

# Avaliação do Programa de Incentivo à Autonomia Econômica e Empreendedorismo das Mulheres Baianas

EVALUATION OF THE INCENTIVE PROGRAM FOR ECONOMIC AUTONOMY AND ENTREPRENEURSHIP OF WOMEN OF BAHIA

**Walter de Oliveira Pinto Júnior<sup>1</sup>**

## RESUMO

O presente artigo é o resultado da avaliação do Programa de incentivo à Autonomia Econômica e Empreendedorismo das Mulheres Baianas (Sepromi/Ba), implementado pela A Secretaria de Promoção da Igualdade Racial – SEPROMI, do Governo do Estado da Bahia. O programa é uma política pública de gênero que objetiva promover a autonomia econômica das mulheres por meio das atividades produtivas do artesanato, através da apropriação da cultura do empreendedorismo e da valorização da cultura local. A avaliação tem como objetivo apontar os resultados e as aprendizagens decorrentes do Programa, enquanto instrumento de políticas públicas, discutindo sua pertinência, coerência e cobertura, compreender as mudanças significativas em termos de aprendizagem o programa promoveu em seu público-alvo e na organização que o promoveu. Como metodologia de avaliação foram utilizadas análise bibliográfica, análise de arquivo, entrevista e observação in loco, com base num quadro de valores que norteiam os critérios avaliativos, entendendo todo conjunto complexo de aspectos subjetivos envolvidos no processo. Concluiu-se que os problemas relativos ao desenho do programa acabaram influenciando preponderantemente no não alcance dos seus objetivos iniciais, mesmo quando estes foram revistos, considerando o papel de aprendizagem organizacional imprimido por esta avaliação.

Palavras-Chave: Avaliação; Aprendizagem Organizacional; Políticas Públicas de Gênero.

## ABSTRACT

This article is the result of evaluating the program to the inventive Economic Autonomy and Entrepreneurship Women Baianas, implemented by the Promotion of Racial Equality Bahia State Government Department. The program is a public policy genre that aims to promote economic empowerment of women through handicraft production activities,

1. Aluno Especial no Mestrado em Saúde Coletiva (ISC), graduado em Gestão Pública e Social pelo programa do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), atua como Assessor de Gabinete da Superintendência de Políticas para as Mulheres de Salvador. Email: wpintojr@gmail.com;

through the appropriation of the culture of entrepreneurship and the appreciation of local culture. The evaluation aims to point out the findings and learning resulting from the Programme as an instrument of public policy, discussing its relevance, consistency and coverage, understand the significant changes in terms of learning promoted the program on your target audience and the organization that promoted. The methodology of evaluation were used literature review, file analysis, interviews and on-site observation, based on a framework of values that guide the assessment criteria, understanding the whole complex set of subjective aspects involved in the process. The article concluded that problems relating to the design of the program is not just affecting predominantly in achieving their initial goals, even when these are reviewed in considering the role of organizational learning impressed by this evaluation.

Keywords: Evaluation, Chilean housing and urban policy, Compared housing policies

## INTRODUÇÃO

Este artigo tecnológico é fruto de um percurso de avaliação externa à Secretaria de Promoção à Igualdade – SEPROMI/BA, que teve como objeto de estudo o Programa Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres Baianas, política pública implementada em 2009, com objetivo de impulsionar a autonomia econômica e financeira das mulheres artesãs, de comunidades tradicionais do estado da Bahia, por meio da capacitação e aperfeiçoamento profissional, direcionada para a produção artesanal, na perspectiva da igualdade de gênero, raça/cor, da economia solidária, da sustentabilidade ambiental e da valorização do trabalho feminino e das culturas locais, estimulando o acesso ao mercado e favorecendo a permanência destas mulheres, sobretudo das regiões do Recôncavo e Baixo-Sul.

As relações de gênero versus trabalho são um grande objeto de estudo e intervenção, pois nas últimas décadas a mulher tem se inserido no mercado de trabalho aliado ao crescimento educacional, redução do número de filhos por mulher e um processo de emancipação ao assumir novos papéis sociais, mas ainda assim, o rastro das desigualdades perdura.

O Programa surgiu para atender à grande lacuna social da empregabilidade e equidade de gênero no plano do trabalho e, sendo este um problema de pública relevância, as análises quanto ao desenho de projeto, gestão e resultados trazem às instituições envolvidas uma aprendizagem, e para o público em geral representa accountability. O grupo de atores que de forma conjunta implementaram o Programa foram: SEPROMI, SPM, SEBRAE, Prefeituras Municipais (dos municípios envolvidos dos Territórios de identidade destacados), organismos de atenção às mulheres nos municípios e por fim, as artesãs.

O SEBAE, organização responsável pela capacitação profissional das artesãs nos módulos ligados à temática do empreendedorismo, junto à SEPROMI formam o bloco articulador com as prefeituras e os organismos municipais de atenção à mulher e assistência social, responsável também pela mobilização social das artesãs envolvidas no Programa.

O desenho do Programa buscou para atender três territórios de identidade: Baixo Sul, Recôncavo e Região Metropolitana de Salvador - RMS. A escolha destes territórios, realizada pela SEPROMI, visava atender de forma ampliada regiões estratégicas do estado. Já a precipitada escolha dos municípios, dentro destes territórios, segundo informações da própria SEPROMI, não atendeu perfeitamente ao Programa, uma vez que a distância entre os mesmos foi apontada pela instituição como um fator de dificuldade ou impedimento tanto para o acesso quanto para a permanência das artesãs nas oficinas realizadas em municípios-pólo dos territórios de identidade. A mobilização e articulação entre as artesãs num circuito não fronteiriço também foi prejudicada bem como

a exposição dos artesanatos nas feiras que atendessem aos calendários festivos dos municípios.

Com recursos alocados na ordem de R\$ 100 mil, sendo destes R\$ 90 mil provenientes de emenda parlamentar e R\$ 10 mil de contrapartida do Governo do Estado da Bahia, a abrangência do Programa encontrou dificuldades de implementação em virtude do alto custo de viabilização do mesmo, mal estimados na fase de planejamento.

Esta avaliação assumiu como ponto de partida a compreensão do Programa como um instrumento de políticas públicas, buscando, portanto, extrapolar os limites avaliativos para além dos objetivos e metas que o próprio programa desenhou, pois também foi levado em consideração as questões relativas à pertinência da demanda, o potencial de transformação social do programa, dentre outras.

A segunda etapa do trabalho, focalizado sobre o segundo ator, neste caso implementador do Programa, o SEBRAE. Buscou-se perceber como se deram as relações SEPROMI-SEBRAE, SEPROMI-Artesã e SEBRAE-Artesã, além de buscar a compreensão de todo o processo a partir dos módulos de capacitação profissional, fazendo conjecturas quanto a real capacidade de viabilizar o empreendedorismo e a autonomia das mulheres, integralmente ou parcialmente.

A referida avaliação foi apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação Tecnológica em Gestão Pública e Gestão Social do programa do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), sob orientação da Dr.<sup>a</sup> Rosana de Freitas Boullosa, com objetivo de reflexão teórico-prática para além dos muros da academia, que neste caso específico considera a necessidade de políticas públicas para as mulheres transversais em todas as políticas públicas e sociais como estratégia de transformação social e a garantia de um Estado igualitário e justo.

## REFERENCIAL TEÓRICO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

A partir do conceito adotado nesta avaliação para políticas públicas (policy), que pode ser compreendido de muitas maneiras, sendo uma delas como ação pública complexa e multiatorial voltada à resolução de um problema considerado de pública relevância, que envolve degradação e consumo de bens públicos (Boullosa, 2006), o Programa será tratado como uma política pública de reparação e equidade de gênero, sobretudo no âmbito do trabalho e renda.

Sendo assim, aqui o leitor encontrará os resultados da avaliação do Programa a partir da policy analysis, ou seja, esta não deverá ser compreendida apenas como um instrumento desconexo ou neutro, servindo assim como meio de aprendizagem organizacional para todos atores nele envolvidos, utilizando o

conceito de Chris Argyris e Donald Schon que tratam como uma relação dialógica entre a aprendizagem individual (relativa aos atores organizacionais) e a aprendizagem organizacional (relativa à organização). Segundo eles, a aprendizagem dos atores organizacionais que interagem é essencial para a aprendizagem organizacional, a qual, por sua vez, retroalimenta o processo de aprendizagem individual.

Esta avaliação alinhou-se à abordagem construtivista, que pressupõe que a realidade observada e avaliada também é construída pelo observador. Portanto, esta abordagem assumiu a subjetividade do olhar do avaliador como um dos aspectos constituidores do próprio objeto de pesquisa. A abordagem construtivista, naturalmente, perpassa pela escolha da metodologia, planejamento e instrumentos desta avaliação.

Com esta consideração, pretendeu-se com discussão dos resultados desta avaliação, compreender o Programa em suas dimensões de política pública de gênero e todas suas especificidades, enquanto instrumento de transformação social e enquanto ferramenta estratégica na gestão da política para as mulheres.

Dentre os diversos modelos de metodologias-chave para avaliação, há algumas em que o desenho favorece não somente a obtenção do resultado sobre o ângulo pretendido, mas como aderência ao modelo do programa social, e, se assim pode-se delimitar, as metodologias-chave utilizadas para a compreensão ambivalente do Programa Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres Baianas da SEPRMI, são: avaliação por objetivos e avaliação participativa.

Da primeira depreende-se que o Programa foi avaliado segundo seus objetivos e metas, que tem como principal referência teórica Ralph Tyler (1950). A partir desta metodologia, empiricamente foram avaliados: (1) os atores envolvidos no Programa e suas relações de comprometimento com os objetivos e metas do Programa; (2) a pertinência dos objetivos e metas face aos dados secundários (análise bibliográfica) e primários (entrevistas).

A avaliação participativa foi realizada em contato direto com os atores envolvidos no Programa (implementadores e público-alvo) através das entrevistas das quais foi possível perceber as nuances, numa visão plural.

A avaliação então foi dividida em dois momentos, o primeiro deles com análises documentais do projeto básico submetido à Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM/PR e projeto específico detalhado utilizado pela própria instituição para acompanhamento e balizamento de ações. A análise documental também percorreu relatórios, demonstrativos financeiros, planilhas de custos e planos de trabalho. É importante destacar que nesta etapa objetivou-se a compreensão dos valores da organização frente ao problema da equidade de gênero no trabalho dentre outros aspectos da desigualdade entre homens e mulheres, o potencial empreendedor da mulher com vistas à autonomia socioeconômica, as potencialidades e fragilidades do

Programa face ao desenho e gestão do mesmo, e também correlações entre os objetivos e resultados esperados diante a contextualização de vulnerabilidade social feminina.

Cabia então como parte complementar a avaliação, um olhar sobre o público alvo do Programa: as mulheres artesãs dos territórios de identidade do Baixo Sul, Recôncavo e Região Metropolitana de Salvador. A delimitação territorial da pesquisa focalizou as 23 artesãs da Região Metropolitana de Salvador de um total de 89 mulheres, com uma amostra de 11 artesãs entrevistadas utilizando a prerrogativa da generalização de pesquisa.

Para a realização desta avaliação foi necessário destacar seus pressupostos, trazendo o conceito de avaliação como um processo cheio de subjetividades, embora seja uma atividade objetiva, onde o olhar do avaliador leva consigo para o campo da pesquisa não somente a crítica de embasamento teórico mas também seu conjunto de valores que inevitavelmente interferirão no resultado do ponto de vista do foco que foi dado, implicando por vezes em resultados tendenciosos, ainda que se busque incessantemente por uma ação imparcial.

#### SÍNTESE AVALIATIVA

O empreendedorismo é adotado como um dos mecanismos de reversão da vulnerabilidade social feminina diante as relações desiguais no trabalho, ainda que não somente este seja capaz de possibilitar a autonomia e uma mudança de cenário de sub-empregabilidade e outras desigualdades socioeconômicas das mulheres baianas, o que pôde ser percebido a partir desta avaliação que para além da capacitação profissional é necessário também estabelecer políticas de incentivo e crédito para as mulheres empreendedoras, oferta de espaços para comercialização dos artesanatos, valorização do trabalho da artífice e apoio à cadeia produtiva como, por exemplo, o incremento no design dos produtos.

Os valores também estão presentes no construto dos programas, pois as equipes que o planejam, executam e monitoram têm valores e crenças pessoais, de causa e institucionais, estando estes mais presentes na formulação da agenda, pois define e desenha de que forma haverá ação, ou inação, sobre as Políticas Sociais.

Há de coexistirem de forma harmoniosa os valores e crenças do avaliador e do objeto avaliado, não existindo uma relação de sobreposição, buscando-se o equilíbrio, sobretudo, dos resultados obtidos. Sendo assim, esboçou-se um quadro de valores que nortearam como critérios avaliativos, entendendo todo conjunto complexo de aspectos subjetivos envolvidos no processo.

PROJETO	AVALIAÇÃO	ARTESÃ
<b>A mulher é sujeito de direito</b>	A mulher é sujeito de direito	A mulher sem garantia de direitos

PROJETO	AVALIAÇÃO	ARTESÃ
A mulher não é dona de sua própria vida	A mulher não é dona de sua própria vida	A mulher não é dona de sua própria vida
A autonomia dar-se-á apenas a partir da capacitação profissional em artesanato e empreendedorismo	Apenas a capacitação em empreendedorismo e artesanato não tornam as mulheres autônomas	A autonomia como utopia ou sonho distante
A inversão da lógica de mercado por uma lógica de comércio justo pode ser alcançada com o Programa	O imperialismo do mercado sufoca práticas de comércio justo	A competitividade com o mercado formal é desleal
As relações de gênero como violência e impedimento	As relações de gênero como violência e impedimento	As relações de gênero como violência e impedimento
O Programa visto como estratégia de reparação	O Programa visto como estratégia de reparação	O Programa visto como benevolente
A vulnerabilidade sócio-econômica pode ser contornada com a reparação	A vulnerabilidade sócio-econômica não é vencida apenas com reparação	A vulnerabilidade sócio-econômica é fator impeditivo da permanência no Programa e do empreendedorismo
O Programa é amplo	O Programa é limitado	O Programa é limitado

Quadro1: Quadro de Valores

Fonte: Elaboração própria, 2011

Compreender a multiplicidade de valores não é uma tarefa fácil, a avaliação realizada partiu de três linhas que tentam elencar estes a partir de um olhar de quem elaborou e/ou implementou o projeto (1), do avaliador (2) e da beneficiária (3).

Perceber os valores no âmbito do Programa avaliado recai numa leitura de forma crítica sobre o projeto e o desenvolvimento do mesmo. Por vezes esse objeto pode ter em seu desenho valores que não correspondam na prática os reais valores da organização.

São destacados no Programa alguns princípios metodológicos e sócio-político que podem incidir sobre alguns critérios que colaboraram com a avaliação, tais como: conhecimento como direito de todas(os); construção do conhecimento de forma lúdica, dinâmica, prazerosa, reflexiva e participativa; construção coletiva de saberes a partir da realidade e prática social das mulheres trabalhadoras; prática educativa, democrática, participativa e dialógica como pressuposto do processo sócio-político da construção do conhecimento e da apropriação de tecnologias para a transformação social; produção de conhecimento como base do desenvolvimento socialmente justo, economicamente viável, ambientalmente sustentável, solidário e com igualdade de gênero na perspectiva da diversidade étnico-racial; valorização da qualidade de vida e do trabalho decente; capacitação profissional como processo

permanente de pessoas autônomas, críticas e criativas frente à realidade social; criação de um espaço de reflexão e de construção dos processos de luta e organização sócio-política das mulheres.

Vale ressaltar também que a subjetividade do processo avaliatório também interfere na abordagem, desta forma, a escolha dos instrumentos avaliatórios percebe e entende essa nuance e trabalha a partir desse pressuposto.

A partir dos dados obtidos ancorados numa discussão avaliativa de posicionamento distante ao Programa enquanto sua implementação, a avaliação aqui apresentada será argumentada e sugestiva. Das falas dos principais atores, neste caso as instituições SEPROMI e SEBRAE, e as artesãs assistidas, depreenderam-se algumas considerações aqui apontadas como resultados do processo avaliatório.

Como o Programa surgiu para atender à demanda de mulheres em condição de vulnerabilidade socioeconômica, a adesão destas no que diz respeito à permanência nas oficinas foi penosa, uma vez que não existia nenhum subsídio ou ajuda de custo, gerando grande evasão e uma massa flutuante de 89 artesãs. Advindas dessa condição particular de vulnerabilidade, num Estado que legitima como cidadã de amplos direitos, as artesãs envolvidas não se viram em amplas condições de buscar a autonomia econômica oferecida pelo Programa como resultado do empreendedorismo, pois esta não é facilmente atingida por este mesmo Estado patriarcal, sexista e desigual, revelando a limitação da política sem braços em outros programas mais amplos que transversalizam a equidade de gênero.

Tais fatores de fragilidade podem ser compreendidos pelo desenho da política pública que seguiu o modelo top-down, onde o gabinete formula a agenda sem a participação de outros atores e de suas importantes contribuições e outros olhares. As constantes mudanças de técnicos e gestores nos municípios dificultavam o alinhamento das atividades e o contato com a coordenação técnica da SEPROMI, o que poderia ter sido dirimido caso as discussões perpassassem por uma decisão mais ampla.

Ficou revelado nas entrevistas como o mais importante e/ou relevante dentre os demais módulos ministrados, os módulos ligados ao gerenciamento do negócio, que atendeu as artesãs no aspecto técnico para a mudança de suas atividades produtoras, e o módulo de Raça e Gênero pelo resgate a autoestima. A mudança em suas vidas fica destacada, sobretudo, na postura frente à suas vidas e empoderamento feminino.

Em relação ao empreendedorismo e cadeia produtiva, fomentada pelo Programa, as artesãs encontraram barreiras em estabelecer estratégias de produção e escoamento da mesma. A competitividade do produto e a inserção do mesmo no mercado formal e informal ainda é um dos grandes problemas enfrentados, tal como a ausência de um circuito turístico local de artesanato que permita a valorização da cultura e manifestações populares locais.

Quando o Programa traz a proposta de comércio justo, economia solidária, numa nova lógica de produção e consumo, a abordagem tende a parecer uma grande falácia onde são esmagadas as mais bem intencionadas tentativas de ruptura com as políticas de economia e mercado por ausência de mecanismos que viabilizem e apoiem essa proposta.

O SEBRAE coloca como premissa à competitividade a inovação e o design, como estratégia para que as artesãs tenham mais chances com o escoamento da produção e disseminação de um novo modelo de cadeia produtiva do artesanato, o que não foi abordado nos módulos por questões orçamentárias que reduziram o Programa, elegendo outros módulos específicos como prioritários.

A fragilidade do Programa quanto à gestão pode ser percebida até na ausência de perfil das mulheres assistidas, perfil este que fora desenhado para as artesãs que chefiassem organizações, associações, cooperativas e afins, sendo que estas são em menor número, pois os cargos de chefia e decisão continuam sendo ocupados por homens inclusive na cadeia produtiva do artesanato, reafirmando as concentrações desiguais na relação gênero-trabalho.

Com intenção de suprir tal deficiência buscou-se traçar um perfil das artesãs da mostra, orientou-se a entrevista, com vistas a identificar a idade, escolaridade, artesanato desenvolvido, condição social enquanto chefe de família e o número de dependentes quando houver.

Observou-se que a faixa etária das artesãs está entre 38 e 57 anos das quais 18% tem ensino superior, 45% tem ensino médio completo e 9% ensino médio incompleto. A atividade artesanal é diversificada desde o ramo alimentício (compotas, doces, geleias) ao ramo do vestuário (costura, customização, fuxico) e também cama e mesa (pintura em tecido, toalhas, panos de copa, etc.). Não diferentemente dos dados apontados pelo IBGE (2010), a amostra revela que 91% destas mulheres são chefas de família com uma média de 1,5 dependentes. A adoção de sigilo do nome das assistidas pelo Programa foi critério do avaliador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste processo de avaliação fez-se necessário perceber se as políticas públicas de capacitação profissional feminina, fomento ao empreendedorismo e associativismo, conseguiram de forma articulada gerar impactos de transformação sócio-econômica e culturais na vida das mulheres envolvidas.

Estruturado em uma compreensão da temática e sua transversalidade, percepção e entendimento do problema social de pública relevância (que leva à pergunta norteadora do trabalho), a avaliação do Programa a partir de uma análise criteriosa desde o seu desenho à sua implementação.

Segundo Bouldosa, a argumentação baseia-se na informação qualificada, desde a sua coleta à sua análise. A qualidade da informação também é um fator que merece atenção, pois é a própria avaliação que define tal qualidade, pois esta está carregada de subjetividade, dada a sua natureza de construto social (BOULLOSA, 2009, p.42).

Desta forma, a avaliação contribuiu para o refinamento dos “óculos cognitivos” do avaliador o que pode ser compreendido como aprendizagem de primeiro ciclo, e, em seu segundo ciclo, com as recomendações vistas às observações e coleta de dados durante a avaliação, dado o distanciamento focal do avaliador sobre o Programa, possibilitou um retorno às organizações envolvidas no mesmo e às mulheres artesãs beneficiadas por este, pistas de reflexões internas e organizacionais que se desdobraram em aprendizagens coletivas, que implicam em elaboração de políticas públicas aderentes e pertinentes ao que se pretende.

#### REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara; PICANÇO, Felícia; SCALON, Celi (Orgs.). Novas Conciliações e antigas tensões? – Gênero, família e trabalho na perspectiva comparada. São Paulo: EDUSC, 2006.

\_\_\_\_\_. Boletim eletrônico trimestral sobre a participação das mulheres no mercado de trabalho a partir da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE. Boletim n. 03. Brasília: SPM/PR, 2006

BOULLOSA, Rosana; TAVARES, Edgilson. Avaliação e monitoramento de projetos sociais. Curitiba: IESDE, 2009.

CANO, Ignácio. Introdução à avaliação de programas sociais. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

CAPANO, G. e GIULIANI, M. Dizionario di politiche pubbliche. Roma: Caroci Ed. Tradução (livre): Prof. Rosana Bouldosa, 2009.

CONTADOR, Claudio Roberto. Projetos Sociais – Avaliação e Prática. São Paulo: Atlas, 2008.

DELGADO, Didice G.; CAPPELLIN, Paola; SOARES, Vera (Orgs.). Mulher e trabalho – experiências de ação afirmativa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. São Paulo: RBCS Vol. 20 nº 59, 2005.

HOUSE, Ernest R. Professional Evaluation: social impact and political consequence. Newbury Park, California: Sage, 1993.

LUBAMO, Cátia W.; ARAÚJO, Maria L. C.. Avaliação de Programas Sociais: virtualidades técnicas e democráticas. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

MARINO, Eduardo. Manual de Avaliação de Projetos Sociais. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 2003.

\_\_\_\_\_. Mulheres – um diagnóstico da participação feminina na economia brasileira. São Paulo: Walmart Brasil Assuntos Corporativos, 2011.

\_\_\_\_\_. II Plano Estadual de Políticas para as Mulheres. Salvador: EGBA, 2009

\_\_\_\_\_. Percepções e reações da sociedade sobre a violência contra a mulher. Pesquisa IBOPE / Instituto Avon. Brasília: SPM/PR, 2009.

<http://www.rts.org.br/entrevistas/tania-fischer-professora-de-administracao-da-ufba-e-coordenadora-do-projeto-201cmaestria-em-artes-e-oficios-populares-no-territorio-do-sisal201d> (acesso em 19/05/2011 às 23:50)

[http://www.spm.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=360&Itemid=104](http://www.spm.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=360&Itemid=104) (acesso em 06/07/2011 às 13:20)