

PROJETO – OBSERVATÓRIO

Mesaque Araújo da Silva, Prefeitura Municipal de Santo André

1. Objetivo

1.1. Objetivo Geral

O Objetivo do Observatório da Educação e do Trabalho é realizar a avaliação de políticas públicas e o monitoramento dos programas desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Santo André. Tais atividades servem de subsídio para a maior racionalização, visibilidade e transparência das ações públicas locais. O Observatório de Santo André almeja, ainda, direcionar o trabalho dos gestores, no sentido de superar os obstáculos encontrados, corrigir e aperfeiçoar os programas existentes.

1.2. Objetivos Específicos

Dentre os objetivos do Observatório da Educação e do Trabalho e as atividades em andamento, cabe destacar:

- Acompanhamento de ações e políticas educacionais realizadas no município;
- Contato com observatórios de outras localidades para troca de experiências;
- Avaliação do PIQ (Programa Integrado de Qualificação): confronto do processo de implantação com o desenho do programa para verificar, em que medida, a prática tem desenvolvido o que foi proposto inicialmente e se há necessidade de adequação/correção;
- Pesquisa de Evasão do PIQ e do MOVA (Movimento de Alfabetização de Adultos) para entender as razões pelas quais os alunos abandonam os cursos;
- Levantamento de interesse dos alunos do MOVA em realizar cursos profissionalizantes oferecidos pelo PIQ para integração dos programas;
- Pesquisa de perfil dos alunos do MOVA;

- Mapa da Educação do município de Santo André;
- Mapa do Trabalho do município de Santo André;
- Participação na cobertura de imprensa no que se refere à educação e divulgação dos relatórios através de Boletins Eletrônicos;
- Elaboração de projetos e captação para angariar recursos e parcerias em prol do bom desempenho dos programas;

Justificativa

A criação do Observatório da Educação e do Trabalho no município de Santo André decorreu, em grande medida, da necessidade de se implementar um sistema de avaliação que contribuísse com a gestão governamental na região do ABC.

As avaliações são realizadas através de um conjunto de atividades de coleta e processamento de informações relativas aos programas existentes na Secretaria de Educação e Formação Profissional. Esses programas abrangem a alfabetização de jovens e adultos e a formação inicial e continuada dos trabalhadores.

Para tanto, é fundamental a atualização do Observatório com relação aos conhecimentos produzidos pela literatura existente. O debate sobre os programas de alfabetização e de formação profissional, bem como os de avaliação norteiam as discussões e as pesquisas realizadas pela equipe.

Com esse suporte é possível conhecer integralmente os programas, verificar se as medidas propostas estão sendo aplicadas de maneira adequada, se a situação do público atendido pelo programa melhorou, quanto melhorou, bem como o quanto ainda falta atender.

As atividades desenvolvidas têm contribuído ainda no sentido de indicar possíveis desvios durante a execução dos programas para tornar possíveis correções em tempo ágil e indicar melhorias, quando necessário.

Apesar de todo o trabalho desenvolvido, o Observatório ainda carece de cursos de estatística para a equipe técnica e de programas com dados secundários, como é o caso do SPSS, bem como de capacitação para que a equipe saiba realizar estimativas e projeções.

Referência Conceitual

As avaliações de políticas e programas governamentais são ferramentas relevantes no auxílio ao gestor, no sentido de identificar os pontos de estrangulamentos e êxitos dos programas. Também contribui para que ele intervenha com maior qualidade, maximizando o gasto público, adotando ações racionais e com maior capacidade de alcançar os resultados desejados. (NEPP, 1999).

De acordo com a referida instituição, a avaliação importa não apenas para o processo decisório (no sentido de orientar o gestor para as ações que devem ser adotadas num dado momento do programa), mas também para o aprendizado organizacional, visto que a pesquisa gera um relatório, um registro histórico/documental, que serve de suporte para aqueles que colocam o programa em funcionamento.

A produção contínua de informações para o monitoramento e execução do programa é um dos objetivos da avaliação, segundo Figueiredo & Figueiredo (1986). Para Draibe (2001), além da produção de conhecimento para o processo decisório, através da investigação científica, a pesquisa de avaliação está relacionada à verificação da eficácia, eficiência e efetividade¹ do programa (seus resultados, impactos e efeitos).

“(...). Objetivos mais imediatos podem ainda impor-se à avaliação, tais como os de detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações – que possibilitem, por exemplo, corrigir os rumos do programa ou que disseminem lições e aprendizagens. São objetivos dessa natureza que fazem da pesquisa de avaliação de políticas públicas uma pesquisa interessada ou, como se diz no jargão da área, *policy oriented*, já que também busca detectar obstáculos e propor medidas de correção e alteração de programas, visando a melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política.” (DRAIBE, 2001: 4)

No caso da pesquisas realizadas pelo Observatório, a natureza da avaliação é informativa, à medida que tem como propósito geral informar o gestor sobre a necessidade (ou não) de medidas corretivas ou mudanças substantivas no funcionamento dos programas.

¹ A autora considera eficazes os processos e sistemas nos quais predominam os fatores que facilitam a obtenção dos resultados em quantidades e qualidades máximas e em períodos mais curtos de execução. A eficiência está relacionada à qualidade de um programa, considerando os aspectos técnicos, temporais e de custos. Já o conceito de efetividade refere-se às quantidades e níveis de qualidade com que um programa atinge os impactos esperados e os efeitos previsíveis ou não (com relação aos objetivos e metas).

“(…) Nos tipos de avaliação formativa, os estudos se voltam para coletar e processar dados sobre a formação e sobre os processos do programa, os quais são gerados logo nos primeiros estágios do programa, e quase sempre se voltam para melhorar o funcionamento do programa (…)”. (NEPP, 1999: 45)

A pesquisa de avaliação aqui é fundamental para sinalizar os pontos que podem ser aprimorados para o melhor desempenho dos programas. Ela pode ajudar a explicar as razões dos resultados esperados não terem sido alcançados, bem como apontar novos resultados (não esperados).

Com o conhecimento a respeito do funcionamento do programa em mãos, ou pelo menos, parte importante dele, os responsáveis por operar a instituição pública local podem definir as linhas de ação para tentar superar os “pontos fracos” e aumentar a sua eficácia.

Cabe lembrar que pesquisas de avaliação de processo² tem o intuito de subsidiar os gestores na tomada de decisões ao longo da implementação de um programa. Essas pesquisas são fundamentais, porque constituem um mecanismo de melhoria e aprimoramento dos programas implementados.

“Enquanto avaliação de processo, essa estratégia busca oferecer condições para que o gestor de programas sociais prioritários, descentralizados, possa avaliar a qualidade da sua implementação. Nessa dimensão trata-se de identificar os graus de eficácia do processo de implementação (êxitos e problemas), assim como os condicionantes de seus sucessos e bloqueios”. (NEPP, 1999)

A avaliação de processos dos programas sociais da Secretaria de Educação e Formação Social, assim, tem gerado informações que visam a aferição da eficácia, isto é, se as metas definidas estão sendo atingidas e em que medida, se o programa, em seu desenvolvimento, está coerente com o desenho inicialmente proposto.

“ (...) A importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entravos, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa. Embora a análise de experiências passadas sirva para aumentar o estoque de conhecimento, ela jamais será suficiente para prescindir-se da avaliação processual concomitante à implementação de qualquer programa. Se a avaliação processual não objetiva medir o tamanho ou a natureza do impacto do

² Para Draibe (2001) Avaliação de Processo é aquela, cujo objetivo fundamental é detectar fatores que ao longo da implementação, facilitam ou impedem que os resultados esperados sejam atingidos da melhor forma possível. Já a Avaliação de Resultados é aquela cujo foco está em saber o quanto e com que qualidades os objetivos foram atingidos.

programa ela, entretanto, quando feita ao longo da implementação, representa a possibilidade de monitoração dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado. Isto é, ela permite controlar com a devida antecipação o tamanho e a qualidade do efeito desejado.” (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986: 111)

Como bem lembram FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1986), “a noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política”. A partir daí, os decisores podem ter como estratégia de ação a correção das falhas identificadas não condizentes com os propósitos do programa.

Metodologia

A proposta metodológica do Observatório da Educação e do Trabalho está pautada em três eixos: investigação, estudo/análise e propostas. Através de uma equipe de técnicos pesquisadores são feitos levantamentos das ações que ocorrem no município e estudos comparativos, apontando soluções onde houver problemas e melhorias onde houver defasagem. Os resultados são trabalhados em relatórios e apresentado aos dirigentes.

A equipe técnica e os pesquisadores de campo se reúnem periodicamente com o coordenador do observatório e no início de cada pesquisa a fim de deliberarem conjuntamente as prioridades de estudo e divisões de tarefa.

A metodologia utilizada pela equipe é de envolvimento, estudo, alimentação e organização de dados. Associado ao diálogo existente entre equipe técnica, pesquisadores, especialistas, dirigentes e público-alvo permite a troca de conhecimentos e experiências e o aprofundamento da análise.

O Observatório mantém ainda uma relação amistosa com outros núcleos de estudo, como o Observatório do Canadá, para aprender, trocar informações e buscar soluções para problemas comuns, incorporando sempre novas técnicas e práticas em suas atividades.

Outro ponto importante para o Observatório é a realização de workshops, visando também o intercâmbio entre os observadores, a fim de discutir a temática da avaliação, da educação e do mundo do trabalho.

Há, ainda, a equipe técnica que realiza a elaboração de projetos. O trabalho acontece da seguinte forma: primeiramente são levantadas, através de uma pesquisa, as Instituições Públicas e Privadas que estejam lançando editais na área de educação e qualificação profissional. Após essa fase, equipe e dirigentes se reúnem para a seleção dos editais de interesse e a escolha do tema. Na seqüência, as tarefas são divididas entre os componentes, segundo as habilidades de cada um e o projeto é desenvolvido.

Cabe notar que o critério para a seleção dos editais é a necessidade dos munícipes no que se refere à educação, profissionalização e geração de trabalho e renda. As demandas são levantadas a partir de análises socioeconômicas realizadas pelo Observatório, com base nos dados secundários existentes (PNAD, SEADE, etc) e dos primários, gerados pela própria prefeitura.

A elaboração de projetos pelo Observatório é feita paralelamente ao trabalho de captação de recursos e firmação de convênios com parceiros.

Atualmente, está sendo implementando um curso de moda e a formação de uma cooperativa de costureiras para geração de rendas às mulheres em situação de vulnerabilidade, graças ao esforço conjunto da prefeitura com parceiros como ONGs e entidades privadas. Essa parceria é fundamental para a aquisição de equipamentos e atendimento com qualidade.

O mesmo acontece para os cursos de formação recentemente implantados, como o de agricultura, mecânica automotiva, audiovisual, informática em software livre, turismo e gastronomia, dentre outros. Todos voltados para a qualificação e requalificação de jovens e adultos.

Desenvolvimento

- Estudos, através de bibliografia especializada, sobre o tema educação e trabalho - fundamentais para que os formuladores de políticas públicas estejam atentos às transformações na área educacional e do mundo do trabalho e possam adequar suas ações às novas demandas.
- Pesquisa de evasão do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA). Esta pesquisa busca entender as razões que levaram os alunos a abandonarem o programa.

- Pesquisa de egressos dos cursos profissionalizantes: após um levantamento das informações contidas nas fichas cadastrais, a equipe técnica do Observatório construiu um roteiro de entrevistas que será aplicado em campo aos alunos que concluíram os cursos de formação profissionalizante no ano de 2003. Através do instrumento elaborado é possível conhecer o nível de satisfação do egresso com relação ao programa (se correspondeu ao esperado) e avaliar o impacto do curso em sua qualidade de vida (se melhorou a escolaridade, aprendeu/aprimorou uma profissão, conseguiu um emprego, melhorou o desempenho no trabalho em que já atuava, percebeu aumento na renda, habilitou-se para atuar junto a comunidade, etc).
- Mapa da Educação (radiografia do perfil da educação): em um primeiro momento foi realizada a sistematização de dados estatísticos, tanto na esfera pública como na privada, em todos os níveis de ensino: infantil, médio, fundamental, educação de jovens e adultos, formação profissionalizante e superior. A próxima etapa será de organização das informações sobre educação (atendimento, por exemplo) segundo Brasil, regiões e UF (Unidades Federadas) – esses dados serão confrontados com o que já existe sobre o município. Para a realização deste trabalho, as fontes utilizadas serão: INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira); Banco de Dados da Secretaria de Educação do Governo do Estado de São Paulo e da Secretaria de Educação e Formação Profissional do Município de Santo André;
- Mapa do Trabalho (radiografia do mundo do trabalho): Identificação da situação atual do mercado de trabalho brasileiro a partir da literatura disponível sobre o tema; levantamento estatístico sobre os tipos de ocupação concentradores de mão-de-obra, segundo regiões e/ou bairros; caracterização do perfil dos ocupados por sexo, cor, idade, renda, ocupado ou não ocupado, habitação, etc.
- Perfil dos alunos dos cursos profissionalizantes: esta pesquisa tem por objetivo tratar as principais características dos referidos alunos, tais como: sexo, faixa etária, estado civil, escolaridade, quantidade de filhos existentes, habitação (casa própria, alugada e cedida), quantidade de moradores, número de trabalhadores na residência, faixa de rendimento familiar, etc.
- Informatização: atividade que visa levantar informações a respeito dos programas e das pessoas atendidas por eles, de forma precisa e rápida. Para tanto, houve a

contratação de uma empresa para construir um sistema capaz de gerenciar dados relativos aos programas desenvolvidos. Em janeiro de 2003, após os levantamentos realizados, o sistema foi implementado e locado em um servidor no Centro de Tecnologia da Informação em Software Livre. Além do número de matriculados, evadidos e concluintes com certificação será possível realizar as inscrições por meio da Internet, através do site do observatório.

- Mapeamento do SEJA: levantamento dos dados, pesquisa de perfil e de evasão. Após o mapeamento haverá um estudo comparativo dos alunos do SEJA com os alunos do MOVA.
- Artigos: Redação de textos para a edição conjunta do Boletim Econômico.

Sustentabilidade

A prefeitura municipal de Santo André já vem desenvolvendo uma série de ações sustentáveis no município. Somente pela Secretaria de Educação e Formação Profissional, nos principais programas - MOVA (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos), SEJA (Serviço Educação de Jovens e Adultos) e PIQ (Programa Integrado de Qualificação) o atendimento é de 6.057 alunos.

Com base nessas experiências e nas sinergias/ parcerias com entidades interessadas é que a prefeitura prevê a continuidade e sustentabilidade social, tecnológica e financeira dos programas desenvolvidos, bem como do Observatório da Educação e do Trabalho.

Sustentabilidade Social

A Prefeitura Municipal de Santo André mantém parceria com as esferas estadual e federal de governo, com instituições privadas e com entidades sem fins lucrativos. Esse vínculo é fundamental para a sustentabilidade e êxito dos programas.

Dos parceiros da Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA) cabe destacar:

1) AMOVA - associação voltada para a alfabetização de jovens e adultos (com idade acima de 14 anos), que nunca estudaram ou que não completaram o ensino fundamental, dentro de uma perspectiva inclusiva (respeitando os conhecimentos acumulados por cada um)

e tendo como diretriz a democratização do acesso e da permanência no ensino. A entidade possui parcerias com empresas, entidades da Sociedade Civil e com as próprias comunidades.

2) CEEP - Centro de Educação, Estudos e Pesquisa, responsável pela execução de programas de qualificação/requalificação profissional e elevação de escolaridade para jovens e adultos do município de Santo André, principalmente na área de comércio e serviços. A entidade considera a experiência de vida do interessado, suas habilidades e competências para uma melhor inserção no mercado de trabalho.

3) União Brasileira de Mulheres (UBM) – a entidade tem um histórico com relação à mobilização popular na discussão de direitos e de temas importantes como: emprego, democratização da educação, cultura e lazer. A instituição tem experiência em atividades de inclusão social e digital, através da promoção de seminários/palestras e na oferta de cursos de formação profissional para segmentos vulneráveis da população. A entidade também realizou estudos, com o apoio da Agência Desenvolvimento e Paz do Canadá, sobre o “Impacto do Desemprego na Saúde de Homens e Mulheres”.

4) CES – Centro de Estudos Sindicais, que busca desenvolver um programa de formação profissional na área da construção civil para um público-alvo situado na faixa etária entre 18 e 26 anos, em risco social (pouca renda e baixa escolaridade). Esse processo inclui o aumento de escolaridade e a prática de atividades comunitárias.

5) AJA – Ação Jovem para a Alfabetização é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, criada com o objetivo de ampliar e consolidar ações sócio-educativas que já vinham sendo executadas por jovens das comunidades de Santo André. Dentre as atividades realizadas, cabe destacar as oficinas de: grafitti, audiovisual, comunicação visual, percussão, artes e manifestações regionais. A AJA, em parceria com a Associação Negroatividades e o SESC, realizou Mostras do Movimento HIP HOP.

6) Escola Sindical São Paulo – a entidade, vinculada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), é responsável pelo desenvolvimento e execução de programas de formação profissional, especialmente na área da informática. A Escola está articulada à Central de Trabalho e Renda. Nesta agência, são desenvolvidos programas de intermediação de mão-de-obra, orientação para o trabalho, seguro desemprego e educação profissional.

Além das entidades, a Prefeitura conta com a parceria da comunidade andreense, através de manifestação direta, no orçamento participativo, por exemplo, ou por intermédio de

seus representantes nos conselhos: Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Tutelar da Criança e do Adolescente, do Desenvolvimento Sócio-Econômico, Municipal de Educação, Comunitário de Defesa Civil (COMUDEC), dentre outros.

Sustentabilidade Tecnológica

A Prefeitura Municipal de Santo André conta com um quadro de profissionais/colaboradores qualificados, com graduação e pós-graduação em universidades de ponta como: USP, UNICAMP, UFSCar e PUC. Eles atuam na implementação dos programas públicos como na avaliação de políticas sociais - critérios essenciais para a sustentabilidade dos mesmos.

Outro mecanismo importante na sustentabilidade de um programa é o uso de softwares livres por governos locais. Em Santo André, a disponibilidade destes aplicativos aos usuários, nos Centros Públicos de Formação Profissional, garante economia na aquisição de licenças e amplia as possibilidades de incluir pessoas de baixa renda na sociedade da informação.

Sustentabilidade Financeira

O projeto tem recursos humanos garantidos pelo Departamento de Educação do Trabalhador (DET) – com experiência na sustentabilidade de outros programas, tais como: Educação para o Mundo do Trabalho (PEMT), Programa Integrado de Qualificação (PIQ), Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA), dentre outros.

Os recursos físicos, tais como espaço onde serão desenvolvidos os cursos/oficinas e disponibilizados os serviços, também serão ofertados pelo governo local.

A prefeitura, com o suporte do Observatório da Educação e do Trabalho, continuará enviando projetos para setores diversos da sociedade (públicos ou privados), com o propósito de auferir recursos para a manutenção dos programas existentes e implantação de novos projetos no município, como o curso de moda e a cooperativa de costureiras, a panificadora, etc;

Indicadores de Avaliação

A avaliação é feita pelo próprio Observatório da Educação e do Trabalho/ Prefeitura Municipal de Santo André, que já possui experiência em pesquisas. Os instrumentos de análise serão: relatórios de aula feitos pelos professores e questionários aplicados aos alunos, com questões abertas (para pontos fortes das disciplinas, comentários e sugestões) e fechadas para a programação e desenvolvimento do curso.

Os relatórios de aula retratarão todo o processo de aprendizagem. Através deles será possível acompanhar a formação dos alunos, diagnosticar as necessidades encontradas pelos vestibulandos e encontrar soluções facilitadoras.

As questões fechadas serão planilhadas digitalmente e processadas em banco de dados do Observatório. As questões abertas serão sistematizadas para uma análise mais aprofundada.

Os indicadores a serem usados pelo Observatório para auferir os resultados do projeto são: de acesso e de desempenho. Conforme o próprio nome sugere, o primeiro mede o acesso dos alunos (como o interesse, através da frequência) e o segundo o desempenho deles. Essas informações serão trabalhadas estatisticamente a partir do referido banco de dados.

O observatório fará ainda uma pesquisa com os egressos (alunos que concluíram o curso) para observar, a partir de um roteiro de entrevista, o impacto do programa na vida dos alunos (se eles passaram no vestibular, em universidade pública ou privada, no curso desejado ou em um menos concorrido, etc).

Considerações Finais

O projeto pode ser considerado como uma experiência inovadora porque contribui auxiliando o gestor a identificar falhas no programa e formas de corrigi-los. Ao ser melhorado um programa beneficia não apenas aquele que o idealizou e o implementou, mas a equipe que o coloca em prática e principalmente o público atendido.

A importância de observatórios e núcleos de estudos é visível, face ao crescimento de instituições preocupadas com a qualidade dos programas educacionais existentes e com a melhoria nas formas de empregar o dinheiro público. O número de matérias sobre o assunto também tem aumentado na mídia.

O aperfeiçoamento das políticas públicas é essencial não apenas para o desenvolvimento local, mas para o país como um todo. O aumento da eficácia e da efetividade dos programas sociais é possível apenas com o estímulo às avaliações e a transparência das ações.

Bibliografia utilizada

DRAIBE, S. M. “Avaliação de Implementação: Esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas. In: M. C.Brandt de Carvalho e Cecília Barreiro Roxo (org.) (2001).

Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais . Cap. 1. São Paulo: Ed.

FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um Quadro de Referência Teórica. In: *Revista Análise & Conjuntura*. Belo Horizonte. V. 1, n. 3, setembro/dezembro, 1986.

NEPP/UNICAMP. Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. In: *Programa de Apoio á Gestão Social no Brasil*. Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. Relatório Final. Campinas, SP :1999.