processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional. Para a atendimento deste objetivo, buscam, entre outras alternativas, criar mecanismos para a promoção do acesso das populações tradicionalmente afastadas da possibilidade de inclusão ao conhecimento, à tecnologia e à inovação.

O Programa Mulheres Mil procura intensificar esse processo ao tentar impulsionar o desenvolvimento regional e institucional, pela melhoria do acesso de mulheres em situação de

vulnerabilidade social à educação e ao mundo do trabalho. Implantado no Instituto Federal de Alagoas (IFAL) em 2011, o Programa tem como objetivo promover a inclusão educacional e produtiva de mulheres em situação de vulnerabilidade econômica e social. Almeja a elevação da escolaridade e o acesso ao mercado de trabalho de moradoras de comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano por meio do estímulo ao empreendedorismo, à economia solidária e à empregabilidade (BRASIL, 2014).

O Programa oferta cursos de doceira, confeitaria, produção de artesanatos, confecção de bijuterias, dentre outros, que serão identificados posteriormente, e, em Alagoas, atua ou já atuou em trinta e sete municípios. Deste modo, o Programa busca promover o crescimento humano dessas mulheres, 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 (BRASIL, 2014).

Assim como vem crescendo os gastos governamentais nos eixos promoção da equidade, igualdade entre sexos, combate à violência contra a mulher e acesso à educação, 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 de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

Neste sentido, estudo como o de Assunção (2010), que avaliou a eficiência do Programa Projovem Urbano, no município de João Pessoa, segundo a ótica de seus usuários, constatou que o Programa é eficiente dentro do que se propõe, a partir do momento em que a maioria dos usuários indicou na pesquisa os seguintes aspectos: atendimento das necessidades (qualificação profissional e educacional), satisfação com os serviços prestados pelo Programa e indicação de mudança na vida após a participação no mesmo.

Outra pesquisa que analisou a avaliação de impactos de políticas públicas foi o estudo de Baltazar (2008), que avaliou os impactos causados pelo Programa Nacional de Combate à Pobreza: “família em ação”, na Colômbia. Este visava melhorar as condições socioeconômicas dos municípios colombianos com menos de 100.000 habitantes, baseado em três variáveis: nutrição, saúde e educação. Verificou-se que houve avanços significativos relacionados à diminuição da desnutrição, assim como na redução das doenças que provocavam diarreia na população e melhoria no acesso à educação nos municípios atendidos por este programa na Colômbia.

Desta forma, no que tange aos programas sociais, cabe aos governos serem mais transparente com os investimentos realizados, dando publicidade aos seus resultados, levando à sociedade a prestação de contas dos gastos realizados. Para tanto, faz-se necessário que as políticas públicas e os programas governamentais sofram avaliações periódicas, tanto para publicizar seus resultados, fomentando o debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social, quanto para incrementar, remodelar o desenho das políticas ou até mesmo extinguir o projeto, a depender dos resultados alcançados.

## **1.2 Problemática**

Conforme contextualizado, o Programa Mulheres Mil foi implantado no IFAL em 2011. Desde então vem crescendo e se estabelecendo, não só em Alagoas, mas nos Institutos Federais de todo o Brasil, tendo um orçamento cada vez maior (Em Alagoas, passou de aproximadamente dois milhões no ano de 2014 para sete milhões no ano de 2016) e sendo posto como importante política inclusiva na promoção da autonomia econômica e financeira das mulheres em situação de vulnerabilidade.

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 E 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?

A pergunta genérica se desdobra em diversas outras questões específicas relacionadas ao Programa Mulheres Mil, como as que seguem:

- 1 – O programa tem conseguido atingir seus objetivos?
- 2 – O programa consegue ser eficiente?
- 3 – O programa tem impactado a vida das mulheres participantes?
- 4 – Como pode ser realizada e institucionalizada a avaliação do programa?

Observa-se que, completados seis anos de sua implantação, ainda não fora realizada nenhuma avaliação do Programa em Alagoas. Além disso, o Programa Mulheres Mil, carece de instrumentos avaliativos em sua concepção inicial. Desta forma, pretende-se com o estudo responder as questões elencadas acima.

### **1.3 Objetivos**

A partir da contextualização e do problema de pesquisa demonstrados, definiram-se o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa.

#### **1.3.1 Objetivo Geral**

Elaborar uma avaliação de política pública a partir do Programa Mulheres Mil em Alagoas.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- I. Examinar a eficácia por meio da verificação do atendimento aos objetivos propostos pelo programa.
- II. Identificar o impacto causado pelo programa na vida das mulheres participantes.
- III. Identificar a relação custo-efetividade do Programa e a eficiência de seus processos.
- IV. Elaborar proposta de melhoria do Programa.

### **1.4 Justificativa e Relevância**

Levando-se em consideração o caráter incipiente da pesquisa e da prática da avaliação de políticas públicas no Brasil, pretende-se com o estudo contribuir com a pesquisa nesta área, além de verificar se, na realidade, o PMM está alcançando os objetivos e impactos esperados, e de maneira eficiente.

Quanto à importância do tema do ponto de vista geral, tem-se que a avaliação sistemática dos 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. Assim, diante de um contexto de crise fiscal, torna-se essencial que os

administradores públicos direcionem os escassos recursos de que dispõem para os programas e projetos que melhor os utilizem.

Já quanto à importância do tema neste caso particular, argumenta-se que o estudo pretende demonstrar de forma clara e objetiva o real impacto causado pelo Programa Mulheres Mil nas comunidades em que está consolidado, haja vista naturalmente haver, no IFAL - ambiente de trabalho do pesquisador responsável por esta pesquisa - discurso predominante em torno, tão apenas, dos casos de sucesso do programa. Ou seja, não há estudos nem avaliações sistêmicas que demonstrem a eficiência, eficácia e efetividade do programa em termos gerais.

Ainda, para Sicsú e Castelar (2009), observa-se uma tendência de políticas assistencialistas que tiram o foco dos investimentos que poderiam ser alocados no desenvolvimento de políticas públicas estruturantes voltadas ao desenvolvimento social. Para Ribeiro (2005), as políticas assistencialistas continuam presentes na estrutura social brasileira, aprofundando o processo de desigualdade e injustiça social. Por outro lado, Ribeiro (2011), diz que as políticas públicas passam a ser emancipatórias na medida em que geram emprego e renda, desenvolvimento sustentável, educação, saúde, moradia e capacitação profissional, melhorando a qualidade de vida, ofertando dignidade e autonomia aos cidadãos.

Os resultados dessa avaliação têm uma variedade de utilidades potenciais. A mais óbvia delas é utilizar as informações produzidas para a melhoria do desenho do próprio programa em questão. Ainda, os resultados produzidos podem ser usados para verificar se o Programa consegue ser emancipatório ou apenas assistencialista, conforme definição de Ribeiro (2011), bem como auxiliar no desenho de outros programas subsequentes na mesma comunidade ou até mesmo para informar formuladores de políticas que pretendam desenhar programas com objetivos similares em outras comunidades.

### **1.5 Estrutura do Trabalho**

O trabalho está estruturado em sete capítulos. Este capítulo introdutório apresentou a contextualização do problema de pesquisa, seu objetivo geral e seus objetivos específicos, bem como a justificativa e relevância do estudo.

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico do trabalho, que aborda questões sobre políticas públicas, sobre o ciclo de uma política e, finalmente, sobre os conceitos e tipos de avaliação de políticas públicas, incluindo também as dificuldades de avaliação de programas sociais.

O capítulo 3 aborda o Programa Mulheres Mil, sua criação, seus objetivos, sua estrutura, além de outras informações necessárias ao entendimento do programa e consequentemente ao entendimento de sua avaliação.

O capítulo 4 apresenta a caracterização da pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados para sua condução, abarcando a coleta e a análise de dados.

O capítulo 5 apresenta o diagnóstico avaliativo do PMM, onde demonstram-se os resultados obtidos por meio desta pesquisa acerca da eficiência, eficácia e efetividade do Programa Mulheres Mil em Alagoas, além de sugerir uma proposta de melhoria para o Programa, por meio de um plano de ação, a fim de se atingir melhores níveis de eficiência, eficácia e efetividade.

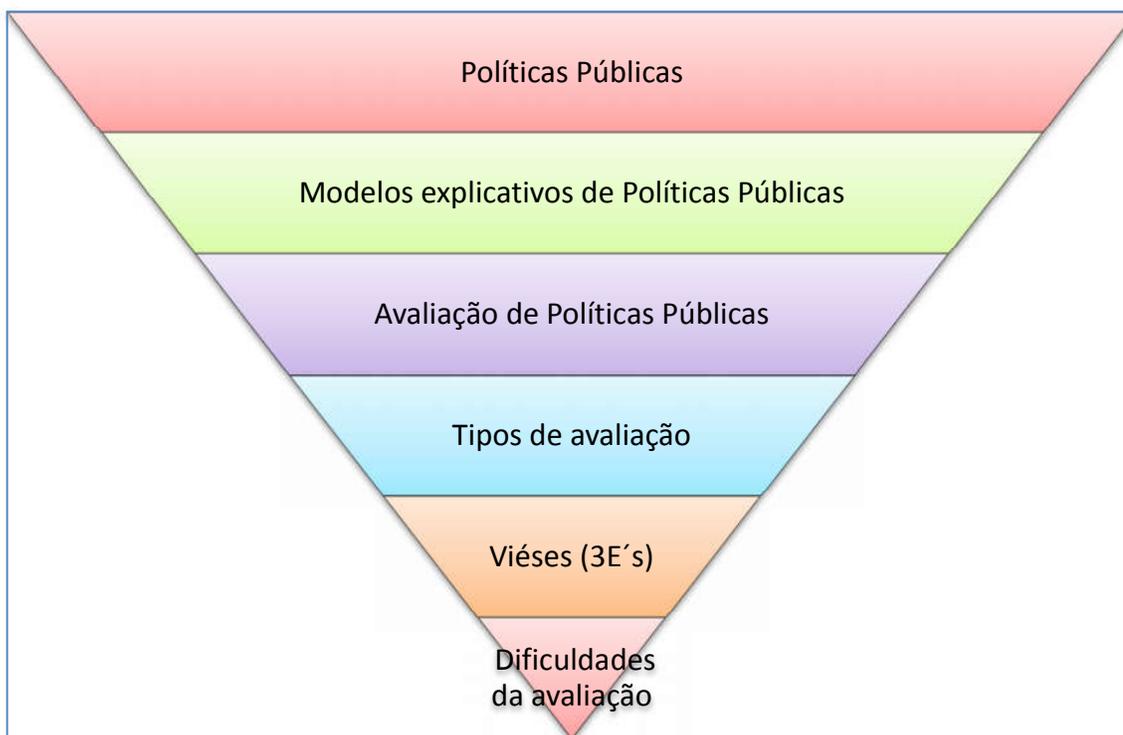
Por fim, o capítulo 6 apresenta as considerações finais seguidas das referências bibliográficas consultadas, apêndice e anexos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo busca-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.

O referencial teórico divide-se em alguns temas, partindo do mais abrangente e evoluindo para temas mais específicos, conforme demonstrado na figura 1.

Figura 1 – Esquema do referencial teórico



Fonte: Elaborado pelo autor

### 2.1 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. 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 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”, já 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 Ruz (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 resumir 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 a abordagem segundo a tipologia proposta por Lowi (1964), que subdivide as PP em quatro tipos: distributivas, redistributivas,

regulatórias e constitutivas. O primeiro tipo, são políticas que, desconsiderando a questão dos recursos limitados, alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade mediante recursos provenientes da sociedade como um todo. O segundo, as redistributivas, são aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. O terceiro tipo é o das políticas regulatórias, as quais estabelecem obrigações, imposições e regulações, e, por fim, o quarto tipo, as constitutivas, definem as regras do jogo.

Outro famoso modelo é o da lata de lixo (*garbage can model*), proposto por Michel D. COHEN, James G. MARCH e Johan P. OLSEN (1972), o qual afirma que para solucionar determinado problema, busca-se uma solução já criada anteriormente. As escolhas das políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções que procuram os problemas.

Em seus estudos, os autores observaram que as organizações, ao longo da história, tendem a produzir muitas propostas ou alternativas para solucionar problemas que enfrentam. Por quaisquer motivos – como o problema perder relevância ou a preferência por outras soluções – várias dessas propostas ou alternativas de soluções acabam sendo descartadas. Mas elas não são simplesmente eliminadas, são postas na “lata de lixo”, como uma espécie de memória ou um arquivo morto da organização.

Tempos depois, em algum momento, podem surgir novos problemas cujas soluções podem ser encontradas na “lata de lixo” organizacional. O lixo é onde já estão disponíveis as alternativas de solução para um problema – sem que houvesse uma intencionalidade nesse sentido. Isso quer dizer que os problemas e suas possibilidades de solução são componentes desvinculados, separados e, principalmente, que não são os problemas que geram propostas de solução, mas sim as soluções já existentes na “lata de lixo” das organizações que se impõem aos problemas, quando elas aparecem (RUA e ROMANINI, 2013).

É muito comum, no campo das políticas, o uso 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 fases de formulação, implementação e avaliação são as mais tradicionais na bibliografia, comum em todos os modelos já propostos. Entretanto, alguns autores, como Frey (2000), subdivide as fases da política pública de forma mais sofisticada e analítica e propõe a subdivisão nas seguintes fases: percepção e definição de problemas, definição da agenda e elaboração de programas e decisão (fase de formulação), implementação de políticas (fase de implantação) e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (fase de avaliação).

Desta forma, a fase de percepção e definição do problema atua na identificação do que de fato pode ser ou possa vir a ser um problema para o estado e/ou para os cidadãos e que precisa ou precisará ser resolvido.

Na fase de definição da agenda decide-se quais situações identificadas na fase anterior são, de fato, problemas. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política.

Figura 2 - Ciclo da política pública



Fonte: Adaptado de Frey (2000)

Na fase de elaboração de programas e decisão elabora-se o plano da política, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um

programa de compromisso negociado antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes (FREY, 2000).

Ainda conforme Frey (2000), a implementação de políticas é a execução do que fora definido na fase de elaboração de programas e decisão. A análise desta fase permite verificar a semelhança ou o distanciamento da implementação em relação ao plano que lhe deu origem. Por último, a fase de avaliação de políticas e correção da ação apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos.

Conforme figura 2, a fase de avaliação e correção da política pública pode levar a sua terminação. Várias podem ser as causas da extinção, sendo as principais causas a detecção de que o problema inicial foi resolvido, a constatação de ineficácia da política ou a perda de importância na agenda.

Convém destacar, contudo, que até o presente momento tratou-se de análise de políticas públicas, que se diferencia da avaliação de políticas públicas. Segundo Rico (1998) por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas. Qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Portanto, a sua análise busca reconstituir as diversas características da política, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível.

Ainda conforme Rico (1998), mesmo que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y. Por exemplo, ainda que se possa esperar que a cobrança de consultas médicas tenda a excluir a população mais pobre do acesso a serviços médicos com base no exame do desenho institucional de uma dada política de saúde, apenas um estudo de avaliação poderá afirmar com relativa segurança quais parcelas da população foram efetivamente excluídas e qual o impacto desta medida nas condições de saúde da população. Ou, ainda que se afirme, segundo uma determinada concepção de justiça e de eficiência, que a provisão privada de serviços é mais eficiente que a provisão pública, somente a avaliação de programas efetivamente implementados poderá estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação.

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.

## **2.2 Avaliação de Políticas Públicas**

A constituição de um campo acadêmico especialmente voltado à avaliação das políticas públicas é relativamente recente, mas em constante crescimento mundial, em particular nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha (PAULA, 2001).

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 90, 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 e 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 e FARAH, 2012).

Corroborando com os autores anteriores, 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 um certo conhecimento dos resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou implementação de um programa, para fundamentar decisões e para 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 para o parlamento e os cidadãos.

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 3 a seguir:

Figura 3 – Fluxograma da avaliação



Fonte: Elaborado pelo autor

Corroborando com a perspectiva de avaliação sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, a Lei n. 13.249/2016, que institui o plano plurianual de 2016 a 2019, estabelece que a gestão do plano observará, dentre outros, aos princípios da eficiência e 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 E 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. Os indicadores, para fins deste estudo, são os de eficiência, eficácia e efetividade.

### 2.2.1 Tipos de avaliação

Diversa é a literatura sobre tipos de avaliação, não sendo a intenção esgotar a temática de tamanha complexidade. A proposta é a de focalizar os tipos de avaliações que respondem bem aos problemas de implementação de políticas públicas e programas governamentais, oferecendo subsídios efetivos para a tomada de decisão.

A avaliação tem sido, usualmente, classificada em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados) (COTTA, 2001).

Quanto ao *timing*, distinguem-se três tipos de avaliação: Avaliação *ex-ante*, Avaliação *ex-post* somativa e Avaliação *ex-post* formativa ou de processo. Além destes três tipos, identifica-se também o monitoramento, o qual não chega a ser, para alguns autores, necessariamente um tipo de avaliação.

#### 2.2.1.1 Avaliação *ex-ante*

Refere-se à avaliação que é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito a sua relação “custo-benefício”. Geralmente é muito utilizada por órgãos financiadores de projetos e pode ter como objetivo a identificação de prioridades e metas. Entretanto, Lubambo e Araújo (2003) mencionam que nem sempre essa relação pode ser restringida à viabilidade econômico-financeira, uma vez que a viabilidade política e institucional, bem como as expectativas dos beneficiários da ação, devem ser consideradas e incorporadas nessa “conta”.

A avaliação *ex-ante*, procura orientar sobre a realização de um dado programa, no que diz respeito a sua formulação e desenvolvimento, através do estudo de seus objetivos, dos beneficiários e suas necessidades e do seu campo de atuação. Desta forma, propõe-se ser um instrumento que permite escolher a melhor opção estratégica.

#### 2.2.1.2 Avaliação *ex-post* somativa

Esta categoria de avaliação investiga em que medida o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores. Lubambo e Araújo (2003) argumentam que para a

avaliação apresentar resultado ao avaliador, deve-se responder algumas indagações que são tidas como essenciais, como as que seguem:

- a) que tipos de serviços ou benefícios os beneficiários do programa estão recebendo?
- b) em que medida os serviços ou benefícios realmente recebidos pelos beneficiários do programa estão de acordo com as intenções originais dos formuladores?
- c) os beneficiários estão satisfeitos com os resultados atingidos pelo programa?
- d) os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados?

Para Cavalcanti (2006), nesta categoria, em que os resultados de um programa ou política são focalizados, a avaliação assume um caráter somativo. Essa modalidade de avaliação que se realiza ao final da fase de implementação ou após a conclusão de um programa, consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados. Focaliza a relação entre processo, resultados e impacto, comparando os diferentes programas, o que possibilita escolher o mais adequado e viável para atingir as metas no prazo pretendido. O objetivo principal da avaliação *ex-post* é o de analisar a efetividade de um programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados.

#### 2.2.1.3 Avaliação *ex-post* formativa ou de processo - Focada na gestão e no funcionamento do programa

Esta categoria de avaliação procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, ou seja, procura articular os meios com os fins, estabelecendo dessa forma sua consonância ou incompatibilidade (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999).

Nesta situação, em que se procura focar o funcionamento e a gestão do programa, a avaliação assume caráter formativo. Como este tipo de avaliação se centraliza nos processos e não nos resultados, podemos concluir que é mais utilizada na fase de implementação de um programa ou política, pois focaliza os aspectos que têm relação direta com a formação do programa, enquanto está em funcionamento, portanto, é desenvolvida durante o processo de implementação da ação avaliada. Entretanto, mesmo sendo mais utilizada durante a implementação, nada impede o avaliador de realizar tal medida após a conclusão do programa, pois ainda se pode avaliar como se deu o funcionamento e a gestão

do programa para, em um próximo momento, corrigir as falhas apontadas no relatório final de avaliação.

Portanto, este tipo de avaliação não se preocupa com a efetividade do programa, pois focaliza seus processos e mecanismos de execução. Sua função maior é a de observar em que medida o programa está sendo ou foi implementado como planejado. Preocupa-se em responder, entre outras, as seguintes indagações:

- a) A população-alvo está sendo atendida, conforme as metas?
- b) O cronograma está sendo cumprido?
- c) Os recursos estão sendo alocados com eficiência?

Assim, a avaliação de processos se constitui, basicamente, em um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento, através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos. Esta modalidade de avaliação tem por objetivo dar mais eficiência ao processo ao identificar falhas e sugerir melhorias.

#### 2.2.1.4 Monitoramento

Outro tipo de dimensão quanto ao *timing* é a avaliação realizada durante a execução do programa, que, conforme Cohen e Franco (1998) também pode ser denominada de gestão contínua, concorrente, ou mais conhecida como monitoração ou monitoramento.

Entretanto, conforme Silva (2001), apesar de ser caracterizado como uma forma de avaliação, o monitoramento é uma atividade gerencial, que tem como objetivo garantir o desenvolvimento do trabalho conforme planejado e caracteriza-se como uma atividade interna realizada durante a execução do programa. Ou seja, enquanto o monitoramento acompanha as ações, a avaliação examina e analisa os resultados e os impactos.

Quadro 1 – Tipos de avaliação

	<b>ex-ante</b>	<b>ex-post formativa</b>	<b>ex-post somativa</b>	<b>monitoramento</b>
<b>Característica</b>	Levantamento das necessidades e estudos que orientarão a formulação do programa	Acompanhamento de ações e tarefas referentes ao conteúdo, método e instrumentos	Exame e análise de objetivos, impactos e resultados	Acompanhamento das ações e tarefas no plano de execução
<b>Momento</b>	Anteriormente à implementação do programa	Acompanhamento do processo de coleta de dados e registros de observações específicas para a avaliação	Tomadas pontuais durante e depois para avaliar o impacto	Processo contínuo - durante a execução do programa
<b>Objetivo</b>	Identificar condições para a implementação do programa	Identificar os aspectos do programa que precisam ser aprimorados	Analisar as relações entre processo, resultados e impacto	Garantir o desenvolvimento dos trabalhos conforme planejado
<b>Atitude</b>	Analítica	Descritiva, clínica e corretiva	Analítica, normativa e prescritiva	Gerencial
<b>Recomendações</b>	Orientação para desenvolvimento do programa	Aprimoramento do conteúdo, objetivos, foco e metodologia	Revisão de ações, recursos e metas	Ajuste no plano de trabalho ou na estratégia de execução

Fonte: adaptado de Faria (2001), Silva (2001) e Almeida (2010)

Já no que diz respeito à posição do avaliador ante o objeto avaliado, Arretche (1998), Trevisan e Bellen (2008) defendem que as avaliações precisam ser conduzidas por órgãos independentes, haja vista que são destinadas a exercer controle sobre as intervenções públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo. O ponto em questão é a neutralidade da avaliação. Para os autores, é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam críveis e isentas (embora a neutralidade absoluta seja impossível).

Há uma série de incentivos para que tais avaliações concluam pelo sucesso do programa ou, pelo menos, que tendam a minimizar seus elementos de fracasso. Tais razões vão desde a manutenção dos próprios empregos até o interesse das burocracias em aumentar suas margens de poder e de gasto. Por isso, é mais difícil que tais "avaliações" tenham, em

geral, valor avaliativo, ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação, mais particularmente avaliações de eficácia (ARRETCHE, 1998).

Para Trevisan e Bellen (2008), é impossível prevenir erros em julgamentos ou tendências na forma como o homem pensa ou age. Em vista disto, Henry (2002) defende que o ideal é tornar as decisões transparentes e identificar os participantes nas decisões e suas afiliações ideológicas. Com essas informações em mãos as tendências podem ser confrontadas. O mesmo deve valer para os resultados de avaliações que, além da transparência, devem ser amplamente disponíveis, com descrição do desenho do estudo e os processos.

Henry (2002) oferece pelo menos duas razões para transparência dos processos de avaliação de políticas públicas. A primeira é o aprendizado decorrente do trabalho de outros pesquisadores, substantiva e metodologicamente. De acordo com o autor, "*evaluation reports should make the methods for systematic inquiry transparent, as the best reports do currently*". A segunda razão apontada é demonstrar mais sistematicamente os benefícios de processos específicos que podem ser usados para selecionar indicadores de sucesso, como diálogos deliberativos e negociações com os usuários ou *stakeholders*.

Além destas classificações, a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-la em termos de sua eficácia, eficiência e efetividade, recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação. Desta forma, discorre-se, a seguir, sobre cada um destes vieses.

### **2.3 Os vieses da eficiência, eficácia e efetividade (3 E's).**

Os conceitos de eficiência, eficácia e 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. A seguir, apresenta-se cada um destes conceitos mais detalhadamente.

#### **2.3.1 Eficiência**

Eficiência refere-se à relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Por avaliação de eficiência, entende-se a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

A avaliação da eficiência toma lugar de destaque no atual cenário da economia brasileira, isto porque paralelamente à escassez de recursos por qual passa o Estado, os universos populacionais a serem cobertos pelos programas sociais são de imensas proporções. Quando um programa de governo decide, por exemplo, vacinar 50 milhões de pessoas no Brasil, a eficiência do programa deve ser sobremaneira pensada e analisada, pois qualquer ação ou medida desnecessária ou tomada de forma equivocada pode fazer com que os gastos públicos extrapolem os limites pré-estabelecidos e causar um grande desperdício de recursos para se atingir uma meta que poderia ter sido alcançada com menor gasto e esforço.

Entre as principais razões para o crescimento dos estudos sobre a eficiência da Administração Pública estão: a crise fiscal que reduziu a capacidade de gasto do governo e a pressão crescente para maior eficiência; o aprofundamento da democracia, que trouxe novos atores sociais e novas demandas para o governo; a busca por programas sociais que atenuassem as diferenças sociais; e a pressão das organizações internacionais em promover e melhorar os programas sociais (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Conforme Barbosa Filho (2017), o governo Temer, para solucionar a crise fiscal e a escassez de recursos, vem tomando uma série de medidas econômicas, entre elas a imposição de um teto de gastos públicos em todas as áreas governamentais, o que acarreta em diminuição no orçamento dos Ministérios, inclusive da educação. Isto ratifica a necessidade de se avaliar a eficiência da Administração Pública, principalmente dos Programas governamentais.

As avaliações de eficiência impõem-se porque a eficiência é um objetivo democrático. Na verdade, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte. Ora, a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública no Estado e nas instituições democráticas. O desperdício de recursos, a corrupção ou a incapacidade governamental são, na verdade, entraves à utilização de recursos publicamente geridos para finalidades efetivamente públicas (COHEN e ROGERS, 1993).

Na avaliação de eficiência, os procedimentos mais utilizados para o estabelecimento de uma relação entre o custo do projeto e os resultados obtidos são a análise custo-benefício e a análise custo-efetividade (COHEN e FRANCO, 1998).

A análise custo-benefício compara os benefícios e os custos de um projeto, que são expressos em unidades monetárias. Sua aplicação em projetos de cunho social exige que os

benefícios do projeto, que muitas vezes são intangíveis, sejam traduzidos em termos monetários, o que dificulta a implementação deste tipo de análise.

A análise custo-efetividade, por sua vez, também compara os benefícios e os custos de um projeto; no entanto, os benefícios não são expressos em unidades monetárias, mas em unidades de resultado. Este tipo de análise demonstra ser a técnica que melhor se adequa aos projetos sociais, já que a maior parte dos benefícios, representados por serviços que satisfazem as necessidades básicas da população, não pode ser expressa em unidades monetárias. Neste caso, o avaliador simplesmente apresenta os resultados aos responsáveis pelo projeto, que então decidem se os resultados valem o custo sacrificado (KEE, 1994).

Avaliar a eficiência através da relação custo-efetividade é importante porque a existência de impacto não é suficiente para justificar a alocação de recursos para um dado programa. Em um cenário onde os recursos são escassos e diferentes programas competem pelos mesmos recursos, torna-se necessária a comparação econômica entre as diversas intervenções sociais de forma a escolher a mais eficiente dentre elas.

A avaliação da eficiência, portanto, se relaciona principalmente à avaliação de processos, pois diz respeito à maneira de utilização dos recursos, está relacionada ao fazer corretamente as ações, otimizando os recursos disponíveis. Ou ainda, conforme Silva (2001) a eficiência é obtida através do melhor emprego de recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) a fim para satisfazer da melhor forma as necessidades coletivas.

### 2.3.2 Eficácia

Eficácia refere-se à medição da relação entre o efeito da ação e os objetivos pretendidos. Por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados (ARRETCHE, 1998).

Essa modalidade de avaliação pressupõe que se atribuam valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito relativo do programa em função do grau em que tais metas tenham sido cumpridas. Trata-se, portanto, de uma avaliação *ex-post facto*, ou seja, requer que o programa (ou uma etapa do mesmo) tenha sido concluído para se poder avaliá-lo (COSTA E CASTANHAR, 2003).

De acordo com Oliveira (2008), a eficácia corresponde à consecução dos resultados econômicos e sociais. Na linguagem matemática corresponde a chegar à solução do problema. Uma ação é considerada eficaz quando atinge os objetivos propostos, sejam eles materiais ou não. Logo, a eficácia é a medida pela relação entre os objetivos efetivamente alcançados e os pretendidos.

A avaliação da eficácia aparece com uma das mais utilizadas e comuns de ser observada nos programas de governo, isto porque são mais simples e menos custosas aos cofres públicos. Estabelece-se uma relação entre as metas anunciadas por um programa e as metas alcançadas. Desta forma, ao final da verificação, conclui-se pelo sucesso ou fracasso do programa. Conforme Arretche (1998), neste tipo de avaliação a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas. Outras limitações desse tipo de avaliação são: a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de várias metas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação e as mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa.

Tem-se, então, que o grau de alcance dos objetivos definidos nos programas sociais é a característica definidora da eficácia, sendo que seus indicadores têm a função de demonstrar até que ponto os resultados do projeto são atingidos.

### 2.3.3 Efetividade

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

O quadro 2, a seguir, demonstra de forma sucinta os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade nas visões de Valarelli (1999) e Marinho e Façanha (2001).

Quadro 2 – Eficiência, Eficácia e Efetividade.

<b>Indicadores</b>	<b>Descrição</b>
<b>Eficiência</b>	Refere-se à boa gestão dos recursos em relação às atividades e resultados atingidos. Demonstra a competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo necessário de recursos e esforços, ou seja, os investimentos que foram mobilizados devem produzir os efeitos desejados.
<b>Eficácia</b>	Verifica se as ações do projeto ajudaram a alcançar os resultados previstos, remetendo às condições controladas e aos resultados desejados de experimentos. Projetos sociais balizam-se por objetivos de eficácia, esperando-se que produzam os efeitos desejados justificando os investimentos.
<b>Efetividade</b>	Refere-se à capacidade de se promover resultados pretendidos. Tratando-se de programas sociais, mede a proporção do projeto em relação a sua implementação e ao aprimoramento de objetivos, incorporado, de modo permanente, à realidade da população atingida.

Fonte: Adaptado de Valarelli (1999) e Marinho e Façanha (2001).

## 2.4 Dificuldades na avaliação de programas sociais

Grande parte da literatura que tem como objeto de estudo metodologias de avaliação de programas sociais, dedica boa parte de suas páginas tentando definir o que é e em que consiste a avaliação de políticas ou programas sociais, mas pouco se fala a respeito das dificuldades que são encontradas para realizar tais avaliações. No intuito de preencher esta lacuna, destacam-se alguns obstáculos a serem superados pelo avaliador durante a avaliação de determinado programa social.

Na avaliação da efetividade, uma grave dificuldade metodológica é encontrada: o estabelecimento das relações causais entre a política social avaliada e as mudanças na realidade. Ou seja, não é fácil para o avaliador demonstrar que os resultados encontrados, sejam eles positivos ou negativos, são diretamente causados pela política social avaliada.

Essa dificuldade ocorre por três ordens de motivos: 1) dificuldade operacional na obtenção de informações sobre programas e população que permitam mostrar a situação anterior e posterior à execução da política social avaliada; 2) dificuldade metodológica devido à impossibilidade de tratar a realidade social como associação de fenômenos dissociáveis, o que impede o avaliador de isolar a interferência das variáveis e estabelecer relação de causa e efeito; 3) dificuldade financeira e organizativa na realização de pesquisa avaliativa de campo, pois a realização de estudos de caso dificulta generalização e pesquisas com grandes amostras demandam longo tempo de observação, o que encarece e dificulta a realização da avaliação (ARRETCHE, 1998).

Já na avaliação da eficiência, que busca vincular a relação custo/benefício ou custo/efetividade à racionalização no uso dos recursos, outras dificuldades vêm à tona. É eficiente um programa que gasta dois milhões e consegue transformar a vida de dez pessoas? Como medir a relação custo/benefício quando se trata de medidas de impacto social?

Conforme Cotta (1998), o conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício, que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais. Esta técnica não se ajusta à maioria dos projetos sociais, cujos efeitos frequentemente não podem ser expressos monetariamente. Não obstante, antes de descartar a possibilidade de realizá-la, deve-se atentar para a natureza do problema em foco. Na área social geralmente se utiliza a análise custo-efetividade, que coteja os custos com os produtos e o impacto da intervenção, julgando a eficiência relativa de diferentes estratégias de

implementação. Sendo assim, não há do que se falar quanto ao custo-benefício quando o assunto é eficiência em programas sociais, o que deve ser analisado de fato é o custo-efetividade.

No quesito avaliação da eficácia, poucos são os obstáculos apresentados. Isto porque a avaliação de eficácia busca estabelecer a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa social e seus resultados efetivos, tendo como parâmetro avaliativo as metas estabelecidas e as metas alcançadas. Não tem a intenção de observar se o programa permitiu mudar a realidade (o que teria ver com a avaliação de efetividade) e sim verificar se a política produziu os efeitos desejados, mesmo que não tenha alterado a realidade. O sucesso ou fracasso estaria relacionado ao que se propôs inicialmente e não, necessariamente, à sua capacidade de mudar as condições de vida da população beneficiada.

Para Arretche (1998) a avaliação de eficácia é seguramente a mais usualmente aplicada nas avaliações correntes de políticas públicas. Isso porque ela é certamente aquela mais factível e menos custosa de ser realizada. Neste caso, este tipo de avaliação atende mais ao objetivo gerencial de observar se a gestão está sendo realizada a contento, do que avaliar o conteúdo da política social e seus efeitos.

Ainda no tocante às dificuldades, a avaliação de políticas públicas ainda não está consolidada no Brasil, apesar de ter ocorrido um aumento substancial de pesquisas avaliativas nos últimos anos. Dessa forma, a avaliação de políticas públicas pode ser considerada como um campo em formação, especialmente devido às múltiplas abordagens teórico-metodológicas adotadas pelos autores (FERNANDES; RIBEIRO; MOREIRA, 2011; TREVISAN; BELLEN, 2008).

Adentrando em pesquisas sobre a avaliação de políticas públicas setoriais, distintas do setor estudado nesta pesquisa, percebe-se enorme quantidade de métodos aplicados. Nas avaliações voltadas para a área da saúde, por exemplo, descrevendo as tendências da produção científica no país, Santos *et al.* (2010) evidenciaram uma pluralidade de métodos de coleta de dados, com o uso de questionários, entrevistas, documentos e grupos focais, assim como a variedade de sujeitos pesquisados, por meio da visão de diversos atores, como usuários dos serviços, profissionais, gestores e representantes do controle social.

Já Fraccolli *et al.* (2014), ao estudarem instrumentos de avaliação para a atenção primária à saúde, validados internacionalmente, sugerem a adoção do instrumento PCATool, um modelo que abrange 77 itens a ser aplicado com usuários adultos e crianças, além de profissionais de saúde. Ainda, o Ministério da Saúde, por meio do projeto Avaliação para Melhoria da Qualidade (AMQ), elaborou cinco instrumentos para autoavaliação das equipes

de saúde da família, direcionados aos profissionais de saúde e aos gestores da estratégia nos municípios, especificamente o secretário de saúde, o coordenador municipal de saúde e os gerentes das unidades de saúde (BRASIL, 2005). Logo, percebe-se que mesmo dentro de um nicho específico, diversos são os métodos e abordagens utilizadas para se avaliar as políticas públicas.

Ainda em pesquisas sobre avaliação de políticas públicas setoriais, verifica-se que estudo realizado por Gallindo *et al* (2014) avaliando os impactos regionais dos recursos do Programa Nacional de Crédito Fundiário corrobora com o que já fora citado anteriormente. Relataram, os autores, dificuldades no estabelecimento das relações causais entre a política avaliada e as mudanças na realidade. No caso concreto, encontraram-se dificuldades em verificar com exatidão se as melhorias ocorridas nas propriedades rurais foram frutos apenas dos empréstimos ou se estes mesmo beneficiários teriam melhorados suas propriedades mesmo sem os benefícios recebidos, levando-se em conta o empreendedorismo e outras características de cada um. Por isso, sugere os autores que os resultados obtidos na pesquisa sejam interpretados com cautela.

Portanto, nota-se grande dificuldade em se estabelecer um modelo avaliativo único ou padrão para as políticas públicas, pois cada avaliação tem suas próprias especificidades. Registram-se dificuldades em estabelecer um norte para as pesquisas avaliativas em políticas públicas devido a todas as especificidades elencadas, além de dificuldades em garantir que os resultados estejam única e exclusivamente relacionados à atuação do governo por meio das políticas públicas.

Encerra-se, então, este referencial teórico após ter sido definido os conceitos de políticas públicas, seus modelos explicativos, as fases da política e seus tipos de avaliação, bem como após ter sido detalhado teoricamente os vieses que foram levados em consideração para esta pesquisa, além das dificuldades impostas no tocante às avaliações.

### 3 O PROGRAMA MULHERES MIL

Para melhor compreender os resultados da avaliação do Programa sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, este capítulo pretende demonstrar como nasceu o PMM, seus princípios, seus objetivos, sua metodologia, seu público-alvo e seu funcionamento em geral. Assim, após este detalhamento, torna-se possível demonstrar os resultados da avaliação.

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) foram criados em 2008 com a Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Além de atuarem na oferta de cursos técnicos de nível médio, oferecem educação superior no formato de cursos superiores de tecnologia, cursos de licenciatura, cursos de bacharelado e engenharia, cursos de pós-graduação lato sensu e stricto sensu.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (IFAL) é um dos 38 IFETs existentes no Brasil e que constituem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT). Sua criação se deu por meio de uma particular integração entre duas autarquias, hoje extintas: o Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) e a Escola Agrotécnica Federal de Satuba.

Conforme Plano de Desenvolvimento Institucional atual (2014-2018) - documento que reflete, em termos de objetivos, metas e ações, as grandes linhas traçadas para o desenvolvimento institucional - os princípios norteadores da concepção de educação que o IFAL desenhou, com foco no século XXI, para todos os níveis de ensino, etapas e modalidades educativas são:

- a) Educação como transformação da realidade
- b) Superação das desigualdades sociais
- c) Preparação para a vida cidadã
- d) Inserção social participativa
- e) Integração entre formação geral e profissional
- f) Formação crítica, humanizada e emancipadora

Visando atender aos princípios norteadores elencados, assim como promover a inclusão social, o IFAL tem oferecido programas e ações como os cursos de Formação Inicial e Continuada, o Programa Nacional de Integração de Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), Ações Afirmativas, Programa de alimentação e nutrição escolar, entre outros. A partir de 2011, o IFAL passou a oferecer também o Programa Mulheres Mil (PMM).

O Programa Nacional Mulheres Mil é uma iniciativa do governo federal, vinculada ao Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com o objetivo de promover a inclusão educacional e produtiva de mulheres em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Executado pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia do país, o programa está implantado nos 27 estados brasileiros, possibilitando mulheres moradoras de comunidades com baixo índice de desenvolvimento humano a elevação da escolaridade e o acesso ao mercado de trabalho, por meio do estímulo ao empreendedorismo, à economia solidária e à empregabilidade.

A gestação do projeto teve início em 2005 por meio de uma parceria entre o Instituto Federal do Rio Grande do Norte e os *colleges* canadenses. Graças aos resultados impactantes, a ação estendeu-se a outros estados brasileiros. De 2007 a 2011, o projeto-piloto foi implementado para atender mulheres desfavorecidas das regiões Norte e Nordeste e em 21 de julho de 2011, a portaria nº 1.015 do Ministério da Educação instituiu o Programa Nacional Mulheres Mil.

Em Alagoas, por meio do IFAL, a metodologia adotada no Programa Mulheres Mil utiliza um sistema de três etapas: acesso, permanência e êxito. Em cada um dos módulos, são consolidadas as articulações necessárias para atender as demandas das beneficiárias, do ingresso à conclusão da formação. Esse processo contempla a abordagem de temas transversais como saúde e direitos da mulher, cidadania, elevação da autoestima, inclusão digital, cooperativismo e responsabilidade ambiental.

O público-alvo do Programa consiste em mulheres a partir de 16 anos, chefes de família, em situação de extrema pobreza, cadastradas ou em processo de cadastramento no CadÚnico, com as seguintes características: em vulnerabilidade e risco social, vítimas de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, com escolaridade baixa ou defasada e, preferencialmente, ainda não atendidas pelo Pronatec (Guia metodológico – 2014).

O Programa abrange os grupos de mulheres pertencentes a um mesmo território, com histórias de vida e identidades comuns, uma vez que a perspectiva territorial presume a integração de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas. Pressupõe, ainda, a compreensão do território como lugar que possibilita o desenvolvimento de potencialidades individuais e coletivas e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

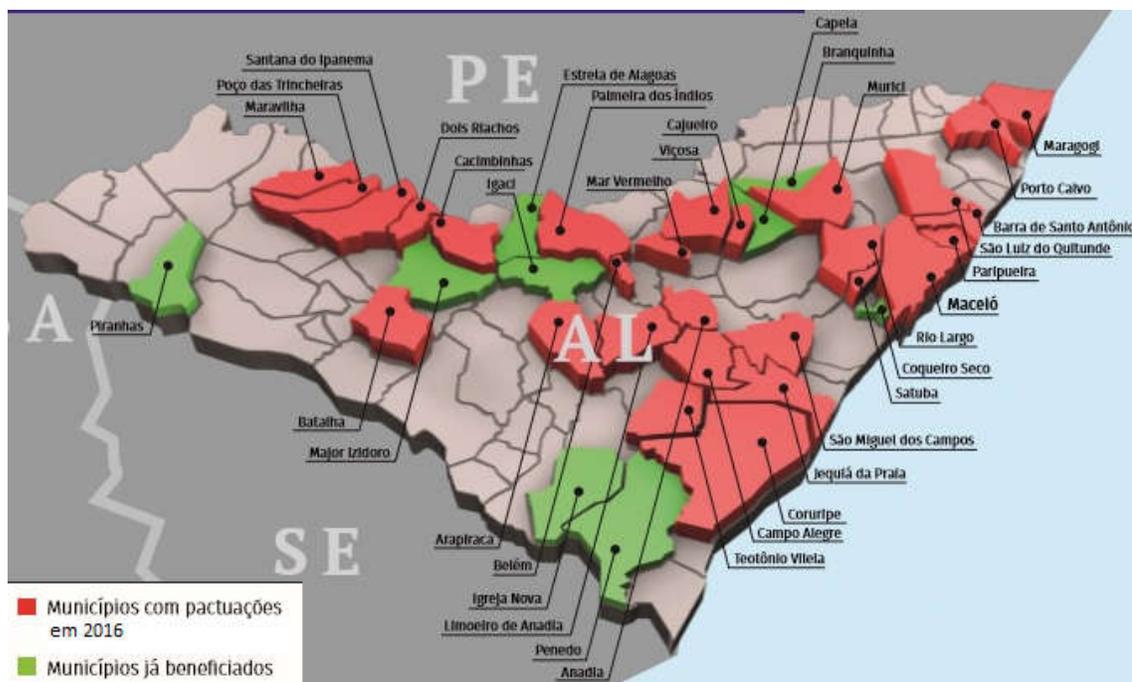
Assim, em um território (vila, bairro, comunidade) marcado pela extrema pobreza é possível identificar grupos de mulheres que trabalham informalmente e que não têm nenhuma relação com o mercado de trabalho formal, mas que podem se organizar em coletivos

integrados aos arranjos produtivos sociais e culturais locais, ou se estabelecer como microempendedoras individuais (BRASIL, 2014).

A identificação dos grupos se dá através de busca ativa das mulheres em situação de vulnerabilidade, conforme citado anteriormente. Com base nas informações advindas do mapeamento dos territórios e desta busca ativa, com a identificação do perfil e a situação de vulnerabilidade das mulheres, especificamente no que se refere à educação, ao trabalho e à saúde, decide-se sobre a oferta dos cursos profissionalizantes, pois são levadas em conta as habilidades das alunas e a vocação da região a ser atendida. A concepção pedagógica do programa prevê ainda o diálogo com saberes não formais e com o conhecimento de mundo trazido pelas próprias educandas.

Conforme figura 4, a seguir, o PMM atua ou já atuou em 37 municípios de Alagoas, sendo a maioria deles com um índice de desenvolvimento humano (IDH) muito baixo. Exemplo disso é o município de Branquinha, que possuía em 2010, data do último censo do IBGE, IDH de 0,513, figurando entre os 100 piores índices de desenvolvimento humano do Brasil, segundo *ranking* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Figura 4 – Mapa de atuação do Programa Mulheres Mil em Alagoas.



Fonte: IFAL/Mulheres Mil – Perfil situacional das alunas (2017)

### 3.1 Objetivos do Programa Mulheres Mil

Como dito anteriormente, a metodologia adotada no Programa Mulheres Mil utiliza um sistema de três etapas: acesso, permanência e êxito. Estas etapas possuem objetivos distintos, trazidos pelo guia metodológico do programa (2014), os quais são apresentados a seguir:

Objetivos do acesso:

- Ser instrumento de diálogo com a comunidade, permitindo o ingresso, de modo acolhedor e personalizado, da população feminina em situação de vulnerabilidade social nas instituições de educação profissional e tecnológica.
- Agregar valor ao processo de ingresso, reconhecendo a aprendizagem prévia das mulheres, respeitando sua trajetória de vida e sua construção social.
- Contribuir com o desenvolvimento da competência institucional na aplicação de metodologias, instrumentos e currículos que materializem os processos de inclusão e permanência das populações historicamente excluídas do sistema educacional e do mundo do trabalho.
- Fomentar a equidade de gênero, a emancipação e o empoderamento das mulheres por meio do acesso à educação e ao mundo do trabalho.
- Estabelecer diálogos e parcerias com o mundo do trabalho para possibilitar o ingresso e a permanência das educandas nos seus empregos e empreendimentos.

Objetivos da permanência e êxito:

- Facilitar a permanência da população-alvo, minimizando as possibilidades de baixo rendimento e/ou desistência;
- Propiciar um ambiente amigável e acolhedor que aumente as chances de desempenho e de êxito das alunas;
- Dar suporte, em forma de serviços e espaços, às mulheres alunas do Programa para que elas resgatem sua segurança e sintam confiança na equipe multidisciplinar e na instituição;
- Promover o aconselhamento das educandas, por meio de serviços de assistência e apoio;
- Orientar as alunas para superação das dificuldades inerentes ao processo de inclusão e permanência na instituição e no mundo do trabalho;

- Cuidar para que o ambiente e as pessoas acolham e respeitem as mulheres do Programa, aumentando assim sua autoestima;
- Capacitar as educandas para a compreensão e o exercício da economia solidária, do empreendedorismo, do cooperativismo e do associativismo como oportunidades de geração de renda e de melhor desempenho no mundo produtivo;
- Qualificar as educandas quanto à postura profissional requerida no mundo do trabalho;
- Viabilizar e firmar parcerias com instituições públicas e privadas para possibilitar a inserção das egressas no mundo de trabalho;
- Acompanhar e monitorar as educandas nos estágios e no desempenho profissional, de modo a agir sempre que necessário para preservar e melhorar sua posição no mundo do trabalho.

Como se pode observar através dos objetivos, o Programa Mulheres Mil, embora seja uma política de qualificação profissional, se apresenta com uma concepção diferente das usuais. Os arranjos locais e a demanda do mercado de trabalho, segundo a metodologia do programa, devem ser considerados, uma vez que o propósito principal é a inclusão no mundo do trabalho. Porém, a realidade das alunas também é importante, pois é ela que irá nortear o rumo que a formação deverá tomar. Esta se dará a partir da identificação e do reconhecimento da diversidade presente em cada uma das etapas de vida das alunas.

Por fim, sintetiza-se que o Programa Mulheres Mil - além de compor a gama de Programas e ações que auxiliam no atendimento aos princípios norteadores do Instituto Federal de Alagoas - se propõe a aliar formação profissional com formação cidadã em mulheres residentes em comunidades com baixo IDH, objetivando promover o crescimento humano destas mulheres por meio de suas condições de vida sociocultural e econômica.

## **4 METODOLOGIA**

### **4.1 Procedimentos Metodológicos**

Cervo e Bervian (2005) destacam que o método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou resultado desejado. Com o objetivo de elaborar uma avaliação do Programa Mulheres mil em Alagoas, e considerando a orientação acima, elenca-se a seguir a metodologia utilizada.

Do ponto de vista de sua natureza e de acordo com Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa pode ser considerada aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais. Portanto, aplicada porque busca soluções práticas para a avaliação do Programa Mulheres Mil, englobando diagnóstico amostral e proposição de soluções para os gargalos encontrados.

Sob o ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa classifica-se como exploratória, pois tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que se investiga, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilita a delimitação do tema da pesquisa; orienta a fixação dos objetivos ou descobre um novo tipo de enfoque para o assunto (PRODANOV e FREITAS, 2013). Assim, almeja-se explorar o tema 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.

Para Gil (2009), o estudo de caso pode ser utilizado tanto em pesquisas exploratórias quanto descritivas e explicativas, possui diversas vantagens, dentre elas, o estímulo às novas descobertas, por ser flexível no que concernem as ideias iniciais do estudo, posto que, com maior aprofundamento podem suscitar outros aspectos que não foram previstos inicialmente. Também oportuniza interesse por várias dimensões de um mesmo problema; possibilita a simplicidade dos procedimentos se comparados com outros tipos de delineamento e dá acessibilidade de linguagem aos relatórios se comparados a outros relatórios de pesquisa. Assim sendo, a pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, desenvolvido no Programa Mulheres Mil – Unidade Campo Alegre.

A abordagem do problema é qualitativa. Conforme Prodanov e Freitas (2013), este tipo de abordagem tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador.

## 4.2 Universo

A escolha do Programa Mulheres Mil em Alagoas, como campo empírico de pesquisa, ocorreu a partir da facilidade de acesso e por se constituir ambiente de trabalho.

Quanto à avaliação da eficiência e eficácia, procurou-se tratar do Programa como um todo, sem utilizar amostras, ou seja, em todo o estado de Alagoas. Utilizou-se de informações obtidas junto aos membros da equipe do Programa, docentes, orientadores e alunas para identificar como os objetivos do PMM têm sido atendidos, além de terem sido consultados portais eletrônicos do governo federal para identificar os gastos do Programa de forma geral.

Tabela 1 – Cursos avaliados quanto à efetividade

<b>Cursos</b>	<b>Município</b>	<b>Quantidade de vagas ofertadas</b>
<b>Salgadeira</b>	Campo Alegre/AL	35
<b>Confecção de Lingerie</b>	Campo Alegre/AL	35
<b>Costureira Industrial</b>	Campo Alegre/AL	70

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à avaliação da efetividade e 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.

Por se tratar de estudo de caso, a escolha dos cursos que seriam avaliados foi feita por conveniência e facilidade de acesso pelo pesquisador. 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 com facilidade de acesso para o pesquisador que ofertaram cursos do Programa Mulheres Mil 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 (apêndice A), o que significa 72% (sessenta e dois por cento) do total de formandas.

#### **4.3 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 e FREITAS, 2013), para tanto, utilizou-se de documentos oficiais do Programa, como o guia metodológico, além da consulta aos dados orçamentários disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, a fim de se identificar como se dá, em geral, todo o funcionamento do programa e quais foram seus custos.

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 tem buscado atingir a eficácia.

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 (apêndice A) 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 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 8 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 atuais. As participantes que se dispuserem a responder tiveram suas identidades preservadas.

#### **4.4 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 Programa Mulheres Mil.

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 abaixo:

Quadro 3 – Métricas

<b>Indicador</b>	<b>O que se analisa?</b>		<b>Métricas de medida</b>
<b>Eficiência</b>	Processos	Execução do calendário	Competência para produzir resultados com o dispêndio mínimo necessário de recursos e esforços
		Seleção de pessoal	
		Compra de materiais	
		Planejamento	
		Evasão	
	Custo-Efetividade	Orçamento	
		Nº de vagas	
% concluintes			
	Custo por aluna		
<b>Eficácia</b>	Relação entre objetivos propostos e atendidos	Ações realizadas	Relação entre o efeito da ação e os objetivos pretendidos
<b>Efetividade</b>	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	

#### 4.5 Procedimentos éticos

A pesquisa foi autorizada pelo Instituto Federal de Alagoas. Ressaltou-se a garantia de sigilo dos entrevistados, a fim de estabelecer uma relação de confiança entre o pesquisador, a instituição e os participantes da pesquisa, além de destacar a importância dos resultados do trabalho para a gestão do Programa (Anexo I).

Os participantes da pesquisa foram informados sobre o conteúdo e objetivos da mesma e, após serem devidamente orientados e terem todas as dúvidas respondidas, assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em conformidade com a legislação vigente.

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), por meio de cadastro do projeto no portal Plataforma Brasil, sob o CAAE nº 80729517.6.0000.5013, sendo aprovado pelos responsáveis pelo setor na Universidade Federal de Alagoas, com o parecer nº 2482547.

## 5 DIAGNÓSTICO AVALIATIVO

Para realizar o diagnóstico avaliativo e considerando as questões tratadas no referencial teórico deste trabalho, lança-se mão dos modelos de avaliação *ex-post* somativa - que investiga até que ponto o programa atinge os resultados esperados pelos formuladores - e de avaliação *ex-post* formativa - que procura investigar como o programa funciona, observação das etapas, mecanismos, processos e conexões.

Descarta-se neste diagnóstico a avaliação do tipo *ex-ante* por este referir-se à avaliação que é realizada antes do início do projeto, ou seja, trata-se de uma avaliação que procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, o que não é o caso.

Sendo assim, apresentar-se-á no decorrer deste capítulo o diagnóstico avaliativo da eficiência, da eficácia e da efetividade do Programa Mulheres Mil em Alagoas.

### 5.1 Quanto à eficácia:

Na avaliação da eficácia, que fora realizada tomando por base o modelo de avaliação *ex-post* somativa, confrontaram-se os objetivos estabelecidos pelo Programa com os resultados alcançados, de forma a investigar até que ponto atingem-se os resultados esperados pelos formuladores do programa.

Observou-se, inicialmente, que inexistia meta a ser alcançada pelo Programa Mulheres Mil em Alagoas, o que tornou a avaliação de sua eficácia, em termos quantitativos, inviável. Entretanto, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986), por avaliação de eficácia, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Sendo assim, avaliou-se a eficácia com relação ao atendimento aos objetivos propostos pelo Programa em seu guia metodológico.

Verificou-se que enquanto os objetivos de acesso encontram-se plenamente atendidos, enquanto que os objetivos de permanência e êxito necessitam de ajustes para que o programa atinja a totalidade dos objetivos propostos, principalmente no que tange o acompanhamento de egressas.

Ressalta-se, ainda, que o Programa conta com um módulo central que está incluso na matriz curricular de todos os cursos ofertados. Este módulo tem a pretensão de - independentemente da temática do curso - introduzir temas de interesse geral que possam contribuir não só com o conhecimento técnico, mas também com a formação cidadã das alunas.

Quadro 4 - Módulo Central - Programa Mulheres Mil

TEMAS	COMPONENTE CURRICULAR	C H	TOTAL
<b>1. IDENTIFICAÇÃO DE CONHECIMENTOS E HABILIDADES PREVIAMENTE ADQUIRIDAS</b>	Oficina de construção e Aplicação do Mapa da Vida	04	-
	Oficina de construção e Aplicação do Mapa da Comunidade	04	-
	Oficina de reconhecimento das vivências e saberes/Perfil Situacional das alunas	04	-
	<b>Subtotal:</b>		<b>12</b>
<b>2. DESENVOLVIMENTO PESSOAL E RELACIONAMENTOS</b>	Noções de Ética e Relações Humanas	08	-
	Cidadania, Gênero e Direitos da Mulher	08	-
	Saúde da Mulher e Qualidade de Vida	08	-
	Oratória, Expressão Corporal e Verbal	08	-
	<b>Subtotal:</b>		<b>32</b>
<b>3. CONTEÚDOS ESTRUTURANTES</b>	Recomposição de Conteúdos Básicos: Leitura e Produção de Texto	16	-
	Recomposição de Conteúdos Básicos: Matemática Aplicada	16	-
	Inclusão Digital	16	-
	Educação socioambiental e sustentabilidade	04	-
	Segurança Alimentar e Nutricional	04	-
	<b>Subtotal:</b>		<b>56</b>
<b>4. GERAÇÃO DE RENDA</b>	Noções de Empreendedorismo, Cooperativismo e Economia Solidária	8	-
	Direitos e Deveres da Trabalhadora	8	-
	<b>Subtotal</b>		<b>16</b>
	<b>TOTAL</b>		<b>116</b>

Fonte: Matriz Curricular – Mulheres Mil (2016)

Desta forma, comentam-se, abaixo, um a um, os objetivos de acesso, permanência e êxito e as formas como estes objetivos estão sendo atendidos pelo programa.

**Objetivos do acesso:**

- Ser instrumento de diálogo com a comunidade, permitindo o ingresso, de modo acolhedor e personalizado, da população feminina em situação de vulnerabilidade social nas instituições de educação profissional e tecnológica.

Identificou-se que este objetivo vem sendo atendido através da busca ativa das mulheres em situação de risco, vulnerabilidade e extrema pobreza. Com base nas informações advindas do mapeamento dos territórios e desta busca ativa, com a identificação do perfil e a situação de vulnerabilidade das mulheres, especificamente no que se refere à educação, ao trabalho e à saúde, decide-se sobre a oferta dos cursos profissionalizantes, pois são levadas em conta as habilidades das alunas e a vocação da região a ser atendida.

- Agregar valor ao processo de ingresso, reconhecendo a aprendizagem prévia das mulheres, respeitando sua trajetória de vida e sua construção social.

Identificou-se também o atendimento deste objetivo, haja vista que a concepção pedagógica do programa prevê o diálogo com saberes não formais e com o conhecimento de mundo trazido pelas próprias educandas, o que é realizado já nos primeiros encontros com as turmas.

- Contribuir com o desenvolvimento da competência institucional na aplicação de metodologias, instrumentos e currículos que materializem os processos de inclusão e permanência das populações historicamente excluídas do sistema educacional e do mundo do trabalho.

Aqui, também se visualiza o atendimento ao objetivo, pois através do mapeamento dos territórios, da busca ativa das mulheres historicamente excluídas do sistema educacional e do aproveitamento dos saberes não formais trazidos pelas educandas, contribui-se com o desenvolvimento de competências institucionais na aplicação das metodologias, instrumentos e currículos do programa.

- Fomentar a equidade de gênero, a emancipação e o empoderamento das mulheres por meio do acesso à educação e ao mundo do trabalho.

O fomento à equidade de gênero, a emancipação e o empoderamento das mulheres é fortalecido com as disciplinas trazidas pelo módulo central do Programa Mulheres Mil (Quadro 4), onde debate-se, entre outros temas, cidadania, gênero e direitos da mulher, direitos e deveres da trabalhadora e oratória, expressão corporal e verbal.

- Estabelecer diálogos e parcerias com o mundo do trabalho para possibilitar o ingresso e a permanência das educandas nos seus empregos e empreendimentos.

Apesar de não ter sido observado a institucionalização da prática da viabilização e firmamento de parcerias – com procedimentos estabelecidos e estruturados para tanto - identificaram-se casos de parcerias com prefeituras, hotéis e pousadas para aproveitamento das alunas formadas pelo PMM.

#### **Objetivos de permanência e êxito:**

- Facilitar a permanência da população-alvo, minimizando as possibilidades de baixo rendimento e/ou desistência;

A facilitação da permanência foi identificada através de três ações realizadas pelo Programa, a primeira ação é o auxílio financeiro por meio de bolsa no valor de R\$ 14,00 por dia, a segunda é a possibilidade das alunas poderem levar seus filhos às aulas, e, por fim, a terceira é fornecimento de bolsas, cadernos e canetas personalizadas e fardamento, ação esta

que foi identificada como importante ação para a permanência das alunas, haja vista que muitas não se sentem a vontade em participar das aulas com suas roupas do dia-a-dia, que em geral são velhas, e também não possuem recursos financeiros para comprar bolsa, caderno e caneta para estudar.

- Propiciar um ambiente amigável e acolhedor que aumente as chances de desempenho e de êxito das alunas;
- Dar suporte, em forma de serviços e espaços, às mulheres alunas do Programa para que elas resgatem sua segurança e sintam confiança na equipe multidisciplinar e na instituição;

Os dois objetivos acima estão sendo atendidos por meio de ações extraclasse que propiciam um ambiente mais amigável entre as participantes, professores e equipe de apoio, como a comemoração de datas especiais, realização de viagens técnicas para conhecer hotéis, fábricas de tecidos, indústrias e comércios, conforme objeto de cada curso, auxílio nas dificuldades e nos problemas psicossociais vivenciados pelas alunas, dentre outras ações que fortalecem a segurança e a confiança na equipe multidisciplinar.

- Promover o aconselhamento das educandas, por meio de serviços de assistência e apoio;

Identificou-se que em cada localidade em que o PMM atua contrata-se um orientador acadêmico cuja uma de suas atribuições é a de aconselhar e acompanhar as educandas que estejam com dificuldades e/ou problemas psicossociais, além de proceder, quando necessário, o encaminhamento para a assistência social e serviços de saúde existentes nas instituições e/ou nos parceiros, tais como, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria de Assistência Social, bem como encaminhamento ao Ministério Público para apoio às questões relativas aos direitos humanos e direitos da mulher.

- Orientar as alunas para superação das dificuldades inerentes ao processo de inclusão e permanência na instituição e no mundo do trabalho;

Como dito anteriormente, o orientador acadêmico, que obrigatoriamente possui formação em pedagogia, atua na orientação das alunas para superação das dificuldades, por vezes envolvendo suas famílias neste processo de inclusão e permanência. Identificou-se, por exemplo, conversas dos orientadores com os maridos das alunas para que estes entendessem as vantagens que a participação no Programa poderia proporcionar à suas esposas e conseqüentemente à sua família, quebrando alguns preconceitos existentes nos maridos das alunas e possibilitando a permanência das mulheres nos cursos.

- Cuidar para que o ambiente e as pessoas acolham e respeitem as mulheres do Programa, aumentando assim sua autoestima;

Observou-se que uma das funções do orientador acadêmico é a de promover atividades de sensibilização e integração entre as alunas, a equipe local e os docentes. Identificou-se que tal função já se inicia na busca ativa das mulheres para participação nos cursos, por meio de processo de aproximação e diálogo com as comunidades a serem beneficiadas, além disso, observou-se no campo excelente interação entre as participantes e a equipe local nos ambientes dos cursos observados, bem como verificou-se ambiente acolhedor onde todas as alunas sentiam-se à vontade e com a autoestima elevada.

- Capacitar as educandas para a compreensão e o exercício da economia solidária, do empreendedorismo, do cooperativismo e do associativismo como oportunidades de geração de renda e de melhor desempenho no mundo produtivo;

Objetivo atendido por meio da aplicação do módulo central na matriz curricular de todos os cursos realizados pelo Programa (Quadro 4).

- Qualificar as educandas quanto à postura profissional requerida no mundo do trabalho;

Objetivo atendido por meio da aplicação do módulo central na matriz curricular de todos os cursos realizados pelo Programa (Quadro 4).

- Viabilizar e firmar parcerias com instituições públicas e privadas para possibilitar a inserção das egressas no mundo de trabalho;

Apesar de uma das atribuições do orientador acadêmico ser o estabelecimento de diálogos com o setor produtivo objetivando a inserção profissional das alunas no mercado de trabalho, não foi observada a institucionalização da prática da viabilização e firmamento de parcerias, entretanto identificaram-se casos de parcerias com prefeituras, hotéis e pousadas para aproveitamento das alunas formadas pelo PMM. Exemplo disso são as merendeiras do município de Cajueiro-AL, que foram contratadas pela prefeitura logo após a conclusão do curso, bem como as egressas do curso de cuidadora de idosos, realizado em Rio Largo-AL que foram contratadas por um abrigo na mesma cidade. Desta forma, entende-se que o objetivo encontra-se parcialmente atendido.

- Acompanhar e monitorar as educandas nos estágios e no desempenho profissional, de modo a agir sempre que necessário para preservar e melhorar sua posição no mundo do trabalho.

Observou-se o não atendimento deste objetivo, haja vista não existir, até o momento, nenhuma ferramenta formal de acompanhamento das alunas egressas. O que converge com o apurado por meio de auditoria da Controladoria Geral da União – CGU (BRASIL, 2016), realizada em 2016, a qual constatou que o Programa não dispõe de um acompanhamento sistemático e uniforme da situação dos alunos egressos, especialmente quanto à colocação no mercado de trabalho.

Conclui-se, quanto à eficácia, que dos quinze objetivos traçados pelo Programa, treze encontram-se plenamente atendidos, um encontra-se parcialmente atendido, enquanto outro se encontra sem atendimento, configurando o percentual de 87% (oitenta e sete por cento) de atendimento pleno aos objetivos.

Figura 5 – Resumo do atendimento aos objetivos



Fonte: Elaborado pelo autor

## 5.2 Quanto à efetividade:

Na avaliação da efetividade, também realizada tomando por base o modelo de avaliação *ex-post* somativa, buscou-se identificar o real impacto do Programa na vida das mulheres participantes.

Inicialmente, há de se destacar que no ano de 2016 foram realizados 28 cursos no PMM, os quais se encontram relacionados no quadro abaixo.

Quadro 5 – Cursos realizados

Nº	Cursos	Número de Alunas Matriculadas
1	Agente comunitário de saúde	32
2	Agente de alimentação escolar	239
3	Agente de combate às endemias	32
4	Agricultor orgânico	35
5	Artesã de biojoias	61
6	Artesã de pintura em tecido	274
7	Artesã em bordado à mão	172
8	Camareira em meios de hospedagem	66
9	Cartonageira a mão	98
10	Condutora de turismo em espaços culturais locais	35
11	Confeccionadora de bijuterias	101
12	Confeccionadora de bolsas em tecido	61
13	Confeccionadora de lingerie e moda praia	128
14	Confeiteira	202
15	Costureira industrial do vestuário	274
16	Cuidadora de idoso	104
17	Cuidadora infantil	70
18	Cumim	32
19	Higienista de serviços de saúde	28
20	Marisqueira	68
21	Masseira	137
22	Operadora de beneficiamento de pescado	31
23	Pintora de obras imobiliárias	69
24	Preparadora de doces e conservas	561
25	Produtora de derivados do leite	69
26	Recepcionista em serviços de saúde	31
27	Salgadeira	69
28	Tecelã	93
<b>TOTAL</b>		<b>3.172</b>

Fonte: Perfil situacional – Mulheres Mil (2016)

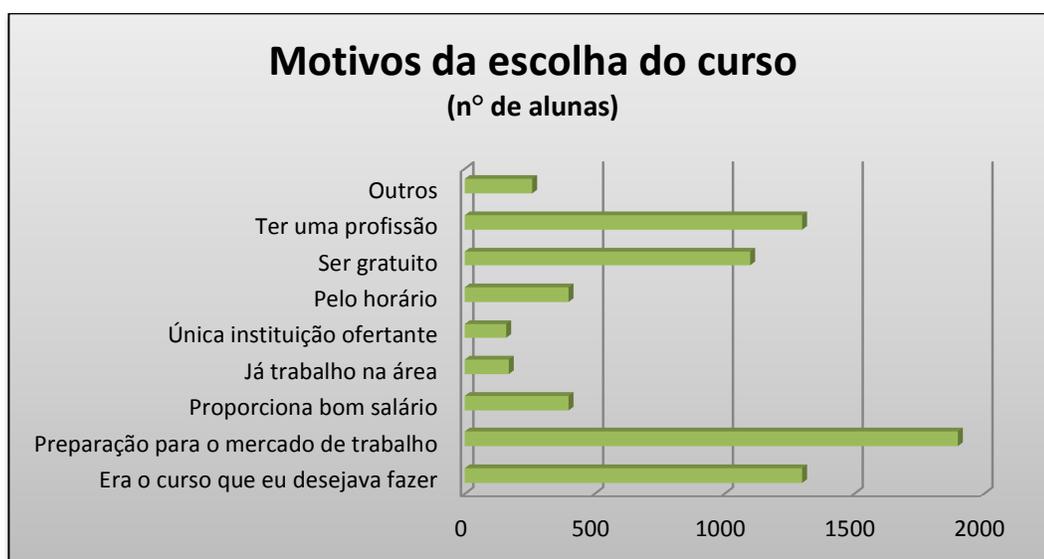
Para realizar as avaliações de efetividade do programa, e em virtude da grande quantidade de cursos ofertados, escolheram-se aleatoriamente três cursos para que se aplicassem os questionários com as alunas egressas (apêndice A). Os cursos escolhidos foram os de Salgadeira, Confecção de Lingerie e Costureira 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 Programa Mulheres Mil. Este perfil

situacional fora estruturado com base em outro questionário com 40 perguntas aplicado às alunas durante o módulo central dos cursos do calendário de 2016.

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.

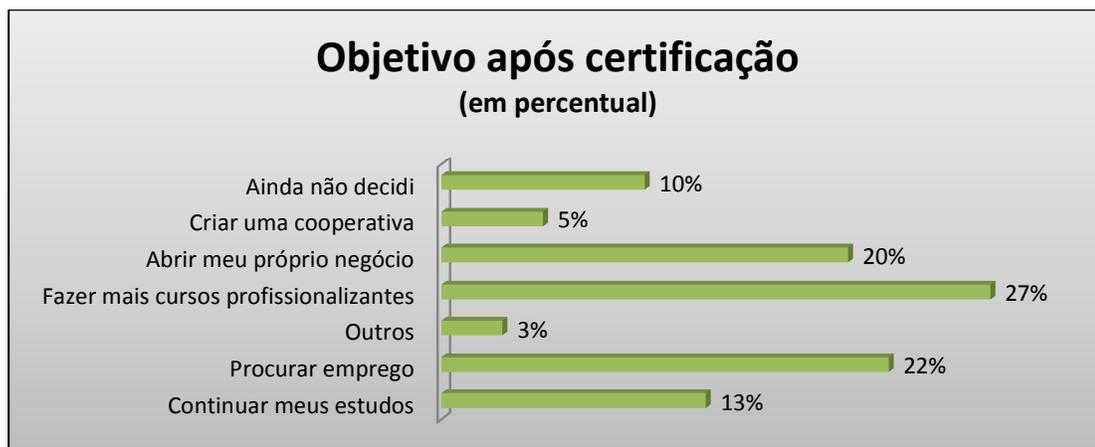
Gráfico 1 – Escolha das alunas



Fonte: Perfil situacional 2016 – adaptado pelo autor

Destaca-se no gráfico 1 que grande parte das alunas matriculadas busca no programa uma preparação para o mercado de trabalho e a obtenção de uma profissão, 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.

Gráfico 2 – Objetivo das alunas após a formação.



Fonte: Perfil situacional 2016 – adaptado pelo autor

O gráfico 2 reflete o que fora diagnosticado no gráfico 1, ou seja, as alunas objetivam, após conclusão do curso, procurar emprego e/ou montar seu próprio negócio, seja por meio de cooperativa, associação ou individualmente.

Já nos gráficos 3, 4 e 5, a seguir, verifica-se que 90% das alunas matriculadas no Programa Mulheres Mil 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.

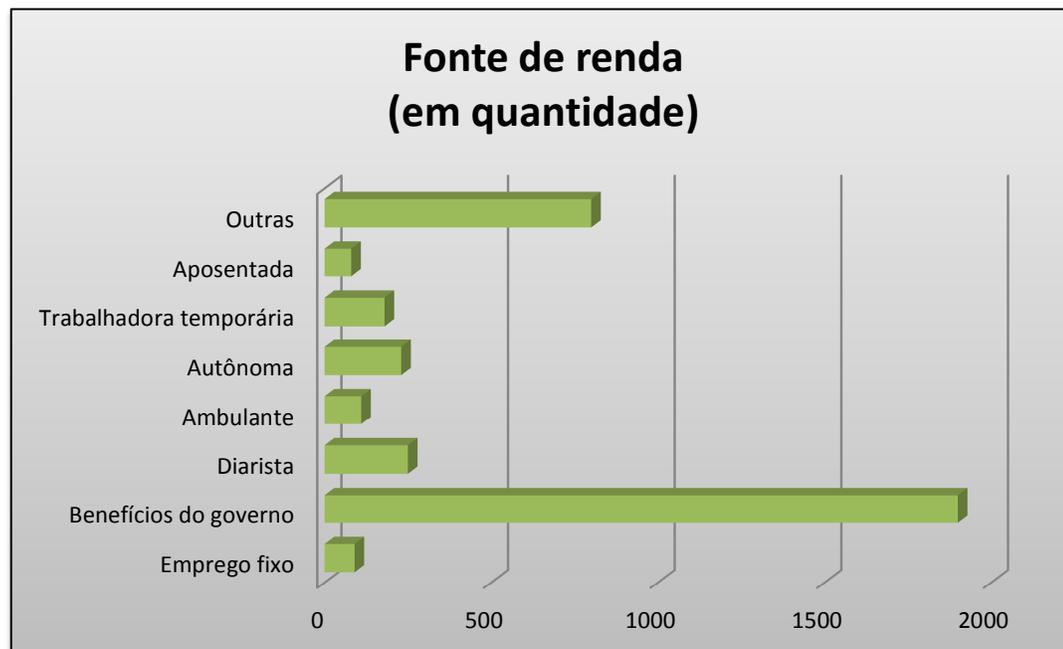
Portanto, o Programa tem um público de mulheres dependentes financeiramente, o que também converge com um dos princípios do Programa, que é a busca da promoção do crescimento humano dessas mulheres (oriundas de comunidades de baixo desenvolvimento humano), por meio da melhoria de suas condições de vida (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.

Gráfico 3 – Remuneração das alunas



Fonte: Perfil situacional 2016 – adaptado pelo autor

Gráfico 4 – Fonte de renda das alunas



Fonte: Perfil situacional 2016 – adaptado pelo autor

Gráfico 5 – Participação na renda familiar



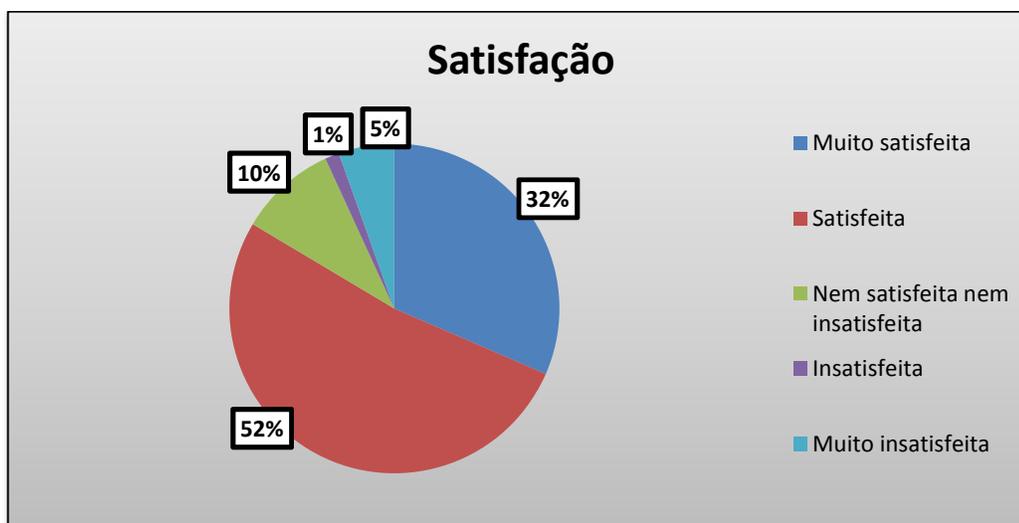
Fonte: Perfil situacional 2016 – adaptado pelo autor

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 (apêndice A), 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 6 – Índice de Satisfação



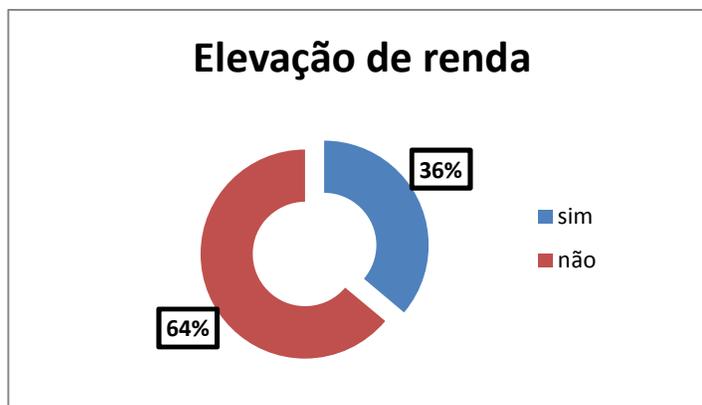
Fonte: Elaborado pelo autor

Comparando o perfil situacional das alunas no início dos cursos com os resultados dos questionários aplicados verifica-se, conforme gráficos 7 e 8, 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

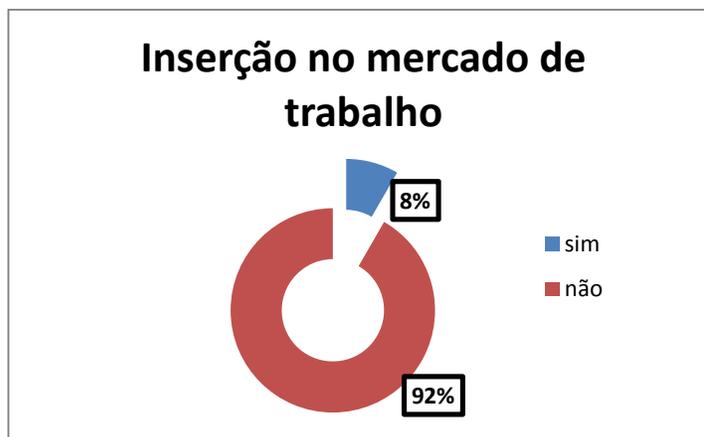
não aparecem como expectativas iniciais no momento do ingresso das mulheres nas turmas de aprendizagem, mas que causam impacto em suas vidas.

Gráfico 7 – Elevação da renda



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 8 – Ingresso no mercado de trabalho

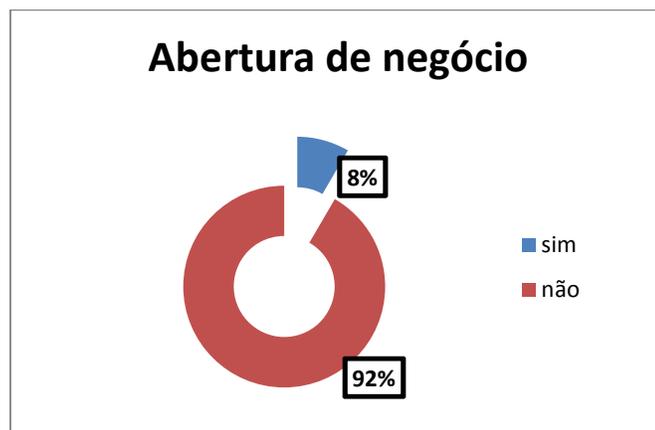


Fonte: Elaborado pelo autor

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 9 e 10. 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.

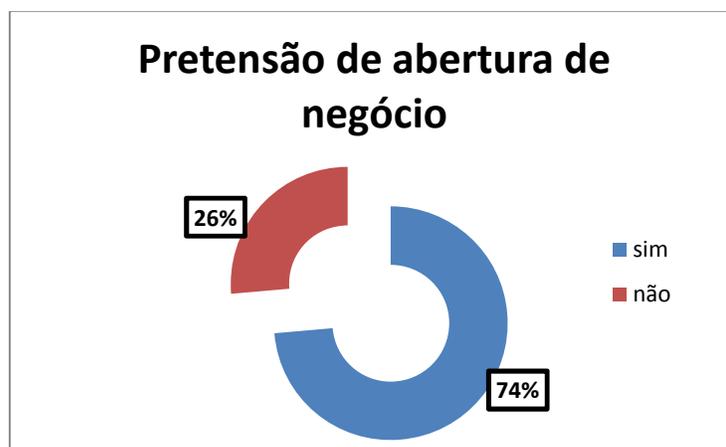
Para transpor esta barreira, sugere-se que seja inserida na matriz básica curricular disciplina com enfoque na obtenção de crédito junto aos bancos públicos, desta forma as egressas terão o conhecimento e a compreensão de como podem conseguir crédito para a compra de equipamentos destinados à produção e assim abrir seu próprio negócio.

Gráfico 9 – Abertura de negócio



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 10 – Pretensão de abertura de negócio



Fonte: Elaborado pelo autor

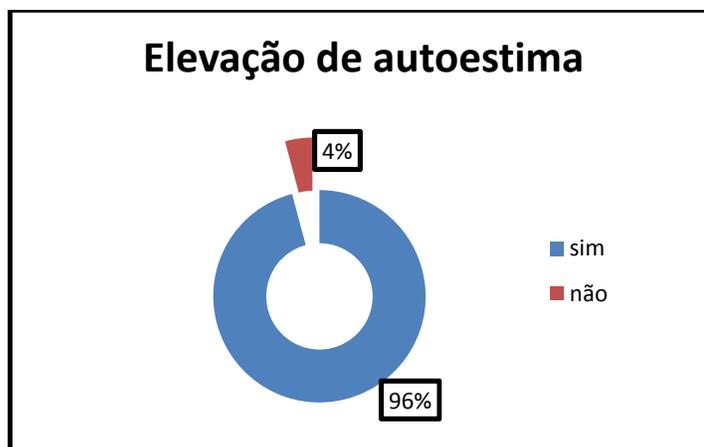
Os fatores mais impactantes apresentados nos resultados do questionário, além do índice de satisfação, referem-se à elevação da autoestima e ao conhecimento dos direitos relacionados à cidadania e às mulheres. 96% das participantes afirmaram ter sua autoestima elevada após a conclusão dos cursos, enquanto 99% afirmaram conhecer melhor os direitos das mulheres e de cidadania, conforme se percebe nos gráficos 11 e 12.

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.

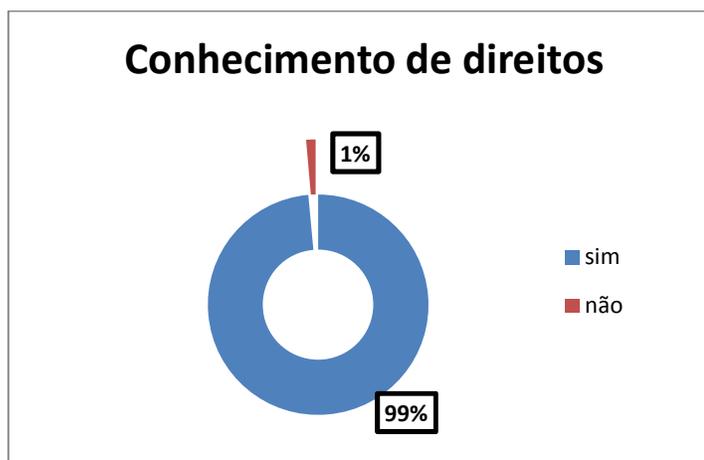
Destaca-se também, mesmo não sendo a intenção deste estudo, que se identificou por meio de conversas informais (pesquisa participante) com a equipe gestora do Programa Mulheres Mil em Alagoas, alguns casos de separação e divórcio das mulheres após as participações nos cursos. Como não era a intenção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

Gráfico 11 – Elevação de autoestima



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 12 – Conhecimento de direitos



Fonte: Elaborado pelo autor

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 e 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. Ou seja, 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.

Figura 6 – Resumo da avaliação de efetividade



Fonte: Elaborado pelo autor

### 5.3 Quanto à eficiência:

Por fim, na avaliação da eficiência, realizada tomando por base o modelo de avaliação *ex-post* formativa, procurou-se investigar o funcionamento do Programa, observação das etapas, mecanismos e processos a fim de identificar possíveis falhas nos processos e, sendo o caso, sugerir melhorias.

Para realizar a avaliação de eficiência do Programa Mulheres Mil em Alagoas, e levando-se em conta que a técnica de custo-benefício compara os benefícios e os custos de um projeto em termos monetários, recorreu-se à técnica de análise de custo-efetividade, a qual, de acordo com Kee (1994), também compara os benefícios e os custos do projeto, mas em unidades de resultado. Além da identificação do custo-efetividade, analisam-se também os processos do Programa com a finalidade de identificar falhas que prejudiquem a eficiência.

Comparam-se os resultados obtidos pelo Programa nos anos de 2014, 2015 e 2016, a fim de estabelecer a relação custo-efetividade por ano e identificar se a eficiência financeira vem evoluindo ao longo dos anos.

Tabela 2 – Custo efetividade

Ano	Valor orçado (R\$)	Valor executado (R\$)	Número de vagas	Nº de alunas concluintes	% de concluintes	Custo / Efetividade* (R\$)
2014	4.201.800,00	2.590.771,56	1.715	1.354	78,95%	1.577,81
2015			320	288	90%	
2016	7.005.600,00	6.006.441,86	3.317	2.600	78,38%	2.310,16

Fonte: Elaborado pelo autor com base em relatórios emitidos pelo SIAFI.

\* Custo por aluna concluinte

Cumprir destacar a impossibilidade de maior amplitude na análise, haja vista a descentralização de informações e de controle por parte do governo federal nos anos anteriores. Destaca-se também que as turmas dos anos de 2014 e 2015 foram formadas concomitantemente, prejudicando a separação do repasse financeiro e o consequente controle. Tais situações foram destacadas por servidora da Coordenação de Gestão do Orçamento da Reitoria do IFAL, por meio do processo administrativo nº 23041.046795/2017-78, que teve como objetivo obter dados de domínio público relativos ao Programa.

“Informo que somente a partir do ano de 2014, quando o Programa Mulheres Mil foi inserido no PRONATEC, é que foram pactuadas turmas através de Termos de Execução Descentralizados (TED) e seu controle efetuado através dos vários sistemas do governo federal, gerando informações concretas. Informo ainda que as pactuações de 2014 e 2015 foram executadas concomitantemente, devido a atrasos no repasse orçamentário, onde a execução se deu em paralelo [...]”

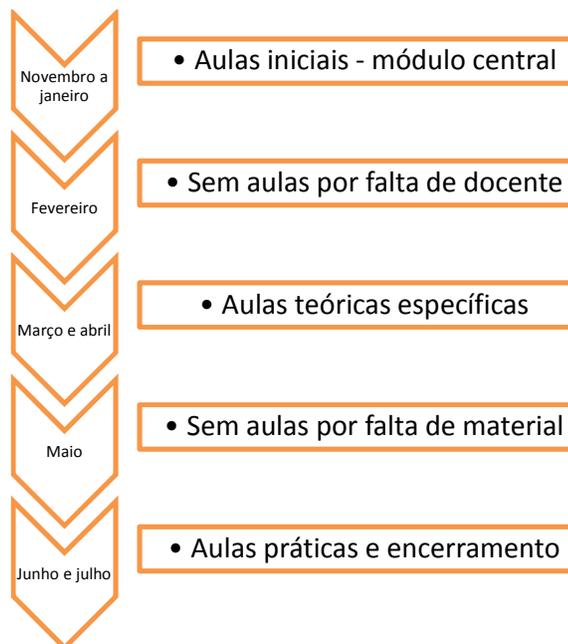
Observa-se que o custo-efetividade aumentou de R\$ 1.577,81 para R\$ 2.310,16, acompanhando o crescimento do número de vagas, que passou de 2.035 no biênio 2014 e 2015 para 3.317 vagas apenas no ano de 2016. Entretanto, em razão da pequena amplitude dos dados históricos, pelos motivos já listados, não se vê como prudente maiores conclusões, como afirmar que turmas menores trazem maior impacto social com o menor custo possível.

Analisou-se também a duração dos cursos, seleção de pessoal, aquisição de materiais e a variação no número de vagas ano a ano.

Identificou-se, quanto à duração, que em 2016 os cursos iniciaram-se no dia 31 de outubro de 2016 com as aulas relativas ao módulo central. Em fevereiro de 2017, quando estava previsto o início das aulas específicas, não houve aulas por falta de professor. Em março, após a contratação dos docentes, retomaram-se as aulas. Em maio, novamente não houve aulas, desta vez em virtude de falta de material para as aulas práticas. Retomaram-se as aulas em junho, após a finalização dos processos licitatórios, e encerraram-se os cursos em julho de 2017.

Quanto à seleção de docentes, verificou-se que em outubro/2016 lançou-se o edital nº 22/2016 e no início de novembro, com o resultado final, os professores já estavam aptos a serem convocados. Cumpre destacar que este primeiro edital tratou apenas da seleção de docentes para a execução do módulo central, ficando para outro momento a seleção de docentes para os módulos específicos de cada curso. Desta forma, as aulas relativas ao módulo central puderam ser ministradas no prazo correto.

Figura 7 – Calendário de realização dos cursos em 2016



Fonte: Elaborado pelo autor

Para a seleção de docentes para os módulos específicos, lançou-se o edital nº 07/2017 em março/2017, que teve seu resultado divulgado no mesmo mês. Sendo assim, com o fim das aulas relativas ao módulo central em janeiro/2018 e com a seleção de professores para os módulos específicos acontecendo apenas em março, em fevereiro as alunas ficaram sem aulas. Tal atraso na divulgação do edital de seleção decorreu de dificuldades operacionais, como a falta de pessoal na equipe administrativa e a consequente sobrecarga de trabalho na mesma, impedindo-a de realizar a seleção anteriormente.

Já quanto à falta de materiais, constatou-se que foram contratados temporariamente três bolsistas para executar os procedimentos licitatórios relativos às compras de materiais para as aulas práticas, entretanto, no terceiro mês de execução do Programa, dois deles se desligaram, restando apenas um para realizar todos os procedimentos burocráticos dos processos de compras. Além disso, identificaram-se atrasos por parte dos fornecedores quanto ao envio dos materiais, alguns em virtude da greve dos correios, outros em razão de falta de capacidade administrativa, incorrendo inclusive em penalizações aos fornecedores por parte da Administração Pública. Desta forma, restou prejudicado o andamento de todos os cursos do Programa em virtude da sobrecarga de trabalho em apenas um bolsista e do atraso na entrega dos materiais.

Constatou-se um índice de 28,5% de evasão (40 alunas evadidas), sendo o atraso na execução do calendário dos cursos o principal motivo para o abandono. Portanto, observa-se que as falhas nos processos de seleção e de compra de materiais elevou o índice de evasão, implicando em perda de eficiência e aumento do custo-efetividade.

Identificou-se, quanto à variação do número de vagas ofertadas, que a gestão regional do Programa não conhece antecipadamente o número de vagas que serão ofertadas. A gestão faz a solicitação de determinadas vagas ao Ministério da Educação e este retorna com o quantitativo que julgar conveniente a cada ano. Da mesma forma acontece quanto ao início dos cursos, após definido o orçamento e a quantidade de vagas, o MEC envia ofício definindo quando se devem iniciar as aulas. Em 2016, o ofício estabeleceu que as aulas deveriam ter início em outubro, entretanto o mesmo fora recebido pelo IFAL em setembro, o que dificultou o planejamento ideal para o início das turmas.

Observa-se, portanto, que grande parte das falhas operacionais que acarretam em perda de eficiência, origina-se na falta de tempo adequado para o planejamento, pois as decisões relativas ao orçamento, número de vagas, início dos cursos, dentre outras, são tomadas em instâncias superiores (Ministérios), com pouca interação com as instâncias inferiores (Institutos Federais) e são impostas às gestões dos Programas (PMM) para que as executem em determinado prazo. Ou seja, entende-se que tais procedimentos são altamente prejudiciais ao planejamento e conseqüentemente à eficiência, pois não se vislumbra planejar os cursos, selecionar pessoal e adquirir materiais no curto espaço de tempo compreendido entre a identificação do orçamento e do número de vagas até o efetivo início das aulas.

Planejar, segundo Orlickas (2010), significa prever e minimizar os inibidores de resultados e maximizar os facilitadores no processo de tomada de decisão, contrapondo-se à improvisação, que é ação ao acaso. Desta forma, argumenta-se que o estabelecimento de tempo adequado para a fase de planejamento é medida essencial para o aumento da eficiência do Programa Mulheres Mil.

Por fim, verificaram-se ao longo deste capítulo, que tratou do diagnóstico avaliativo, os níveis de eficiência, eficácia e efetividade do Programa Mulheres Mil em Alagoas. Mesmo apresentando bons níveis de eficácia e efetividade, identificaram-se algumas falhas a serem corrigidas para que se atinjam níveis de excelência nestes tocantes. Já no quesito eficiência, observou-se maior quantidade de processos a serem corrigidos. Desta forma, com as constatações anotadas, resta sugerir melhorias para correção dos processos que se encontram falhos.

#### **5.4 Proposta de melhoria do Programa Mulheres Mil**

Neste estudo, a investigação vai além de uma simples avaliação dos processos, impactos e resultados, pois se acredita que superando a constatação de problemas e acertos do Programa, apresentar uma proposta de melhoria é desafiador, e, sobretudo, de extrema relevância. Para Teles (2015), ao estudar um fenômeno, não basta apenas investigar a realidade, mas propor melhorias e inovação para que o objeto pesquisado sofra alterações e avance de maneira positiva.

Pensando numa perspectiva de contribuir para a melhoria do Programa Mulheres Mil, o presente estudo expõe um produto técnico, o qual significa uma asserção para prover avanços nos prismas da eficiência, eficácia e efetividade do Programa. Viabilizar somente cursos de qualificação para as mulheres em situação de vulnerabilidade nos municípios mais carentes de Alagoas não basta. Faz-se necessário abranger um contexto maior, por meio do conhecimento das reais necessidades, e mais, possibilitar o êxito efetivo dessas mulheres para atuarem no mundo do trabalho, vivenciando seus direitos de cidadãs.

Por certo, quando se constata baixos índices de inserção no mercado de trabalho, evasão por motivos de falta de docente, carência de materiais e equipamentos para aulas práticas, atraso no calendário e conseqüente retardo na finalização dos cursos; percebe-se que esses componentes precisam ser redimensionados.

A propósito, todos os pontos elencados acima se apresentam como entraves para uma melhor operacionalização do Programa. Nesse sentido, um repensar sobre o desenvolvimento do Programa é substancial para transpor as barreiras detectadas através desse estudo e assim elevar continuamente os impactos do Programa sobre as mulheres participantes.

Por entender que o desenvolvimento das políticas públicas precisa constantemente de acompanhamento e avaliação, sentiu-se a necessidade de apresentar uma proposta com o objetivo de melhorar a operacionalização e gestão do Programa Mulheres Mil. Sendo assim, além da avaliação e da proposta de um instrumento avaliativo, apresenta-se também como produto final desta pesquisa um plano de ação para suprir as carências identificadas nos tocantes da eficiência, eficácia e efetividade.

O plano de ação sugerido foi elaborado com base no 5W2H, que é uma ferramenta de gestão simples e eficaz e que auxilia na visualização das atividades que precisam ser desenvolvidas com o máximo de clareza possível. Ele funciona como um mapeamento destas atividades, onde ficará estabelecido o que será feito, quem fará o quê, em qual período de

tempo, em qual área da organização e todos os motivos pelos quais esta atividade deve ser feita, além de como será feita esta atividade e quanto custará tal processo.

Sendo assim, conforme apresentado nos resultados da avaliação realizada, identificaram-se questões a serem ajustadas no Programa para que este tenha melhores resultados. A seguir, detalham-se as ações a serem realizadas soluções para que se atinjam melhores índices de eficiência, eficácia e efetividade e em seguida apresenta-se o mapeamento das ações com base no 5W2H.

Na busca pela máxima eficácia e o consequente atendimento de 100% dos objetivos pretendidos pelo Programa, pensou-se em duas alternativas para atendimento aos objetivos ainda não alcançados pelo PMM, são elas:

**a) Mapear e viabilizar parcerias:**

Como não fora identificado nenhum processo institucionalizado para a viabilização de parcerias, sugere-se que anteriormente à implantação dos cursos, deve-se viabilizar parcerias junto às prefeituras e junto ao comércio local para aproveitamento das egressas, ou seja, quando da solicitação para oferta de cursos do PMM por parte dos municípios, exigir-se-á como pré-requisito para instalação do Programa na localidade o mapeamento dos locais onde as mulheres possam trabalhar após suas certificações. Nos moldes atuais, esta busca por parcerias fica a mercê do poder de articulação do orientador acadêmico, o qual é contratado temporariamente, deixando a gestão do Programa à margem deste processo.

Sendo assim, além de atender plenamente a um dos objetivos do Programa, acredita-se que tal medida auxilie na melhora dos índices de inserção no mercado de trabalho e consequentemente na efetividade do PMM.

**b) Criação de ferramenta para acompanhamento das egressas.**

Neste caso, propõe-se que seja criado um banco de currículos para inserir as mulheres interessadas em ingressar no mercado trabalho. Este banco de dados seria disponibilizado ao comércio local previamente mapeado e interessado, bem como às prefeituras, assim, acompanhar-se-ia a situação das egressas quanto ao ingresso no mercado de trabalho. Tal alternativa foi pensada de forma a também atender mais um objetivo do Programa que não vem sendo atendido e pretende facilitar o acompanhamento das egressas e o monitoramento de sua situação empregatícia.

Como observado nos resultados da pesquisa, a efetividade do Programa fica comprometida quanto à inserção no mercado de trabalho e quanto à abertura de negócios próprios pelo fato das egressas não possuírem recursos financeiros nem conhecimento suficiente para obtenção de crédito que possa viabilizar o negócio, sendo assim, para incrementar a efetividade do Programa, propõe-se a seguinte solução:

**a) Inserção de disciplina na matriz básica curricular.**

Aqui se propõe a introdução de disciplina com enfoque na obtenção de crédito junto aos bancos públicos para que as egressas tenham o conhecimento e compreendam como podem conseguir crédito para abrir seu próprio negócio, haja vista ter sido observado que algumas alunas não tinham recursos para a compra de equipamentos destinados à produção.

Buscando limar a eficiência do PMM em Alagoas, a qual se identificaram falhas, pensou-se nas seguintes alternativas:

**a) Início das aulas após resolução das questões administrativas**

Sugere-se que antes do início das aulas todos os insumos necessários já estejam com o processo de compra finalizado, bem como com os professores selecionados. Ou seja, selecionam-se os docentes, estes relacionarão os insumos e equipamentos necessários à realização das aulas práticas, a equipe sistêmica realiza os procedimentos necessários para sua aquisição, e só após esta etapa se iniciem as aulas. Para tanto, faz-se necessária maior interação junto às instâncias superiores, como o Ministério da Educação, de forma que seja dado maior prazo para a fase de planejamento dos cursos.

Sabe-se que os processos de compras e contratações no serviço público são altamente burocratizados e em grande parte nada céleres, por isso, não se vislumbra iniciar estes processos juntamente com o início das aulas, pois uma série de imprevistos pode acontecer, como a ausência de empresas interessadas no fornecimento dos insumos, recursos administrativos contra as decisões tomadas durante as licitações que podem atrasar sobremaneira as aquisições, dentre outros riscos. Desta forma, sugere-se que as aulas só se iniciem após resolvidas as questões administrativas, de forma a não comprometer o bom andamento das aulas.

**b) Implantação do mapa de riscos para as aquisições e seleção de pessoal**

Aqui se propõe a implantação nos processos licitatórios e de seleção de pessoal de um mapa de riscos, onde serão expostos todos os riscos inerentes a estes processos, quais as medidas preventivas a serem tomadas para não deixar que os riscos tornem-se realidade, bem como quais as medidas de contingência, as quais descreverão as ações que deverão ser tomadas após a ocorrência do risco identificado.

Tal medida busca fomentar a eficiência do programa na medida em que tenta evitar/minimizar a ocorrência de fatos que atrasem ou inviabilizem determinados cursos de acontecer da forma que foram planejados. Insere-se no anexo II modelo de mapa de riscos a ser utilizado.

**c) Avaliação anual**

Propõe-se também que sejam realizadas anualmente avaliações para medir a eficácia, eficiência e efetividade após a conclusão dos cursos, assim como fora feito por esta pesquisa. Desta forma, anualmente, se terá uma visão detalhada dos resultados do Programa, bem como identificar-se-á as falhas ocorridas para posterior correções.

Como produto deste trabalho, além do resultado da avaliação do Programa Mulheres Mil em Alagoas com os devidos ajustes a serem realizados por meio do plano de ação, apresenta-se também sugestão de modelo de avaliação anual a ser realizada pelos integrantes da equipe do PMM, o qual poderá identificar novos ajustes a serem feitos no Programa de forma que o mesmo possa estar constantemente buscando atuar com níveis máximos de eficiência, eficácia e efetividade. Desta forma, insere-se no Anexo I modelo da avaliação a ser realizada após a finalização dos cursos ofertados anualmente.

## PLANO DE AÇÃO

		5W					2H	
		<i>O quê? (What?)</i>	<i>Por quê? (Why?)</i>	<i>Onde? (Where?)</i>	<i>Quem? (Who?)</i>	<i>Quando? (When?)</i>	<i>Como? (How?)</i>	<i>Custo? (How much?)</i>
<b>Eficácia</b>	Mapear e viabilizar parcerias	Prática institucionalizada não pelo Programa	Em todas as localidades que se vislumbrarem cursos	Coordenação regional PMM	Antes da decisão de implantação do curso	Exigindo como pré-requisito para instalação do Programa na localidade o mapeamento dos locais onde as mulheres possam trabalhar após suas certificações	R\$ 0,00	
	Criação de ferramenta para acompanhamento das egressas	Atender um dos objetivos do Programa	Em todas as localidades que se vislumbrarem cursos	Coordenação regional PMM	Até o final dos cursos	Criando um banco de currículos para inserir as mulheres interessadas em ingressar no mercado trabalho	R\$ 0,00	
<b>Efetividade</b>	Inserção de disciplina na matriz básica curricular	Para auxiliar na abertura de negócios próprios	Matriz básica curricular	Coordenação regional PMM	Antes da próxima pactuação	Inserindo na matriz básica curricular disciplina que leve conhecimento de como obter crédito.	R\$ 0,00	
<b>Eficiência</b>	Início das aulas após resolução das questões administrativas	Diminuir os atrasos no calendário, evitar suspensão dos cursos e diminuir a evasão	Em todas as localidades que se vislumbrarem cursos	Coordenação regional PMM junto com Ministério da Educação	Antes da próxima pactuação	Articulando junto ao Ministério da Educação para que se tenha mais tempo para a fase de planejamento dos cursos.	R\$ 0,00	
	Implantação do mapa de riscos	Evitar e/ou minimizar os riscos dos processos de seleção de pessoal e aquisição de insumos	Em todos os processos administrativos	Coordenação regional PMM	Na fase de planejamento	Mapeamento de todos os riscos inerentes aos processos, de forma que se tenha um documento para consulta e a verificação de qual medida tomar na ocorrência de qualquer risco previamente identificado.	R\$ 0,00	
	Avaliação anual	Buscar a resolução de problemas e a melhoria contínua dos cursos implantados	Em todos os cursos realizados	Supervisores de cada localidade	Após o encerramento dos cursos	Aplicando o modelo de avaliação proposto no anexo I após o encerramento dos cursos	R\$ 0,00	

\*Não se prevê custos para as ações apontadas

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse na avaliação dos programas e das políticas públicas está relacionado à preocupação com a eficácia, a eficiência e 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 de elaborar uma avaliação do Programa Mulheres Mil 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 suas ações em busca de tais objetivos tem alcançado níveis satisfatórios quanto a eficiência, eficácia e efetividade.

Buscou-se identificar, dentre outras questões, 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, se os resultados atingidos são compatíveis com os resultados esperados, se o cronograma está sendo cumprido e se os recursos estão sendo alocados com eficiência.

Observou-se que, considerando as métricas de medidas utilizadas por este trabalho, o Programa tem atingido bons níveis no que tange à eficácia e níveis regulares quanto à efetividade, entretanto não consegue ser eficiente.

No quesito eficácia, que examinou o nível de atendimento aos objetivos do Programa, verificou-se que dos 15 objetivos, 01 encontra-se sem atendimento, 01 está sendo atendido parcialmente, enquanto que os demais se encontram plenamente atendidos.

Quanto à efetividade, 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 Programa Mulheres Mil. Entretanto, quando o assunto é abertura de negócios próprios, o índice 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.

No quesito eficiência, identificaram-se alguns procedimentos ineficientes como a seleção de docentes e a falta de tempo hábil para aquisição dos insumos necessários às aulas práticas. Parte da perda de eficiência deve-se a pouca interação entre Ministério da Educação e gestão local do Programa Mulheres Mil, o que acarreta em dificuldades de planejamento.

Intui-se que o Programa Mulheres Mil não consegue atingir o grau de uma política emancipatória, na medida em que, em geral, não geram 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.

De acordo com os resultados encontrados na avaliação do Programa, foram propostas sugestões de melhorias para elevação da eficácia, efetividade e eficiência do PMM em Alagoas, detalhados em um plano de ação. Foi proposto também um modelo de avaliação anual (anexo I), com base na avaliação realizada por este estudo, a fim de que se possa acompanhar o desempenho do Programa anualmente.

Esse modelo de avaliação será uma ferramenta para que a gestão do PMM tenha um retorno do desenvolvimento dos cursos, como também, um respaldo concreto para desenvolver e/ou redimensionar as ações voltadas para seu público. O questionário a ser utilizado para avaliação da efetividade foi confeccionado tomando como base os objetivos do Programa Mulheres Mil, ou seja, as perguntas, simples e diretas, buscam verificar se os impactos esperados na concepção do PMM estão se realizando, e a partir daí, definir estratégias para melhor estruturar os cursos.

Desta forma, o presente estudo atendeu aos objetivos específicos ao examinar a eficácia por meio da verificação do atendimento aos objetivos propostos pelo programa, ao identificar o impacto causado pelo programa na vida das mulheres participantes, ao identificar a relação custo-efetividade dos cursos ofertados pelo Programa e ao elaborar proposta de melhoria do Programa, atendendo também ao objetivo geral que era o de elaborar uma avaliação de política pública a partir do Programa Mulheres Mil em Alagoas.

Destaca-se ainda que por limitações técnicas, temporais e operacionais, não foi possível realizar a avaliação em todos os cursos do Programa Mulheres Mil pelos motivos expostos no item 4.2 do presente estudo, entretanto, recomenda-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, MARJUKKA; HELGASON, SIGURDUR. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

ALMEIDA, Bruna, Carvalho. Políticas de de esporte e lazer: A elaboração de um instrumento de avaliação. 2010. 139f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2010.

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

ARRETCHE, Marta. "Tendências no estudo sobre avaliação". In RICO, Elizabeth, Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate. São Paulo, Cortez Editora & IEE/PUC/SP, 1998, (p. 29-39).

ASSUNÇÃO, G. R. A (des) proteção social da juventude: Uma análise à luz da avaliação do projuvem urbano segundo seus usuários no município de João Pessoa/PB. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

BALTAZAR, E. N. Modelos de evaluación de politicas y programas sociales em Colômbia. Pap. Política, Bogotá, v. 13, n.2, p.449-471, julio - diciembre, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a03.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

BARBOSA FILHO, F. H.. A Crise Econômica de 2014/2017. Estudos Avançados, v. 31, p. 51, 2017.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70 LDA, 2010

BARROS, R. P.; LIMA, L.. Avaliação de Impacto de Programas Sociais: por que, para que e quando fazer?. In: Naercio Menezes Filho. (Org.). Avaliação Econômica de Projetos Sociais. 1ªed.São Paulo: Dinâmica, 2012, v. , p. 13-30.

BECHELAINE, Cinthia H. de O.; CKAGNAZAROFF, Ivan 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, v. 17, n. 2, p. 78-93, 2014.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2001. 96 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 75).

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

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 253, sábado, 30 de dezembro de 2008. Seção 1, p. 1.

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

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

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.015, de 21 de julho de 2011, do Ministério da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 140, sexta-feira, 22 de julho de 2011. Seção 1, p. 38.

\_\_\_\_\_. Programa Mulheres Mil. 2017a. Disponível em:  
<<http://portal.mec.gov.br/programa-mulheres-mil>>. Acesso em: 05 abr. 2017.

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

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Avaliação para melhoria da qualidade da Estratégia Saúde da Família. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005.

CASTRO, J. A. ; OLIVEIRA, M.G. . Avaliação de Políticas Públicas. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS - UMA ABORDAGEM CONCEITUAL. Interfaces de Saberes (João Pessoa), v. 6, p. 1-13, 2006.

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

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. Metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, Administrative Science Quarterly 17: 1-25. 1972.

COHEN, J. e ROGERS, J. Associations and democracy. Verso. London/New York, 1993.

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.

COTTA, T. C. (1998). Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Setor Público*, 49(2), 103-124.

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

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984

FARIAS, C. T.. Eficácia, Eficiência e Efetividade do Programa Bolsa Família no Município de Cruz do Espírito Santo/PB. *CAOS. Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, v. 15, p. 46-65, 2010.

FERNANDES, F. M. B.; RIBEIRO, J. M.; MOREIRA, M. R. Reflexões sobre avaliação de políticas de saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 27, n. 9, p. 1667-1677, 2011.

FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. "Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica", in: *Textos IDESP*, no. 15, 1986.

FRACOLLI, L. A. et al. Instrumentos de avaliação da Atenção Primária à saúde: revisão de literatura e metassíntese. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 19, n. 12, p. 4851-4860, 2014.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000.

GALINDO, E. P. et al. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS REGIONAIS DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO. In: Guilherme Mendes Resende. (Org.). *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, v. 1, p. 1-240.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HENRY, Gary T. How modern democracies are shaping evaluation and the emerging challenges for evaluation. *American Journal of Evaluation*, v. 22, n. 3, p. 419-429, Sept. 2001.

HOFLING, E. M. de. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº55, novembro/2001.

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

KEE, James Edwin. Benefit-cost analysis in program evaluation. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 456-488.

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.

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

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16: 677-715. 1964.

LUBAMBO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria Lia C. de. Avaliação de programas sociais: virtualidades técnicas e virtualidades democráticas. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. Trabalho para discussão, n. 158.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MARINHO, A., & FAÇANHA, L. O. (2001). Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. IPEA.

MELLO, Carlos (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) – FGV, Rio de Janeiro, 2008.

ORLICKAS, Elizen da. Modelos de gestão: das teorias da administração à gestão estratégica. São Paulo: IBPEX, 2010.

PAULA, Luis Antonio. Marco teórico sobre avaliação e monitoramento. S.l., CLAD, 2001.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de, *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*, 2ª 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.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Leticia M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

RIBEIRO, M. M. Assistencialismo nas políticas públicas no Brasil nos anos 90. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de administração da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9508/1/1111ww.pdf> >. Acesso em: 25 de abr. 2018.

RIBEIRO, D. dos R. O processo de gestão de políticas públicas na perspectiva de ruptura social no município de Alterosa – experiência política gestão 1992-2005. Tese (Doutorado em Políticas Públicas), Universidade Estadual Paulista. Franca, 2011. Disponível em: < <http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/ServicoSocial/Dimas.pdf> >. Acesso em: 26 de abr. 2018.

RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998.

RODRIGUES, Lea Carvalho. 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.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em: <[http://www.igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_04.pdf](http://www.igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf)>. Acesso em 20 abr. 2017.

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.

SANTOS, T. M. M. G. et al. Tendências da produção científica sobre avaliação em saúde no Brasil. Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste - Rev Rene, v. 11, n. 3, 2010.

SICSÚ, J. e CASTELAR, A. (Orgs) Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento. IPEA, Brasília 2009.

SILVA, Maria Ozanira S. Avaliação de políticas públicas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M.O.S. (org) Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo, Ed. Veras, 2001.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TELES, Fabiene Brito Mendes. Programa Mulheres Mil: Um olhar sobre a inserção da egressas no mundo do trabalho. 2015. 142f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília - DF.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van . Avaliação de Políticas Públicas: Uma Revisão Teórica de um Campo em Construção. Revista de Administração Pública (Impresso), v. 42, p. 529-550, 2008.

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

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final. Campinas, 1999. 133 p.

VALARELLI, L. L. (1999). Indicadores de resultados de projetos sociais. Apoio à Gestão. Rio de Janeiro; site da RITS.

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

**APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO COM AMOSTRA DAS MULHERES  
EGRESSAS DO PROGRAMA MULHERES MIL**

**1) Qual curso concluiu?**

- Salgadeira
- Confecção de Lingerie
- Costureira Industrial

**2) Sentiu-se satisfeita com o curso?**

- Muito satisfeita
- Satisfeita
- Nem satisfeita, nem insatisfeita
- Insatisfeita
- Muito insatisfeita

**3) Sente que sua autoestima aumentou?**

- Sim
- Não

**4) Conhece melhor seus direitos de cidadã e principalmente o direito das mulheres?**

- Sim
- Não

**5) Sua renda aumentou?**

- Sim
- Não

**6) Conseguiu entrar no mercado de trabalho?**

- Sim
- Não

**7) Abriu algum negócio próprio?**

- Sim
- Não

**8) O negócio é formal (empresa, associação, cooperativa...) ou informal (trabalha por conta própria, sem abrir firma)?**

- Formal
- Informal

(Responder apenas se a resposta da questão 7 tiver sido “sim”)

## ANEXO I

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**  
**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA**  
**INSTITUTO FEDERAL DE ALAGOAS – IFAL**  
**PROGRAMA MULHERES MIL**

**AVALIAÇÃO ANUAL DO PROGRAMA MULHERES MIL**

Considerando que investir em um programa social sempre parte do pressuposto de que a intervenção terá um impacto positivo sobre um conjunto de resultados de interesse coletivo ou individual e que, em última instância, deve trazer benefícios para ao menos uma parcela da sociedade. O presente documento visa avaliar o Programa Mulheres Mil sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade objetivando verificar se o Programa está alcançando os objetivos e impactos esperados. Além de verificar os gargalos que impedem que o Programa seja executado de forma mais eficiente e conseqüentemente sugerir maneiras de torna-lo mais eficiente, eficaz e efetivo.

**1. Dados da Avaliação:**

<b>Objetivo Geral</b>	Avaliar o Programa Mulheres Mil sob a ótica da eficiência, eficácia e efetividade.
<b>Objetivo Específicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Examinar a eficácia por meio da verificação do atendimento aos objetivos propostos pelo programa;</li> <li>-Identificar o impacto causado pelo programa na vida das mulheres participantes;</li> <li>-Identificar a relação custo-efetividade dos cursos ofertados pelo Programa;</li> <li>-Identificar os gargalos operacionais;</li> <li>-Sugerir ajustes para as próximas pactuações.</li> </ul>
<b>Metodologia</b>	<p>1ª etapa – Eficácia Confrontar os objetivos propostos com os objetivos alcançados.</p> <p>2ª etapa – Eficiência Analisar processos administrativos, prazos estabelecidos, prazos cumpridos, custos orçados, custos executados.</p> <p>3ª etapa – Efetividade Aplicação de questionário com as alunas egressas, utilizando como base as perguntas estabelecidas no apêndice deste trabalho.</p> <p>4ª etapa – Ajustes Com base nos resultados das etapas anteriores, propor ajustes a serem realizados para as próximas pactuações.</p>

**2. Diagnóstico:**

**EFICÁCIA (Verificação do cumprimento dos objetivos, a forma como estão sendo alcançados ou o porquê de não estarem sendo alcançados)**

Objetivo 1: xxxxxxxx

Alcançado: ( )Sim ( )Não

Se sim, como?

Se não, por que?

Objetivo 2: xxxxxxxx

Alcançado: ( )Sim ( )Não

Se sim, como?

Se não, por que?

Objetivo 3: xxxxxxxx

Alcançado: ( )Sim ( )Não

Se sim, como?

Se não, por que?

Objetivo 4: xxxxxxxx

Alcançado: ( )Sim ( )Não

Se sim, como?

Se não, por que?

#### **EFICIÊNCIA**

Valor orçado:

Valor executado:

Total de vagas:

Alunas formadas:

Custo/Efetividade: (Relação entre valor executado x alunas formadas - R\$/aluno formada)

Comparação com anos anteriores: (Com o índice acima, fazer comparação com os anos anteriores)

Compra de materiais:

-Dificuldades impostas:

-Soluções apresentadas:

Contratação de pessoal:

-Dificuldades impostas:

-Soluções apresentadas:

Prazos estabelecidos x Prazos cumpridos:

#### **EFETIVIDADE (dados obtidos por meio de aplicação de questionários)**

Índice de satisfação: (percentual de satisfação dos cursos)

Elevação da autoestima: (percentual de alunas que conseguiram elevar sua autoestima)

Conhecimento de direitos: (percentual de alunas que relataram ter mais conhecimento de direitos)

Inserção no mercado de trabalho: (percentual de alunas que conseguiram se inserir no mercado de trabalho)

Incremento de renda: (percentual de alunas que conseguiram elevar sua renda)

#### **4. Ajustes a realizar para a próxima pactuação:**

(Após obtidos os resultados da avaliação, relatar as medidas necessárias para o melhoramento da execução do Programa)

#### **5. Considerações Gerais:**

(Demais observações e considerações que julgue-se importante e que não esteja contemplado nos itens anteriores deste documento)

#### **6. Equipe de Avaliação:**

São responsáveis pela elaboração do presente documento que materializa a avaliação do Programa Mulheres Mil no ano de \_\_\_\_\_ os seguintes colaboradores:

Nome CPF:	Nome CPF:	Nome CPF:

**Local e data:** \_\_\_\_\_, xx de xxxxxxxxxx de 2018.

## ANEXO II

## MAPA DE RISCOS

### 1. Dados do Processo:

<b>Objeto:</b>	
<b>Nº do Processo:</b>	

### 2. Riscos:

<b>Risco 01:</b>	(Identificar o risco que pode ocorrer)		
<b>Probabilidade:</b>	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
<b>Impacto:</b>	<input type="checkbox"/> Baixo	<input type="checkbox"/> Médio	<input type="checkbox"/> Alto
<b>Dano(s):</b> <span style="color: red;">(Descrever os danos que a ocorrência do risco identificado causará)</span>			
<b>Ação(ões) Preventiva(s):</b> <span style="color: red;">(Descrever as ações que deverão ser tomadas para evitar/minimizar a ocorrência do risco identificado)</span>			<b>Responsável:</b>
<b>Ação(ões) de Contingência:</b> <span style="color: red;">(Descrever as ações que deverão ser tomadas após a ocorrência do risco identificado)</span>			<b>Responsável:</b>
<b>Risco 02:</b>	(Identificar o risco que pode ocorrer)		
<b>Probabilidade:</b>	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
<b>Impacto:</b>	<input type="checkbox"/> Baixo	<input type="checkbox"/> Médio	<input type="checkbox"/> Alto
<b>Dano(s):</b> <span style="color: red;">(Descrever os danos que a ocorrência do risco identificado causará)</span>			
<b>Ação(ões) Preventiva(s):</b> <span style="color: red;">(Descrever as ações que deverão ser tomadas para evitar/minimizar a ocorrência do risco identificado)</span>			<b>Responsável:</b>
<b>Ação(ões) de Contingência:</b> <span style="color: red;">(Descrever as ações que deverão ser tomadas após a ocorrência do risco identificado)</span>			<b>Responsável:</b>
<b>Risco 03:</b>	(Identificar o risco que pode ocorrer)		
<b>Probabilidade:</b>	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média	<input type="checkbox"/> Alta
<b>Impacto:</b>	<input type="checkbox"/> Baixo	<input type="checkbox"/> Médio	<input type="checkbox"/> Alto
<b>Dano(s):</b> <span style="color: red;">(Descrever os danos que a ocorrência do risco identificado causará)</span>			
<b>Ação(ões) Preventiva(s):</b> <span style="color: red;">(Descrever as ações que deverão ser tomadas para evitar/minimizar a ocorrência do risco identificado)</span>			<b>Responsável:</b>
<b>Ação(ões) de Contingência:</b> <span style="color: red;">(Descrever as ações que deverão ser tomadas após a ocorrência do risco identificado)</span>			<b>Responsável:</b>

## ANEXO III



Ministério da Educação  
Secretaria de educação média e tecnológica  
Instituto Federal de Alagoas

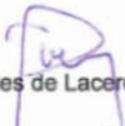
**AUTORIZAÇÃO**

Eu, Carlos Guedes de Lacerda, Reitor substituto em exercício, responsável pelo Instituto Federal de Alagoas - IFAL, autorizo a realização do estudo "AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MULHERES MIL EM ALAGOAS SOB A ÓTICA DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE", a ser conduzido pelo pesquisador Daniel Cabral de Almeida. Fui informado pelo responsável do estudo sobre as características e objetivos da pesquisa, bem como das atividades que serão realizadas na instituição ao qual represento.

Declaro ainda ter lido e concordado com o parecer ético emitido pelo CEP da instituição proponente, conhecer e cumprir as Resoluções Éticas Brasileiras, em especial a Resolução CNS 466/12.

**CNPJ 10.825.373/0001-55**  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO,  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE ALAGOAS  
SECRETARIA DO GABINETE  
Rua Odilon Vasconcelos, 103  
Jatiúca - CEP: 57035-350  
Maceió-AL

Maceió, 17 de janeiro de 2018.

  
Carlos Guedes de Lacerda

**Reitor substituto em exercício/IFAL**

Carlos Guedes de Lacerda  
Reitor Substituto em Exercício  
IFAL