



AVALIANDO O PNE 2014-2024
EVALUANDO EL PNE 2014-2024
EVALUATING THE PNE 2014-2024

<https://doi.org/10.18222/eae.v35.11069>

META-AVALIAÇÃO: ANÁLISE DO PERCURSO AVALIATIVO DO PME/DOURADOS 2015-2024

 EVALLY SOLAINE DE SOUZA RODRIGUES^I

 MARIA ALICE DE MIRANDA ARANDA^{II}

^I Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS, Brasil; evallyrodrigues@gmail.com

^{II} Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS, Brasil; mariaaranda@ufgd.edu.br

RESUMO

Objetivando avaliar o mérito e o valor do processo de acompanhamento do Plano Municipal de Educação de Dourados-MS, o artigo traz resultados conclusivos de uma pesquisa de doutorado em educação. Recorreu-se aos padrões de avaliação do Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, à pesquisa documental e à pesquisa de campo. Dos documentos analisados, destacam-se os relatórios de monitoramento e avaliação do Plano, elaborados pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação no decurso de 2015 a 2021. A investigação empírica fez uso de entrevistas semiestruturadas, questionários e observação não participante das reuniões da Comissão. Os dados apontam para a insuficiência avaliativa do Plano, engendrando, assim, demandas que necessitam ser superadas pressurosamente.

PALAVRAS-CHAVE AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO • POLÍTICA EDUCACIONAL • PLANEJAMENTO DOS SISTEMAS DE ENSINO.

COMO CITAR:

Rodrigues, E. S. de S., & Aranda, M. A. de M. (2024). Meta-avaliação: Análise do percurso avaliativo do PME/Dourados 2015-2024. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35, Artigo e11069. <https://doi.org/10.18222/eae.v35.11069>

METAEVALUACIÓN: ANÁLISIS DEL TRAYECTO EVALUATIVO DEL PME/DOURADOS 2015-2024

RESUMEN

Con el objetivo de evaluar el mérito y el valor del proceso de acompañamiento del Plano Municipal de Educação [Plan Municipal de Educación] de Dourados-MS, el artículo trae resultados concluyentes de una investigación doctoral en educación. Se utilizaron los estándares de evaluación del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, a la investigación documental e a la investigación de campo. De los documentos analizados se destacan los informes de seguimiento y evaluación del Plan, elaborados por la Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação [Comisión Municipal de Seguimiento y Evaluación] entre 2015 y 2021. La investigación empírica hizo uso de entrevistas semiestructuradas, cuestionarios y observación no participante de las reuniones de la Comisión. Los datos apuntan para la insuficiencia evaluativa del Plan, generando así exigencias que necesitan ser superadas rápidamente.

PALABRAS CLAVE EVALUACIÓN DE LOS PLANES EDUCATIVOS • POLITICA EDUCATIVA • PLANEACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ENSEÑANZA.

META-EVALUATION: ANALYSIS OF THE EVALUATION PATH OF THE PME/DOURADOS 2015-2024

ABSTRACT

This article presents the conclusive results of a doctoral research project in education aiming at evaluating the merit and worth of the process of monitoring the Plano Municipal de Educação [Municipal Education Plan] of Dourados-MS. It used the evaluation standards of the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, documentary research and field research. Among the documents analyzed, we highlight the Plan's monitoring and evaluation reports drawn up by the Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação [Municipal Monitoring and Evaluation Commission] between 2015 and 2021. The empirical investigation used semi-structured interviews, questionnaires and non-participant observation of the Commission's meetings. The data points to the Plan's lack of evaluation, thus creating demands that need to be addressed as soon as possible.

KEYWORDS EVALUATION OF EDUCATION PLANS • EDUCATIONAL POLICY • PLANNING OF EDUCATION SYSTEMS.

Recebido em: 20 MARÇO 2024

Aprovado para publicação em: 9 MAIO 2024



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo a avaliação de políticas públicas com foco na avaliação de planos decenais de educação, compreendidos nesta investigação científica como os planos nacionais, estaduais e municipais de educação. Consiste no resultado de quatro anos de trabalho, desenvolvido ao longo da construção da tese de doutorado em educação intitulada *Meta-avaliação em planejamento educacional: O processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados em foco* (Rodrigues, 2022).

No ano de 2014 foi sancionado o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, por meio da Lei n. 13.005 (2014), com vigência de dez anos. O referido documento enfatizou a responsabilidade dos demais entes federados no cumprimento das demandas do Plano. Assim, os estados e municípios tiveram o prazo de um ano, após a publicação desse PNE, para elaborarem seus respectivos planejamentos.

O município de Dourados, localizado no sul do estado de Mato Grosso do Sul (MS), teve o Plano Municipal de Educação elaborado e sancionado por meio da Lei n. 3.904, de 23 de junho de 2015 (PME/Dourados 2015-2024). No ano seguinte, o Decreto n. 2.520 (2016) instituiu a Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (CMMA/PME/Dourados), que vem desempenhando as funções avaliativas desde então.

Os planos de educação correspondem (ou deveriam corresponder) aos documentos principais para nortear as políticas públicas no decurso de dez anos. Como enfatiza Dourado (2017), os planos devem ser considerados como o epicentro das políticas de Estado brasileiras. Entretanto o histórico do planejamento decenal no Brasil tem sido marcado por impasses e contradições (Oliveira, 2017), principalmente nas etapas de implementação e avaliação dos documentos.

Compreendendo a relevância do planejamento educacional para a gestão das políticas públicas em educação, bem como do monitoramento e avaliação periódica para efetivação do Plano, emergiu o seguinte questionamento: pode-se considerar que há valor intrínseco e valor extrínseco no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados 2015-2024, empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (2017-2024)?

Desse modo, objetivou-se avaliar os aspectos intrínsecos (mérito) e extrínsecos (valor) do processo de acompanhamento do PME/Dourados 2015-2024, no decurso de 2015 a 2021. Cabe salientar que o conceito de mérito utilizado neste estudo diz respeito à qualidade do objeto avaliado em relação à sua estrutura e formulação, ao passo que valor equivale à qualidade extrínseca do programa, relacionando-se ao atendimento das necessidades dos interessados e beneficiados pela política pública (Bauer, 2019).

Optou-se por utilizar os pressupostos metodológicos contidos nos padrões de avaliação do Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE). O Joint Committee é uma coalizão de associações profissionais de renome dos Estados Unidos e Canadá, criado em 1975, cujo objetivo consiste em elaborar instrumentos eficientes e rigorosos para a avaliação de programas e políticas, bem como para a análise da avaliação de programas. Recorreu-se ainda à combinação das seguintes metodologias: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. O levantamento das fontes se operacionalizou a partir de observação não participante, questionários mistos e entrevistas semiestruturadas.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em três seções e as considerações finais. No primeiro momento, aborda a constituição legal da CMMA/PME/Dourados, apresentando os aspectos legais e organizativos. Na etapa seguinte, conceitua a meta-avaliação na esfera das pesquisas em avaliação e elucida a perspectiva metodológica estipulada pelo JCSEE. A terceira seção tem como objetivo explicitar e analisar os dados angariados ao longo do processo investigativo; desdobra-se em seis subseções. Por fim, delineiam-se as considerações gerais que a pesquisa suscitou, bem como o apontamento de possíveis lacunas na produção do conhecimento acerca da temática.

CONSTITUIÇÃO LEGAL DA CMMA/PME/DOURADOS (2017-2024)

A partir da promulgação do PNE 2014-2024, os estados e municípios brasileiros se viram diante da obrigatoriedade legal de elaborarem seus respectivos planos decenais de educação. Mediante esse movimento, a construção do planejamento municipal de Dourados passou a ocupar a agenda local de políticas públicas. As discussões acerca da organização do PME/Dourados tiveram início em 15 de abril de 2014, por meio da sistematização do calendário de atividades, elaboração do regimento interno, plano de ação, entre outras questões inerentes à organização inicial.

Em 23 de junho de 2015, foi sancionada a Lei n. 3.904, que estabeleceu o Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados 2015-2025), com vigência decenal.¹ Apresentando significativa similaridade com a redação do PNE 2014-2024 e do PEE-MS 2014-2024, o PME/Dourados 2015-2024 está organizado em 20 metas e 305 estratégias.

Em consonância com o PNE 2014-2024 e o PEE-MS 2014-2024, o PME/Dourados 2015-2024 estabeleceu oficialmente o monitoramento e a avaliação das metas e estratégias contidas no documento. Em 15 de julho de 2016, foi publicado o Decreto

1 Na redação inicial, o PME/Dourados sancionado no ano de 2015 teria vigência até 2025. No entanto, para que o documento estivesse em consonância com o PNE 2014-2024 e o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE-MS) 2014-2024, em maio de 2019, por meio da Lei n. 4.268, o período de vigência foi alterado para 2015-2024.

n. 2.520, que dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados. No entanto na gestão da prefeita Délia Godoy Razuk (Partido Republicano – PR), o decreto em questão foi revogado pelo Decreto n. 363, de 5 de junho de 2017, que nomeou novamente os membros representantes dos segmentos na Comissão e na equipe técnica.

A CMMA/PME/Dourados (2017-2024) é composta de agentes pertencentes a diversos segmentos, tais como: Secretaria Municipal de Educação de Dourados (Semed), Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), Comissão de Educação da Câmara Municipal, Conselho Municipal de Educação de Dourados (Comed), Fórum Municipal de Educação de Dourados (FME/Dourados), Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação (Simted), Associação de Pais e Mestres (APM), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran), representante da Educação Especial Municipal, representante da Educação Escolar Indígena Municipal, representante do Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino no Mato Grosso do Sul (Sintrae-Sul), representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) (Decreto n. 184, 2021).

As incumbências da CMMA/PME/Dourados (2017-2024) estão definidas na Lei n. 3.904 (2015). Resumem-se em: monitorar e avaliar o respectivo Plano; propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; e publicizar os resultados do monitoramento e das avaliações.

Desde o ano de 2017, a CMMA/PME/Dourados (2017-2024) vem desempenhando suas respectivas funções enquanto órgão oficial de monitoramento e avaliação do PME/Dourados 2015-2024. De acordo com as informações contidas no portal do Ministério da Educação (MEC), até o início de 2022, a CMMA/PME/Dourados havia divulgado cinco documentos avaliativos referentes ao período de 2015 a 2020.

Portanto, considera-se que o município de Dourados cumpriu a determinação legal de construção de um novo plano de educação municipal, bem como da institucionalização de uma comissão responsável pela avaliação do documento. Entretanto há de se ressaltar que o Brasil ainda está em um processo de institucionalização da política de planejamento educacional (Arelaro, 2015), assim como de construção da área de avaliação em políticas públicas (Ala-Harja & Helgason, 2000).

META-AVALIAÇÃO E PADRÕES DE AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO

O termo meta-avaliação, segundo Scriven (1991), é utilizado para denominar os estudos analíticos que têm como questão fulcral examinar o processo avaliativo; ou seja, avaliar a avaliação. Nessa direção, Davok (2006) acrescenta que a meta-avaliação corresponde a uma área de investigação cuja finalidade principal está em auxiliar na melhoria das avaliações desempenhadas nas instituições e nos programas.

Esse tipo de estudo é complexo e requer metodologia específica para tanto. Segundo Elliot (2011), há dois tipos de meta-avaliação, sendo um de caráter formativo e o outro de aspecto somativo. A meta-avaliação formativa diz respeito à análise empreendida durante o processo de desenvolvimento da avaliação de um programa. A meta-avaliação somativa, por sua vez, consiste na análise da avaliação de programa após a finalização deste, visando a auxiliar na percepção tanto dos aspectos favorecedores quanto dos pontos desfavorecedores que a avaliação empreendida trouxe para a melhoria de uma determinada política ou programa (Machado et al., 2016).

No Brasil, o referencial teórico sobre meta-avaliação ainda é escasso. Em sua maioria, são os estudos norte-americanos que oferecem a base teórica utilizada no país. Desde 1975, o Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE) vem desenvolvendo padrões de referência mundial para avaliação de programas. Em 1994, o JCSEE lançou a obra intitulada *The program evaluation standards: How to assess evaluations of educational programs* (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation [JCSEE], 1994), que estabeleceu padrões e diretrizes para a avaliação e meta-avaliação de programas.

Os padrões de avaliação são resultantes do trabalho de pesquisadores e avaliadores norte-americanos e canadenses que se organizaram em prol da construção de diretrizes para a avaliação, sobretudo de programas educacionais. Parte-se da compreensão de que, embora cada avaliação tenha particularidades, todas precisam apresentar utilidade, exequibilidade, adequação, precisão e responsabilização. Por isso, os padrões de avaliação visam a orientar os avaliadores sobre como proceder em avaliações e meta-avaliações.

Em 2010, o Joint Committee publicou a terceira versão do livro, *The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users*, contendo cinco padrões voltados às avaliações de programas: utilidade, viabilidade, adequação, precisão e responsabilização da avaliação (Yarbrough et al., 2010). Tais atributos foram considerados pela equipe do JCSEE elementos indispensáveis para que a avaliação ou programa apresente mérito e valor.

O atributo utilidade foi definido pelo Joint Committee como o conjunto de critérios que visam a assegurar que o objeto avaliado atenda à finalidade a que se propôs, assim como às necessidades de informação das partes interessadas. Os elementos que envolvem essa categoria são: U1 – credibilidade do avaliador; U2 – atenção aos interessados; U3 – propósitos negociados; U4 – valores explícitos; U5 – informação relevante; U6 – processos e produtos significativos; U7 – comunicação e relatórios apropriados e no prazo; U8 – preocupação com consequências e influência.

O padrão de viabilidade tem como foco basilar auxiliar a equipe gestora na distribuição adequada de recursos financeiros, segundo as necessidades específicas.

Para tanto, esse atributo envolve os seguintes critérios: V1 – gerenciamento de projeto; V2 – procedimentos práticos; V3 – viabilidade do contexto; V4 – uso dos recursos.

A categoria adequação visa a analisar se os direitos dos sujeitos envolvidos e das pessoas afetadas pelo programa ou política têm sido resguardados. Os critérios englobados são: A1 – orientação responsiva e inclusiva; A2 – acordos formais; A3 – direito e respeito humano; A4 – clareza e equidade; A5 – transparência e divulgação; A6 – conflitos de interesses; A7 – responsabilidade fiscal.

O atributo denominado precisão diz respeito à categoria analítica que verifica a confiabilidade e precisão dos resultados obtidos nas avaliações. Abarca os critérios: P1 – conclusão e decisões justificadas; P2 – informações válidas; P3 – informações confiáveis; P4 – explicitação do propósito e do contexto; P5 – gerenciamento da informação; P6 – análise e planos sólidos; P7 – explicitação do raciocínio da avaliação; P8 – comunicação e relatório.

A última dimensão apresentada pelo JCSEE, intitulada padrões de responsabilização da avaliação, foi acrescentada na revisão de 2010. A partir de seus critérios, visa a incentivar a realização de estudos meta-avaliativos dos programas, tanto no âmbito interno como no âmbito externo do ambiente da avaliação. Por isso, Yarbrough et al. (2010) apresentam três elementos constitutivos do atributo responsabilização: R1 – documentação da avaliação; R2 – meta-avaliação interna; R3 – meta-avaliação externa.

Cabe salientar que tais atributos e critérios podem e devem ser adaptados ao contexto em que estão sendo aplicados. Stufflebeam (2001), um dos principais teóricos norte-americanos sobre meta-avaliação, adverte que o principal equívoco de muitos avaliadores consiste em não considerar as diretrizes do Joint Committee em relação à realidade do objeto avaliado.

Conforme ressalta o autor (Stufflebeam, 2001), devido às especificidades que cada país possui, transferir na íntegra as orientações do Joint Committee para contextos educacionais distintos da realidade em que foram elaboradas pode resultar em sérios entraves. Entretanto, considerando o ínfimo quantitativo de proposições metodológicas sobre meta-avaliação em educação no Brasil, é coerente ponderar as diretrizes do Joint Committee como orientação inicial à pesquisa.

META-AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS 2015-2024

Como explicitado na seção anterior, o Joint Committee apresenta cinco critérios de análise, sendo eles: utilidade, viabilidade, adequação, precisão e responsabilização da avaliação. Cada aspecto se desdobra em diversos fatores analíticos, conforme descrito anteriormente. Para esta pesquisa, elegeram-se os critérios de utilidade, precisão e responsabilização. Dentre as possibilidades do critério de utilidade,

elencaram-se os pressupostos relacionados a credibilidade do avaliador, atenção às partes interessadas, processos e produtos significativos, comunicação e relatórios apropriados e no prazo. Quanto ao critério de precisão, recorreu-se ao aspecto informações confiáveis. Já sobre o padrão de responsabilização, elencou-se apenas o item documentação da avaliação.

Cada item escolhido se desdobrou nas categorias analíticas da pesquisa. Em suma, são elas: 1) credibilidade do avaliador; 2) atenção às partes interessadas; 3) processos e produtos significativos; 4) comunicação e relatórios apropriados e no prazo; 5) confiabilidade dos dados; e 6) documentação da avaliação.

O exposto corresponde aos dados levantados a partir de entrevistas e questionários aplicados aos integrantes da CMMA/PME/Dourados. Os questionários foram aplicados com auxílio da ferramenta Formulários Google. Eles foram encaminhados por *e-mail* a todos² os sujeitos que integram ou integraram a CMMA/PME/Dourados em algum momento do período de 2017 a 2021 como representantes da sociedade civil ou da sociedade política. Retornaram 20% dos questionários respondidos, mesmo tendo sido enviados e reenviados cinco vezes ao longo do percurso de levantamento de dados.

Quanto às entrevistas, elas foram realizadas com integrantes da equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados. Consideraram-se os ocupantes das funções de coordenador(a) e secretário(a) executivo(a) como membros da coordenação das atividades avaliativas, uma vez que estão incumbidos de nortear o trabalho de monitoramento, avaliação e proposição. Até o ano de 2021, a CMMA/PME/Dourados contou com duas equipes gestoras, por isso todos os integrantes desse grupo foram convidados para participar. Ao todo, foram entrevistados três sujeitos. Para manter o sigilo da identidade dos participantes, optou-se por não mencionar o cargo ocupado por eles. Além disso, serão denominados, ao longo deste trabalho, de Sujeito 1, Sujeito 2 e Sujeito 3.

Para complementar as informações, recorreu-se aos relatórios de monitoramento e avaliação do PME/Dourados 2015-2024, a saber: Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2016-2017; Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2018-2019; Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2016-2017; Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2018-2019; Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2020.

Além disso, o estudo se valeu dos registros efetuados ao longo das observações realizadas durante as reuniões da CMMA/PME/Dourados no ano de 2020, bem como das gravações das reuniões virtuais disponibilizadas por sua coordenação.

2 Por questão de ética na pesquisa, excluíram-se dois sujeitos do rol de convidados a participar da investigação devido à proximidade acadêmica com a pesquisadora.

Credibilidade do avaliador

Para o Joint Committee, a existência de avaliadores credíveis no processo investigativo pode contribuir para a percepção que as partes interessadas terão dos resultados, bem como resvalar na qualificação da avaliação. A noção de credibilidade se orienta a partir do conhecimento teórico e prático que o avaliador possui em relação ao objeto analisado. Por isso, nesta pesquisa, o critério credibilidade do avaliador foi composto de informações referentes a: formação acadêmica; experiência profissional na área educacional; experiência profissional em avaliação; formações/capacitações destinadas ao exercício da função; disponibilidade para a CMMA/PME/Dourados; forma de ingresso na CMMA/PME/Dourados.

Os dados mostraram que a formação dos sujeitos que fazem ou fizeram parte da equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados (2017-2021) pertence estritamente à área educacional (objeto do Plano), porém eles não apresentam formação específica em avaliação de políticas públicas. Certamente, a credibilidade do avaliador não se faz apenas pela formação acadêmica que possui, mas por um conjunto de atributos necessários. Entretanto é importante salientar que a carência formativa pode resultar em entraves no percurso analítico (Worthen et al., 2004).

Nas falas do Sujeito 2 fica evidente que, além de ser prejudicial para o processo avaliativo do Plano, a falta de conhecimento específico amplia as preocupações existentes. Nessa direção, tal sujeito pontua: *“eu sou professora de educação infantil, como vou dar conta de um trabalho que não é da minha área? Nem de perto... essas informações onde que eu vou conseguir?”*.

As informações apontaram para a insuficiência formativa por parte das instâncias administrativas responsáveis pela coordenação dos trabalhos no município, isto é, o MEC e a SED/MS. Ressaltaram que, mesmo diante do empenho da equipe gestora da SED/Campo Grande, as informações prestadas não foram suficientes devido à falta de articulação de informações entre a esfera nacional e a esfera estadual.

Com relação aos subcritérios associados à experiência profissional, os dados revelaram que todos os integrantes da equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados apresentam experiência em docência na educação infantil, são concursados da Rede Municipal de Ensino de Dourados (Reme), têm mais de dez anos de trabalho na área educacional e, anteriormente à participação na Comissão, haviam desempenhado outras funções dentro da Semed. Ademais, os sujeitos 1 e 2 apresentam sapiência na área de gestão pedagógica escolar.

Dentre os sujeitos que atuam, ou em algum momento atuaram, na CMMA/PME/Dourados, como representantes dos segmentos da sociedade civil e da sociedade política, a pesquisa mostra que 80% deles têm relação com a prática laboral na esfera educacional. Além disso, o percentual majoritário dos sujeitos respon-

dentos dos questionários apresenta mais de vinte anos de experiência na área da educação escolar.

Portanto se, no que diz respeito à formação específica em avaliação, os integrantes da CMMA/PME/Dourados não atendem ao critério de credibilidade, no que corresponde à experiência profissional, o mérito é inquestionável. Isso demonstra que tanto a equipe coordenadora do processo avaliativo quanto os representantes dos segmentos apresentam considerável experiência profissional na esfera educacional, assim como formação concernente à área da educação.

A subcategoria disponibilidade emergiu a partir das falas dos sujeitos, pois, em diversos momentos ao longo das entrevistas, apontavam para essa questão. Quanto à forma de seleção, advém da especificidade do objeto em análise pela CMMA/PME/Dourados. Os planos de educação correspondem a documentos que historicamente têm sido fruto das reivindicações populares para a educação. Logo, trata-se de um material que é de interesse da sociedade civil; por isso a característica democrática desses documentos deve ser estendida às etapas de implementação e acompanhamento das ações públicas.

De um lado, está a questão da disponibilidade da equipe coordenadora da Comissão e, de outro, a dos representantes dos segmentos institucionais. Essa divisão se faz porque o primeiro grupo é composto de servidores públicos municipais que estão cedidos à CMMA/PME/Dourados para realizarem os trabalhos avaliativos, ao passo que os demais integrantes, ainda que pertençam ao setor administrativo da prefeitura, possuem outras incumbências, ou seja, não prestam serviços exclusivos à Comissão.

Os dados coletados evidenciaram que a equipe gestora da CMMA/PME/Dourados dispõe de 20 a 40 horas de trabalho para atuar na avaliação do Plano. Em se tratando dos representantes dos segmentos institucionais, em sua maioria, eles não estão vinculados à Semed, mas a diversas áreas da sociedade civil e da sociedade política, o que é profícuo no sentido da ampliação participativa na etapa de avaliação do Plano. No entanto cada sujeito tem suas respectivas incumbências na instituição a que pertence, o que acaba por limitar o tempo disponível para a Comissão.

Por conseguinte, a conciliação de atividades entre as funções que os representantes possuem nas instituições e as tarefas da Comissão se torna ponto para ser pensado para os próximos anos de avaliação do Plano, bem como na condução da CMMA referente ao próximo PME/Dourados. É incontestável a relevância da participação social no acompanhamento dos planos, por isso percebe-se a necessidade de criar mecanismos que favoreçam a participação desses sujeitos.

Com relação ao subcritério da forma de ingresso à CMMA/PME/Dourados, os dados mostraram que os sujeitos integrantes da equipe coordenadora da Comissão ingressam por meio de indicação política, seja ela por parte do dirigente da pasta da

educação no município ou por meio do convite do membro coordenador da Comissão. Já os representantes dos segmentos institucionais foram escolhidos por meio de processo interno realizado em cada esfera.

Percebe-se que, para os cargos relativos à coordenação, a escolha do integrante não passa por um processo de escolha democrática entre os demais sujeitos pertencentes à categoria docente. Entende-se que esses sujeitos, dentro do processo avaliativo do Plano, são representantes da categoria a que pertencem, e por isso seria congruente que o processo de escolha partisse da decisão coletiva dos sujeitos, e não do posicionamento unilateral advindo do Executivo municipal.

Mediante o entrelaçamento dos dados angariados com os aspectos teórico-metodológicos do Joint Committee, é possível considerar que, no que tange à credibilidade do avaliador, a CMMA/PME/Dourados cumpre parcialmente esse critério, o que aponta para a necessidade de atenção para as subcategorias relacionadas ao aprimoramento técnico e conceitual em avaliação de políticas públicas, disponibilidade dos integrantes e forma de ingresso. Reforça-se que a necessidade de aprimoramento nos tópicos destacados não implica que essas questões não são trabalhadas de algum modo dentro da Comissão; apenas indica que é preciso maior atenção para os entraves encontrados nas subcategorias.

A preocupação com esse critério se dá em virtude de a credibilidade que os avaliadores apresentam para a comunidade ser um dos itens mais relevantes dentro de uma avaliação. Yarbrough et al. (2010, p. 15, tradução nossa) destacam que “sem a credibilidade do avaliador, a utilidade de todas as facetas da avaliação está em risco”. Por isso a relevância desse tópico e a necessidade de atenção para as temáticas que emergem desse critério.

Atenção às partes interessadas

A atenção às partes interessadas representa o critério responsável por analisar a utilidade das avaliações empreendidas sobre determinado programa. Para compreendê-lo, é preciso apreender o sentido de utilidade na área da meta-avaliação, pois ela difere da percepção encontrada no âmbito do senso comum.

Yarbrough et al. (2010, p. 23, tradução nossa) ponderam que, “em alguns contextos, a utilidade da avaliação depende da capacidade das partes interessadas em usar os processos e resultados da avaliação”. Dito de outra forma, a utilidade da avaliação está atrelada à potencialidade de os dados obtidos serem considerados e utilizados pelos sujeitos interessados na verificação dos objetivos do programa/objeto analisado, ou seja, os *stakeholders*.³

3 Refere-se às partes que, de algum modo, apresentam interesses legítimos no programa ou são atendidas de forma significativa por ele (Yarbrough et al., 2010). Nota-se que, em alguns contextos, remete à ideia de avaliação empresarial. Por isso, neste trabalho, utiliza-se com frequência a expressão “partes interessadas” em vez de *stakeholders*.

Para identificar as partes interessadas na avaliação do PME/Dourados 2015-2024, recorreu-se à metodologia sugerida pelo Joint Committee, que consiste na busca de respostas para os seguintes questionamentos:

1) Quem tem autoridade de decisão sobre o programa...? 2) Quem tem autoridade formal ou informal para moldar a disseminação ou implementação dos resultados...? 3) Quem são os implementadores do programa...? 4) Quem são os usuários do programa...? 5) Quem são os beneficiários indiretos dos serviços do programa...? 6) Quem se beneficia ou é prejudicado pelo fato de que os recursos são investidos neste e não em outros programas...? 7) Existe alguém com uma perspectiva particularmente valorizada em relação ao programa...? 8) Quem estará mais interessado em usar os resultados da avaliação (indivíduos, grupos, comunidades e mídia)? (Yarbrough et al., 2010, p. 24, tradução nossa).

Buscaram-se no próprio PME/Dourados 2015-2024 as respostas para as perguntas supracitadas. O levantamento realizado mostrou que os indivíduos e instâncias políticas e sociais que podem ser caracterizados como partes interessadas no Plano são: Poder Executivo Municipal; Poder Legislativo Municipal; integrantes da Comissão Avaliadora do PME/Dourados (2015); Fórum Municipal de Educação; União; Poder Executivo Federal; Semed/Dourados; direção escolar; coordenação escolar; professores da educação básica; escolas de nível técnico e profissionalizante privadas e públicas; universidades públicas e privadas; crianças da educação infantil; alunos do ensino fundamental e ensino médio; alunos com deficiências, altas habilidades e superdotação; população indígena, do campo e quilombola; alunos da educação de jovens e adultos (EJA); alunos de ensino superior; pais e responsáveis; comunidade escolar pública, privada, filantrópica e confessional; SED/MS; MEC; Simted; Comed/Dourados; e sociedade civil.

Contrastando essas informações com a relação de sujeitos que de fato fazem parte da equipe avaliadora do PME/Dourados (2015), percebe-se que, do rol de participantes da Comissão, não constam diretamente: sujeitos representantes da União; discentes da educação básica; discentes da educação superior; e escolas técnicas e profissionais. A ausência da União se justifica pelo fato de essa unidade da federação ser responsável pela orientação das equipes avaliativas na figura do MEC. Dessa forma, a participação no processo avaliativo local se dá pela contribuição técnica e por meio das ações fiscalizadoras.

Observou-se, ainda, que a CMMA/PME/Dourados não conta com nenhum representante discente, principal beneficiário da política de planejamento educacional. Compreende-se que, devido à pouca idade do alunado da educação básica, este é representado por seus responsáveis legais, bem como pelo Comed, o FME/Dourados e a CMDCA.

Contudo, em virtude de a dimensão do Plano não estar limitada à administração local, configurando-se este como um documento de extensão territorial, ele abarca para si a responsabilidade colaborativa com as demais esferas da administração. Logo, o ensino superior passa a fazer parte do Plano e, conseqüentemente, o público discente se torna uma das partes interessadas na avaliação do documento. No entanto não há registro de participação desse segmento no âmbito do monitoramento das metas e estratégias do PME/Dourados 2015-2024.

Certamente, os próprios padrões do Joint Committee sinalizam a necessidade de formação específica e experiência profissional para desempenho das atividades avaliativas do programa. Todavia, dado o caráter social do objeto analisado pela Comissão, considera-se relevante a ampliação da participação discente tanto no processo de elaboração de políticas educacionais quanto no seu acompanhamento. Embora o corpo discente universitário possa não ter formação específica na área, o processo de acompanhamento do planejamento decenal em educação está para além da mera aferição de resultados; trata-se de um espaço de formação cidadã. Ademais, conforme pontua Bordenave (1983), só se aprende a participar participando.

Convém mencionar que as representações da comunidade indígena, da educação especial, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos trabalhadores em educação constaram dos documentos oficiais da Comissão a partir do ano de 2022; isto é, embora sejam instâncias necessárias para a fiscalização das ações do Estado, esses grupos não foram considerados nas legislações iniciais da CMMA/PME/Dourados.

Além dos pressupostos estabelecidos no PME/Dourados 2015-2024 para a garantia do direito à educação dessa população, há de se destacar que o estado de Mato Grosso do Sul, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012), é a terceira região com maior concentração de povos indígenas no Brasil. Com 56% dessa população, o MS fica atrás apenas das regiões Norte e Nordeste. Quanto ao município de Dourados, este possui 4 aldeias (Jaguapiru, Bororo, Panambizinho e Cambira) e 3 etnias (Guarani Kaiowá, Guarani Nhandeva e Terena), totalizando 6.830 indígenas.

Mediante o exposto, considera-se que o critério atenção às partes interessadas foi atendido parcialmente pela CMMA/PME/Dourados, pois, mesmo contando com alguns segmentos governamentais e não governamentais, ainda assim reside a necessidade de ampliação da representatividade social no processo de acompanhamento do principal documento orientador das políticas educacionais para o período de 2015 a 2024. Ressalta-se que a extensão da Comissão a outros grupos sociais pode fomentar o controle social das ações do Estado, fator essencial para a superação da dominação política da categoria minoritária sobre a população majoritária.

A noção de controle social se orienta a partir da lógica participativa em que sujeitos historicamente excluídos das etapas decisórias passam a fazer parte do processo de decisão da vida coletiva. Lima (2009, p. 3) afirma que o controle social ocorre “quando os sujeitos querem fazer sua própria história, atuando não mais como participantes de um poder, mas buscando assumir tal poder”. Cabe dizer que esse processo não se dá de modo espontâneo, “por dádiva ou concessão de cima” (Demo, 1995, p. 6), mas se constrói por meio da luta e da reivindicação política.

Desse modo, se as possibilidades de participação não se dão *a priori*, é preciso que a sociedade civil organizada se mobilize para tomar lugar em todas as etapas de decisão da vida de uma política pública, sobretudo no que concerne à área educacional. É evidente que a avaliação do PME/Dourados 2015-2024 ainda é um processo novo, que se constituiu a partir de tal documento; por isso a existência de algumas lacunas. No entanto os dados apontam para a necessidade de ampliação participativa nessa etapa.

Processos e produtos significativos

A utilização dos resultados das investigações pelas partes interessadas corresponde ao ponto central da finalidade avaliativa. Entretanto nem sempre as verificações despertam interesse nos sujeitos responsáveis pela execução da política. Em função disso, o Joint Committee considera o fator participação no processo avaliativo como elemento essencial para despertar a atenção dos sujeitos e, conseqüentemente, contribuir para que os resultados sejam explorados pelas partes interessadas. Pautado nessa percepção, o critério processos e produtos significativos busca checar se os *stakeholders* fazem parte da avaliação do programa, bem como a profundidade do envolvimento desses sujeitos.

De acordo com Yarbrough et al. (2010), os avaliadores também têm a incumbência de incentivar os *stakeholders* para a utilização dos resultados, com vistas a superar os pontos limitadores do programa. Faz parte da função do avaliador apresentar as informações angariadas ao longo do processo analítico e, de igual modo, contribuir para que as partes interessadas entendam os aspectos contributivos que o programa apresenta, as limitações e o potencial do objeto.

Para investigar os processos e produtos significativos do monitoramento e da avaliação do PME/Dourados 2015-2024, esse item foi dividido em duas subcategorias: a) incentivo dos avaliadores⁴ para a participação do processo avaliativo das partes interessadas no cumprimento do PME/Dourados 2015-2024; e b) adesão das partes interessadas em participar. Com esse intuito, observaram-se as falas dos en-

4 Nessa etapa de investigação, considerou-se responsável por fomentar o interesse dos *stakeholders* a equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados, pois é por meio desses sujeitos que os trabalhos são organizados e orientados.

trevistados e dos respondentes dos questionários não só em momentos pontuais, mas ao longo de todo o percurso investigativo.

De acordo com as falas dos sujeitos, o principal incentivo ofertado pelos avaliadores às partes interessadas corresponde ao convite formalizado, via ofício, e enviado às instituições, solicitando um representante e um suplente da organização em foco. No entanto o fator incentivo diz respeito às ações empreendidas que suscitam o interesse absoluto dos sujeitos na participação ativa no acompanhamento das metas e estratégias do Plano.

Além disso, os dados mostraram certa insatisfação dos participantes da pesquisa com relação ao envolvimento dos integrantes no processo avaliativo. Percebe-se que o principal impasse reside na acumulação de funções, pois os representantes dos segmentos, além de desempenharem suas respectivas tarefas dentro da instituição de que fazem parte, também realizam os trabalhos inerentes à CMMA/PME/Dourados. Ressalta-se que, enquanto os sujeitos pertencentes à equipe coordenadora são destinados exclusivamente às funções da Comissão, os representantes das organizações se desdobram entre várias atividades, que por vezes são completamente distintas do trabalho desempenhado na avaliação do Plano.

Assim sendo, constata-se que há participação das partes interessadas no processo de avaliação do PME/Dourados 2015-2024, por isso o critério em questão é atendido. Entretanto nota-se certa fragilidade no fator incentivo dos avaliadores às partes interessadas, bem como no que compete à adesão das partes interessadas. Verifica-se que, mesmo existindo interação entre a equipe coordenadora e os segmentos na etapa de (re)formulação da CMMA/PME/Dourados, ainda assim é preciso intensificar tais ações, pois “a utilidade de uma avaliação é maior quando permite que as partes interessadas entendam melhor e atuem sobre os pontos fortes, as limitações e o potencial de seu programa” (Yarbrough et al., 2010, p. 51, tradução nossa).

Ademais, convém sinalizar que, mesmo que as avaliações sejam tecnicamente sólidas e defensáveis do ponto de vista dos avaliadores, se não apresentarem utilidade às partes interessadas, perdem o escopo de sua ação. Ressalta-se ainda que a utilidade dos resultados se mede a partir do grau de utilização dos dados pelos *stakeholders*. No caso da avaliação do PME/Dourados 2015-2024, a utilização dos resultados não se dá apenas no âmbito da administração pública, mas pela sociedade civil organizada no processo de controle social das ações do Estado.

Por outro lado, é relevante salientar que nem sempre os avaliadores conseguem captar atenção suficiente dos sujeitos que em tese seriam as partes interessadas, e, mesmo representando um obstáculo para a garantia do valor do processo, esse é um fator que pode incidir integral ou parcialmente. No entanto no caso em questão, percebe-se a possibilidade de ações fortalecedoras do processo.

Comunicação e relatórios apropriados e no prazo

Para a compreensão desse critério, convém desmembrá-lo em dois aspectos: a) relatórios adequados; b) comunicação dos relatórios. A primeira etapa consiste em verificar se a avaliação do programa conseguiu aquilo que se propôs a fazer. O segundo momento destina-se a checar o relatório em si, analisando os aspectos relacionados à publicização dos resultados, entrega dos documentos no prazo estipulado, compreensibilidade da exposição dos dados divulgados e fomento à problematização e à discussão dos resultados (Yarbrough et al., 2010).

Quanto às questões relativas ao item relatórios adequados, considerou-se como finalidade da CMMA/PME/Dourados o que fora estabelecido oficialmente, por meio da Lei n. 3.904 (2015), que define como obrigação dessa instância: 1) avaliar o PME/Dourados 2015-2024; 2) monitorá-lo; e 3) propor ações e políticas públicas contributivas à execução do Plano.⁵

Constatou-se que os relatórios referentes ao monitoramento e à avaliação do PME/Dourados 2015-2024 vêm sendo elaborados pela CMMA/PME/Dourados, porém persistem algumas ressalvas quanto à análise das metas e estratégias, bem como à apresentação de proposições. Dentre os tipos de avaliação de processo, a verificação do Plano reside na articulação entre dois modelos investigativos, sendo: a avaliação de eficácia, também conhecida como avaliação de metas, e a avaliação de meios, comumente denominada avaliação de metodologias de implementação (Figueiredo & Figueiredo, 1986).

Segundo Arretche (2001), as avaliações de metas frequentemente enfrentam dificuldade no acesso a informações consistentes para desempenhar a verificação a que se propõem. Ao analisar os relatórios de monitoramento e avaliação do PME/Dourados 2015-2024, percebe-se que o mesmo ocorre quanto à verificação das metas estabelecidas nesse documento. De acordo com os relatórios emitidos pela Comissão, diversas metas não foram avaliadas integralmente devido à inexistência de dados oficiais consonantes com os indicadores.

Verificou-se que não foram avaliados 19 indicadores do relatório de avaliação referente ao biênio 2016-2017; 20 indicadores do Relatório Anual de Monitoramento 2016-2017; 25 indicadores do Relatório Anual de Monitoramento 2018-2019; e 19 indicadores referentes ao Relatório Anual de Monitoramento de 2020. As causas incidem, majoritariamente, sobre a inexistência de dados oficiais que contemplem as demandas avaliativas dos indicadores e, minoritariamente,⁶ sobre a ausência de dados atualizados.

5 Até o final do ano de 2021, a CMMA/PME/Dourados havia produzido os relatórios de avaliação do PME/Dourados correspondentes ao biênio de 2016-2017 e 2018-2019, bem como os relatórios anuais de monitoramento equivalentes aos anos de 2016-2017, 2018-2019 e 2020.

6 Atribuiu-se incidência minoritária aos dados desatualizados, pois, mesmo sendo uma constante em toda a avaliação e ainda que repercutam na fidedignidade das análises, a quantidade de metas não avaliadas por esse motivo é menor do que pela inexistência de dados.

Esse fato sugere a interpretação de que, no momento de elaboração dos planos de educação referentes ao decênio 2014-2024, não houve articulação entre as bases de dados estatístico-oficiais do país e o setor educacional, pois a inexistência de informações relativas aos indicadores não foi considerada efetivamente.

Além disso, há de se destacar que, mesmo diante desse impasse, não foram construídos mecanismos por parte dos setores de estatísticas governamentais que sanassem tal problemática, uma vez que a falta de informações incide, quase sempre, sobre os mesmos indicadores independentemente do relatório, inclusive no mais atual, que foi publicado em 2020. Desse modo, o período de implementação dos planos vai transcorrendo, e não se tem conhecimento exato das condições dessas metas frente às demandas existentes, o que pode implicar o fracasso das ações nos segmentos educacionais em questão.

No que compete à avaliação de meios (avaliação de metodologias de implementação), esse tipo de verificação se destina a analisar se os meios escolhidos para atingir as metas estabelecidas estão, de fato, contribuindo para a efetivação do programa (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Ou seja, a avaliação de meios diz respeito à aferição das estratégias estabelecidas.

Nota-se certo avanço nesse quesito na avaliação do PME/Dourados 2015-2024, pois, do primeiro documento avaliativo, referente ao período de 2016-2017, não consta verificação das estratégias, ao passo que os demais relatórios passam a apresentar esse aspecto. No entanto as ponderações a respeito dele são estritamente objetivas, assim como das metas estabelecidas no Plano. A verificação realizada se prende mais aos elementos quantitativos da avaliação do que aos aspectos qualitativos.

Considera-se que a avaliação técnica tem sua relevância para o processo analítico, porém, quando se trata de uma política educacional, principalmente do documento central para nortear a educação municipal como um todo, é necessário ir além. Ou seja, isso demanda que, na análise de políticas sociais, a avaliação considere as dimensões qualitativas do objeto para que os resultados alcançados abarquem o desempenho do programa em suas dimensões mais profundas.

Com relação ao quesito proposições, percebeu-se, por meio dos relatórios, que as ações propositivas da CMMA/PME/Dourados ainda são incipientes. Dentre todos os materiais analisados, apenas o relatório referente à avaliação e ao monitoramento do período de 2018-2019 traz algumas sugestões para o alcance dos objetivos do Plano. Quanto aos demais, restringem-se apenas à exposição dos resultados técnicos das avaliações e breves considerações finais. O cruzamento dessa informação com os dados obtidos nas entrevistas indica que a atenção à função propositiva da Comissão começa a ser sinalizada somente após a mudança dos membros da equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados.

Portanto, embora os relatórios existam, não é possível considerar que atingem pleno efeito avaliativo, uma vez que há metas sem avaliação, bem como resultados que não se configuram na realidade de fato, pois os dados oficiais que embasam a análise estão desatualizados. Em muitos casos, os avaliadores trabalham com os percentuais que foram estimados em 2010 para a população nos anos seguintes; ou seja, são apenas projeções, não informações exatas.

Prosseguindo com as apreciações desta subseção, verificou-se o critério voltado à comunicação dos relatórios, pois, segundo Yarbrough et al. (2010, p. 57, tradução nossa), “as avaliações podem se tornar irrelevantes quando retêm informações e resultados até que todas as atividades tenham sido concluídas”. Para a averiguação desse critério, verificaram-se os itens: relatórios publicizados, relatórios publicados dentro do prazo, nitidez na escrita dos relatórios, acessibilidade nos relatórios para pessoas com deficiência visual ou auditiva e fomento à problematização e a debates.

Com relação à publicização dos resultados, considera-se que o item foi cumprido integralmente pela Comissão, pois todos os relatórios, mesmo contendo atrasos para a elaboração, foram efetivados e publicados com acesso irrestrito a todas as partes interessadas no PME/Dourados 2015-2024. No entanto quanto ao critério da periodicidade, considerou-se que foi atendido parcialmente, uma vez que todos os relatórios foram publicados com atrasos que ultrapassam um ano.

De acordo com as falas dos sujeitos entrevistados, os atrasos nas atividades da CMMA/PME/Dourados estão atrelados à mudança na equipe coordenadora da Comissão, bem como às implicações geradas pela pandemia mundial do novo coronavírus. Independentemente das causas, convém sinalizar que os atrasos na publicação dos dados podem incidir sobre a efetivação do programa, posto que, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação de processos tem a incumbência de produzir informações em tempo real para que as falhas do objeto avaliado possam ser corrigidas antes do término do programa.

Quanto aos meios utilizados para publicização dos relatórios, percebe-se que o principal veículo de comunicação empregado é o portal do MEC, intitulado Observatório Nacional do PNE. A publicização também se dá por meio da plataforma Conviva Educação⁷ e das audiências públicas realizadas no município de Dourados a cada avaliação bianual.

Os relatórios exibem escrita coerente e nítida, mas não contemplam atendimento ao fator acessibilidade de leitura para pessoas com deficiência visual e

7 A plataforma Conviva Educação é uma iniciativa da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) juntamente com o auxílio de instituições privadas, como Itaú Social, Instituto Natura, Fundação Victor Civita, Fundação Roberto Marinho, entre outras, assim como do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Ucnme).

auditiva, elemento que ainda precisa ser debatido. Quanto ao fomento a momentos de problematização dos dados levantados nos relatórios, entende-se que esse aspecto é atendido parcialmente, pois tais ações ainda são restritas às reuniões internas da Comissão e às audiências públicas que ocorrem a cada dois anos.

Diante dos dados apresentados sobre os aspectos relacionados à comunicação e relatórios apropriados e no prazo, considera-se que esse critério foi alcançado parcialmente, uma vez que apresenta necessidade de aprimoramento nas questões inerentes à avaliação de todas as metas e estratégias; proposições de ações para cumprimento do Plano; periodicidade dos relatórios; acessibilidade dos dados para pessoas com deficiência visual e auditiva; e problematização dos resultados.

Convém sinalizar que a superação dos aspectos elencados demanda empenho e participação de todos os envolvidos no processo, uma vez que há elementos que fogem da competência da CMMA/PME/Dourados, tais como: atualização de dados oficiais; ampliação de informações dentro dos órgãos de estatística governamental, já que em diversos indicadores do Plano não há dados compatíveis para que sejam avaliados; apoio técnico à equipe avaliadora; condições efetivas para realização do trabalho, etc.

Confiabilidade dos dados

Esse padrão analisa a confiabilidade e a veracidade das informações utilizadas para verificar o desempenho do objeto e desdobra-se em oito ramificações. Visando a verificar a confiabilidade dos dados utilizados na avaliação do PME/Dourados 2015-2024, recorreu-se ao critério P3 – informações confiáveis. Esse aspecto abrange a verificação dos caminhos percorridos para chegar aos resultados divulgados e a veracidade dos dados utilizados (Souza, 2018). Analisou-se, então, o modo como a CMMA/PME/Dourados tem se organizado para avaliar o Plano, bem como as questões inerentes aos dados utilizados.

Desde o princípio dos trabalhos avaliativos do PME/Dourados 2015-2024, a Comissão vem se organizando, por meio da distribuição das responsabilidades entre seus membros, quanto ao levantamento de dados de cada meta. No entanto é somente a partir do Decreto n. 324 (2021) que fica instituído oficialmente o sistema de organização por meio de grupos de trabalhos (GTs). Nessa proposição de trabalho, divide-se a quantidade total de metas entre os representantes para que eles possam auxiliar no processo de levantamento de informações junto às instituições a que pertencem.

O principal impasse sinalizado pelos participantes da pesquisa reside no acesso aos dados necessários para verificar o desempenho das metas e estratégias do PME/Dourados 2015-2024. Esse impasse não se restringe apenas à inexistência de informações oficiais, mas envolve também a dificuldade em obter os dados

necessários junto aos órgãos governamentais e não governamentais, inclusive dentro da própria Secretaria de Educação do município de Dourados.

Ainda são frágeis os mecanismos de articulação entre os sistemas municipal, estadual e federal. De acordo com Silva (2005), isso acontece devido ao fato de os planos de educação serem reconhecidos na maioria das vezes apenas como elemento burocrático, e não como elemento norteador das políticas educacionais que apresenta dimensão participativa. Por isso, ainda é preciso superar os modos como os planos são percebidos historicamente e avançar para a construção do planejamento participativo. Nessa concepção, tais documentos passam a assumir “a função de mediador e articulador do trabalho coletivo na educação, em seus diferentes níveis, que se integram e se articulam por meio do planejamento participativo” (Silva, 2005, p. 27).

Mediante o exposto, considera-se que o critério confiabilidade dos dados tem sido atingido parcialmente. Os fatores que levam ao atendimento parcial desse critério não se relacionam com o modo como a Comissão tem se organizado, tampouco com a utilização de dados pouco confiáveis, mas com a ausência de dados atualizados, implicando resultados que podem não corresponder à realidade educacional de fato. Contudo há de se ressaltar que essa questão independe da vontade e das competências da CMMA/PME/Dourados, pois está atrelada às instâncias superiores.

Documentação da avaliação

Dentre os três critérios pertencentes ao atributo responsabilização, considera-se que o único item aplicável ao objeto aqui analisado corresponde ao elemento documentação da avaliação, pois os demais critérios se relacionam a questões avaliativas das quais a CMMA/PME/Dourados não está incumbida, isto é, a meta-avaliação.

A documentação da avaliação diz respeito à retenção dos dados encontrados pela equipe avaliadora sobre o objeto em investigação, bem como ao arquivamento dos relatórios produzidos pela CMMA/PME/Dourados, uma vez que o armazenamento dessas informações é imprescindível para o trabalho da própria Comissão, considerando-se a possibilidade de substituição dos avaliadores ao longo do processo histórico.

Ademais, concorda-se com Stufflebeam (2001, p. 198, tradução nossa) quando, ao analisar esse critério, afirma: “descobri que este procedimento de documentação é útil, não apenas para reforçar a credibilidade do relatório de avaliação, mas também para manter uma história bastante definitiva . . . que facilita revisitar e estudar a meta-avaliação em anos posteriores”.

Embora tenha havido atrasos no processo de elaboração e publicação dos resultados do monitoramento e avaliação do PME/Dourados 2015-2024, os relatórios vêm sendo produzidos e publicados em bases de dados públicas, o que indicaria o

atendimento ao critério de documentação. Entretanto, ao longo das falas dos sujeitos, percebeu-se certa dificuldade da segunda equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados em ter acesso aos dados levantados pelo grupo anterior, pois não contava com sistema de armazenamento das informações alcançadas no decurso da gestão precedente.

Ressalta-se que, de certo modo, a ausência de arquivamento dos dados pode interferir desfavoravelmente no processo avaliativo, posto que, em caso de substituição dos membros da equipe avaliadora, o novo grupo terá que, além de realizar as tarefas da Comissão para aquele período, refazer o trabalho desempenhado pela equipe anterior para saber de onde partir.

Em vista disso, considera-se que, em relação ao critério documentação da avaliação, a Comissão ainda está em processo de fortalecimento das ações que configuram atendimento a esse aspecto. Contudo pondera-se que, mesmo com esse mecanismo em construção, não é possível dizer que o critério não foi atingido; cabe sinalizar seu atendimento parcial, já que muitas informações não foram arquivadas, mas os relatórios elaborados ficam disponíveis para acesso da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação buscou responder ao problema de pesquisa: pode-se considerar que há valor intrínseco e valor extrínseco no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (CMMA/PME/Dourados [2017-2024])? Ressalta-se que a noção de valor intrínseco corresponde ao conceito de mérito, que por sua vez estuda a qualidade do objeto avaliado em relação à sua estrutura e formulação, ao passo que valor extrínseco diz respeito aos atendimentos das necessidades dos interessados e beneficiados pela política pública (Bauer, 2019).

Percebe-se que, em relação a todos os critérios, o processo de avaliação do Plano mostrou atendimento parcial, isto é, ainda demanda aprimoramento das ações. Contudo, mesmo não tendo alcançado plenamente nenhum critério, os dados apontam para um avanço significativo na etapa de avaliação das políticas de planejamento decenal do município de Dourados, visto que é a primeira vez na história local que a dimensão avaliativa avança tanto.

Respondendo à questão inicial, considera-se que o trabalho desempenhado pela CMMA/PME/Dourados apresenta valor intrínseco e extrínseco, pois alcança parcialmente todos os critérios. No entanto ainda não é suficiente em face das demandas existentes, tais como: necessidade de formação específica para os avaliadores; condições efetivas de trabalho para os avaliadores; ampliação dos segmentos integrantes; ampliação da publicização dos resultados das avaliações; obtenção de

dados específicos e atualizados para verificar os indicadores do Plano; e sistema consistente de arquivamento dos dados.

Por intermédio dos estudos realizados ao longo deste trabalho, nota-se que a área da avaliação de planos decenais em educação se configura como uma esfera profícua para o desenvolvimento de investigações científicas. Dentre elas, destacam-se as seguintes possibilidades: a) aprimoramento metodológico em meta-avaliação a partir dos pressupostos das políticas sociais, sobretudo da área educacional; b) ampliação da produção de conhecimento sobre meta-avaliação de políticas educacionais; c) avaliação do desempenho das metas e estratégias dos planos de educação; d) meta-avaliação do PNE 2014-2024 e dos planos referentes às demais unidades federativas.

REFERÊNCIAS

- Ala-Harja, M., & Helgason, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, 51(4), 5-60. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i4.334>
- Arelaro, L. R. G. (2015). É possível implantar, em curto prazo, um sistema nacional de educação no Brasil? In A. Caldas (Org.), *O Plano Nacional de Educação e o sistema nacional de educação* (pp. 31-50). Appris.
- Arretche, M. T. S. (2001). Tendências no estudo sobre avaliação. In E. M. Rico (Org.), *Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate* (3ª ed., pp. 29-39). Cortez.
- Bauer, A. (2019). “Quão ‘bom’ é suficiente?”: Definição de critérios avaliativos de valor e mérito. *Estudos em Avaliação Educacional*, 30(73), 14-43. <https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5879>
- Bordenave, J. E. D. (1983). *O que é participação?* (6ª ed.). Brasiliense.
- Davok, D. F. (2006). *Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório Institucional da Universidade Federal de Santa Catarina. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/88899>
- Decreto n. 184, de 15 de março de 2021. (2021). Nomeia, substitui e reconduz titulares e suplentes membros da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados – CMMA-PME e Equipe Técnica e dá outras providências. *Diário Oficial de Dourados*, 23(5.378), 4-5. <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/24-03-2021.pdf>
- Decreto n. 324, de 3 de maio de 2021. (2021). Homologa o Regimento Interno da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação (CMMA-PME) Dourados-MS 2015-2024. *Diário Oficial de Dourados*, 23(5.408), 12-14. <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/10-05-2021.pdf>
- Decreto n. 363, de 5 junho de 2017. (2017). Dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados – CMMA-PME e Equipe Técnica e dá outras providências. *Diário Oficial de Dourados*, 19(4.469), 2-3. <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/07-06-2017-Supl.pdf>
- Decreto n. 2.520, de 15 de julho de 2016. (2016). Dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados – CMMA-PME e Equipe Técnica e dá outras providências. *Diário Oficial de Dourados*, 18(4.256), 2. <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/21-07-2016.pdf>
- Demo, P. (1995). *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Autores Associados.

- Dourado, L. F. (2017). *Plano Nacional de Educação: O epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira*. Imprensa Universitária; Anpae.
- Elliot, L. G. (2011). Meta-avaliação: Das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(73), 941-964. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500011>
- Figueiredo, M. F., & Figueiredo, A. M. C. (1986). Avaliação política e avaliação de políticas: Um quadro de referência teórica. *Análise & Conjuntura*, 1(3), 107-127. <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2012). *Os indígenas no Censo Demográfico 2010: Primeiras considerações com base no quesito cor ou raça*. IBGE. https://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE). (1994). *The program evaluation standards: how to assess evaluations of educational programs*. (2ed.) Sage.
- Lei n. 3.904, de 23 de junho de 2015. (2015). Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Dourados do Estado do Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Dourados, MS. <https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Lei-n%C2%BA-3904-Plano-Municipal-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-PME.pdf>
- Lei n. 4.268, de 20 de maio de 2019. (2019). Dispõe sobre alteração de dispositivos da Lei n. 3.904 de 23 de junho de 2015 que aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Dourados do Estado do Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. *Diário Oficial de Dourados*, 21(4.938), 2. <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/31-05-2019.pdf>
- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Lima, A. B. (2009). Conselho de Educação e controle social: A necessidade de movimentos sociais. In *Anais da 32. Reunião Anual da Anped* (pp. 1-16). Anped. <http://32reuniao.anped.org.br/arquivos/trabalhos/GT03-5615--Int.pdf>
- Machado, T. R., Chaise, R. M., & Elliot, L. G. (2016). A meta-avaliação como instrumento de qualidade nas políticas públicas: O Programa Segundo Tempo. *Meta: Avaliação*, 8(especial), 1-20. <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v8i0.1034>
- Oliveira, M. dos S. (2017). *Do Plano Nacional aos Planos Municipais de Educação: Estudo do município de Naviraí – MS* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Grande Dourados]. Portal UFGD. <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOUTORADO-EDUCACAO/MARLI%20DOS%20SANTOS%20DE%20OLIVEIRA.pdf>
- Rodrigues, E. S. de S. (2022). *Meta-avaliação em planejamento educacional: O processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados em foco* [Tese de doutorado, Universidade Federal da Grande Dourados]. Repositório Institucional da UFGD. <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/5354>
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. Sage.
- Silva, M. S. P. da. (2005). O planejamento em educação. In A. R. Souza, A. B. Gouveia, M. R. Silva, & S. F. Schwendler. *Gestão da escola pública* (pp. 27-47, Caderno 2: Planejamento e Trabalho Coletivo). UFPR. http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2014/NRE/10o_planejamento_em_educacao_marcelo_soares.pdf
- Souza, A. C. (2018). *Meta-avaliação das políticas de cotas: Um estudo de processos nas universidades estaduais paranaenses* [Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos]. Repositório Institucional da UFSCar. https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9744/SOUZA_Andreliza_2018.pdf?sequence=7&isAllowed=y

- Stufflebeam, D. L. (2001). The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, 22(2), 183-209. <https://doi.org/10.1177/109821400102200204>
- Worthen, B. R., Sanders, J. R., & Fitzpatrick, J. L. (2004). *Avaliação de programas: Concepções e práticas*. Edusp; Gente.
- Yarbrough, D. B., Shulha, L. M., Hopson, R. K., & Caruthers, F. A. (Orgs.). (2010). *The program evaluation standards: A guide for evaluators and evaluation users* (3rd ed.). Sage.