

Autora | Author

Fabiana Carvalho da Silva Bispo\*  
[fabiana.bispo@ifb.edu.br]AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS  
– PROPOSTAS PARA O PRONATECPROGRAM EVALUATION AND MONITORING  
– PRONATEC PROPOSALS

**Resumo:** A retomada da Política de Educação Profissional ocorreu em um contexto de retomada do crescimento econômico do país onde se demandavam crescentes volumes de mão-de-obra especializada em contraste com um baixo nível de qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros. Assim, foi instituído, a partir da Lei n. 12.513 de 26 de outubro de 2011, o Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o Pronatec, com o objetivo democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica a partir de um conjunto de ações aumentando a produtividade e a competitividade do país, com inclusão social. Avaliar o papel do Pronatec, além de verificar, dentre outros aspectos, se o programa em questão contempla as necessidades das pessoas que serão beneficiadas pelo mesmo, qual o grau de participação dos interessados, dentre outros aspectos, é de fundamental importância para se identificar o grau de êxito do mesmo. É necessário verificar em que medida os bens e serviços estão chegando à população-alvo. O objetivo deste artigo é apresentar uma proposição de etapas para a condução do processo de avaliação do Pronatec, bem como trazer contribuições para o debate sobre a avaliação de programas governamentais, especificamente no que concerne ao ensino profissional e técnico no Brasil.

**Palavras-chave:** educação profissional, Pronatec, avaliação.

**Abstract:** The resumption of the Professional Education Policy took place in a context of resumption of economic growth in the country where increasing volumes of skilled labor demanded in contrast to a low level of qualification of the majority share of Brazilian workers. Thus, it was established, from Law no. 12513 of October 26, 2011, the Pronatec Program of Access to Technical Education and Employment, aiming to democratize the offer of professional and technological education courses based on a set of actions increasing the productivity and competitiveness of the country, with social inclusion. Evaluate the role of Pronatec, besides verifying, among other aspects, if the program in question contemplates the needs of the people who will benefit from it, how much stakeholder participation, among other aspects, is of fundamental importance to identify the degree of success. It is necessary to verify to what extent the goods and services are reaching the target population. The purpose of this article is to present a proposal of steps for the conduct of the evaluation process of Pronatec, as well as to contribute to the debate about the evaluation of governmental programs, specifically with regard to professional and technical education in Brazil.

**Keywords:** cyberculture; digital technology; aesthetic.

Recebido em: 28/02/2018

Aceito em: 03/01/2019

## INTRODUÇÃO

Falar sobre a importância da educação para o desenvolvimento de uma nação não é novidade. Adam Smith, filósofo e renomado economista escocês do século XVIII, incluía a educação como parte do capital fixo, consistindo nas aptidões e habilitações dos membros de uma sociedade que, quando desenvolvidas, fazem reverter a ela seus benefícios. Durkheim, citado por Fauconnet (1978), define educação como o desenvolvimento do indivíduo nas atitudes e capacidades que lhes são exigidas não apenas pela sociedade em geral, como também pelo meio especial a que em particular está determinado. A educação é, deste modo, um importante fator na formação de um indivíduo.

A educação não apenas contribui para o desenvolvimento do país, como também é a principal forma de inserção social e sua ausência, ou deficiência gera desigualdades. Contudo, conforme salienta Romannelli (2005), a educação voltada para o desenvolvimento de uma Nação não é uma tarefa fácil de se implantar numa realidade complexa com muitos desníveis como a brasileira.

Um crescimento do produto interno bruto (PIB) mais vigoroso e com inflação mais baixa, a partir de 2004, aumentou a geração de empregos assalariados, contribuiu para a formalização dos contratos de trabalho e elevou o poder de compra, diminuindo as diferenças de renda entre os trabalhadores. A educação profissional e tecnológica começou a consolidar-se como um esforço estratégico do Ministério da Educação (MEC) visando às mudanças no mundo do trabalho e várias ações foram iniciadas associadas ao fortalecimento do papel do Estado como provedor de políticas sociais, sobretudo de mitigação da pobreza. Com a retomada do crescimento econômico, novas demandas da parte do empresariado por investimentos na formação e capacitação profissional de pessoas começaram a surgir, o que gerava uma expectativa de preenchimento de novas vagas, em todas as regiões do país. Todo esse contexto criou um “humor nacional” propício ao novo projeto do governo federal (BALTAR, 2015; SETEC, 2014)

Assim, foi instituído, a partir da Lei n. 12.513 de 26 de outubro de 2011, o Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o Pronatec, com o objetivo democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica a partir de

um conjunto de ações aumentando a produtividade e a competitividade do país, com inclusão social.

O primeiro passo para se elaborar uma política social que possa chegar a ser bem sucedida consiste em se definir, de maneira clara e precisa, o objetivo que se pretende alcançar. Embora a avaliação de programas tenha evoluído bastante, o Brasil tem pouca tradição em avaliação de programas e necessita de um sistema de avaliação, que dentre outros objetivos, permita identificar as políticas com maior potencial para reduzir as desigualdades sociais no Brasil.

Avaliar o papel do Pronatec, além de verificar, dentre outros aspectos, se o programa em questão contempla as necessidades das pessoas que serão beneficiadas pelo mesmo, qual o grau de participação dos interessados, dentre outros aspectos, é de fundamental importância para se identificar o grau de êxito do mesmo. É necessário verificar em que medida os bens e serviços estão chegando à população-alvo.

Dado que o Pronatec foi implementado há apenas três anos, não se buscou neste artigo avaliar o impacto deste programa nem propor novas metodologias de avaliação de programas. O objetivo deste artigo é apresentar uma proposição de etapas para a condução do processo de avaliação do Pronatec, bem como trazer contribuições para o debate sobre a avaliação de programas governamentais, especificamente no que concerne ao ensino profissional e técnico no Brasil. Busca-se também, refletir sobre a relevância de estudos na área, mediante o levantamento ou revisão bibliográfica sobre avaliação de programas e educação profissional numa conceituada e reconhecida base de dados, o SciELO.

O artigo está organizado como se segue. A próxima seção expõe o resultado da revisão bibliográfica. Posteriormente é apresentado um breve panorama da educação profissional do Brasil seguindo para a apresentação do Pronatec, objeto deste artigo, bem como os conceitos teóricos básicos sobre avaliação de programas, revisando importantes autores. Após essa fundamentação teórica, a seção seguinte busca apresentar uma proposta de avaliação para o Pronatec, bem

como evidenciar a importância da construção do Modelo Lógico.

## EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL – UM BREVE PANORAMA

Segundo Romanelli (2005 p. 33):

“A economia colonial brasileira fundada na grande propriedade e na mão-de-obra escrava teve implicações de ordem social e política bastante profundas favorecendo o aparecimento da unidade básica do sistema de produção, de vida social e do sistema de poder representado pela família patriarcal.”

Com a apropriação privada da terra, os homens se dividiram em classes: a classe dos proprietários e a dos não-proprietários, gerando uma divisão na educação. Essa que antes se identificava com o próprio processo de trabalho, assume um caráter dual, constituindo-se em educação para os homens livres pautada nas atividades intelectuais, enquanto que para os serviços e escravos coube a educação inerente ao próprio processo de trabalho; desde então, surge a separação entre educação e trabalho consumada nas formas escravista e feudal (ROMANELLI, 2005; SAVIANNI, 2007).

No século XIX, no Brasil, a presença de uma camada intermediária, acentuada com a mineração, fez surgir uma estratificação social mais complexa do que predominante no período colonial, com papel relevante na política. Assim, no período que se seguiu à Independência política, a parte da população que procurava a escola já não era apenas pertencente à classe oligárquico-rural, mas se somava a esta a pequena camada intermediária que percebia a escola como instrumento de ascensão social. Com o advento da Revolução Industrial, o ensino básico era visto como uma forma de qualificar os trabalhadores a integrar o processo produtivo. Quanto às tarefas de manutenção, reparos, ajustes das máquinas que, por sua vez, exigiam, além do conhecimento teórico, um preparo específico fizeram surgir os cursos profissionais organizados no âmbito das empresas ou do sistema de ensino tendo como referência o padrão escolar (ROMANELLI, 2005; SAVIANNI, 2007).

Dessa forma, a educação profissional foi vista como instrumento de capacitação para atender ao crescente desenvolvimento industrial e ao ciclo de urbanização, com um caráter

assistencialista em relação à classe trabalhadora. Assim, foi sancionado pelo então Presidente da República Nilo Peçanha, o Decreto-Lei nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, que instituiu oficialmente a educação profissional brasileira, resultando, dentre outros, na criação de dezenove Escolas de Aprendizes Artífices, visando preparar gerações futuras para a continuidade dos ofícios, atendendo, assim, a demanda do mercado produtivo, então dominado pela burguesia emergente, qualificando profissionais advindos das camadas inferiores da população. Na década de 40, do século passado, foram criadas as instituições responsáveis pela formação de mão-de-obra para os dois principais pilares da economia: a Indústria e o Comércio, conhecido como sistema S (WITTACZIK, 2008).

O termo “educação tecnológica” começou a ser usado no início de 1970, com a criação dos cursos superiores de tecnologia implantados pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, do estado de São Paulo (CEETPS), e, a partir de 1972 e expandidos, posteriormente, para todo o país pelo Governo Federal. Foram criados, em 1976, o Centro de Educação Tecnológica da Bahia (CENTEC/BA e, em 1978, os Centros Federais de Educação Tecnológica do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que aproveitando a infraestrutura existente das antigas escolas técnicas federais, passou a incluir outros níveis de formação na área tecnológica. O termo educação profissional foi introduzido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei nº 9.394/96, cap. III, art.39): “A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.”

Na década de 1990, deu-se a Criação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, sistema formado pelos CEFETs. Contudo, em 1998, o Governo Federal veta a criação de novos CEFETs, resultando, dentre outros aspectos, na separação do ensino médio da educação técnica e os CEFETs se voltam para a educação superior. Em 2005, tal veto é derrubado e cria-se, por meio da Lei 11.892/2008, no âmbito do Ministério da Educação um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFTs).

Conforme destaca Wittaczik (2008), ao longo do tempo, várias foram as expressões referentes à educação profissional, tais como ensino profissional, formação profissional ou técnico profissional, educação industrial ou técnico-industrial, qualificação, requalificação e capacitação, sem, contudo, ob-

ter consenso sobre o significado desses termos. Atualmente, a formação profissional, no Brasil, ocorre em escolas de Educação Profissional públicas e privadas.

Apesar da primeira escola técnica federal no Brasil date de 1909, conforme destaca Cassiolato e Garcia (2014), o crescimento da rede de ensino técnico-profissional não acompanhou a expansão econômica e a diversificação da estrutura produtiva, o que resultou numa baixa escolaridade da força de trabalho.

Após um período de baixo crescimento econômico, a partir de 2003 a economia brasileira retoma o processo de crescimento com a criação de novos postos de trabalho e simultânea formalização dos contratos. Segundo Cassiolato e Garcia (2014), em 2006, os primeiros indícios de escassez localizada de mão-de-obra qualificada começaram a surgir, o que demandava uma ação do governo no sentido de dar continuidade à política de expansão da educação profissional.

Considerando, assim, o déficit educacional verificado, logo no primeiro ano do atual governo, houve um esforço articulado do Ministério da Educação para elaboração de uma ampla política de fomento à Educação Profissional e Tecnológica, idealizada no governo anterior, considerada primordial para o desenvolvimento do país. Temos assim o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o Pronatec, tendo como objetivo principal democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de qualidade.

## PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO

A partir da identificação do baixo nível escolaridade e baixo nível de qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros em um momento em que a economia do país demandava crescentes volumes de mão de obra especializada, foi instituído, pela Lei 12.513/2011, foi o Programa Nacional de Acesso ao Sistema de Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), cujos objetivos são:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da

qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

Para o cumprimento de seus objetivos, o Programa atua por meio das seguintes iniciativas: i) Expansão da Rede Federal; ii) Programa Brasil Profissionalizado; iii) Rede e-Tec Brasil; iv) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem; e v) Bolsa-Formação.

De acordo com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), no que se refere à oferta, o grande mérito do Pronatec é conseguir estruturar um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas, que inclui a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), Sistemas Nacionais de Aprendizagem (Sistema S), escolas técnicas estaduais, além de instituições privadas especificamente credenciadas, que são redes que podem ser gerenciadas.

No Pronatec são oferecidos cursos gratuitos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do SENAI, do SENAC, do SENAR e do SENAT, em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. São três tipos de curso: Técnico para quem concluiu o ensino médio, com duração mínima de um ano; Técnico para quem está matriculado no ensino médio, com duração mínima de um ano; Formação Inicial e Continuada ou qualificação profissional, para trabalhadores, estudantes de ensino médio e beneficiários de programas federais de transferência de renda, com duração mínima de dois meses.

O art. 2º da Lei nº 12.513, de 2011, dispõe sobre o público prioritário de atendimento do PRONATEC. São listados os seguintes segmentos: 1) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos (EJA); 2) trabalhadores; 3) beneficiários dos programas federais de transferência de renda; 4) estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas, na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento (sobreposição, em parte, com o primeiro segmento listado).

São ainda mencionados nos parágrafos do art. 2º: os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e

pescadores (incluídos entre os trabalhadores); pessoas com deficiência; povos indígenas, comunidades quilombolas, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas; e mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda.

O Pronatec envolve um conjunto de iniciativas. Atualmente fazem parte do Pronatec:

- Expansão da Rede Federal: ampliação da oferta de cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação.
- Programa Brasil Profissionalizado: estímulo à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal.
- Rede e-TecBrasil: oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. Poderão oferecer cursos a distância as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino.
- Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem: ampliação progressiva e aplicação dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores.
- FIES Técnico e Empresa: financiamento de cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional para estudantes e trabalhadores em escolas técnicas privadas e nos serviços nacionais de aprendizagem – SENAI, SENAC, SENAT e SENAR. No FIES Empresa serão financiados cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores, inclusive no local de trabalho.
- Bolsa-Formação: oferta gratuita de cursos técnicos para quem concluiu o Ensino Médio e para estudan-

tes matriculados no Ensino Médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

## PRONATEC: ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Sendo a ação estatal fruto da interação de diferentes atores e interesses que moldam a política pública final oferecida à sociedade, a expressão “rede de políticas públicas” se refere a vínculos diretos e indiretos, relativamente duradouros, mediante os quais os atores envolvidos estão integrados na formulação/implementação de políticas públicas (SCHENEIDER, 2005).

A SETEC responde pela estruturação e pela coordenação de uma extensa rede formada por instituições ofertantes (Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; Redes Estaduais de Educação; Instituições do Sistema S; Redes Privadas de Educação, no caso do FIES Técnico) e órgãos demandantes de cursos (Ministérios, Estados, Secretarias Estaduais de Governo, entre outros). Ela conta com três Diretorias, cujas competências estão estabelecidas no Anexo I do Decreto nº 7.690/2012, arts. 14 a 16.

A criação do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional foi proposto pela Lei de criação do Pronatec, a fim de fortalecer o programa e garantir a coordenação de suas iniciativas com outras ações do governo federal. Esse Conselho é composto por todos os ministérios signatários da lei que instituiu o Programa, e do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional. Seu objetivo é a promoção da articulação e da avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal (regulamentado pelo Decreto nº 7.855/2012).

O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional conta ainda com um Fórum, instituído pela Portaria MEC nº 471, de 03 de junho de 2013, que tem por finalidade subsidiar a atuação do Conselho Deliberativo no cumprimento de suas competências e estimular a instituição de fóruns estaduais e distrital de apoio à formação e qualificação profissional. Além desses, ainda temos vários outros Conselhos que fazem interação com o Pronatec, como o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas

vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF), entre outros.

## AValiação DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

A avaliação está intrinsecamente relacionada ao desempenho de determinada ação, projeto, programa ou política. O resultado decorre do desempenho e este pode ser examinado sob as dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade. Basicamente, a avaliação de um programa tem por finalidade determinar se o mesmo atingiu ou não os objetivos previstos e vem sendo considerada por vários autores como um instrumento fundamental para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Segundo Shadish, Cook e Leviton (1995), a teoria de avaliação de programas evoluiu em três estágios distintos. O primeiro estágio surgiu ao longo da década de 60, e caracterizou-se pela preocupação com a resolução dos principais problemas sociais e a aplicação rigorosa de métodos científicos. Destacam-se, nessa fase, os trabalhos de Michael Scriven e Donald Campbell. O segundo estágio inicia-se na década de 70 e possui, como aspecto relevante, a preocupação com as questões do pragmatismo e do incremento do uso da avaliação nas tomadas de decisão sobre a concepção, alteração ou continuidade dos programas. (SHADISH, COOK E LEVITON, 1995).

O terceiro estágio surge a partir da síntese dos trabalhos dos dois estágios anteriores. Cronbach e Rossi, autores deste terceiro estágio, desenvolveram teorias de avaliação compreensiva e customizada que conferiam legitimidade sobre os métodos e conceitos que os antecederam, mas condicionalmente de forma que a legitimidade de um método ou conceito dependeria das circunstâncias, ou seja, tanto Rossi quanto Cronbach consideraram que a escolha de uma determinada prática de avaliação depende, entre outras coisas, das circunstâncias, do contexto e do propósito da avaliação (SHADISH; COOK; LEVITON, 1995).

## CONCEITO DE AVALIAÇÃO

Os teóricos diferem muito na visão do que é avaliação e de que forma deve ser feita. Para Weiss, apud Shadish, Cook e Levinton (1995), avaliação consiste em uma análise sistemática do processo e/ou dos resultados de um programa ou política,

em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento. Scriven apud Shadish, Cook e Levinton (1995), defendia que a avaliação consiste no processo de determinação do mérito, importância e valor das coisas. Weiss (1975) considera que há muitos motivos para se analisar um programa. Pode-se tentar obter respostas acerca do futuro ou continuidade de um determinado programa, sobre sua ampliação, sobre mudanças em sua operacionalização e outras razões não tanto legítimas.

O objetivo final da avaliação seria então, a melhoria social para a qual a avaliação pode contribuir dando assistência a instituições democráticas na seleção, supervisão, aprimoramento e percepção (produção) de sentido dos programas e políticas sociais (MARK, GARY e JULNES, 2000).

Vedung (2000), define avaliação como resultado de intervenções do governo, um importante mecanismo *ex post* para explicar e medir a implementação, os resultados e o alcance das políticas e programas públicos, tendo como propósito gerar decisões futuras.

Oskamp (1998) e Rossi e Freeman (2004) distinguem as avaliações em avaliação de processo ou de implementação e avaliação de impacto ou de resultado. No primeiro caso, é chamada avaliação formativa, que procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados. No segundo caso, chamamos de avaliação somativa, que se interessa pelos resultados obtidos pelo conjunto de ações desenvolvidas no interior daquele programa. Essa modalidade de avaliação que se realiza ao final da fase de implementação ou após a conclusão de um programa, consiste no exame e análise de objetivos, impactos e resultados.

Na sua essência, a avaliação de processo é uma averiguação contínua do plano de implementação, além da documentação do processo, incluindo mudanças no plano inicial, assim como omissões importantes e/ou falhas em certos procedimentos. Um dos objetivos é prover retorno para a equipe e administradores sobre em que medida as equipes estão desenvolvendo as atividades planejadas dentro do cronograma e com que eficiência. (STUFFLEBEAM, 2000).

Grinell, Gabor e Unrau (2012) consideram que o objetivo de uma avaliação de processo é monitorar um programa, em um esforço para avaliar os serviços que são prestados aos seus clientes, incluindo o grau de satisfação dos stakeholders com os serviços do programa. Esses mesmos autores consideram ainda que a avaliação de processo pode melhorar a prestação

de serviços aos beneficiários de um determinado programa e recomenda que todas as avaliações de processo ocorram na fase em que novos programas começam a concentrar seus esforços no desenvolvimento de sistemas bem planejados de prestação de serviços aos clientes. Acrescentam ainda que os dados recolhidos para uma avaliação de processo podem ser usados para calcular com mais precisão o custo de entrega de um programa específico para o público-alvo. Vedung (2000), observa que uma avaliação de processo consiste numa intervenção desde a fase inicial do programa à sua implementação e recepção pelos destinatários do mesmo e outras partes interessadas. Ressalta que avaliações, em geral, buscam averiguar os diversos resultados alcançados pelos programas quando da sua implementação, bem como compreender seu proces-

so de funcionamento, objetivos esperados e outros elementos que irão também subsidiar o processo de tomada de decisão.

### PROPOSTA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PRONATEC

Grinnell, Gabor e Unrau (2012) destacam que o principal objetivo de uma avaliação de processo é determinar se um programa está funcionando como foi planejado. Ressaltam que se consideram seis etapas na realização de uma avaliação do processo, a saber:

1. Decidir qual pergunta fazer, com a finalidade de compreender o programa e traduzir o propósito para o qual a avaliação se propõe;
2. Desenvolver instrumentos de coleta

Quadro 1 - Proposição de etapas para condução de um processo de avaliação do Pronatec

ETAPA 1	Decidir qual pergunta fazer	Quais os pressupostos do programa? Quando o programa foi iniciado? Quem são os usuários do programa? Quais os objetivos do programa? Que apoios administrativos estão em vigor? Quão satisfeitas estão as partes interessadas (stakeholders) do programa? Quão eficiente é o programa? O programa funciona conforme planejado?
ETAPA 2	Desenvolver instrumentos de coleta de dados	Entrevistas estruturadas e semi-estruturadas; questionários, focal groups, ou discussões em grupo entre atores e beneficiários do programa, complementadas com dados quantitativos sobre resultados.
ETAPA 3	Desenvolver um sistema de monitoramento de coleta de dados	Determinação de indicadores. Número de matrículas, taxa de evasão, número de inscritos e outros.
ETAPA 4	Pontuar e analisar os dados	Como os resultados obtidos incidem sobre os beneficiários do programa? Em que medida o desenho e as estratégias do programa contribuem para o atingimento dos resultados esperados? Os resultados gerados pelo programa realmente decorrem do programa?
ETAPA 5	Desenvolver um sistema de feedback (retroalimentação)	Dados em gráficos, fluxogramas e tabelas proporcionando elementos para discussão.
ETAPA 6	Divulgar e comunicar resultados	Relatórios gerais.

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Grinnell (2007)

de dados, pois para se realizar uma avaliação de um determinado programa é necessária a definição dos meios para obtenção de dados confiáveis sobre processos, produtos e possíveis resultados; 3. Desenvolver um sistema de monitoramento de coleta de dados a fim de se ter controle sobre os dados coletados e facilidade de consulta; 4. Pontuar e analisar os dados, objetivando, dentre outros, descobrir em que medida um programa está atingindo os seus objetivos pretendidos; 5. Desenvolver um sistema de feedback permitindo elementos para a tomada de decisão; 6. Divulgar e comunicar resultados gerando relatórios de informação sobre o funcionamento do programa para uso público de controle social, por exemplo.

Dessa forma, baseando-se no pressuposto de que a avaliação pode ocorrer em qualquer estágio de um programa ou política pública e deve ser motivada pelo objetivo de produzir informações que possam ser usadas pelos legisladores, administradores e cidadãos em uma democracia; a crença na melhoria social necessária para a avaliação, sem a qual não há justificativa para avaliação de programas e políticas, e levando-se em consideração que o Pronatec é um programa implementado no ano de 2011, portanto ainda recente, sugere-se a proposição de etapas para a condução do processo de avaliação do Pronatec, com base nas seis etapas propostas por Grinell, Gabor e Unrau (2012), conforme demonstrado no quadro 1, a seguir. O foco principal é o conhecimento do programa e a geração de informações precisas sobre o andamento do mesmo. O modelo proposto para o programa é a avaliação de processos, neste caso visando contrastar o realizado com o planejado, descrever os problemas de implementação e fornecer feedback para os gestores do programa.

Weiss (1975), considera que a avaliação tem por finalidade promover a utilização dos seus resultados para o aperfeiçoamento dos programas sociais e ressalta que a mensuração dos efeitos de um programa faz referência à metodologia de investigação empregada. Compreender o funcionamento de um programa, bem como o mesmo atingirá os objetivos propostos é de fundamental importância em um processo de avaliação. Nesse sentido, a construção de um Modelo Lógico apresenta-se como uma ferramenta útil na avaliação do Pronatec.

## A IMPORTÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DO MODELO LÓGICO

A ferramenta Modelo Lógico, segundo Wholey, Hatry e Newcomer (2010), constitui uma ferramenta utilizada para

descrever os elementos de um programa e o modo como se relacionam. Ou seja, além de descrever os elementos do programa, promove entendimento das relações causais entre os elementos e o papel ou influência do contexto, ou seja, explicita como um programa irá funcionar, caracteriza sua estrutura de execução, os beneficiários e atores envolvidos, bem como a relação entre seus componentes, identificando as condições contextuais disponíveis para resolução dos problemas-alvo dos programas.

De acordo com Cassiolato e Guerresi (2010), o Modelo Lógico cumpre o papel de explicitar a teoria do programa, e é um passo considerado essencial na organização dos trabalhos de monitoramento e avaliação. Para tanto é necessário articular uma explícita descrição das ideias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando uma análise adequada. Esses autores consideram que são elementos do modelo lógico os recursos, as ações, os produtos, os resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto.

A construção do modelo lógico para o Pronatec é um passo importante não só para identificar o que o programa espera alcançar, mas para entender como se pretende alcançar. Assim, baseando-se no modelo lógico, proposto por McLaughlin e Jordan (2010), um modelo básico segmentado em duas estruturas (estrutura do programa e estrutura dos resultados) e mediado por fatores contextuais (influências externas) e no modelo IPEA, sugerido por Cassiolato e Guerresi (2010), na figura 1, a seguir, é apresentada uma proposta inicial de um Modelo Lógico para o Pronatec, a fim de compreender, em linhas gerais a origem e o funcionamento do programa.

Cassiolato e Guerresi (2010), consideram que a construção de uma árvore de problemas é a forma usualmente utilizada para elaborar a explicação do problema e sua vantagem é que essa é uma forma bastante simples e útil para efetuar a análise de problema. Assim, sugere-se a utilização de uma árvore de problemas para elaborar a explicação do problema, organizada em torno da identificação do problema central que deu origem ao programa, seus descritores, as principais causas e as principais consequências do problema.

Também devem ser identificados os fatores relevantes de contexto que podem favorecer e os que podem comprometer o desenvolvimento das ações, que é um dado importante da rea-

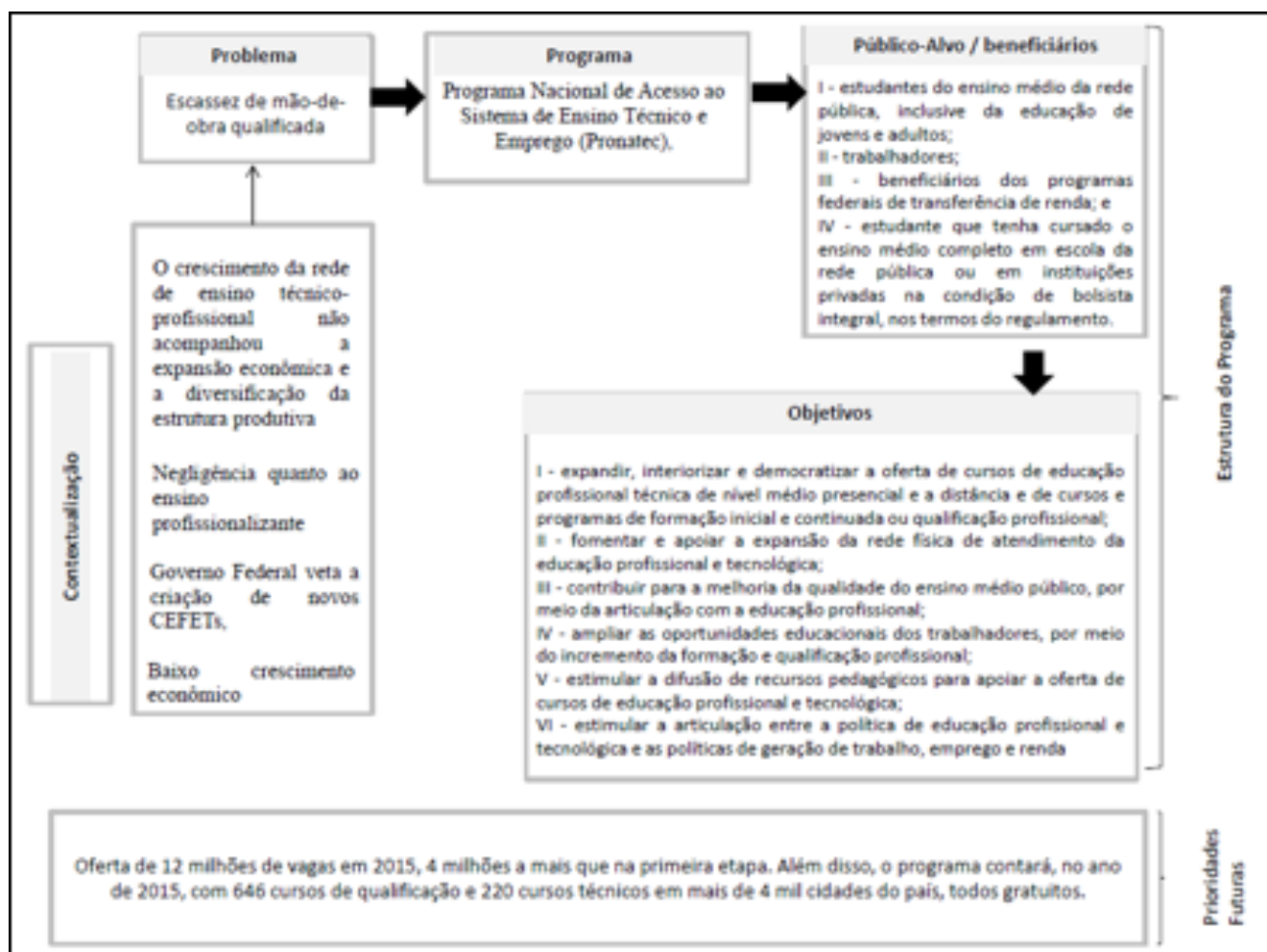


lidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados, bem como a identificação dos

stakeholders, ou seja, todos os atores que tenham algum tipo de interesse no programa.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Formulado em um momento em que a economia do país demandava crescentes volumes de mão-de-obra especializada, dada a identificação do baixo nível de escolaridade e baixo nível de qualificação de parcela majoritária dos tra-



Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Cassiolato de Guerresi (2010) e McLaughlin e Jordan (2010).

balhadores brasileiros, o Pronatec vem se destacando como um elemento estratégico para a construção da cidadania e para uma melhor inserção de jovens e trabalhadores na sociedade, com a oferta de 12 milhões de vagas em 2015, 4 milhões a mais que na primeira etapa. Além disso, o programa contará, no ano de 2015, com 646 cursos de qualificação e 220 cursos técnicos em mais de 4 mil cidades do país, todos gratuitos.

O objetivo deste artigo foi apresentar uma proposição de etapas para a condução do processo de avaliação do Pronatec, bem como trazer contribuições para o debate sobre a avaliação de programas governamentais, especificamente no que concerne ao ensino profissional e técnico no Brasil. Buscou-se também, refletir sobre a relevância de estudos na área, mediante o levantamento ou revisão bibliográfica sobre avaliação de programas e educação profissional numa conceituada e reconhecida base de dados, o SciELO.

As buscas bibliográficas realizadas na base SciELO demonstraram que são poucos os estudos acerca das transformações da educação profissional no Brasil. Foi constatada a necessidade de que sejam desenvolvidos processos de avaliação de programas a fim de controlar a eficiência, efetividade e eficácia dos programas governamentais. Também foi verificado que apesar da avaliação de programas ter evoluído bastante, o Brasil ainda tem pouca tradição em avaliação de programas e necessita de um sistema de avaliação, que dentre outros objetivos, permita identificar as políticas com maior potencial para reduzir as desigualdades sociais no Brasil.

Quanto ao processo de tramitação congressional do Projeto de Lei do Pronatec, foi verificado, conforme relato apresentado por Cassiolato e Garcia (2014), apresentado neste artigo, que os dirigentes e gestores do MEC/SETEC contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, o que ratifica a visão de Kingdon (2011) de que o clima favorável possibilita um ambiente fértil para que algumas ideias possam ser desenvolvidas, o que explica por que algumas questões chegam à agenda ao passo que outras são descartadas.

Na análise dos arranjos institucionais do Pronatec, foi constatada a existência de mecanismos estratégicos de ativação, de intermediação, facilitação, criação de consenso e mediação e arbitragem da rede utilizados pelas unidades administrativas da SETEC/MEC na coordenação da rede do Pronatec. Através destas novas formas de articulação, observou-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação

das políticas públicas pressupondo um Estado dotado de maior flexibilidade.

Quanto à avaliação de programas, foi destacada a importância de se avaliar programas no sentido de averiguar sua continuidade, programar ou não sua ampliação, refletir sobre mudanças em sua operacionalização, dentre outras razões. Avaliar o papel do Pronatec quanto aos seus objetivos e metas e em termos de seu nível de desempenho, além de verificar, dentre outros aspectos, se o programa em questão contempla as necessidades das pessoas que serão beneficiadas pelo mesmo, qual o grau de participação dos interessados e quais são os mecanismos públicos de controle da efetividade, eficiência e eficácia do mesmo é de fundamental importância para se identificar o grau de êxito do mesmo. A proposta de avaliação, bem como a proposta de Modelo Lógico apresentados neste artigo foram apenas proposições para realizações de trabalhos mais apurados, permitindo o aprofundamento dos assuntos abordados e fornecendo mais conteúdo ao trabalho aqui sugerido.

Cade ressaltar que a redução das desigualdades sociais é assunto que diz respeito ao futuro da sociedade brasileira. Assim, é necessário que se desenvolva uma cultura de avaliação constante e sistemática no âmbito da Administração Pública do Estado. Analisar e aprofundar o conhecimento em avaliação de programas e políticas pode ser bastante benéfico para o mundo acadêmico e para a sociedade, bem como se pode contribuir, de certa forma, para o debate e a problematização das diretrizes para as políticas do ensino profissional e técnico no Brasil. Por conseguinte, um olhar sobre o processo de implementação e consolidação de programas educacionais, especificamente quanto ao ensino profissional e técnico, possui algumas peculiaridades que conferem atualidade e relevância ao estudo. Acrescenta-se ainda o fato de que governos nem

sempre utilizam, de forma adequada, as políticas públicas como mecanismos de promoção do desenvolvimento e do bem-estar sociais.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 13 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 7690, de 02 de março de 2012**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Brasília, DF, 02 mar.2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 22 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm). Acesso em: 22 nov. 2017.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, CEAG/UnB, Brasília, Ano 1, ed. 01, jul. 2013.
- CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Texto para discussão 1919
- CASSIOLATO, Maria Martha. M. C. ; GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação (Nota Técnica)**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA): 2010.
- BALTAR, Paulo. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Texto para discussão - IPEA, Brasília, v. 2036, 2015.
- FAUCONNET, Paul. **Educação e Sociologia** - com um estudo da obra de Durkheim. São Paulo: Melhoramentos, 1978.
- GRINNELL Jr, Richard; GABOR, Peter A.; UNRAU, Yvonne. **Program Evaluation for Social Workers: Foundations of Evidence-Based Programs**. Oxford: University Press, 2012
- KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives ad Public Policies**. Boston: Longman, 2011.
- MARK, Melvin M.; GARY T. Henry e JULNES, Gary. **Evaluation: An Intergrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Public and Nonprofit Policies and Programs**. San Francisco: Jossey-Bass - A Wiley Company, 2000.
- MCLAUGHLIN, J. e JORDAN, G. **Using Logic Models**. In: J. S. Wholey; H. P. Hatry e K. E. Newcomer (Eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 55-80), San Francisco: 2010.
- OSKAMP, Stuart; SCHULTZ, P. Wesley. **Applied Social Psychology**. Washington, D.C. Prentice-Hall, 1998.
- ROSSI, Peter H; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: a systematic approach**. 7th ed. California: Sage Publications Inc., 2004.
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 29ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005
- RUA, Maria das Graças. **Estado, Governo e Administração Pública e a questão social brasileira**. Brasília: Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária – ESAF, 2000.
- SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.
- SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, Porto Alegre, vol.5, nº 1, jan/jun,

2005, p.29-58.

SETEC/MEC, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Bolsa-Formação Manual de Gestão**. Brasília: Ministério da Educação, 2014

SHADISH Jr, William R., Thomas D. COOK e Laura C. LEVITON. **Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

STUFFLEBEAM, Daniel L. The CIPP Model for Evaluation. In: Stufflebeam, D; Madaus, G; Kellaghan, T. (eds). **Evaluation Models**. Kluwer Academica Publishers: Boston, 2000. pp. 279-317.

VEDUNG, Evert. **Public Policy and Program Evaluation**. Transaction Publishers: New Jersey, 2000.

WEISS, Carol H. **Investigación Evaluativa: Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción**. Prentice-Hall. Nova Jersey, 1975

WHOLEY, J.S; HATRY, H.P. NEWCOMER, K.E. **Handbook of Practical Program Evaluation**. 3rd.ed. San Francisco: Jossey-Bass WILEY, 2010.

WITTACZIK, Lidiane Soares. **Educação Profissional no Brasil: histórico**. E-Tech: Atualidades Tecnológicas para Competitividade Industrial, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 77-86, 1º. sem., 2008.

## CURRÍCULO

\* <http://lattes.cnpq.br/3843909031119621>