



Regae - Revista de Gestão e Avaliação
Educativa

E-ISSN: 2318-1338

revistaregae@gmail.com

Universidade Federal de Santa Maria
Brasil

Silva de Lima, Erika Roberta; Lopes Soares Silva, Lenina; de Azevedo, Márcio Adriano
GESTÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO
PROFISSIONAL ARTICULADA AO ENSINO MÉDIO (2000-2010)

Regae - Revista de Gestão e Avaliação Educacional, vol. 4, núm. 7, enero-junio, 2015,
pp. 97-112

Universidade Federal de Santa Maria
Ciudad de la Habana, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=471847064007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

GESTÃO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL ARTICULADA AO ENSINO MÉDIO (2000-2010)

Erika Roberta Silva de Lima

Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - Natal.

Lenina Lopes Soares Silva

Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - Natal.

Márcio Adriano de Azevedo

Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - Natal.

Resumo

Este texto apresenta uma discussão acerca da gestão e avaliação de políticas públicas, com enfoque nas políticas públicas para o ensino médio e educação profissional do ano 2000 a 2010. Buscou-se compreender como essas políticas estão sendo avaliadas. Para tanto, foi realizado um estudo bibliográfico sobre políticas públicas, gestão e avaliação de políticas, e realizada uma pesquisa, no site do Ministério da Educação, sobre os programas Brasil Profissionalizado, Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos e Ensino Médio Inovador. Foi possível compreender que as políticas públicas são meios de atender aos diversos interesses dos vários setores da sociedade e que essas devem ser avaliadas para a melhoria da gestão do Estado, para poder desenvolver ações eficientes e eficazes para atender às necessidades da população.

Palavras-chave: gestão, avaliação, políticas públicas, ensino médio, educação profissional.

MANAGEMENT AND EVALUATION OF PUBLIC POLICIES FOR PROFESSIONAL EDUCATION IN COMBINATION TO SCHOOL: THE YEAR 2000 TO 2010

Abstract

The paper presents a discursion about the management and evaluation of public policies, with a focus on public policy for the high school and professional education 2000 to 2010 sought to

<i>Regae: Rev. Gest. Aval. Educ.</i>	Santa Maria	v. 4	n. 7	Jan./jun. 2015	p. 97-112
--------------------------------------	-------------	------	------	----------------	-----------

understand how these policies are being evaluated. Thus, a bibliographical study, public policy, management and evaluation of policies was conducted, and conducted a search at the Ministry of Education website on government programs: Brazil professionalized, National Programme for Integration of Vocational Education with Education Basic Mode of Education in Adult and Youth and Secondary Education Innovator. Before the study understand that public policies are means to meet the diverse interests of the various sectors of society and that these should be evaluated for improvement of State management in order to develop efficient and effective actions to meet the needs of the population.

Key-words: management, assessment, public policy, secondary education, vocational education.

Introdução

As políticas públicas de educação são compreendidas como a interação entre o Estado e à sociedade, por meio dos serviços públicos, objetivando o fortalecimento da cidadania. Sendo assim, as políticas públicas são, segundo Azevedo (2005), a materialidade da intervenção do Estado. Essas políticas educacionais são operacionalizadas por meio de um agregado de programas, que necessitam de recursos para serem colocados em prática.

De acordo com Santos (2010), as políticas públicas estão presentes nas bases das políticas econômicas. Portanto, elas mudam conforme o grau de diversidade da economia e com a visão que os governantes têm sobre a função do Estado.

No cenário público da sociedade e do Estado brasileiro, no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, os valores da educação foram difundidos pela via da pedagogia das competências¹, guiada por regras do neoliberalismo em um momento histórico do processo de globalização econômica.

Ainda nesse contexto as políticas de formação profissional passaram a ser direcionadas por programas de capacitação em massa, a exemplo do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor². A relação entre o público e o privado tornou-se estreita por meio das parcerias do Estado em várias esferas educativas. Dessa forma, poucos foram os cursos técnicos que continuaram na gestão dos poderes políticos estaduais ou federais, sendo assumidos pela sociedade civil, pela adesão ao Programa de Expansão da Educação Profissional - Proep (Ramos, 2012). Também houve modificação no Ensino Técnico de Nível Médio, pelo decreto n. 2.208/97, que propôs a separação da Educação Profissional da Educação Básica.

Diante desse contexto duas ações iniciais são efetivadas quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a gestão do Brasil, em 2003. A primeira foi a revogação do decreto n. 2.208/97 e a segunda foi o redirecionamento dos recursos do Proep para os segmentos públicos (Moura, 2013). Com isso, e com a instituição do decreto n. 5.154/04, as políticas públicas para a Educação Profissional articuladas à Educação Básica tornaram-se mais coerentes com o projeto de desenvolvimento nacional que contestava o capitalismo em suas bases neoliberais. A educação profissional ganhou o sentido de integração à educação básica, o que é fundamental para a formação de bases científica, cultural, tecnológica e profissional dos sujeitos. Houve também a retomada da expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica que em 2008 instituiu os institutos federais de educação ciência e tecnologia para a oferta da educação profissional de nível médio.

¹ A pedagogia das competências foi o centro das formulações educacionais na década de 1990, no Brasil, inspirada na filosofia pragmática. De acordo com Ramos (2001) pedagogia das competências é uma pedagogia definida por seus objetivos e validada pelas competências que produz. Visa também a institucionalizar novas formas de educar os trabalhadores no contexto político-econômico neoliberal, entremeado a uma cultura chamada de pós-moderna.

² Segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) o objetivo do Planfor é qualificar ou requalificar a força de trabalho, especialmente para os setores que tradicionalmente tiveram dificuldades para se qualificar, como os desempregados de baixa escolaridade, os afetados pela reestruturação produtiva e os que estão fora do mercado de trabalho formal. O Planfor visa a “atender a diversidade social, econômica e regional da PEA, superando o viés branco, masculino, urbano-industrial presente na oferta tradicional de formação” (Brasil, 1999, p. 8).

Portanto, o eixo das políticas governamentais dos anos 2000 centrou-se na expansão da educação profissional integrada à educação básica, sendo viabilizada, tanto pelo investimento direto do governo, por meio das instituições federais, quanto pelos recursos repassados aos governos estaduais. Dessa forma, três programas se destacaram: o Brasil Profissionalizado, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - Proeja e o Ensino Médio Inovador.

Diante disso, buscamos discutir, neste artigo, a gestão e avaliação das políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas para a educação básica e educação profissional dos anos 2000 aos 2010, a partir dos três programas citados. Não se objetiva, portanto, avaliar os programas, mas apresentar e discutir para que eles foram criados e como estão sendo avaliados. Sabemos que todos os programas políticos, sejam eles voltados para a educação ou não, precisam ser sistematicamente planejados, monitorados e avaliados por sua relevância e adaptação às necessidades sociais, assim como verificados os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade nas ações desenvolvidas (Santos, 2010).

Para alcançar o objetivo desse texto realizamos um estudo bibliográfico embasado em Santos (2010), Cohen e Franco (2007) Oliveira e Duarte (2011), Ianne (1977) e Melo (2004), que discutem gestão pública, gestão social, políticas públicas e avaliação de políticas públicas. Também realizamos leitura em Diógenes (2013), Ramos (2012), Oliveira (2012), Moura (2012 e 2010), Kuenzer (2009), entre outros que abordam as políticas para a educação profissional articulada à educação básica.

Para apresentarmos os programas governamentais se fez necessário uma pesquisa no *site* oficial do Ministério da Educação³, buscando os objetivos, diretrizes, orientações e avaliações dos três programas.

O presente texto está organizado da seguinte forma: no primeiro tópico discutimos o conceito e o papel da gestão, do planejamento e avaliação das políticas públicas. No segundo momento, apresentamos o cenário das políticas públicas para a educação profissional articulada à educação básica dos anos 2000 aos anos 2010, e os programas Brasil Profissionalizado, Proeja e Ensino Médio Inovador.

Gestão e avaliação de políticas públicas

Neste tópico buscamos discutir os conceitos e as concepções de gestão e avaliação de políticas públicas. Para tanto, se faz necessário que façamos uma apresentação do que são as políticas públicas.

As políticas públicas, de acordo com Azevedo (2005, p. 5) configuram-se como “materialidade da intervenção do Estado”, ou seja, são medidas e procedimentos que indicam a orientação política do Estado e regulam as ações governamentais relacionadas às atividades de interesse público. Elas traduzem a intenção do Estado junto à sociedade.

Há políticas que se configuram como políticas de Estado, que são projetos de longo prazo, e outras que se realizam por programas de ação governamental condicionados à um mandato, são ditas políticas de governo. De acordo com Paz e Oliveira (2012) a qualificação profissional aparece como tendência de políticas de Estado.

³ <http://portal.mec.gov.br/index.php>.

Sendo políticas públicas são “expressão qualitativa dos objetivos políticos priorizados e que se concretizam naqueles programas e projetos que convergem nos mesmos objetivos” (Cohen e Franco, 2007, p 99). Assim, existe uma relação entre políticas, programas e projetos.

As políticas “são os programas e projetos sociais, aos quais se alocam recursos para colocá-los em prática”. (Cohen e Franco, 2007, p 98). Os projetos compõem unidade mínima para a ação e são pontos de partida para a apreciação de programas, enquanto o programa é um conjunto de projetos que tem os mesmos objetivos, sem levar em conta se exige ou não investimento. Por essa relação os programas só podem ser avaliados por meio dos projetos que o compõe, seja considerado em sua totalidade ou apenas uma parte desses (Cohen e Franco, 2007).

A definição e a concretização das políticas públicas perpassam por diversos projetos de sociedade em disputa, adquirem força no âmbito do Estado, seja de forma estrita ou ampliada (Gramsci, 1985). Diante disso, em um Estado neoliberal, os projetos de políticas públicas são alvos para a desobrigação do Estado de realizá-las. Santos (2010, p. 3) nos ajuda a entender que “a gestão de políticas públicas é compreendida como interação do Estado com a sociedade, e o serviço público, visando o fortalecimento da cidadania”. Portanto, são um meio de prover as necessidades básicas da sociedade, como saúde, educação, lazer, transporte, entre outros, e de intervir nos problemas sociais.

Na formulação e definição de políticas públicas são estabelecidas metas, objetivos e recursos, transformando-se em planos, programas e projetos. São nesses processos de definição de políticas que se refletem “os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder, que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.” (Santos, 2010, p. 5).

Para a implantação das políticas de governo exige-se que sejam criadas estratégias e condições para tal. De acordo com Santos (2010), implantar políticas públicas depende de fatores como a forma de desenvolvimento de atividades, as condições políticas, econômicas e sociais, e características dos gestores implementadores.

No Brasil, segundo Grabowski e Ribeiro (2010), há a fragmentação das iniciativas governamentais em inúmeros programas e projetos os quais pautaram, na última década, a educação profissional. Isso se torna mais nítido quando analisamos a alocação dos recursos da educação profissional, pois a desarticulação e fragmentação dos programas leva a um modelo de financiamento que se torna fragmentado.

No processo de gestão e implantação de políticas públicas, seja de qual for a área, deve-se destacar a dimensão intersetorial e interativa. A primeira dimensão está relacionada à interrelação entre as políticas sociais, para promover o desenvolvimento da sociedade. A segunda dimensão centra-se em integrar os programas de transferência de renda com outras políticas sociais, e trazer os governos, Estados e municípios, para o centro das decisões. (Santos 2010, p. 8).

Em qualquer que seja a dimensão política o planejamento é um fator importante para o sucesso ou o fracasso de um plano. Sendo assim, o planejamento é uma ação do Estado para atingir objetivos políticos e para alcançar determinados resultados econômicos. Conforme Domingues (2007, p. 130),

o planejamento, assim, torna-se um instrumento fundamental para lidar com as incertezas geradas pela sociedade. Planejar é intervir na realidade, de forma a produzir determinados resultados, o que envolve, em grande medida, conhecimento da realidade social, uma argumentação sob foco.

De acordo com Grabowski e Ribeiro (2010), para a gestão de políticas públicas de educação profissional se faz necessário planejamento de um conjunto de estratégias: integração da educação profissional com o mundo do trabalho; articulação com a educação básica; integração com outras políticas públicas, especialmente com as políticas de educação de jovens e adultos; respeito ao saber e a cultura dos educandos e compromisso com a organização e emancipação dos trabalhadores.

Além do planejamento, qualidade é outro termo recorrente na área das políticas públicas de educação. De acordo com Azevedo “o binômio gestão e qualidade caminha de mãos dadas. Seja qual for a perspectiva, firmou-se o consenso de a primeira ser considerada um meio de se atingir a segunda” (2011, p. 421). O conceito de qualidade pressupõe parâmetros comparativos, que possibilitam a separação entre o que é atribuído como boa ou má qualidade, principalmente quando se volta para a avaliação dos fenômenos sociais.

Quando se busca qualidade na educação, isso significa superar a falta de eficiência, eficácia e produtividade presentes nos sistemas de ensino. A eficiência e eficácia são indicadores que devem ser utilizados em avaliação de políticas públicas, exclusivamente de projetos.

Nesse sentido, na avaliação de projetos e programas, deve-se voltar para os indicadores de eficiência dos meios e de recursos empregados, para aqueles indicadores da eficácia no cumprimento dos objetivos e também para indicadores de efetividade social. Santos (2010, p. 7) nos ajuda a compreender que

os indicadores de eficácia mostram a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo. Os indicadores de eficiência mostram a relação entre custo e benefícios, buscando a minimização do custo total ou a maximização do produto para um custo total previamente fixado. Os indicadores de efetividade apontam a relação entre os resultados e o objetivo. É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos.

A avaliação de políticas públicas envolve a análise do desempenho de programas ou projetos. Segundo Schneider (2009) o desempenho pode ser avaliado em termos de conceitos indicados nominalmente na legislação pertinente, em relação às expectativas da clientela ou pela identificação das prováveis consequências, tanto positivas, quanto negativas.

De acordo com o mesmo autor “a avaliação precisa ser vista como parte de um sistema produtor de informações, que alimente o processo cíclico de formulação de políticas” (Schneider, 2009, p. 10). Desse modo, pode ser considerado como avaliação o relato rotineiro de informações descritas sobre o desempenho de programas, mesmo que não se estabeleça qualquer relação casual, assim como os relatos dos níveis absolutos dos indicadores sociais, relevantes às metas, pois produzem uma série temporal de

informações importantes sobre a atuação do sistema. O fim da avaliação é convertido em dados com informações úteis para melhoria e implantação de programas e projetos, procurando, nessa perspectiva, o impacto e a eficiência da gestão.

A acumulação de dados permite fazer comparações com o passado e com outros sistemas. Assim, torna-se possível avaliar programas e políticas atuais e verificar se houve avanços em relação às anteriores. Esse tipo de avaliação pode ser chamado de análise dos indicadores do sistema ou de monitoramento.

O monitoramento e a avaliação das políticas e dos programas são complementares, porém, a avaliação ganha sentido amplo porque verifica se o plano inicialmente elaborado está atingindo as transformações desejadas. Para tanto utiliza das informações do monitoramento. Segundo Cohen e Franco (2007, p. 262) “o melhor monitoramento não é aquele que dá conta de todas e de cada uma das atividades do programa, mas daquelas que são chave para a gestão e o aprendizado.”

Para avaliações de políticas, segundo Cohen e Franco (2007), há os módulos do Sistema Integrado para Formulação, Avaliação e Monitoramento - Sifem -, que é um sistema articulado que reúne metodologias e instrumentos de pesquisa, avaliação e gestão de projetos e programas, por meio de recursos e programas de informática. O Sifem “está desenhado com bases em módulos, que começam com a identificação dos problemas que afetam a população alvo e culminam com a avaliação de resultados” (Cohen; Franco, 2007, p. 249). O quadro a seguir apresenta os módulos.

Quadro 1

Módulo do Sistema Integrado para Formulação, Avaliação e Monitoramento.

Módulos	Descrição
Diagnóstico	Busca orientar e identificar os problemas sociais da população nos diferentes níveis de implantação do programa. Obtém a descrição do problema e sua magnitude.
Formulação	Para organização das informações sobre os objetivos e metas de impactos, produtos, atividades, indicadores, fonte de verificação e seus pressupostos.
Avaliação <i>ex ante</i>	Prioriza e seleciona projetos com base em índice multicriterioso, que envolve aspectos sociais, técnicos, econômicos e institucionais. Organiza-se em três etapas: elegibilidade, avaliação técnica e seleção. Nesse módulo são elaborados relatórios que descrevem os projetos avaliados e seus contextos.
Programação	Objetiva o planejamento orçamentário e cronológico dos projetos a implementar.
Monitoramento e avaliação de impacto	Definir indicadores, valores de corte e periodicidade, buscando monitorar as atividades principais para medir seus efeitos e impactos. Utiliza as informações da programação para comparar resultados obtidos. Contempla a produção de relatórios gráficos e tabulações úteis para a gestão.

Segurança	Normas de segurança estabelecidas pela instituição responsável pelo programa.
Banco de projetos	Armazena informações sobre os programas e projetos em vários níveis de desenvolvimento.

Fonte: Baseado em Cohen e Franco (2007).

Com bases nesses módulos o Sifem foi adaptado conforme as características específicas de organização e gestão do contexto em que deseja implantar, ou seja, cada gestão escolheria qual tipo de avaliação realizaria, pois, existem vários tipos de avaliações, que podem ser de processos ou de resultados.

A avaliação de processos deve fazer parte dos sistemas regulares de avaliação. Esse tipo de avaliação envolve comparações dentro do programa, utilizando dados do próprio programa: “Estes estudos tem muitas vezes por objetivo aumentar a eficácia ou reduzir os custos, ou ambos” (Sachneider, 2009, p 13). As avaliações de resultados são aquelas que envolvem comparações de custo e eficácia entre programas e muitas vezes incluem indicadores de desempenho.

A diferença estabelecida entre a avaliação de resultados e a avaliação citada anteriormente consiste em que a avaliação de processos centra-se nas comparações em uma unidade administrativa particular, enquanto as avaliações de resultados estabelecem comparações entre programas diferentes. Ambas as avaliações são instrumentos de melhoria da gestão do Estado, buscando o desenvolvimento de ações eficientes e eficazes para atender às necessidades da população.

Após essa discussão sobre gestão e avaliação das políticas públicas, no próximo tópico do texto serão discutidas as políticas públicas para a educação profissional do ano 2000 a 2010.

Políticas públicas para educação profissional articulada ao ensino médio: do ano 2000 a 2010

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/96 e por meio do decreto n. 2.208/97 o ensino médio foi separado da educação profissional, submetendo-se o currículo à pedagogia das competências, o que veio a fortalecer a educação instrumental. Segundo Ramos (2012, p. 35),

na gestão de Fernando Henrique Cardoso, uma medida fundamental foi a desorganização do histórico ensino técnico de nível médio promovida pelo Decreto 2.208/97. Além de críticas ao custo da formação profissional de nível médio e à elitização desse tipo de ensino, que estaria ocorrendo principalmente em escolas federais, o Banco Mundial considerava que, num país onde o nível de escolaridade era tão baixo, aqueles que chegassem a fazer o ensino médio teriam a expectativa e condições de prosseguir os estudos em vez de ingressar imediatamente no mercado de trabalho. Os recursos deveriam ser investidos, então, para aqueles com menor expectativa social, principalmente mediante cursos profissionalizantes básicos, que requerem pouca escolaridade.

Apesar do decreto n. 2.208/97 ter separado a educação profissional do ensino médio, foi a partir da aprovação desse decreto que foram estabelecidas as modalidades de educação profissional básica, média e tecnológica no Brasil.

Diante desse contexto, ao assumir a gestão em 2003 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva revogou o decreto n. 2.208/97. Com isso houve seminários nacionais para discutir sobre a articulação do ensino médio com a educação profissional. Como resultado dos seminários foi aprovado o decreto n. 5.154/04 que buscou restaurar os princípios norteadores de uma política de educação profissional articulada com a educação básica.

Ainda no ano de 2004, foi elaborado e aprovado o parecer do Conselho Nacional de Educação com a Coordenadoria de Educação Básica n. 39/2004, que descreve os pressupostos do ensino médio integrado e esclarece como este deve acontecer.

Na segunda metade do governo Lula políticas mais contundentes direcionadas à educação tecnológica foram tomadas em pelo menos dois sentidos: implantação do ensino médio integrado e expansão da rede federal de educação tecnológica. A criação de novas unidades de ensino de educação profissional representou o fortalecimento da educação técnica e tecnológica.

O governo, a partir da avaliação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor⁴ -, lançou nova proposta de políticas públicas de Educação Profissional para 2003/2007, divulgadas no Plano Nacional de Qualificação - PNQ. De acordo com Kuenzer (2010), a proposta tem três objetivos:

Inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia [...] A nova proposta fundamenta-se em seis dimensões principais: política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional. (p. 257)

Essas dimensões tem como concepções norteadoras o reconhecimento da educação profissional como direito e política pública; integração entre educação básica e profissional; reconhecimento dos saberes produzidos socialmente pelos trabalhadores; garantia de formação de gestores e formadores; implantação de um sistema integrado de planejamento, monitoramento, avaliação e acompanhamento dos egressos; integração de políticas públicas de emprego, trabalho e renda entre si, e com às políticas públicas de educação e desenvolvimento (Kuenzer, 2010).

Ressaltamos que para que a proposta de política pública de educação profissional se concretize em sua totalidade o governo federal deve buscar gestar políticas públicas destinadas à integração, contando com alguns aspectos necessários, tais como: financiamento, quadro de professores efetivos, técnico-administrativos, infraestrutura física adequada, entre outros, que são possibilitados por meio do regime de colaboração mútua entre as esferas públicas em vários níveis.

Para tanto, é necessário ainda que exista articulação entre as políticas setoriais do Estado brasileiro. De acordo com Moura (2012), quando se tratar de políticas públicas que

⁴ Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, implantado a partir de 2005 pelo Ministério do Trabalho e Emprego por dois quadriênios de vigência. Buscou articular as políticas públicas de emprego, trabalho e renda, tendo como financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador (Kuenzer, 2010).

buscam a integração da educação profissional à educação básica, as articulações devem ser vinculadas ao Ministério de Ciência e Tecnologia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio e ao Ministério do Trabalho e Emprego, pois são ministérios responsáveis por políticas para estruturação da sociedade brasileira. No caso de ser a integração entre ciência e tecnologia então se deve primeiro buscar a interrelação entre esses ministérios.

O autor ainda ressalta que para a construção de políticas públicas que promovam a universalização da educação básica com qualidade social e com a perspectiva da integração à educação profissional são necessárias dimensões tais como: articulação entre políticas setoriais do Estado brasileiro, interação entre o Ministério da Educação e as redes públicas, constituição de quadro de profissionais da educação do ponto de vista quantitativo e qualitativo, financiamento: “Também nos planos local e regional são imprescindíveis à articulação e a interação entre esses entes que recebem financiamento público na perspectiva de consolidar a política educacional em discussão” (Moura, 2012, p. 70).

No entanto, após o decreto n. 5.154/04, a Secretaria de Educação Média e Tecnológica - Semtec - foi dividida, criando, com isso, a Secretaria de Educação Básica - SEB - e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Setec. Essa separação contradiz o que se buscava no momento: a integração da educação profissional à educação básica.

Com essa divisão a SEB ficou com a responsabilidade de todo o ensino médio, propedêutico ou integrado ofertado pela Rede Pública Estadual, e a Setec responsável pelo ensino médio integrado da rede federal. Isso contribuiu para o planejamento de programas e projetos de forma desarticulada.

Nessa conjuntura política dos anos 2000, buscou-se, por meio de programas e ações políticas, a universalização do ensino médio a partir de uma base de integração entre trabalho, ciência, tecnologia e cultura. Em 2005, por meio do decreto n. 5.478/2005, foi criado o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária - Projovem - e o Programa de Educação Profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos - Proeja - que visam a contribuir para a garantia do acesso de jovens e adultos à educação básica e profissional. Em 2007 a Setec publicou o Documento Base da Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio (Brasil, 2007).

Tendo em vista que em 2007 houve poucos Estados que implantaram o Ensino Médio Integrado, o governo federal criou o Programa Brasil Profissionalizado, com o objetivo de motivar aos Estados a implantarem o Ensino Médio Integrado. Em 2009 foi lançado, pelo governo federal, o Programa Ensino Médio Inovador, com o objetivo de reestruturação do currículo do Ensino Médio. Outro movimento importante aconteceu em 2010, quando foram realizados seminários para discutir a elaboração e homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio (Brasil, 1999).

A criação de programas e projetos no governo Lula aconteceu ao mesmo tempo em que o Exame Nacional do Ensino Médio ganhou mais credibilidade da sociedade. O Exame Nacional do Ensino Médio - Enem - foi criado no governo de Fernando Henrique

Cardoso como instrumento de avaliação desse nível de ensino. O Enem ganhou uma nova proposta no governo Lula. O exame passou a ser utilizado como forma de seleção e acesso às universidades públicas federais.

Após apresentação inicial das relações de integração da educação profissional com o ensino médio no Brasil, nos tópicos a seguir serão apresentados os programas que apresentam a vinculação da educação profissional com a educação básica: Brasil Profissionalizado, Proeja e Ensino Médio Inovador, com ênfase na forma de como esses programas estão sendo avaliados.

Brasil profissionalizado

O programa Brasil Profissionalizado busca fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. Segundo o MEC a iniciativa repassa recursos do governo federal para que os Estados invistam em suas escolas técnicas. O programa foi criado em 2007 e possibilita a modernização e a expansão das redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional.

De acordo com o *síte* do MEC mais de R\$ 1,5 bilhão já foi conveniado pelo Ministério da Educação para estimular a implantação de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional nos Estados. O dinheiro deve ser empregado em obras de infraestrutura, desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores. Conforme Moura (2010, p. 77) “a partir de 2007, o programa Brasil Profissionalizado vem dando um grande incentivo a que os estados ampliem a oferta da educação profissional em geral e, em particular, do ensino médio integrado, tanto para adolescente como na modalidade EJA.”

Assim, o Brasil Profissionalizado leva em consideração o desenvolvimento da educação básica na rede estadual de ensino e faz uma projeção dos resultados para a melhoria da aprendizagem. Uma avaliação diagnóstica do ensino médio é realizada contendo a descrição dos trabalhos político-pedagógicos, o orçamento detalhado e o cronograma das atividades. O incremento de matrículas e os indicadores sociais da região, como analfabetismo, escolaridade, desemprego, violência e criminalidade de jovens entre 18 e 29 anos, também são analisados (Brasil, Programa Brasil Profissionalizado, 2014).

Podem aderir ao programa os Estados que possuem rede de ensino médio ou de educação profissional de nível médio, e que tenham assinado o Compromisso Todos pela Educação. Precisam também passar por uma avaliação diagnóstica, preenchendo formulários *online* sobre equipamentos de infraestrutura, imobiliário e demais equipamentos que a escola possui para viabilizar o desenvolvimento do Programa.

De acordo com o Manual de Orientação de Preenchimento da Situação Escolar a assistência do programa nos Estados é feita por meio do convênio com o FNDE ou assistência técnica do MEC, via rede pública de educação. Ao Estado cabe monitorar o programa no seu território, realizar concursos públicos, abrir conselhos populares, entre outras coisas.

Programa de Educação Profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos - Proeja

O Proeja busca resgatar e inserir na escola uma grande quantidade de jovens e adultos que tiveram suas trajetórias educacionais interrompidas, oferecendo o acesso a uma formação integral articulada à Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

De acordo com o *site* do MEC o Proeja pretende contribuir para a superação do quadro da educação brasileira exposto pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad - divulgados em 2003. Neste, 68 milhões de jovens e adultos trabalhadores brasileiros com 15 anos e mais não concluíram o ensino fundamental e apenas 6 milhões (8,8%) estão matriculados em EJA.

Diante disso e tendo em vista a urgência de ações para ampliação das vagas no sistema público de ensino ao sujeito jovem e adulto, foi que o governo federal instituiu, em 2005, no âmbito federal o primeiro decreto do Proeja n. 5.478, de 24 de junho de 2005, em seguida substituído pelo decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006. Para Moll (2010, p. 132) o Proeja “constituiu-se como marco para a construção de uma política pública de aproximação entre escolarização e profissionalização e de ampliação do acesso e da permanência de jovens e de adultos na educação básica”.

De acordo com o decreto n. 5.840/06, com os documentos base do Proeja e a partir da construção do projeto pedagógico integrado, os cursos Proeja podem ser ofertados das seguintes formas: educação profissional técnica integrada ao ensino médio; educação profissional técnica concomitante ao ensino médio; formação inicial e continuada ou qualificação profissional integrada ao ensino fundamental; formação inicial e continuada ou qualificação profissional concomitante ao ensino fundamental; formação inicial e continuada ou qualificação profissional integrada ao ensino médio; formação inicial e continuada ou qualificação profissional concomitante ao ensino médio. Todas as formas devem acontecer na modalidade de Educação de Jovens e Adultos- EJA.

O financiamento do Proeja acontece da seguinte forma: os Estados e municípios podem receber uma transferência legal automática do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007), e a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica recebe recursos da Setec por meio da ação n. 12.363.1062.6358.0001, fomento à capacitação de recursos humanos da Rede Federal e recursos diretos do Tesouro Nacional para as matrículas de Proeja técnico (Brasil, 2014).

Sobre a avaliação do Proeja encontramos informações sobre o Projeto de Inserção Contributiva e o Diálogo Proeja, iniciativas que apontam para um processo avaliativo. O Projeto de Inserção Contributiva foi criado pela Coordenação Geral de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica para diagnosticar a situação dos cursos Proeja em algumas instituições federais. Este também busca identificar as causas do alto índice de abandono dos cursos e estabelecer estratégias de monitoramento e avaliação para superação da evasão, com a assessoria da Setec e demais parceiros. Segundo o MEC,

ao longo dos anos de 2007 e 2008 foram realizadas visitas em instituições que apresentaram um alto índice de desistência dos cursistas. Nessas visitas foram feitos apontamentos com sugestão de melhoria para todas as instituições. Depois dessas visitas, estão sendo feitas visitas para avaliar

se os encaminhamentos foram atendidos bem como se houve uma redução significativa da evasão nos cursos Proeja. (Brasil, 2014)

Os Diálogos Proeja são encontros micro-regionais realizados pelas instituições federais, voltados para equipe técnica, docentes e estudantes dos cursos Proeja. Esses encontros foram pensados a partir da análise de dados levantados no Projeto de Inserção Contributiva. Estes têm como objetivos facilitar, motivar e estimular a troca de experiências; discutir e encaminhar propostas para superação dos desafios pedagógicos do Proeja na micro-região; apresentar e expor os trabalhos desenvolvidos no projeto Proeja Capes/Setec; integrar várias ações Proeja realizadas nas instituições federais; divulgar o Proeja para estados, municípios e entidades interessadas; viabilizar o encontro dos estudantes Proeja da micro-região (Brasil, Proeja, 2014).

No documento base do Proeja o termo avaliação é mencionado e discutido com concepção de avaliação numa perspectiva contínua e processual, no sentido de avaliação do processo de ensino- aprendizagem. Essa avaliação fica por conta dos municípios e das instituições que podem realizar avaliações para conhecerem como está sendo o desenvolvimento do Programa.

Ensino médio inovador

O Programa Ensino Médio Inovador - Proemi - instituído pela portaria n. 971, de 9 de outubro de 2009, integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE - como estratégia do governo federal para induzir a reestruturação dos currículos do ensino médio.

O Programa tem como objetivo apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas de ensino médio, ampliando o tempo dos estudantes na escola e buscando garantir a formação integral com a inserção de atividades que tornem o currículo mais dinâmico, atendendo também as expectativas dos estudantes do ensino médio e às demandas da sociedade contemporânea (Brasil, 2014).

A busca da reestruturação curricular é para possibilitar o desenvolvimento de atividades integradoras que articulem as dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, contemplando as diversas áreas do conhecimento a partir de oito macrocampos: acompanhamento pedagógico; iniciação científica e pesquisa; cultura corporal; cultura e artes; comunicação e uso de mídias; cultura digital; participação estudantil e leitura e letramento. Porém, de acordo com Moura (2012, p. 66), a proposta do Programa “carece de fundamentação teórica e não dialoga com o ensino médio integrado à educação profissional, além de ter vindo à luz sem discussão ampliada com as redes estaduais, com os professores, com os estudantes ou com os pesquisadores do ensino médio e da educação profissional.”

Dessa forma, o programa pode fortalecer a separação entre a educação básica e a educação profissional, pois a Setec potencializa o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional e a SEB o Ensino Médio Inovador, ao invés de articularem-se no sentido de materializar o Ensino Médio Integrado como política pública (Moura, 2012).

De acordo com o documento orientador do Programa a avaliação e acompanhamento serão realizados pela Secretaria de Educação Básica/MEC, em parceria com as secretarias estaduais e distrital, por meio do Sistema PDE Interativo as

secretarias de educação dos Estados devem promover encontros para avaliação do programa no processo de ensino-aprendizagem (Brasil, 2011).

Diante da pesquisa realizada no *site* do MEC sobre os programas não conseguimos encontrar como de fato são realizadas as avaliações deles, pois não há nenhuma publicação de relatório sobre avaliações realizadas e falta a divulgação de como são monitorados e quais instrumentos são utilizados para avaliar o desenvolvimento dos programas.

Considerações finais

A formação humana integral e a formação técnica e humanística levam em consideração a continuidade dos estudos e a formação profissional. Portanto, são imprescindíveis políticas públicas de educação que proponham uma educação básica com base curricular que integre ciência, trabalho, tecnologia e cultura para formação dos sujeitos em todas as dimensões.

As políticas públicas são meios de atender aos diversos interesses dos vários setores da sociedade e devem ser avaliadas para a melhoria da gestão do Estado, para poder desenvolver ações eficientes e eficazes para atender às necessidades da população.

Em pesquisa bibliográfica encontramos textos que discutem os programas, porém, não mencionam os processos de avaliação. Depois de algumas leituras concluímos que os programas, por ainda estarem em processo de implantação, têm como processo de avaliação diagnóstica as informações das escolas que desejam aderir aos programas. Outras avaliações são promovidas pelas instituições de ensino como parte do processo de avaliação institucional.

A avaliação de políticas públicas não deve ser reduzida apenas à comparação entre o que foi proposto e o alcançado por meio das políticas públicas, pois, a comparação é apenas uma etapa do processo de avaliação. Assim sendo, para avaliação de políticas algumas ações devem ser contempladas como os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implantadas, assim como os resultados alcançados e contextualizados.

Essas reflexões nos proporcionaram compreender que as propostas de políticas públicas para a educação profissional articulada à educação básica devem ser elaboradas a partir de uma concepção de homem, mundo, trabalho e educação sem por em perspectiva apenas o mercado capitalista. Faz-se necessário que essas políticas tenham definidas de que forma serão monitoradas e avaliadas para que depois de implantadas possam ser avaliadas e redefinidas, se necessário.

Referências

AZEVEDO, Janete Lins de. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidades e mudanças. *RBPAE*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, 2009, p. 211-232.

BRASIL, Programa Brasil profissionalizado. *Manual de orientação de preenchimento da situação escolar*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13790&Itemid=993>. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 3 fev., 2014.

<i>Regae: Rev. Gest. Aval. Educ.</i>	Santa Maria	v. 4	n. 7	Jan./jun. 2015	p. 97-112
--------------------------------------	-------------	------	------	----------------	-----------

BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 1, de 3 de fevereiro de 2005. Atualiza as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo CNE para o ensino médio e para a educação profissional técnica de nível médio às disposições do decreto n. 5.154/2004. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 3 fev., 2014.

BRASIL. *Guia do Planfor 1999-2002*. Brasília: SPPE/MTE, FAT/CODEFAT, 1999.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 3, de 26 de junho de 1998. Institui as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 3 fev., 2014.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 4, de 4 de dezembro de 1999. Institui as diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional de nível técnico. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 3 fev., 2014.

BRASIL. Parecer CNE/CEB 16, de 5 de outubro de 1999. Dispõe sobre diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional técnica de nível médio. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 3 fev., 2014.

BRASIL. *Programa de Educação profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=562&catid=259:proeja-&id=12288:programa-nacional-de-integracao-da-educacao-profissional-com-a-educacao-basica-na-modalidade-de-educacao-de-jovens-e-adultos-proeja&option=com_content&view=article. Acesso em 3 fev., 2014.

BRASIL. *Programa ensino médio inovador documento orientador*. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 3 fev., 2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de programas sociais*. Petrópolis: Vozes, 2007.

DOMINGUES, João Batista Filho. *Planejamento governamental e democracia no Brasil*. Uberlândia: UFU, 2007.

GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

MOLL, Jaqueline. Proeja e democratização da educação básica. In: MOLL, Jaqueline (org.). *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 131-138.

MOURA, Dante Henrique. Ensino médio e educação profissional: dualidade histórica e possibilidade de integração. In: MOLL, Jaqueline (org.). *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 58-79.

MOURA, Dante Henrique. Políticas públicas para a educação profissional técnica de nível médio nos anos de 1990 e 2000: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Ramon de (org.). *Jovens, ensino médio e educação profissional: políticas públicas em debate*. Campinas: 2012, p. 47-81.

MOURA, Dante Henrique. Ensino médio e educação profissional nos anos 2000: movimentos contraditórios. In: MOURA, Dante Henrique (org.). *Produção de conhecimento, políticas públicas e formação docente em educação profissional*. Campinas: Mercado das Letras, 2013, p. 141-200.

PAZ, Sandra Regina; OLIVEIRA, Ramon de. A educação tecnológica e profissional como programa/ política de Estado: análise da política nacional de qualificação profissional do

Brasil. In: OLIVEIRA, Ramon de (org.). *Jovens, ensino médio e educação profissional: políticas públicas em debate*. Campinas: Papirus, 2012, p. 125-162.

RAMOS, Marise Nogueira. *Pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?* São Paulo: Cortez, 2001.

RAMOS, Marise Nogueira. Educação tecnológica como política de Estado. In: OLIVEIRA, Ramon de (org.). *Jovens, ensino médio e educação profissional: políticas públicas em debate*. Campinas: Papirus, 2012.

RAMOS, Marise Nogueira. Ensino Médio integrado: ciência, trabalho e cultura na relação entre educação profissional e educação básica. In: MOLL, Jaqueline (org.). *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo: desafios e possibilidades*. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 42-57.

SANTOS, Maria das Graças dos. Políticas públicas: contribuições para o debate. In: KANAANE, Roberto; FILHO, Alécio Fiel; FERREIRA, Maria das Graças (orgs.). *Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informações e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 3-15.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009, p. 311-327.

Erika Roberta Silva de Lima é estudante no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

Endereço: Rua Lagoa Dourada, 4351 - 59086-430 - Natal - RN - Brasil.

E-mail: erika_limma@hotmail.com.

Lenina Lopes Soares Silva é professora no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

Endereço: Rua Professora Dirce Coutinho, 1873 - 59082 180 - Natal - RN - Brasil.

E-mail: lenina.lopes@ifrn.edu.br.

Márcio Adriano de Azevedo é professor no Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional do Instituto de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

Endereço: Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692 - 59015-300 - Natal - RN - Brasil.

E-mail: marcio.azevedo@ifrn.edu.br.

Recebido em 25 de agosto de 2014.

Aceito em 12 de novembro de 2014.