

GESTÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: UM DEBATE ACERCA DO SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - SMA DO PROJovem URBANO

Marcos Torres Carneiro – Mestrando – PPGEP/IFRN - torres-carneiro@ig.com.br
Márcio Adriano de Azevedo – Professor – PPGEP/IFRN - marcio.azevedo@ifrn.edu.br

Almeja-se na realização deste trabalho analisar e debater acerca da gestão do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano, especificamente o Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA, a luz da literatura especializada nesta temática, na tentativa de elucidar as perspectivas, horizontes e limites. O interesse pela temática surge a partir das considerações levantadas no Projeto Político Integrado (PPI) do referido programa, em que o denomina como exitoso, inovador e considerado como um dos principais mecanismos de controle do ProJovem Urbano, desenvolvido com as seguintes finalidades: a supervisão das condições de oferta local do Programa; avaliação externa de alunos; monitoramento da matrícula, frequência e realização das atividades pedagógicas e a avaliação geral do Programa. Adotamos alguns procedimentos teórico-metodológicos, como a revisão bibliográfica nos seguintes autores, Holanda (2003), Sobrinho (2003), Garcia (1997) e Lopes (2002). Concluímos, que há um distanciamento entre o que a literatura e os teóricos especializados na temática sobre avaliação de políticas públicas defendem e as ideias propostas no ProJovem Urbano.

Palavras-chave: Gestão. ProJovem Urbano. Educação Profissional.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a avaliação de políticas públicas como parte da gestão governamental se inseriu na agenda ao longo das últimas quatro décadas, acompanhada de uma agenda globalmente estruturada para a educação, engendrada por organismos internacionais de financiamento (LOPES, 2002).

No entanto, até hoje no Brasil a avaliação de políticas públicas não se consolidou em um sistema de fato, os registros neste campo de pesquisa, indicam que as tentativas de avaliar programas de governo e políticas públicas se caracterizam pela dispersão e descontinuidade e as evidências e resultados dessas experiências raramente foram documentadas (HOLANDA, 2003).

O sistema de monitoramento e avaliação – SMA do ProJovem Urbano é considerado como um dos principais mecanismo de controle do ProJovem Urbano, no que se refere às responsabilidades da Secretaria Nacional de Juventude , por meio da Coordenação Nacional do Programa, é desempenhado pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA, desenvolvido para: a supervisão das condições de oferta local do Programa; avaliação externa de alunos; monitoramento da matrícula, frequência e realização das atividades pedagógicas e a avaliação no geral do Programa.

O referido Sistema, é alimentado mediante a parceria feita entre a Secretaria Nacional de Juventude com nove universidades federais, que atuam de forma regionalizada nas localidades atendidas pelo ProJovem Urbano e funciona em Rede. Possui uma instância decisória, e é composto pelo Conselho Técnico, presidido pela Coordenação Nacional do Programa, com a participação dos Coordenadores do Sistema nas universidades federais que o compõem.

A luz da literatura sobre avaliação de programas e políticas públicas, no tocante Sobrinho (2003), fomos instigados a fazer um trocadilho de idéias, ressaltando alguns contrapontos na gestão do Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem, especificamente pela via da avaliação e monitoramento.

Para início de conversa Sobrinho (2003, p. 01) chama atenção para a seguinte ressalva, há uma falsa ideia, de se compreender as ações de regulação e controle como “avaliação”. Essas desenvolvem-se como parte essencial da agenda de modernização e privatização, em que as instituições são levadas a adotar mentalidades, práticas e formas de organização voltados a seus interesses próprios e privados.

Estruturamos este artigo, está dividido em três capítulos, no primeiro discutimos sobre a gestão e avaliação de políticas públicas no Brasil: trajetórias, limites e horizontes; no segundo descrevemos o sistema de monitoramento e avaliação - SMA do Projovem Urbano e no terceiro e último capítulo, realizamos um trocadilho de ideias, entre a literatura sobre avaliação e gestão e o sistema de monitoramento e avaliação do Projovem Urbano.

2. GESTÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: TRAJETÓRIAS, LIMITES E HORIZONTES

Fomentar uma “cultura de avaliação” das políticas públicas é condição necessária para fortalecer a democracia, visto que é imprescindível existir transparência e socialização das informações dos resultados e dos impactos das ações na área social (NUNES, 2013).

Segundo Garcia (1997, p. 25) a adesão colossal da avaliação de políticas públicas no Brasil, explica-se no geral por quatro razões: a) a crise fiscal brasileira diminuiu a capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência. Nesta questão, o fim do processo inflacionário teve importante papel, pois acabou com as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas. b) o aprofundamento da democracia trouxe novos atores sociais e

reivindicações aos governos. c) a longa crise econômica brasileira aumentou a desigualdade social e a busca pelos programas sociais do governo. d) a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação.

De acordo com Bresser Pereira (1996, p. 09):

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração, a administração pública gerencial, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público. As características básicas da administração pública gerencial são, a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas se inseriu na agenda governamental precisamente ao longo das últimas quatro décadas, acompanhada de uma agenda globalmente estruturada para a educação, engendrada por organismos internacionais de financiamento (LOPES, 2002).

No entanto, até hoje no Brasil a avaliação de políticas públicas não se consolidou em um sistema de fato, os registros neste campo de pesquisa, indicam que as tentativas de avaliar programas de governo e políticas públicas se caracterizam pela dispersão e descontinuidade e as evidências e resultados dessas experiências raramente foram documentadas (HOLANDA, 2003).

Responsabilizam por tal situação a ênfase dispensada ao processo de formulação de planos e elaboração de projetos em detrimento das demais fases como acompanhamento e avaliação. Embora a existência desse cenário, atualmente no Brasil, um órgão que vem ganhando destaque nesse campo, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Ministério do Planejamento, suas pesquisas têm perpassado todas as instâncias e esferas do Estado Brasileiro e em diversas áreas como agricultura, indústria, energia, saúde, saneamento educação.

No setor da educação algumas ações de avaliação vêm sendo implantadas, por exemplo: avaliação e classificação dos cursos universitários de pós-graduação realizada pela CAPES¹; avaliação da educação superior (graduação)/provão; e o mais recente o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. Assim, ressaltamos a seguinte questão, as

¹ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

ações sinalizadas acima estão inscritas na avaliação normativa, aquela que busca apreciar cada um dos componentes da intervenção em função de critérios e normas, na verificação a partir das referências: foi feito o que era necessário, de um modo desejável e respeitando as normas definidas?

No campo da educação Profissional, de acordo com Oliveira (2003) o problema que impede o avanço desta modalidade de educação, estaria ligada ao arcabouço jurídico brasileiro, com a Constituição Federal de 1988, onde faz a seguinte ressalva: a gestão democrática é do ensino público e não da educação. Assim, fica fácil inferirmos o grande dilema em conjecturarmos que a saída e a solução estaria nos conselhos escolares.

É necessário fazer a seguinte ressalva, estudos como o de Faria (2005) explicitam uma questão importantíssima, os limites e perspectivas de duas vertentes da avaliação de política públicas, primeiro com *pesquisa avaliativa*, inclusive, título deste tópico, que por sua vez, depende de um procedimento científico que permite analisar e compreender as relações de causalidade entre os diferentes componentes da intervenção. Visa assim, compreender o como e o porquê dos resultados. Do outro lado, encontra-se a concepção gerencialista, que se consubstancia pela via cíclica da política, dito de outra forma, á etapa final de uma política, debate inclusive, já esgotado em outras partes deste trabalho.

Dito, depreendemos que, além de termos como desafio a consolidação e legitimação de um campo fértil de gestão e avaliação de políticas públicas; devemos ainda, superar a visão meramente burocrática e ingerente ora adotada pelo Estado.

3. DESCREVENDO O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO - SMA DO PROJÓVEM RBANO

É salutar para o avanço deste trabalho que conheçamos cautelosamente o objeto de investigação desta pesquisa, neste sentido, o cerne deste tópico caminha na direção de oportunizar uma maior aproximação, considerando como fator primordial para a realização de inferências.

De acordo com o Projeto Político Integrado (PPI) do ProJovem Urbano (2008), o Sistema de Monitoramento e Avaliação –SMA é considerado como um dos principais mecanismo de controle do ProJovem Urbano, no que se refere às responsabilidades da

Secretaria Nacional de Juventude , por meio da Coordenação Nacional do Programa, é desempenhado pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação – SMA, desenvolvido para: a supervisão das condições de oferta local do Programa; avaliação externa de alunos; monitoramento da matrícula, frequência e realização das atividades pedagógicas e a avaliação no geral do Programa.

O referido sistema, é alimentado mediante a parceria feita entre a Secretaria Nacional de Juventude com nove universidades federais, que atuam de forma regionalizada nas localidades atendidas pelo ProJovem Urbano e funciona em rede. Possui uma instância decisória, e é composto pelo o conselho técnico, presidido pela coordenação nacional do programa, e a participação dos coordenadores do sistema nas universidades federais que o compõem. Esta subdividido quatro subsistemas, assim distribuídos:

a) Monitoramento: da matrícula, frequência, movimentação escolar e lançamento das atividades e notas do desempenho do aluno, dentre outros, e será realizado por meio de sistema informatizado;

b) Supervisão: acompanhamento e avaliação da matrícula, da formação inicial e continuada dos educadores, avaliação das condições físicas, pedagógicas e administrativas, da oferta local do Programa em escolas da rede pública de ensino, cujos registros serão realizados por meio de visitas locais e lançamento em sistema informatizado, de amplo acesso aos gestores nacionais, municipais e estaduais do Programa;

c) Avaliação externa dos alunos: elaboração, distribuição, correção e divulgação dos resultados obtidos pelos alunos do Programa, na Avaliação Diagnóstica, Exames Nacionais Externos e Exame Final Nacional Externo;

d) Avaliação do programa: elaboração do desenho da pesquisa de avaliação da efetividade e implementação do Programa, e decorrentes instrumentos, procedimentos e relatórios.

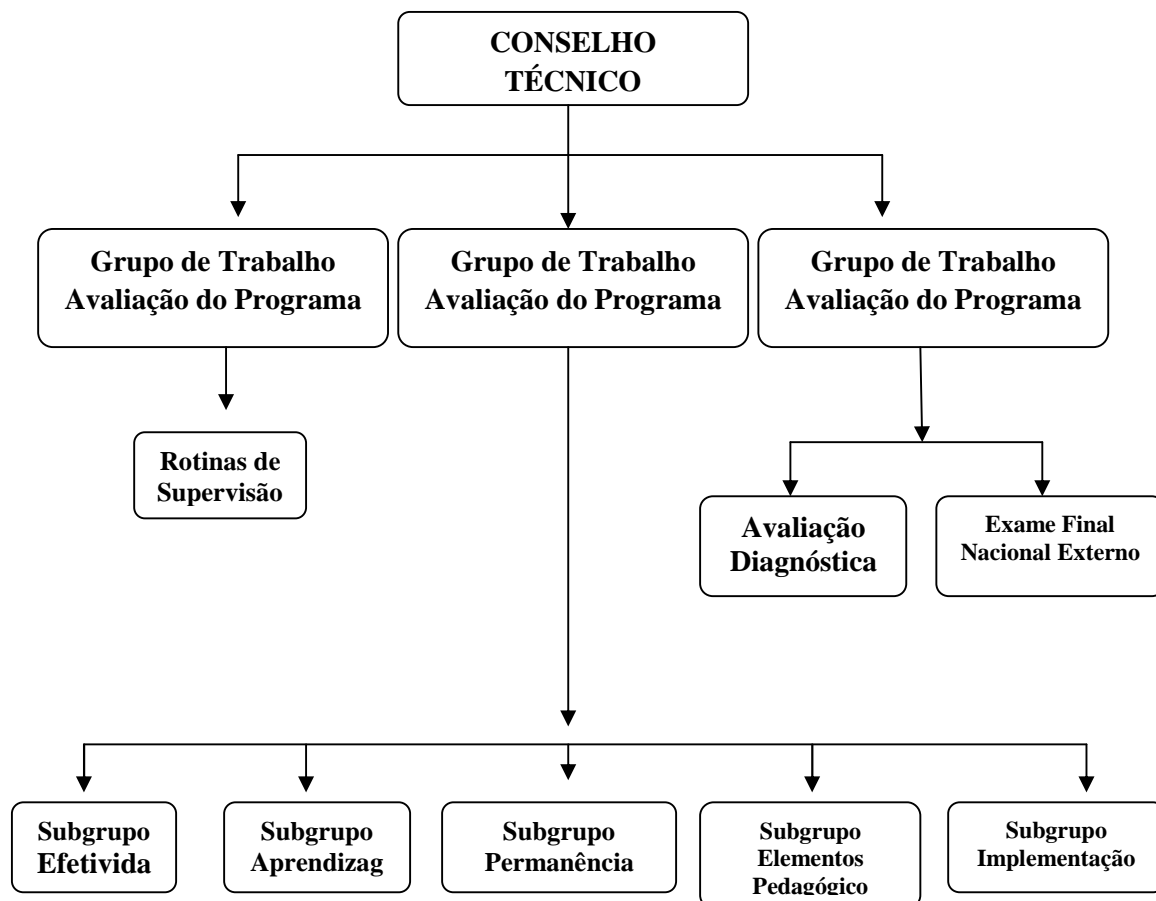


Figura 01: Estrutura Operacional do SMA

Fonte: Relatório Parcial de Atividades/ Convênio 05/2005 – Regional Nordeste I elaborado pelo autor.

Este sistema foi criado pela Portaria nº 62 SNJ/SG/PR, de 29 de dezembro de 2008, disciplina o sistema de monitoramento e avaliação do ProJovem Urbano e define que haverá uma coordenação operacional para cada subsistema do SMA, que será realizada pelas instituições acadêmicas especializadas que compõem o SMA, de modo a observar e aproveitar a *expertise* das referidas instituições e a considerar a pluralidade de contribuições de que o SMA pode se valer.

Adensando algumas reflexões a respeito do SMA descrito acima, concebemos como um grande avanço para as Políticas Públicas de Juventude, pois sabe-se que a avaliação é um campo em construção no Brasil. Assim, a implantação de políticas públicas articulada a um Sistema de monitoramento e avaliação possibilitam cada vez mais a consolidação das Políticas Públicas, garantindo o exercício da cidadania, da democracia e da justiça social.

4. AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO OU CONTROLE E REGULAÇÃO? ALGUMAS NOTAS SOBRE O SMA DO PROJovem URBANO

Diante da trajetória dissertada sobre avaliação e monitoramento, sobretudo levando em consideração o escopo teórico-metodológico que debatem sobre esta temática, pretende-se neste tópico discorrer algumas reflexões sobre o SMA do ProJovem Urbano, almejando identificar as simetrias e assimetrias.

A luz da literatura e de alguns estudiosos sobre avaliação de programas e políticas públicas, no tocante Sobrinho (2003), fomos instigados a fazer um trocadilho de idéias, ressaltando alguns contrapontos na gestão do Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem, especificamente pela via da avaliação e monitoramento.

Inicialmente Sobrinho (2003, p. 01) chama atenção para a seguinte ressalva, a uma falsa idéia, compreender as ações de regulação e controle como “avaliação”, as mesmas desenvolvem-se como parte essencial da agenda de modernização e privatização, em que as instituições são levadas a adotar mentalidades, práticas e formas de organização voltados a seus interesses próprios e privados.

Vejamos, a lógica do sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) possui instância decisória, o Conselho Técnico, presidido pela Coordenação Nacional do ProJovem, com a participação dos coordenadores do sistema nas Universidades Federais que o compõem. Para a avaliação do Programa, o SMA conta com metodologia que articula pesquisas quantitativas e qualitativas, avaliando, dentre outros aspectos: os perfis dos alunos e educadores, a aprendizagem (proficiência agregada), a permanência dos jovens no Programa, o material didático e o Projeto Pedagógico Integrado/PPI (BRASIL, 2008, p. 26).

É importante expor que, embora haja toda essa autonomia facultada ao SMA, instrumentalizada pelo corpo técnico, as decisões não ultrapassam a linha do controle e da regulação, haja vista, a formatação dos resultados não alterarem o desenho geral do programa. Dialogando nesta perspectiva com Oliveira (2003, p. 99):

A problemática da gestão democrática da educação profissional situa-se no âmbito de uma questão mais ampla: a gestão democrática da educação. A adoção do princípio da gestão democrática do ensino público no arcabouço jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, Inciso VI, já traz na sua origem uma restrição: a gestão democrática é do ensino público e não da educação. Se na educação geral a aplicação deste princípio encontra dificuldades na sua apreensão, regulamentação e execução, no caso da educação profissional, sequer existe o pressuposto. O

primeiro aspecto a se considerar na democratização da educação é o acesso [...]. (OLIVEIRA, 2003, p. 99).

Parafraseando Sobrinho (2003, p. 31) sublinhamos a seguinte afirmativa, sob a égide do “Estado Avaliador” nos últimos anos, a avaliação vem se tornando um instrumento privilegiado de regulação. E, portanto, vem exacerbando sua dimensão burocrático-legalista de controle, modelação, ajustamento e fiscalização.

Ainda de acordo com Sobrinho (2003), em seu estudo intitulado de “Avaliação da Educação Superior Regulação e Emancipação”, nos aponta outra questão importante à luz de Michel Freitag, a distinção entre instituição e organização, segundo o autor, condição indispensável ao entendimento de avaliação, o que corrobora nitidamente com este trabalho.

Para todos os efeitos, partimos da compreensão que o ProJovem Urbano está muito mais para uma organização² ou contido nela, do que para instituição. Portanto, circunscrevemos na seguinte afirmativa, [...] o que caracteriza uma organização é a instrumentalidade, ou seja, a lógica da adaptação dos meios ao fim particular a que visa. Uma organização se basta a si mesma, é auto-referencial (SOBRINHO, 2003).

Os fins da organização social estão atrelados ao saber-fazer instrumental e o resultado prático. Por isso, para ela contam prioritariamente a gestão, a planificação, a eficácia, o sucesso; para ela, a eficiência se orna uma finalidade em si mesma e por si mesma e uma justificativa auto-suficiente (FREITAG, 1995, p. 32).

Kuenzer e Grabowski (2007) nos apontam algumas ideias da gestão da educação profissional na perspectiva democrática.

[...] tomar como ponto de partida a sua concepção e as suas finalidades no âmbito da Educação Nacional. Compreende-se que a gestão estratégica é resultante da integração entre gestão pedagógica e gestão administrativa e que sua função é assegurar as condições necessárias à consecução das finalidades e objetivos da educação profissional; portanto, há que considerá-la como um processo, orientado pelos princípios de gestão democrática que regem as ações institucionais no campo da educação, tal com estabelece a nova LDB. (KUENZER; GRABOWSKI, 2007, p. 01).

Percebemos assim, em que de fato, se respalda a proposta do sistema de monitoramento e avaliação; elucidamos ainda as sutilezas das propostas que justificam tal sistema.

² Ver FREITAG, Michel (1995). O naufrágio do University, White Night Editor, Quebec, Éditions La Découverte, Paris.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora possamos considerar louvável a ação por parte do ProJovem Urbano a criação de um instrumento de monitoramento e avaliação, como um fator importante na gestão do programa, porém, é evidente sua limitação a que se propõe, sua instância de atuação é mínima, em outras palavras, inclusive já ditas, sua abrangência fica entre a regulação e o controle da política, de maneira tal que retroalimenta a cada ciclo.

Concluimos, que há um distanciamento entre o que a literatura e os teóricos especializados na temática sobre avaliação de políticas públicas defendem com as ideias propostas no Programa Nacional de Inclusão de Jovens/ProJovem Urbano.

REFERÊNCIAS

BELLONI, Isaura. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época; v.75).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. Decreto 5.557 de 05 de outubro de 2005. **Regulamenta o ProJovem**. Brasília, 2005c.

BRASIL. Lei 11.129 de 30 de maio de 2005. **Institui o ProJovem e cria o Conselho Nacional de Juventude (CNJ)**. Brasília, 2005d.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Projeto pedagógico integrado do ProJovem Urbano**. Brasília, 2008b.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Relatório final do ProJovem Original, 2005-2008**. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

DIAS SOBRINHO, José (1999). Uma experiência brasileira de avaliação institucional. In: Cuadernos IRC, nº 1, abril de 1999, Barcelona.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.

FREITAG, Michel (1995). O naufrágio do University, White Night Editor, Quebec, Éditions La Découverte, Paris.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. **Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do Proinfo e a experiência brasileira.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais.** Panamá: 2003. p. 1-11.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da Educação Profissional: notas introdutórias. In: **Ministério da Educação.** Educação Profissional: concepções, experiências, problemas e propostas. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. Programa de Expansão da Educação Profissional. Brasília: 2003.

KUENZER, Acácia Zeneida; GRABOWSKI, Gabriel. **A gestão democrática da educação profissional: desafios para sua construção.** Disponível em: <<http://www.observatorio.unesco.org.br/colaborativa>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

LOPES, Alice Casemiro. “Os Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio e a submissão ao mundo produtivo”. Educação e Sociedade, v. 23, n. 80. 2002.

NOVAES, Regina R. **Juventude e Sociedade: jogos de espelhos. Sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas.** Revista Sociologia Especial – Ciência e Vida. São Paulo, outubro de 2007.

NOVAES, Regina R. **Políticas de juventude no Brasil: continuidades e rupturas.** p. 253-275 in Juventude e Contemporaneidade. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2007. 284 p. – (Coleção Educação para Todos; 16).

SALGADO, M. U. C.; AMARAL, L. A. **Manual do Educador: Orientações Gerais.** Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, 2008.

SPÓSITO, Marília Pontes (coordenação). **Estado da Arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: educação, ciências sociais e serviço social (1999-2006),** volumes 1, 2 e 3 – Belo Horizonte, MG : Argvmentvm, 2009.