



EVALLY SOLAINE DE SOUZA RODRIGUES

**META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O
PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO
PME/DOURADOS EM FOCO**

**DOURADOS-MS
2022**

EVALLY SOLAINE DE SOUZA RODRIGUES

**META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O
PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO
PME/DOURADOS EM FOCO**

Tese apresentada como exigência final para obtenção do Grau de Doutora em Educação à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, na Área de Concentração História, Política e Gestão da Educação e na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Pesquisa subsidiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio de recursos pecuniários mensais à doutoranda.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Alice de Miranda Aranda.

DOURADOS-MS

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

R696m Rodrigues, Evely Solaine De Souza
META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS EM FOCO [recurso eletrônico] /
Evely Solaine De Souza Rodrigues. -- 2022.
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Maria Alice de Miranda Aranda.

Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2022.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Políticas Educacionais. 2. Planejamento Decenal em Educação. 3. Meta-Avaliação. I. Aranda,
Maria Alice De Miranda. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

EVALLY SOLAINE DE SOUZA RODRIGUES

**META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS EM FOCO**

Tese apresentada como exigência final para obtenção do Grau de Doutora em Educação à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, na Área de Concentração História, Política e Gestão da Educação e na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Pesquisa subsidiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio de recursos pecuniários mensais à doutoranda.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria Alice de Miranda Aranda.

Data de aprovação:

Prof.^a Dra. Maria Alice de Miranda Aranda – Presidente PPGEdu/UFGD

Prof.^a Dra. Ligia Gomes Elliot – Membro Titular Externo
Faculdade Cesgranrio

Prof. Dr. Silvio Cesar Nunes Militão – Membro Titular Externo
UNESP/Marília/Presidente Prudentes

Prof.^a Dra. Giselle Cristina Martins Real - Membro Titular Interno
PPGEdu/UFGD

Prof. Dr. Fabio Perboni - Membro Titular Interno PPGEdu/UFGD

Dedico esta Tese de Doutorado à minha avó materna, Ariomar Gomes de Souza, e ao meu avô paterno, Ignácio Lopes Rodrigues, que encerraram a caminhada nesta terra no ano de 2020 e 2021, respectivamente, mas que além da eterna saudade, deixaram um legado de amor, sonho, resistência e esperança.

AGRADECIMENTOS

A Deus por estar sempre comigo, cuidando de mim em cada detalhe, protegendo-me de todo mal e conduzindo os meus caminhos. A Ele seja dada toda honra e toda glória, hoje e sempre.

Aos meus queridos e amados pais, Mário Aparecido Rodrigues e Maria Aparecida Gomes de Souza, por todo apoio emocional, psicológico e financeiro que oportunizaram a realização do meu maior sonho: estudar. Agradeço por terem investido na minha educação, sem hesitar em nenhum momento, desde a minha infância até hoje. Agradeço também por terem me educado para a vida, e não para reproduzir funções criadas pelo patriarcado para as mulheres nesta sociedade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo subsídio à Pesquisa destinada a essa Tese de Doutorado.

À Profa. Dr.^a Maria Alice de Miranda Aranda (UFGD) pelas valiosas contribuições à pesquisa por meio das orientações concedidas. Agradeço ainda pela generosidade que sempre me acolheu, bem como o incentivo constante para prosseguir no caminho da ciência.

À Profa. Dr.^a Maria das Graças Fernandes de Amorim dos Reis (UFMS) pelas palavras de encorajamento que sempre destinou a mim, contribuindo para que tivesse coragem para continuar nos estudos.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Grande Dourados, especialmente à Profa. Dr.^a Giselle Cristina Martins Real (UFGD) pelas significativas contribuições para o meu processo formativo enquanto pesquisadora, em virtude do excelente trabalho desempenhado em sala de aula; bem como por aceitar compor a Banca Avaliadora desta Tese de Doutorado.

Ao Prof. Dr. Reinaldo dos Santos (UFGD) pelas impecáveis contribuições para o meu processo formativo enquanto pesquisadora e como ser humano, graças a organização didática de suas aulas, assim como a clareza em suas explicações nas disciplinas de Paradigmas do Conhecimento I e Paradigma do Conhecimento II.

À Profa. Dr.^a Ligia Gomes Elliot (Faculdade CESGRANRIO) por contribuir com a minha pesquisa por meio do compartilhamento gratuito de materiais de difícil acesso no Brasil, bem como pelas demais indicações de leitura encaminhada, mesmo sem conhecê-la pessoalmente. Agradeço ainda pelo aceite em participar da Banca Avaliadora desta Tese.

Ao Prof. Dr. Silvio Cesar Nunes Militão (UNESP) por contribuir significativamente com o meu processo formativo, principalmente enquanto avaliadora de políticas. Agradeço ainda pelo aceite em participar da Banca Avaliadora desta Tese de Doutorado.

Ao Prof. Dr. Fabio Perboni (UFGD) por aceitar compor a Banca Avaliadora deste trabalho e pelas valorosas contribuições apresentadas na etapa da Qualificação.

Às servidoras Eliza Sanches Silva e Valquíria Lopes Martinez da Secretaria de Pós-Graduação em Educação da (UFGD) por exercer com zelo e dedicação o cargo que ocupam.

Às Doutorandas e amigas queridas Fabiany dos Santos Barcelos, Julie Christie da Conceição e Milene Dias Amorim por todo suporte nos momentos de angústias.

Ao Professor e amigo Dr. Giovani Bezerra (UFGD) que prestou apoio nos dias difíceis e se fez presente nos momentos de partilha da felicidade.

À Secretária de Educação Municipal de Dourados, Ilma. Sra. Ana Paula Benitez Fernandes, por autorizar a participação desta pesquisadora nas reuniões da CMMA/PME/Dourados.

A todos os integrantes da CMMA/PME/Dourados que permitiram que essa instância avaliadora existisse.

A todos os integrantes e ex-integrantes da equipe Coordenadora da CMMA/PME/Dourados que disponibilizaram parte de seu tempo para conceder as entrevistas.

A todos os representantes dos segmentos, e ex-representantes, da CMMA/PME/Dourados que aceitaram participar da pesquisa, por meio dos questionários encaminhados.

A parte isso, tenho em mim todos os sonhos do mundo
(Fernando Pessoa, Tabacaria, 1928).

META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS EM FOCO

RESUMO

Esta Tese de Doutorado em Educação traz em seu bojo o tema da avaliação de políticas educacionais. Faz parte da Linha de Pesquisa em Política e Gestão da Educação, pertencente ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, situada no estado de Mato Grosso do Sul. O objetivo geral consiste em meta-avaliar o valor intrínseco e o valor extrínseco do processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados), tendo em vista as possíveis contribuições do processo avaliativo municipal para o cumprimento do Plano decenal em questão. Os objetivos específicos deste estudo são: a) Contextualizar a avaliação de políticas públicas como área do conhecimento que possibilita as análises das intenções, ações e comportamento dos atores sociais e políticos na esfera educacional; b) Verificar os pressupostos teórico-metodológicos e conceituais que abarcam os estudos em meta-avaliação no contexto nacional e internacional; c) Refletir sobre a constituição histórica da política de avaliação dos planos decenais em educação sancionados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o segundo decênio dos anos 2000 que estabeleçam relação direta com o PME/Dourados (2015-2024); d) Avaliar o valor e o mérito do processo de acompanhamento do PME/Dourados (2015-2024), a partir dos pressupostos Utilidade, Precisão e Responsabilização. Pauta-se nas orientações teórico-metodológicas estabelecidas pelo *Joint Committee on Standards for Education Evaluation* sobre meta-avaliação de processo, a partir dos atributos Utilidade, Precisão e Responsabilização. Considerando as tendências dessa área de investigação e o objeto de análise desta Tese de Doutorado, recorre-se à combinação das seguintes metodologias: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. O levantamento das fontes se operacionaliza a partir de observação não-participante nas reuniões da CMMA/PME/Dourados; questionários mistos encaminhados aos integrantes da Comissão, por meio da plataforma *Google Forms*; entrevistas semiestruturadas com a equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados. Mediante aos dados angariados e as análises empreendidas, obtêm-se a seguinte Tese: o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados/ 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados) apresenta parcialmente valor intrínseco e valor extrínseco, demonstrando avanço significativo na política de planejamento decenal em educação local, mas ainda demanda aprimoramento no quesito monitoramento, avaliação e, sobretudo, proposição. Constatou-se que o processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024), tem alcançado parcialmente todos os critérios investigados, sendo eles: Credibilidade do Avaliador; Atenção às Partes Interessadas; Processos e Produtos Significativos; Comunicação dos Relatórios; Confiabilidade dos Dados; e, Documentação da Avaliação. A avaliação desses itens possibilita compreender que ainda é preciso avançar no cumprimento das incumbências atribuídas à CMMA/PME, sobretudo no aspecto propositivo. Ademais, constatou-se a necessidade de investimento e fortalecimento do sistema de cooperação entre as esferas administrativas da federação (União, estado de Mato Grosso do Sul e município de Dourados), bem como a relação entre as instituições envolvidas na prática avaliativa.

Palavras-chaves: Políticas Educacionais; Planejamento Decenal em Educação; Meta-Avaliação.

META-EVALUATION IN EDUCATIONAL PLANNING: THE PROCESS OF MONITORING AND EVALUATION OF PME/DOURADOS IN FOCUS

ABSTRACT

This Doctoral Thesis in Education brings in its core the theme of the evaluation of educational policies. It is part of the Research Line in Education Policy and Management, belonging to the Graduate Program in Education at the Federal University of Grande Dourados, located in the state of Mato Grosso do Sul. The general objective is to meta-assess the intrinsic value and extrinsic value of the monitoring and evaluation process of the Dourados Municipal Plan (PME/Dourados 2015-2024), undertaken by the Municipal Monitoring and Evaluation Commission (CMMA/PME/Dourados), in view of the possible contributions of the municipal evaluation process to the fulfillment of the ten-year Plan in question. The specific objectives of this study are: a) To contextualize the evaluation of public policies as an area of knowledge that enables the analysis of intentions, actions and behavior of social and political actors in the educational sphere; b) Verify the theoretical-methodological and conceptual assumptions that encompass studies in meta-evaluation in the national and international context; c) Reflect on the historical constitution of the evaluation policy of the ten-year education plans enacted after the enactment of the Federal Constitution from 1988 to the second decade of the 2000s, which establish a direct relationship with the Municipal Education Plan of Dourados approved in 2015; d) Evaluate the value and merit of the PME/Dourados monitoring process (2015-2024), based on the assumptions Utility, Precision and Accountability. Considering the trends in this area of investigation and the object of analysis of this Doctoral Thesis – the monitoring and evaluation process of the PME/Dourados (2015/2024) – it uses the combination of the following methodologies: bibliographic research, documentary research and field research. The survey of sources is operationalized from non-participant observation in the CMMA/PME/Dourados meetings in the first and second semesters of 2021; mixed questionnaires sent to Commission members during the second half of 2021 through the Google Forms platform; semi-structured interviews with CMMA/PME/Dourados managers. Through the data collected and the analyzes carried out, the following thesis is obtained: the process of monitoring and evaluation of the Municipal Plan of Dourados (PME/Dourados/ 2015-2024), undertaken by the Municipal Commission for Monitoring and Evaluation (CMMA/PME/ Dourados) has partially intrinsic and extrinsic value, demonstrating a significant advance in the ten-year planning policy in local education, but it still demands improvement in terms of monitoring, evaluation and, above all, proposition. It was found that the monitoring and evaluation process of the PME/Dourados (2015-2024) has partially reached all the criteria investigated, namely: Appraiser's Credibility; Attention to Stakeholders; Significant Processes and Products; Communication of Reports; Data Reliability; and, Assessment Documentation. The evaluation of these items makes it possible to understand that it is still necessary to move forward in fulfilling the tasks assigned to the CMMA/PME, especially in the propositional aspect. Furthermore, there was a need for investment and strengthening of the cooperation system between the administrative spheres of the federation (Union, state of Mato Grosso do Sul and municipality of Dourados), as well as the relationship between the institutions involved in the evaluation practice.

Keyword: Educational Policies; Decennial Education Planning; Meta-Assessment.

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Figura 01 – Etapas da avaliação segundo Scriven (2007)	79
Figura 02 – Critérios Fundamentais para a Meta-Avaliação.....	87
Figura 03 – Estrutura do PNE (2014-2024)	107
Figura 04 – Estrutura do PEE-MS (2003-2010)	123
Figura 05 - Estrutura do PEE-MS (2014-2024)	130
Figura 06 - Estrutura do PME/Dourados-MS (2015-2024)	148
Gráfico 01- Quantitativo de Pesquisas sobre Meta-Avaliação por Área de Concentração (2004-2020)	36
Gráfico 02 – Formação Acadêmica dos Representantes da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017-2021	161
Gráfico 03 – Experiência Profissional em Educação dos Representantes da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017-2021	170
Gráfico 04 – Média Temporal de Atuação na Esfera Educacional dos Representantes da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017-2021	171
Gráfico 05 – Relação entre indicadores não avaliados e Relatórios de Avaliação e Monitoramento do PME/Dourados (2015-2024)	191

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Colocação em Nível Estadual e Nacional do Município de Dourados (MS) por Quantitativo de Instituições de Educação Básica	26
Tabela 02- Distribuição de pesquisas com foco nos planos decenais em relação aos trabalhos totais do portal Capes E GT-5/Anped (2001-2017)	30
Tabela 03 - Distribuição dos trabalhos provenientes do Portal de Teses e Dissertações da Capes, segundo categorias temáticas	31
Tabela 04 - Distribuição dos trabalhos com foco nos planos decenais contidos no GT-5/ Anped Nacional (2001-2017), segundo categorias temáticas	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Apresentação e caracterização dos trabalhos sobre monitoramento e avaliação de planos decenais contidos no Portal Capes, Scielo Brasil e GT-5/Anped Nacional (2001-2017)	34
Quadro 02 – Principais critérios empregados nas avaliações de políticas públicas	56
Quadro 03 – Compilação de conceitos básicos da área de avaliação de políticas públicas	58
Quadro 04 – Atributos relacionados aos Padrões de Utilidade do JCSEE – 2011	93
Quadro 05 – Atributos relacionados aos Padrões de Viabilidade do JCSEE – 2011	95
Quadro 06 – Atributos relacionados aos Padrões de Adequação do JCSEE – 2011	96
Quadro 07 – Atributos relacionados aos Padrões de Precisão do JCSEE – 2011	97
Quadro 08 – Atributos relacionados aos Padrões de Responsabilização da Avaliação do JCSEE – 2011	98
Quadro 09 – Enquadramento legal dos PEEs (2001-2011)	105
Quadro 10 – Quadro comparativo entre PNE (2001-2010) e PNE (2014-2014)	108
Quadro 11 - Itens abordados no Capítulo III do PEE-MS (2003-2010) destinados ao acompanhamento e a avaliação do Documento	125
Quadro 12 – Grupos e Subgrupos de Trabalho da CMMA/PME 2021	153
Quadro 13 – Normas para a transcrição de entrevistas segundo o livro Análise da Conversação	158
Quadro 14 – Formação Acadêmica da Equipe Coordenadora da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017 a 2021	160
Quadro 15 – Experiência Profissional em Educação da Equipe Coordenadora da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017 a 2021	169
Quadro 16 – Temas relativos à disponibilidade de atuação na CMMA/PME/Dourados emergente das falas da equipe coordenadora	173
Quadro 17 - Forma de Ingresso na CMMA/PME/Dourados até o ano de 2021	176
Quadro 18 – Identificação dos Stakeholders por meio do PME/Dourados (2015-2024)	179
Quadro 19 – Distribuição do Fator Incentivo e Adesão das Partes Interessadas no Processo Avaliativo do PME/Dourados (2015-2014)	185
Quadro 20 – Atendimento da avaliação do PME/Dourados (2015-2024) ao critério Relatórios Adequados	190
Quadro 21 – Atendimento da Avaliação do PME/Dourados (2015-2024) ao critério Comunicação dos Relatórios	195
Quadro 22 – Data de publicação dos relatórios de monitoramento e avaliação da CMMA/PME/Dourados até o ano de 2021	196
Quadro 23 – Síntese dos Pressupostos Atendidos pelo Processo Avaliativo do PME/Dourados (2015-2024) no período de 2016 a 2021	204

Quadro 24 – Aspectos apreendidos nos relatórios de avaliação e monitoramento do PME/Dourados (2014-2025) no período de 2016-2021

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Ansi	<i>American National Standards Institute</i>
APM	Associação de Pais e Mestres
ARENA	Aliança Renovada Nacional
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CECD	Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEIs	Centros de Educação Infantil
CESF	Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
CF	Constituição Federal
CMDCA	Representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMMA	Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação
CMMAPEE	Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul
CNE	Conselho Nacional de Educação
Comed	Comissão de Educação da Câmara Municipal; Conselho Municipal de Educação de Dourados
Conae	Conferências Nacionais de Educação
Deval	Instituto Alemão de Avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EUA	Estados Unidos
Fatec	Faculdade de Tecnologia
FEEMS	Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul
FETEMS	Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul
FME	Fórum Municipal de Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
Foceval	Projeto de Fomento das Capacidades em Avaliação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituição de Educação Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
JCSEE	<i>Joint Committee on Standards for Education Evaluation</i>
KEC	<i>Key Evaluation Checklist</i>
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação

Midepla	Ministério de Planejamento e Política Econômica da Costa Rica
MS	Mato Grosso do Sul
PEE	Plano Estadual de Educação
PGM	Procuradoria Geral do Município
PME	Plano Municipal de Educação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PSDB	Partido da Social Democracia
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Relac	Rede de Monitoramento, Avaliação e Sistematização da América Latina e do Caribe
REME	Rede Municipal de Ensino
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
Scielo	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SED	Secretaria de Estado de Educação
Semed	Secretaria Municipal de Educação
SEMFAZ	Secretaria Municipal da Fazenda
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Simted	Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação
SINEPE/MS	Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul
SINTRA-SUL	Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino no Mato Grosso do Sul
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	Universidade Federal da Grande Dourados
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNIGRAN	Centro Universitário da Grande Dourados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
Avaliação de Planos Decenais de Educação:	
contextualizando o objeto	20
Percursos da Pesquisa	38
1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: DA CONSTITUIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO ÀS TENDÊNCIAS INVESTIGATIVAS	48
1.1 Avaliação de Políticas Públicas:	
a construção da área do conhecimento	48
1.2 Avaliação de Políticas Públicas: definindo conceitos	52
1.3 Abordagens, Linhas e Tipos de Avaliação em Políticas Públicas e Programas sociais	58
1.3.1 Modelos analíticos de políticas públicas	66
2 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E CONCEITUAIS EM META-AVALIAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	72
2.1 Conceito e Finalidade da Meta-Avaliação	72
2.2 Modelos de Meta-Avaliação	77
2.2.1 Lista Chave de Verificação da Avaliação	78
2.2.2 Concepção dos critérios fundamentais	86
2.2.3 Os Padrões de Avaliação segundo o <i>Joint Committe</i>	90
3 A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS EM EDUCAÇÃO: DO NACIONAL AO LOCAL	100
3.1 Movimentos Históricos Contributivos para a Construção dos Planos Decenais em Educação	101
3.2 O Desenvolvimento das Práticas Avaliativas no PNE/2001	103
3.3 O Desenvolvimento das Práticas Avaliativas no PNE/2014	106
3.4 Histórico e avaliação dos Planos Decenais em Educação no Mato Grosso do Sul	111
3.4.1 O planejamento educacional no estado de Mato Grosso do Sul na década de 1990	115
3.4.2 A temática da avaliação no PEE-MS (2003-2010)	122
3.4.3 A temática da avaliação no PEE-MS (2014-2024)	129
3.5 Plano Municipal de Educação de Dourados: a primeira tentativa nos anos 2000	132
3.6 As Características do PME/Dourados (2015-2024)	146
3.6.1 CMMA/PME/Dourados: escopo, estrutura e desdobramentos	149
4 O VALOR E O MÉRITO NO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DO PME/DOURADOS (2015-2024): LIMITES E POSSIBILIDADES	156
4.1 Credibilidade do Avaliador	159
4.2 Atenção às Partes Interessadas	176
4.3 Processo e Produtos Significativos	184
4.4 Comunicação e Relatórios Apropriados e no Prazo	189
4.5 Confiabilidade dos dados	197
4.6 Documentação da Avaliação	201

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
	REFERÊNCIAS	211

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	228
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	229
APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE COORDENADORA DA CMMA/PME (2015-2024)	230
APÊNDICE D – ROTEIRO PARA QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS INTEGRANTES DA CMMA/PME/DOURADOS (2015-2024)	231
APÊNDICE E – ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO NÃO PARTICIPANTE	235
APÊNDICE F- QUADRO 24 – ASPECTOS APREENDIDOS NOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME/DOURADOS (2014-2025) NO PERÍODO DE 2016-2021	236

LISTA DE ANEXOS

**ANEXO A - CARTA DE APRESENTAÇÃO
PROTOCOLADA..... 242**

INTRODUÇÃO

Avaliação de Planos Decenais de Educação: contextualizando o objeto

Esta Tese de Doutorado¹ tem como tema a avaliação de políticas públicas com o foco na avaliação de planos decenais em educação, compreendidos nesta investigação científica, como os planos nacionais, estaduais e municipais de educação. Faz parte da Linha de Pesquisa em Política e Gestão da Educação, pertencente ao Programa de Pós-Graduação em Educação² da Universidade Federal da Grande Dourados, situada no estado de Mato Grosso do Sul.

O interesse por esse tema de pesquisa surgiu ao longo do curso de Mestrado da pesquisadora no Programa de Pós-graduação em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Embora, o foco de investigação naquele momento versasse sobre a temática de Formação Continuada para Diretores Escolares, percebeu que devido ao meio social em que estava inserida, aos poucos, o tema Planejamento Educacional atrelado à Avaliação de Políticas Públicas foi ganhando espaço nas indagações e reflexões sobre a educação nacional.

Um dos fatores que contribuíram para o despertar da temática foi observar a organização dos sistemas de ensino nacional, estadual (exclusivamente do estado de Mato Grosso do Sul) e municipal (excepcionalmente o sistema educacional de Dourados-MS), por meio de matérias jornalísticas, análise das políticas implementadas pelos governos referente aos últimos anos, a aquisição de conhecimento sobre a história dos planos decenais de educação no Brasil, a participação em conferências municipais e reuniões públicas sobre a temática.

As políticas públicas estão constantemente presentes na organização dos Estados, materializando os ideais sobressalentes de uma sociedade. De acordo com Palumbo (1994), o termo Política Pública pode ser compreendido como “ [...] um processo ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes” (PALUMBO, 1994, p. 35).

¹ Esta investigação foi realizada em meio a pandemia mundial do novo coronavírus (COVID-19), doença infecciosa que afeta o sistema respiratório podendo levar à óbito nos casos mais graves. No Brasil, o início do contágio coletivo foi registrado em março de 2020. Segundo os dados oficiais, no final do mês de setembro de 2021 havia quase 600 mil mortos em decorrência da doença (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021). Além da perda irreparável de vidas, a propagação irrefreável da doença resultou em efeitos deletérios ao campo educacional, inclusive ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas. No caso deste trabalho os entraves se deram pela limitação de dados produzidos durante os anos de 2020 e parte de 2021 com relação ao trabalho avaliativo do PME/Dourados (2015-2025).

² A história e trajetória do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados está sistematizada na obra de Real e Marques (2020).

Desse modo, uma política pública é construída gradativamente pelas ações de diversos atores da sociedade civil e da sociedade política.

Palumbo (1994) acrescenta ainda que devido à magnitude das políticas públicas, essas têm se tornado categorias analíticas utilizadas por diversos pesquisadores que estudam as ações dos governos e que precisam ser “ [...] inferidas a partir da série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências e funcionários governamentais envolvidos na execução da política ao longo do tempo” (PALUMBO, 1994, p. 35). Demonstrando que analisar uma política pública requer a consideração integral dos acontecimentos que a constituí, e não a fatos ou ações isoladas.

A vida de uma política pública é composta por estágios que se relacionam entre si, podendo ser sequenciais ou não (ARANDA; RODRIGUES; MILITÃO, 2020). Palumbo (1994) entende a dinâmica que envolve a existência de uma política como um ciclo; o Ciclo de Políticas.

O ciclo de uma política, inicia-se no processo de organização da agenda pública, perpassa pela formulação, implementação, avaliação e término (PALUMBO, 1994). Embora descritas de forma linear, a sequência das etapas pode sofrer alterações ao longo do processo. Exemplo disso, é a etapa da avaliação que pode ocorrer tanto no estágio de formulação, como durante a implementação ou após a implementação.

O vocábulo avaliação, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa é definido precisamente como o “ato ou efeito de avaliar (-se)”, bem como a tarefa de “apreciação, cômputo ou estimação da qualidade de algo ou da competência de alguém”(MICHAELIS, 2021). No entanto, o conceito de avaliação em políticas públicas é mais complexo e menos pontual do que a acepção encontrada no dicionário.

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), não existe um consenso quanto ao que seja avaliação, uma vez que o conceito aceita diversas definições, sendo algumas contraditórias entre si. Os autores explicam ainda que esse fenômeno ocorre devido à pluralidade de disciplinas que perpassam o campo das políticas públicas, tais como economia, estatística, sociologia, psicologia, entre outras; bem como a variedade de instituições e executores das avaliações.

No entendimento de Nogueira (2002, p. 150), a definição de avaliação na esfera dos estudos em políticas públicas corresponde “[...] a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descritos pelos objetivos estratégicos e metas definidas)”. Isto é, para esse autor, o conceito de avaliação está atrelado à análise dos resultados obtidos em relação às metas estabelecidas pelo programa.

Analisado por outro prisma, Secchi (2010) sinaliza que o conceito de avaliação pode estar relacionado a perspectivas distintas. De um lado, destaca-se à concepção técnica e gerencialista que compreende a avaliação de políticas apenas como a análise pontual do cumprimento de metas de um determinado objeto avaliado. Em outra percepção, compreende-se que a avaliação diz respeito ao ato de examinar os aspectos relacionados à percepção dos destinatários da política pública, o envolvimento dos participantes nas diversas fases de elaboração e implementação, assim como nos impactos gerados pela política em análise.

Diferentemente de Nogueira (2002), pesquisadores como Ala-Harja e Helgason (2000) e Garcia (2001) definem a avaliação de políticas públicas como um processo de julgamento da validade e do valor da ação pública frente às etapas de formulação, planejamento e implementação que visa fornecer resultados confiáveis e utilizáveis na melhoria dos programas.

Na mesma direção conceitual, Worthen, Sanders, Fitzpatrick (2004) acrescentam que a avaliação além de ser um processo de julgamento do valor da ação pública, diz respeito à determinação do mérito e da significância de uma política. Nas palavras dos autores, a avaliação equivale à “[...] identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK 2004, p. 35).

Com respaldo em Bauer (2019), entende-se por mérito, o valor intrínseco das avaliações, a qualidade do objeto avaliado em relação a sua estrutura e formulação. Ao passo que valor equivale à qualidade extrínseca do programa, relaciona-se ao atendimento das necessidades dos interessados e beneficiados pela política pública. Por fim, a significância condiz à análise da importância que uma entidade avaliada³ possui.

Na mesma direção, porém dito de outro modo, Scriven (2009); Stufflebeam (2001); e Davok (2006), sinalizam que uma avaliação pode ser considerada satisfatória quando apresenta mérito e valor. Esses pressupostos teóricos compreendem “valor” como o atendimento às necessidades de informação dos *stakeholders*⁴ sobre o objeto avaliado. Ao passo que “mérito” é a capacidade de atender aos critérios que qualificam o sucesso de uma avaliação. Desse modo, o mérito de uma avaliação está em realizar aquilo que o programa ou a política se propôs fazer.

Independente da concepção de avaliação que se tem os teóricos são unânimes quanto à inquestionável relevância dessa etapa para o desenvolvimento de uma política pública

³ Defino em Bauer (2019), entidade avaliada pode ser um objeto, um programa, um projeto, uma ação ou uma pessoa.

⁴ Corresponde às partes interessadas na gestão do objeto avaliado.

(FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; SCRIVEN, 1991; ALA-HARJA e HELGASON, 2000; LOBO, 2007; STUFFLEBEAM, 2001; SECCHI, 2010; BAUER, 2019), tendo em vista seu potencial de gerar informações necessárias tanto aos gestores públicos, quanto às partes interessadas. Constituindo-se assim como um “mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisão” (ALA-HARJA; HELGASON 2000, p. 05).

No entanto, de acordo com Trevisan e Bellen (2008), historicamente a utilização dos resultados das avaliações tem sido ínfima. Nessa mesma direção, Ala-Harja e Helgason (2000, p. 06) ousa dizer que “as avaliações representam um universo de muitas promessas que não chegam a se realizar”, devido à compreensão equivocada que muitos têm sobre a questão. Nas palavras dos autores:

Alguns enxergam a avaliação como um novo modismo que cria muita burocracia e gera poucos resultados. Outros a veem como algo essencialmente teórico, de pouca aplicação prática e incapaz de gerar resultados com relação às políticas de maior alcance, tendo seu efeito limitado a questões marginais. Há, ainda, quem receie que possam levar a um controle excessivo, ou aqueles que simplesmente não querem se responsabilizar. Por último, podem-se levantar questões a respeito do valor da avaliação em um ambiente onde o desempenho é continuamente mensurado e tomado como base contratual (ALA-HARJA; HELGASON 2000, p. 06).

Percebe-se que os motivos que levam a pouca utilização da avaliação podem ser agrupados em dois fatores. O primeiro diz respeito ao ceticismo em relação à capacidade de gerar resultados, seja pela questão da burocracia ou do questionamento sobre a efetividade da avaliação. O segundo fator está atrelado ao receio dos desdobramentos que os resultados podem causar no âmbito da responsabilização do cumprimento do objeto avaliado.

Na esfera educacional não é diferente, Militão e Aranda (2020) ao analisarem a concepção teórico-legal do monitoramento e da avaliação de planos decenais de educação sinalizaram a parca tradição em avaliar as políticas educacionais, sobretudo os planos nacionais e subnacionais que compuseram a história da educação brasileira. Impasse causado devido à inexistência de uma larga tradição em pautar as políticas educacionais em planos de Estado.

De acordo com o dicionário, o termo planejamento corresponde ao ato ou efeito de planejar, criar um plano para otimizar o alcance de determinado objetivo previamente definido. No âmbito educacional, Luckesi (1992) conceitua a ação de planejar como o processo de abordagem racional e científica para os anseios previstos no âmbito da educação que inserindo definições de prioridades considerem os desdobramentos do cenário educacional.

No Brasil, a discussão sobre a necessidade de um documento oficial e de cunho sistêmico que delineasse os rumos da educação formal emergiram na década de 1930 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, intitulado como A Reconstrução Educacional no Brasil: ao povo e ao governo. Esse documento registrou a preocupação em estabelecer relações de cooperação entre a União e os entes federados, visto que até então as ações no âmbito educacional se construíam de forma isolada, sem unidade entre os estados-membros e a União.

Sem êxito, nos anos de 1934 e 1962 houve a tentativa de construção de um Plano Nacional de Educação (PNE). Os motivos que levaram à falta de efetividade dos respectivos Documentos foram várias, perpassando por questões de ordem técnica, política e social. Contudo, é na conjuntura política que o planejamento em educação encontrou o principal entrave. Segundo Oliveira (2017), devido ao estabelecimento das ditaduras de 1937 e 1961, as ações previstas nos respectivos Planos foram sufocadas, comprometendo o prosseguimento das ações realizadas pelos governos e movimentos sociais que defendiam a efetivação dos Documentos.

Em 2001, por meio da Lei n.º 10.172, o primeiro PNE, após a reabertura democrática do final da década de 1980, foi sancionado. Entretanto, o referido Documento apresentou limitações em todas as etapas, reduzindo assim a possibilidade de direcionar as políticas educacionais daquele decênio (2001-2010). Envolvendo o embate entre dois projetos educacionais distintos, o da sociedade civil e do Executivo Federal, o PNE/2001 foi construído sob a preponderância das metas e estratégias de gabinete, cujas concepções e prioridades educacionais distinguem-se do anseio popular, especialmente na abrangência das políticas, financiamento e gestão (DOURADO, 2010).

Dentre os múltiplos fatores que contribuíram para a não efetivação do Plano, encontra-se a dificuldade brasileira em enxergar o planejamento como algo essencial para a gestão pública. Como bem salienta Arelaro (2015), o Brasil não tem histórico em seguir o que foi definido em seus planos, principalmente em considerá-los no momento de tomada de decisão quanto às prioridades de investimentos dos recursos que possui, uma vez que o “dever com os Planos termina tão logo os mesmos sejam aprovados” (ARELARO, 2015, p. 33).

As questões inerentes ao financiamento da educação também se constituíram como elemento limitador para a efetivação do PNE/2001. A esse respeito, Dourado (2010) destaca que além dos entraves ocorridos no processo de formulação, a efetivação das prerrogativas contidas no Plano encontrou barreiras na ausência de mecanismos concretos de financiamento e organicidade monetária, tornando-o em um documento meramente formal.

No âmbito da avaliação, o PNE/2001 reservou o capítulo VI do Documento para tratar do acompanhamento e da avaliação das metas pretendidas para aquele decênio. Todavia, prendeu-se em boa parte dos parágrafos ao processo de implantação e ao desenvolvimento do Plano, não apresentando delimitações consistentes quanto aos mecanismos de avaliação. A única definição objetiva desse capítulo corresponde à data estipulada para a primeira avaliação que deveria ocorrer somente após quatro anos de existência do PNE (2001-2010). Quanto às avaliações subsequentes, o Documento apenas cita a necessidade de serem empreendidas, porém não há delimitação de períodos, mecanismos e instrumentos de coleta e análise dos dados.

Após quatro anos do término da vigência do PNE/2001, o planejamento educacional para os próximos anos foi concluído. Em 25 de junho de 2014, por meio da Lei n.º 13.005/2014, a presidenta da República, Dilma Vana Rousseff (PT), sancionou sem vetos o novo plano de educação. Diferente do PNE/2001, o Documento de 2014 contou com avanços no seu processo de formulação, tanto no que compete à amplitude da participação social, como no ajustamento da estrutura do documento. As etapas que fomentaram as discussões a respeito do novo planejamento educacional foram organizadas por meio das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), contando com a participação de diversos segmentos da sociedade.

Considerando que a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1998) o Brasil passou a se constituir em uma República Federativa, cuja concepção de federalismo se insere no sistema de cooperação entre a União e os entes federados; a Lei n.º 13.005/2014 estabeleceu a responsabilidade dos estados e municípios também elaborarem seus respectivos planos de educação. A esse respeito o Art. 8º determina:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014).

A partir da determinação legal, os estados e municípios brasileiros passaram a ter o prazo máximo de 1 ano para a organização dos planos equivalentes. De acordo com o observatório do PNE/2014, organizado pelo Ministério da Educação (MEC), com exceção do estado do Rio de Janeiro, todos os entes federados chegaram a 2021 com seus respectivos planos sancionados. Dentre eles, encontra-se o município de Dourados, localizado no sul do estado de Mato Grosso do Sul, que teve o plano elaborado e sancionado dentro do limite de prazo estipulado pelo Art. 8º da Lei n.º 13.005/2014.

A cidade de Dourados está localizada na região Centro-Oeste do país, está a 229 km da capital Campo Grande e a 120 km da fronteira com o Paraguai. Fundada em 20 de dezembro de 1935 ela é a segunda maior cidade do estado de Mato Grosso do Sul. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Dourados conta com 4.096,90 km de extensão territorial e possui o contingente populacional estimado em 220 mil habitantes. O município é o segundo mais populoso do estado e 136º do país (IBGE, 2010).

No *ranking* estabelecido pelo IBGE (2010), o sistema educacional douradense ocupa o segundo lugar no estado de Mato Grosso do Sul em relação ao quantitativo existente de instituições voltadas à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A Tabela 01 explicita esses dados.

Tabela 01 – Colocação em Nível Estadual e Nacional do Município de Dourados (MS) por Quantitativo de Instituições de Educação Básica

Etapa	Quantidade de Instituições	Colocação no MS	Colocação no Brasil
Educação Infantil	97	2º	143º
Ensino Fundamental	83	2º	228º
Ensino Médio	26	2º	145º

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo IBGE/2010 (RODRIGUES, 2021).

Os dados contidos na Tabela 01 apresentam a soma total de instituições destinadas à educação básica existentes na cidade de Dourados até o Censo do IBGE de 2010⁵; isto é, o referido município possui 97 Centros de Educação Infantil; 83 estabelecimentos que ofertam o Ensino Fundamental; e 26 escolas de Ensino Médio. Esse quantitativo confere-lhe o 2º lugar em relação à oferta da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul. Em escala nacional, Dourados está entre os 300 municípios brasileiros que possuem o maior quantitativo de instituições de educação básica do país.

Além da amplitude do número de estabelecimentos de educação básica, o município de Dourados se destaca no âmbito da educação superior. De acordo com o portal do e-MEC, estão cadastradas 6 instituições correspondentes à última etapa da educação formal, sendo: Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN), Faculdade Anhanguera de Dourados, Faculdade de Tecnologia Senai Dourados (Fatec/Dourados), Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS/Dourados), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD),

⁵ Utiliza-se o Censo do IBGE publicado em 2010, pois até o momento da escrita deste material (primeiro trimestre de 2022) não havia a atualização dos dados oficiais.

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Devido ao quantitativo de cursos ofertados, tanto em nível de graduação como de pós-graduação, recai ao município o título de “Cidade Universitária” (DOURADOS, 2015b).

Em 23 junho de 2015 foi sancionada a Lei n.º 3.904 que estabelece o Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados/2014-2025), com vigência decenal⁶. Apresentando significativa similaridade à redação do PNE (2014-2024) e do Plano Estadual de Educação do de Mato Grosso do Sul (PEE/2014-2024), o PME/Dourados (2015-2024) está organizado em 20 metas e 305 estratégias.

Em consonância com o PNE/2014 e o PEE/2014, o PME/Dourados (2015-2024) estabeleceu oficialmente o monitoramento e a avaliação das metas e estratégias contidas no Documento. No ano de 2016 foi publicado o Decreto n.º 2.250, que dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (CMMA/PME/Dourados). No entanto, na gestão da Prefeita Délia Godoy Razuk (PR – Partido Republicano), o Decreto em questão foi revogado pelo Decreto n.º 363, de 05 de junho de 2017, nomeando novamente os membros representantes dos segmentos na Comissão e na equipe técnica.

A CMMA/PME/Dourados (2016-2024) é composta por agentes pertencentes a diversos segmentos, tais como: Secretaria Municipal de Educação (SEMED), Secretaria de Estado de Educação (SED), Comissão de Educação da Câmara Municipal; Conselho Municipal de Educação de Dourados (COMED), Fórum Municipal de Educação de Dourados (FME), Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação (SIMTED), Associação de Pais e Mestres (APMs), Universidades (DOURADOS, 2021, p. 13).

As incumbências da CMMA/PME/Dourados (2016-2024) estão definidas na Lei n.º 3.904/2015. Resumem-se em: 1ª) monitorar e avaliar o respectivo Plano; 2ª) propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas; 3ª) publicizar os resultados do monitoramento e das avaliações.

Desde o ano de 2017, a CMMA/PME/Dourados (2016-2024) 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 MEC, até o início de 2022, a CMMA/Dourados havia divulgado cinco documentos, sendo eles:

⁶ 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 e o PEE/2014, em maio de 2019, por meio da Lei n.º 4.268, o período de vigência foi alterado para 2024.

- Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2016 e 2017;
- Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2018 e 2019.
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2016 e 2017;
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2018 e 2019;
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2020.

Diante do exposto, considera-se que o município de Dourados cumpriu a determinação legal quanto à construção de um novo Plano de educação municipal, bem como a 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 a construção da área de avaliação em políticas públicas (ALA-HARJA; HELGASON 2000).

Cabe salientar que mesmo diante das limitações existentes e da morosidade no processo de reconhecimento dos planos de educação como política de Estado, o país presenciou certo avanço na etapa de elaboração dos planos decenais de educação vinculados ao período de 2014 a 2024. Diferentemente dos planos anteriores, o PNE/2014 contou com ampla discussão nas esferas municipais, estaduais e nacional, envolvendo diversos segmentos da sociedade civil e política. Ademais, quase todos os entes federados elaboraram seus respectivos planos, bem como o requerimento do monitoramento e da avaliação.

Por conseguinte, compreendendo a relevância do planejamento educacional à gestão das políticas públicas em educação; considerando a necessidade de monitoramento e avaliação periódica dos planos decenais de educação para assegurar a efetividade dos Documentos; sabendo da existência da atuação da CMMA/Dourados em avaliar e monitorar o Plano local; aliado à noção de relevância dos municípios na implementação das políticas educacionais; emerge o seguinte questionamento: Pode-se considerar que há valor intrínseco e valor extrínseco no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/Dourados 2016-2024)?

A Tese que se chega é que o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados/ 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados) apresenta parcialmente valor intrínseco

e valor extrínseco, demonstrando avanço significativo na política de planejamento decenal em educação local, mas ainda demanda aprimoramento no quesito monitoramento, avaliação e, sobretudo, proposição.

O objeto de estudo desta pesquisa consiste no processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024), que por ora tem sido realizado pela CMMA/PME/Dourados (2016-2024). Por isso, esta investigação se insere no âmbito da meta-avaliação.

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

Cabe salientar que os estudos meta-avaliativos não correspondem simplesmente à análise do processo de avaliação de uma política, mas engloba questões relativas à participação dos sujeitos no processo avaliativo; a proposição de novas estratégias para alcance das metas; e a publicização dos resultados.

Dentre os documentos oficiais que se inserem no âmbito do planejamento público, sobressaiu a atenção aos planos decenais de educação, pois, concorda-se com Dourado (2017) que o planejamento decenal precisa se tornar definitivamente o epicentro das políticas educacionais. Portanto, para adquirir aprofundamento na questão, em 2018, empreendeu-se o primeiro levantamento das produções científicas que compõe a justificativa desta Tese de Doutorado.

Utilizou-se o Portal de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), os Anais do GT – 5 das reuniões nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped)⁷, bem como a base de dados da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO Brasil). O recorte temporal da investigação versou sobre o período de 2001 a 2017, pois abarca o decurso da promulgação das duas gerações de planos decenais de educação⁸ empreendidas após a CF/1988.

⁷ Os estudos publicados na ANPED estão organizados em Grupos de Trabalho – GTs. Ao todo são 23 GTs, sendo que o GT 5 compreende as pesquisas em Estado e Política Educacional.

⁸ Compreende o período de vigência de cada Plano Nacional de Educação com seus respectivos planos estaduais e municipais, como uma geração de planos decenais de educacionais.

Iniciou-se pelo levantamento das produções contidas no Portal de Teses e Dissertações da Capes, a partir dos descritores “plano nacional de educação”, “plano estadual de educação” e “plano municipal de educação”. No primeiro momento, obteve-se 582 resultados. Na sequência, por meio da leitura dos títulos, foi feita a separação dos trabalhos que realmente abordavam os planos decenais como questão central. Quando apenas o título da pesquisa não clarificava o escopo do trabalho, recorreu-se também a leitura dos resumos.

Efetuuou-se o mesmo empenho no Portal da Anped Nacional, resultando em 264 trabalhos. Após a primeira filtragem o quantitativo total de trabalhos localizados caíram para 90 pesquisas, conforme detalha a Tabela 02.

Tabela 02- Distribuição de pesquisas com foco nos planos decenais em relação aos trabalhos totais do portal Capes E GT-5/Anped (2001-2017)

Ano	Qtd. de trabalhos localizados a partir dos descritores "PNE" "PEE" "PME"		Pesquisas com foco em planos decenais			
	Portal Capes	Anped Nacional	Portal Capes		Anped Nacional	
			Nº	%	Nº	%
2001	4	19	0	0,00%	1	5,26%
2002	7	9	0	0,00%	0	0,00%
2003	7	20	0	0,00%	0	0,00%
2004	7	21	2	28,57%	0	0,00%
2005	3	15	2	66,67%	0	0,00%
2008	16	16	3	18,75%	0	0,00%
2009	18	12	1	5,56%	0	0,00%
2010	26	----- *	4	15,38%	----- *	----- *
2011	26	22	3	11,54%	0	0,00%
2012	30	19	4	13,33%	0	0,00%
2013	43	17	5	11,63%	2	11,76%
2014	55	----- **	5	9,09%	----- **	----- **
2015	79	30	11	13,92%	1	3,33%
2016	102	----- **	16	15,69%	----- **	----- **
2017	134	23	25	18,66%	1	4,34%
Total	582	264	85	14,60%	5	1,89%

Fonte: Aranda, Rodrigues e Militão (2020, p. 7). Notas: (*) Dado não disponível para consulta durante o período de realização da pesquisa. (**) Ano em que não ocorreu reunião nacional da Anped, a qual passou a ser bianual.

A Tabela 02 expressa o quantitativo de produções acadêmicas publicadas entre os anos de 2001 e 2017, localizadas no Portal de Teses e Dissertações da Capes e no GT-5 da Anped Nacional, a partir dos descritores elencados. Apresenta ainda, a diminuição drástica na quantidade de trabalhos após a primeira filtragem. No Portal da Capes de um total de 582

produções acadêmicas restaram 85 trabalhos. No GT-5 da Anped Nacional, de 264 publicações, ficaram apenas 5.

O passo seguinte consistiu em verificar a finalidade investigativa das pesquisas em relação aos planos decenais. Para tanto, empreendeu-se a leitura dos resumos dos 90 trabalhos selecionados, agrupando-os por temáticas. As categorias destacadas surgiram a partir do escopo apresentado nas próprias produções acadêmicas. Por meio da Tabela 03, é possível observar a categorização empreendida nos trabalhos provenientes de pesquisas de Mestrado e Doutorado.

Tabela 03 - Distribuição dos trabalhos provenientes do Portal de Teses e Dissertações da Capes, segundo categorias temáticas

Categorias temáticas	Qtd. de trabalhos
Processo de elaboração de planos	34
Comparação entre planos	8
Processo de implementação de planos	5
Concepção de gestão nos planos	4
Representação social	4
Financiamento	3
Qualidade da educação	3
Formação docente	3
Gênero	3
Acompanhamento e avaliação de planos	2
Direito à educação	2
Conciliação política	2
Temáticas Diversas*	12
Total	85

Fonte: Aranda, Rodrigues e Militão (2020, p. 10). Nota (*): Nesta categoria geral, estão agrupadas as temáticas que não se repetiram, isto é, apareceram apenas uma vez.

A distribuição de trabalhos por categorias temáticas resultou em 24 grupos distintos. Observa-se que cada trabalho analisado, embora tenham os planos decenais como objeto de estudos, visa analisar uma temática específica dentro dos Documentos. Em alguns casos, embora haja particularidades teórico-metodológicas, há reincidência de temáticas. Assim, alguns temas se destacam em termos de frequência de aparição no conjunto dos trabalhos pesquisados, sendo elas: Processo de elaboração de planos (34); Comparação entre planos (8); Processo de implementação de planos (5); Concepção de gestão nos planos (4); Representação social (4); Financiamento (3); Qualidade da educação (3); Formação docente (3); Gênero (3); Acompanhamento e avaliação de planos (2); Direito à educação (2); e Conciliação política (2).

Pondera-se que todas as temáticas abordadas apresentam relevância para o campo educacional. Porém, registra-se certo desequilíbrio quantitativo de pesquisa por temática. Esse impasse reincide quando se considera a quantidade de pesquisas distribuídas entre as etapas do ciclo de políticas. Nota-se que a quantidade maior de trabalhos consiste no processo de

formulação e elaboração de políticas de planejamento decenal (34 trabalhos). Na sequência, os estudos referentes ao processo de implementação (5 trabalhos). Por fim, figuram as pesquisas voltadas ao processo de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação (2 trabalhos).

Com relação aos dados obtidos na página digital do GT-5 da Anped Nacional, encontrou o seguinte resultado:

Tabela 04 - Distribuição dos trabalhos com foco nos planos decenais contidos no GT-5/ Anped Nacional (2001-2017), segundo categorias temáticas

Categorias temáticas	Qtd. de trabalhos
Educação indígena	1
Constituição histórica dos planos	1
Eleição de diretores	1
Valorização docente	1
Expansão da educação infantil	1
Total	5

Fonte: Aranda, Rodrigues e Militão (2020, p. 12).

Os trabalhos publicados no GT-5 da Anped Nacional apresentam categorias temáticas distintas, sem reincidência entre si. Desse modo, consta apenas 01 pesquisa que analisa as questões da Educação Indígena dentro dos planos decenais de educação; 01 trabalho que estuda a constituição histórica dos planos de educação; 01 artigo que verifica a temática relativa à eleição de diretores escolares nos documentos de planejamento decenal; 01 investigação que avalia as questões relativas à valorização docente nos planos; e, 01 pesquisa que busca verificar a expansão da educação infantil ao longo do planejamento decenal de educação.

A distribuição dos trabalhos em categorias temáticas possibilitou constatar algumas lacunas com relação à produção do conhecimento sobre os planos decenais de educação, uma delas consiste no âmbito da avaliação. De acordo com os dados angariados, o quantitativo de pesquisas que incidem sobre o acompanhamento e a avaliação do planejamento decenal é ínfimo. Conforme sinaliza a Tabela 03, do total de 85 investigações de Mestrado e Doutorado em Educação, no período de 2001 a 2017, apenas duas pesquisas se detiveram a essa questão.

Essas informações chamaram a atenção, tendo em vista que a avaliação é um procedimento essencial para a vida de uma política pública. É por meio da análise e julgamento das ações propostas que se torna possível estabelecer resultados confiáveis e necessários para a melhoria da política (ALA-HARJA; HELGASON 2000). Além disso, não se trata de mais um documento oficial, mas do principal norteador das políticas para a educação nacional pelo período de dez anos.

Visualizou-se a relevância de uma pesquisa que contemplasse os aspectos da avaliação de planos decenais de educação. Com o intuito de delimitar a investigação que estava prestes a se propor, foi imprescindível aprofundar as informações sobre as pesquisas que tinham sido empreendidas até aquele momento⁹. Para isso, recorreu-se aos trabalhos previamente localizados que tratavam da avaliação de planejamento decenal de educação.

Devido ao ínfimo quantitativo de trabalhos restantes, optou-se em considerar para essa etapa de análise, todos os trabalhos que de algum modo versassem sobre a avaliação. Desse modo, pesquisas que tinham como finalidade tecer a avaliação sobre questões pontuais dos planos foram consideradas. Somando as produções contidas no Portal de Teses e Dissertações da Capes e o portal eletrônico da Anped, restaram apenas 05 trabalhos

Com intuito de robustecer o levantamento bibliográfico, optou-se em ampliá-lo por meio da busca de produções científicas contidas na página eletrônica do *Scielo* Brasil, equivalente ao período de 2001 a 2017 com o foco principal na avaliação de planos decenais. Localizou-se 04 trabalhos que passaram a compor o quantitativo de pesquisas para análise.

Na sequência, realizou-se o processo de refinamento dos dados. Para tanto, foram empreendidas leituras dos trabalhos de forma integral, não apenas dos resumos. A primeira leitura teve como foco analisar se cada produção possuía, de fato, relação com a avaliação de planos decenais. Feito isso, 02 dissertações foram excluídas, pois embora o resumo aparentava relação com a questão da avaliação, o teor do trabalho completo não sinalizava o mesmo.

A etapa seguinte consistiu em responder a ficha de leitura elaborada anteriormente, contendo os seguintes critérios: 1) identificar os tipos de pesquisas (mestrado, doutorado, pesquisa paralela etc.); 2) base de dados provenientes; 3) tema pertencente; 3) objeto de estudo; 4) recorte temporal; 5) enfoque de pesquisa; 6) distribuição regional; 7) tendências existentes em termos de metodologias de pesquisa adotadas e; 8) apontamento de novos temas de investigação científica a partir da produção existente. O Quadro 01 apresenta parte dessas informações.

⁹ Ano de 2018.

Quadro 01 – Apresentação e caracterização dos trabalhos sobre monitoramento e avaliação de planos decenais contidos no Portal Capes, *Scielo* Brasil e GT-5/Anped Nacional (2001-2017)

Título	Nível de pesquisa	Base de dados	Objeto	Recorte temporal	Enfoque
O Plano Municipal de Educação de Benevides PA: processo de monitoramento e avaliação	Mestrado profissional	Portal de Teses e Dissertações da Capes	PME/Benevides-PA	Não especificado	Propor subsídios para o monitoramento e a avaliação do PME/Benevides-PA.
Ações Participativas na Elaboração e no Monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP.	Mestrado profissional	Portal de Teses e Dissertações da Capes	PME de São Caetano do Sul-SP (2015-2025)	Não especificado	Analisar a participação social nos processos de elaboração e monitoramento do PME local.
Acompanhamento e Avaliação dos/nos Planos Estaduais de Educação 2001-2010	Artigo	<i>Scielo</i> Brasil	PEEs de todos os estados da federação	2001-2010	Avaliação dos PEEs no período de vigência do PNE 2001-2010.
Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política	Artigo	<i>Scielo</i> Brasil	PNE/2001-2010	2001-2009	Avaliação do PNE/2001-2010.
Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão	Artigo	<i>Scielo</i> Brasil	PNE/2001-2010	2001-2009	Avaliação geral dos (in) sucessos desse do PNE/2001-2010.
A Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas	Artigo	<i>Scielo</i> Brasil	PNE/2001-2010	2001-2009	Avaliação dos resultados do PNE/2001-2010, com relação à EJA.
Desafios para o Monitoramento da Valorização Profissional no Contexto da Meta 17	Artigo	GT-5/Anped Nacional	Meta 17 do PNE/2014-2024	Não especificado	Monitoramento da meta 17 do PNE/2014-2024.

Fonte: Elaboração própria (RODRIGUES, 2018).

Por meio dos dados explicitados no Quadro 01, percebe-se que a produção do conhecimento com foco no monitoramento e/ou avaliação de planejamento decenal ainda é

ínfima. Em nível de pós-graduação *Stricto Sensu*, registra-se apenas duas pesquisas (28,57% do total), sendo ambas de mestrado.

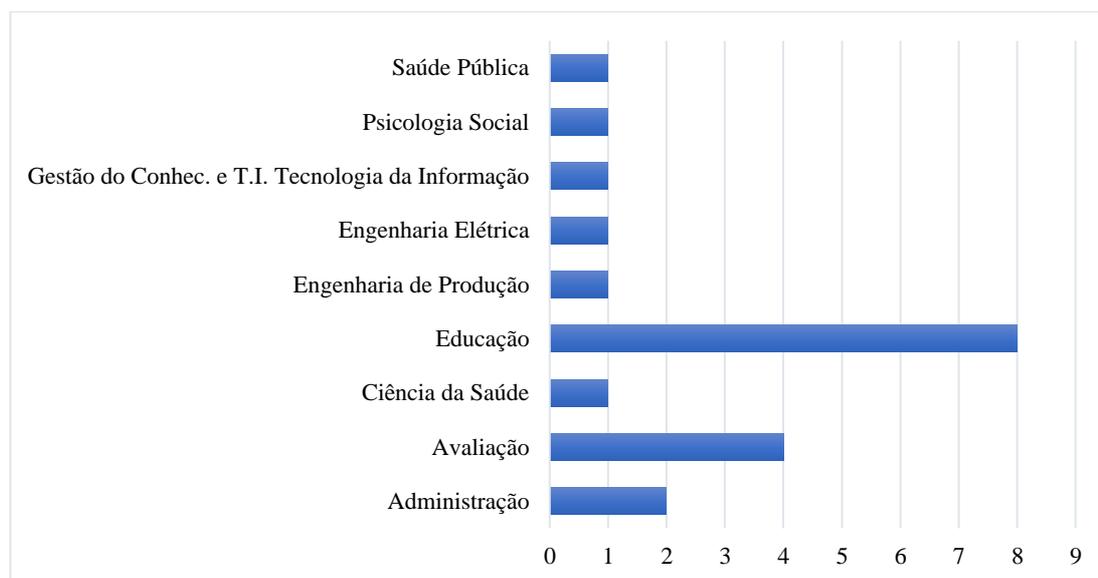
Os dois trabalhos em questão consistem em uma análise propositiva; isto é, procuram propor mecanismos de monitoramento e avaliação de planejamento. Quanto às demais pesquisas (5 ou 71,4% do total encontrado), enquadram-se na modalidade de artigo científico, sendo três trabalhos sobre a análise geral do PNE/2001, e duas pesquisas que avaliam metas específicas dos Planos. Cabe salientar que do total de artigos encontrados, apenas um trata do PNE vigente (PNE/2014-2024), os demais realizam balanço sobre o PNE/2001, o que indica escassez de estudos publicados sobre a avaliação do planejamento decenal de 2014.

Por meio do estado do conhecimento sobre a avaliação dos Planos foi possível observar que as pesquisas que se inserem nessa temática, em sua maioria, têm a finalidade de avaliar o cumprimento do Documento ou de alguma meta específica; ou seja, o objeto de estudo é o plano em si, não o processo de avaliação empreendido pelos órgãos públicos. É compreensível essa lacuna, uma vez que conforme sinaliza Arelaro (2015), o Brasil ainda está construindo uma política de planejamento decenal em que os planos realmente sejam considerados nas tomadas de decisão governamental.

Desse modo, o levantamento das produções acadêmicas sobre os planos decenais de educação, atrelado aos estudos realizados ao longo das disciplinas ofertadas no curso de Doutorado em Educação da UFGD, bem como os estudos individuais, contribuirão para vislumbrar a avaliação do monitoramento e da avaliação de planos decenais de educação como mais uma linha de investigação científica.

No primeiro semestre de 2021, realizou-se o segundo levantamento bibliográfico desta pesquisa. O foco em tela, consistiu em localizar estudos em nível *Stricto Sensu* sobre a avaliação da avaliação (meta-avaliação) de planos decenais de educação. Para tanto, recorreu-se mais uma vez ao Portal de Teses e Dissertações da Capes. Inicialmente, utilizou-se como descritores as expressões “meta-avaliação”, “políticas públicas”, “políticas educacionais”. No entanto, não foi possível localizar trabalhos que pudessem ser considerados para essa pesquisa. Em razão disso, optou-se por descritores mais abrangentes tais como “meta-avaliação” e “educação”.

Em virtude do número limitado de produções existentes, o recorte temporal consistiu no período de 2004 a 2020, considerando todas as áreas de concentração. Localizou-se 56 pesquisas de Mestrado e de Doutorado que a partir da primeira filtragem – leitura dos títulos – restou apenas 20 materiais para análise. Identificou-se pesquisas em diversas áreas de concentração, conforme demonstra o Gráfico 01.

Gráfico 01- Quantitativo de Pesquisas sobre Meta-Avaliação por Área de Concentração (2004-2020)

Fonte: elaboração própria (RODRIGUES, 2021).

No período de 2004 a 2020, registrou no Portal de Teses e Dissertações da Capes 20 pesquisas que diretamente abordam a meta-avaliação em suas análises. Esse quantitativo, distribuiu-se nas seguintes áreas de concentração: Saúde Pública (01), Psicologia Social (01), Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação (01), Engenharia Elétrica (01), Engenharia de Produção (01), Educação (08), Ciência da Saúde (01), Avaliação (04), e, Administração (02).

Considerando a finalidade desse estudo, empreendeu-se a leitura dos resumos de todos os trabalhos localizados, tendo em vista selecionar as pesquisas meta-avaliativas com o foco na área educacional. Do total de 20 trabalho, apenas 09 se inserem nas discussões sobre educação¹⁰. Entretanto, nenhuma pesquisa trata da meta-avaliação dos planos decenais de educação, tampouco aspectos sobre planejamento educacional.

Ainda que nenhuma pesquisa possua a finalidade de meta-avaliar os PNEs, PEEs e PMEs, considera relevante mencioná-las, pois tocam na temática da meta-avaliação dentro da área educacional.

Os estudos de Gimenes (2006); Bordini (2017); Perez (2014); Pinto (2015); e, Serour (2010), debruçam-se em avaliar as avaliações institucionais de Universidades Públicas e Privadas do Brasil. No âmbito dos estudos na Educação Superior consta também a pesquisa de Arroyo (2010) que diferente dos demais pesquisadores realizou estudo meta-avaliativo sobre um programa de extensão universitária de uma Universidade Católica. A pesquisa de Garcia

¹⁰ Esse número corresponde aos trabalhos que foi possível encontrar nos repositórios digitais.

(2008), utiliza a meta-avaliação com finalidade pedagógica, uma vez que analisa a avaliação da aprendizagem de cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* ofertados na modalidade a distância no estado da Bahia.

Davok (2006), por sua vez, empreendeu a construção de um modelo de meta-avaliação destinado à aferição da qualidade dos cursos de graduação. Diferentemente dos demais pesquisadores que teve seus respectivos objetos de pesquisa na temática do Ensino Superior, Aguiar (2013) destinou-se em avaliar a avaliação do Sistema de Ensino Naval dos cursos de formação ofertados pela Marinha do Brasil.

Mediante aos dados coletados é possível afirmar que a predominância de pesquisas em educação que se atém à meta-avaliação em nível de Mestrado e Doutorado reside nos estudos sobre a educação superior (77,8%). Além disso, a maioria tem como objeto de investigação os programas de avaliação institucional operados nas universidades brasileiras (66,7%). Cabe salientar ainda que 88,9% das pesquisas em meta-avaliação utilizam como recursos metodológicos as diretrizes da literatura norte-americana sobre meta-avaliação¹¹.

É devido a esse contexto de produções acadêmicas sobre planejamento decenal de educação e de meta-avaliação que constitui a originalidades desta Tese com o foco em meta-avaliar o processo de avaliação de um dos planos decenais da educação brasileira, o PME/Dourados (2015-2024). Enfoque ainda não discutido nas pesquisas de Mestrado e Doutorado do país, segundo os materiais cadastrados no Portal da Capes até o ano de 2020.

Intenta-se ampliar as discussões científicas sobre a avaliação das avaliações em educação, principalmente no âmbito das políticas públicas. Pretende-se, também, contribuir para o fortalecimento teórico-conceitual e metodológico em meta-avaliação no Brasil, uma vez que a literatura brasileira a respeito não é tão numerosa e as referências norte-americanas não são de fácil acesso.

Em aspecto social, aspira-se cooperar com a melhoria da sistemática avaliativa atual e subsequentes do planejamento decenal de Dourados-MS, bem como oferecer dados que contribuam para o fortalecimento do controle social no município no que compete ao cumprimento do Plano local.

¹¹ As demais pesquisas não explicitaram no resumo ou na introdução a metodologia utilizada para tratar de meta-avaliação.

Percursos da Pesquisa

Esta pesquisa tem como objetivo geral meta-avaliar o valor intrínseco e o valor extrínseco do processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/Dourados 2016-2024), tendo em vista as possíveis contribuições do processo avaliativo municipal para o cumprimento do Plano decenal em questão.

A data inicial da delimitação temporal (2015), justifica-se pelo ano de publicação do Plano local. Considerando que esta pesquisa consiste em uma avaliação de processo, isto é, a análise de uma política que ainda está em vigência, ponderou o período de 6 anos suficiente para ser analisado, uma vez que corresponde a mais da metade do tempo de vigência do Documento. Portanto, o transcurso temporal desta Tese versou entre os anos de 2015 e 2021.

Arelado ao objetivo geral suscitaram os objetivos específicos deste estudo, sendo eles:

- Contextualizar a avaliação de políticas públicas como área do conhecimento que possibilita as análises das intenções, ações e comportamento dos atores sociais e políticos na esfera educacional.
- Verificar os pressupostos teórico-metodológicos e conceituais que abarcam os estudos em meta-avaliação no contexto nacional e internacional.
- Refletir sobre a constituição histórica da política de avaliação dos planos decenais em educação sancionados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o segundo decênio dos anos 2000, que estabeleçam relação direta com o Plano Municipal de Educação de Dourados aprovado no ano de 2015.
- Avaliar o valor e o mérito do processo de acompanhamento do PME/Dourados (2015-2024), a partir dos pressupostos Utilidade, Precisão e Responsabilização.

Conforme explicitado anteriormente, a meta-avaliação é um mecanismo de avaliação que visa contribuir para a melhoria de uma avaliação (DAVOK, 2006). 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. Esse tipo de análise tem se mostrado relevante para indicar os pontos favorecedores e desfavorecedores existentes nas avaliações, isso durante

o percurso dessas. Desse modo, a meta-avaliação formativa pode auxiliar na correção de falhas ainda no processo avaliativo, contribuindo na qualidade da avaliação em curso.

A meta-avaliação somativa consiste na avaliação da avaliação de programa após a finalização desse, visando 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; CHAISE; ELLIOT 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 Education Evaluation (JCSEE)*¹² vem desenvolvendo padrões de referência mundial para avaliação de programas. Em 1994 o JCSEE lançou a obra intitulada como *The Program Evaluation Standards: how to assess evaluation of educational programs*; que estabeleceu padrões e diretrizes para a avaliação e meta-avaliação de programas.

Em 2016, uma iniciativa da Rede de Monitoramento, Avaliação e Sistematização da América Latina e do Caribe (Relac) e do Projeto Fomento das Capacidades em Avaliação (Foceval), executado pelo Ministério de Planejamento e Política Econômica da Costa Rica (Mideplan) e pelo Instituto Alemão de Avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento (Deval), apresentaram uma proposta de padrões e diretrizes para avaliação específicas para a América Latina e o Caribe.

Contudo, pouco se vê a utilização da estrutura metodológica apresentada pela Relac em trabalhos científicos. Em levantamento empreendido pela pesquisadora nas bases de dados da Capes no ano de 2021 constatou-se que mais de 80% das pesquisas sobre meta-avaliação no Brasil na área educacional apoiam-se nas orientações do *Joint Committee*.

Na perspectiva de Bauer (2019); Scriven (2009); Stufflebeam (2001); e Davok (2006), uma avaliação pode ser considerada satisfatória quando apresenta mérito e valor; ou seja, quando atende aos critérios que qualificam o êxito do objeto avaliado. Segundo Secchi (2010) o significado de critérios dentro da área de avaliação de políticas públicas corresponde aos “mecanismos lógicos que servem como base para escolhas e julgamentos. [...] fundamentam em entendimentos colaborativos da realidade e abastecem parâmetros para julgar se uma política pública funciona bem ou mal” (SECCHI, 2010, p. 50). Sendo assim, é por meio dos

¹² 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 avaliação de programas e políticas, bem como a avaliação da avaliação de programas. O Comitê segue a normatização do Instituto Nacional de Padrões Americanos (ANSI).

critérios elencados que o avaliador pode definir se uma política alcançou ou não aquilo que se propôs realizar.

Em 2011, o *Joint Committe* publicou a terceira versão do livro *The Program Evaluation Standards: how to assess evaluation of educational programs*, contendo 5 padrões voltados às avaliações de programas, sendo: utilidade, viabilidade, adequação, precisão e responsabilização da avaliação. Tais atributos foram considerados pela equipe do JCSEE elementos imprescindíveis em quase todos os tipos de avaliação. Isto é, a partir do debate coletivo, chegou-se a consideração que independente da particularidade do objeto, esses são requisitos 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 assegurar que o objeto avaliado atenda a finalidade que se propôs, assim como as 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 - Responsabilização da Avaliação.

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 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 como Padrões de Responsabilização da Avaliação, foi acrescentada na revisão de 2011. A partir desses critérios, visa incentivar a realização de estudos meta-avaliativos dos programas, tanto no âmbito interno, como externo do ambiente da avaliação. Por isso, Yarbrough *et al.* (2011), apresenta 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 está sendo aplicado. Stufflebeam (2001), um dos principais teóricos norte-americano sobre meta-avaliação, adverte que o principal equívoco de muitos avaliadores consiste em não considerar as diretrizes do *Joint Committee* à realidade do objeto avaliado. Nas palavras do autor:

O Comitê Conjunto argumentou que os avaliadores em outros países deveriam considerar cuidadosamente quais padrões são aceitáveis e funcionais em suas culturas e não deveriam adotar e aplicar acriticamente os padrões desenvolvidos em um país diferente. **Existem problemas definitivos na transferência dos padrões norte-americanos sobre direitos humanos, liberdade de informação e outros assuntos cobertos pelos Padrões do Comitê Conjunto para culturas fora dos EUA e Canadá (STUFFLEBEAM, 2001, p. 186, grifo da autora)**¹³.

Conforme salienta Stufflebeam (2001), devido as 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.

Esta investigação elenca os atributos Utilidade, Precisão e Responsabilização como conjunto de categorias que permitirão meta-avaliar o processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024). Cabe salientar que a análise do mérito e do valor do objeto será verificada a partir dos próprios objetivos definidos pelo Poder Público ao instituir a CMMA, sendo esses: 1^a) monitorar e avaliar o respectivo Plano; 2^a) propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas; 3^a) publicizar os resultados do monitoramento e das avaliações. Desse modo, os critérios elencados (utilidade, precisão e responsabilização), correspondem a mecanismos que auxiliarão no percurso metodológico visando avaliar as incumbências da CMMA/Dourados.

Por isso, dentre os critérios englobados no atributo Utilidade, elegeu:

- U1 – Credibilidade do Avaliador: para que as avaliações tenham credibilidade perante os interessados na avaliação é preciso que os avaliadores sejam sujeitos qualificados.

¹³ Existem problemas definitivos na transferência dos padrões norte-americanos sobre direitos humanos, liberdade de informação e outros assuntos cobertos pelos Padrões do Comitê Conjunto para culturas fora dos EUA e Canadá (STUFFLEBEAM, 2001, p. 186, grifo da autora).

- U2 – Atenção às partes interessadas: A atenção às partes interessadas, inicia-se por meio da identificação dos *stakeholders*, isto é, dos sujeitos “[...] que têm interesse legítimo no programa ou são atendidos de alguma forma significativa pelo programa e, portanto, estão envolvidos na avaliação [...]”(YARBROUGH *et al.*, 2011, p. 23). Na sequência, esses grupos devem estar envolvidos no processo avaliativo para que esse critério seja contemplado.
- U6 – Processos e produtos significativos: Em alguns casos, embora a investigação tenha gerado informações relevantes, ainda assim, os dados não são explorados pelas partes interessadas no programa. Por isso, o critério U6 – processos e produtos significativos – volta-se para essa questão.
- U7 – Comunicação e relatórios apropriados e no prazo: os relatórios de avaliação devem descrever perfeitamente o programa ou a política que está sendo analisada. É necessário, também, descrever os propósitos, procedimentos e descobertas da avaliação.

Com relação aos critérios de Precisão, selecionou:

- P3 – Informações Confiáveis: corresponde a um dos critérios que visa assegurar a credibilidade da avaliação. Por meio desse pressuposto, analisa se os dados angariados e a metodologia de análise garantem a fidedignidade da investigação.

Sobre os critérios de Responsabilização:

- R1 - Documentação da Avaliação: as avaliações devem documentar completamente os projetos negociados e implementados, os procedimentos, os dados e os resultados coletados.

Conforme sinaliza Davok (2006), devido a especificidade dos estudos em meta-avaliação, os principais pressupostos metodológicos utilizados correspondem ao estudo de caso, análise de documento, pesquisa bibliográfica, questionários e entrevistas, analisados à luz da metodologia análise de conteúdo.

Considerando as tendências dessa área de investigação e o objeto de análise desta Tese de Doutorado – o processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015/2024) – recorre à combinação das seguintes metodologias: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. O levantamento das fontes se operacionaliza a partir de observação não-

participante, questionários mistos e entrevistas semiestruturadas. Para a interpretação dos dados angariados, optou-se pela metodologia contida na Análise de Conteúdo.

Com intuito de buscar informações sobre a temática estudada, realizou-se densa análise de literatura referente aos assuntos que envolvem a construção e a interpretação do objeto investigado. A categorização das temáticas de acordo com as referências utilizadas são:

- Planejamento Decenal de Educação: Cury (2013); Dourado (2010); Militão e Aranda (2020); Oliveira, Scaff e Senna (2013); Saviani (2014); Souza e Menezes (2016).
- Avaliação de Políticas Públicas: Ala-Harja e Helgason (2000); Arrecthe (2001); Bauer (2019); Figueiredo e Figueiredo (1986); Lobo (2007); Secchi (2010); Trevisan e Bellen (2008); Worthen, Sanders; Fitzpatrick (2004).
- Meta-avaliação: Almeida (2016); Machado, Chaise e Elliot (2016); Davok (2006); Elliot (2011); Picozzi, Conserva e Elliot (2018); Pinheiro (2018); Souza (2018); Scriven (1991); Scriven (2009); Stufflebeam (2001).

Para adentrar ao universo do fenômeno investigado, recorre-se, inicialmente, ao levantamento e análise de documentos públicos produzidos no período de 2015 a 2021 referentes ao monitoramento e a avaliação do PME/Dourados (2015-2024). A escolha desse procedimento possibilita adquirir informações sobre os critérios de Abrangência e Seleção da Informação (U3), Clareza dos Relatórios (U5), Oportunidade e Disseminação dos Relatórios (U6), Informações Confiáveis (P6); visto que por meio do levantamento documental é possível criar formas de compreender o objeto analisado e conhecer como este têm sido desenvolvido (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015).

Para tanto, os principais documentos em análise são:

- Lei Municipal n.º 3904 de 23 de junho de 2015: Aprova o PME/Dourados (2015-2024) e dá outras providências.
- Decreto Municipal n.º 2.520 de 15 de julho de 2016: Dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados e equipe técnica.
- Decreto Municipal n.º 363 de 05 de junho de 2017: Dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados e equipe técnica.

- Agenda de Trabalho da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados, corresponde aos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021.
- Relatório de Avaliação do PME/Dourados, referente ao período de 2016-2017.
- Relatório de Avaliação do PME/Dourados, referente ao período de 2018-2019.
- Relatório Anual de Monitoramento do PME/Dourados, equivalente a 2016-2017.
- Relatório Anual de Monitoramento do PME/Dourados, equivalente a 2018.
- Relatório Anual de Monitoramento do PME/Dourados, equivalente a 2020.
- ATAS de reuniões da CMMA/Dourados no período de 2016 a 2021.

A depender do objetivo de pesquisa, as informações angariadas a partir da revisão de literatura e do levantamento documental podem corresponder a mecanismos suficientes para a investigação, como também podem ser apenas elementos constitutivos do processo investigativo. Nesta direção, Cellard (2008) ao apresentar as delimitações da pesquisa documental, salienta que embora circule uma multiplicidade de informações nesse tipo de fonte o documento muitas vezes permanece “ [...] surdo, e o pesquisador não pode dele exigir precisões suplementares” (CELLARD, 2008, p. 296).

Destarte, compreende-se que para responder aos questionamentos desta pesquisa os dados alcançados por meio das fontes documentais são insuficientes. Por isso, considerou imprescindível buscar informações diretamente no *locus* em que se desenvolve o processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024), por meio dos instrumentos relativos a entrevistas semiestruturadas com a equipe gestora da Comissão, questionários mistos destinados aos sujeitos que a integra, e observação não-participante durante as reuniões da CMMA/Dourados.

De acordo com Boni e Quaresma (2005) as entrevistas semiestruturadas correspondem a um dos tipos de entrevistas que produzem melhor amostragem. Tal instrumento de coleta de dados consiste na combinação de questões com temática abrangente e perguntas com determinado nível de delimitação. Devido ao percurso da entrevista sofrer o mínimo de intervenção possível por parte do pesquisador, os sujeitos têm a possibilidade de fala ampliada, contribuindo assim para a captação de informações.

Em virtude das possibilidades de contribuição que esse mecanismo possui, optou-se em realizar uma entrevista semiestruturada com a coordenadora da CMMA/Dourados. No entanto, devido as alterações ocorridas na estrutura da Comissão no início de 2021, houve a troca da equipe gestora. Desse modo, considerou as duas gestões.

Considerou-se as funções de Coordenador (a) e Secretário (a) Executivo (a) como membros da coordenação das atividades avaliativas, uma vez que esses cargos estão incumbidos de nortear o trabalho de monitoramento, avaliação e proposição. Até o ano de 2021 a CMMA/PME contou com duas equipes gestores, por isso todos os integrantes desse grupo foram convidados para participar desta pesquisa. Os convites se deram via e-mail, ligação telefônica e mensagens via aplicativo de mensagens *Whatsapp*. Ao todo foram entrevistados 03 sujeitos, uma vez que um dos integrantes não se manifestou quanto ao convite. Para manter o sigilo da identidade dos participantes, optou-se em não mencionar o cargo ocupado pelos sujeitos entrevistados. Além disso, serão denominados ao longo deste trabalho como Sujeito 01, Sujeito 02 e Sujeito 03.

Com o intuito de atender ao critério Credibilidade do Avaliador (U2), recorre-se a utilização de questionários com questões abertas e fechadas, destinadas aos 15 sujeitos que integram a CMMA/Dourados no ano de 2021. A aplicação dos questionários será realizada via *google forms*, com questões que possibilitem traçar o perfil dos participantes da Comissão.

De acordo com Serva e Jaime Junior (1995) a observação de uma determinada realidade é uma técnica de pesquisa que vem se desenvolvendo a partir do final do século XIX em virtude da tentativa de introduzir o pesquisador no ambiente pesquisado. Marietto (2018) destaca que esse tipo de instrumento investigativo tem sido aprimorado ao longo dos anos, resultando em dois modelos principais: a observação participante e a observação não participante.

Valladares (2007) denomina a observação participante como o momento de interação do pesquisador com o pesquisado, buscando compreender o fenômeno investigado a partir das ações dos sujeitos. Ao passo que a pesquisa não participante consiste na busca por informações no meio social em que o fenômeno se desenvolve, porém sem que o resultado dos dados esteja sujeito a interação que ocorre entre o pesquisador e o pesquisado, conforme na observação participante.

Esse processo de investigação adotado, iniciou-se em abril de 2021 por meio de observação não participantes nas reuniões empreendidas pela CMMA/Dourados. Para iniciar essa etapa foi encaminhada a Carta de Apresentação da Pesquisadora à Secretária de Educação do Município, por intermédio da Coordenadora e da Secretária Executiva da CMMA/Dourados. A anuência desse documento foi confirmada por meio do Protocolo n.º 2321 de 22 de abril de 2021. Os registros têm sido realizados por meio de relatórios.

Os dados coletados serão tratados e interpretados à luz da metodologia Análise de Conteúdo. De acordo com Bardin (2011), tal metodologia está voltada aos estudos dos significados contidos nos discursos que muitas vezes não estão aparentes. Para obter a acepção

por trás do material analisado, recorre-se a um conjunto de orientações que visam categorizar as informações coletadas.

A esse respeito, Souza (2018) pondera que a Análise de Conteúdo pressupõe que um discurso possui sentido e significados ocultos que podem ser identificados por meio das técnicas de decomposição do conteúdo em palavras, expressões ou orações que apresentam maior significância na mensagem, que serão organizadas em categorias a partir da verificação de frequência das unidades. As categorias analíticas são: 1) credibilidade dos avaliadores; 2) atenção às partes interessadas; 3) processos e resultados; 4) comunicação e relatórios; 5) informações confiáveis; 6) documentação da avaliação.

Esta Tese está organizada em seis momentos elementares, sendo eles: Introdução, 4 capítulos de desenvolvimento da pesquisa e Considerações Finais.

Na introdução, considerada primeira parte do trabalho, contextualiza-se as áreas de discussão que envolvem esta Tese (avaliação de políticas públicas, planejamento decenal e meta-avaliação). Apresenta-se o objeto de estudo; problema de pesquisa; justificativa pessoal, acadêmica e social; objetivos e metodologia.

No primeiro capítulo, intitulado como Avaliação de Políticas Públicas em Educação: da constituição da área de estudo às tendências investigativas; apresenta a constituição histórica da área de avaliação de políticas públicas, bem como a diversidade de modelos analíticos, abordagens, linhas e tipos de avaliação.

No segundo capítulo, em que o título se configura em: Os Pressupostos Teórico-Metodológicos e Conceituais em Meta-Avaliação: perspectivas para a avaliação de políticas educacionais; debruça-se em conceituar e caracterizar a avaliação de avaliações de acordo com os aportes que se sobressaem na literatura norte-americana e brasileira.

O capítulo III – A Constituição Histórica da Política de Avaliação dos Planos Decenais em Educação: do nacional ao local – apresenta o estabelecimento da política de avaliação dos planos decenais em educação sancionados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o segundo decênio dos anos 2000, que estabeleçam relação direta com o Plano Municipal de Educação de Dourados aprovado no ano de 2015. Para tanto, recorreu-se à apresentação e problematização dos seguintes Planos: PNE/2001, PNE/2014, PEE-MS/2014 e PME/Dourados-MS (2015-2024).

O capítulo IV – O Valor e o Mérito no Processo de Acompanhamento do PME/Dourados (2015-2024): limites e possibilidades – apresenta a discussão dos dados sobre o valor e o mérito do processo de acompanhamento do PME/Dourados (2015-2024), a partir dos pressupostos Utilidade, Precisão e Responsabilização.

Por fim, expõe-se as considerações obtidas. De acordo com os dados, o processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024), tem alcançado parcialmente todos os critérios investigados, sendo eles: Credibilidade do Avaliador; Atenção às Partes Interessadas; Processos e Produtos Significativos; Comunicação dos Relatórios; Confiabilidade dos Dados; e, Documentação da Avaliação. A avaliação desses itens possibilita compreender que ainda é preciso avançar no cumprimento das incumbências atribuídas à CMMA/PME, sobretudo no aspecto propositivo. Ademais, constatou-se a necessidade de investimento e fortalecimento do sistema de cooperação entre as esferas administrativas da federação (União, estado de Mato Grosso do Sul e município de Dourados), bem como a relação entre as instituições envolvidas na prática avaliativa. Delineia-se, ainda, nas Considerações Finais as possibilidades de pesquisa que emergem a partir do movimento analítico empreendido.

CAPÍTULO I

AValiação de Políticas Públicas em Educação: Da Constituição da Área de Estudo às Tendências Investigativas

A vida de uma política pública é composta por etapas distintas, mas que se correlacionam entre si. Elaboração da agenda, formulação, implementação, avaliação e término, são para Palumbo (1994) os estágios constituintes de uma política. Dentre eles, enxerga-se a avaliação como única etapa que coexiste em todos os momentos do Ciclo de Políticas e que se faz necessário para que as ações empreendidas estejam em consonância com o propósito interposto e que, desse modo, logrem êxito.

A área de avaliação das políticas públicas, enquanto esfera da produção de conhecimento científico, remonta ao começo do século passado¹⁴. Entretanto, no Brasil e nos demais países da América Latina, a inclinação a esse eixo analítico se inicia, tardiamente, na década de 1980. Daquela feita até os anos 2000, registra-se diversas mudanças de concepções a respeito da finalidade das avaliações de políticas públicas, assim como a efervescência de demandas para a área que precisam ser conhecidas, problematizadas e analisadas a priori do desenvolvimento de qualquer pesquisa sobre a aferição das ações do Estado.

Em virtude disso, objetivou-se neste capítulo contextualizar a avaliação de políticas públicas como área do conhecimento que possibilita as análises das intenções, ações e comportamento dos atores sociais e políticos na esfera educacional. Para tanto, reúne informações sobre a constituição histórica da área de avaliação de políticas públicas; definições de conceitos considerados essenciais ao âmbito das avaliações; abordagens, linhas e tipos de avaliação de programas; e modelos analíticos de políticas públicas.

1.1 Avaliação de Políticas Públicas: a construção da área do conhecimento

A gênese dos estudos em avaliação de políticas públicas surge no início do século XX, nos Estados Unidos (EUA), quando as ações governamentais passaram a obter maior notoriedade social. Paralelamente, na Europa, essa área do conhecimento se volta ao viés explicativo da função do Estado e do governo (principal instituição estatal) no engendramento e execução de políticas públicas. Nos países latino-americanos, a avaliação de políticas públicas

¹⁴ Século XX.

ganha centralidade somente no final da década de 1980 a início de 1990, quando os governos necessitam subsidiar e reafirmar a defesa do ilusório sucesso da reforma do Estado.

A história da constituição da área de avaliação de políticas públicas, como uma subárea da ciência política, mostra que a finalidade avaliativa varia ao longo do tempo e de acordo com as necessidades dos governos. Exemplo disso, são os EUA que durante as décadas de 1940 e 1950 teve o escopo central da avaliação de políticas públicas na análise das ações governamentais, ao passo que a partir da década de 1960 e 1970 o intuito predominante estava na produção de resultados para auxiliar os burocratas do Estado no planejamento das políticas públicas.

Em 1980, com a derrocada do Estado de bem-estar social nos países capitalistas, as avaliações passaram a se configurar como instrumento essencial para a legitimação da redução das ações do Estado nas políticas sociais.

Para Derlien (2001), pesquisador alemão contemporâneo, nos anos de 1960 a 1990 as avaliações de políticas públicas saíram da função de informação para a de realocação.

La función de evaluación predominante en los años 80 durante la segunda etapa de institucionalizaciones estaba destinada claramente a ayudar a realizar una asignación racional del presupuesto. Ahora, los actores principales no son ya los administradores de los programas, sino las oficinas auditoras, los Ministerios de Hacienda y las unidades centrales, a quienes les compete la elaboración global del presupuesto y su estructura interna. Las cuestiones básicas que se plantean ahora son: — ¿Qué programas pueden recortarse o contenerse a partir de los resultados negativos de la evaluación? — ¿Cuáles son las consecuencias del “retroceso de las fronteras del Estado”, es decir, la privatización de determinadas actividades públicas? — ¿Cómo podemos sacarle “más rendimiento al dinero” mediante la reorganización de los programas individuales y de las actividades públicas en su conjunto? Las cuestiones inducidas de los motivos de asignación tienden a poner más énfasis en la cantidad que en la calidad. (DERLIEN, 2001, p. 106).

As afirmações de Derlien (2001) apontam que a partir dos anos de 1980 as avaliações de políticas públicas passaram a subsidiar a Reforma do Estado. Adquirindo, conseqüentemente, caráter gerencial pautado em critérios técnico-burocráticos, uma vez que “[...] *los actores principales no son ya los administradores de los programas, sino las oficinas auditoras, los Ministerios de Hacienda y las unidades centrales [...]*”. (DERLIEN, 2001, p. 106, grifo da autora).

Ademais, devido a filosofia política neoliberal que embasou a reforma estatal dos países de ordem capitalista, os resultados das avaliações deixaram de servir como instrumento de planejamento aos gestores públicos e passaram a justificar a contenção de programas, pautado

na relação custo/benefício. Desse modo, os programas que não estavam obtendo sucesso deveriam ser extintos e não reformulados para atingir aos fins pretendidos.

Nos países que compõe a região da América Latina a avaliação como instrumento de ratificação da reforma do Estado ocorreu tardiamente em relação aos países de capitalismo avançado, isto é, por volta de 1990.

Paralelo ao processo de democratização de alguns países da América Latina, a doutrina Neoliberal tomou força entre sujeitos da sociedade política e da sociedade civil, resultando na aclamação da necessidade de reforma do aparelho do Estado. Esse movimento político impulsionou à adesão da tendência gerencial nas pesquisas avaliativas em políticas públicas.

Há de destacar que no Brasil, concomitante ao processo de burocratização das avaliações de políticas públicas, houve um crescente interesse em se avaliar aquilo que os governos fazem ou deixam de fazer (SOUZA, 2003). Segundo Arretche (2003) o pujante processo de inovação e experimentação em programas governamentais, bem como a possibilidade de participação nas mais diversas políticas setoriais fomentaram significativamente o aumento de pesquisas nessa área do conhecimento.

Tanto órgãos governamentais como os centros de pesquisas e as universidades nacionais passaram a produzir estudos sobre a avaliação de políticas públicas e programas sociais. Contudo, devido a abrangência da área de investigação, a pesquisa em avaliação de políticas públicas tem sido considerada incipiente no Brasil. A esse respeito, Arretche (2003) entende que:

Embora positivas e promissoras, a institucionalização e a expansão são, contudo, insuficientes para que os trabalhos produzidos em uma determinada área temática se constituam em efetiva contribuição ao conhecimento (ARRETCHÉ, 2003, p. 8).

Pode-se dizer que a produção de pesquisas em avaliação de políticas públicas e programas sociais quando analisada de modo geral representa um quantitativo considerável de pesquisas. No entanto, quando categorizadas por eixos temáticos, reduz-se significativamente em algumas áreas do conhecimento, implicando no desfalque de análises das ações do Estado no âmago da sociedade brasileira.

A proliferação horizontal de estudos de caso e a ausência de uma agenda de pesquisa correspondem ao fator preponderante ao enfraquecimento da área de investigação. Dito de outra forma, a produção acadêmica no Brasil se detém a algumas temáticas e tende a esquecer de outras, em razão à subordinação da agenda de pesquisa à agenda política (MELO, 1999).

Nessa direção, Arretche (2003) aponta que boa parte das avaliações de políticas públicas estão voltadas para investigar se determinada política alcançou ou não o seu resultado; e a outra metade se detém em tecer atualizações de programas finalizados. No entanto, mesmo existindo limitações que precisam ser superadas, Arretche (2003) destaca que a avaliação de políticas públicas corresponde ao elemento central para o bom funcionamento dos programas, bem como um instrumento democrático de controle social.

Em síntese, a perspectiva de avaliação de políticas públicas que predominou nas décadas de 1980 e 1990, nos países da América Latina, sobretudo no Brasil, ancorava-se em apresentar elementos que proporcionassem credibilidade à Reforma do Estado perante a sociedade.

Embora a partir dos anos 2000, as pesquisas em políticas públicas tenham ganhado certo robustecimento nas análises, afastando-se do caráter técnico-burocrático, ainda assim há de se destacar a predominância gerencial na metodologia de investigação, principalmente nas pesquisas produzidas pelos órgãos governamentais. Ou seja, nesses casos, as avaliações de políticas públicas estão a serviço do Estado, algo que não tem muita coerência quando se trata de políticas sociais.

As chamadas políticas sociais versam no oferecimento de serviços essenciais à população por parte do Estado, principalmente aos sujeitos em condição de vulnerabilidade social, garantindo o mínimo de equidade às camadas populares. Por isso, não cabe que as avaliações de políticas tenham escopo gerencial, tampouco que a análise das ações do governo seja empreendida pelo próprio governo ou por órgão ligados a esse ou aos organismos multilaterais.

É nesse contexto que a avaliação de políticas públicas empreendidas por pesquisadores independentes e instituições autônomas aos anseios dos governos representam uma alternativa para a análise e avaliação das políticas e programas sociais. Pesquisadores que nesse contexto correspondem à avaliadores. Isentos de suas respectivas paixões, anseios, convicções políticas; prestando fidelidade ao mundo real, para que as influências externas e internas não prevaleçam no processo de análise das informações, comprometendo os resultados.

Desse modo, a motivação avaliativa, pauta-se no princípio de justiça social e não na moralidade administrativa (FIGUEIREDO; FIGUEREDO 1986), uma vez que as avaliações de caráter técnico-burocráticas são realizadas pelo próprio governo. É preciso ir além, levar em consideração os meandros políticos, econômicos e sociais que estão presentes em todo o ciclo de uma política e que impactam nos resultados avaliativos e nos desdobramentos das políticas públicas na sociedade civil.

Encerrada as apresentações e discussões sobre a construção da área de avaliação de políticas públicas no Brasil e em outras realidades, passa-se para a próxima seção, onde serão abordados os principais conceitos utilizados na área.

1.2 Avaliação de políticas públicas: definindo conceitos

De acordo com Draibe (2001, p. 16) “estudos, pesquisas e atividades de avaliação de políticas apoiam-se em um conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador no início e ao longo de seu trabalho”. Essas escolhas correspondem às estratégias avaliativas, que por sua vez estão atreladas a metodologia de investigação utilizada pelo avaliador. Contudo, antes mesmo de definir qual caminho tomar para empreender uma avaliação de políticas, é preciso definir os conceitos dos elementos chaves que envolvem o processo avaliativo. Para tanto, abordar-se-á os conceitos de avaliação, monitoramento, objetivos, metas, critérios e indicadores.

O ato de avaliar é inerente à espécie humana. Em todos os momentos as pessoas avaliam e são avaliadas. Professores avaliam o desempenho dos alunos; os alunos, por sua vez, avaliam a didática do professor. A mãe avalia o comportamento do filho; o filho avalia as ações da mãe. O gestor de empresas avalia o desempenho do novo funcionário, assim como os demais trabalhadores avaliam o comportamento, a aparência e as relações que os recém empregados estabelecem. De igual modo tal funcionário analisa o novo contexto que está inserido etc. A avaliação está em todos os lugares e em todos os momentos, podendo ser simples, sem nenhum propósito formal ou com alguma finalidade específica que exige o emprego de normas e valores metodológicos reconhecidos.

A avaliação informal muitas vezes é feita sem nenhum propósito, simplesmente pelo impulso humano de atribuir valor a algo ou tecer julgamento sobre determinada coisa ou pessoa. A avaliação formal, a qual é objeto de estudo desta pesquisa, consiste em finalidades definidas, logo não é feita por fazer, mas para subsidiar e nortear ações, com vistas no melhoramento das políticas públicas.

De forma lato, dentro da área de análise de políticas públicas, entende-se por avaliação “[...] a comparação dos resultados alcançados (descritos pelos indicadores de desempenho) com o desempenho pretendido (descritos pelos objetivos estratégicos e metas definidas)” (NOGUEIRA, 2002), associado à compreensão em que o propósito é de auxiliar os gestores com dados mais aprofundados e detalhados sobre o funcionamento e os efeitos do programa (SOUSA, 2003), diferentemente do monitoramento que traz informações pontuais e sucintas.

Há de se destacar que definir o conceito de avaliação não é tarefa tão simples, uma vez que dentro da própria área de estudos não há consonância a respeito. Para um grupo de pesquisadores avaliar corresponde simplesmente em empreender a comparação entre os dados alcançados com as metas estipuladas no programa. No entanto, teóricos como Bauer (2019) defendem que avaliar uma política ou programa está para além de meras análises quantitativas, pois é ação central da avaliação o trabalho valorativo.

De acordo com Garcia (2001) o termo avaliação vem de avaliar, que por sua vez deriva de valia que significa valor. Desse modo, a avaliação equivale ao ato de determinar o valor de algo ou alguma coisa (GARCIA, 2001).

Na mesma direção, Guga e Lincoln (1980 *apud* BAUER, 2019), pesquisadores norte-americanos, sinalizam que a avaliação de uma política compreende a atribuição de valor e de mérito. Ancorada a essa perspectiva, Bauer (2019) acrescenta ainda que além do conceito de valor e mérito que envolvem a avaliação de uma política pública, há ainda o fator intitulado como significância.

De acordo com Bauer (2019) o conceito de mérito corresponde ao valor intrínseco do objeto avaliado e do seu julgamento, podendo variar devido a escolha de indicadores de mérito empreendida pelos avaliadores, uma vez que cada avaliador pode recorrer a indicadores distintos. O valor de uma política pública, também conhecido como valor extrínseco, diz respeito ao valor da entidade avaliada perante o contexto que pertence. Equivale à qualidade do programa para o meio social no qual foi proposto. Por fim, significância pode ser compreendida como a soma ou conclusão dos dois conceitos anteriores.

Portanto, pode-se dizer que o mérito de uma política pública ou programa está relacionado à qualidade da política em si, isto é, dos elementos técnicos e políticos que a constitui. Ao passo que o valor extrínseco de uma política equivale a qualidade do programa ou política pública na vida da população-alvo em um determinado contexto, ou seja, o valor de uma política está atrelado às ações efetivas que tal política pública impulsionou.

A significância de uma política diz respeito à soma de análises. É possível que uma política pública seja bem elaborada, contudo não atinja resultados satisfatórios, culminando em uma política que possui mérito, mas não possui valor. No entanto, o contrário não é possível, uma vez que “[...] todo programa (ou política) que não tenha mérito não possui valor, pois, se não faz bem o que se propôs a fazer, não pode ser empregado para suprir as necessidades de seus *stakeholders*. Um programa mal formulado [...] não tem mérito e nem valor (BAUER, 2019, p. 19).

A atribuição valorativa de uma avaliação de políticas está atrelada a concepção metodológica na qual o avaliador se ancora. Desse modo, é possível que haja avaliações que tentem se desvincular do caráter valorativo, indicando apenas dados quantitativos e com poucas análises críticas. Contudo, partindo do indicativo de que as políticas sociais correspondem em assistir às necessidades das populações garantindo o mínimo de dignidade humana, adere-se a concepção valorativa das avaliações, sobretudo nas questões de valores extrínsecos.

O vocábulo monitoramento advém do latim, do verbo monitor (*monitum*) e significa aquele que dá conselho, aquele que faz pensar, que adverte, que lembra. Segundo o dicionário da Língua Portuguesa, o substantivo monitoramento possui dois significados, sendo um de ordem geral e outro correspondente a área da medicina. A primeira acepção caracteriza a palavra monitoramento como ação, desenvolvimento ou efeito de monitorar. Ao passo que o segundo significado aponta que monitoramento corresponde à reunião de mecanismos desenvolvidos para observar continuamente e de modo repetido, através de certos aparelhos, as evoluções fisiológicas de um sujeito.

O conceito de monitoramento apresentado pela área de avaliação de políticas públicas se aproxima do segundo significado encontrado no dicionário de língua portuguesa, porém com as devidas adequações inerentes à área em questão.

Nogueira (2002) advoga que o termo monitoramento tem a função de fornecer informações pontuais, de forma periódica, das condições de determinada política ou programa, uma vez que para essa autora monitoramento corresponde a: “[...] um processo sistemático e contínuo para produzir informações sintéticas que permitam ou viabilizem a rápida avaliação situacional e a intervenção que confirma ou corrige as ações monitoradas” (NOGUEIRA, 2002, p. 147).

Fletcher (1995), ao debater a relevância do acompanhamento das ações no campo educacional, defende a necessidade de solidificação da avaliação contínua no Brasil. Para isso, o autor defende a implementação de um sistema de monitoramento. Algo que vai além do fornecimento de informações pontuais sobre um objeto avaliado; isto é, que seja capaz de fomentar a produção de juízo de valor sobre os desdobramentos do objeto em si. Nas palavras do autor:

[...] um sistema de monitoramento requer um levantamento recorrente de informações a intervalos regulares e previsíveis com o propósito de produzir um juízo de valor sobre a condição, estado, direção ou taxa de crescimento de um sistema ou um de seus componentes no contexto das responsabilidades assumidas por uma cadeia administrativa de ação (FLETCHER, 1995, p. 98).

Quando se tem um sistema de monitoramento as ações são previamente pensadas e orquestradas para atender à demanda de informações sobre o programa ou ação governamental. Verifica-se o estado do objeto, a direção que tem tomado ao longo da implementação. Analisa ainda o crescimento das ações de incumbência da administração do objeto.

Considerando as contribuições de Nogueira (2002) e Fletcher (1995), compreende-se monitoramento como a avaliação contínua e periódica de um objeto em curso que visa aferir informações sobre a condição, a direção e os avanços e retrocessos realizados em cada etapa avaliativa. Esse procedimento além de informar pode contribuir para o aprimoramento do programa em tempo oportuno, isto é, antes que se encerre. Seguindo as características desse ramo da avaliação, os relatórios e demais elementos de socialização das informações precisam ser objetivos e de fácil compreensão.

Contudo, para que o acompanhamento de uma política apresente dados confiáveis de fato são necessários alguns cuidados. Primeiramente, é importante que as metas estejam bem definidas e que sejam efetivamente uma meta e não uma lista de intenções. O segundo cuidado diz respeito à formação dos avaliadores. É preciso que os sujeitos pertencentes ao grupo de monitores tenham conhecimento metodológico do processo de avaliação, bem como do objeto analisado. Por último, ressalta a necessidade de indicadores atualizados, proveniente de dados/fontes confiáveis, caso contrário os resultados obtidos podem não contribuir para o melhoramento da política.

Frequentemente o significado de meta é confundido com o de objetivo. Em alguns casos chegam ser vistos como sinônimos, quando não o são. Em linhas gerais, a definição mais acertada e simples para compreender o significado de objetivo corresponde entendê-lo como determinada finalidade que se pretende alcançar.

Diferentemente de objetivo, que possui caráter abrangente, as metas dizem respeito a etapas e caminhos que devem ser percorridos para alcançar o objetivo. Distintivamente da qualidade abrangente do objetivo, a meta se constitui de modo específico, de forma delimitada para atender a demanda da intenção geral. Nessa direção, convém indicar também a acepção da palavra estratégia. Na área da avaliação de políticas públicas estratégia corresponde a um plano de ação que viabilize o cumprimento das metas. Elas devem definir quando algo será feito, quem o fará, de que maneira, bem como o gasto empreendido para realizar o proposto.

Os critérios de avaliação de uma política pública representam artifícios lógicos que são utilizados como base para preferências ou julgamentos. Segundo Secchi (2010, p. 50) os critérios se ancoram em “[...] atendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de

parâmetros para julgar se uma política pública funciona bem ou mal.” De maneira mais simples, pode-se dizer que critérios correspondem a elementos pontuais que amparam uma escolha.

Os principais critérios empregados nas avaliações de políticas públicas correspondem a economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade (SECCHI, 2010).

Quadro 02 – Principais critérios empregados nas avaliações de políticas públicas

Crítérios	Significados
Economicidade	Refere-se ao nível de utilização dos recursos (<i>inputs</i>).
Eficiência econômica	Trata da relação entre <i>inputs</i> e a produtividade (<i>outputs</i>)
Eficiência administrativa	Trata-se do nível de conformidade da execução a métodos preestabelecidos.
Eficácia	Corresponde ao nível de alcance de metas e objetivos preestabelecidos.
Equidade	Trata da homogeneidade de distribuição de benefício entre os destinatários de uma política pública.

Fonte: elaboração própria a partir de Secchi (2010).

Esses critérios são instrumentalizados por meio de indicadores. Segundo o dicionário de Língua Portuguesa a palavra indicador corresponde a um adjetivo, que por sua vez, diz respeito a algo ou alguém que indica algo. No campo da avaliação de políticas, o conceito para esse adjetivo se alarga em relação ao significado encontra nos dicionários.

De acordo com Sousa (2003, p. 10) o uso do termo indicador na esfera de análise e avaliação de políticas compreende a “[...] medidas, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação.” Além disso, os indicadores correspondem a “[...] um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.” (SOUSA, 2003, p. 10).

Os indicadores quantitativos podem ser de *inputs* (entradas do sistema), estão relacionados a gastos financeiros, o quantitativo de pessoas necessárias para subsidiar o andamento de uma política pública ou os recursos materiais utilizados; ou de *output*, equivalente à produtividade de serviços/produtos, como o número de pessoas atendidas no ensino público ofertado pelo Estado ou a quantidade de escolas construídas e reformas durante um período etc.

Diferentemente dos indicadores quantitativos, os indicadores qualitativos correspondem aos apontamentos de resultados relacionados aos efeitos da política, está ligado à questão de causa/efeito (*outcome*). Toma-se como exemplo a avaliação do IBGE (2009) que visava aferir o nível de alfabetização dos sujeitos. Considerando que a proficiência linguística caracteriza, de certo modo, a qualidade da alfabetização ofertada.

Segundo o IBGE (2009) o indicador taxa de analfabetismo funcional no Brasil, referente ao período de 2001 a 2009, mostra que 20,3% da população alfabetizada no país encontrava-se no nível de analfabetismo funcional; quer dizer são sujeitos que apresentam sérias dificuldades para escrever e compreender pequenos textos. Esse tipo de indicador está encarregado de apontar dados que expressem a qualidade de algo, neste caso a qualidade da alfabetização, por isso chamados de indicadores qualitativos.

Naturalmente os indicadores precisam de padrões ou parâmetros, isto é, elementos que dão referência comparativa aos indicadores. Os parâmetros podem ser de ordem absoluta, histórica ou normativas. De acordo com Secchi (2010) os padrões absolutos dizem respeito às metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política analisada que servem como parâmetro. Os padrões históricos correspondem aos valores alcançados no passado e que facilitam a comparação por período da política em questão. Os padrões normativos são aqueles que tem metas qualitativas ou quantitativas como referência para a política ou programa que está sendo implementado.

Em suma, o Quadro 03 apresenta os principais conceitos utilizados na área de avaliação de políticas públicas.

Quadro 03 – Compilação de conceitos básicos da área de avaliação de políticas públicas

Vocábulo	Conceito
Monitoramento	Processo sistemático e contínuo de acompanhamento de políticas públicas ou programas.
Objetivo	Finalidade geral que se pretende alcançar.
Meta	Percurso delimitado para alcançar o objetivo proposto.
Estratégia	Plano de ação para viabilizar o cumprimento da meta.
Critérios	Elementos pontuais que amparam uma escolha ou julgamento.
Indicador	Artifícios criados para medir <i>input</i> , <i>output</i> e <i>outcome</i> .
Parâmetros	Elementos que dão referência comparativa aos indicadores.
Avaliação	Análise aprofundada e detalhada dos resultados alcançados com relação ao desenho da política pública.

Fonte: elaboração da autora (RODRIGUES, 2019).

De forma sintetizada, o Quadro 03 apresenta os conceitos fundamentais à área de avaliação de políticas públicas tratados ao longo desta seção; melhor dizendo, os significados de palavras como monitoramento, objetivo, meta, estratégia, critérios, indicador, parâmetro e avaliação. Na sequência, abordar-se-á as tipologias, metodologias e tendências na esfera de avaliação das políticas públicas.

1.3 Abordagens, linhas e tipos de avaliação em políticas públicas e programas sociais

Na área de avaliação de políticas públicas existem duas abordagens de avaliação, que embora a diferença na forma escrita seja parcimoniosa, o conceito e, conseqüentemente, o escopo se difere completamente de uma abordagem para outra. Essas abordagens são denominadas de avaliação política e a avaliação de política.

Compreende-se por avaliação política “[...] a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO 1986, p. 108). Dito de outro modo, a avaliação política corresponde as análises de políticas que tem como foco avaliar os critérios políticos que permearam o processo de escolha de determinada política ou a análise dos valores e critérios políticos existente em determinada política ou programa.

Ao que parece os estudos sobre avaliação política consistem em análises mais teóricas. O foco central não reside nas ações do governo; ou no cumprimento de metas estabelecidas; ou na forma como as políticas estão sendo implementadas; ou ainda na relação custo-benefício existente; mas nos critérios, valores e elementos que permeiam o processo decisório de uma política que ainda está em fase de elaboração, bem como os valores estabelecidos em uma política formulada.

No final da década de 1980, a pesquisa de Figueiredo e Figueiredo (1986) sobre a produção e tendência de avaliação na área de políticas públicas apontava a escassez de análises de avaliação política. Duas décadas depois, Arretche (2001) em pesquisa similar constatou que o quantitativo geral de avaliação política permanece ínfimo como na década de 1980. Perpetua-se as avaliações com foco no exame das engenharias institucionais ou nos contornos característicos dos programas, isto é, nas avaliações de política.

A avaliação de política analisa tanto o processo de implementação de uma política quanto os desdobramentos que determinada política ou programa incidiu na sociedade. Na avaliação de política, sobressaem duas linhas de análises: a avaliação de processos e a avaliação de impacto.

A avaliação de processos tem como propósito analisar se um programa ou política pública está ou foi implementado segundo as diretrizes estabelecidas pelo próprio programa e se os resultados atingirão ou atingiram as metas estipuladas inicialmente (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO 1986). A relevância dessa linha de investigação consiste na possibilidade de acompanhamento em tempo real da política; ou seja, é, ao longo do processo de implementação, permitindo que os possíveis entraves para a efetivação da política sejam apontados a tempo de serem corrigidos.

A avaliação de impacto, diferentemente da avaliação de processos, tem abrangência muito maior, visa “[...] estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO 1986, p. 111). Em outros termos, a análise de impacto corresponde a linha de avaliação de políticas em que o escopo principal consiste em verificar quais foram os efeitos que uma política incidiu na vida da população-alvo, isto é, até que ponto as ações daquela política modificaram a vida e/ou o contexto social daqueles sujeitos.

Cabe salientar que a classificação das políticas públicas está agrupada em dois segmentos. O primeiro grupo diz respeito às políticas de concessão de bens e serviços, que correspondem às políticas e programas em que o objetivo principal não consiste em gerar modificações profundas no contexto social ou na vida dos sujeitos, mas em efetivar a

distribuição de bens e serviços inerentes às obrigações do Estado para com a população, tais como o acesso à educação, à saúde, serviços jurídicos gratuitos etc. O segundo grupo corresponde às políticas de produção de impacto. Por isso, estão para além da geração de produtos, uma vez que o foco principal consiste em produzir resultados significativos a tal ponto que culmine em acentuada transformação social.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), as pesquisas de análise de processos podem ser de três tipos: a) avaliação de metas ou resultados; b) avaliação de metodologias de implementação; c) avaliação de relação custo/benefício

A avaliação de metas, também conhecida como avaliação de eficácia, corresponde ao tipo de avaliação mais realizada na área de análise de políticas públicas. Esse tipo de avaliação tem como objetivo verificar se as metas de um programa ou política estão sendo cumpridas ou não. De acordo com Arretche (2001), a avaliação de eficácia costuma ser empreendida pelos órgãos do próprio governo e consiste no tipo mais simples de avaliação de política. O principal entrave naturalmente reside na obtenção de dados que sejam realmente confiáveis para subsidiar as análises.

Embora a avaliação de eficácia seja classificada como o modelo mais simples dentro da área analítica, é importante ressaltar que o caráter simplório da metodologia requerida não a torna menos importante que outras. Muito pelo contrário, as avaliações de metas são relevantes para apresentar aos gestores resultados pontuais do desempenho dos programas em relação às metas pretendidas. Obviamente que restringir a avaliação apenas a essa metodologia pode empobrecer o arcabouço de informações necessárias para o direcionamento das políticas públicas em seu processo de implementação, mas deixá-la de lado pode ser um equívoco no desenvolvimento avaliativo.

Para o desenvolvimento da avaliação de eficácia é preciso que os avaliadores tenham conhecimento real do funcionamento do programa analisado, bem como o acesso aos dados necessários para a análise. Conforme apontado anteriormente, o principal problema metodológico desse tipo de investigação consiste na obtenção de dados confiáveis, uma vez que nem sempre os pesquisadores localizam as informações necessárias para avaliarem o cumprimento das metas de um programa; e não raras vezes os dados encontrados são provenientes de fontes duvidosas.

Ademais das fontes de dados duvidosa, ressalta-se a existência de outros impasses que ocorrem na avaliação de eficácia, tais como: análises suspeitas, falta de clareza na redação das metas, resistência por parte das autoridades públicas com relação ao ato de ter o desempenho avaliado e publicizado etc.

Segundo o estado das artes sobre as tendências em avaliação de políticas públicas no Brasil feito por Figueiredo e Figueiredo (1986), de um total de 144 trabalhos avaliativos apenas 6% deles avaliaram como totalmente positivo os resultados dos programas em questão. Contudo, tais pesquisas realizadas foram feitas ou encomendadas pelo próprio órgão vinculado ao programa analisado, o que coloca em xeque a veracidade do resultado das avaliações.

A investigação desenvolvida por Lobo (2007), também sobre as tendências em avaliação de políticas públicas e programas sociais no Brasil, apontou para o mesmo problema. Segundo a autora, não faz sentido o próprio órgão responsável pela implementação de uma política, sobretudo o governo, avaliar as próprias ações. É tão inconcebível quanto aplicar uma prova a um grupo de alunos e deixar que eles mesmos corrijam suas respostas a partir dos conhecimentos que possuem.

Certamente essa é uma questão delicada, pois em alguns casos afim de evitar a geração de imagem negativa para o governo, se porventura o programa avaliado não atingir níveis satisfatórios aos olhos da população, não só a avaliação é encomendada, como os próprios resultados, principalmente quando são empreendidas pela própria equipe implementadora da política. Entretanto, esse tipo de desarranjo em situações pontuais não torna as avaliações internas irrelevantes.

Os estudos oriundos do campo da meta-avaliação têm apontado como uma das incumbências das equipes gestoras o levantamento de informações sobre os desdobramentos do programa. Esse tipo de ação além de contribuir com a produção de informações sobre os entraves existentes no processo, possibilita aos agentes implementadores desempenharem a auto-avaliação do grupo. Essas ações confluem para o melhoramento da política ao longo de sua existência.

A esse respeito, Scriven (2007) ressalta que a existência de instâncias avaliadoras e meta-avaliadoras internas não excluem a necessidade de relevância de acompanhamento externo, uma vez que ambas são necessárias à verificação do mérito e valor do objeto analisado, bem como à avaliabilidade da avaliação.

Outro impasse que dificulta o levantamento de informações sobre o desempenho da política corresponde à falta de dados para desenvolver a avaliação das metas, há ainda casos em que o processo avaliativo fica comprometido não pela ausência de informações, mas pela falta de objetividade das metas descritas no programa. De acordo com a pesquisa de Sampaio (2011), sobre o monitoramento e avaliação de políticas e programas educacionais, especialmente a análise do PNE/2001, as metas estabelecidas não correspondem a uma meta de

fato, mas é similar a uma lista de intenções, sem objetivos claros definidos e com caráter totalmente subjetivo.

Os problemas estruturais contidos nos objetivos de uma política pública ou um programa, seja ele equivalente a erros técnicos de Língua Portuguesa ou a falta de objetividade, antes mesmo de afetar a avaliação pode comprometer parcial ou completamente a implementação da política. A política pública é completamente afetada quando todas as metas ou as metas principais que a sustenta não apresentam clareza suficiente para nortear as ações e/ou os programas que dela decorrem. Em âmbito parcial, ocorre quando apenas parte das metas apresentam imprecisão.

Desse modo, acredita-se que políticas públicas que possuem incorreções acentuadas na redação de suas metas e estratégias, bem como incongruência entre si, estão fadadas ao ínfimo retorno quantitativo e qualitativo em relação ao custo econômico e social despendido à implementação.

A resistência à avaliação, último aspecto embaraçoso da avaliação de eficácia e que ocorre em outros tipos de aquilatação, corresponde a uma propensão antiga. Para Lobo (2007), a tendência à relutância das práticas avaliativas, principalmente pelos governos, está inserida na história da avaliação de políticas no Brasil e expressa-se por meio das proibições de ações avaliativas que mesmo com o passar dos anos não deixou de existir, apenas ganhou nova roupagem. Assim sendo, o que até a década de 1980 era feito de forma ostensiva, a partir de então passou ocorrer de forma velada, mas não deixou de existir.

O constrangimento visível e explícito das autoridades públicas com a perspectiva de serem investigadas e avaliadas as ações resultantes dos programas que dirigem é fator de inibição das práticas avaliativas. A ameaça sentida, e não necessariamente real, de perda de poder, com a possível vinda à luz de práticas indesejáveis e resultados inexpressivos ou inexistentes mesmo, diante dos gastos incorridos, impede qualquer iniciativa que alguns mais afoitos, ou mais conscientes, queiram tomar. **É claro que as resistências não se expressam mais, hoje em dia, por proibições diretas, pois o clima político-institucional de democratização não permitiria. Aparecem mais sutilmente nas dificuldades burocráticas que são colocadas, na falta de apoio financeiro, político e institucional, para o encaminhamento das tarefas necessárias.** (LOBO, 2007, p. 77-78, grifo da autora).

Ser avaliado é estar à mercê da análise e julgamento alheio. À medida que sujeitos ou órgãos avaliados tem visibilidade social, que é o caso dos governos, dependendo do resultado da avaliação pode comprometer a permanência e o fortalecimento desses grupos no poder. Logo as estratégias burocráticas funcionam no Estado capitalista como instrumento da sociedade política para coibição de avanços, a fim de manter a hegemonia da classe dirigente.

Desse modo, os Estados capitalistas ocidentais empregam com maior frequência a repressão política do que a coerção física. Dito de outro modo, esse tipo de Estado faz uso de todos os recursos burocráticos e ideológicos para impedir que repercussões com informações contrárias ao que lhe favoreceria diante da população sejam disseminadas ou concluídas.

No âmbito da avaliação de políticas públicas e programas sociais a coibição política advinda por parte do Estado pode ocorrer por meio do impedimento ou da dificuldade de acesso aos dados necessários para análise; ou ainda pela falta de apoio financeiro para o desenvolvimento do estudo; assim como pela retaliação política, social e financeira aos pesquisadores e às instituições de pesquisa. Isso tudo compromete o melhoramento das políticas sociais, bem como o possível fortalecimento do controle social sobre as ações dos governos.

A avaliação de metodologias de implementação, também conhecida como avaliação de meios, tem como critérios a eficácia funcional, administrativa e contábil das políticas públicas ou programas sociais.

Ao passo que a avaliação de eficácia consiste na verificação pontual do cumprimento das metas, a avaliação de meios tem como escopo principal analisar a relação das estratégias e mecanismos adotados para implementação de um programa com a meta estabelecida, podendo ser de natureza administrativa/contábil ou funcional. Quando a avaliação de meio é de categoria administrativa, pauta-se na moral executória. Logo os instrumentos de análises são os da área técnica, isto é, de auditoria.

A natureza funcional das avaliações de meios diz respeito à avaliação e ao monitoramento de um programa, relacionando as metas estipuladas com as estratégias previamente definidas e a metodologia utilizada para implementação, analisando se estão sendo implementadas conforme estabelecido inicialmente. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), esse tipo de investigação pode ir além da mera constatação de resultados, pois é possível que seja realizado simulações para adequar os meios e os fins propostos no programa, considerando as condições organizacionais e sociais nas quais está inserido, auxiliando assim, na implementação com chances de maior assertividade.

A avaliação de relação custo/benefício também denominada por alguns teóricos como avaliação de eficiência consiste em analisar a correspondência existente entre os gastos despendidos para subsidiar a implementação de um programa e os resultados alcançado. Nessa perspectiva de avaliação o sucesso de uma política pública ou programa está ancorado no maior número de resultado por um quantitativo mínimo de recursos investidos, máxima do princípio de eficiência econômica.

Contudo, há de se ressaltar que o conceito de eficiência sofre alteração quando transplantado da iniciativa privada para a esfera pública. Dentro da lógica mercadológica a compreensão do termo eficiência equivale ao custo mínimo possível para o máximo de benefício possível (BOOMS, 1976; WILDAWSKI, 1968 *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Em âmbito social os custos de uma política vão muito além daqueles que podem ser quantificadas monetariamente. De igual modo seus desdobramentos abrangem não só resultados quantificáveis, mas a repercussão qualitativa.

De acordo com Arretche (2001), devido a três motivos a avaliação de eficiência é um dos tipos de análises mais necessárias, embora menos empreendida pelos analistas. O primeiro motivo reside nas questões econômicas.

É sabido que os recursos disponíveis para área de políticas públicas sociais estão cada vez mais escassos, ainda mais depois das reformas fiscais do Estado brasileiro iniciadas na década de 1990 e refeitas nos últimos anos (2017, 2018 e 2019). Por isso, fundamenta-se a necessidade de pesquisas voltadas para a racionalidade econômica empreendida nas últimas décadas, relacionando-a com novas fontes de arrecadação e o estreitamento de fontes tradicionais.

Além disso, as pesquisas em avaliação de custo/benefício tornam-se tão importantes, pois paralelo à escassez de recursos há um excessivo quantitativo populacional que necessita de medidas sociais, ou seja, da intervenção governamental por meio das políticas públicas. Desse modo, a ineficiência do Estado pode levar a sérias consequências na vida desses sujeitos.

Partindo do pressuposto que os recursos destinados às políticas públicas advêm da arrecadação de impostos, que por sua vez são pagos pelos cidadãos, sujeitos a quem as políticas públicas se destinam, é, por conseguinte, imprescindível que o contribuinte tenha informações sobre o que está sendo feito com os recursos públicos. Nisso reside o terceiro motivo que torna a avaliação de eficiência tão relevante: o caráter democrático que os resultados podem fomentar por meio do controle social na gestão dos gastos públicos. Portanto, concorda-se com Figueiredo e Figueiredo (1986) quando afirmam “[...] não basta que políticas públicas sejam instrumentalmente eficientes. Elas devem ser também politicamente eficientes.”(p. 114).

Finalizada as apresentações dos tipos de avaliações contida na linha de análise de processos, cabe discutir a avaliação de políticas de impacto e os tipos de mudanças que essas podem causar.

A avaliação de impacto, conhecida também como avaliação de efetividade, diz respeito ao “[...] exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados [...]”. (ARRECTHE, 2001, p. 32). Esse tipo de análise se diferencia da avaliação

de processos devido a profundidade, algo que a coloca em situação de complexidade maior. A avaliação de efetividade, naturalmente é realizada após a finalização de uma política ou programa, tendo em vista o dever de analisar a relação causa/efeito na vida da população-alvo, algo que é difícil ser verificado ao longo do processo de implementação.

Cabe salientar que em alguns casos mesmo com o encerramento da política, ainda assim, é necessário aguardar um período de maturação dos resultados para empreender a avaliação de efetividade, pois conforme afirma Secchi (2010, p. 52) “[...] em geral, os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após dez anos da implementação”.

O sucesso ou o fracasso de uma política de impacto é determinado quando se pode atribuir a ela a condição de causa necessária; isto é, quando determinados resultados não seriam alcançados sem aquela política (BARRETO; PINTO 2001). Logo, não basta simplesmente apontar resultados, mas é preciso examinar se foram gerados a partir daquela política e; se sem ela os desdobramentos obtidos seriam possíveis. Só assim é possível identificar se uma política gerou ou não impacto na vida da população-alvo.

As dimensões do impacto de uma política podem ser objetivo, subjetivo e/ou substantivo. O impacto de ordem objetiva resulta em mudanças quantitativas na vida da população-alvo que conseqüentemente pode causar impacto subjetivo, alterando o comportamento dos sujeitos, a forma de pensar, de agir, a cultura etc. O que por sua vez também pode culminar em impacto substantivo, isto é, impactando na melhoria da qualidade de vida das pessoas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO 1986).

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986) em virtude da especificidade da avaliação de impacto, o método de investigação ideal seria o analítico experimental; porém é praticamente impossível aplicá-lo em ciências humanas e sociais, devido a impossibilidade de controlar as variáveis que envolvem todo o processo da vida de uma política pública, pois, trata-se de elementos humanos e esses não são passíveis de pleno controle.

Portanto, o mais próximo que se pode chegar do método ideal para avaliação de impacto diz respeito ao método semi-experimental, uma vez que possibilita mensurar as mudanças da população-alvo, garantindo ao menos algumas informações sobre o público alvo em período anterior e posterior à política.

Independentemente da linha de avaliação (avaliação de processos ou avaliação de impacto) sempre há envolvimento de fatores motivadores para que a análise seja empreendida, podendo ser de cunho moral ou instrumental. As razões de caráter moral se subdividem em duas tendências. A primeira de feição administrativa (moralidade positiva ou administrativa) que tem como motivação o aspecto financeiro e burocrático da avaliação. Tende buscar informações

relacionadas à área contábil. Costumeiramente as avaliações ancoradas na moralidade positiva são realizadas pelos órgãos técnico-burocráticos do governo ou do núcleo responsável pela gestão da política pública analisada.

De outro lado, existem as razões de se avaliar pautadas no princípio da moralidade política ou social (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Nas avaliações de motivação política ou social, o objeto de análise não está restrito a produção quantitativa de resultados, tampouco o impacto causado, mas o princípio de justiça política e social que determinada política pode (ou poderia) causar na vida dos sujeitos. É uma espécie de fiscalização social do papel das políticas públicas. Naturalmente, as pesquisas de avaliação desempenhada por pesquisadores vinculados às instituições independentes estão enlaçadas com o princípio da moralidade política ou social, a qual acredita-se que seja a mais relevante para análises de políticas públicas com finalidade social.

A razão instrumental, como o próprio nome sugere, diz respeito ao caráter técnico da avaliação, ou seja, corresponde ao anseio de monitorar e avaliar uma política, gerando dados pontuais para o acompanhamento dos resultados ao longo do processo de implementação. Nesse aspecto da motivação, o escopo principal está na produção de resultados quanto ao volume e quantidade de produtos que uma política ou programa gerou, bem como o controle de seus impactos.

Em síntese, a área de estudos voltada à avaliação de políticas públicas é tão complexa, quanto relevante para o campo social. Repleto de conceitos, significados, métodos e metodologias, orientados por distintas concepções teóricas. Contudo, a base teórica utilizada para explicar esses aspectos sinaliza a existência de abordagens, linhas, tipos, dimensões e motivações que levam à avaliação de políticas públicas e programas sociais.

1.3.1 Modelos analíticos de políticas públicas

Ao longo do processo constitutivo da área de avaliação de políticas públicas, criou-se diversas metodologias analíticas, tendo em vista explicar os motivos que levam os governos a tomarem determinadas decisões. Cada modelo investigativo possui sua respectiva compreensão sobre o objeto, bem como se dá a materialização do mesmo. As ações governamentais são vistas por lentes epistemológicas distintas. Por isso, valendo-se desses modelos, o pesquisador definirá a concepção de política pública que o orientará, de igual modo o percurso metodológico a ser trilhado.

De acordo com Souza (2006), há certa multiplicidade de tipos explicativos de políticas. Por esse motivo, discutir-se-á os modelos que aparecem com mais frequência na literatura. Isto é: o incrementalismo, o *garbage can*, coalizão de defesa, arenas sociais, modelo do equilíbrio interrompido, modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e o ciclo da política pública.

O incrementalismo parte de uma visão cética das potencialidades contributivas das políticas públicas na vida da população. Nesta perspectiva, entende-se que os programas e projetos governamentais partem de decisões periféricas e incrementais, sem pretensão transformadora. Ou seja, as deliberações tomadas pelos dirigentes do Estado incidem minimamente na vida da população devido ao caráter pouco substancial às mudanças.

Diferentemente do incrementalismo, o *Garbage can*, compreende que “as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma ‘lata de lixo’”(SOUZA, 2006, p. 30). Os participantes do processo de elaboração expõem os problemas existentes e os tipos de soluções que há e os *policy makers* fazem suas respectivas escolhas a partir do leque de opções existentes no momento para aquela situação. É como se as soluções procurassem os problemas.

A concepção analítica intitulada como coalizão de defesa concebe as políticas públicas como subsistemas estáveis e articuláveis ao mundo externo. A diferença principal em relação a outros modelos reside na compreensão que cada subsistema é composto por determinado quantitativo de coalizão de defesa distinguíveis por suas crenças, valores e concepções que encaminham os rumos das discussões no processo de formulação das ações do Estado.

Na perspectiva da Arena Social para que os entraves existentes na sociedade se tornem elementos de discussão da agenda dos governos, e conseqüentemente uma política pública, é preciso se destacar em relação a outras demandas. Em virtude disso, os grupos sociais que possuem interesses exclusivos investem tempo e recursos financeiros para fomentar debates acerca de temáticas específicas, por meio dessa dinâmica as políticas são engendradas.

O modelo do equilíbrio interrompido tem sua base na área da biologia e da ciência da computação. Essa concepção compreende que as políticas públicas nunca se manterão estáveis, isto é, nunca serão duradouras; uma vez que o curso das políticas vive em constante ruptura. Segundo esse modelo analítico as políticas podem até passar por longos períodos de estabilidade, mas em algum momento haverá intermitências.

O Modelo influenciado pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal está pautado na questão da eficiência, palavra de ordem defendida com veemência nos governos após a década de 1980. Essa perspectiva enxerga o Estado como provedor mínimo das necessidades

sociais; por isso defende a redução dos investimentos públicos, assim como a lógica neoliberal “fazer mais com menos”.

O modelo de análise denominado ciclo de política, como o próprio nome diz, compreende as políticas públicas como um ciclo deliberativo em que todas as ações determinantes à existência de uma política ocorrem como em um ciclo, sendo essas ações definidas como etapas. Segundo Souza (2006) o ciclo de políticas possui diversas vertentes de análises, algumas tem o foco nos participantes do processo decisório e outras no processo de formulação da política.

Souza (2006) define as etapas do ciclo de políticas em seis estágios: definição da agenda, identificação de alternativa, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Ball, por sua vez, propôs o ciclo de política em cinco etapas: contexto de influência, de produção de texto, contexto da prática, contextos dos resultados/efeitos e contexto da estratégia política (MAINARDES; FERREIRA; TELLO 2011).

Para Ball, esses contextos que configuram no ciclo de uma política não devem ser compreendidos de forma isolada, temporal e tampouco sequencial, uma vez que esses estágios não ocorrem de forma linear. Cada um deles apresenta arenas de disputas e embates que devem ser levados em consideração pelo analista de políticas públicas, bem como a configuração política em nível macro.

Diferentemente de Ball, o teórico Dennis Palumbo (1994) compilou o ciclo de políticas em 5 estágios: 1) organização da agenda: momento em que apontamentos se tornam questões para discussão na agenda pública. 2) Formulação: o problema é de fato definido, assim como a abordagem para solucioná-lo. 3) Implementação: momento em que a política começa a tomar forma por meio de programas criados para implementá-la. Revisões podem ser feitas para reajustá-la. 4) avaliação: o impacto que a política causou e os processos pelos quais está sendo implementada entram em análise nesta etapa. 5) Término: nesta fase, analisa-se os desdobramentos gerais da política e se é o momento de encerrá-la.

Embora o ciclo de políticas apresentado por Palumbo seja explicitado de forma linear, o autor afirma que essa linearidade corresponde apenas a uma forma didática de apresentar o ciclo de política, mas na prática essa linearidade raramente acontece; isto é, uma política pode ser avaliada ainda na etapa de formulação, não precisando passar por todo o processo de implementação para ser avaliada.

Distintamente de outros teóricos, Palumbo não enxerga as políticas públicas como o resultado de ações exclusivas dos governos, mas como “[...] um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes” (PALUMBO, 1994, p. 35). A

partir dessa definição, compreende-se que especificar uma política pública e analisá-la é algo bem mais complexo do que poderia supor por meio de outras abordagens que a restringe simplesmente a legislações ou a programas governamentais.

Portanto, políticas públicas correspondem à multiplicidade de ações tanto dos governos, das agências governamentais e da própria sociedade civil, que embora difícil de ser descrita, pode ser percebida com facilidade, ou seja, a “[...] política é mais como o elefante, você o reconhece quando o vê, mas não pode defini-lo facilmente” (HAM; HILL 1993, p. 27).

Cabe salientar que a etapa da avaliação pode estar presente nos três primeiros momentos do ciclo de políticas (organização da agenda, formulação da agenda e implementação) contribuindo para o (re) pensar sobre determinada política pública.

Ademais, a etapa de avaliação de uma política se subdivide em três momentos: 1) análise de políticas (ocorre antes de tomar a decisão definitiva sobre uma política. Os conhecimentos essenciais para esses estudos versam sobre a economia, matemática e estatística); 2) análise de processo (focaliza o processo pelo qual as políticas são traduzidas em programas e como são administrados. As disciplinas que fundamentam esse estudo correspondem à ciência política e administração pública); 3) avaliação do programa (restringe-se a etapa pós-decisória que intenta determinar se um programa está alcançando suas metas, o que o programa está realizando e quem se beneficia com ele. Recorre a estudos nas áreas da psicologia e da sociologia). (PALUMBO, 1994).

As avaliações, tanto no processo de implementação, quanto nas etapas que sucedem o término do programa, correspondem a ações essenciais para o alcance dos fins pretendidos. Pode-se dizer que o contrário também é verdadeiro, a ausência de mecanismos de acompanhamentos periódicos, a inexistência ou a parca existência de práticas avaliativas contribuem negativamente para o êxito da política.

Nas últimas décadas a literatura internacional apresentou novas demandas para a área da avaliação. Denominada por Scriven (1991) como meta-avaliação, a análise do processo investigativo tornou-se objeto de acompanhamento e verificação. Nessa perspectiva, entende-se que não só o programa deve ser avaliado, mas a própria avaliação precisa ser analisada.

Para Scriven (1991) não basta apenas a verificação do programa para garantir o bom desempenho da política, mas é imprescindível a verificação do percurso avaliativo, afim de evitar equívocos nos diagnósticos sobre a implementação do objeto. Nesta direção, Elliot (2011) corrobora que é por meio da meta-avaliação que se tem a oportunidade de refletir sobre os procedimentos utilizados na avaliação; e isso oportuniza a incorporação de novos conhecimentos por parte dos meta-avaliadores, como também dos avaliadores.

O enfoque na avaliação da avaliação, embora seja uma vertente indispensável nos estudos sobre políticas públicas, ainda não consta nas discussões teórico-metodológicas da área. Os modelos analíticos expostos ao longo desta seção por mais que abordem diversas facetas da avaliação não apontam inclinação para essa temática. Entretanto, considera-se relevante a incorporação das investigações meta-avaliativas nas vertentes da área, sobretudo em modelos analíticos em que o objeto de estudo é examinado em diversas etapas como no ciclo de políticas.

O ciclo de políticas se atenta aos diversos momentos da vida de uma política. Analisa desde o processo de formulação da agenda dos governos até os efeitos causados pela implementação dos programas. A avaliação é uma etapa que ocorre concomitantemente com outros momentos. Dito de outro modo, essa fase se dá em virtude da existência dos estágios anteriores, por meio dela é possível diagnosticar os aspectos favorecedores e desestimuladores ao cumprimento dos objetivos da política. É por isso que se torna uma etapa tão relevante para o processo, demandando avaliação específica.

Diante do exposto neste capítulo, nota-se que as finalidades das avaliações de políticas públicas não são estáticas, uma vez que se alteram conforme a conjuntura econômica e política do país. Pode-se dizer que a história das pesquisas em avaliação conta com cinco fases marcantes para a construção dessa área de investigação. A primeira delas está atrelada aos interesses norte-americanos em aferir as ações dos gestores públicos. Na sequência, a perspectiva epistemológica que prevaleceu na Europa do século XX utilizou a avaliação como mecanismo de análise das ações do Estado na construção e implementação das políticas públicas.

A terceira fase se apresenta com o avanço do neoliberalismo, onde as avaliações se tornaram essenciais para a construção do Estado regulador e ausente de suas responsabilidades sociais. Tal instrumento passa ser visto como meio de justificar a interrupção permanente das ações governamentais, devido a contenção de gastos. Predomina a velha justificativa de que a máquina pública está falida, logo falta recursos e por isso o Estado precisa diminuir suas atividades. Nessa lógica as avaliações incorporam o caráter técnico e burocrático da sociedade capitalista.

Por fim, as avaliações começam a se desprender do viés tecnocrata e gradativamente adquire o escopo de controle social. Em oposição à lógica liberal e principalmente ditatorial que incidiram nos países da América do Sul nas décadas de 1960, 1970 e 1980, as investigações sobre os desdobramento das políticas se tornam elemento indispensável para a construção de uma sociedade participativa e fiscalizadora do Estado. Todavia, vale lembrar que essa não é a

única lógica prevalente nas análises de políticas e programas, dado que a finalidade burocrática não deixou de existir, apenas foi possível inserir outras perspectivas de avaliação.

À medida que se alarga o quantitativo de investigações das ações governamental, amplia-se os percalços para o desenvolvimento do processo analítico. Dentre eles ressaltam-se: a ausência de dados ou a produção de informações pouco confiáveis para a aferição das políticas; metas mal redigidas que as tornam difíceis de avaliar, quando não impossível de verificar; produção de análises tendenciosas; resistência por parte dos sujeitos envolvidos na elaboração e implementação da política; parca publicização de resultados; incompatibilidade entre a quantidade de temas na área de avaliação com o quantitativo de instituições disponíveis para pesquisá-los.

Devido aos entraves existentes, pondera-se a relevância do fortalecimento das avaliações institucionalizadas por órgãos e instituições externas e alheias à agência responsável pela efetivação do objeto avaliado. Entretanto, vale esclarecer que o alargamento quantitativo de investigações externas ao governo, não elimina a necessidade da instituição e manutenção das equipes de avaliação interna. O que se coloca é que se faz necessário para a efetivação das políticas sociais a realização de análises em que o pesquisador não tenha vínculo direto com o objeto de instigação.

Ademais, percebe-se que além da ampliação dos modos e dos meios de avaliação direta das políticas públicas, mostra-se relevante o aprofundamento analítico por meio do cuidado com o próprio processo investigativo. Ficou evidente ao longo deste capítulo que as demandas em relação à etapa de avaliação das políticas enfrentam dificuldades no percurso investigativo. Lobo (2007) e Arretche (2003) salientam que as análises tendenciosas e as falhas ao longo do processo analítico são elementos que afetam o curso dos programas, dado a escassez de informações confiáveis para embasar o planejamento das ações públicas.

Por isso que nos últimos anos pesquisadores como Scriven (2007), Stufflebeam (2001) e Davok (2006) tem sinalizado para a necessidade de ampliação do escopo avaliativo por meio da análise do percurso das avaliações. Entretanto, os estudos sobre a avaliação da avaliação ainda são poucos comentados e discutidos no Brasil no que tange às pesquisas em políticas educacionais. Por isso, aprofunda-se no capítulo seguinte sobre a temática da meta-avaliação, metodologia que visa contribuir com o melhoramento das práticas avaliativas.

CAPÍTULO II

PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E CONCEITUAIS EM META-AVALIAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O conceito de meta-avaliação está atrelado à produção do conhecimento norte-americano, em que Scriven (1969) apresenta pioneiramente como a avaliação da avaliação, constituindo-se no decorrer dos anos como ramificação da área analítica. Dentre as finalidades dos estudos desse eixo destaca-se a potencialidade de delinear informações que possibilitem “recapitular, aperfeiçoar ou exemplificar o processo de avaliação” (DAVOK, 2006, p. 86).

Entretanto, no Brasil os estudos meta-avaliativos na esfera das políticas educacionais ainda são escassos, devido a carência de referenciais metodológicos a cerca da temática. Em virtude disso, debruça-se neste capítulo em verificar os pressupostos teórico-metodológicos e conceituais que abarcam os estudos em meta-avaliação no contexto nacional e internacional. Para tanto, apresenta-se o conceito de meta-avaliação, segundo a literatura internacional, bem como a distinção entre meta-avaliação formativa e somativa.

Em virtude da parca produção brasileira sobre as perspectivas teórico-analíticas em meta-avaliação, bem como a dificuldade de acesso aos materiais estrangeiros, optou-se em abordar três metodologias de verificação do percurso avaliativo de um objeto, mesmo que a concepção norteadora desta pesquisa esteja ancorada nas produções do *Joint Committee*. São elas: a Lista Chave de Avaliação, elaborada e reformulada por Scriven (2007); Os Critérios Fundamentais de Davidson (2005); e os Padrões de Avaliação do *Joint Committee*. A escolha pela apresentação dessa perspectiva se deu devido a frequência com que são utilizadas nos estudos em meta-avaliação, indicando a predileção dos pesquisadores da área.

2. 1 Conceito e finalidade da meta-avaliação

Com o avanço do interesse nas práticas avaliativas, ocasionados pela necessidade de informações substanciais sobre o desempenho das políticas públicas e dos programas sociais, emerge a atenção sobre o processo avaliativo. A confiabilidade dos resultados e o empenho pela melhoria do curso das avaliações passam a ser colocados em análise, constituindo-se assim em mais um segmento de estudo na área de avaliação de políticas públicas.

Em 1969, Michael Scriven, professor universitário norte-americano e uma das principais referências mundial sobre Teoria e Prática da Avaliação, introduziu o termo meta-avaliação no cenário das avaliações educacionais. Naquele momento, Scriven considerou o termo como toda e qualquer avaliação de uma avaliação, sistema ou dispositivo avaliativo (SCRIVEN, 1969).

Stufflebeam (2001), ao discorrer sobre o assunto, aprimorou o conceito inicial apresentado por Scriven (1991), definindo meta-avaliação como um processo de verificação do objeto avaliado a partir de determinados critérios. Nas palavras do autor:

[...] o processo de delinear, obter e aplicar informações descritivas e julgadoras sobre a utilidade, viabilidade, propriedade e precisão de uma avaliação e sua natureza sistemática, competência, integridade / honestidade, respeito e responsabilidade social para orientar a avaliação e relatar publicamente seus pontos fortes e fracos (STUFFLEBEAM, 2001, p. 183)¹⁵.

Na mesma direção, Davok (2006) ao apresentar a finalidade da meta-avaliação acrescenta: “o propósito de meta-avaliações é aperfeiçoar, recapitular ou exemplificar um processo de avaliação” (DAVOK, 2006, p. 86). Dito de outro modo, as considerações de Stufflebeam (2001) e Davok (2006) permitem compreender a meta-avaliação como uma etapa constituinte do processo analítico de políticas e programas, que por meio de critérios essenciais, visa assegurar o alcance dos objetivos estabelecido pela avaliação.

De acordo com Elliot (2011), as análises meta-avaliativas podem ser classificadas como meta-avaliação formativa ou meta-avaliação somativa. Ela é formativa quando acontece durante o desenvolvimento da avaliação. O escopo principal reside em verificar a condução do processo avaliativo, analisar os resultados apresentados pela avaliação, e assegurar o cumprimento dos objetivos do objeto avaliado por meio da melhoria do processo.

A meta-avaliação formativa consiste em mecanismo de apoio e segurança aos avaliadores de políticas, uma vez que proporciona indicativos do curso da avaliação. Esse tipo de análise pode ser realizado tanto pela própria equipe que desenvolve a avaliação primária, como por analistas individuais ou grupos de avaliadores externos. Entretanto, as diretrizes do *Joint Committe* recomendam que a avaliação de outra avaliação seja desempenhada por agentes externos, a fim de minimizar o risco de interferências advindas de disputas ideológicas e políticas (JCSEE, 1994).

¹⁵ *Metaevaluation is the process of delineating, obtaining, and applying descriptive information and judgmental information about an evaluation's utility, feasibility, propriety, and accuracy and its systematic nature, competence, integrity/honesty, respectfulness, and social responsibility to guide the evaluation and publicly report its strengths and weaknesses* (STUFFLEBEAM, 2008, p. 183).

Contudo, há de se destacar que nenhuma avaliação é neutra, pois carrega em si as concepções e valores dos sujeitos envolvidos no processo analítico. A esse respeito Furtado e Laperrière (2012), colocam que “a própria história pessoal do avaliador, suas preferências, treinamento profissional e experiência afetam a maneira de conduzir o estudo” (FURTADO; LAPERRIÈRE, 2012, p. 698). Além disso, o contexto no qual o processo avaliativo se desenvolve também podem influenciar na avaliação, uma vez que “as situações específicas modelam as opções e os modelos utilizados; além do que, a ‘verdadeira vida’, em campo, é muito distinta tanto do programa planejado quanto da avaliação concebida” (FURTADO; LAPERRIÈRE 2012, p. 696).

Desse modo, a transferência da análise meta-avaliativa para avaliadores externos ou independentes não assegura plenamente a isenção de interferências políticas, visto que as concepções dos sujeitos envolvidos no processo e os elementos que constituem o contexto em que as avaliações são realizadas estão repletos de acepções subjetivas que não podem ser anuladas. No entanto, mesmo com as limitações que a meta-avaliação pode encontrar em contextos externos, considera-se mais acertado que essa etapa de análise seja empreendida por avaliadores independentes, tendo em vista o possível distanciamento do objeto avaliado.

A meta-avaliação formativa, segundo apresenta Davok (2006), normalmente se ocupa da análise de quatro dimensões: os objetivos da avaliação; o *design* escolhido; o processo de implementação do *design*; e os resultados obtidos a partir da implementação delineada previamente. Tais enfoques podem ser analisados conjunto ou individualmente. A ordem de verificação depende da necessidade informativa das partes interessadas.

A investigação dos objetivos de uma avaliação consiste em analisá-los em múltiplos aspectos. Perpassando pelo reconhecimento dos sujeitos que serão contemplados com as informações geradas por meio da avaliação; identificação dos motivos que a torna necessária; análise dos questionamentos que pretende responder; e por fim, a verificação das ações tomadas com vistas alcançar os objetivos. A meta-avaliação de *design* se ocupa da análise da estrutura escolhida para empreender a avaliação. Nesse processo, verifica-se se o *design* adotado satisfaz aos pressupostos dos objetivos elencados. Para tanto, por meio de amostragem, desenvolve-se a análise da metodologia e dos instrumentos adotados para coleta de dados.

Diferentemente da meta-avaliação de *design* que tem como finalidade avaliar a estrutura avaliativa escolhida pelos avaliadores, a meta-avaliação dos processos consiste na análise da implementação do *design* escolhido, juntamente com os objetivos elencados. É nessa etapa que os meta-avaliadores buscam identificar possíveis impasses ao longo do processo de avaliação que podem comprometer os resultados. Teóricos com Davidson (2005), Stufflebeam (2001) e

o *Joint Committe* (1994), sugerem para esse tipo de análise a aferição do objeto avaliado a partir de listas de referências.

As listas de referências, a qual esses teóricos recorrem, consiste em instrumento operacional elaborado para avaliar uma avaliação. A formulação desse material ocorre a partir de critérios de referência para o objeto em análise. Verifica detalhadamente o processo avaliativo considerando aspectos como a identificação das partes interessadas no resultado da avaliação; a credibilidade do avaliador perante às partes interessadas; clareza e consistência do material apresentado; ética na condução da avaliação; publicização dos relatórios de avaliação no tempo previsto; entre outros.

Cabe salientar que o significado de critérios, dentro da área de avaliação de políticas públicas, corresponde aos “mecanismos lógicos que servem como base para escolhas e julgamentos. [...] fundamentam em entendimentos colaborativos da realidade e abastecem parâmetros para julgar se uma política pública funciona bem ou mal” (SECCHI, 2010, p. 50). Desse modo, é por meio dos critérios elencados que o avaliador pode definir se uma política alcançou ou não aquilo que se propôs realizar.

Por fim, a meta-avaliação de processos voltada à análise dos resultados, de acordo com Davok (2006), consiste em verificar a qualidade e o impacto das informações geradas. Visa também, analisar a questão financeira; isto é, relacionar a quantidade de recursos empregados na avaliação com os resultados apresentados.

Diante do exposto, a meta-avaliação formativa corresponde à análise do processo avaliativo de um objeto em diversas dimensões, tendo em vista a verificação da existência de incoerências teóricas, metodológicas e éticas que podem interferir no curso da avaliação, e consequentemente nos resultados e na confiabilidade desses.

É por meio da análise criteriosa da meta-avaliação formativa que a avaliação primária pode ser aprimorada. As avaliações simultâneas têm o potencial formativo, construtivo, de lapidação, aperfeiçoamento e sofisticação do processo avaliativo que transcendem a finalidade inicial de compreensão do programa ou serviço avaliado para também melhorar os parâmetros utilizados e a racionalidade na construção da ponderação do mesmo (FURTADO; LAPERRIÈRE 2012).

Todavia, o potencial contributivo da meta-avaliação formativa no aprimoramento da avaliação não garante plena adesão por parte dos avaliadores. O receio em ser avaliado pode desencadear certo desconforto a esses sujeitos. A esse respeito, Furtado e Laperrière (2012) apontam que os primeiros passos da meta-avaliação é a indagação se será bem recebida entre

os pares, assim como a elaboração de estratégias que ampliem a imersão dos meta-avaliadores nesse processo.

Sobre essa questão, Bordini (2017) pondera que:

[...] é determinante que a avaliação não se limite a controlar, oprimir, tampouco a enfraquecer a autonomia e a liberdade intelectual, mas que seja um instrumento que ilumine a consciência dos problemas, potencialize os indicadores e possibilite ações formativas (BORDINI, 2017, p. 27).

Destarte, a meta-avaliação não deve ser utilizada como instrumento coercitivo ou punitivo, mas como possibilidade de aprimoramento do processo avaliativo. Para tanto, torna-se imprescindível que o meta-avaliador possua conhecimento técnico e político acerca do objeto analisado e que compreenda a finalidade principal da avaliação.

De maneira distinta da meta-avaliação formativa, a meta-avaliação somativa consiste na avaliação da avaliação de programa após a finalização desse, visando 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; CHAISE; ELLIOT 2016).

Davok (2006) denomina esse modelo de avaliação como meta-avaliação retroativa, pois o foco principal está em aferir se o processo avaliador forneceu as informações esperadas. Para a autora, é nessa etapa que o meta-avaliador afere as intenções do avaliador que conduziu a avaliação primária; analisa a contribuição definitiva do *design* escolhido; verifica se todos os objetivos previamente delimitados foram atendidos; analisa se os resultados das avaliações primárias foram de fato adequados aos dados angariados; averiguar o impacto causado pela avaliação; analisa a relação custo-benefício.

A abordagem somativa possui diversos modelos metodológicos de aplicação. Contudo, os referenciais com maior circulação na área correspondem a *Key Evaluation Checklist – KEC* (Lista Chave de Verificação de Avaliação), elaborado por Scriven (2007); a teoria dos Critérios Fundamentais de Davidson (2005); os Padrões de Avaliação, construído pelo *Joint Committee*; e o *Program Evaluation Metaevaluation Checklist* (Lista de Verificação de Meta-Avaliação das Avaliações de Programas) elaborada por Stufflebeam (2001), inspirado nas considerações do *Joint Committee*.

Elliot (2011) e Souza (2018) destacam que as fontes utilizadas para o levantamento de informações nos estudos somativos em meta-avaliação residem em todos os documentos

elaborados ao longo da avaliação. Nesse conjunto, encontra-se os documentos oficiais, registros, depoimentos, relatórios e informações presentes em banco de dados.

Além das finalidades da abordagem somativa supracitadas, Elliot (2011); Davok (2006) e Stufflebeam (2001), ponderam que essa espécie de trabalho também analisa o mérito e o valor das avaliações. Com respaldo em Bauer (2019), entende-se por mérito, o valor intrínseco das avaliações, a qualidade do objeto avaliado em relação a sua estrutura e formulação. Ao passo que valor equivale à qualidade extrínseca do programa, relaciona-se ao atendimento das necessidades dos interessados e beneficiados pela política pública.

Na mesma direção, porém dito de outro modo, Scriven (2009); Stufflebeam (2001) e Davok (2006), sinalizam que uma avaliação pode ser considerada satisfatória quando apresenta mérito e valor. Esses pressupostos teóricos compreendem “valor” como o atendimento às necessidades de informação dos *stakeholders* sobre o objeto avaliado. Ao passo que “mérito” é a capacidade de atender aos critérios que qualificam o sucesso de uma avaliação. Desse modo, o mérito de uma avaliação está em realizar aquilo que o programa ou a política se propôs fazer.

Entretanto, embora os estudos de mérito e valor sejam mais aparentes na literatura sobre a abordagem somativa, esses também são empreendidos ao longo da meta-avaliação de processo, porquanto na prática ambas se imbricam, dificultando distingui-las. A esse respeito, Bordini (2017) sinaliza que as informações coletadas poderão servir tanto para uma, como para outra, pois estão estritamente entrelaçadas.

Diante do exposto ao longo deste item, a meta-avaliação é uma discussão relativamente recente, decorrente da necessidade de mecanismos que assegurem o êxito do processo avaliativo, bem como a análise dos desdobramentos que o resultado da avaliação causou. Tais finalidades dão origem a duas vertentes de análise: a meta-avaliação formativa e a meta-avaliação somativa. Ambas, apesar de suas especificidades, debruçam-se em avaliar uma avaliação.

Conforme apresentado, os referenciais teórico-metodológicos principais advêm da literatura internacional, sugerindo modelos analíticos para a meta-avaliação de políticas e programas educacionais. À vista disso, delinea-se no próximo item as principais metodologias em meta-avaliação.

2.2 Modelos de meta-avaliação

Nos últimos anos o interesse pelo desempenho das avaliações de políticas e programas vem crescendo no Brasil. No entanto, ainda é incipiente as discussões metodológicas acerca

dos estudos meta-avaliativos (DAVOK, 2006). A base teórico-metodológica ainda reside na literatura norte-americana, que embora seja o suporte para a maioria das investigações, apresenta pouca circulação no contexto acadêmico nacional. As causas se explicam pela dificuldade de acesso ao material de origem e/ou pela ínfima quantidade de materiais traduzidos para a Língua Portuguesa. Diversos artigos a respeito da meta-avaliação estão inseridos em plataformas privadas, em que o custo monetário para acesso é relativamente caro, tendo em vista a diferença valorativa da moeda brasileira à moeda norte-americana.

Entre os principais especialistas nacional e internacional sobre a temática – Davidson (2005); Davok (2006); Stufflebeam (2001); Scriven (2007); Yarbrough *et al.* (2011) – destacam três concepções teórico-analíticas: a *Key Evaluation Checklist – KEC* (Lista Chave de Verificação da Avaliação), elaborado por Scriven (2007); a teoria dos Critérios Fundamentais de Davidson (2005); os Padrões de Avaliação, construído pelo *Joint Committe*. Dentre elas está a concepção metodológica em meta-avaliação adotada neste trabalho, as diretrizes do *Joint Committe*, que de certo modo encontra fundamento nas demais perspectivas. Por isso, no presente tópico, almeja apresentá-las, iniciando pelo KEC de Scriven (2007).

2.2.1 Lista Chave de Verificação da Avaliação

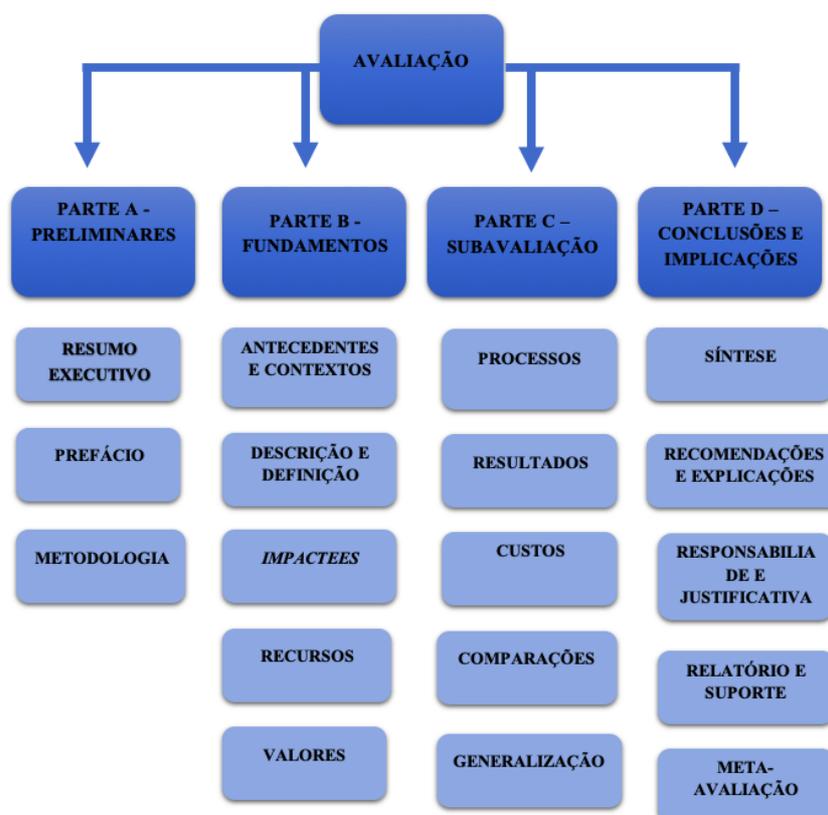
A KEC, também conhecida entre os teóricos brasileiros como a Lista Chave de Verificação de Avaliação, consiste em um material elaborado por Scriven (2007) para orientar avaliadores na construção de concepções e avaliação de programas, planos e políticas; bem como na meta-avaliação; na sistematização e elaboração dos pontos de informação dos resultados ao público interessado. Além disso, o autor sinaliza a possibilidade de utilização do referencial na análise de unidades organizativas, serviços e práticas.

Para Scriven (2007) a avaliação de programa¹⁶ perpassa por quatro componentes que estão interligados, os quais denominou como: Parte A – Preliminares, Parte B – Fundamentação, Parte C – Subavaliação, Parte D – Conclusões e Implicações. De igual modo, a meta-avaliação transita por esses elementos, porém com enfoque na avaliação primária.

As quatro dimensões dão origem a subcomponentes específicos para identificação e construção da avaliação. A Figura 01 ilustra as etapas e itens equivalentes:

¹⁶ Scriven (2007) congrega os termos políticas, planos e projetos na palavra programas: “*Merely for simplification, the term, “programs,” is used rather than ‘programs, plans, or policies, or evaluations of them [...]’*” (SCRIVEN, 2007, p. 01).

Figura 01 – Etapas da avaliação segundo Scriven (2007)



Fonte: elaboração própria a partir de Scriven (2007) - (RODRIGUES, 2021).

Conforme pode ser observado na Figura 01, a etapa Preliminar da KEC compreende a listagem de informações gerais sobre o objeto avaliado. Para isso, desdobra-se em três itens, intitulados como Resumo Executivo (síntese dos resultados obtidos), Prefácio (definição do público que a avaliação se destina; a posição do avaliador, se interno, externo ou híbrido; identificação das partes interessadas na avaliação; verificação da natureza da avaliação, se somativa, formativa ou atributiva¹⁷) e Metodologia (maneira pela qual a avaliação será conduzida).

A Lista de Verificação apresenta diversas possibilidades de instrumentos para o levantamento de dados, tais como:

Observations, participant observations, logging, journaling, audio/photo/video recording, tests, simulating, role-playing, surveys, interviews, focus groups, text analysis, library/online searches/search engines, etc.; data-analytic procedures (statistics, cost analysis, modeling, expert consulting, etc.); plus reporting techniques (text, stories, plays, graphics, freestyle drawings, stills, movies, etc.); and their justification (may need to allocate time for a literature review on some of these methods) (SCRIVEN, 2007, p. 03).

¹⁷ A avaliação atributiva visa simplesmente registrar os acontecimentos, não tem finalidade analítica.

Contudo, há de se considerar que devido ao amplo direcionamento do material, várias possibilidades não podem ser empregadas na meta-avaliação em políticas educacionais, porquanto não contemplam as especificidades da área. Assim, pondera-se a necessidade de estabelecer a metodologia segundo o objeto analisado.

Na sequência, a Lista de Verificação contém a Parte B – Fundamentos. Nesta fase, delinea-se o histórico e o contexto em que o objeto avaliado se insere (Antecedentes e Contexto); apresenta-se as finalidades da avaliação (Descrição e Definição); identifica-se os sujeitos ou comunidades que de algum modo podem ser atingidos pela análise (*Impactees*); averigua-se os recursos necessários para a efetivação da investigação (Recursos) e os princípios que movem a avaliação primária (Valores).

A etapa C – Subavaliações, corresponde ao desenvolvimento da avaliação. Scriven (2007) sugere cinco pontos principais, sendo eles a análise do processo avaliativo, dos resultados obtidos até o momento da meta-avaliação, dos custos, das comparações e das generalizações. Esse meio se estabelece a partir da apuração dos dados e dos processos de combinação de resultados com os valores de referências, tendo em vista verificar se os efeitos da avaliação primária foram contributivos ou não no contexto que está inserida.

O subitem Processos requer do avaliador a análise da implementação do objeto avaliado. Os elementos em evidência são o *design*, o planejamento, a execução do programa e a compreensão que se tem a respeito. Segundo Scriven (2007) está é a avaliação do mérito, valor e significância¹⁸ de tudo o que acontece ou se aplica **antes que os verdadeiros resultados surjam**, especialmente a visão, design, planejamento e operação do programa, a partir da justificativa de seus objetivos (SCRIVE, 2007, p. 10, grifo da autora)¹⁹.

A noção de “resultados verdadeiros” a qual o autor se refere equivale aos resultados diagnosticados ao final do programa, é a soma de todos os desdobramentos que o fomentou. A análise desse conjunto de informações ocorre na avaliação/meta-avaliação somativa, delineando panorama geral do objeto avaliado. Ao passo que tudo que acontece ou se aplica antes dessa etapa corrobora para a meta-avaliação formativa.

Na perspectiva de Scriven (2007), a avaliação do item Processo, distintamente de outras etapas, possui a incumbência de determinar o mérito, o valor e a significância do objeto. Dito de outro modo, um programa para ser considerado profícuo na questão de mérito precisa ter

¹⁸ *Merit, Worth e Significance* (Mérito, Valor e Significância – em algumas traduções “Importância”).

¹⁹ Esta é a avaliação do “m / w / s of everything that happens or applies before true outcomes emerge, especially the vision, design, planning, and operation of the program, from the justification of its goals [...]” (SCRIVE, 2007, p. 10).

profundidade, desdobramento e amplitude. No sentido valorativo, sucinta atender de fato as necessidades das partes interessadas. Por fim, obter significância.

A busca pela significância perpassa pela atribuição de mérito e valor, dado que a determinação da significância do objeto pode ser entendida como “a importância do programa/projeto/objeto avaliado, ou seja, a conclusão geral sobre o mérito e valor quando todas as considerações pertinentes foram sintetizadas” (BAUER, 2019, p.18). Por conseguinte, esse princípio avaliativo pode ser entendido como a síntese dos elementos anteriores.

Embora o reconhecimento da significância de um programa demande a análise de mérito e valor, essas dimensões nem sempre são analisadas concomitantemente. Além disso, é possível que um objeto possua amplitude, desdobramentos e profundidade (mérito), mas não possua valor ou significância em determinado ambiente, devido a falta de informações do mesmo. Entretanto, isso não o inviabiliza. Ao passo que o contrário não é verdadeiro. Segundo Bauer (2019), todo programa que não realiza aquilo que se propôs fazer não pode atender a demanda das partes interessadas, logo não tem mérito, valor e/ou significância.

O item análise de processos, contido na Parte C – Subavaliações da Lista Chave de Verificação de Avaliação, pondera ainda que os avaliadores precisam estar atentos as modificações existentes ao longo da implementação do programa, em razão de fatores que podem interferir na visão, no *design*, no planejamento e na operacionalização do mesmo frente aos objetivos propostos.

Na sequência, a etapa das Subavaliações compreende o item Resultados que constitui na avaliação dos efeitos do objeto avaliado na vida do público-alvo da avaliação. Para a análise, inclui-se os efeitos diretos ou indiretos, pretendidos ou não intencionais, imediatos ou de curto, médio e longo prazo. Esta etapa, assim como as demais, possui uma gama de possibilidades de procedimentos metodológicos. Contudo, a KEC adverte para a não utilização de estratégias que exijam a delimitação de hipóteses, pois “[...] muitas vezes os efeitos mais importantes são inesperados [...] e porque determinar o *m/w/s* do efeito [...] muitas vezes é a parte difícil, não determinar se há algum ou mesmo o que eles são (SCRIVEN, 2007, p. 11-12)²⁰.

Entende-se que a definição de aspectos valorativas como mérito, valor e significância, consiste em um desafio ao avaliador, visto que são elementos subjetivos, difíceis de determinar por conta da multiplicidade de conceitos e das características do objeto avaliado. No caso dos

²⁰ [...] often the most important effects are unanticipated ones [...] and because determining the *m/w/s* of the effect [...] is often the hard part, not determining whether there are any or even what they are” (SCRIVEN, 2007, p. 11-12).

estudos em ciências humanas a dificuldade se amplia, pois, o avaliador precisa lidar diretamente com as subjetividades externas e internas.

No item seguinte, a KEC sugere o levantamento dos Custos. Avalia-se os custos monetários e não monetários da avaliação, desde o processo inicial. Como custo pecuniário, a KEC compreende todas as manobras que requisitaram mobilização financeira para a existência da avaliação. À medida que custos não monetários se relaciona com a noção de tempo, experiência, capital político, impactos ambientais e o nível de estresse causado.

As duas últimas etapas da dimensão C, Comparação e Generalização, embora tenham suas respectivas definições, ambas estão estritamente relacionadas. Por Comparação, Scriven (2007) definiu a etapa em que o avaliador empreende a sondagem de avaliações anteriores que são similares a que está desempenhando, tendo em vista localizar possibilidades de *design* mais acertados.

Alinhado ao item anterior, Scriven (2007) constrói a noção de generalização, também conhecida como exportabilidade. Nesta dimensão, o avaliador simula o programa avaliado em outros contextos, tendo por base programas semelhantes, e tenta prever os possíveis impasses que o programa atual pode encontrar futuramente, a fim de evitá-los.

A esse respeito, o autor pondera: “observe que o que você está generalizando - ou seja, prevendo - sobre esses programas é o futuro do programa no contexto²¹” (SCRIVEN, 2007, p. 14). Portanto, a generalização corresponde à ação de previsibilidade dos impasses que o programa pode enfrentar, a partir da análise de esquemas similares. O mesmo ocorre nas análises meta-avaliativas.

A última dimensão da KEC está relacionada às Conclusões e Implicações do objeto. Apresenta sugestões para os encaminhamentos finais de uma avaliação, por meio dos elementos: Síntese; Recomendações e Explicações; Responsabilidades e Justificativa; Relatório e Suporte; e Meta-Avaliação. Elementos que podem ser utilizados em avaliações *in itinere*²² e *ex-post*²³.

A Síntese é a etapa em que o avaliador combina as informações da Parte B – Fundamentos – e da Parte C – Subavaliações – incluindo o apanhado de resultados empíricos e valores em uma avaliação geral. O âmago desse movimento expositivo integra a apresentação

²¹ Note that what you're generalizing—i.e., predicting—about these programs is the future of “the program in context.

²² Acompanhamento que ocorre ao longo do processo de execução programa (SECCHI, 2010).

²³ Avaliação desencadeada após a finalização do programa (COSTA; CASTANHAR 2003).

dos desdobramentos do programa e o apontamento de prováveis ocorrências. Depreende-se que esta é uma forma de sistematizar as informações obtidas de modo compreensível.

Scriven (2007) orienta que a partir do desfecho da análise o avaliador deve elaborar recomendações para o aprimoramento do programa, bem como a explicação das causas desfavorecedoras. Nisto consiste o segundo tópico da Parte D – Recomendações e explicações. Essa etapa se subdivide em microrrecomendações e macrorrecomendações. No nível micro, atenta-se à gestão do programa com enfoque nos motivos de escolha de cada integrante da equipe avaliadora e dos instrumentos utilizados. No aspecto geral, refere-se à classificação e à disposição de todo o programa.

Sequencialmente a KEC apresenta a unidade Responsabilização dos Resultados. É o momento em que o avaliador elenca os possíveis acontecimentos e sujeitos que de algum modo não colaboraram para o pleno desenvolvimento do objeto avaliado. Scriven (2007) considera que o principal impasse desse item consiste na dificuldade de encontrar avaliadores que tenham condições para desenvolvê-la, pois “poucos avaliadores têm as qualificações para fazer esse tipo de análise” (SCRIVEN, 2007, p. 19)²⁴.

Entretanto, embora a qualificação do avaliador seja um fator relevante, considera-se que os entraves desse tópico estão para além do apontamento apresentado pelo autor. Começando pela própria existência desse item. Obviamente que o contexto no qual a KEC foi produzida é distinto da realidade brasileira, porém a concepção de responsabilização tem se mostrado presente nas políticas educacionais nacionais. (PASQUARELLI; CHIRINÉA 2017).

A noção de responsabilização nas políticas educacionais brasileiras está relacionada ao termo norte-americano *accountability*, que por sua vez “[...] se consubstancia em prestação de contas, avaliação e responsabilização”. Representando “uma forma hierárquico-burocrática de prestação de contas que enfatiza consequências negativas e estigmatizantes, consubstanciando formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos” (AFONSO, 2012, p.472).

Nessa direção, Pasquarelli e Chirinéa (2017) pondera que a noção de *accountability* está relacionada à concepção de Estado Neoliberal, que opera na finalidade de reduzir as incumbências do Estado por meio da transferência de responsabilidade aos agentes executores das políticas. Dito de outro modo, é um mecanismo voltado à desobrigação do Estado brasileiro frente às demandas sociais.

²⁴“Not many evaluators have the qualifications to do this kind of analysis” (SCRIVEN, 2007, p. 19).

Portanto, considera-se que o item Responsabilização dos Resultados, proposto por Scriven (2007), não coaduna com a avaliações de programas que compreenda a educação como direito social. Talvez, a possibilidade apresentada pelo teórico possa ser ressignificada em outros contextos, tendo por base a filosofia política que envolve o trabalho avaliativo.

O item subsequente da KEC é denominado como Relatório e Suporte. Apresenta orientações sobre a organização do documento futuramente apresentado ao público com os resultados da avaliação. Scriven (2007), informa que a demonstração desses dados pode ser realizada de diversas maneiras, tais como por meio apresentação oral, escrita, gráfica, textual, entre outras. No entanto, a principal orientação corresponde à atenção com o vocabulário empregado. O avaliador deve ponderar a linguagem utilizada, segundo as características dos receptores.

A última etapa do processo avaliativo, sugerida por Scriven (2007), resulta na análise minuciosa do desenvolvimento da própria avaliação (meta-avaliação). Para empreendê-la é essencial a compreensão de todo o caminho metodológico percorrido na avaliação primária. O objetivo principal reside em identificar os aspectos potencializadores e limitadores da avaliação, tendo em vista alertar os avaliadores sobre a existência de entraves no processo avaliativo que comprometam os resultados.

A KEC apresenta as seguintes possibilidades para a realização de um estudo meta-avaliativo:

- a) aplicar os padrões de auditoria KEC, Padrões de Avaliação do Programa (Comitê Conjunto, 1994), ES ou GAO (2007) para a avaliação em si (o ponto de verificação de Custo no KEC então aborda o custo da avaliação, não o programa e assim por diante para todos os pontos de verificação); e / ou (b) usar uma lista de verificação de meta-avaliação especial [...]; e / ou (c) replicar a avaliação, fazendo-a da mesma forma, e comparar os resultados; e / ou (d) fazer a avaliação usando uma metodologia diferente e comparar os resultados (SCRIVEN, 2007, p. 20)²⁵.

As perspectivas apresentadas reconhecem outras organizações metodológicas como alternativas à realização de análises meta-avaliativas. Dentre elas estão os Padrões do *Joint Committe*; as orientações à auditoria fiscal apresentada pelo Departamento de Prestações de

²⁵ (a) *apply the KEC, Program Evaluation Standards (Joint Committee, 1994), ES or GAO (2007) auditing standards to the evaluation itself (the Cost checkpoint in the KEC then addresses the cost of the evaluation, not the program, and so on for all checkpoints); and/or (b) use a special metaevaluation checklist [...]; and/or (c) replicate the evaluation, doing it in the same way, and compare the results; and/or (d) do the evaluation using a different methodology and compare the results*(SCRIVEN, 2007, p. 20).

Contas do Governo norte-americano, conhecido como *Government Accountability Office* – GAO; e modelos de aferição meta-avaliativas disponíveis em outras referências.

Quanto as possibilidades de percurso meta-avaliativo, segundo a KEC de Scriven (2007), incide na utilização das dimensões elencadas no material (Parte A – Preliminares, Parte B – Fundamentação, Parte C – Subavaliação, Parte D – Conclusões e Implicações), porém com o foco na análise da avaliação primária, não no programa em si. Nessa perspectiva, o meta-avaliador tem duas opções: refazer os passos da avaliação primária utilizando os mesmos instrumentos de coleta de dados; ou recriá-la a partir de outros mecanismos.

Contudo, a escolha de uma metodologia não exclui as demais possibilidades, pois “é altamente desejável empregar mais de uma dessas abordagens, e todas são susceptíveis a exigir suplementação com alguma atenção ao conflito de interesses / direitos dos sujeitos”(SCRIVEN, 2007, p. 20-21)²⁶. Isto é, cada metodologia possui especificidades e por mais que compreenda a realidade do objeto avaliado nem sempre será suficiente, demandando a combinação e/ou complementação metodológica.

Diante do exposto, a Lista de Chave de Verificação como um material elaborado para nortear avaliadores no processo analítico de programas, bem como na avaliação da avaliação. Entende-se que essa ferramenta apresenta elementos contributivos, assim como pontos limitadores para implementação no contexto brasileiro.

A KEC é um material que apresenta etapas bem delimitadas, ainda que sem muito aprofundamento; fomenta possibilidades de *design* de avaliações a partir dos pontos elencados; traz conceitos e interpretações para a área, o que faz desse material uma contribuição para os estudos meta-avaliativos, tendo em vista a escassez de referências. Em contrapartida, as informações requisitadas em cada item consistem em uma espécie de elementos comuns a qualquer avaliação, independentemente da área; ou seja, a KEC é um material padrão, que de certo modo, equipara segmentos completamente opostos, como programas educacionais e trabalhos na área da saúde. Essa abrangência o torna genérico, sem proximidade à entidade avaliada.

Além disso, a partir da análise detalhada do material, nota-se que a KEC trata todos os objetos avaliados em produtos comerciáveis, em que a atenção central está na prestação de contas das ações do programa para uma “clientela”. Ao longo de todo o texto a palavra “*client*” foi mencionada 33 vezes, referindo-se aos sujeitos solicitantes da avaliação. Obviamente que o contexto no qual o material foi elaborado precisa ser considerado. Seria uma análise ingênua

²⁶ *it's highly desirable to employ more than one of these approaches, and all are likely to require supplementation with some attention to conflict of interest/rights of subjects* ” (SCRIVEN, 2007, p. 20-21).

julgá-lo a partir de critérios que não se propôs realizá-lo. Entretanto, devido a carência de referencial teórico-metodológico em meta-avaliação no cenário brasileiro, essa perspectiva se apresenta como uma proposta.

Portanto, a KEC apresenta sérias limitações para a avaliação de políticas educacionais, porém não considera coerente descartá-la completamente. É fato que as especificidades do referencial estão aquém da perspectiva de educação como direto social, algo para ser revisto; todavia não se pode descartar totalmente o que fora pensado por Scriven (2007). Há ideias que podem ser consideradas, outras ressignificadas, assim como algumas devem ser descartadas completamente. Dito de outra forma, não é concebível a utilização estrita do material, mas que, de algum modo, pode auxiliar na construção de *designs* meta-avaliativos.

Conforme apontado anteriormente, a Lista Chave de Verificação é uma das possibilidades de organização metodológica em meta-avaliação. Por isso, na sequência, apresenta-se a perspectiva delineada por Davidson (2005): Os Critérios Fundamentais. Trata-se de elementos que servem como base para o julgamento e análise em meta-avaliações, sobretudo aquelas destinadas ao percurso do objeto avaliado.

2.2.2 Concepção dos critérios fundamentais

A literatura estrangeira apresenta diversas concepções sobre meta-avaliação, assim como possibilidades metodológicas para desenvolvê-la. Dentre elas estão as formulações de Davidson (2005) que defende a responsabilidade da meta-avaliação em produzir considerações válidas, justificáveis, úteis, éticas e ágeis. Esse apanhado de adjetivos resulta em elementos básicos para a verificação das avaliações.

O êxito da meta-avaliação está no atendimento a 5 critérios, sendo eles: validade, utilidade, conduta, credibilidade e custo (DAVIDSON, 2005). Atrelados à concepção de mérito da avaliação, tais componentes são considerados essenciais para a aferição das propriedades intrínsecas do objeto, bem como na verificação do cumprimento dos objetivos da análise primária. A Figura 02 ilustra essa relação:

Figura 02 – Critérios Fundamentais para a Meta-Avaliação



Fonte: elaboração própria a partir de Davidson (2005) - (RODRIGUES, 2021).

A dimensão validade corresponde ao critério que analisa as considerações apresentadas pelos avaliadores com relação aos resultados obtidos. Para tanto, recorre-se à verificação das fontes utilizadas, à confiabilidade dos dados, à metodologia empregada e à relação que estabelecem entre si, tendo em vista checar se o percurso desenvolvido justifica os resultados apontados na avaliação primária. Na busca pela validade do objeto, cabe ao meta-avaliador indagar: “o avaliador fez inicialmente as questões corretas? o avaliador dimensionou a avaliação apropriadamente? o que foi deixado de fora que deveria ter sido incluído e vice versa?” (DAVIDSON, 2005, p. 206).

A utilidade da avaliação reside na produção de informações suficientes para embasar a tomada de decisão das partes interessadas. O cumprimento desse critério demanda atenção à comunicação e à divulgação dos resultados, uma vez que devem estar disponíveis por meio de plataformas ou canais de comunicação apropriado ao tipo de avaliação efetuada (DAVIDSON, 2005).

O critério Conduta está voltado à verificação das ações do avaliador no que tange o cumprimento dos valores éticos, profissionais, legais e culturais ao longo do processo avaliativo. Nesta etapa, o olhar do meta-avaliador se atém ao percurso, não ao resultado final. Interessa que as avaliações primárias não tenham causado danos aos envolvidos no processo, principalmente à população alvo do programa.

Elliot (2011), ao discorrer sobre a perspectiva dos Critérios Fundamentais, esclarece os significados dos valores apontados por Davidson (2005) na avaliação de Conduta. Os padrões éticos compreendem à garantia da segurança dos participantes, para isso demanda o

consentimento dos sujeitos e a proteção à confidencialidade das informações angariadas. Os aspectos profissionais têm como foco o próprio avaliador, analisa-se o cumprimento do desempenho profissional entre o que era esperado e o que fora apresentado. Os padrões legais, referem ao respeito às normas e às legislações locais, nacional e, dependendo do objeto, internacionais. As questões culturais requerem o respeito às particularidades dos grupos étnicos envolvidos na análise.

Nessa teoria, a avaliação precisa ser credível no contexto em que se insere. No entendimento de Davidson (2005), a credibilidade da avaliação só existe quando as partes interessadas aceitam os resultados divulgados, bem como as fontes que subsidiaram as análises. Determina-se o assentimento da investigação por meio da proporção em que as informações foram empregadas; ou seja, à medida que os *stakeholders* utilizam os resultados, a avaliação ganha credibilidade.

As partes interessadas na avaliação modificam-se a cada objeto. Portanto, pensar na credibilidade de uma investigação requer, previamente, a definição dos sujeitos ou segmentos que demandam à análise do programa. Em tese, no âmbito das políticas sociais, destaca-se dois segmentos predominantes. De um lado, a população, devido ao direito de informação. De outra parte, os gestores públicos, principais responsáveis na implementação do programa. Entretanto, de acordo com Lobo (2007) nem sempre os resultados são bem-vindos no Brasil, devido a predominância de uma cultura autoritária na administração pública. Além disso:

O constrangimento visível e explícito das autoridades públicas com a perspectiva de serem investigados e avaliados as ações resultantes dos programas que dirigem é fator de inibição das práticas avaliativas. A ameaça sentida, e não necessariamente real, de perda de poder, com a possível vinda à luz de práticas indesejáveis e resultados inexpressivos ou inexistentes mesmo, diante dos gastos incorridos, impede qualquer iniciativa que alguns mais afoitos, ou mais conscientes, queiram tomar (LOBO, 2007, p. 77).

Interpreta-se que em alguns casos a resistência à avaliação se apresenta antes mesmo dos resultados, culminando em obstáculos ao longo do processo de análise do desempenho do objeto. Mediante a esse impasse, atrelar a credibilidade da avaliação à aceitação dos resultados se distancia da congruência esperada para a avaliação de programas oriundos das políticas sociais, principalmente na área educacional. Por isso, para o contexto nacional, considera-se relevante repensar as compreensões que fomentam esse critério.

A geração de credibilidade demanda “ familiaridade com o contexto; independência, imparcialidade, e/ou falta de conflito de interesse; e expertise (especialidade) em avaliação e na matéria sob investigação” (DAVIDSON, 2005, p. 2011). A proximidade do avaliador à

conjuntura em que o objeto se desenvolve é fulcral para as análises, pois permite ao meta-avaliador identificar a existência de circunstâncias limitadoras ao processo avaliativo. Por isso, em concordância com Elliot (2011), advoga-se que questões como restrição de tempo, recursos e integrantes aptos à realização da avaliação precisam ser consideradas na análise do objeto, porquanto podem reduzir a validade das ações.

A noção de independência e imparcialidade representam o distanciamento das ações do avaliador às disputas de interesses, logo não se deve “ter preferências por qualquer grupo de *stakeholders*, nem apresentar julgamentos tendenciosos” (ELLIOT, 2011, p. 949). Desse modo, compreende-se que a prevalência de interesses particulares compromete os resultados das análises, principalmente quando se trata das avaliações concomitantes ao desenvolvimento do programa, visto que representam a possibilidade de melhorá-lo.

No entanto, cogita-se que o distanciamento das interferências oriundas dos interesses privados não equivale à negligência das questões provenientes das disputas de poder e das contradições presentes no cenário político. Segundo Dias Sobrinho (2004), as avaliações são a síntese das contradições epistemológicas, éticas, ideológicas, políticas, culturais, técnicas e de outras naturezas que imprimem complexidade a esse fenômeno. Logo, não considerar a amplitude de influências nas investigações também podem comprometer os resultados.

Nessa direção, Lobo (2007) observa que descuidar das dimensões políticas que permeiam a avaliação culmina em “[...] um risco de compreensão estreita e distorcida sobre o que realmente se está avaliando [...]” (LOBO, 2007, p. 77). Por isso, pondera-se que o avaliador precisa considerar as forças políticas que se contrapõem e se unem para contribuir ou obstaculizar o programa, as questões econômicas que incidem sobre os investimentos públicos, as concepções de democratização do Estado, a compreensão sobre os princípios de eficiência, eficácia e efetividade velada nas ações governamentais.

A qualificação profissional dos avaliadores também compõe os elementos que fomentam a credibilidade da avaliação. Nesse quesito, leva-se em conta a formação técnica, bem como o conhecimento aprofundado em relação ao objeto em análise. Contudo, essa é uma exigência ideal, que nem sempre se alcança. Por esse motivo, Scriven (2007), ao abordar o assunto, recomenda a prevalência da noção técnica ao conhecimento específico, pois muitas vezes esse não será suficiente para conduzir a avaliação.

A verificação da credibilidade da avaliação não é uma excepcionalidade da teoria dos Critérios Fundamentais. Na Lista Chave de Verificação de Avaliação, elaborada e reformulado por Scriven (2007), também consta inclinação às questões relacionadas ao contexto, à imparcialidade e à aptidão do avaliador, porém está diluída ao longo da teoria. Entretanto,

considera-se certa proximidade teórica entre os autores, indicando que ambas perspectivas caminham na mesma direção.

Segundo Davidson (2005), analisar a aplicação dos recursos destinados à avaliação também é incumbência do meta-avaliador, por isso, elenca a dimensão Custo como um dos itens dos Critérios Fundamentais. O foco está na avaliação do custo-benefício do objeto, isto é, verifica-se se os recursos despendidos foram utilizados adequadamente, e se as informações geradas contemplam o quantitativo financeiro empregado.

A teoria dos Critérios Fundamentais apresenta subsídios teórico-metodológicos aos estudos meta-avaliativos. Verificar a validade, a utilidade, a conduta, a credibilidade e os custos envolvidos na avaliação são fatores relevantes. No entanto, é preciso ter clareza de que tal perspectiva fora pensando em um contexto político, social e econômico totalmente distinto do cenário brasileiro. Além disso, devido as características estritamente neoliberais norte-americanas, a avaliação de programas, ainda que educacionais, se dão por meio da prestação de serviços por iniciativas autônomas. Logo, as ponderações sobre avaliação se constroem no sentido de orientar esses sujeitos.

Portanto, não se considera recomendável a aplicação rigorosa da teoria nas análises de políticas educacionais brasileiras. Entretanto, devido ao ínfimo quantitativo de referenciais teórico-metodológicos nacionais sobre a questão, a concepção apontada por Davidson (2005) pode ser utilizada como esboço na construção do percurso analítico. Cabe salientar, que a aceitação parcial das ponderações apresentadas nos Critérios Fundamentais não exclui, de modo algum, a necessidade de reflexão e reconstrução dos componentes que os integram.

Os apontamentos expostos por Scriven, na Lista Chave de Verificação das Avaliações; assim como Davidson (2009), nos Critérios Fundamentais, relacionam-se com outras perspectivas. Ressalta-se a noção dos Padrões de Avaliação organizado por uma equipe de avaliadores estrangeiros, o *Joint Committe*. Por isso, no subitem seguinte, aborda-se as possibilidades e limitações dessa concepção.

2.2.3 Os Padrões de Avaliação segundo o *Joint Committe*

Os Padrões de Avaliação é resultante do trabalho coletivo 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 que embora cada avaliação possua particularidades todas precisam apresentar utilidade,

exequibilidade, adequação, precisão e responsabilização. Por isso, os Padrões de Avaliação, visa orientar aos avaliadores como proceder em avaliações e meta-avaliações.

O *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* (JCSEE), ou, em Língua Portuguesa, Comitê Misto/Conjunto de Padrões para Avaliação Educacional, foi formado em 1975 pela coalizão de 18 associações profissionais estadunidense e canadense. Naquele momento, visavam a elaboração de possibilidades avaliativas distintas dos modelos existentes, que considerassem um conjunto amplo de questões ao longo do percurso investigativo. Em 1981, tornou-se organização permanente e sem fins lucrativos, destinada exclusivamente ao desenvolvimento, revisões periódicas e pesquisas sobre padrões avaliativos (RISTOFF, 2000).

No mesmo ano (1981), publicou o primeiro livro fruto das discussões do Comitê, *Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects, and Materials* (Padrões para a Avaliação de Programas, Projetos e Materiais Educacionais). Em 1989, o *Joint Committee* foi aceito pela *American National Standards Institute* (Ansi)²⁷, tornando-se padrão nacional em avaliação educacional (SANDERS, 1999). Segundo Ristoff (2000), gradativamente as orientações do JCSEE ganharam notoriedade em outros países, constituindo-se em referência internacional.

Treze anos depois da primeira publicação, os especialistas do *Joint Committee* publicaram a segunda edição do material. Intitulada como *The Program Evaluation Standards* (Padrões de Avaliação de Programas), a versão de 1994 reconsiderou as orientações apresentadas anteriormente e acrescentou possibilidades avaliativas para as questões que envolve currículo educacional, bem como aspectos relacionados a outras temáticas.

De acordo com Elliot (2011), o processo de elaboração e revisão das duas edições contou com amplo debate, mobilizando 15 organizações e associações, 58 redatores, 19 consultores, 116 membros dos Painéis Nacionais de Revisão, 14 integrantes do Painel Internacional de Revisão, 61 participantes nas verificações de campo e 100 participantes nas Audiências Nacionais.

Na segunda edição dos padrões, o *Joint Committe* propôs 5 etapas para avaliação de programas, sendo: 1ª) conhecer o conteúdo dos padrões (o avaliador precisa ter conhecimento teórico e prático dos atributos avaliativos que utilizará); 2ª) tornar claro os propósitos da avaliação (são as razões que fomentaram a análise do programa); 3ª) tornar claro o contexto da avaliação (questões como: quem deseja a avaliação? Para que os resultados? Quais as

²⁷ É uma instituição norte-americana, sem fins lucrativos, que supervisiona o desenvolvimento de padrões de produtos, serviços e sistemas nacional. Organiza também os padrões dos EUA em consonância com parâmetros internacionais para que produtos produzidos internamente possam ser utilizados em outros países.

dimensões políticas que envolve o objeto; qual a quantidade de recursos disponíveis?) 4ª) aplicar cada padrão considerando os propósitos e o contexto da avaliação (definição dos padrões aplicáveis na investigação); 5ª) decidir o que fazer com os resultados (o avaliador deve apresentar possibilidades de melhoria do programa, mediante aos entraves verificados) (ELLIOT, 2011).

Após uma década da publicação da segunda versão sobre os padrões elaborados pelo *JCSEE*, em 2004, iniciou-se outro processo de revisão das orientações delineadas. Segundo Pinto (2015), tal estudo teve início a partir de uma pesquisa do tipo *survey*²⁸, envolvendo sugestões e ponderações de mais de 400 participantes. Para análise e revisão dos dados, contou com mais de 70 revisores nacionais e internacionais, 6 audiências nacionais e investigação de campo realizada por 50 profissionais.

Esse processo resultou na 3ª edição das orientações do Comitê, denominada como: *The Program Evaluation Standards: a guide for evaluators and evaluation users* (Os Padrões de Avaliação de Programa: um guia para avaliadores e usuários de avaliação). A sistematização do material foi feita pelo Dr. Donald Yarbrough (professor de avaliação educacional e estatística. Docente emérito da Universidade de Iowa, EUA), Dra. Lyn Shulha (professora emérita da Faculdade de Educação da *Queen's University*, em Kingston, Canadá), Dr. Rodney Hopson (docente da Faculdade de Educação da Universidade de Illinois em Urbana-Champaign, Departamento de Psicologia, EUA) e Flora Caruthers (Diretora de serviços técnicos e desenvolvimento de pessoal do escritório de análise de políticas de programas e responsabilidade governamental da Flórida – EUA).

A terceira versão do material foi publicada no ano de 2011. Na oportunidade, o *Joint Committee* apresentou 5 padrões voltados às avaliações de programas, sendo: utilidade, viabilidade, adequação, precisão e responsabilização da avaliação²⁹. Tais atributos são considerados elementos imprescindíveis em quase todos os tipos de avaliação, isto é, a partir do debate coletivo, chegou-se à consideração que independente da particularidade do objeto, esses são requisitos indispensáveis para que a avaliação ou programa apresente mérito e valor.

Entretanto, Yarbrough *et al.* (2011) ressalta que os elementos sinalizados pelo Comitê são apenas sugestões, não normas rígidas e obrigatórias. Desse modo, os Padrões de Avaliação se configuram em orientações destinadas ao processo investigativo, visando diminuir as

²⁸ É um tipo de investigação quantitativa que possibilita o levantamento de dados por meio das opiniões de grupos de indivíduos. O resultado encontrado, desde que o grupo seja representativo da população, pode ser ampliado para todo o universo em estudo.

²⁹ Atributos segundo à escrita original: *Utility, Feasibility, Propriety, Accuracy, Evaluation Accountability* (Yarbrough *et al.*, 2011).

possibilidades de equívocos. Além disso, os atributos podem ser reformulados ou alterados pelos avaliadores conforme a necessidade do objeto.

Cada parâmetro abarca para si determinado quantitativo de critérios relativos à finalidade da etapa avaliativa. No total, são 30 critérios destacados. Os padrões de utilidade têm como foco atender as necessidades de informações das partes interessadas sobre o programa. Nesta etapa, analisa-se a divulgação dos dados angariados, tendo em vista a compreensão que as informações oriundas da avaliação são pontos-chaves para o desenvolvimento do programa. Além disso, os padrões de utilidade investigam questões como a credibilidade do avaliador, os propósitos da avaliação, a produção de informações significativas e a utilização dos resultados. Por isso, essa dimensão envolve 8 critérios, conforme descritos no Quadro 04:

Quadro 04 – Atributos relacionados aos Padrões de Utilidade do JCSEE – 2011

Padrões de Utilidade	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

Fonte: Adaptado de Yarbrough et al. (2011).

O primeiro critério dos padrões de utilidade diz respeito à credibilidade do avaliador. Segundo Yarbrough *et al.* (2011), as avaliações devem ser conduzidas por sujeitos qualificados e que mantenham credibilidade no contexto da investigação. A noção de credibilidade se orienta a partir do conhecimento teórico e prático que o avaliador possui em relação ao objeto analisado. As experiências anteriores também são levadas em conta para o atendimento desse critério. Cabe ressaltar que o reconhecimento do potencial do avaliador nada tem a ver com o apreço ou apoio que as partes interessadas demonstram por esse sujeito. São as questões profissionais que estão em foco.

A atenção às partes interessadas, inicia-se por meio da identificação dos *stakeholders*, isto é, dos sujeitos “[...] que têm interesse legítimo no programa ou são atendidos de alguma forma significativa pelo programa e, portanto, estão envolvidos na avaliação [...]”(YARBROUGH *et al.*, 2011, p. 23). Na sequência, esses grupos devem estar envolvidos no processo avaliativo para que esse critério seja contemplado.

Atrelado às necessidades dos *stakeholders* encontra-se o critério U3 – objetivos negociados. Nessa dimensão, considera-se que as finalidades da avaliação devem ser identificadas e reformuladas segundo as necessidades das partes interessadas. Desse modo, a investigação do desempenho do objeto não tem um fim em si mesma, mas em contribuir com as demandas de informação a respeito desse processo.

Os valores individuais e culturais também são alvo de análise. No item Valores Explícitos, investiga-se os aspectos valorativos que sustentam os propósitos da avaliação, assim como o processo e julgamento desse percurso. A respeito dessa questão, Yarbrough *et al.* (2011), sinaliza que a valorização está no centro de cada decisão e julgamento feito durante uma avaliação. A utilidade dos resultados depende, em parte, de até que ponto as partes interessadas do programa e da avaliação podem identificar e respeitar as perspectivas de valor embutidas em cada faceta da avaliação.

Segundo o *Joint Committee* todas as avaliações têm em comum a função de produzir informações sobre algo. Entretanto, os resultados alcançados devem ser relevantes. A percepção de relevância para o JCSEE está atrelada à credibilidade das informações, que por sua vez depende dos dados utilizados para embasar o estudo, bem como a fonte originária. Assim sendo, uma avaliação só apresenta informações relevantes quando a veracidade dos dados pode ser atestada.

Em alguns casos, embora a investigação tenha gerado informações relevantes, ainda assim, os dados não são explorados pelas partes interessadas no programa. Por isso, o critério U6 – processos e produtos significativos – volta-se para essa questão. De acordo com Yarbrough *et al.* (2011), os avaliadores também têm a incumbência de incentivar os *stakeholders* na utilização dos resultados, com vistas superar os pontos limitadores do programa. Faz parte da função do avaliador apresentar as informações angariadas ao longo do processo analítico, bem como contribuir para que as partes interessadas entenda os aspectos contributivos que o programa apresenta, as limitações e o potencial do objeto.

A disseminação dos relatórios de avaliação é ponto central para fomentar a significância dos resultados perante aos *stakeholders*, uma vez que “[...] podem se tornar irrelevantes quando retêm informações e resultados até que todas as atividades tenham sido concluídas (YARBROUGH *et al.*, 2011, p. 57). Destarte, a socialização das informações levantadas ao longo do processo avaliativo deve compor o quadro de comunicação dos avaliadores, até mesmo porque, no caso de investigação de processo, o foco da avaliação compreende em verificar os pontos limitadores da execução do programa enquanto está em vigência, para que

sejam corrigidos antes que impeçam a completude do programa. O mesmo incide sobre as análises meta-avaliativas.

Por fim, os Padrões de Utilidade discutem as preocupações com as consequências e as influências que a avaliação pode incidir. Esse critério, destina-se em orientar os avaliadores contra os usos nocivos dos resultados da avaliação. Para tanto, o *Joint Committee* recomenda analisar os desdobramentos das atividades de avaliação, tanto concomitantemente com o processo investigativo, como após a finalização do programa (YARBROUGH *et al.*, 2011).

Portanto, entende-se que os Padrões de Utilidade correspondem a orientações destinadas aos avaliadores com vistas a garantia da credibilidade dos resultados. Nessa dimensão, aspectos como a qualificação dos avaliadores, identificação das partes interessadas, o envolvimento dos *stakeholders* no processo avaliativo, o levantamento de propósitos e valores, são elementos constitutivos da utilidade do objeto investigado.

Os padrões de viabilidade³⁰ envolvem questões como efeitos de contexto, culturas, custos, política, poder e recursos existentes (YARBROUGH *et al.*, 2011). Destina-se à análise do meio em que a avaliação se desenvolve, bem como os aspectos político-culturais desse processo. Investiga, ainda, o modo como os recursos têm sido aplicados, a relação custo-benefício. Essa dimensão, abarca quatro critérios, conforme explícito no Quadro 05:

Quadro 05 – Atributos relacionados aos Padrões de Viabilidade do JCSEE – 2011

Padrões de Viabilidade	V1 – Gerenciamento de Projeto
	V2 – Procedimentos Práticos
	V3 – Viabilidade do Contexto
	V4 – Uso dos Recursos

Fonte: Adaptado de Yarbrough *et al.* (2011)

Em gerenciamento de projeto as avaliações devem utilizar estratégias que permitam organizar o processo investigativo de modo efetivo, por isso, o item V1 se destina a verificação da gestão dos projetos referentes ao objeto. O tópico seguinte, V2 – Procedimentos Práticos, defende que as avaliações devem primar pela rapidez do processo, pela praticidade. A viabilidade do contexto, volta-se às diferenças culturais e políticas que permeiam o processo investigativo, considerando, inclusive, os avaliadores nesse item. Por último, avalia-se a aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento do objeto (PINTO, 2015).

³⁰ Traduzido também como Padrão de Exequibilidade por Elliot (2011).

Os sete Padrões de Adequação intentam garantir a integridade dos participantes na avaliação. O *Joint Committee*, parte da compreensão de que todos os sujeitos envolvidos no processo avaliativo precisam ter seus direitos garantidos. Por isso, nessa dimensão, o foco está no cumprimento dos aspectos morais, éticos e legais concernentes à realização da avaliação. O Quadro 06 delinea os critérios relacionados à adequação:

Quadro 06 – Atributos relacionados aos Padrões de Adequação do JCSEE – 2011

Padrões de Adequação	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

Fonte: Adaptado de Yarbrough *et al.* (2011).

De acordo com as considerações do JCSEE, as avaliações precisam apresentar informações relevantes às partes interessadas. Para essa demanda, desenvolveu-se o primeiro atributo dos Padrões de Adequação: A1 – orientações responsivas e inclusivas. Prosseguindo, o item A2, defende que a finalidade da avaliação precisa ser firmada previamente; ou seja, antes mesmo de iniciar o processo avaliativo, os examinadores, de modo coletivo, devem verificar se as demandas informativas ferirão de alguma forma a dignidade dos sujeitos envolvidos.

Reforçando o atributo A2, o item Direito e Respeito Humanos, volta-se à verificação da garantia do bem-estar dos envolvidos no processo. É certo que as legislações e normativas se alteram conforme a cultura de cada contexto. No entanto, o que a JCSEE defende é que as avaliações, em hipótese alguma, podem ferir os princípios legais e culturais de cada conjuntura.

O tópico A4 (clareza e equidade), inclina-se à redação e organização dos relatórios das avaliações. Segundo a *Joint Committee* não é aconselhável que os resultados das avaliações sejam expostos de forma complexa. Recomenda-se que sejam apresentados de modo claro e que as respostas às questões investigativas sejam coerentes. Relacionando-se assim, ao atributo U7 (comunicação e relatórios apropriados no prazo), do primeiro padrão.

Ainda sobre a organização dos resultados, o critério A5 (transparência e divulgação) pondera que a apresentação das informações deve ser completa e detalhada. Todavia, antes de atender a esse requisito, é imprescindível que o avaliador se atente às possíveis informações

que violem os direitos dos envolvidos. Além disso, a adequação da avaliação perpassa pela superação dos conflitos de interesses (A6) e a responsabilidade fiscal (A7).

Os Padrões de Precisão têm como foco assegurar a confiabilidade e a veracidade das informações, proposições e considerações da avaliação. No total, são oito critérios que englobam esse elemento:

Quadro 07 – Atributos relacionados aos Padrões de Precisão do JCSEE – 2011

Padrões de Precisão	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

Fonte: Adaptado de Yarbrough *et al.* (2011).

Segundo o JCSEE, o primeiro item dos Padrões de Precisão se atenta às considerações empreendidas pelos avaliadores com relação aos resultados apresentados. As conclusões das avaliações precisam ser justificáveis perante à cultura e à conjuntura que se desenvolve. Atrela-se aos resultados do P2 (informações válidas), em que o escopo reside na produção de resultados concernentes aos objetivos delineados previamente. Além disso, as informações precisam ser confiáveis – P3, para isso é preciso que os dados e a metodologia utilizada apresentem credibilidade, sejam provenientes de fontes credíveis.

O atributo P4, reforça critérios anteriores em relação à relevância da consideração do contexto em que a avaliação se desenvolve. O parâmetro seguinte – P5, relaciona-se à sistematização das informações. Orienta-se atenção à forma como as informações são organizadas no relatório. Pondera-se ainda a necessidade constante de revisões dos resultados apresentados, assim como do modo de arquivamento dos dados.

O critério P6 se destina a analisar a empregabilidade das orientações técnicas; isto é, a credibilidade do objeto também se relaciona à utilização das orientações pertinentes à área. Não basta simplesmente conhecer o programa, é preciso saber operacionalizar a investigação a partir das ferramentas inerentes à avaliação. O sétimo padrão orienta para a necessidade de detalhamento do processo avaliativo. Considera imprescindível que o avaliador transcreva e

documente a linha de raciocínio que o levou a condução das investigações. Por último, o P8 consiste em mais um elemento que reforça a importância de publicização dos resultados.

A última dimensão apresentada pelo JCSEE, intitulada como Padrões de Responsabilização da Avaliação, foi acrescentada na revisão de 2011. A partir desses critérios, visa incentivar a realização de estudos meta-avaliativos dos programas, tanto no âmbito interno, como externo do ambiente da avaliação. Por isso, Yarbrough *et al.* (2011), apresenta três elementos constitutivos do atributo Responsabilização:

Quadro 08 – Atributos relacionados aos Padrões de Responsabilização da Avaliação do JCSEE – 2011

Padrões de Responsabilização da Avaliação	R1 – Documentação da avaliação
	R2 – Meta-avaliação interna
	R3 – Meta-avaliação externa

Fonte: Adaptado de Yarbrough *et al.* (2011).

O padrão R1, visa analisar a existência e a significância dos registros da avaliação. Nesta etapa, verifica-se a documentação do projeto, da implementação, dos procedimentos, dos dados e dos resultados coletados. No item meta-avaliação interna, defende-se que o percurso avaliativo precisa ser revisitado e analisado pelos próprios avaliadores da investigação primária, tendo em vista examinar os procedimentos empregados, os dados coletados e os resultados apresentados. Ao passo que a meta-avaliação externa equivale a verificação do processo, porém desenvolvida por outros analistas.

Segundo Yarbrough *et al.* (2011), os pressupostos que orientam os estudos meta-avaliativos estão nos quatro padrões anteriores; isto é, empreende-se a análise da avaliação primária a partir das dimensões utilidade, viabilidade, adequação e precisão. Contudo, o objeto de investigação é a própria avaliação, não o programa em si. Ademais, vale retomar a consideração inicial que os elementos apontados pelo JCSEE são apenas ideias iniciais, por isso, não correspondem a normas inalteráveis. A esse respeito, Elliot (2011, p. 952) sinaliza: “assim, conforme a natureza da avaliação ou da meta-avaliação, a aplicação dos padrões será variada. Dependendo do objeto em foco, alguns padrões podem não ser adequados ao julgamento do programa, projeto, objeto ou evento”.

Portanto, as diretrizes do *Joint Committee* estão voltadas a auxiliar avaliadores de programas a pensar possibilidades investigativas. Segundo Sanders (1999), os padrões apresentados foram construídos para avaliar programas, projetos, materiais, pessoal e outros aspectos críticos do campo educacional. Pode ser utilizado por professores, administradores,

membros de Conselhos Escolares, conselheiros, legisladores, e outros membros da comunidade educacional.

Ressalta-se que além do material elaborado para avaliação de programas, o JCSEE produziu mais duas obras voltadas à área educacional, sendo elas: *The Personnel Evaluation Standards* (Padrões de Avaliação de Pessoal) e *Classroom Assessment Standards for Prek-12 Teachers* (Padrões de Avaliação de Sala de Aula para Professores do Pré-Escolar). Os Padrões de Avaliação de Pessoal, consiste em orientações para a análise do desenvolvimento profissional de sujeitos inerentes à realidade da escola, bem como das universidades. O livro Padrões de Avaliação em Sala de Aula, traz apontados e reflexões sobre a avaliação da aprendizagem de crianças do Jardim de Infância.

Mediante ao exposto ao longo deste capítulo, considera-se que a literatura internacional sobre meta-avaliação apresenta diversas possibilidades teórico-metodológica para os estudos meta-avaliativos. Sem sombra de dúvida, é no referencial norte-americano que se encontra a base para as investigações nessa área. No entanto, reafirma-se as reflexões explicitadas ao longo do capítulo. Os pressupostos elencados apresentam limitações para aplicação no contexto brasileiro, sobretudo no âmbito educacional.

Entretanto, essa questão precisa ser analisada com cautela, pois conforme sinalizado anteriormente, o quantitativo de trabalhos voltados à meta-avaliação no cenário educacional brasileiro ainda é ínfimo; ou seja, não se tem ainda muitas concepções sólidas para embasar as investigações nessa área, a partir do contexto nacional. Portanto, considera-se que tanto os Padrões do *Joint Committee*, quanto à teoria dos Critérios Fundamentais de Davidson (2005), quanto à KEC de Scriven (2007), representam possibilidades teóricas para fomentar a construção de percursos analíticos. Porém, é sempre importante salientar, que essas perspectivas precisam ser reformuladas de acordo com o contexto e as especificidades do objeto em análise.

Encerrada as discussões acerca da meta-avaliação como possibilidade teórico-metodológica, passa-se para o próximo capítulo deste trabalho, em que o foco central reside em refletir sobre a constituição histórica da política de avaliação dos planos decenais em educação sancionados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o segundo decênio dos anos 2000 que estabeleçam relação direta com o Plano Municipal de Educação de Dourados aprovado no ano de 2015. Por isso, abordar-se-á os elementos constitutivos, bem como os desdobramentos referentes aos seguintes documentos: PNE/2001, PNE/2014, PEE-MS/2014 e PME/Dourados-MS (2015-2024).

CAPÍTULO III

A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS DECENAIS EM EDUCAÇÃO: DO NACIONAL AO LOCAL

Assim como qualquer outro fenômeno, a instituição dos planos de educação advém de embates na arena de disputa política e demanda a compreensão dos acontecimentos por meio do levantamento de informações e análises que rompam com o viés unilateral que naturalmente são abordados. Por isso, entender o sistema de avaliação dos planos decenais de educação perpassa, inicialmente, compreender o movimento histórico sobre a busca pela efetivação da política de planejamento educacional enquanto mecanismos de fortalecimento do sistema de articulação e cooperação entre os entes federados em prol do cumprimento do direito à educação.

Portanto, a pretensão deste capítulo reside em refletir sobre a constituição histórica da política de avaliação dos planos decenais em educação sancionados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o segundo decênio dos anos 2000, que estabeleçam relação direta com o Plano Municipal de Educação de Dourados aprovado no ano de 2015. Para tanto, recorreu-se à apresentação e problematização dos seguintes Planos: PNE/2001, PNE/2014, PEE-MS/2014 e PME/Dourados-MS (2015-2024).

Considerando a relevância do processo histórico que embasou a formulação dos Planos em questão, abordou-se também um breve panorama das lutas e reivindicações da sociedade civil em prol da materialização da política de planejamento em educação. Desse modo, este capítulo se inicia com a síntese do percurso constitutivo dos Planos antes da CF/88.

Na sequência, encontra-se as informações sobre o reconhecimento da avaliação dos planos decenais dentro do PNE/2001, assim como do PNE/2014. Com relação dos planos estaduais, abordou-se os aspectos que envolveram a construção da política de planejamento no Mato Grosso do Sul, tal como a Constituinte Estadual. Por fim, e não menos importante, está o percurso histórico do planejamento decenal em educação do município de Dourados, assim como a estrutura avaliativa atual.

3.1 Movimentos Históricos Contributivos para a Construção dos Planos Decenais em Educação

No Brasil, as discussões sobre a necessidade de um instrumento oficial que delineasse os rumos da educação nacional surgiram em 1932 com o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, intitulado “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao Governo” que pode ser encarado como um projeto nacional de educação de articulação sistêmica e de totalidade (BORDIGNON, 2011). O documento lançado pelos Pioneiros da Educação Nova registra a preocupação em estabelecer relações de cooperação entre a União e os entes federados, visto que até então as ações no âmbito educacional se construía de forma isolada, sem a menor unidade entre os estados-membros e a União.

Em 1934, a ideia de um PNE tornou-se oficial por meio da promulgação da Constituição Federal (CF/1934), determinando em seu Art. 150 que “Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934). Distanciando de uma concepção democrática e participativa a incumbência constitucional relativa à elaboração do PNE foi designada apenas ao Conselho Nacional de Educação (CNE).

O PNE elaborado constou como um instrumento rigoroso e inflexível, chegando a ser considerada como diretrizes para a educação e não como uma ferramenta de planejamento. Composto por 504 artigos, esses assinalavam questões relativas ao currículo, exames, cursos etc. Para subsidiar a implementação das intenções contidas no documento relativo ao planejamento educacional do país, a CF de 1934, determinou o investimento financeiro na área educacional por parte da União e dos municípios de nunca menos de 10% dos impostos arrecadados; e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos de 20% (SAVIANI, 2014). No entanto, com a instituição do Estado Novo, o referido planejamento não passou de mera folha de papel escrita, uma vez que não teve sua efetividade garantida (BORDIGNON, 2011).

Com o golpe político de 1937 o anseio por um planejamento educacional político e social foi interrompido, porém, não esquecido, visto que a iniciativa em o estabelecer ressurgiu com a CF de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN) de 1961 que reafirmaram a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino público à vinculação orçamentária e ao PNE.

Segundo Saviani (2014), O Conselho Federal de Educação, em 1962, com intuito de contemplar as exigências contidas no Art. 92 da LDBEN/1961, elaborou um documento que traçou metas para o PNE e instituiu normas para a aplicação dos recursos proveniente dos

Fundos do Ensino Primário, Ensino Médio e Ensino Superior. Entretanto, com a reforma tributária implementada ao longo dos governos militares efetivar os pressupostos contidos no PNE se tornou ainda mais distante do que poderia ser, pois tal reorganização fiscal centralizou na esfera federal poderes políticos e tributários.

Ao longo do período sombrio da ditadura civil-militar os planejamentos voltados para a área educacional foram vinculados aos Planos Nacionais de Desenvolvimento e foram intitulados como Planos Setoriais de Educação e Cultura, dado que nesse período a educação passa ter novo significado; o de formadora de recursos humanos imprescindíveis para construção permanente e solidificação do capitalismo (LEAL, 2015).

Nessa direção, concorda-se com o posicionamento de Oliveira (2017) quando sinaliza que os planos elaborados em 1937 e 1962 foram comprometidos devido à conjuntura brasileira, devido ao estabelecimento de ditaduras que sufocaram as ações previstas no PNE, além de comprometer o prosseguimento das ações realizadas pelos governos anteriores e movimentos sociais antecessores ao regime militar que defendiam a efetivação do plano.

Após anos de luta e resistência o país foi coroado legalmente pela abertura democrática, por meio da promulgação da Constituição Cidadã (1988) que culminou na tentativa de novas formas de gestão da esfera pública. No âmbito do planejamento educacional, as reformas empreendidas na década de 1990 foram aspectos indispensáveis à gestão pública, sobre tudo educacional. De acordo com Oliveira, Scaff e Senna (2013), as reformas desencadeadas nesse período histórico inserem novos sujeitos sociais na formulação do planejamento e na gestão pública, entram no debate os municípios enquanto entes federativos locais e as organizações da sociedade civil.

O PNE se torna um documento na esfera do planejamento educacional que desempenha função essencial na construção de um Sistema Nacional de Educação, em virtude de precisar coordenar as ações nacionais sem ferir a autonomia conferida aos estados e municípios por meio da CF/1988. Desse modo, o PNE precisa ratificar a unidade nacional, porém, sem desconsiderar as peculiaridades de cada ente federado, articulando de forma democrática e participativa.

Nessa direção, a LDBEN/1996 ratificou por meio dos Art. 9º e Art. 87 a função da União em elaborar o PNE. Após a CF/88 o primeiro PNE foi sancionado somente 13 anos depois, em 2001; advindo de duas propostas de vertentes distintas, sendo uma da sociedade civil e outra proveniente dos órgãos executivos do governo, que exerceu papel de maior incidência no documento oficial.

Mediante aos fatos apontados, cabe considerar que a instituição de um planejamento educacional com finalidade de articulação entre os entes federados tem-se configurado, ao longo dos anos, em uma luta política entre a sociedade civil e a sociedade política. Pode-se dizer que o resultado desse embate poucas vezes foi favorecedor à população brasileira como um todo, tendo em vista que as duas vezes que o país esteve próximo a estabelecer planos nacionais acabou esbarrando na intervenção das elites ditatoriais que ocuparam o poder do Estado.

Há de se destacar ainda que se de um lado houve resistência por parte das elites políticas e econômicas do país, houve também a reivindicação e a árdua resistência dos grupos progressistas em educação. Em decorrência disso, mesmo a passos curtos, o Brasil tem alcançado algum progresso nessa questão, como a modificação na LDBEN/96, instituindo a União como responsável pela elaboração do planejamento nacional; a promulgação do PNE/2001; a promulgação do PNE/2014; e dos planos subnacionais relacionados.

Portanto, mesmo diante das tentativas de constituição do planejamento sistêmico em educação delineada entre os anos de 1930 e 2000, somente com o PNE/2001 que se tem o marco efetivo da política de planejamento decenal em educação. Apesar dos percalços que permearam o decênio de vigência do Plano, é a partir de então que se vê a inserção de mecanismos como acompanhamento e avaliação da execução das metas propostas. Algo que representa uma possibilidade de avanço no sentido de apuração das ações do Estado em prol do direito à educação. À vista disso, transcorre-se para a seção seguinte, em que a tônica do planejamento decenal de 2001 e os mecanismos de avaliação respectivos são elementos centrais de discussão.

3.2 O Desenvolvimento das Práticas Avaliativas no PNE/2001

No final da década de 1980, com a reabertura democrática do Brasil, a luta pela construção e a efetivação de um plano nacional de educação que contemplasse os anseios da população brasileira se intensificou. Em 09 janeiro de 2001, após acentuada disputa entre a sociedade civil e a sociedade política, foi instituído pelo então presidente filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Fernando Henrique Cardoso, o primeiro plano nacional de educação posterior ao período ditatorial de 1964.

O processo de elaboração do PNE/2001 foi marcado pelo embate entre a população brasileira e o Congresso Nacional. Segundo Dourado (2010), o PNE de 2001 teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a asserção de planejamento encaminhada pelo Executivo Federal. Tais propostas expressavam concepções

e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas e em seu financiamento e gestão.

Prevalecendo a proposição de gabinete, o PNE/2001 foi sancionado pelo Executivo Federal através da Lei nº 10.172/2001. Além dos entraves relativos ao processo de construção do Documento, a efetivação das prerrogativas contidas no plano encontrou barreiras para sua materialização, posto que estava marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento e organicidade monetária, fazendo do PNE em questão mero documento formal (DOURADO, 2010).

Continha no PNE/2001 295 metas e VI capítulos. Dentre eles, destaca-se o capítulo VI que diz respeito à avaliação do Plano. Inicia-se o capítulo com certo reconhecimento da relevância do processo avaliativo para o êxito do planejamento, dado que a redação do documento afirma que “um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe deem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo [...]”; sinaliza ainda que é preciso empreender “adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo [...]” (BRASIL, 2001, p. 81).

Não obstante, mesmo com o reconhecimento da relevância do material e da necessidade de implementar um processo de acompanhamento e avaliação, o PNE (2001-2010) apresentou sérias lacunas quanto essa questão. O capítulo VI que, em tese, deveria tratar dos mecanismos de avaliação, prende-se em boa parte dos parágrafos ao processo de implantação e ao desenvolvimento do plano, bem como a relevância da participação de alguns segmentos da sociedade civil nesse processo.

Os trechos que se refere ao fator avaliativo do Plano é categoricamente genérico, não apresentando delimitações consistentes quanto aos mecanismos de avaliação. Ademais, embora rapidamente faça menção ao MEC, não define com precisão qual órgão seria responsável em conduzir o processo avaliativo, tampouco os mecanismos oficiais de avaliação.

A única delimitação objetiva desse capítulo em relação à avaliação corresponde ao prazo estipulado para a primeira verificação que deveria ocorrer após quatro anos de existência do PNE (2001-2010). Quanto as demais aferições, o Documento apenas cita que precisavam ser realizadas periodicamente, mas não delimitou tal periodicidade.

Cabe salientar ainda que ao longo do capítulo VI do PNE (2001-2010), não há menção ao Conselho Nacional de Educação (CNE) como uma das instâncias responsáveis pela avaliação, mesmo sendo uma das incumbências do CNE de acordo a lei nº 9.131/1995: “Art. 7º [...] § 1º **Ao Conselho Nacional de Educação**, além de outras atribuições que lhe forem

conferidas por lei, **competete**: a) subsidiar a elaboração e **acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação**; [...]. (BRASIL, 1995, grifo da autora).

A atuação do CNE, assim como dos Conselhos Estaduais e Municipais de educação, corresponde a mecanismos essenciais para o alargamento de práticas democráticas no âmbito educacional, bem como zelar pela qualidade social do ensino, uma vez que corresponde a um Conselho de Estado em que o exercício deve corresponder aos interesses públicos relevantes e a um órgão consultivo do poder público (CURY, 2009).

Mesmo não constando no capítulo VI do PNE (2001-2010), ao final do período de vigência do Documento, o CNE elaborou uma avaliação geral das metas estipuladas pelo Plano. Tal análise se configurou na Portaria nº 10/2009, visava dar indicativos aos aspectos que precisavam ser corrigidos no próximo Plano. Dentre eles, o CNE destacou as questões referentes ao monitoramento e a avaliação do planejamento.

Com relação à avaliação, para o CNE, o PNE (2001-2010) falhou quanto à continuidade na coleta de informações por parte do Inep e das secretarias vinculadas ao MEC; a falta de mecanismos voltados ao acompanhamento e à avaliação sistemática do PNE; a ausência de indicadores correspondente a cada meta; e a publicização reduzida dos resultados. A Portaria nº 10/2009, ressaltou ainda que a falta de consonância entre o PNE e os planos dos entes federados, bem como a inexistência de planejamento decenal em alguns estados e municípios brasileiros, dificultou ainda mais o acompanhamento das políticas educacionais para aquele decênio.

De acordo com o Quadro 09, mesmo com atraso, somente 12 estados da federação elaboraram seus respectivos planos de educação referente ao primeiro decênio dos anos 2000.

Quadro 09 – Enquadramento legal dos PEEs (2001-2011)

PEE	LEI Nº	DATA DE APROVAÇÃO
Alagoas	6.757	03 de agosto de 2006
Amazonas	3.268	07 de julho de 2008
Bahia	10.330	15 de setembro de 2006
Goiás	62*	09 de outubro de 2008
Mato Grosso	8.806	10 de janeiro de 2008
Mato Grosso do Sul	2.791	30 de dezembro de 2003
Minas Gerais	19.481	12 de janeiro de 2011
Pará	7.441	02 de julho de 2010
Paraíba	8.043	30 de junho de 2006
Pernambuco	12.252	08 de julho de 2002
Rio de Janeiro	5.597	18 de dezembro de 2009
Tocantins	1.859	06 de dezembro de 2007

* Lei complementar.

Fonte: Souza e Menezes (2016, p. 317).

Com relação aos mecanismos de monitoramento e avaliação adotados por esses estados brasileiros, Souza e Menezes (2016) destacam que embora tenha existido lacunas e fragilidades em todas as etapas da vida dos PEEs, ainda assim, os planos estaduais destinaram alguns excertos do texto legal à temática da avaliação e do monitoramento, reconhecendo a relevância do processo avaliativo para o desenvolvimento satisfatório dos objetivos e metas definidos para o decênio.

Entretanto, assim como o PNE, os PEEs apresentaram impasses quanto à periodicidade das avaliações; delimitação dos órgãos competentes pela avaliação; indefinição dos meios e instrumentos de avaliação; e a publicização limitada dos resultados.

Segundo Souza e Menezes (2016), em consonância com o PNE, os PEEs, com exceção dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, estabeleceram duas avaliações, sendo a primeira empreendida tardiamente, no quarto ano de vigência do documento; e a segunda avaliação no último ano de vigência do plano. Desse modo, as metas do documento ficaram praticamente por toda metade do primeiro período de vigência sem avaliação oficial alguma.

Cabe salientar que esse tipo de atraso nas avaliações de processo pode impactar no alcance das metas existentes, uma vez que uma das funções da avaliação consiste em diagnosticar o desempenho da política para que se proceda os ajustes e correções necessárias antes do fim da política.

Com falhas no processo de elaboração, implementação e avaliação que o PNE/2001 chega ao final do decênio de vigência. A falta de efetividade do material e a perpetuação de antigas reivindicações arrastam para mais uma década o anseio nacional da existência de um planejamento nacional que exprima as necessidades educacionais da população e que de fato dirija a elaboração das políticas educacionais para o período de vigência. É em meio a esse contexto que o PNE/2014 é pensado e elaborado. Por isso, no próximo item, debruça-se à discussão sobre tal Documento.

3.3 O Desenvolvimento das Práticas Avaliativas no PNE/2014

Em junho de 2014, a Presidenta Dilma Vana Rousseff, pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT), sancionou por meio da Lei n.º 13.005 a aprovação do Novo Plano Nacional de educação com duração de dez anos a contar da data de publicação da Lei. Diferentemente do PNE/2001, o PNE/2014 tem sua legalidade e periodicidade garantida constitucionalmente em virtude da Emenda Constitucional n.º 59 de 2009 que estabeleceu os Planos como instrumento articulador dos sistemas de educação e os colocou com vigência decenal.

As características do Novo PNE/2014 levam a compreensão de que tal Documento, e os que dele decorrerem, ultrapassam os planos de governo e se constituem em Planos de Estado. Isso implica dizer que esse tipo de planejamento tem prevalência sobre os Planos Plurianuais (PPAs), pois devido ao status constitucional que os fundamentam se tornam superiores aos PPAs (ABICALIL, 2011).

A legislação do PNE/2014 se desdobrou em Anexo Único, contendo lista de abreviaturas, apresentação, introdução, metas, estratégias e ficha técnica dos indicadores da linha de base do PNE (2014-2024). A Figura 03 ilustra essa estrutura:

Figura 03 – Estrutura do PNE (2014-2024)



Fonte: elaboração própria com base no PNE (2014-2024).

Comparado com o plano anterior o PNE (2014-2024) apresenta avanços em relação ao âmbito avaliativo. Conforme pode ser observado na Figura 03, o Documento Nacional se desdobra em delimitar aspectos inerentes a etapa da avaliação que estavam ausentes ou superficiais no PNE (2001-2010), tais como: a designação das instâncias responsáveis pelo acompanhamento contínuo do plano; a apresentação dos indicadores para a avaliação; definição das bases de dados recomendadas para verificação das metas; e a delimitação das funções do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na avaliação.

Por meio do Quadro 10 é possível comparar as mudanças existentes na letra da Lei em relação ao processo avaliativo do plano.

Quadro 10 – Quadro comparativo entre PNE (2001-2010) e PNE (2014-2014)

PNE (2001-2010)	PNE (2014-2014)
<p>Art. 3º A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação.</p> <p>§ 1º O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação.</p> <p>§ 2º A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções.</p> <p>Art. 4º A União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação.</p>	<p>Art. 5º <u>A execução</u> do PNE e o <u>cumprimento</u> de suas metas <u>serão objeto de monitoramento contínuo</u> e de <u>avaliações periódicas</u>, realizados pelas seguintes instâncias:</p> <p>I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação.</p> <p>§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no caput:</p> <p>I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet; II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas. III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.</p>

Fonte: elaboração própria a partir da Lei n.º 10.172/2001 e Lei nº 13.005/2014.

Ao analisar o teor das duas legislações, percebe-se que o PNE (2014-2024), estabeleceu com precisão as instâncias responsáveis pelo acompanhamento e a execução do plano, sendo essas: MEC, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (CECD), Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal (CESF), Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE).

Além de estabelecer as instâncias responsáveis pelo acompanhamento do Plano, o Art. 5º, da Lei 13.005/2014, diferencia-se da Lei n.º 10.172/2001, por acrescentar ao fator execução do plano, a responsabilidade em analisar o cumprimento das metas. Há de se destacar que acompanhar a execução de uma política é diferente de verificar o cumprimento das metas que foram estabelecidas. Entende-se por acompanhamento o processo de observação contínua das ações desempenhadas por uma política. Ao passo que verificar o cumprimento das metas e objetivos propostos diz respeito a analisar, confrontar, relacionar e atribuir valor aos resultados obtidos.

O processo avaliativo passa a ser visto como contínuo, isto é, que ocorre com frequência. O termo monitoramento ratifica essa concepção, uma vez que a palavra monitoramento, no campo da avaliação de políticas públicas, diz respeito a “[...] um processo sistemático e

contínuo para produzir informações sintéticas que permitam ou viabilizem a rápida avaliação situacional e a intervenção que confirma ou corrige as ações monitoradas.” (NOGUEIRA, 2002, p. 147).

Outro aspecto diferenciador no PNE (2014-2024), é a institucionalização das avaliações como bianuais, e não quadrienais, como no plano anterior. Além disso, os estudos sobre o cumprimento das metas e a criação de indicadores ficam a cargo do Inep, conforme define o Anexo Único da Lei 13.005/2014:

Assim, o Inep, além de prover os indicadores de rendimento escolar, aprendizagem dos(as) estudantes e avaliações institucionais, deverá produzir e publicar, a cada dois anos, estudos que analisem o alcance e a evolução das metas e estratégias do PNE (BRASIL, 2014, p. 15).

Tanto a elaboração de indicadores de rendimentos escolar, quanto a produção de estudos sobre o alcance das metas contidas no PNE (2014-2024) contribuem não só ao cumprimento do plano nacional, quanto dos planos estaduais e municipais, que são elementos cruciais para o desenvolvimento da educação em todo o país, uma vez que não devem ser planejamentos isolados, mas articulados entre si.

No âmbito dos estados e dos municípios, o MEC apresentou suporte técnico para subsidiar o processo de elaboração dos respectivos planos, para que esses estivessem alinhados ao Plano Nacional em todas as metas estabelecidas para a educação brasileira, inclusive no que diz respeito ao processo avaliativo dos documentos. Esse suporte técnico se traduziu por meio de três cadernos de orientação, sendo esses: 1) Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação; 2) Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação; 3) O Plano Nacional de Educação: cadernos de orientação.

A partir das orientações contidas nos Cadernos elaborados pelo MEC, os entes federados organizaram seus respectivos planejamentos decenais para a educação, e instituíram suas respectivas instâncias responsáveis pela avaliação e monitoramento dos planos estaduais e municipais.

Seguindo a concepção de continuidade do Plano Nacional, os planos subnacionais deveriam estar em consonância com as diretrizes, objetivos e metas do Documento Nacional. Em decorrência disso, as ações dos planos estaduais e municipais deveriam seguir a lógica do regime de cooperação entre os entes federados. Isso implica dizer que os planos subnacionais não são documentos pertencentes às redes de ensino, mas aos municípios e aos estados como um todo.

Por isso, de acordo com o MEC o foco dos planos está “ no território e nos diferentes agentes sociais que nele atuam e dando conta de todas demandas educacionais da população do território, objeto do plano, seja ele estadual ou municipal” (BRASIL, 2014, p. 16). Desse modo, a materialidade das metas é de responsabilidade de todos os sistemas educacionais.

Ao município não recai somente a obrigação com a educação infantil e ao ensino fundamental, mas na contribuição para que as demais etapas progridam conforme estabelecido nos Planos. O mesmo ocorre em relação aos estados e a União. Certamente, cada ente federado possui responsabilidade direta com determinada etapa da educação, mas segundo as orientações do MEC para a elaboração dos planos municipais e estaduais, todos são responsáveis em tornar os anseios expressos nos planos realidade.

Portanto, ao analisar o PNE/2001 e o PNE/2014, percebe-se determinadas mudanças entre ambos. Apesar dos entraves existentes o Plano em andamento se destaca pelo processo de elaboração e a atenção dada ao acompanhamento contínuo do Documento, assim como dos planos locais e regionais. A avaliação passa ter certa visibilidade dentro dos documentos oficiais, apresentando contornos bem mais delimitado em relação ao Plano anterior.

Além disso, o PNE/2014 chamou todos os entes federados à responsabilidade com a elaboração dos planos subnacionais, algo que resultou no cumprimento dessa demanda em tempo hábil por quase todos os estados e municípios do país. Quanto ao processo avaliativo, embora tenha sido instituído pelo Documento Nacional e as orientações repassadas pelo MEC às unidades da federação, o modo de organização avaliativa ficou a cargo dessas esferas delimitarem. Sendo assim, passa-se para o próximo item deste capítulo, tendo em vista identificar como o acompanhamento do PEE-MS (2014-2024) está estabelecido na legislação vigente.

3.4 Histórico e avaliação dos Planos Decenais em Educação no Mato Grosso do Sul

O estado de Mato Grosso do Sul, instituído em meio ao regime militar, pode ser considerado como um estado novo se comparado a outras unidades da federação. O surgimento dessa unidade administrativa advém de processos reivindicatórios por parte da população em prol do desmembramento econômico, geográfico, político e administrativo do estado de Mato Grosso. Em decorrência disso em outubro de 1977, o Presidente da República Ernesto Geisel, por meio da Lei complementar n.º 31, concedeu a divisão do estado de Mato Grosso, engendrando o estado de Mato Grosso do Sul.

Até o início da década de 1980 o estado de Mato Grosso do Sul foi governado por políticos defensores do regime militar. O primeiro político a ocupar a cadeira de governador do estado foi o engenheiro Harry Amorin Costa, pertencente ao Partido Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que por indicação do Presidente da República permaneceu no cargo de janeiro a junho de 1979, sendo substituído durante dezessete dias por Londres Machado (ARENA) e depois por Marcelo Miranda Soares (ARENA).

A história de Mato Grosso do Sul está marcada pela prevalência do elitismo político na administração da máquina pública. Desde que foi instituído – em 1977 – até o ano de 1998 a política desse estado se organizava a partir do acordo implícito entre os integrantes das classes hegemônicas, a fim de se perpetuarem no poder. Por esse motivo, durante toda a década de 1980 e parte da década seguinte o cargo de governador foi ocupado por essa classe, prevalecendo a alternância de poder entre a própria elite política (MONTIEL, 2010).

Somente em 1999 que o ciclo de revezamento no poder entre as classes dominantes se rompe. A ascensão do candidato José Orcílio Miranda dos Santos (PT), mais conhecido como Zeca do PT, nas urnas oportunizou pela primeira vez na história do estado de Mato Grosso do Sul a vitória da classe trabalhadora. Esse movimento político trouxe para a população sul-mato-grossense a expectativa de construir uma sociedade efetivamente democrática.

A história dos planos de educação no estado de Mato Grosso do Sul começa um pouco antes do governo de José Orcílio (PT), inicia-se no ano de 1981 na gestão de Marcelo Miranda Soares (ARENA). Segundo Bittar (1998), diferentemente da perspectiva de vigência decenal, o primeiro PEE-MS teve validade trienal (1981-1983) e estava alinhando aos pressupostos positivistas e tecnicista que pairava sobre os documentos oficiais, principalmente na área educacional.

O PEE-MS inicial se caracterizava pela abundância de dados quantitativos sem nenhuma análise ou proposição que tivessem a finalidade de superar as dificuldades educacionais da região. A prevalência de dados meramente técnicos implica na compreensão situacional da educação, uma vez que dificulta para a população interpretar a realidade do ensino público.

No final da década de 1980 o país passava por uma profunda transformação política. A população nacional lutava em busca da construção de uma sociedade organizada de acordo com os princípios de democracia, libertando-se de toda forma de autoritarismo. Em 1983 o estado de Mato Grosso do Sul tem seu primeiro governador eleito pelo voto popular; Wilson Barbosa Martins, representante do Movimento Democrático Brasileiro – MDB.

Mediante às aspirações por descentralização de poder na esfera pública e os entraves na área educacional é que a sociedade civil passa a reivindicar junto ao governo do estado a reestruturação educacional. Cabe salientar que ao fim do regime militar no Mato Grosso do Sul, a educação no estado apresentava sérios problemas, tais como: greve dos professores pela falta de pagamento, estudantes secundaristas sendo oprimidos pelos órgãos institucionalizados como a Comissão de Moral e Civismo, falta de concurso público para a educação, contas bancárias da Secretaria de Educação bloqueadas pelo MEC, falta de material para as escolas, falta de transporte escolar, escolas e estrutura administrativa estadual centralizadora (MONTIEL, 2010).

Em resposta à pressão popular, a Secretaria Estadual de Educação tomou a iniciativa de organizar o movimento Educação para a Democracia, cujo o foco estava na promoção de debates e diálogos nas escolas sobre as principais dificuldades da educação regional, bem como a democratização das instituições de ensino. O movimento foi finalizado por meio de um evento estadual, onde coube aos integrantes votarem sobre as pautas levantadas ao longo dos seis meses de discussão regional.

O resultado final do Congresso Estadual Educação para a Democracia culminou no II PEE-MS, promulgado em 1985 no governo de Wilson Martins (MDB). Pode-se dizer que esse Documento correspondia a síntese dos interesses da sociedade da época (KASSAR, 2000); isto é, o segundo PEE-MS apresentava o anseio pela redemocratização do país e do papel político da educação.

Sem contar com as Considerações Finais, o PEE-MS (1985) estava organizado em quatro seções, sendo elas: Traços Situacionais; Política Educacional de Mato Grosso do Sul; Educação para a Democracia; e Estratégias.

No primeiro tópico, o Documento trazia o resultado do levantamento feito pela equipe de estatísticas do governo sobre a realidade educacional no estado de Mato Grosso do Sul até aquele momento. Constatou-se uma série de entraves na educação pública regional que distanciava a garantia do direito à formação plena dos sujeitos, a saber: 1) registrava-se quantitativo elevado de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos fora da escola, devido à insuficiência de recursos público investidos na construção e manutenção das instituições escolares, bem como a paralisação das obras de expansão do número de escolas após a divisão do estado. 2) Ausência de políticas públicas condizentes com a realidade local. 3) Decadência da qualidade do ensino. 4) Crescimento do índice de evasão e repetência nas séries iniciais (MATO GROSSO DO SUL, 1985, p. 191 apud MONTIEL, 2010, p. 66).

Na segunda seção - Política Educacional de Mato Grosso do Sul – o PEE-MS(1985) registrava a defesa de mecanismos que subsidiassem a materialização da perspectiva democrática do ensino, a partir da defesa do ensino básico público e gratuito, formação para a cidadania, educação como direito de todos, educação isenta de qualquer forma de doutrinação, prioridade dos recursos públicos para a escola público.

No item seguinte – Educação e Democracia – o Documento trazia à baila a trajetória do PEE-MS (1985), ressaltando as etapas do processo de elaboração do material que perpassou pela exposição das ideias à sociedade civil por meio do Congresso Estadual de Educação organizado pela gestão de Leonardo Nunes da Cunha, Secretário de Educação daquele período. Além disso, destacava-se a vigência do planejamento em questão. Assim como o primeiro Plano de Educação do estado, sancionado no governo de Marcelo Miranda Soares (ARENA), o PEE-MS (1985) apresentava vigência trienal.

No tópico final, no qual se destinava a apresentação das estratégias, com vistas à operacionalização das políticas educacionais para o estado em questão, o material delineou as intenções para o sistema de ensino, sendo elas: autonomia da escola; valorização do magistério; Educação Pré-escolar como responsabilidade da Secretaria de Educação; Pré-escola articulada com o primeiro ano do ensino fundamental; obrigatoriedade do ensino de 1º Grau (Ensino Fundamental) para pessoas na idade de 7 e 14 anos; garantia de Ensino Especial, Ensino Supletivo e Educação Comunitária.

O PEE-MS (1985) pode ser considerado como um marco histórico, pois corresponde ao primeiro plano de educação elaborado na gestão de um representante eleito pela população sul-mato-grossense. Esse Documento se mostrou pioneiro no cenário educacional nacional, devido ao reconhecimento dos fatores democráticos para a educação. Além disso, foi pensado e sancionado antes mesmo do primeiro PNE após o Regime Militar. Entretanto, assim como os outros planos e propostas registradas ao longo da história do planejamento educacional brasileiro, o PME-MS (1985) não passou de um apanhado de palavras, sem efetividade.

Alguns fatores, para além da vontade política, podem ter contribuído para a inexequibilidade do Plano. A princípio, destaca-se a estrutura do Material que se distanciou das características de um planejamento e se aproximou à estrutura de uma mera carta de intenções. O Documento não apresentava metas bem definidas, diretrizes e estratégias articuladas às metas. Tampouco, delineava formas de aferir os resultados, até mesmo porque se o PEE-MS (1985) não delineou o básico para ser considerado um planejamento, como poderia esboçar um programa de avaliação dos resultados? Praticamente impossível.

Pode-se dizer que os problemas estruturais do Plano de 1985 resultou na fragilização dos valores intrínsecos do Material, o que comprometeu totalmente a efetivação do Documento, pois conforme afirma Bauer (2019, p. 19) “[...] todo programa (ou política) que não tenha mérito não possui valor”. Desse modo, um planejamento que não conseguiu nem mesmo manter o caráter de elemento norteador das ações educacionais, tampouco conseguiria atender às necessidades educacionais da população.

Apenas pela inexistência de valor intrínseco justifica a ausência de desdobramentos do Plano. Entretanto, cabe salientar ainda dois pontos relevantes para pensar a constituição histórica da política de planejamento no estado. Primeiro, embora tenha existido o movimento pseudoparticipativo para a elaboração do PEE-MS (1985), por meio do Congresso Estadual, ressalta-se que a organização e finalização do Plano se restringiu ao trabalho dos técnicos de gabinete do governo.

Além disso, “em nenhum momento o texto II PEE/85 se direcionou para a garantia de atendimento à educação básica em relação ao financiamento da educação” (MONTIEL, 2010, p. 76). Isso quer dizer que embora o Plano trouxesse no primeiro capítulo – traços situacionais, a realidade sul-mato-grossense que destacava mais de 100 mil crianças e adolescentes fora das escolas, sendo um dos motivos a ausência de financiamento tanto para a construção de unidades educacionais, como para a manutenção do ensino; o PEE-MS (1985) não definiu os recursos que subsidiariam a execução do Documento.

Portanto, mediante ao exposto, considera-se que mesmo sendo promissora a construção de um Plano de Educação Estadual com o foco na democratização do ensino, garantia do direito à educação e a busca pela organização sistêmica entre as administrações municipais e a esfera estadual, ainda assim o segundo PEE de Mato Grosso do Sul apresentou sérias limitações, contribuindo para mais um movimento na história dos planejamentos decenais em educação que não resultou na materialização do objeto. Sendo apenas mais uma ação burocrática, sem resultados significativos para a população.

No que tange o objeto de análise desta pesquisa – a avaliação de planos decenais em educação, sobretudo a meta-avaliação – os Planos Estaduais apresentados até aqui não se inclinaram a esse item. Possivelmente, pelos entraves estruturais dos Documentos que desencadearam diversas lacunas na organização. Ademais, cabe ressaltar que nos países pertencentes à América do Sul a inclinação por parte dos governos em avaliação de políticas públicas se inicia tardiamente se comparado à outras realidades como nos EUA que remontam à década de 1960. Segundo a discussão trazida no primeiro capítulo desta Tese, Derlien (2001)

aponta que o envolvimento mais acentuado no âmbito das avaliações pelos países latinos marca a partir da década de 1990.

Apesar dos entraves, a história dos planos decenais de educação no estado de Mato Grosso do Sul não salta do PEE-MS (1985) para os Planos dos anos 2000, mas antes do PEE-MS (2003), houve duas tentativas que precisam ser explicitadas, pois compõem o processo de construção do planejamento educacional no estado. São elas: “Uma Proposta de Educação para o Mato Grosso do Sul” – elaborada no governo de Pedro Pedrossiam (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) em 1991. E, a outra tentativa intitulada “Constituinte Escolar de Mato Grosso do Sul”, desenvolvida no primeiro mandato do governador petista José Orcílio Miranda dos Santos. Passa-se para o tópico seguinte, tendo em vista apresentar esses dois momentos relevantes para o planejamento educacional do estado.

3.4.1 O planejamento educacional no estado de Mato Grosso do Sul na década de 1990

A terceira proposta de Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul foi delineado no início da década de 1990 no segundo mandato do engenheiro e político Pedro Pedrossiam, pertencente naquele momento ao PTB. A retomada ao governo por Pedrossiam após a finalização do mandato de 1982, fez-se em meio ao discurso de mudanças, de uma gestão voltada para os problemas sociais do estado. É nesse contexto que se engendra na política de planejamento Uma Proposta de Educação para o Mato Grosso do Sul.

A Proposta de Educação para o Mato Grosso do Sul, embora não tenha levado nome de Plano de Educação, pode ser considerada como o terceiro Documento norteador das políticas educacionais do estado. Elaborado na gestão da Secretária de Educação Leocádia Aglaé Petry Leme, esse material apresentava estrutura distinta dos demais. Diferentemente dos Planos anteriores, o planejamento organizado nesse momento histórico traz à tona metas a serem alcançadas, prazos para concretização e estratégias para operacionalização dos objetivos delineados.

O Material apresentava discurso consonante aos anseios democráticos que permeavam o Brasil naquele momento; e pela primeira vez no estado de Mato Grosso do Sul a política educacional não partiu de ideias inflexíveis advinda da Secretaria de Estado como nos governos anteriores, mas emanou das propostas feitas pelos grupos de professores do estado (FERNANDES, 2000). Além disso, a Proposta de Educação resultou na materialização de alguns anseios populares, tais como:

Eleição de Diretores; Implantação dos Colegiados; Elaboração das Diretrizes Curriculares de MS (antes das nacionais); Programa de descentralização das Escolas Públicas - Parceria com Prefeituras; Construção de mais de 410 salas de aula com ampliações, reformas e construção de escolas novas; Implantação de uma política salarial que garantia correção mensal dos salários dos professores na base de 5% ao mês a mais que os outros funcionários (lembrando que a inflação da época era mais ou menos de 200% ao ano); Programa de alfabetização de adultos (com salas inclusive nas obras existentes na cidade de Campo Grande); Programa de avaliação, criado pela própria Secretaria de Educação e aplicado em todas as escolas públicas estaduais do MS; Repasse Financeiro - pela primeira vez o dinheiro ia direto para a escola; Concursos para professores e servidores; Implantação do primeiro Centro de Tecnologia (Escola Estadual Hercules Maymone); Criação da Universidade Estadual de MS, como poderoso instrumento de qualificação de professores e melhoria da Educação Básica no interior do nosso estado (SENNA, 2008, p. 43-44).

Diante dos resultados obtidos, nota-se certa mudança na organização do ensino de Mato Grosso do Sul, principalmente no que tange à estrutura da escola. Ações que de algum modo representaram a ampliação democrática dentro da escola, tais como a eleição para diretores escolares e a implantação dos Colegiados. No entanto, cabe ressaltar que as características da Reforma Neoliberal do Estado brasileiro promovida na década de 1990 não deixou de influenciar na gestão das políticas educacionais do estado.

Dentre as características do Documento “Uma Proposta para a Educação de Mato Grosso do Sul”, destaca-se a defesa pela divisão de responsabilidade com a sociedade civil na implementação das ações educacionais. Divisão essa que se aproxima do princípio de responsabilização/culpabilização pela operacionalização das políticas, característica da democracia liberal, onde o Estado se exime de suas responsabilidades, transferindo-as para a população.

Além dessa questão, o Documento de 1991 colocou o planejamento educacional em condição recorrente no que tange ao financiamento da educação. Segundo Montiel (2010, p. 92) a Proposta para a educação estadual ficou marcada pela “ falta de referência aos recursos para a educação”. Algo que se assemelha às tentativas de Planos Nacionais de Educacional formuladas anteriormente ao Material em questão, assim como aos Planos estaduais antecessores.

A Proposta de Educação, assim como os outros Planos que vigoraram no estado, tinha a ideia de vigência trienal. O que indica a inclinação dos governos às necessidades da população por um curto período de tempo. É como se as demandas sociais tivessem algum tipo de relevância ao gestor público por tempo determinado; isto é, no decorrer do mandato que exerce.

Entretanto, a crise educacional que o país enfrentava advém desde a instauração da escola pública no Brasil, e não pode ser sanada em 4 anos de exercício.

Portanto, pode-se dizer que o Documento em questão, embora tenha alcançado alguns avanços, mesmo assim não conseguiu atingir plena efetividade. O que possibilita reconhecer a lacuna existente entre o discurso apresentado por Pedrossim, no processo eleitoral, e as ações desenvolvidas. A defesa por uma gestão inovadora, atenta às demandas sociais, materializou-se na repetição de antigos equívocos que inviabilizaram outros planejamentos. Questões inerentes à vinculação de recursos às metas; acompanhamento e avaliação contínua dos resultados alcançados; e a implementação de um Plano de Estado ao invés de um Plano de Governo, marcaram o retrocesso da Proposta de 1991, tornando-a “no novo tudo de novo”.

Após “Uma Proposta de Educação para o estado de Mato Grosso do Sul” (1991-1994), o estado vivenciou outro processo de elaboração do planejamento educacional somente no final do decênio com a chegada de José Orcílio Miranda dos Santos, mais conhecido como Zeca do PT, ao cargo de governador do estado de Mato Grosso do Sul. No ano de 1999, a vitória desse representante político surgiu repleta de esperança da classe trabalhadora, uma vez que diferentemente dos demais governadores do estado que o antecedeu, José Orcílio pertencia à camada trabalhadora, era bancário, e fundador do Partido dos Trabalhadores no estado.

Para a população o histórico de vida de José Orcílio representava a ascensão do povo ao poder, assim como a quebra do ciclo de representantes advindos das elites econômicas e políticas que governaram o estado desde a sua criação. Ancorado no Programa de Governo “Movimento Muda Mato Grosso do Sul”, o governo em vigência iniciou o processo de implantação de suas propostas a partir da distribuição das Pastas do Secretariado sul-mato-grossense. Na área educacional, nomeou para o cargo de Secretário de Educação o ex-vereador de Campo Grande, Pedro César Kemp Gonçalves (PT), que é formado em Filosofia, Psicologia, Mestre em Educação e a partir dos anos 2000 passou a ocupar outras funções na administração pública como o cargo de Deputado Estadual.

A filosofia de trabalho do governo Zeca do PT, amparava-se na defesa da democratização do ensino público, pressuposto reconhecido constitucionalmente em 1988. Em virtude disso, apresentou o projeto-político educacional intitulado “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição”, em que se autodenominava como “[...] marco inicial de um projeto a ser trabalhado coletivamente pelos segmentos que desejam mudanças dentro de uma perspectiva de transformação social” (MATO GROSSO DO SUL, 1999, p.10).

A Escola Guaicuru estava alinhada ao princípio de participação coletiva no processo de construção social e tomada de decisão dos rumos da coisa pública. Ademais, estava

comprometida com a efetivação da escola pública democrática, de qualidade social, em que o escopo educacional estava na formação para o exercício da cidadania plena e das demandas humanas da população. Por isso, considerava-se imprescindível a ruptura com os paradigmas tecnocratas neoliberais, onde os rumos da sociedade são decididos por grupos minoritários que compõe o governo, tolhendo a participação social no processo de construção da sociedade em que se vive. Em função disso, esse Projeto propunha a construção de uma educação:

[...] comprometida com bases filosóficas, teóricas e metodológicas fundadas no princípio de uma organização de sociedade mais justa, igualitária, solidária, enfim, capaz de promover a mudança de verdade dos caminhos traçados pelos governos autoritários elitistas que dirigiram o povo sul-mato-grossense por muitos anos (MATO GROSSO DO SUL, 1998, p.12).

Ancorando-se no viés de concepção Republicana/Participativa de Democracia que distintamente das vertentes vinculadas às Democracias Liberais está centrada na vontade coletiva, bem como na prevalência da formação inclusiva de opinião e da vontade política dos cidadãos. Nesse modelo de organização política, lembra Alves (2014, p. 39) que “o governo não tem permissão para agir a partir de decisões tomadas somente por ele mesmo, sem participação coletiva”.

Frutos do Projeto Escola Guaicuru, registra-se a construção do movimento histórico denominado de Constituinte Escolar, podendo ser visto como um dos mecanismos de tentativa de democratização da gestão educacional e escolar no estado de Mato Grosso do Sul. O escopo da Constituinte Escolar estava na elaboração do Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino do estado, a partir das discussões coletivas entre todos os trabalhadores da educação e da sociedade como um todo, delineando os rumos da educação regional com vistas à transformação social.

Desse modo, a Constituinte Escolar pode ser concebida conforme a ponderação de Aranda (2004, p. 53) “[...] como um fato histórico, cujas partes formam uma totalidade que se traduz num discurso teórico que busca retratar uma realidade resultante de um processo de produção de conhecimento coletivo”. Em outras palavras, esse instrumento de gestão representava a síntese das demandas e debates estabelecidos pelos sujeitos históricos realmente envolvidos no processo educacional. Era, por assim dizer, o resultado do trabalho das percepções e discussões estabelecidas ambilateralmente.

Entretanto, considera importante frisar que a Constituinte Escolar visava a elaboração do Plano da Rede Estadual, não a construção do documento norteador para as ações educacionais em todo o território estadual, independente da esfera administrativa responsável.

Isso implica dizer que embora esse Movimento visasse a construção de um novo modelo de educação, esse se restringia às escolas administradas pela Secretaria Estadual de Educação.

Em 12 de agosto de 1999, o Movimento Constituinte Escolar de Mato Grosso do Sul foi lançado, contando com a participação expressiva de pais, alunos, professores, diretores escolares, coordenadores pedagógicos, Colegiado Escolar, demais funcionários escolares e outras instituições sociais. O planejamento dos passos subseqüentes estavam organizados em 5 etapas, a saber: 1) Estruturação coletiva da proposta; 2) Estudo da realidade socioeconômica e política do país, associando às práticas pedagógicas das instituições de ensino, bem como o levantamento dos temas para estudos e aprofundamento suscitado da demanda popular; 3) aprofundamento dos temas e temáticas levantadas anteriormente; 4) Elaboração e finalização do Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino do Mato Grosso do Sul; 5) Lançamento e implementação do Plano.

As temáticas e temas de discussão abarcavam assuntos oriundos das demandas que emergiram da realidade escolar. Dentre elas, destacam-se os seguintes tópicos elucidados na Constituinte Escolar: Democratização da Gestão; Financiamento da Educação; Violência, Ética e Cidadania; Função Social da Escola; Currículo, Educação de Jovens e Adultos; Educação e Etnia; Educação Ambiental; Ensino Noturno; Planos de Cargo, Carreiras e Remuneração; Planejamento Participativo; etc.

A sistematização do Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino perpassou as quatro etapas descritas anteriormente. As temáticas levantadas coletivamente desencadearam momentos de análises, discussão e aprimoramento do saber a partir de palestras e conferências proferidas por professores de universidades públicas brasileiras. Na quarta etapa, realizada na cidade de Campo Grande/MS, entre os dias 26 e 28 de julho de 2001, ocorreu o 1º Congresso Estadual da Constituinte Escolar, em que as propostas para a educação da Rede Estadual foram votadas em planária, resultando na estrutura do Plano de Educação da Rede Estadual de Ensino.

Pela primeira vez na história do estado de Mato Grosso do Sul registrou a construção de um documento norteador para as políticas educacionais que fora organizado sob a concepção de Democracia Participativa, onde os atores sociais ocuparam papel central na elaboração do Material e que, distintamente de outros momentos em que as decisões são tomadas a portas fechadas e por alguns integrantes do governo, a construção e sistematização do Plano contou com a ampla participação coletiva.

Devido as características peculiares do Documento, o Secretário de Educação da época, Pedro Kemp, reconheceu que o Plano “ [...] germinou no solo da esperança, acalentada por aqueles que acreditam na educação como instrumento de transformação, cresceu no chão das

escolas e seus resultados vão apontar novos caminhos” (KEMP, 2001, p. 06 apud ARANDA, 2004, p. 58). Ou seja, apesar dos dissabores do passado, foi possível desenvolver o tão sonhado movimento democrático na organização da educação estadual.

Entretanto, nem mesmo as belas palavras de Kemp (2001) e todo o movimento participativo feito até aquele momento foram suficientes para impedir o desfecho da Constituinte Escolar. Logo após a conclusão da penúltima etapa prevista para a construção do Plano, o Secretário de Educação e todos os integrantes de sua equipe foram destituídos do cargo que ocupavam pelo governador do estado, José Orcílio Miranda dos Santos (PT), culminando no engavetamento do Documento sem qualquer consideração com a educação pública e ao percurso e esforço despendido pelos integrantes do movimento Constituinte Escolar.

Devido as mudanças na Pasta da Educação, o governador se pronunciou dizendo:

Na condição de Governador dirijo-me ao I Congresso da Constituinte Escolar para abordar quatro pontos fundamentais:

1º) A Constituinte Escolar é um instrumento democrático que o Governo Popular, através da Secretaria Estadual de Educação, criou para permitir que todos os setores envolvidos no processo educativo participem decisivamente da política educacional de nosso Estado.

2º) **A Constituinte Escolar transcende o titular da pasta.** Políticas Públicas não pertencem a pessoas ou equipes, mas ao público. O processo em curso não cessará em nosso governo e se formos capazes de capitalizá-lo na sociedade qualquer outra administração não conseguirá extingui-lo. **O povo do Mato Grosso do Sul é o dono da Constituinte Escolar!**

[...]

4º) Por fim, **estou convencido que o processo de mudanças que iniciamos em 1o de janeiro de 1999, não nos pertence. Pertence ao povo do Mato Grosso do Sul** [...] (ARANDA, 2004, p. 59-60, grifos da autora).

No entanto, o discurso do governador de que a Constituinte Escolar pertencia à população sul-mato-grossense não encontrou eco nas ações da própria administração de José Orcílio Miranda dos Santos (PT), pois ao optar pela substituição de Kemp por Antonio Carlos Biffi³¹ (PT) abriu caminho para que todas as propostas advindas das necessidades do povo fossem lançadas para longe das políticas educacionais dos anos seguintes.

Segundo os estudos de Aranda (2004), os motivos que incidiram sobre a troca de Secretários estavam relacionado a fatores políticos, pela necessidade de fortalecimento da figura do governador perante os grupos internos ao Partido dos Trabalhadores do estado que se

³¹ O ex-secretário de educação do estado de Mato Grosso do Sul é graduado em Pedagogia, é fundador da Associação Douradense de Professores (A.D.O.) e da Federação dos Professores de Mato Grosso do Sul (FEPROSUL). Entre os anos de 1999 e 2000 exerceu a função de Secretário de Administração do Estado de Mato Grosso do Sul. Foi eleito a Deputado Federal em 2003 (MONTIEL, 2010).

mostravam contrário a reeleição de José Orcílio Miranda dos Santos (PT). Desse modo, na tentativa de ampliar o apoio político dentro do próprio partido fez com que o governador do estado articulasse e implementassem as modificações na esfera educacional.

No caso em questão, nota-se perceptível a prevalência da vontade política da minoria – dos grupos que estavam no poder, cujo intento não se vinculava diretamente à representação dos interesses da sociedade, mas na vontade particular de permanência no poder – em detrimento aos anseios da maioria. Fenômeno clássico do modelo pluralista de democracia, muito frequente na organização do Estado capitalista. Segundo Alves (2014) esse modelo que é originário da democracia elitista (outra faceta da democracia liberal) tem como principal característica a permuta de favores entre as elites políticas como forma de se manterem no poder.

No entanto, a partir da realidade sul-mato-grossense com relação ao desfecho da Constituinte Escolar, percebe-se que distintamente da ideia pluralista tradicional em que as elites lutam contra grupos estritamente opostos, nesse acontecimento as articulações políticas para permanência no poder se fez dentro do próprio grupo que estava no domínio da administração pública estadual. Associado a isso, vale ressaltar que o Partido dos Trabalhadores tem sua gênese nos movimentos populares contra as ações das elites econômicas e políticas que estavam no poder antes de sua ascensão. E, naquela circunstância reproduziu exatamente aquilo que outrora criticava. Esse acontecimento remeteu a transferência das negociações e barganha entre os grupos dissidentes para o interior dos grupos que em tese deveriam ser consonantes.

Desse modo, encerra-se mais um ciclo na política de planejamento educacional do estado de Mato Grosso do Sul sem avanços aparentes, mas com forte similaridade entre as demais gestões. Desde o primeiro Plano Estadual de Educação, ainda no governo de Marcelo Miranda Soares que fazia parte do partido ARENA, até o Movimento da Constituinte Escolar, mobilizado em uma administração intitulado como “governo popular”, os desfechos das ações foram os mesmos: permanente descontinuidade das ações públicas no que tange aos planos educacionais e a predominância de excesso de discurso e ínfima materialização do que fora colocado no papel.

Além disso, convém sinalizar as dificuldades estruturais dos Planos e das Propostas em se constituírem como um Documento norteador das políticas educacionais. Notou-se a falta de proporcionalidade entre as intenções para a educação (uma vez que não se pode denominar como metas, devido ao modo como estavam estruturadas) e os recursos vinculados para garantir a efetivação. Por fim, não houve aspectos relevantes para o que tange o acompanhamento e a

avaliação dos Documentos, até mesmo porque não é factível avaliar algo que não apresenta valor intrínseco.

3.4.2 A temática da avaliação no PEE-MS (2003-2010)

O começo da história dos planos de educação como instrumento de fomento e articulação das políticas educacionais no estado de Mato Grosso do Sul, embora comumente atribuído ao PEE-MS (2003), se inicia no começo da década de 1980, na gestão de Marcelo Miranda Soares (ARENA). Entretanto, é a partir dos anos 2000 que se engendra a tentativa de articulação entre estados, municípios, União e Distrito Federal por meio do planejamento educacional.

O PEE-MS de 2003 resulta das exigências legais estabelecidas na CF/1988; na Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul de 1989; na LDEN/1996; e na Lei federal n.º 10.172/2001, que estabeleceu o PNE/2001, bem como a obrigatoriedade dos estados e municípios elaborarem seus respectivos planos alinhados ao Documento nacional, uma vez que: “Art. 2º A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **deverão**, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2001, grifo da autora).

O PEE-MS (2003-2010) foi elaborada e sancionada no segundo mandato do governador José Orcílio de Miranda dos Santos (PT), sob coordenação do Secretário Estadual de Educação, Hélio de Lima³² que também pertencia ao Partido dos Trabalhadores. Vale observar que após o Congresso que resultou na sistematização da Constituinte Escolar, a ideia de plano de educação só retorna aos debates do governo em 2003, quatro anos depois. É como se todo trabalho desempenhado para construir a Constituinte Escolar e o Plano que dela deveria decorrer, fosse completamente esquecido.

Para a orientar na elaboração do PEE-MS (2003-2010), a SED/MS produziu uma cartilha instrutiva denominada: “Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul – Norteando Caminhos, Semeando a Inclusão – Processo de Construção Coletiva - 2003”. Embora carregasse em seu título a ideia participativa, o processo de elaboração do Documento foi marcado pela lógica de racionalização dos recursos, típico da gestão gerencial, com pitadas

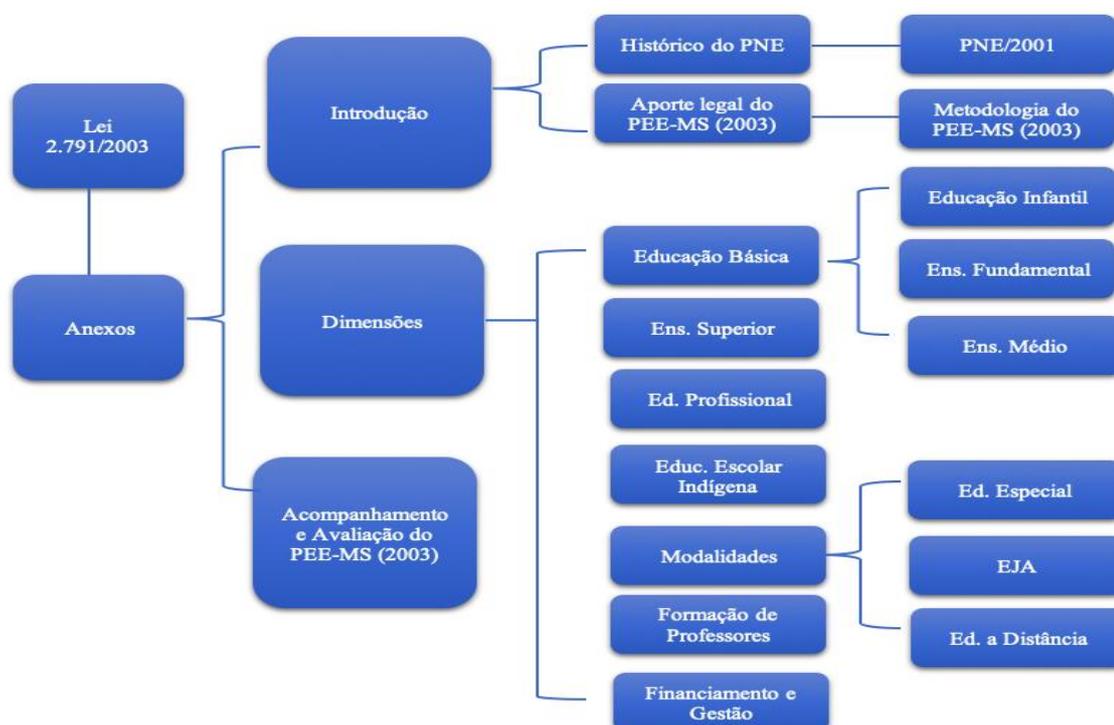
³² Hélio de Lima é Pedagogo, Licenciado em Letras com habilitação em Língua Portuguesa e Inglês, é Mestre em Educação. Foi professor da UEMS e das Escolas Estaduais Joaquim Murtinho, Vespasiano Martins, Lúcia Coelho e da Escola Municipal Padre Heitor Castoldi. Além disso, exerceu a função de Agente Especial de Educação da Capital. Anteriormente ao cargo de Secretário de Educação de Mato Grosso do Sul, desempenhou o cargo de Chefe de Gabinete do Governador José Orcílio Miranda dos Santos (MONTIEL, 2010).

de representativa, em que os representados raramente escolhem seus representantes (FERNANDES, 2000).

Pela primeira vez na história dos planos estaduais de educação do Mato Grosso do Sul o documento norteador das políticas educacionais teria caráter decenal, tornando-se um plano do estado e não um plano de governo. No entanto, mesmo alcançando duas gestões distintas, devido ao descompasso entre o processo de elaboração do Plano Nacional e o percurso de formulação do Documento Estadual, o período de vigência, pelo menos nos documentos oficiais, foi de 7 anos; isto é, iniciou-se em 2003 e finalizou-se em 2010, conforme o término do PNE/2001.

Após um semestre destinado à elaboração do planejamento decenal, o PEE-MS (2003-2010) foi sancionado pelo Governador do estado, José Orcílio Miranda dos Santos (PT), por meio da Lei n.º 2.791, de 30 de dezembro de 2003. Essa legislação é composta por sete artigos que instituem o Plano e estabelece a obrigatoriedade dos municípios na preparação do planejamento corresponde à administração municipal. Em anexo à Lei 2.791/2003, encontra-se a introdução do PEE-MS (2003), as Dimensões do Documento e a seção destinada ao acompanhamento e avaliação das metas. A Figura 04 ilustra a estrutura do Material:

Figura 04 – Estrutura do PEE-MS (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria (RODRIGUES, 2022).

O primeiro capítulo do PEE-MS (2003-2010) se concentrou em apresentar a Introdução do Documento, que por sua vez abordou o processo histórico constituinte do Plano Nacional de Educação, as características do PNE (2001), as legislações que subsidiaram a construção do Plano Estadual e a metodologia utilizada no processo de preparação do PEE-MS (2003). Cabe salientar que na descrição metodológica apresentou-se, também, panorama geral da situação educacional do estado naquele início de milênio.

As Dimensões se subdividiram nos tópicos sobre a Educação Básica (que se desdobrou em Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), o Ensino Superior, a Educação Profissional, a Educação Escolar Indígena, as Modalidades, a Formação de Professores e o Financiamento e Gestão Educacional. Exceto o tópico Modalidades, todos os itens expostos se desdobraram na apresentação do diagnóstico educacional específico de cada tema, assim como as diretrizes e objetivos/metas respectivos. No âmbito das Modalidades, o Documento delineou apenas o diagnóstico de cada especificidade, por entender que essas estão imbricadas em todas as etapas e níveis do ensino.

Contendo apenas uma página com cinco parágrafos modestos, o último capítulo do Plano se destina às questões inerentes ao Acompanhamento e a Avaliação das metas arroladas no PEE-MS (2003-2010). Sem característica alguma de um planejamento avaliativo, esse excerto aborda de modo genérico as possíveis ações de acompanhamento do Documento, deixando transparecer o afastamento da Secretaria Estadual de Educação nas etapas de avaliação do Plano. O Quadro 11 sintetiza tal seção por meio da apresentação dos principais assuntos tratados em cada parágrafo inerente ao capítulo.

Quadro 11 - Itens abordados no Capítulo III do PEE-MS (2003-2010) destinados ao acompanhamento e a avaliação do Documento

Localização no texto	Itens abordados
1º Parágrafo	Aponta que certamente o PEE-MS (2003-2010) sofrerá alteração no percurso de implementação.
2º Parágrafo	Retoma a obrigatoriedade dos estados e municípios elaborarem seus respectivos planos em consonância com o PEE-MS (2003-2010).
3º Parágrafo	Coloca a necessidade de os municípios elaborarem meios de acompanhamento dos trabalhos.
	A finalidade da avaliação é para possíveis correções técnicas no PEE-MS (2003-2010) e para prestação de contas à União.
4º Parágrafo	A responsabilidade de avaliação de cada meta fica restrita ao executivo de cada unidade administrativa do estado, segundo a incumbência legal.
	Cita a necessidade de participação na avaliação de alguns órgãos colegiados.
5º Parágrafo	Primeira avaliação prevista para o ano de 2004.
	O órgão coordenador, oportunamente, definirá os procedimentos a serem realizados na avaliação.
	A responsabilidade de acompanhar a implementação do PEE-MS (2003-2010) e de aprovar mecanismos necessários para possíveis correções é delegado ao Poder Legislativo.

Fonte: elaboração própria a partir do PEE-MS/2003 (RODRIGUES, 2022).

Conforme pode ser observado por meio do Quadro 11, o capítulo responsável por abarcar o planejamento avaliativo do Plano, inicia-se com informações díspares ao escopo da seção. No primeiro Parágrafo indica a possibilidade de futuras alterações na escrita e

organização do PEE-MS (2003-2010); ao passo que no item seguinte aponta mais uma vez a responsabilidade dos municípios na elaboração dos seus respectivos planos.

É incontestável que para a construção e o fortalecimento da política de planejamento educacional no Brasil todas as unidades da federação tenham seus documentos norteadores para a educação estabelecido e que estejam em sintonia com os planos dos estados e da União. Entretanto, não cabe à seção de avaliação se atear a essa questão, até mesmo porque, tal demanda jurídica fora estabelecida na própria Lei n.º 2.791/2003, no Art. 2º, ao sinalizar: “com base no Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, aprovado por esta Lei, os Municípios deverão elaborar seus Planos Municipais de Educação correspondentes” (MATO GROSSO DO SUL, 2003).

De acordo com o terceiro parágrafo a compreensão da finalidade avaliativa do Plano estava em “ monitorar as possíveis necessidades de correção, como para **prestar contas à União**” (MATO GROSSO DO SUL, 2003, p. 61, grifo da autora). A ideia de prestação de contas, também conhecida como *accountability*, naturalmente está atrelada à concepção neoliberal em que a avaliação se resume a noção de culpabilização individual ou coletiva pelos entraves ou resultados pouco satisfatórios do objeto avaliado. A esse respeito, Afonso (2012) pondera que:

Em grande parte dos discursos marcados por este viés político-ideológico, o significado do vocábulo *accountability* indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (AFONSO, 2012, p. 472).

Desse modo, dependendo do sentido que se dá a prestação de contas o curso avaliativo resulta em aspectos pouco favorecedores para que a avaliação contribua para a efetivação do que fora planejado, distanciando-se da possibilidade de prestação de contas no sentido social, onde os dados aferidos servem para fortalecer o controle social das ações públicas pelos cidadãos. Além disso, a prestação de contas no viés burocrático tende a retomada de práticas autoritárias e na concentração de responsabilidade em apenas uma esfera da administração pública, os municípios, que muitas vezes são o elo menos favorecido na razão proporcional entre responsabilidade jurídica e recursos disponíveis para cumprimento das ações que lhes competem.

Quanto ao PEE-MS (2003-2010) percebe-se ao longo do Documento e principalmente no último capítulo a tendência da SED/MS se eximir das responsabilidades avaliativas e lançá-

las aos municípios. Paralelo a isso, a avaliação aparece vinculada ao escopo burocrático, sem inclinação ao viés participativo desejável ao acompanhamento do Plano, o que acaba despolitizando os fins educacionais e humanos da educação.

No quarto parágrafo, o Documento delega ao executivo de cada esfera estadual a responsabilidade exclusiva pela avaliação das metas que lhes competem. Desse modo, um Plano que deveria ter como característica principal a articulação entre os entes federados, torna-se particularizado em sua totalidade. Nesse excerto, menciona-se brevemente a necessidade de participação dos órgãos colegiados no processo avaliativo, porém não consta como esse envolvimento se dará.

No último parágrafo, o texto oficial se inclina para a periodicidade das avaliações, definindo a primeira ação avaliativa para o ano de 2004, a justifica que se apresenta é que “[...] considerando que o Plano Nacional tem avaliação prevista para o ano de 2004, a primeira avaliação deste Plano Estadual deverá se efetivar a essa mesma época” (MATO GROSSO DO SUL, 2003, p. 61). Esse trecho chama atenção pela falta de autonomia do estado em pensar seu próprio cronograma de avaliação, até mesmo porque, mesmo que se prime pela consonância entre os Planos, ainda assim cada unidade da federação tem suas particularidades na implementação das políticas de planejamento.

Cabe ressaltar ainda, o descompasso existente dentro do próprio Plano quanto à periodicidade avaliativa. Na redação da Lei n.º 2.791/2003, estabeleceu-se: “A primeira avaliação realizar-se-á durante o **segundo ano de vigência desta Lei**, cabendo à Assembléia Legislativa aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de eventuais deficiências e distorções” (MATO GROSSO DO SUL, 2003, § 2º do Art. 3º, grifo da autora). Considerando que a Lei do PEE-MS/2003 foi sancionada em 30 de dezembro de 2003, o segundo ano de vigência se daria no decurso de 2005. Contudo, no capítulo III do Anexo da Lei 2.791/2003, a indicação da primeira avaliação está delineada para o ano de 2004.

As limitações da redação do Plano não se extinguem nisso, mas se expande na falta de planejamento para as avaliações subsequentes, lançando *a posteriori* as delimitações de periodicidade, metodologias de avaliação e mecanismos de acompanhamento. Segundo o material os mecanismos de avaliação deveriam ser definidos em momento oportuno. Entretanto, questiona-se qual momento seria mais apropriado do que no próprio capítulo que estabelece o planejamento avaliativo do PEE-MS (2003-2010)? Ressalta-se que esse mesmo fenômeno foi encontrado no PNE/2001, demonstrando certa tendência no enfoque da etapa de formulação dos planos de educação. Cabe aqui retomar a fala de Arelaro (2015) exposta na

introdução desta Tese, que afirma que o: “dever com os Planos termina tão logo os mesmos sejam aprovados” (ARELARO, 2015, p. 33).

Para que a avaliação de um objeto alcance os objetivos desejados é preciso que a natureza do material que se avalia apresente condições para tal. Dito de outro modo, as metas estabelecidas devem apresentar informações claras e objetivas sobre o que se pretende alcançar e o prazo estipulado para concretização do objetivo, pois é a partir desses apontamentos que as avaliações se delinearão. No caso do PEE-MS (2003-2010), nota-se que as metas estipuladas apresentam lacunas quanto as informações necessárias para nortear as ações posteriores.

A exemplo, ressalta a primeira meta estabelecida para a Educação Infantil que visa: “ampliar, em 30% ao ano, a oferta de vagas no atendimento às crianças de 0 a 6 anos, estabelecendo parcerias entre os Municípios, Estado e União” (MATO GROSSO DO SUL, 2003, p. 11). Entretanto, não define até quando esse percentual deveria ser atingido, deixando margem para diversas interpretações, sem base para que o processo de acompanhamento possa aferir os resultados ao longo da vigência do Plano e definir o nível de desenvolvimento da meta. Além disso, registra-se a ausência de definição quantitativa por etapas dentro da Educação Infantil, uma vez que o percentual estabelecido (30%) pode ser atingido apenas em uma das faixas etárias.

Outro entrave verificado reside na ausência de estratégias para concretização das metas. Cabe salientar que se trata de um documento norteador para as políticas educacionais ao longo do decênio e como tal precisa constar o máximo de informações para subsidiar as ações públicas. Ademais, as estratégias são imprescindíveis para definir os caminhos para alcançar os objetivos traçados no Plano.

Analisando ainda a redação da seção destinada à educação infantil, percebe-se que embora a Meta 1 estabeleça a ampliação de vagas na educação infantil e a parceria entre o estado, municípios e a União, não se vê delimitado as incumbências de cada ente da federação, bem como quais caminhos trilharão para alcançar a ampliação de vagas, se é por meio de convênio entre a administração pública e as escolas privadas, confessionais ou filantrópicas, ou por meio da construção de novas escolas.

Portanto, mediante ao exposto, considera-se que apesar do PEE-MS (2003-2010) ter trazido para o texto oficial artefatos sobre o acompanhamento e avaliação do Plano, ainda assim os elementos apontados são muito frágeis para nortear a organização avaliativa do Documento. Cabe ressaltar que o planejamento não consiste apenas em delinear as aspirações para o futuro e as estratégias concernentes, mas precisa apresentar de modo explícito e completo as informações relativas à avaliação, não delegar para outro momento. Certamente que posterior

ao Plano elaborado demanda orientações subsequentes, porém essas devem ser de caráter complementar.

Assim, encerra-se mais um ciclo de planejamento educacional no estado de Mato Grosso do Sul, deixando para o Plano seguinte a incumbência de superar os aspectos pouco favorecedores constantes no Documento de 2003. Por isso, na próxima seção, discute-se sobre as determinações legais para o processo avaliativo do Plano de 2014.

3.4.3 A temática da avaliação no PEE-MS (2014-2024)

O Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul subsequente ao PEE-MS/2001 foi sancionado em 22 de dezembro de 2014, pelo Governador André Puccinelli, por meio da Lei n.º 4.621. Esse PEE surge como documento referência para as políticas educacionais no estado para o decênio de 2014 a 2024. Dentre os marcos que antecedem o Documento estão: 1) O PEE-MS (2001-2010); 2) A Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em 2008, que resultou na Emenda Constitucional n.º 59/2009 que ampliou o período de escolarização obrigatória; 3) A I Conferência Estadual de Educação, ocorrida em 2009; 4) A I Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, precursora do PNE/2014; 5) A II Conferência Estadual de Educação, em 2013.

O PEE-MS (2014-2024) está sistematizado em dois momentos iniciais, sendo eles: a apresentação da Lei n.º 4.621/2014 e a exibição dos Anexos correspondentes, contendo as metas, situação educacional de cada esfera e as estratégias. A Figura 05 ilustra tal organização:

Figura 05 - Estrutura do PEE-MS (2014-2024)

Fonte: Elaboração própria (RODRIGUES, 2022).

A Lei do Plano conta com quatorze Artigos que estabelecem a vigência decenal do Documento, as Diretrizes educacionais e os aspectos avaliativos das metas. Em consonância com os objetivos do PNE/2014, o PEE-MS/2014 define 20 metas para a educação estadual, abrangendo desde os níveis de ensino até as questões inerentes à gestão escolar e ao financiamento da educação. Em cada objetivo, encontra-se a situação educacional no país e no estado relativo ao objeto em questão. Na sequência, consta as estratégias específicas para cada finalidade. Essas tentam apontar os caminhos para materialização do objetivo proposto.

As informações sobre o acompanhamento e a avaliação do PEE-MS/2014 se restringem aos apontamentos estabelecidos na própria da Lei n.º 4.621/2014, definindo que:

As metas previstas no Anexo desta Lei serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados por uma Comissão nomeada pelo chefe do Poder Executivo, com a participação das seguintes instâncias: I - Secretaria de Estado de Educação (SED-MS); II - Comissão de Educação da Assembleia Legislativa; III - Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE-MS); IV - Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (FEEMS) (MATO GROSSO DO SUL, 2014, Art. 3º).

Desse modo, o dever avaliativo do Plano ficou sob responsabilidade de uma Comissão, que seria regulamentada posteriormente, pautado no esquema de gestão representativa, onde determinadas instâncias passam a representar seus integrantes no processo de tomada de decisão das questões públicas. Nesse caso, as instâncias representativas se agrupam em duas esferas, sendo de um lado os órgãos ligados ao governo (SED/MS e Comissão de Educação da Assembleia Legislativa) e de outro as entidades representativas da comunidade escolar sul-mato-grossense (CEE-MS e FEEMS).

Convém salientar que por meio do Decreto 14.281, de 21 de outubro de 2015, acrescentou-se outras instituições representativas à Comissão de Avaliação. De acordo com a representação legal, inseriu-se o Tribunal de Contas do Estado (TCE), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME MS), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME MS), a Instituição de Educação Superior (IES) pública, a Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETEMS), a Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul (SINEPE/MS)

Com relação às incumbências da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CMAPEE) do PEE/MS/2014, fica estabelecido:

I - monitorar e avaliar anualmente os resultados da educação em âmbito estadual, com base em fontes de pesquisa oficiais, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Escolar, entre outros; II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas; III - divulgar anualmente os resultados do monitoramento e das avaliações (MATO GROSSO DO SUL, 2003, Art. 6º, incisos I, II, III).

Desta feita, a responsabilidade da Comissão Estadual não se restringe apenas a aferir o desempenho das metas segundo o que fora estabelecido no Plano, mas se desdobra em monitoramento e avaliação contínua, análises propositivas e publicização dos resultados. Ou seja, a partir desse Art. percebe-se que o trabalho de avaliação do Documento deve ser empreendido continuamente, sem interrupções.

Além disso, não basta apenas apresentar um determinado resultado, mas cabe à Comissão auxiliar no processo de implementação e melhorando da educação por meio da proposição de políticas públicas que contribuam para a materialização dos objetivos educacionais lançados pelo PEE-MS/2014. Por fim, torna-se imprescindível que os resultados sejam publicizados, que sejam difundidos em diversos canais de comunicação; isto é, que os resultados não se tornam objeto particular da administração estadual, mas seja um documento de livre circulação na sociedade brasileira.

No que tange ao planejamento avaliativo do PEE-MS/2014 as informações se prendem apenas a alguns artigos da legislação. Ao longo do Documento não há registro de um capítulo específico para delimitar as ações avaliativas. Entretanto, se compara aos Planos Estaduais de Educação anteriores, o PEE-MS/2014 apresenta avanço significativo tanto na estrutura, quanto às questões avaliativas. Pela primeira vez se estabeleceu logo na legislação a determinação de uma Comissão específica para aferir o desempenho do Plano, bem como para auxiliar na construção de políticas públicas concernentes ao planejamento educacional.

Para dar prosseguimento à apresentação da construção histórica da política de avaliação dos planos decenais, passa-se para a próxima seção onde abordar-se-á a constituição do planejamento educacional no município de Dourados-MS, *locus* de investigação da pesquisa.

3.5 Plano Municipal de Educação de Dourados: a primeira tentativa nos anos 2000

A construção de uma política de planejamento decenal em educação no município de Dourados remete ao início dos anos 2000 com a transição governamental local. A partir das proposições elencadas no Plano de Governo do Prefeito recém eleito, José Laérte Cecílio Tetila, pertencente ao Partido do Trabalhadores (PT), originou-se uma série de discussões acerca da educação municipal, fomentando a construção do Movimento Constituinte Escolar: construindo a escola participativa. Tal dinâmica visava elaborar os princípios e diretrizes do primeiro Plano Municipal de Educação de Dourados.

A ascensão do PT na administração pública do estado de Mato Grosso do Sul no final da década de 1990, mesmo com as contradições registradas, culminou em diversas ações voltadas ao debate coletivo em prol da construção de um modelo de educação escolar democrática. Inicialmente, esse movimento pôde ser observado em âmbito estadual, no ano de 1999, por meio das atividades desencadeadas pela Constituinte Escolar Estadual. No ano seguinte, o tema Constituinte Escolar passou a fomentar as discussões em nível local, por meio da Constituinte Escolar do município de Dourados.

O discurso do Prefeito eleito, Laércio Tetila, assentava-se em questões que estavam na contramão do modelo político desenvolvido no Brasil nos anos anteriores. A proposta explicitada no Plano de Governo do Chefe do Poder Executivo de Dourados tinha como cerne o desenvolvimento e fortalecimento da educação escolar local por meio de princípios democráticos, tais como:

Gestão democrática, descentralizada e participativa da escola; Autonomia escolar na elaboração e execução das diretrizes pedagógicas diante de princípios democráticos estabelecidos coletivamente pelos sistemas de ensino; Valorização dos profissionais da educação; Reestruturação administrativa, recuperação e manutenção da rede física das escolas; **Apoio financeiro as famílias de baixa renda de forma a garantir a permanência do aluno na escola; Educação como princípio para o desenvolvimento de cidadãos críticos, autônomos e participativos** (DOURADOS, 2000, p. 24 apud BARBOZA, 2007, p. 63, grifo da autora).

O princípio de gestão democrática elencado no Plano de Governo do Prefeito Laércio Tetila refletia o aporte legal estabelecido pela CF/88 ao reconhecer a organização democrática para o ensino público. Entretanto o Documento vai além do que fora estabelecido em Lei, pois diferentemente da CF/88 que não define os aspectos que constituem a gestão democrática do ensino, o Plano de Governo Tetila deixa transparecer a concepção progressista que fomentava o discurso oficial.

Expressões como “gestão participativa”, “autonomia pedagógica da escola”, “valorização dos profissionais da educação” e “políticas de acesso e permanência à escola” ganharam centralidade no discurso oficial do município de Dourados, indo ao encontro das reivindicações populares presentes em diversas partes do país. Reivindicações essas que compreendiam que por meio da democratização da escola seria possível o rompimento dos resquícios da estrutura autoritária e centralizadora do Estado brasileiro cristalizada ao longo dos governos militares entre as décadas de 1960 e 1980 (ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

Ancorado nos valores democráticos explicitados no Plano de Governo local dos anos 2000, a SEMED de Dourados iniciou a organização do movimento Constituinte Escolar que seria o precursor do PME. Entretanto, segundo Barboza (2007), para que essa política educacional lograsse êxito foi preciso que a equipe coordenadora do projeto dentro da Secretaria de Educação criasse mecanismos de esclarecimentos e estímulos à comunidade educacional, tendo em vista abrandar a desmotivação generalizada causada pelo desfecho do processo de elaboração da Constituinte Estadual.

Mesmo mediante ao receio de que a proposta em questão virasse cinzas, assim como a Constituinte Estadual, a comunidade escolar decidiu acreditar mais uma vez na possibilidade de transformar a educação brasileira a partir da manifestação popular e se dispuseram em favor da Constituinte Municipal. A apresentação oficial do Projeto foi realizada no Ginásio Municipal de Dourados, no mês de outubro de 2001, contando com a presença significativa de pais, discentes, docentes, dirigentes, funcionários das instituições de ensino, representantes do Sindicato dos Professores – SIMTED, Conselho Municipal de Educação, representantes da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), integrantes do Centro Universitário da Grande Dourados, legislativo local, estadual e municipal.

Pautado no lema do Projeto da Constituinte Municipal, “a escola que temos e a escola que queremos” (DOURADOS, 2001), a metodologia de trabalho estava centrada na discussão coletiva entre a sociedade civil organizada (professores, pais, alunos, merendeiras, direção escolar, coordenação, equipe técnica etc.) e a equipe técnica da SEMED sobre a realidade vivenciada por cada escola pública do município.

A esse respeito, Fernandes (2003, p. 07) ressalta que o trabalho inicial da Constituinte Escolar Municipal ensejou ouvir os sujeitos que vivenciavam a realidade das unidades educacionais, tendo em vista “dialogar com a comunidade da/na escola, a partir de seus problemas, anseios, conflitos, perspectivas e esperança”. Desse modo, diferentemente do curso comum da construção da agenda das políticas públicas que é composto pelas ponderações de técnicos de gabinete, esse Projeto proporcionava a construção da agenda das políticas educacionais local a partir das necessidades reais indicadas pelos integrantes da escola.

O trabalho da Constituinte Escolar Municipal foi organizado em dois momentos. O primeiro, voltado à construção dos objetivos para a educação local, desmembrou-se em cinco etapas, sendo elas: elaboração da proposta e sensibilização dos integrantes da SEMED; apresentação da proposta às escolas; avaliação dos estudos realizados; construção dos cadernos temáticos; votação das propostas elencadas ao longo do processo. Por sua vez, alinhado às proposições coletivas, o segundo momento consistiria na elaboração e envio do projeto do primeiro Plano Municipal de Educação de Dourados ao legislativo municipal, para que assim fosse empreendido os encaminhamentos necessários para a promulgação de tal Documento.

A etapa de elaboração da proposta de trabalho da Constituinte Municipal se caracterizou pela mobilização dentro da Secretaria de Educação local em relação aos trabalhos a serem desenvolvidos. Cabe salientar que esse projeto não surgiu do acaso, mas a partir de outras experiências vivenciadas por municípios e estados brasileiros que ratificavam a possibilidade

de construção de um trabalho coletivo que rompesse com o modelo tecnocrata de educação, sobretudo de gestão da coisa pública.

Barboza (2007) ao discorrer sobre o assunto pondera que a proximidade com outras experiências nacional contribuiu para que o município se desvinculasse do processo sem êxito da Constituinte Estadual. Nas palavras da autora:

É importante frisar que para o município alguns dos elementos do processo constituinte irão se diferenciar do ocorrido em âmbito estadual, à semelhança se insere no contexto de que tal proposta (Constituinte Escolar) baliza alguns governos dirigidos pelo PT. As experiências do município de Porto Alegre, do Estado do Rio Grande do Sul e da cidade de Chapecó-SC serviram como referência para Dourados (BARBOZA, 2007, p. 64).

Tais projetos, juntamente com a convicção político-social dos sujeitos históricos envolvidos no processo de formulação da Constituinte Municipal, contribuíram para a formação filosófica do movimento em pauta. Por isso, as ações pensadas e desenvolvidas se assentavam no anseio em construir uma educação escolar emancipadora que pudesse contribuir efetivamente para a formação dos sujeitos e, conseqüentemente, fomentar a construção de uma nova sociedade. De acordo com o próprio Documento:

[...] a Constituinte Escolar é uma proposta com a função de fomentar uma discussão ampla sobre a escola que temos e a escola possível, pensando a mesma como formadora de cidadãos que promovam a transformação social. É um movimento político-pedagógico, de apropriação pelos setores populares da escola pública, através do resgate da democracia como possibilidades de fato, de participação. Sendo ela não vista apenas para delegar poder, mas para tomar decisões compartilhadas pelas instâncias da escola. Ressaltamos que o almejado é a democracia participativa e não representativa, onde as manifestações de anseios, necessidades, interesses, interferências, elaborações e tomadas de decisões garantam a construção do sujeito transformador da história (DOURADOS, 2001, p. 4).

Ao sinalizar que o anseio do Projeto é fomentar a modificação da estrutura da administração pública, transpassando o modelo de representatividade para o formato de intervenção participativa, percebe-se que o Documento expressa o interesse em construir uma sociedade que se desprenda do modelo de democracia liberal, onde se perpetua a concepção ingênua de que os sujeitos mesmo em condições econômicas, políticas e sociais completamente desiguais se igualam por meio do voto.

Sem pretensões de aprofundar as discussões conceituais sobre os diversos modelos de democracia, considera-se relevante salientar que a atribuição de significado ao conceito de democracia não é única, alterando-se conforme o modo de produção prevalente em cada

sistema. Nas sociedades de ordem capitalista, fundamentadas pelas ideologias liberal e neoliberal, registra-se a preponderância da defesa do direito individual e da liberdade (LOPES, LIMA, SHIMAMOTO, 2009). Logo não se sustenta dentro dessa concepção os valores da democracia participativa, pois o foco não está na defesa dos interesses coletivos, mas nos anseios individuais.

Com percepção semelhante, teóricos como Lopes, Lima e Shimamoto (2009, p. 01) defendem a ideia de que dentro da democracia liberal “a participação é fictícia e controlada”; isto é, a participação por meio da representatividade gera uma falsa sensação de pertencimento ao processo decisório das ações do Estado, uma vez que a ascensão de alguns poucos integrantes das camadas populares ao poder político estatal fomenta a ideia de defesa dos interesses daquele grupo. Entretanto, desconsidera-se a correlação de forças existente no âmago do Estado que por vezes resultam no controle das ações empreendidas pelos grupos minoritários dentro da esfera pública.

A esse respeito, as palavras de Saes (1993) podem corroborar com tal reflexão ao salientar que o modelo de democracia liberal é:

[...] funcional e fundamenta-se na representatividade, ou seja, limita-se a alguns delegados ou representantes que atuam como emissários diretos da classe exploradora intervindo no processo de definição e execução da política de Estado configurando-se numa democracia representativa (SAES, 1993, p. 23).

Na contramão da democracia liberal está o modelo de democracia direta, em que a participação social nos processos de tomadas de decisão do Estado não aceita intermediações. Desse modo, a representatividade não é cogitada como possibilidade de organização das disposições político-administrativas, mas a intervenção direta da sociedade. Por isso, é concebível que “o Estado não pode ser o responsável único em conduzir e controlar os caminhos da democracia, posto que esta não é obra exclusiva daquela instância” (LOPES, LIMA, SHIMAMOTO, 2009, p. 01).

Entretanto, embora o modelo democrático pautado na participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisão seja o meio mais indicado para aniquilar a concentração de poder, esse modelo se torna improvável quando se trata da participação em esfera maior, dado o quantitativo de participantes. Por isso, a escolha coletiva de representantes aparece como mecanismo aceitável. No entanto, nas esferas mais modestas em número de integrantes, a participação direta se torna possível e desejável para garantir os direitos da coletividade.

Ancorada nesse viés, o movimento da Constituinte Escolar de Dourados vislumbrava a partir da democratização da gestão das políticas educacionais um começo para a construção de uma nova sociedade, porquanto o propósito das ações era garantir a “construção do sujeito transformador da história” (DOURADOS, 2001, p. 4). Por isso, interpreta-se que a finalidade daquele Projeto não estava apenas em democratizar a escola, mas em iniciar um processo de democratização da sociedade e do Estado a partir das mudanças na área educacional.

As ações da Constituinte Escolar foram organizadas em três eixos fundamentais para nortear os trabalhos, sendo eles: Democratização do Conhecimento, Democratização do Acesso e Democratização da Gestão. Como Democratização do Conhecimento a proposta da SEMED buscava a garantia da aprendizagem na educação básica por meio da redução da evasão e da reprovação, assim como pelas profundas modificações na estrutura da escola. Segundo o Documento, o primeiro eixo buscava:

[...] garantir aprendizagem para todos, reduzindo a evasão e a reprovação, para tanto é necessário transformar profundamente a escola, através da construção de relações democráticas (interna e externa), na reorganização de seus tempos e espaços, na reorganização curricular, na superação do conhecimento fragmentado e na superação da avaliação seletiva. Implica o repensar das concepções do ensino- aprendizagem, que comprometam na efetiva ampliação do conhecimento enquanto instrumentos fundamentais para pensar e agir de forma crítica com autonomia e responsabilidade (DOURADOS, 2001, p. 02).

Nota-se que a compreensão de democratização do ensino, proposta pela Constituinte Escolar Municipal, estava atrelada à socialização do saber historicamente construído pela humanidade. Dito de outro modo, o Documento sintetizava a compreensão dos grupos sociais da época com relação à educação, demonstrando que apenas o ingresso à escola não era fator suficiente para o aprimoramento intelectual dos sujeitos, bem como para a politização das massas.

Cabe salientar que as pautas na área educacional têm sido modificadas ou acrescentadas conforme as demandas existentes na sociedade brasileira. Por isso, na década de 1990, devido ao saldo de analfabetismo ainda existente no país e ao distanciamento de oportunidades de ingresso à educação básica, o Brasil apresentava a necessidade de implementar mecanismos de democratização do acesso ao ensino, tendo em vista erradicar tais questões.

De acordo com os dados apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), em 1992, o país apresentava taxa de 13,4% de crianças na faixa etária entre 7 e 14 anos fora da escola. Ao passo que no início dos anos 2000 esse percentual chegou a 3,5%

(IBGE, 2002), demonstrando onde estava a atenção das políticas educacionais do período: na ampliação das taxas de matrículas. Isto é, na democratização da entrada na escola.

À medida que se ampliava o quantitativo de alunos nas escolas públicas brasileiras, acentuava-se também a exclusão social da aprendizagem dentro das instituições educativas, resultando em índices elevados de reprovação e desistência. Segundo o Censo Escolar, no ano de 2001, quase três milhões de crianças pertencentes ao ensino fundamental se afastaram da escola e mais de dois milhões não conseguiram avançar para a série seguinte (INEP, 2002).

Por conseguinte, nos anos 2000, embora constasse ainda questões remanescentes referentes ao acesso à educação pública e gratuita, a preocupação nacional com relação à aprendizagem discente ganhou centralidade nas discussões e reivindicações da área, uma vez que o direito à educação não poderia ficar restrito apenas ao ingresso às salas de aula.

A esse respeito Vial (1985), ao estudar o início desse fenômeno no final da década de 1980, apontava que a escola que antes recebia um quantitativo ínfimo de alunos e que fingia não enxergar as desigualdades de aprendizagem por meio da tentativa de homogeneizar as formas de aprender, passou a receber um público cada vez maior e mais heterogêneo, dificultando escamotear os resultados pouco satisfatório no que tange à aquisição de conhecimento por todos os alunos, principalmente aqueles advindo das camadas populares.

Além das questões externas, democratizar o conhecimento perpassava pela reformulação do processo de ensino. Discutir sobre organização curricular, tempo e espaço, superação da fragmentação de conteúdos, metodologias e instrumentos pedagógicos, tornou-se imprescindível para que a aquisição do conhecimento deixasse de ser privilégio das classes hegemônicas da sociedade como foi no Brasil durante séculos.

Portanto, devido ao cenário educacional que se desenhava no início dos anos 2000, o Projeto da Constituinte Escolar trouxe para si o objetivo de democratização do conhecimento. Considerando que a solução para os problemas da escola deveria partir do diálogo com a própria instituição educativa, esse eixo primava pela promoção de atividades na própria escola que proporcionassem a comunidade escolar identificar, por meio de discussão coletiva, os principais fatores contribuintes na geração dos problemas de aprendizagem, como também sobre possíveis estratégias para solucioná-los.

Os encontros nas escolas promovidos pela SEMED para debater sobre os entraves existentes nas instituições educativas contaram com a participação ativa de alunos, pais, professores, merendeiras, auxiliar de limpeza, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e técnicos administrativos, que juntos puderam explicitar suas queixas. Esse mecanismo de trabalho permitiu que até os segmentos que historicamente não são ouvidos com frequência,

como por exemplo os alunos, pudessem explicitar insatisfações e anseios para o ensino. Tais acontecimentos podem ser evidenciados por meio dos relatórios apresentados pelos grupos de discussão, como neste trecho em que os discentes sinalizam inquietações com a prática didática de alguns professores:

[...] atividades sem importância, pra nós infantil, como teatros sobre príncipes e princesas, alguns professores não conseguem passar o que está no livro, há estupidez de professores, pergunta alguma coisa pra ele, responde mal, traz problema de casa e desconta na gente. Tirar aula de educação expressão e leitura e colocar campo ou informática (DOURADOS, 2001 apud BARBOZA, 2007, p. 81)

O levantamento das percepções que os discentes e os demais grupos da escola possuíam em relação ao processo de ensino contribuíram para a construção dos temas que comporiam a próxima etapa do trabalho e que conseqüentemente deveria se tornar os fundamentos para o primeiro Plano Municipal de Educação do município.

Complementando as demandas em prol da superação da segregação educacional, o eixo seguinte, denominado Democratização do Acesso, expressava a necessidade do sistema educacional local em construir mecanismos que garantissem o direito constitucional à educação para todos os sujeitos. Nas palavras do Documento:

DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO: significa a necessidade de assegurar as crianças, jovens e adultos, prioritariamente àqueles mais vulneráveis à exclusão, as condições necessárias que levem ao domínio do saber científico. É necessário políticas que atendam crianças de 0 a 6 anos, do ensino fundamental, dos indígenas, dos portadores de necessidades especiais, da educação de jovens e adultos e das comunidades negras. Não basta apenas ter vagas nas escolas para garantir a permanência dos alunos. A escola tem que estar preocupada também com outros fatores que envolvem o acesso tais como: transporte, merenda, material didático-pedagógico e com a metodologia do ensino-aprendizagem (DOURADOS, 2001, p. 02).

Percebe-se a inclinação à democratização do acesso à educação, sobretudo para os segmentos estigmatizados e excluídos dos bancos escolares durante muito anos, tais como indígenas, negros, pessoas com deficiência, jovens e adultos que não tiveram acesso à educação na idade indicada, entre outros. Além da ampliação das vagas escolares para atender a demanda existente, principalmente na educação infantil e no ensino fundamental, o Documento aponta que seria preciso o investimento em políticas que direta ou indiretamente fomentassem a permanência dos alunos nas instituições educativas.

Vale por em evidência que a exclusão educacional no Brasil, principalmente a partir dos anos 2000, deriva de dois processos. O primeiro consiste no impedimento ao acesso à educação,

seja por questões inerentes aos sistemas de ensino, como a oferta de vagas inferior à demanda; ou por motivos externos, como fatores econômicos, que dificultam a chegada desses alunos até as instituições educativas. O segundo processo está atrelado à aprendizagem efetiva; isto é, devido a inserção precária dos alunos nos sistemas educacionais muitas vezes o alunado não consegue absorver plenamente o conhecimento abordado (HADDAD, 2007).

Em ambos os casos os motivos da exclusão escolar estão para além da esfera educacional, visto que se “originam das desigualdades socioeconômicas, de raça e gênero, e territoriais” (HADDAD, 2007, p. 04). O que leva a compreensão que embora a educação tenha papel relevante no processo de superação da segregação social, ela por si só não consegue desempenhar completamente essa função, pois depende principalmente da modificação dos modos de distribuição de renda no país, assim como a superação das desigualdades sociais.

Ao observar o cruzamento dos dados oficiais relativos à educação *versus* condição econômica, fica evidente a discrepância educacional entre os grupos sociais mais abastados e os grupos menos favorecidos economicamente. Analisando inicialmente o percentual de analfabetos existentes no Brasil em 2018, na faixa etária entre 25 e 34 anos, nota-se a diferença de quase 8% entre os 20% mais pobre e os 20% mais ricos. De acordo com o IBGE apenas 1,9% dos analfabetos entre tal faixa etária pertenciam ao grupo dos 20% mais ricos do país; ao passo que, dentre os 20% mais pobres esse índice chegava a 9,4%, ultrapassando a média nacional que era de 8% (IBGE, 2019).

À medida que a faixa etária avança, a situação se agrava. Os dados do IBGE (2019) revelam que a taxa de analfabetismo entre os 20% mais pobres pertencentes à faixa etária entre 35 e 44 anos chegava a 22,8%; contra 3,6% dos sujeitos na mesma faixa etária pertencentes aos grupos mais favorecidos economicamente.

A situação declina ainda mais quando além do fator econômico se insere o condicionante racial. A proporção de pessoas brancas entre 18 e 29 anos com no mínimo 12 anos de escolarização é de quase 80%, sendo que para pessoas pretas e pardas nessa faixa etária o percentual não chega a 60%. Quanto a situação econômica dessa população, os dados revelam que a renda *per capita* da população preta e parda no país é de quase mil reais a menos que a população branca (IBGE, 2019). Afirmar que a única causa que impede a superação da desigualdade educacional desse grupo social é de ordem econômica seria ingênuo, pois há uma série de fatores sociais que levam a isso. No entanto, certamente as questões econômicas exercem função majoritárias no processo de exclusão escolar.

A interferência no direito à educação ocasionado pela insuficiência de recursos financeiros é também um impasse enfrentado por diversos sistemas de ensino brasileiro, devido

a disparidade de arrecadação fiscal entre as regiões do país. De acordo com o levantamento do IBGE no ano de 2018 as taxas mais elevadas de analfabetismo estavam concentradas em estados pertencentes às regiões Norte e Nordeste, que inclusive são as regiões mais carentes do Brasil. Os dados relativos aos níveis de escolarização média da população pertencente a essas regiões também não são satisfatórios, dado que a média de pessoas entre 18 e 29 anos com no mínimo 12 anos de escolarização não chega a 60%, índice mais baixo se comparado as demais localidades brasileiras.

Nos últimos anos o financiamento da educação nacional passou por determinadas mudanças no sentido de equiparação de recursos. Programas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foram a grande expectativa dos estados e municípios mais pobres. Entretanto, mesmo com as contribuições oportunizadas por tais programas de financiamento ainda assim a insuficiência de recursos tem atingido prioritariamente a essas regiões, ofertando “aos que têm menos uma escola de pior qualidade e com menos condições materiais” (HADDAD, 2007, p. 07).

A insuficiência de recursos dos sistemas de ensino reverberava também na disparidade entre escolas privadas e instituições públicas. De acordo com Graciano (2007), no ano de 2005 os estudantes de escolas privadas tinham duas vezes mais acesso a bibliotecas e à internet do que seus colegas de escolas públicas. Entraves como esse contribuem para que o acesso aos bens materiais e não materiais produzidos pelos seres humanos continuem sendo privilégio da classe hegemônica, porquanto conforme pondera Saviani (1984) para muitos alunos provenientes das camadas populares a escola é o único espaço que terão acesso a tais produções.

Se no ano de 2022 essas questões ainda impactam sobremaneira a educação pública, certamente no início do milênio, período em que a Constituinte Escolar de Dourados foi elaborada, eram ainda mais desafiadoras. Por isso, considera-se um projeto de vanguarda o que fora elaborado naquele momento, pois visualiza-se as diversas problemáticas que afetavam a educação local. O eixo dois demonstra claramente isso, ao colocar que a democratização do acesso à educação transpassava a mera ampliação de matrículas.

Portanto, percebe-se que o movimento da Constituinte Escolar local enxergava que além das políticas voltadas para oportunizar vagas no sistema escolar a todos os cidadãos, fazia-se necessário o investimento em ações que possibilitem ao aluno da escola pública permanecer com êxito. Dito de outro modo, vislumbrava-se que a ampliação do número de alunos não servisse apenas para robustecer os índices educacionais, mas que, de fato, a escola se tornasse

um espaço de aquisição do conhecimento para todos, independente das particularidades econômicas, sociais e intelectuais de cada sujeito.

Além dos eixos voltados à democratização do conhecimento e do acesso à educação, a Constituinte Escolar Municipal destacou o eixo Democratização da Gestão como elemento constitutivo das discussões e reflexões imprescindíveis para a construção de uma educação emancipadora. Esse último tópico defendia um modelo de gestão democrática que se desvinculasse das concepções de organização escolar meramente representativa, guiando-se pela lógica participativa. Segundo o próprio Documento:

DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO: constitui-se num amplo processo de participação, nas discussões para definir, estruturar e organizar em novas bases a administração da escola. Assim, a democratização da gestão impõe não apenas o direito de opinião e decisão, mas, também o acesso aos conhecimentos necessários para fundamentá-la (DOURADOS, 2001, p. 02).

Diferentemente da concepção usual advinda do senso comum em que democratização da escola é visto como sinônimo de escolha eletiva de diretores escolares; a Constituinte Escolar de Dourados demonstrava compreender esse processo como algo mais complexo e abrangente. O Documento considerava a intersubjetividade dialógica como forma de trabalho dentro das instituições escolares do município; ou seja, o processo de tomada de decisão na escola deveria ocorrer a partir do desprendimento das relações hierarquizantes.

A escolha dos dirigentes escolares pela comunidade consiste em uma ação importante para o processo de democratização, mas não equivale ao todo. É preciso clareza por parte de todos os integrantes da escola que as ações do diretor não devem fortalecer a centralização de poder. Caso o processo de tomada de decisão se torne unilateral pode dar lugar a prevalência de relações autoritárias, de dominação e de subserviência, algo que fortalece a passividade nas relações sociais.

Bordignon e Gracindo (2000), ao fomentarem discussão semelhante, ponderam que a concentração de poder na mão do dirigente escolar corresponde a mecanismos para “[...] formar indivíduos que se tornem passivos na relação social, e não indivíduos ativos e participantes de seu tempo – verdadeiros cidadãos” (BORDIGNON e GRACINDO, 2000, p. 03). Portanto, democratizar a gestão da escola é bem mais que definir um representante ou lidar com questões burocráticas. É, sem dúvida, um meio de formação coletiva de construção da cidadania.

Desse modo, ancorada no sentido pleno da perspectiva democrática é que o movimento da Constituinte Escolar municipal foi se organizando e tomando forma. Norteada pelos três eixos fundamentais (Democratização do Acesso, Democratização da Aprendizagem e

Democratização da Gestão) do Documento foi que as equipes da SEMED iniciaram os trabalhos nas instituições de ensino. Primeiramente, tais equipes visitaram as escolas e Centros de Educação Infantil (CEIs) de Dourados para apresentar o projeto e tentar sensibilizar a comunidade escolar para a relevância das ações propostas.

Na sequência, mesmo com algumas resistências, iniciou-se o processo de discussão da temática: “a escola que temos e a escola que queremos”. Para essa etapa, dividiu-se o quantitativo de participantes por segmento de atuação dentro da escola. Portanto, havia o grupo dos alunos, dos professores, da direção, dos funcionários, dos pais ou responsáveis. Cada segmento passou a debater sobre os entraves existentes na escola que poderiam impactar no desenvolvimento educativo dos discentes.

Para fomentar as discussões, bem como norteá-las, a equipe da SEMED apresentou uma pauta de discussões com o foco na realidade escolar, contendo as seguintes indagações: Como é a nossa escola? Como ela funciona? Como são as relações entre os diversos segmentos que compõe a comunidade escolar? Como se dá o processo de ensino e aprendizagem na nossa escola? Quais as dificuldades e as limitações que a nossa escola enfrenta no dia a dia? (BARBOZA, 2007).

A partir dos questionamentos supracitados, os grupos de trabalho passaram a refletir coletivamente sobre a realidade da instituição que pertenciam. Esse processo foi registrado por meio de relatórios elaborados por cada equipe. O desfecho dessa etapa ocasionou no apontamento de uma série de problemas existentes na escola, tais como: dificuldade de aprendizagem como culpa do sujeito; avaliação seletiva; falta de trabalho coletivo; indisciplina; acesso seletivo à educação.

Os indicativos apresentados pelos grupos da escola deram origem a próxima etapa do movimento Constituinte Escolar. A partir do que fora colocado, a SEMED organizou os apontamentos em temas para serem discutidos e aprofundados teoricamente por todos os envolvidos nesse processo. Após longos períodos de estudos, reflexões e de novos apontamentos, organizou-se a síntese teórica e metodológica dos debates empreendidos pela comunidade escolar. Esse processo se materializou por meio da produção dos Cadernos Temáticos da Constituinte Escolar, totalizando oito livretos. Cada tema resultou em um caderno, sendo eles³³:

³³ Os títulos dos Cadernos Temáticos da Constituinte Escolar foram grafados tal qual os originais publicados no ano de 2002, por isso não estão em consonância com a Reforma Ortográfica de 2009.

1. Educação para a transformação social;
2. Educação: Respeito às diferenças;
3. Políticas Públicas Valorização e Financiamento da Educação;
4. Educação: Relações Humanas e Sociais;
5. Formação Continuada;
6. Currículo e avaliação participativa: ensino aprendizagem a partir da realidade;
7. Infra-estrutura e organização do espaço escolar;
8. Gestão e Autonomia.

Publicados no mês de setembro de 2002, cada caderno estava organizado em seis etapas, sendo elas: apresentação, problematização inicial, aprofundamento teórico, roteiro para reflexões, plano de ação e referências. Na parte introdutória, a Secretária Municipal de Educação da época, a professora e pesquisadora Dra. Maria Dilnéia Espindola Fernandes, apresentava um panorama geral das etapas trilhadas pela Constituinte Escolar até o momento, bem como os objetivos que fomentaram a elaboração dos livretos. Para Fernandes a finalidade dos cadernos residia em “[...] aprofundar os temas/temáticas apontados pelas escolas e contribuir para a formação dos princípios e diretrizes do Plano Municipal de Educação do Município de Dourados”(FERNANDES, 2002, p. 01).

Na sequência, por meio de situações cotidianas, cada material apresentava a problematização inicial da temática em questão. Logo após, estavam os textos ou excertos de escritos teóricos de referência na área em discussão. O roteiro para reflexões, etapa seguinte, organizava-se a partir de questões que suscitavam a interpretação da realidade abordada através dos referenciais teóricos disponibilizados. Por fim, também em formato de perguntas, indagava-se como os impasses apresentados poderiam ser superados. Intentava-se que as respostas a última etapa, além de subsidiar a construção do PME/Dourados, orientassem a elaboração dos princípios e diretrizes norteadoras para o Projeto Político-Pedagógico (PPP) de cada instituição de ensino envolvida.

No mês de dezembro de 2002 foi o momento da comunidade escolar como um todo e a sociedade civil organizada votarem as diretrizes e princípios que formariam o primeiro Plano municipal de Dourados. Assim sendo, os integrantes desse movimento se reuniram no Congresso Constituinte Escolar para decidirem coletivamente, a partir do que fora levantado nas reuniões ao longo do percurso, os aspectos do Plano. Concluída essa etapa, o passo seguinte seria de incumbência do Legislativo e do Executivo da cidade prosseguirem para a efetivação do PME. No entanto, assim como ocorrera no processo democrático da Constituinte Estadual,

tudo trabalho coletivo de quase dois anos foi interrompido com a transição de dirigentes da Pasta da Educação na SEMED.

O receio coletivo que no início do processo da Constituinte Escolar Municipal pairava entre os professores, tornou-se realidade no ano de 2003, quando mais uma vez a sociedade sul-mato-grossense acreditou no processo democrática, na participação coletiva para construir novos rumos para a educação pública e se deparou com a “continua descontinuidade” (VIEIRA, 2000) das políticas públicas.

Naturalmente, nas sociedades capitalistas a interrupção de uma política é um resultado constante na troca de governos em que o novo gestor advém de posição partidária e ideológica distinta, porém o que chama atenção no fenômeno da Constituinte Escolar Municipal é que a mudança abrupta no curso da construção do planejamento educacional se engendra no mesmo governo, na gestão do Prefeito José Laérte Cecílio Tetila (PT) que em nenhum momento durante o seu governo migrou para outro partido político. É fato que houve a troca de dirigente da Secretaria Municipal, mas ainda assim a base estrutural do governo estava estruturada sob a vertente petista.

O Partido dos Trabalhadores se assentou na política nacional como uma fonte de oposição ao modo de governo predominantes no Brasil desde o início de sua vida política, em que os interesses das classes hegemônicas prevaleciam em detrimento às necessidades das camadas menos favorecidas. Devido ser um partido criado de baixo para cima por operários, como diz Mendes e Ribeiro (2019), o PT se apresentava comprometido com a classe trabalhadora em com a participação democrática. No entanto, é perceptível a mudança filosófica do partido quando saí da condição de oposição para governo do país em 2003.

A esse respeito convém salientar as palavras de Mendes e Ribeiro (2019) ao considerar que “o Partido dos Trabalhadores guarda resquícios do seu passado socialista, segundo a análise de Singer (2010), mas sua conotação radical esvaziou-se e o partido cedeu a pressões do *status quo*”(p. 165). Mesmo considerando o afastamento do partido em relação à filosofia inicial, considera-se importante ponderar que a sociedade não é um lugar harmônico, onde todos possuem os mesmos interesses, mas é um local de conflitos de interesses e posições, levando a repercussões pouco palatáveis à sociedade.

No entanto, mediante aos acontecimentos na elaboração dos planos de educação no estado de Mato Grosso do Sul, sobretudo do município de Dourados-MS, que a vontade coletiva não logrou êxito mesmo durante governos intitulados como populares e democráticos. O desfecho da Constituinte Escolar Municipal apenas robusteceu o fenômeno da Apatia Política, que

segundo Kahn (1997) é um dos mecanismos da sociedade política contemporânea, utilizado para causar o desinteresse coletivo pela participação na vida pública.

Findado o Movimento da Constituinte Escolar Municipal, as discussões acerca do planejamento decenal de educação em Dourados retornam apenas em 2014 com a promulgação do PNE/2014 e do PEE-MS/2014. Por isso, no próximo item o foco central reside no PME-Dourados (2015-2024), nos aspectos constitutivos e avaliativos do Documento.

3.6 As características do PME/Dourados (2015-2024)

A partir da promulgação do PNE/2014 os estados e municípios brasileiros se viram diante da obrigatoriedade legal de elaborarem seus respectivos planos decenais de educação. Mediante a esse movimento, a construção do planejamento municipal de Dourados passou a ocupar a agenda das políticas públicas local. 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 (DOURADOS, 2015).

A comissão responsável pela elaboração e criação do Plano Municipal de Dourados foi constituída oficialmente por meio da Resolução/SEMED n.º 21/2014 assinada pela Secretária de Municipal de Educação da época, Marinisa Kiyomi Mizoguchi, e publicada no Diário Oficial do município n.º 3.712, de 24 de abril de 2014. O Documento oficial recorreu ao sistema de representatividade para compor a comissão, os integrantes advinham de instituições vinculadas à sociedade política e à sociedade civil. Na oportunidade, estabeleceu-se também a presidência da Comissão, que foi ocupada pela Sra. Ivanete Alves Nunes.

O texto base do PME/Dourados foi apresentado à sociedade civil no dia 25 de agosto de 2014 em conferência realizada na Câmara Municipal de Dourados. O Documento teve como base as 20 metas do PNE/2014 e foi redigido por seis subcomissões, distribuídas em oficinas, que segundo a Profa. Ivanete Nunes, presidente da Comissão: “tiveram liberdade de convidar outras pessoas para participar das discussões em torno do texto base que foi disponibilizado nas escolas, bem como para auxiliar na escrita de um novo texto, ao propor alterações no texto base ou mesmo elaborar novas propostas” (DOURADOS, 2015, p. 09).

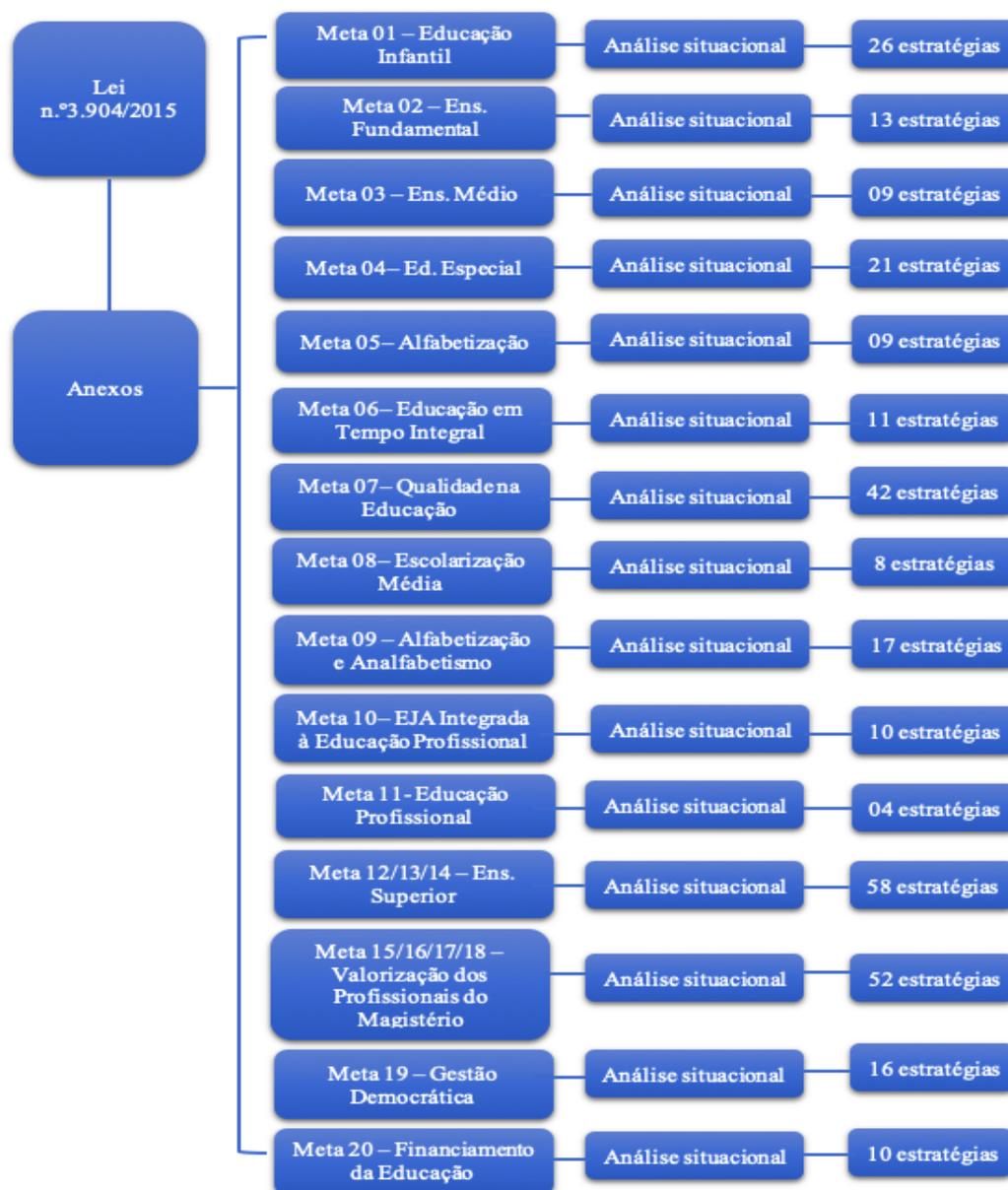
Findada as ações de elaboração do Plano, esse foi encaminhado para análise e votação do Poder Legislativo. Entretanto, segundo apontamento do SIMTED, o Documento apresentado para a votação na Câmara Municipal não estava em consonância com o material produzido pela participação coletiva, uma vez que:

[...] ficou constatado que Prefeitura suprimiu 71 das 376 estratégias elaboradas pelos profissionais da Educação e entidades da sociedade. Além disso, outras tantas foram modificadas, a maioria retirando prazos para o cumprimento de metas e suprimindo itens que são reivindicações antigas dos profissionais de Educação do município [...] (SIMTED, 2015).

Mediante ao exposto pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação, é possível que ao desconsiderar parcialmente o PME/Dourados construído pela sociedade civil organizada, o processo democrático-participativo trilhado ao longo dos 18 meses de criação do mesmo tenha se perdido. Cabe observar que tal fenômeno se aproxima do modelo de gestão participativa que se engendra nas sociedades neoliberais, onde os indivíduos exercem uma pseudoparticipação, isto é, partilham das responsabilidades, mas não do poder (ALVES, 2014).

Mesmo perante ao entrave gerado pela supressão das estratégias e modificações na redação do texto, o PME/Dourados foi aprovado em 23 de junho de 2015 pelo Prefeito Murilo Zauith³⁴ (PSB – Partido Socialista Brasileiro), por meio da Lei n.º 3.904. Essa legislação possui 14 Artigos e apresenta Anexo Único contendo 20 metas, análise situacional respectiva a cada meta e 305 estratégias ao todo, como pode ser observado na Figura 06.

³⁴ Murilo Zauith é formado em Engenharia Civil pela Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) que fica no estado de São Paulo. Foi Deputado Federal por Mato Grosso do Sul (MS) no período de 2003 a 2007. Em 31 de dezembro de 2006 renunciou o mandato de Deputado Federal para assumir o cargo de Vice-Governador do Estado de MS. Foi, também, Deputado Estadual de MS nos períodos de 1995 a 1999 e de 1999 a 2003. Ao longo de sua trajetória política filiou-se aos seguintes partidos: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), PSDB, Partido da Frente Liberal (PFL), Democratas (DEM), PSB e DEM (CÂMARA DOS DEPUTADOS, S/D).

Figura 06 - Estrutura do PME/Dourados-MS (2015-2024)

Fonte: Elaboração própria (RODRIGUES, 2022).

É possível perceber grande similaridade entre a estrutura do PEE-MS/2014, ilustrado pela Figura 05, e do PME/Dourados-MS (2015). E tal aproximação não se dá apenas no âmbito estrutural do Documento, mas na redação de ambos com o PNE/2014. Em dados momentos, não se encontra diferença entre o que fora escrito no Plano Nacional e o PEE-MS/2014 e Plano de Dourados. Acredita-se que essa ocorrência tenha relação com as orientações provenientes do MEC, por intermédio da SASE, que diz: “a recomendação é que o plano seja adequado às metas e estratégias ao PNE [...]” (MEC/SASE, 2014, p. 15).

Considera-se que provavelmente tal orientação, associada à ideia de articulação entre os planos, resultou na interpretação das instâncias responsáveis pela elaboração dos planos a

compreensão que esses deveriam estar estritamente redigido conforme o PNE/2014, modificando apenas os dados específicos inerente à região em que fora elaborado, bem como algumas estratégias para se adequar aos caminhos a serem percorridos pelas administrações responsáveis.

3.6.1 CMMA/PME/Dourados: escopo, estrutura e desdobramentos

Sobre o processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024), a Lei n.º 3.904/2015 enxergou as metas como objeto que demanda “monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (DOURADOS, 2015, Art. 3º). Para tanto, delegou à Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME (CMMA) a incumbência de:

Monitorar e avaliar anualmente os resultados da educação em âmbito Municipal, com base em fontes de pesquisa oficiais, tais como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre outros; **II. Analisar e propor políticas públicas** para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas; **III. Divulgar anualmente os resultados do monitoramento e das avaliações** do cumprimento das metas e estratégias deste PME nos respectivos sítios institucionais da internet, nas instituições de ensino instaladas no município e outros meios de divulgação que a CMMA entender necessário (DOURADOS, 2015a, Art. 7º, grifos da autora).

Desse modo, a CMMA/PME/Dourados não está designada apenas para monitorar e avaliar as metas do Plano e as estratégias concernente, mas em estabelecer ações analíticas e propositivas de políticas públicas que possam contribuir na efetivação do Documento, assim como se encarregar pela divulgação anual dos resultados obtidos. A Lei n.º 3.904/2015 também define as instâncias sociais e políticas que farão parte dessa Comissão, são elas: SEMED; SED; Comissão de Educação da Câmara Municipal; COMED; FME/Dourados; Ministério Público, por meio da Promotoria da Infância e Juventude; SIMTED; APMs; e Universidades.

Após ser delineada na Lei do PME/Dourados (2015), a CMMA/PME/Dourados foi oficialmente constituída pelo Decreto n.º 2.520, de 15 de julho de 2016, assinado pelo Prefeito Murilo Zauith (PSB). A finalidade principal do Documento consistia em nomear os representantes de cada segmento, bem como os sujeitos responsáveis pelo apoio técnico. Cada instituição teve direito a um representante, exceto a SEMED, pois além dos coordenadores da Comissão, indicou representantes de outros cargos dentro da Secretaria, tais como Procuradoria Geral do Município (PGM), Assessoria Jurídica e Departamento Financeiro.

Segundo o Documento Oficial, a equipe técnica da CMMA/PME/Dourados consiste na esfera de apoio ao processo avaliativo, por meio do fornecimento de dados atualizados e provenientes de fontes oficiais, como também auxiliar na elaboração e apresentação dos relatórios de monitoramento e avaliação do Plano. Em função disso, quase todos os membros desse segmento, inclusive a Coordenadora da equipe, estão ligados aos órgãos governamentais, tais como SEMED, Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), PGM e FUNDEB.

O Decreto n.º 2.520/2016 reforça a finalidade da CMMA/PME/Dourados de instância avaliadora, propositora de políticas e publicizadora dos resultados analíticos das metas ao longo da vigência do Plano, conforme estipulado pela Lei n.º 3.904/2015. Entretanto, essa legislação altera o período avaliativo, ficando o processo de monitoramento anual e as avaliações bianuais. Assim, sendo a partir da publicação do PME/Dourados (2015), a cada ano as metas do Plano devem ser acompanhadas pela Comissão e seus desdobramentos informados por meio dos relatórios anuais.

No entanto, na gestão da Prefeita Délia Godoy Razuk (PR), o Decreto em questão foi revogado pelo Decreto n.º 363, de 05 de junho de 2017, nomeando novamente os membros representantes dos segmentos na Comissão e a equipe técnica. O novo Documento Oficial mantém alguns nomes e substitui outros. Desse modo, exceto os representantes da Câmara Municipal de Dourados, do SIMTED e da UFGD, todos os integrantes nomeados no primeiro Decreto foram substituídos pela legislação seguinte, resultando em uma profunda modificação na Comissão. Além disso, o Ministério Público, que estava representado pela Promotoria da Infância e da Juventude, se retira da equipe avaliativa e tem sua participação revogada pela Lei n.º 4.268, de 20 de maio de 2019.

Cabe salientar que embora a Lei do Plano Municipal de 2015 estabeleça a participação do Fórum Municipal de Educação, em nenhum dos dois Decretos consta a nomeação de um integrante desse segmento. Isso ocorre, pois, essa instância participativa foi criada apenas em 12 de setembro de 2017, por meio do Decreto n.º 551/2017. Todavia, a legislação municipal deixou explícito a garantia de uma cadeira para o FME/Dourados na CMMA.

Além das mudanças ressaltadas, o Decreto n.º 363/2017 altera os representantes responsáveis pela coordenação geral da CMMA/PME/Dourados. No que tange à equipe técnica as modificações empreendidas se ativeram à substituição de integrantes, a destituição da representação de determinadas instâncias e inclusão de outras, bem como a ausência de coordenador para a equipe técnica. Exceto a representante do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e da PGM, os demais componentes da equipe técnica foram substituídos por outros servidores.

Retirou-se, ainda, o SIMTED da equipe de apoio, permanecendo apenas como membro participativo juntamente com as outras instâncias representadas. O SEMFAZ foi definitivamente retirado da Comissão e criou-se a categoria de representantes da Supervisão Técnica da SEMED, composta por dois integrantes. Ademais, a CMMA/PME/Dourados passou contar com apenas um representante ocupando a função de coordenação dos trabalhos, destituindo as funções de Coordenador Adjunto e Coordenador da Equipe Técnica.

Ao longo do período investigado nesta Tese de Doutorado (2015-2021), a CMMA/PME/Dourados passou por significativas alterações, assim como o PME/Dourados (2015). Para além dos pontos abordados, ressalta-se também a correção feita pela Lei n.º 4.268/2019 no período de vigência do Documento, em que o término do PME/Dourados (2015) deixa de ser no ano de 2025, como estabeleceu a legislação inicial, e lança para o ano de 2024. Sendo assim, o Art. 1º da Lei n.º 3.904/2015 passa vigorar da seguinte forma:

Fica aprovado o Plano Municipal de Educação – PME do município de Dourados, **com vigência 2015 a 2024**, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal, no art. 194 da Constituição Estadual, no art. 8º da Lei Federal no 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Lei Estadual no 4.621, de 22 de dezembro de 2014 que aprovou o Plano Estadual de Educação (PEE-MS) (DOURADOS, 2019, grifo da autora).

Convém salientar que além do arcabouço legal supracitado pelo excerto acima, o material de orientação, outrora encaminhado pelo MEC aos estados e municípios em 2014, intitulado Planejando a Próxima Década: alinhando os planos de educação, demonstrava preocupação com a interpretação equivocada das secretarias de educação com relação ao período de vigência do planejamento. Por isso, segundo esse material, os planos subnacionais deveriam estar em plena consonância com o Plano Nacional e isso não se restringe apenas às diretrizes, metas, estratégias, avaliação e monitoramento, mas ao decurso em que os planos vigorarão.

Devido a maioria dos planos estaduais vinculados ao PNE/2001 terem apresentado divergência temporal, o material de orientação do MEC recomendava: “que o plano seja adequado às metas e estratégias ao PNE e **o prazo seja ajustado para que coincida com o prazo do PNE**”(MEC/SASE, 2014, p. 15). Entende-se que não se trata apenas de mera questão burocrática, mas do estabelecimento conjunto do prazo máximo para que as metas estabelecidas nos planos sejam cumpridas, evitando assim a multiplicidade de interpretações sobre a matéria. Pondera-se que tal entrave daria margem para que as unidades da federação que elaboraram

tardiamente seus respectivos planos pudessem se eximir da responsabilidade de cumprimento integral do planejamento, postergando para os anos seguintes.

No ano de 2021, a CMMA/PME/Dourados passou por outro processo de modificação em sua estrutura. O Decreto n.º 184, de 15 de março daquele ano, assinado pelo Prefeito Alan Aquino Guedes de Mendonça (PP – Partido Progressista), efetua a substituição de alguns membros e a inserção de outros. O Decreto em pauta altera os representantes da SEMED/Dourados, da Câmara Municipal de Dourados, da APMs, da UEMS/Dourados; e institui os representantes do FME/Dourados na equipe avaliadora do Plano. Além disso, o Documento substitui a equipe coordenadora da Comissão.

Quanto à equipe técnica somente o representante da PGM e do Departamento Financeiro da SEMED permaneceram na equipe, os demais foram substituídos ou remanejados de categoria. Diferentemente das normativas anteriores, o Decreto n.º 184/2021 além de denominar os membros titulares da Comissão também apresenta os representantes que estão na qualidade de suplente, algo que será regulamentado pela homologação do Regimento Interno publicado no mês de maio do mesmo ano, por meio do Decreto n.º 324/2021.

O Regimento Interno da CMMA/PME/Dourados consiste em delimitar a natureza da Comissão, as finalidades e competências, a organização, a composição e a estrutura. Os principais elementos diferentes do que fora apresentado até aqui nesta seção, diz respeito ao período de mandato dos coordenadores e coordenadores adjuntos, da equipe técnica e da função de Secretário Executivo. Segundo o documento oficial, o período de vigência do mandato para essas funções se configura em dois anos, podendo ser reconduzido por mais uma vez.

O Regimento Interno decide ainda que parte da metodologia de trabalho da Comissão será realizada por meio da distribuição das metas e estratégias a serem monitoradas e avaliadas em grupos e subgrupos de trabalho – GTs. Desse modo, os integrantes da CMMA/PME/Dourados devem se organizar em GTs temáticos para propor estudos, discussões, análises e avaliação das metas concernentes ao agrupamento das metas. De acordo com o Anexo II do Decreto n.º 324/2021, os Grupos de Trabalhos ficam organizados do seguinte modo:

Quadro 12 – Grupos e Subgrupos de Trabalho da CMMA/PME 2021

GT	Nomenclatura	Subgrupos	Metas
1	Educação Infantil	Grupo único	1, 15, 16
2	Ensino Fundamental	Subgrupo 1	2, 5, 15
		Subgrupo 2	6, 7, 16
3	Ensino Médio	Grupo Único	3, 8, 11, 16
4	Ensino Superior	Grupo Único	12, 13 e 14
5	Modalidades	Subgrupo 1	4, 8, 9, 10, 15, 16
		Subgrupo 2	1, 2, 4, 15, 16
6	Gestão e Valorização Docente	Subgrupo 1	18, 19, 20
		Subgrupo 2	15, 16, 17 e 18

Fonte: Regimento Interno da CMMA/PME/Dourados estabelecido por meio do Decreto n.º 324/2021

São seis Grupos de Trabalho e nove subgrupos, em que cada um está responsável pelos estudos avaliativos de cada meta e estratégia referente à temática de cada Grupo. De acordo com a própria legislação, “os GTs têm como finalidade assessorar a Comissão no trabalho de coleta e análise dos dados e prestar assistência técnica especializada ao alcance das suas finalidades (DOURADOS, 2021, Art. 25). Ou seja, para que o trabalho de monitoramento e avaliação do Plano seja realizado, a Coordenação da CMMA/PME/Dourados conta com o apoio dos representantes de cada segmento para o levantamento de dados relativos à instituição que representa, uma vez que a proximidade desses sujeitos com a organização pertencente pode facilitar o alcance de informações necessárias para o trabalho avaliativo.

O Regimento Interno da CMMA/PME/Dourados determina que cada GT tenha um Coordenador e um Coordenador Adjunto para conduzir os trabalhos do eixo pertencente. Esses serão escolhidos pelos pares e legitimados em plenária, exercendo mandato de dois anos, com possibilidade de uma recondução ao cargo. Dentre as responsabilidades dos coordenadores estão as atividades relacionadas à elaboração do plano de trabalho do grupo, bem como enviá-lo para votação do grande grupo; viabilizar as reuniões do eixo que pertence; emitir convites e comunicados aos demais integrantes; desenvolver estudos sobre as metas que estão diretamente responsáveis; planejar as próximas ações de trabalho; etc. (DOURADOS, 2021).

Conforme consta no primeiro Relatório de Avaliação do Plano, o início das atividades avaliativas da CMMA/Dourados se deu somente a partir de maio de 2017 (DOURADOS, 2018); isto é, dois anos depois da publicação do Plano municipal. No período em que a primeira avaliação bianual deveria estar sendo publicada para conhecimento de todos, as atividades de

monitoramento e avaliação ainda estavam começando. Assim sendo, a Comissão se viu diante do desafio de avaliar e monitorar dois anos de PME em tempo recorde.

Em 2018 a Comissão publicou os primeiros trabalhos, sendo: 1) o Relatório de Avaliação do PME/Dourados (2015-2024), referente aos anos de 2016 e 2018; 2) o Relatório de Monitoramento Anual do PME/Dourados (2015-2024), corresponde ao período de 2016 e 2017. Os materiais foram organizados em apresentação, organização e metodologia da avaliação, metas observadas no período em questão, considerações finais e anexos. Após esse resultado, a CMMA/PME/Dourados apresentou os relatórios seguintes somente em dezembro de 2019.

Em documento único, foi publicado em 2019 o relatório referente ao biênio 2018/2019 e o relatório de monitoramento corresponde ao mesmo período; ou seja, as ações de acompanhamento e avaliação que deveriam ocorrer em momentos distintos e com finalidades específicas, resumiram-se a um material meramente administrativo. A justificativa para tal se encontra na apresentação dos relatórios, onde explica:

Importante destacar que em decorrência da eleição realizada em 2019 para Prefeito Municipal e, conseqüentemente trocas na administração com novos gestores e técnicos na Secretaria Municipal de Educação, foi necessário instituir uma nova Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados e dessa forma os integrantes da comissão, considerando a sugestão da Avaliadora Educacional, Maria José Telles Franco Marques, orientadora técnica da SED/MS, optaram por apresentar em um único documento o Monitoramento e a Avaliação do PME, referentes aos anos de 2018 e 2019 (DOURADOS, 2019, p. 09).

Desse modo, percebe-se que embora os planos decenais de educação devam ser enxergados como documentos norteadores da educação, ultrapassando governos e se constituindo em planejamento de Estado, ainda assim as modificações na gestão pública ocasionada pelo jogo político eleitoral exercem forte influência sobre a organização dos trabalhos relativos ao planejamento educacional, atravancando as ações de verificação dos desdobramentos dos Planos ao longo do período.

Em maio de 2021 o relatório de monitoramento referente ao ano de 2020 foi publicado pela nova CMMA/PME/Dourados, isto é, pela equipe formada a partir do Decreto n.º 184/2021, que “acompanhou e contribuiu em todo o processo de coleta e sistematização de informações” (DOURADOS, 2021, p. 07). Para realizar os desdobramentos das metas e estratégias do Plano durante o período analisado a nova equipe recorreu aos dados produzidos pela Rede Municipal de Ensino (REME), INEP, IBGE e informações provenientes das universidades estadual e

federal. Esse material equivale a última publicação da CMMA/PME/Dourados até o ano de 2021, ficando pendente o monitoramento de 2021.

Mediante ao exposto ao longo desta subseção, nota-se que o município de Dourados tem cumprido a determinação oficial proveniente do PNE/2014 e do PEE-MS/2014 quanto à construção e efetivação do processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024). A CMMA/PME/Dourados tem se movimentado ao longo do período, mesmo com alguns atrasos e limitações nas atividades. É inegável que vem desempenhando suas funções avaliativas. Entretanto, convém analisar como esse processo vem se constituindo. Por isso, lança-se para o último capítulo desta Tese, cujo foco está em apresentar os resultados analíticos deste trabalho, referentes ao valor intrínseco e extrínseco da organização avaliativa do PME/Dourados (2015-2024).

CAPÍTULO IV

O VALOR E O MÉRITO NO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DO PME/DOURADOS (2015-2024): LIMITES E POSSIBILIDADES

Nas últimas décadas, a área de pesquisa destinada aos estudos sobre avaliação de políticas vem se desenvolvendo e, conseqüentemente, apresentando novas demandas para o processo analítico. A necessidade de informações substanciais tem se apresentado não só na verificação dos resultados alcançados por determinada ação pública, mas com relação à atenção dada à avaliação em si. Essa área de investigação é o que Scriven (1969) denominou como meta-avaliação, isto é, avaliação da avaliação.

A meta-avaliação se inclina à análise do percurso que as avaliações trilham, tendo por finalidade auxiliar de algum modo o caminho avaliativo. Dito de outro modo, a meta-avaliação não está para apontar culpados ou expor os avaliadores perante à sociedade, mas se empenha em verificar os aspectos favorecedores e as questões limitantes das avaliações a partir de critérios específicos, tendo em vista a melhoria do processo (STUFLEBEAM, 2001, p. 183). É como Davok (2006, p. 86) coloca “o propósito de meta-avaliações é aperfeiçoar, recapitular ou exemplificar um processo de avaliação”.

Justifica-se, assim, o empenho em avaliar o valor e o mérito do processo de acompanhamento do PME/Dourados (2015-2024), a partir dos pressupostos Utilidade, Precisão e Responsabilização. Cabe salientar, mais uma vez ao longo deste trabalho, que o conceito de valor e mérito estão atrelados aos aspectos intrínseco e extrínsecos do objeto analisado; ou seja, o mérito diz respeito à qualidade do objeto avaliado em relação a sua estrutura e formulação. Ao passo que valor equivale à qualidade extrínseca do programa, relaciona-se ao atendimento das necessidades dos interessados e beneficiados pela política pública (BAUER, 2019).

Em virtude da parca produção brasileira sobre as perspectivas teórico-analíticas em meta-avaliação, bem como a dificuldade de acesso aos materiais estrangeiros, optou-se em utilizar os pressupostos metodológicos contidos nos Padrões de Avaliação do *Joint Committe*. A escolha por essa perspectiva se deu devido a frequência com que é utilizada nos estudos meta-avaliativos, além de que dentre as vertentes localizadas é a perspectiva que mais se aproxima do objeto de análise.

O *Joint Committe* apresenta cinco critérios de análises, sendo eles: Utilidade, Viabilidade, Adequação, Precisão e Responsabilização da Avaliação. Cada aspecto se desdobra em diversos fatores analíticos, conforme explicitado no Capítulo II desta Tese. Para esta

pesquisa escolheu-se os critérios de Utilidade, Precisão e Responsabilização. Dentre as possibilidades do critério de Utilidade, elegeu-se os pressupostos relacionados à Credibilidade do Avaliador, Atenção às Partes Interessadas, Processos e Produtos Significativos, Comunicação e Relatórios Apropriados. Quanto ao critério de Precisão, recorreu-se ao aspecto: Informações Confiáveis. Ao passo que sobre o Padrão de Responsabilização, elencou-se apenas o item Documentação da Avaliação.

Cada item escolhido se desdobrou nas categorias analíticas deste capítulo. Em suma são elas: 1) Credibilidade do Avaliador, 2) Atenção às Partes Interessadas, 3) Processos e Produtos Significativos, 4) Comunicação e Relatórios Apropriados, 5) Confiabilidade dos Dados, 6) Documentação da Avaliação.

O exposto ao longo deste capítulo corresponde aos dados levantados a partir de entrevistas e questionários aplicados aos integrantes da CMMA/PME. Os questionários foram aplicados com auxílio da ferramenta *Google Forms*. Esses foram encaminhados via e-mail a todos³⁵ os sujeitos que integram ou integraram à CMMA/PME em algum momento entre o período de 2017 e 2021 como representante da sociedade civil e 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 essas foram realizadas com integrantes da equipe coordenadora da CMMA/PME. Considerou-se as 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 contou com duas equipes gestores, por isso todos os integrantes desse grupo foram convidados para participar. Os convites se deram via e-mail, ligação telefônica e mensagens via aplicativo de mensagens *Whatsapp*. Ao todo foram entrevistados 03 sujeitos, uma vez que um dos integrantes não se manifestou quanto ao convite. Para manter o sigilo da identidade dos participantes, optou-se em não mencionar o cargo ocupado pelos sujeitos entrevistados. Além disso, serão denominados ao longo deste trabalho como Sujeito³⁶ 01, Sujeito 02 e Sujeito 03.

A transcrição das entrevistas consiste em uma etapa relevante do processo que precisa garantir a fidedignidade das informações apresentadas pelos participantes. Segundo Marcuschi (2003, p. 09): “não existe a ‘melhor’ transcrição. Todas são mais ou menos boas. O essencial é

³⁵ Por questão de ética na pesquisa, excluiu-se dois sujeitos do rol de convidados a participar da investigação devido proximidade acadêmica com a pesquisadora.

³⁶ Consta ainda a denominação Sujeito 04, Sujeito 05, Sujeito 07, Sujeito 08 para se referir as pessoas ligadas ao processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024) que foram citadas pelos entrevistados, mas não são participantes da pesquisa, por isso optou-se em denominá-las desse modo.

que o analista saiba quais os seus objetivos e não deixe de assinalar o que lhe convém”. Desse modo, considerou-se as estratégias sinalizadas no Quadro 13:

Quadro 13 – Normas para a transcrição de entrevistas segundo o livro *Análise da Conversação*

Sinal	Significado
[Falas simultâneas entre dois ou mais falantes.
[Sobreposição de vozes quando a concomitância não se dá desde o começo da fala.
+	Pausas e silêncios de até 0,5 segundo.
/	Quando o falante corta uma unidade. Truncamento brusco.
MAIÚSCULA	Palavras grafadas em maiúscula corresponde à ênfase ou acento forte explicitado pelo falante.
::	Alongamento de vogal.
(())	Comentários do analista.
Repetições	Cada letra ou palavra duplicada na escrita corresponde a forma exata que o sujeito se expresso no momento.
/.../	Interrupção na fala de alguém.

Fonte: elaboração própria a partir das normas estabelecidas por Marcuschi (2003).

O conjunto de sinais apontados no Quadro 13 foram utilizados para registrar acontecimentos que somente pela transcrição das palavras não seria possível apreender no momento de análise dos dados. Por isso, em algumas citações das falas dos sujeitos, aparecem tais sinalizações. Os dados foram organizados à luz da Análise de Conteúdo que segundo Bardin (2011) essa técnica analítica está voltada aos estudos dos significados contidos nos discursos que muitas vezes não estão aparentes.

Para obter a acepção sobre o material analisado, recorre-se a um conjunto de orientações que visam categorizar as informações coletadas. Os critérios foram elencados *a priori*. Esses correspondem aos itens destacados anteriormente referentes aos critérios de Utilidade, Precisão e Responsabilização. Recorreu-se à Unidade de Registro vinculada ao Tema das mensagens, pois concorda-se com Franco (2005, p. 39) quando sinaliza que “o Tema é considerado como a mais útil unidade de registro”.

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

Além disso, recorreu-se ainda aos registros efetuados ao longo das observações realizadas pela pesquisadora durante as reuniões da CMMA/PME no ano de 2020, bem como às gravações das reuniões que a pesquisadora não pode participar em tempo real, mas que foram disponibilizadas pela coordenação da CMMA/PME. Este capítulo está organizado em oito subitens, sendo cada tópico referente às categorias analíticas elencadas.

4.1 Credibilidade do Avaliador

Os Padrões compilados pelo *Joint Committee* se ocupam em verificar aspectos específicos do processo avaliativo. O primeiro deles diz respeito ao Padrão de Utilidade, que por sua vez se concentra, principalmente, nos aspectos que preparam as partes interessadas na avaliação (*stakeholders*) para utilização das descobertas e recomendações resultantes da avaliação (YARBROUGH *et al.*, 2011). Em decorrência disso, todos os pontos delineados pelo Padrão de Utilidade buscam levantar informações sobre os elementos que de algum modo podem incidir sobre a apreensão dos *stakeholders* com relação à avaliação.

Dentre as categorias investigadas na Unidade de Utilidade está a credibilidade do avaliador, pois para o *Joint Committee* a existência de avaliadores credíveis no processo investigativo pode contribuir na percepção que as partes interessadas terão nos 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. As experiências anteriores também são levadas em conta para o atendimento desse critério.

Desse modo, considerando que a Credibilidade do Avaliador perpassa pela formação e a experiência profissional que os sujeitos possuem para analisar determinado objeto, optou-se em decompor essa categoria em sete subcategorias analíticas que ao todo satisfaça as dimensões do critério em questão, são elas: 1) Formação Acadêmica; 2) Experiência Profissional na Área Educacional; 3) Experiência Profissional em Avaliação; 4) Formações/Capacitações Destinadas ao Exercício da Função; 5) Disponibilidade para a CMMA/PME; 6) Forma de Ingresso na CMMA/PME/Dourados.

O Quadro 14 retrata a formação acadêmica dos sujeitos que compõem ou compuseram a equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados no período de 2017 – ano em que foi efetivada – até o ano de 2021.

Quadro 14 – Formação Acadêmica da Equipe Coordenadora da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017 a 2021

Formação Acadêmica	Sujeito 01	Sujeito 02	Sujeito 03
	Pedagogia	Magistério	Pedagogia
	Especialização em educação especial	Normal Superior	Técnico em multimídias didáticas
		Especialização em Educação Infantil	Técnico em Serviço Público
			Especialista em Docência na Ed. Infantil
			Mestrado em Educação
			Doutorado em Educação

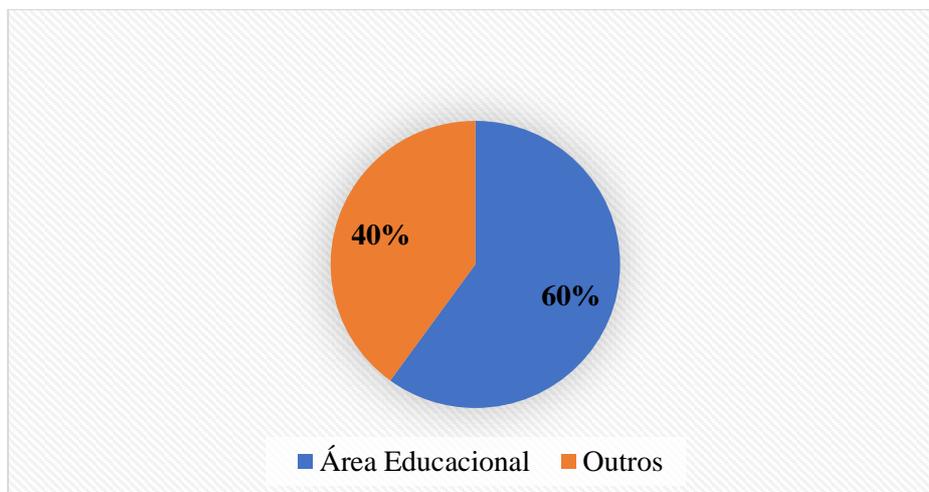
Fonte: Rodrigues (2022).

A formação dos sujeitos que fazem ou fizeram parte da equipe coordenadora da CMMA/PME é estritamente na área educacional, esfera em que a avaliação se desenvolve, uma vez que a Comissão se debruça em analisar os desdobramentos das metas e estratégias arroladas no Plano Municipal de Educação de Dourados. Todos os sujeitos apresentam pós-graduação em nível *Lato Sensu* em alguma área da educação, ao passo que o Sujeito 03 possui Mestrado e Doutorado em Educação.

No entanto, embora todos os entrevistados apresentem formação inicial e subsequente na área educacional nenhum deles apresenta formação específica voltada à atividade desempenhada na CMMA/PME, isto é, avaliação em políticas públicas. Certamente que a credibilidade do avaliador não se faz apenas pela formação acadêmica que possui, mas por um conjunto de atributos necessário, porém é importante salientar que para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) a carência formativa pode resultar em entraves no percurso analítico.

Além dos sujeitos ocupantes das funções ligadas à coordenação da Comissão Avaliadora do Plano, apresenta-se também a formação dos integrantes das CMMA/PME representantes dos segmentos vinculados à sociedade civil e à sociedade política. O Gráfico 01 demonstra o percentual de sujeitos que possuem algum tipo de formação referente à área educacional.

Gráfico 02 – Formação Acadêmica dos Representantes da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017-2021.



Fonte: Rodrigues (2022).

O Gráfico 02 ilustra o percentual de sujeitos que ocupam ou em algum momento ocuparam a função de representante das instituições políticas e, sobretudo, organizações relativas à sociedade civil na CMMA/PME que possuem algum tipo de formação relacionada à esfera educacional. Dos 20% que responderam ao questionário encaminhado, 60% possui graduação ou especialização em educação. Ao passo que 40% não apresenta nenhum contato formativo com a área em questão.

Considerando o quantitativo de participantes da pesquisa por meio dos questionários e os entrevistados, os dados apontam que a CMMA/PME/Dourados é formada majoritariamente por pessoas que possuem algum tipo de conhecimento científico sobre a área educacional, uma vez que as formações em nível superior estão pautadas sobre a égide da ciência. Isto é, como bem coloca Gatti (2012, p. 21), o conhecimento produzido acerca da educação e que são trabalhados na formação docente se constitui em um “Campo Investigativo”.

Entretanto, embora o objeto de análise da CMMA seja o principal documento oficial que tem a incumbência de nortear as políticas educacionais até o ano de 2024, ou seja o PME/Dourados (2015), considera-se relevante que os avaliadores também possuam formações prévias e continuadas sobre o trabalho avaliativo. Algo que nenhum dos sujeitos citaram possuir formação acadêmica a respeito, inclusive os sujeitos entrevistados foram unânimes e enfáticos ao sinalizarem a deficiência formativa referente à avaliação, bem como os impasses gerados por conta disso. Sobre essa questão, o Sujeito 03 comenta como a falta de conhecimento específico impactou no trabalho logo que ingressou à CMMA/PME/Dourados:

[...] tinha que se colocar [...] todos os recursos utilizados e pra colocar todos os recursos utilizados quem poderia fazer essa explanação era os contadores da prefeitura e ou então tinha que se ter um contador na Secretaria de Educação pra que pudesse explanar todo o orçamento do município ali no que foi gasto, porque se foi gasto cem milhões esse cem milhões ele tinha que ser rateado nas metas, duzentos milhões tinha que ser rateado nas metas e aí (+) **eu sou professora de educação infantil, como que eu vou dar conta de um trabalho que não era da minha área? nem de perto o financiamento todo, né, o processo do rateio desses custos, essas informações onde que eu vou conseguir? Com quem eu vou conseguir? Quem vai fazer?** (SUJEITO 02, grifo da autora).

O relato do Sujeito 02 demonstra a dificuldade inicial que teve ao se deparar com uma realidade totalmente diferente da sala de aula, atividade que desempenhava anteriormente. Diga-se de passagem, que entre atividade docente e gestão escolar esse Sujeito possui mais de 20 anos de experiência, conforme relatou ao longo da entrevista, e mesmo assim não foi minimamente suficiente para dar suporte e segurança ao Sujeito ao ingressar na equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados.

A formação em Pedagogia, Pós-graduação em Educação e a experiência profissional que possui o Sujeito 02 podem ter contribuído para a compreensão dos fenômenos existentes na educação brasileira. Contudo, parecem não ser suficientes para o desempenho de atividades avaliativas, principalmente quando demanda compreensão aprofundada em financiamento educacional. Ressalta-se que a avaliação do PME/Dourados (2015) ainda que tenha a dimensão qualitativa requer, anteriormente, a aferição quantitativa, pois demanda informações sobre a aplicação de recursos feita pelo município para subsidiar o cumprimento de cada meta do Documento. Outrossim, boa parte dos indicadores apresentados são de ordem quantitativa.

Além da falta de conhecimento prévio sobre as temáticas que envolvem o processo de monitoramento e avaliação do Plano, as falas do Sujeito 02 demonstram a insuficiência formativa advinda por parte das instâncias administrativas responsáveis pela coordenação dos trabalhos no município, isto é, o MEC e a SED/MS:

[...] e o mais interessante [...] é que era tudo tão novo pro Brasil inteiro [...] que você não achava informação no *google*, infelizmente não tinha, porque todo mundo estava fazendo o mesmo trabalho, então não dava pra você falar assim: “ah eu vou conversar com o município tal pra ver se eles já fizeram e podem me ajudar”. Não tinha. Não tinha. Era todo mundo esperando informações do MEC. O que o MEC poderia te ajudar vinha pelo estado e aí a sua orientadora te dava informações de como você ia proceder (SUJEITO 02).

A orientadora a qual o Sujeito 02 se refere corresponde ao integrante da SED/MS pertencente ao núcleo de estudos avaliativos dos planos de educação no estado. As informações

sobre o planejamento educacional seguem uma linha hierárquica de disseminação. Os informes saem do MEC, perpassam às Secretarias Estaduais e, por fim, chegam aos municípios. Desse modo, a SED/MS é uma fonte articuladora entre o MEC e os municípios. Logo, entende-se que a SED/MS teria informações suficientes para os municípios. No entanto, a fala do Sujeito 02 sugere o contrário.

A fala do Sujeito 02 aponta ainda para a incipiência da etapa de avaliação da política de planejamento decenal em educação, pois mesmo a União, o estado de Mato Grosso do Sul e o município de Dourados tendo instituído legalmente a avaliação dos Planos por meio da Lei n.º 13.005/2014, Lei n.º 4.621/2014 e a Lei n.º 3.904/2015, respectivamente, mesmo assim os passos a serem trilhadas no percurso de verificação das metas e estratégias é algo tão recente que o Sujeito 02 não encontrava informações para nortear o trabalho da CMMA/PME/Dourados.

Esse fato, atrelado à contextualização trazida no Capítulo III sobre a constituição histórica dos planos de educação nacional, estadual e do próprio município de Dourados, corrobora com a tese de Arelaro, apontada nos capítulos anteriores deste trabalho, de que a atenção aos planos de educação está centrada apenas no processo de elaboração (ARELARO, 2015). Dito de outra forma, essas informações possibilitam a compreensão de que até os planos de 2014 e 2015 a política de planejamento decenal em educação não apresentou avanços significativos para além da etapa de formulação.

As dificuldades para desempenhar as atividades da CMMA/PME/Dourados por falta de formação adequada às necessidades do sujeito aparecem em diversas ocasiões ao longo da fala do Entrevistado 02, inclusive registrou-se 18 momentos distintos em que mesmo relatando sobre outros assuntos faz menção ao tema formação específica em avaliação e os desdobramentos ocasionados pelo conhecimento inicialmente insuficiente. Além da escassez de informações sobre financiamento educacional, o Sujeito 02 relata a dificuldade com aspectos ligados à parte burocrático-legal do trabalho. Em um conjunto de excertos um pouco mais extenso que o usual, porém relevante para a discussão que se faz, denota os registros inerentes às falas do Sujeito:

[...] como é que eu vou fazer uma nota técnica? Quem sabe? Nunca fiz uma nota técnica [...] **mais um processo de aprendizado novo, muito novo que eu tive que aprender pra poder elaborar as notas técnicas.**

[...]

Aí como entender? **mais uma vez chegar ao entendimento** do que é recurso do FUNDEB, recurso do município, o que é fonte zero, o que é fonte zero um, o que é salário-educação, o que é salário proveniente da merenda, o que é

salário que vem pra gastos de recursos concretos, pra reforma, pra material pedagógico, pra pagar folha. Então nisso **isso foi tudo muito novo muito, novo pra mim e muito intenso.**

[...]

Dois mil e dezenove não precisou mais de valores daí era só fonte, mas as fontes são vários números e códigos pra colocar ali e não não você não podia errar. Essa fonte aqui é o salário-educação, então essa fonte é FUNDEB, essa fonte aqui é recurso do município, essa fonte é recurso do estado, essa fonte aqui ainda ((risos)) sei lá é doação de alguém, então é outro momento em que assim **tive que me adentrar** neste nesses estudos e nesse trabalho que me consumia dia, noite, final de semana inteiros, mais uma época que em que **eu tive que buscar não sei lá aonde a forma de entender tudo isso** (SUJEITO 02, grifo da autora).

Além das questões facilmente visíveis referentes às dificuldades encontradas pelo Sujeito 02, atenta-se para as expressões sinalizadas em negrito ao longo dos trechos apresentados, tais como: “mais um processo de aprendizado novo, muito novo [...]” / “isso foi muito novo, novo pra mim e muito intenso”/ “tive que me adentrar nesses estudos [...] eu tive que buscar não sei lá onde a forma de entender tudo isso” (SUJEITO 02). Apontam insistentemente para a busca, de modo autônomo, de formação específica sobre os pontos colocados.

Aspectos esses que são referentes à função de avaliador da CMMA/PME/Dourados e que pelas falas do Sujeito 02 demonstra a ausência das instâncias administrativas superiores, como a SED e o MEC, na prestação de apoio formativo ao município que, de certo modo, resvala na obrigação da prestação de apoio técnico aos entes federados. Inclusive, cabe salientar que de acordo com o próprio MEC a cooperação mútua entre União, estados e municípios é fator essencial para a concretização dos objetivos estabelecidos no planejamento decenal em educação (BRASIL, 2014).

A esse respeito a cartilha Planejando a Próxima Década: alinhando os planos de educação coloca que o Regime de Colaboração “deve ser entendido como um conjunto coeso de diferentes iniciativas e formas de colaboração, construído como método de organização dos sistemas de ensino para a garantia do direito à educação básica” (BRASIL, 2014, p. 12). E, um pouco mais a frente deposita a expectativa na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e no Inep em construir mecanismos contributivo para o processo de monitoramento das metas do Plano: “será necessário articular-se à União, sobretudo à SASE/MEC e ao Inep, para instituir sistemática e instrumentos que visem ao acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos” (BRASIL, 2014, p. 17).

A SASE/MEC foi criada em 16 de maio de 2011 no governo da Presidenta Dilma Rousseff (PT), por meio do Decreto n. 7.480, a partir das reivindicações da CONAE/2010 que

visualizava a necessidade de uma instância dentro do Ministério da Educação que se inclinasse à função de articulador entre os estados e municípios em prol da construção do Sistema Nacional de Educação. Em decorrência disso, estava entre as atribuições da SASE/MEC orientar as unidades subnacionais nos assuntos referentes aos planos de educação, bem como apontar caminhos para o cumprimento da Lei do Piso Salarial.

No entanto, a chegada de Jair Messias Bolsonaro³⁷ à Presidência da República brasileira resultou em um pacote de mudanças dentro do Ministério da Educação, extinguindo algumas secretarias e instituindo outras. Por isso, em 02 de janeiro de 2019, o Presidente Jair M. Bolsonaro assinou o Decreto n. 9.465/2019 eliminando a SASE/MEC. O fim dessa Secretaria representa certo retrocesso com relação às questões educacionais, pois perde-se a esfera diretamente responsável pela articulação entre os entes federados. Além disso, cabe ressaltar que era a SASE/MEC a instância responsável pelo suporte técnico aos estados e aos municípios no processo de monitoramento dos Planos, e que sem essa Secretaria o rumo do planejamento decenal se torna incerto.

Retomando à questão formativa dos sujeitos pertencentes à CMMA/PME/Dourados, igual ao Sujeito 02 que ao ingressar na função apresentou dificuldade no processo avaliativo devido a ausência de informações acerca do objeto de análise; o Sujeito 03, que passou a fazer parte da Comissão em período posterior ao Sujeito 02, também relatou situação similar:

A gente fez um trabalho de levantamento, aí a gente foi buscar leituras pra compreender, fomos ler mais sobre Plano Municipal de Educação, funções da CMMA, buscamos referências em outros municípios, mas fizemos uma exigência junto ao Sujeito 05, Sujeito 05 que é a mediadora da Rede Estadual, e pedimos formações. A formação ela demorou pra acontecer, agora a gente tá tendo quase que todo mês, mas demorou pra acontecer (SUJEITO 03).

O relato do Sujeito 03 mostra que assim como o Sujeito 02 precisou buscar informações de como proceder o trabalho avaliativo de modo autônomo, ele também se organizou sozinho para esse processo. Além disso, mesmo a CMMA/PME/Dourados tendo passado pela troca de equipe coordenadora, ainda assim a demanda formativa partiu da iniciativa do Sujeito 03 e não da unidade articuladora das ações de monitoramento e avaliação na SED/MS. Isto é, mesmo os integrantes da Comissão local não tendo experiência, formação específica para a função e solicitando junto à SED/MS, ainda assim o cumprimento da demanda demorou a se concretizar.

Quando o Sujeito 03 foi perguntado se as formações ofertadas pela SED/MS, mesmo após atraso, têm sido suficientes, o Sujeito respondeu:

³⁷ Até o momento sem partido (maio/2022).

Não, não tem sido suficiente, por quê? Qual a dificuldade que a gente tem encontrado agora no ano de dois mil e vinte e um? Houve uma mudança em tópicos do relatório de dois mil e vinte e um em relação a dois mil e dezenove, dois mil e vinte [...] tivemos mudanças que antes a gente trazia os dados gerais, agora a gente traz os dados por Redes; Rede Municipal, Rede Estadual e Rede Privada. E nesse sentido há uma dificuldade, porque quando os indicadores eles mudam, o sentido de análise também muda, embora que as estratégias não mudaram, da forma como estava disposto não mudou e sim a parte dos indicadores. Então, eu considero que não foi suficiente, porque a orientadora que é o **Sujeito 05 ela mesmo não tem muita / ainda tá aprendendo** (SUJEITO 03, grifo da autora).

A fala do Sujeito 03 aponta para a possível escassez formativa da própria equipe que coordena as ações dos Planos de educação no estado. Esse fenômeno indica a falta de articulação entre o MEC e os demais entes federados, ao passo que recai ao órgão nacional a responsabilidade de orientar os estados e municípios quanto os desdobramentos do planejamento educacional, bem como o processo avaliativo. O Sujeito 03 destaca, ainda, a falta de entrosamento entre a esfera educacional nacional e a instância administrativa estadual:

Fora que somado ao (+) ao monitoramento, no que diz respeito o monitoramento e a avaliação acrescentou-se a plataforma do +PNE. O +PNE ele é de suma importância pra que você preencha o PAR, só que esse processo aconteceu concomitante. Quando a gente diz: “Sujeito 05 está aparecendo lá no sistema o +PNE para preenchimento”. Ela dizia: “não estamos sabendo, não tenho informação. Então, a gente não passa informação do +PNE”. Mas a gente precisava preencher o +PNE com os dados do Plano Municipal pra que tivesse a liberação da Plataforma do PAR, que é do SIMEC. Então, agora, já próximo depois que a gente já se apropriou da plataforma do +PNE, buscando informações por fora, tal, que agora a gente *tá* recebendo informação via Sujeito 05. Então, o que que a gente percebe? uma dificuldade, um descompasso entre a Rede Estadual, que já que a mediadora é da Rede Estadual, e o Governo Federal. Então, **demora-se pra passar orientação, por conseguinte, nós do município demoramos**. O município de Dourados, eu e o Sujeito 04, corremos atrás. Já os outros municípios ficaram no aguardo e alguns municípios estão sendo prejudicados por isso, por conta desse atraso de preenchimento da plataforma pra liberação do PAR (SUJEITO 03, grifo da autora).

Nota-se certo descompasso entre as demandas do MEC para os municípios e as orientações advindas do núcleo articulador dentro da SED/MS. E, mais uma vez cabe ressaltar que após o Decreto n.º 9.465/2019 que destituiu a SASE/MEC, os entes federados se viram diante de um desafio duplamente maior, pois além do cumprimento das metas dos Planos, viram-se sem a unidade responsável direta em oferecer suporte técnico e formativo aos estados e municípios.

Todos os sujeitos entrevistados sinalizaram que mesmo não recebendo formação prévia ao ingresso na função de avaliador da CMMA/PME/Dourados que em algum momento foi

ofertado capacitações. No entanto, as formações realizadas tiveram caráter mais técnico do que político conforme sinaliza o Sujeito 01:

Assim que eu entrei na CMMA, como eu falei que ela já estava sendo formada ainda tinha a SASE ainda, *né?* Que era a Secretaria de Articulação. Então, a gente foi pra Campo Grande duas vezes, eu e o Sujeito 02. Ficamos dois dias lá fazendo o curso [...]. Então a gente teve quatro capacitações durante os dois primeiros anos [...]. As capacitações sempre ensinavam pra gente como olhar os dados, por exemplo, o INEP, no IBGE, no DATASUS [...] a *tá* olhando esses dados, entender os gráficos, o site do PME em movimento [...]. Você sabe que é planilhas no Excel, não é você entrar e já entender então sempre nos cursos eles estavam informando como que mexia naquelas planilhas, como que a gente ia entender aquelas planilhas e como fazer o cálculo também, pegar esses dados e aí passava a fórmula, o cálculo pra gente calcular em porcentagem essa questão aí, porque a gente olhava a meta na questão municipal, na questão estadual e depois tinha que se sair o total que era o geral (SUJEITO 01).

O Sujeito 02 corrobora com a fala do Sujeito 01 sobre a oferta de formações pela SED/MS:

Eu tive curso de capacitação em Campo Grande, geral, tipo assim todos os setenta e nove municípios *éh::* tiveram de dois a três dias; três não, dois dois dias de formação, depois dessa formação a gente tinha orientações via celular, via e-mail, mídia pra poder tirar dúvidas e além disso, correção dos relatórios só se fosse na parte de de financiamento mesmo, mas em relação à escrita, a colocação, ao texto em si não, tinha que o sujeito 02 tinha que se virar também (SUJEITO 02).

A partir das falas dos sujeitos, percebe-se que o teor das formações ofertadas estava pautado nas questões burocráticas da avaliação, assim como aos aspectos pontuais e técnicos. Em nenhum momento os sujeitos relataram ações formativas que abarcassem a dimensão política da avaliação. Vale salientar que embora se faça necessário a mobilização de dados técnicos e a realização de ações burocráticas para materializar o processo avaliativo, o objeto em análise pela CMMA/PME/Dourados diz respeito à efetivação do direito subjetivo e inalienável dos cidadãos, isto é, o direito à educação. Logo, conforme pondera Dourado (2010), emerge a necessidade de “análise contextualizada dos complexos contornos políticos que a engendram, uma vez que ela se apresenta por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado” (DOURADO, 2010, p. 681).

Paralelo a isso, há de se ressaltar que a função das instâncias avaliadoras dos planos de educação não se restringe apenas a avaliar os desdobramentos das metas ao longo do decênio, mas o leque de incumbências se expande para monitoramento, análise e proposição de políticas

públicas, conforme estabelece os Documentos Oficiais. A esse respeito convém retomar o que traz o Decreto n.º 363/2017 que institui a CMMA/PME/Dourados:

A Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação tem por competência: I. **monitorar e avaliar os resultados da educação em âmbito Municipal** [...] II. **analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas**; [...] III. divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações do cumprimento das metas e estratégias deste PME nos respectivos sítios institucionais da internet, nas instituições de ensino instaladas no município e outros meios de divulgação que a CMMA entender necessário (DOURADOS, 2017, Art. 4º, grifos da autora).

As funções atribuídas à CMMA/PME/Dourados pela Lei n.º 3.904/2015, que sanciona o PME/Dourados, e que são reforçadas pelo Decreto n.º 363/2017 (exposto no trecho acima) insere incumbências à Comissão bem mais complexas que a mera avaliação quantitativa, pois lança a responsabilidade de monitoramento contínuo e de proposição de políticas. Cabe ressaltar que a ideia de monitoramento, assim como a avaliação que possui diversas dimensões, também apresenta finalidade para além da produção de informações estatísticas. Para Fletcher (1995, p. 98) a atividade de monitoramento está relacionada à elaboração de “juízo de valor sobre a condição, estado, direção ou taxa de crescimento de um sistema ou um de seus componentes no contexto das responsabilidades assumidas por uma cadeia administrativa de ação.”

Desse modo, considera-se que para além das necessidades formativas dos sujeitos com relação aos elementos técnicos (elaboração de notas técnicas, interpretação de planilhas, cálculo de percentual de dados, interpretação de gráficos etc.) estão os aspectos políticos da ação. Por isso, ainda que a demanda formativa mais aprofundada não apareça de forma evidente e pontual na fala dos sujeitos acredita-se que é necessário o investimento formativo de longo prazo em assuntos relativos à função participativa dos sujeitos no processo avaliativo, bem como a possibilidade de controle social por meio das atividades da CMMA/PME/Dourados.

Outro aspecto a ser destacado é a duração das formações ofertadas para a equipe avaliadora da CMMA/PME/Dourados. Ao longo dos relatos explicitados, percebe-se que as atividades formativas ofertadas para a Comissão se aproximam mais da ideia de treinamento pontual do que de formação continuada propriamente dita, pois consistem em momentos de estudos com carga horária ínfima que não ultrapassam a três dias de formação.

Além do elemento relativo à formação dos avaliadores, o critério de Credibilidade do Avaliador apontado pelo *Joint Committee* faz menção à experiência profissional que esses

possuem antes mesmo de ingressar na função. Por isso, para além do contato com a avaliação de políticas, buscou-se levantar informações acerca da experiência profissional dos participantes na área educacional. O Quadro 15 apresenta a experiência profissional dos sujeitos integrantes à equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados:

Quadro 15 – Experiência Profissional em Educação da Equipe Coordenadora da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017 a 2021

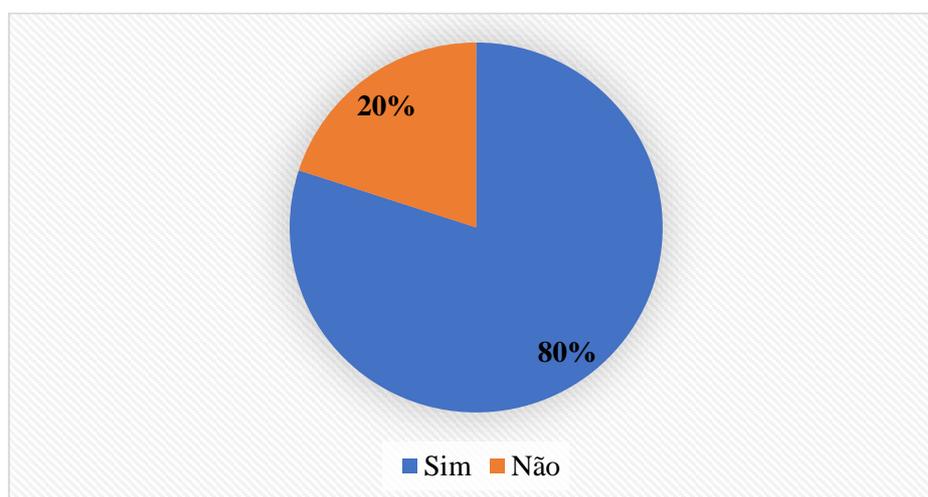
	Sujeito 01	Sujeito 02	Sujeito 03
Experiência Profissional em Educação	Docência na Ed. Infantil	Docência na Ed. Infantil	Agente de Apoio Educacional
	Docência no Ens. Fundamental	Coordenação Pedagógica na Ed. Infantil	Professora na Educação Infantil.
	Coordenação Pedagógica na Ed. Básica	Direção do SIMTED	Equipe técnica da SEMED
	Equipe técnica da SEMED	Membro do COMED/Dourados	15 anos trabalhando na área educacional
	Membro do Fórum Estadual de Educação.	Presidente do COMED/Dourados	Membro CMMA
	15 anos trabalhando na área educacional	Coordenação do Processo de Elaboração do PME/Dourados (2015)	
	Servidor municipal concursado	Coordenadora Interina do FME	
	Membro CMMA	23 anos trabalhando na área educacional	
		Servidor municipal concursado	
		Membro CMMA	
Experiência em Avaliação de Políticas anterior à CMMA/PME	Não consta	Não consta	Não consta

Fonte: Rodrigues (2022).

A partir do Quadro 15, percebe-se algumas similaridades entre os sujeitos em questão. Todos os integrantes da equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados que participaram da pesquisa apresentam experiência em docência na Educação Infantil, são concursados na Rede Municipal de Ensino de Dourados (REME), têm mais de 10 anos de trabalho na área educacional e anterior à participação na Comissão haviam desempenhado outras funções dentro da SEMED. Ademais, os Sujeito 01 e 02 apresentam sapiência no cargo de Coordenação Pedagógica da Educação Básica.

Quanto aos demais integrantes da CMMA/PME/Dourados, o Gráfico 03 ilustra a relação dos sujeitos que possui algum tipo de experiência no trabalho educacional:

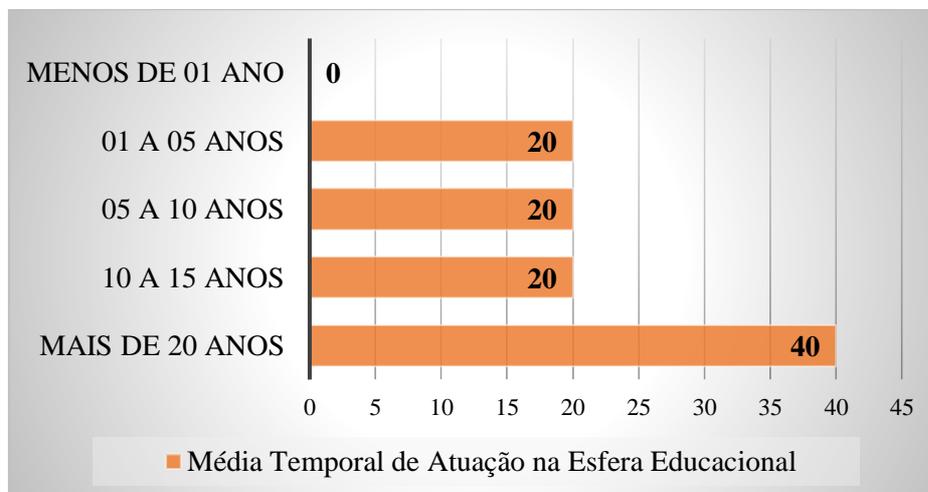
Gráfico 03 – Experiência Profissional em Educação dos Representantes da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017-2021



Fonte: Rodrigues (2022)

Dentre os sujeitos que atuam ou em algum momento atuaram na CMMA/PME/Dourados como representante dos segmentos da sociedade civil e da sociedade política, o Gráfico 03 mostra que 80% desses sujeitos tem relação com a prática laboral na esfera educacional, ao passo que 20% até a data de coleta dos dados não tiveram nenhum contato com a área da educação. Isso delinea que embora a maioria dos participantes não tenham formação específica em avaliação, esses registram vivência prática no setor educacional, esfera onde o objeto de análise da Comissão se situa. Para complementar os dados relativos à experiência profissional desses sujeitos, o Gráfico 04 aponta a média temporal em que atuam nesse segmento.

Gráfico 04 – Média Temporal de Atuação na Esfera Educacional dos Representantes da CMMA/PME/Dourados em Exercício no período de 2017-2021



Fonte: Rodrigues (2022)

O Gráfico 04 mostra que o percentual majoritário dos sujeitos respondentes dos questionários apresenta mais de 20 anos de experiência na área educacional. O restante do quantitativo de sujeitos se divide entre os seguintes recortes temporais: 20% dos sujeitos possuem de 01 a 05 de experiência laboral na educação; 20% dos sujeitos possuem de 05 a 10 anos de trabalho na esfera educacional; 20% dos sujeitos possuem de 10 a 15 anos de experiência laboral na educação; e 40% dos sujeitos possuem mais de 20 anos de experiência na área.

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. Demonstrando assim 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.

Além das questões relativas à formação e à experiência profissional, considerou-se ainda como critério relevante para compor a credibilidade do avaliador a disponibilidade que os sujeitos apresentam para desempenhar as funções inerentes à Comissão, bem como o modo de seleção utilizado para escolhê-los para compor o processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024).

A subcategoria Disponibilidade emergiu a partir das falas dos sujeitos, pois em diversos momentos ao longo das entrevistas apontavam para essa questão, inclusive é o tema central de fala do Sujeito 01 e do Sujeito 02. Quanto à Forma de Seleção, advém da especificidade do objeto em análise pela CMMA/PME/Dourados, isto é o Plano. 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, prova disso são as manifestações populares como as CONAEs que influenciaram sobremaneira a construção dos Planos a partir da égide da participação coletiva. Por isso, a característica democrática desses documentos deve se estender as etapas de implementação e acompanhamento das ações públicas.

De um lado está a questão da disponibilidade da equipe coordenadora da Comissão e de outro dos representantes dos segmentos institucionais. Essa divisão se faz porque o primeiro grupo é composto por servidores públicos municipais que estão cedidos para a 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.

No Quadro 16 constam os temas relativos à disponibilidade da equipe coordenadora para o trabalho dentro da CMMA/PME/Dourados que mais apareceram ao longo das entrevistas.

Quadro 16 – Temas relativos à disponibilidade de atuação na CMMA/PME/Dourados emergente das falas da equipe coordenadora

Sujeitos	Temas
Sujeito 01	Disponibilidade de 40 horas para a CMMA/PME/Dourados.
	Carga horária formal de trabalho na CMMA/PME/Dourados era de 30 horas.
	Excesso de trabalho para além das 30 horas.
	Dificuldade de permanência do Sujeito 02 em decorrência à questão salarial.
Sujeito 02	Disponibilidade de 20 horas para a CMMA/PME/Dourados.
	Discrepância entre atividades desempenhadas e salário recebido.
	Questão salarial do sujeito incidiu no desenvolvimento das ações da CMMA/PME/Dourados.
Sujeito 03	Disponibilidade de 20 horas para a CMMA/PME/Dourados.
	Perda de alguns direitos do Plano de Cargo e Carreira ao assumir funções dentro da SEMED.
	Falta de dedicação exclusiva como impeditivo para o trabalho na CMMA/PME/Dourados.
	Falta de incentivo salarial para os integrantes da CMMA/PME/Dourados cedidos pelo município.

Fonte: Rodrigues (2022).

A partir do Quadro 16, nota-se que o fator Disponibilidade dos sujeitos para desempenharem as funções inerentes à CMMA/PME/Dourados não se relaciona apenas com a carga horária que cada sujeito possui para essa atividade, mas de acordo com os temas sobressalentes nas falas dos entrevistados, relaciona-se com as questões salariais, dedicação exclusiva e manutenção de direitos dentro do Plano de Cargos e Carreiras. Convém salientar que a carga horária disponível que cada sujeito apresenta condiz com o quantitativo de horas que são concursados no município de Dourados.

A questão salarial é o fator que mais incide nas falas dos participantes da pesquisa, principalmente pelo fato do trabalho desempenhado na Comissão ser considerado mais complexo do que as atividades docentes. A esse respeito o Sujeito 02 coloca:

Tipo assim: “ah, olha você foi convidada pra vir aqui, você vai estar a frente do trabalho, mas o seu salário vai ser o mesmo que você estava na sala de aula, *tá?*” Nossa, eu tenho quinze crianças de três anos e com a experiência que eu tenho, não que eu *tô* falando pra você que eu não tenho que estudar, estudar a

gente não pode parar de estudar nunca, mas o meu trabalho relacionado à educação infantil com a base que eu tenho pra eu ter que iniciar um estudo estratosférico e com os mesmos custos o mesmo salário, não. Então essa foi outra limitação. O gestor entender que teria que pagar o salário pra estar lá trabalhando. Então, o que aconteceu durante dois mil e dezoito, dois mil e dezenove? **Eu tive que abandonar a Comissão de monitoramento por duas vezes e esse abandono gerou atrasos no trabalho e esse atraso no trabalho gerou muitas outras situações as quais, tipo assim o processo histórico deu ter deixado o trabalho a pessoa não quer nem saber as pessoas não querem saber** (SUJEITO 02, grifos do autor).

O retardamento das ações avaliativas do Plano em decorrência do afastamento do Sujeito 02 abre precedentes para o seguinte questionamento: Se o trabalho da Comissão é coletivo, por que a ausência de um membro da equipe coordenadora gerou a interrupção no processo avaliativo? Esse acontecimento corrobora com a ideia de que embora o trabalho da CMMA/PME/Dourados seja desempenhado por diversos segmentos da sociedade, ainda assim a centralidade do processo está nas mãos dos órgãos governamentais, neste caso da Secretaria Municipal de Educação. Desse modo, o acontecimento que o Sujeito 02 traz acaba revelando que ainda precisa avançar no sentido participativo no monitoramento do Plano.

Ademais, a discrepância entre as ações desempenhadas e o salário recebido também chama atenção, sobretudo pela carga horária que o Sujeito 02 tinha disponível para a Comissão; isto é, 20 horas. Segundo o Sujeito 01 o trabalho na CMMA/PME/Dourados para os integrantes da equipe coordenadora demanda, no mínimo, 30 horas semanais de serviço, uma vez que: “a gente assim trabalhava trinta lá, mas sempre trabalhava por fora” (SUJEITO 01). Paralelo as falas do Sujeito 01 e do Sujeito 02 sobre valorização salarial, o Sujeito 03 coloca:

Então, o impeditivo que também que eu acho interessante é a falta de dedicação exclusiva para estar ali. Condições objetivas de salário e carreira, por quê? [...] estou vinte horas cedida, mas eu tenho N outras ocupações. Não tem uma preocupação com a dedicação, porque próximo das análises a gente tem que estar direcionado para o trabalho da CMMA e isso não é possível. O Sujeito 04 é quarenta horas. Entretanto, para complementação da renda diante do atual cenário, atua numa clínica em outro período. Trabalha até as 13h30 na Secretaria, às vezes fica depois do horário pra complementar, buscar outras informações, mas tem outros momentos que tem que atuar em outros locais. Então, não há um incentivo pra você se dedicar a função, não tem uma dedicação, isso é um impeditivo, porque se houve haveria muito mais possibilidade da gente se deslocar, acessar outros setores, porque você teria muito mais tempo hábil para as discussões que são necessárias de acompanhamento na CMMA (SUJEITO 03).

Acrescenta ainda o Sujeito 03:

Não é uma coisa tão comum da gente encontrar na Rede e fora ter uma disponibilidade pra estar lá na Secretaria, porque veja eu sou vinte horas concursada, na Secretaria quando você vai pra Secretaria, você perde algumas coisas do Plano de Cargo e Carreira, por quê? Se você fica na sala você pode ficar vinte e cinco anos cravado e se aposenta, quando você vai para a Secretaria você perde, vai pra tinta anos, né [...] (SUJEITO 03).

As falas do Sujeito 03 corrobora com os apontamentos dos Sujeitos 01 e Sujeito 02 sobre a valorização do profissional que se dispõe a deixar suas atividades rotineiras, ainda que temporariamente, para desempenhar atividades completamente inéditas para os entrevistados. Cabe ressaltar que a valorização profissional a que se refere o Sujeito 03 não está pautada apenas na questão salarial, mas na garantia de direitos dentro do Plano de Cargos e Carreiras desses profissionais.

O *Joint Committee* no Padrão de Utilidade coloca que cabe aos coordenadores das avaliações criarem “condições para o engajamento das partes interessadas” (YARBROUGH *et al.*, 2011, p. 25). Entretanto, neste caso quem incentiva o engajamento da equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados? Pois, de um lado são esses sujeitos que são responsáveis em estimular os demais integrantes a participarem do processo avaliativo, mas analisando de outro prisma a equipe coordenadora também demanda de condições objetivas para desempenharem suas atividades. Por isso, nota-se mais um aspecto que precisa ser pensado para os ciclos subsequentes de avaliação e monitoramento dos planos de educação.

Além do fator Disponibilidade referente aos integrantes da equipe coordenadora da Comissão, há de se destacar o tempo disponível dos representantes institucionais para desempenhar as atividades avaliativas. Sobre essa questão o Sujeito 02 coloca:

A equipe externa das entidades que compõem a comissão de monitoramento todo mundo tem seus afazeres, todo mundo tem suas obrigações, todo mundo tem seus horários de trabalho. Eu vou poder representar e vou poder te dar um auxílio quando né eu tiver em condições de te dar um auxílio (SUJEITO 02).

Os sujeitos representantes dos segmentos institucionais, em sua maioria, 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 possui suas respectivas incumbências na instituição que pertence, acabando por limitar o tempo disponível para a Comissão. Além disso, o Sujeito 01 ressalta a dificuldade de conciliar as atividades da CMMA/PME/Dourados com as demandas de trabalho dos sujeitos:

[...] porque trabalhar na comissão e no fórum são tudo trabalho voluntário, então as pessoas / é difícil conseguir engajamento dessas pessoas, sabe? A

gente tem que articular muito bem, conversar porque às vezes as pessoas aceitam, mas acabam desistindo. Então, se você for ver assim os decretos você vai ver que muitas pessoas entram e sai das comissões, do Fórum, porque sempre tem o seu trabalho aí tem as reuniões não dão conta, *né*, da demanda de trabalho. E a CMMA fazia várias reuniões porque a gente tinha que estar de olho sempre no no PME em movimento, no site também e fazer fazer principalmente o levantamento dos dados (SUJEITO 01).

A conciliação de atividades entre as funções que os representantes possuem nas instituições e as tarefas da Comissão se torna outro 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, mas dado o contexto atual, percebe-se a necessidade de criar mecanismos que favoreçam a participação desses sujeitos.

Por fim, buscou-se informações sobre a Subcategoria Forma de Ingresso na CMMA/PME/Dourados. O Quadro 17 traz essa informação.

Quadro 17 - Forma de Ingresso na CMMA/PME/Dourados até o ano de 2021

Grupo pertencente	Sujeitos	Forma de Ingresso
Membros da equipe coordenadora	Sujeito 01	Indicação
	Sujeito 02	Indicação
	Sujeito 03	Indicação
Membros representantes dos segmentos institucionais	Seleção dentro da instituição representante	

Fonte: Rodrigues (2022)

De acordo com os dados, os sujeitos que integram a equipe coordenadora da CMMA/PME/Dourados ingressam à função 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. Ao passo que os representantes dos segmentos institucionais são escolhidos por meio de processo interno realizado em cada esfera. Desse modo, 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 de certo modo são representantes da categoria que pertence dentro do processo avaliativo do Plano 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 ao entrelaçamento dos dados angariados com os aspectos teórico-metodológicos do *Joint Committe* é possível considerar que no que tange à Credibilidade do Avaliador a CMMA/PME/Dourados cumpre parcialmente esse critério, apontando 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. Contudo, reforça-se que a necessidade de aprimoramento nos tópicos destacados não diz que essas questões não são trabalhadas de algum modo dentro da Comissão, apenas indica que é preciso maior inclinação para os entraves encontrados nas subcategorias.

Destaca-se que a preocupação com esse critério se dá devido a credibilidade que os avaliadores apresentam perante a comunidade ser um dos itens mais relevantes dentro de uma avaliação. Yarbrough (*et al.*, 2011, p. 15) destaca que “sem a credibilidade do avaliador, a utilidade de todas as facetas da avaliação está em risco”. Por isso, a relevância deste tópico e a necessidade de atenção para as temáticas que emergem desse critério.

O Padrão de Utilidade abarca diversos critérios conforme sinalizado anteriormente. Além do elemento relacionado à credibilidade do avaliador, tratado nesta subseção, registra-se a Atenção às Partes Interessadas que diz respeito ao reconhecimento dos *stakeholders* e dos mecanismos estabelecidos para a participação desses no processo avaliativo, bem como o estímulo a utilização dos resultados atingidos pela etapa analítica. Por isso, passa-se para o processo tópico deste capítulo, em que o foco reside na atenção às partes interessadas na avaliação do PME/Dourados (2015-2024).

4.2 Atenção às Partes Interessadas

A Atenção às Partes Interessadas corresponde ao segundo item do Padrão de Utilidade das avaliações de acordo com os apontamentos metodológicos do *Joint Committe*. Representa a esfera responsável em analisar a utilidade das avaliações empreendidas sobre determinado programa. Entretanto, para compreendê-lo é preciso apreender o sentido de utilidade na área da meta-avaliação, pois difere da percepção encontrada no âmbito do senso comum.

Teóricos como Yarbrough (*et al.*, 2011, p. 23) 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 dos dados obtidos serem considerados e utilizados pelos sujeitos interessados na verificação dos objetivos do programa/objeto analisado; ou seja, os *stakeholders*.

Cabe retomar aqui o significado de *stakeholders*, mesmo tendo sido abordado em outros capítulos. Segundo a teoria da meta-avaliação defendida pelo *Joint Committe* essa terminologia se refere às partes que de algum modo apresentam interesses legítimos no programa ou são atendidos de forma significativa por ele (YARBROUGH *et al.*, 2011). No entanto, nota-se que a expressão em voga nem sempre apresenta tal significado e, em alguns contextos, remetem à ideia de avaliação empresarial. Por isso, neste trabalho, utiliza-se com frequência a expressão Partes Interessadas ao invés 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.*, 2011, p. 24).

A partir da orientação do *Joint Committe* para identificação das partes interessadas na avaliação do programa, buscou-se as respostas das perguntas supracitadas no próprio PME/Dourados (2015-2024). No Quadro 18, apresenta-se os questionamentos e as respostas encontradas:

Quadro 18 – Identificação dos *Stakeholders* por meio do PME/Dourados (2015-2024)

(continua)

Perguntas para identificar os <i>Stakeholders</i>	Respostas	
Quem tem autoridade de decisão sobre o PME/Dourados (2015-2024)?	Poder Executivo Municipal	
	Poder Legislativo Municipal	
Quem tem autoridade formal ou informal para moldar a disseminação ou implementação dos resultados?	Disseminação dos resultados:	CMMA/PME/Dourados
		Poder Legislativo Municipal
		FME/Dourados
		União por meio do Observatório do PNE
	Implementar os resultados:	Poder Executivo Municipal
		Poder Executivo Estadual
		Poder Executivo Federal
Quem são os implementadores do PME/Dourados (2015-2024)?	SEMED/Dourados	
	Direção Escolar	
	Coordenação Pedagógica	
	Professores da Educação Básica	
	Demais Profissionais da Educação Básica	
	Escolas de Ensino Técnico e Profissionalizante da iniciativa Privada e do Poder Público	
	Escolas de Educação Básica Públicas e Privadas	
	Universidades Públicas e Privadas	
	Professores do Ensino Superior	
Quem são os usuários PME/Dourados (2015-2024)?	Crianças da Educação Infantil	
	Alunos do Ensino Fundamental, principalmente entre 9 e 14 anos	
	Alunos do Ensino Médio	
	População de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação	
	População do campo, das regiões de menor escolaridade, 25% dos mais pobres na faixa etária de 18 a 29 anos	
	População da EJA	
	População de 18 a 24 anos	
	Alunos do Ensino Superior	
	Docentes da Educação Básica	
	Docentes do Ensino Superior	
	Profissionais do Magistério População estudantil dos povos do campo, população indígena e quilombola	

Quadro 18 – Identificação dos *Stakeholders* por meio do PME/Dourados (2015-2024)

(continuação)

Quem são os beneficiários indiretos dos serviços do PME/Dourados (2015-2024)?	Pais e responsáveis dos alunos
	Comunidade escolar
	Sociedade Civil como um todo
	SEMED/Dourados
Quem se beneficia ou é prejudicado pelo fato de que os recursos são investidos neste e não em outros programas (indivíduos, grupos e comunidades)?	Crianças da Educação Infantil
	Alunos do Ensino Fundamental, principalmente entre 9 e 14 anos
	Alunos do Ensino Médio
	População de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação
	População do campo, das regiões de menor escolaridade, 25% dos mais pobres na faixa etária de 18 a 29 anos
	População da EJA
	População de 18 a 24 anos
	Alunos do Ensino Superior
	Docentes da Educação Básica
	Docentes do Ensino Superior
	Profissionais do Magistério
	População estudantil dos povos do campo, população indígena e quilombola
	Pais e responsáveis dos alunos
	Comunidade escolar
Sociedade Civil como um todo	
Existe alguém com uma perspectiva particularmente valorizada em relação ao PME/Dourados (2015-2024)?	-----
Quem estará mais interessado em usar os resultados da avaliação do PME/Dourados (2015-2024) (indivíduos, grupos, comunidades e mídia)?	Poder Executivo Municipal
	Poder Legislativo
	SEMED/Dourados
	SED/MS
	MEC
	Tribunal de Contas do Município
	FME/Dourados
	SIMTED
	Comunidade Escolar pública, privada, filantrópica e confessionais
	COMED/Dourados
	Sociedade Civil

Fonte: Rodrigues (2022)

O Quadro 18 apresenta os indivíduos e instâncias políticas e sociais que se caracterizam em partes interessadas no PME/Dourados (2015-2024), são eles: 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 EJA, Alunos de Ensino Superior, Profissionais do Magistério, Pais e Responsáveis, Docentes da Educação Básica e do Ensino Superior, Comunidade Escolar pública, privada, filantrópica e confessionais, SED/MS, MEC, SIMTED, COMED/Dourados e Sociedade Civil.

Segundo os pressupostos da meta-avaliação, as partes interessadas no programa devem compor a equipe avaliadora, pois a interação desses sujeitos com o processo de verificação do desempenho do objeto é crucial para fomentar a utilização dos resultados angariados pela equipe avaliadora. Até mesmo porque “ quando as partes interessadas não estão envolvidas na avaliação, não é razoável esperar que elas adotem automaticamente as decisões e recomendações subsequentes”(YARBROUGH *et al.*, 2011, p. 23).

Ademais, ressalta-se que devido a especificidade do objeto avaliado pela CMMA/PME/Dourados, a ampliação da participação social representa certo avanço na democratização do processo avaliativo de políticas educacionais, fator indispensável quando se trata do direito à educação. Por isso, buscou-se relacionar os sujeitos e instituições que de algum modo representam as partes interessadas com os sujeitos que efetivamente integram a Comissão.

De acordo com os documentos oficiais que compõe a CMMA/Dourados os seguintes segmentos: SEMED/Dourados, SED/MS, Câmara Municipal de Dourados, COMED, SIMTED, APM, UEMS, UFGD, UNIGRAN, FME/Dourados, 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 (SINTRASUL), Representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Contrastando com os sujeitos que de algum modo apresentam interesses legítimos no PME/Dourados (2015) ou são/seriam atendidos de forma significativa por ele, apresentados no Quadro 18, percebe-se que no rol de participantes da Comissão não constam diretamente

sujeitos representantes da União; Discentes da Educação Básica; Discentes da Educação Superior; Escolas Técnicas e Profissionais.

Compreende-se que a ausência da União na Comissão avaliativa do PME/Dourados (2015) se justifica por 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 dentro da CMMA/PME/Dourados não conta com nenhum representante discente, principal beneficiário da política de planejamento educacional. Compreende-se que devido a pouca idade do alunado da educação básica, esses são representados por seus responsáveis, bem como o COMED, o FME/Dourados e a CMDCA. Contudo, devido a dimensão do Plano não estar limitada à administração local, mas se configura em um Documento de extensão territorial, abarca para si a responsabilidade colaborativa com as demais esferas da administração.

Desse modo, o PME/Dourados (2015) consiste em um documento norteador de políticas educacionais no contexto do município, não da Rede Municipal de Ensino. 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).

Certamente que os próprios padrões do *Joint Committee* sinalizam a necessidade de formação específica e experiência profissional para desempenho das atividades avaliativa 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 acompanhamento dessas. 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. Além disso, como bem coloca Bordenave (1983) só aprende participar, participando.

Examinou-se ainda a ausência de representantes das instituições voltadas ao ensino técnico e profissionalizante. Cabe sinalizar que além das metas 10 e 11 do PME/Dourados (2015-2024) abordar essa modalidade de ensino, o município em questão possui instituição pública e privada que ofertam essa modalidade.

Ademais, convém mencionar que as representações da comunidade indígena; da educação especial; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; e dos trabalhadores em educação se constituíram a partir do ano de 2022 nos documentos oficiais da

Comissão³⁸; 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.

Ressalta-se ainda que além dos pressupostos estabelecidos no PME/Dourados (2015-2024) para garantia do direito à educação dessa população, há de se destacar ainda que o estado de Mato Grosso do Sul, segundo o IBGE (2010), é a terceira região com maior concentração de povos indígenas no Brasil. Com 56% dessa população, o MS fica atrás apenas dos percentuais encontrados nas regiões Norte e Nordeste. Quanto ao município de Dourados, esse possui 4 aldeias (Jaguapiru, Bororo, Panambizinho, Cambira), 3 etnias (Guarani Kaiowá, Guarani Nhandeva e Terena), totalizando 6.830 indígenas.

Mediante ao 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 percebe-se 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 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. Como bem coloca Bosco (2009, p. 03), 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. 06), 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 a área educacional. 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 nesta etapa.

³⁸ Embora o recorte temporal desta pesquisa verse entre os anos de 2016 e 2021, ponderou-se relevante considerar a composição da CMMA/PME/Dourados estabelecida até o Decreto n.º 1.173 de 25 de março de 2022, pois a ausência desses dados implicaria em uma análise distante da realidade do objeto em questão.

Findada as questões inerentes às partes interessadas, passa-se para a próxima subseção onde será abordado o critério de Processos e Produtos significativos que, por sua vez, está estritamente relacionado a atuação dos sujeitos envolvidos com o objeto de análise da CMMA/PME/Dourados.

4.3 Processo e Produtos Significativos

Independentemente do tipo de avaliação todas elas possuem a finalidade de gerar informações relevantes para o processo de tomada de decisão dos gestores, sejam eles de ordem pública ou privada. Ao longo do percurso avaliativo, busca-se a obtenção de dados relevantes, assim como meios para que os resultados alcançados sejam efetivamente utilizados pelas partes interessadas na verificação do programa. A potencialidade de utilização prática das informações levantadas, torna-se elemento constitutivo da etapa de avaliação. Por isso, os estudos em meta-avaliação transformaram esse recorte em critério de análise.

A utilização dos resultados das investigações pelas partes interessadas corresponde ao ponto central da finalidade avaliativa. Entretanto, nem sempre as verificações despertam interesse dos 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 Yabrough *et al.* (2011), os avaliadores também têm a incumbência de incentivar os *stakeholders* na utilização dos resultados, com vistas superar os pontos limitadores do programa. Faz parte da função do avaliador apresentar as informações angariadas ao longo do processo analítico; de igual modo, contribuir para que as partes interessadas entenda os aspectos contributivos que o programa apresenta, as limitações e o potencial do objeto.

Para investigar o Processo e Produtos Significativos do monitoramento e da avaliação do PME/Dourados (2015-2024), dividiu-se esse item em duas subcategorias, sendo elas: a) incentivo dos avaliadores³⁹ às partes interessadas a participar; b) Adesão das partes interessadas em participar. Com esse intuito, observou-se as falas dos entrevistados e dos respondentes dos

³⁹ Nesta etapa de investigação, considerou-se responsáveis em 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.

questionários não só em momentos pontuais, mas ao longo de todo percurso investigativo. Desse modo, algumas informações não se deram ao responderem os questionamentos específicos sobre a temática deste item, mas em outros momentos das falas.

Organizou-se por meio do Quadro 19 os principais apontamentos dos sujeitos com relação às subcategorias elencadas.

Quadro 19 – Distribuição do Fator Incentivo e Adesão das Partes Interessadas no Processo Avaliativo do PME/Dourados (2015-2014)

Incentivo/Adesão das partes interessadas	Incidência	
	nº	%
Enviar convite/ofício	04	17%
Comissão não tem contato com processo de escolha dos representantes dos segmentos	06	25%
Envolvimento dos sujeitos por meio de levantamento de dados	03	12%
Envolvimento insuficiente dos representantes dos segmentos	11	46%

Fonte: Rodrigues (2022).

De acordo com as falas dos sujeitos, nota-se que 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. Obviamente que a equipe coordenadora destina suporte formativo e informativo aos integrantes da CMMA/PME/Dourados. No entanto, o fator incentivo diz respeito às ações empreendidas que suscite o interesse absoluto dos sujeitos na participação ativa no acompanhamento das metas e estratégias do Plano.

Conforme pode ser observado no Quadro 19, 25% dos temas incidentes nas falas dos sujeitos referentes às temáticas encontradas nas duas subcategorias utilizadas (Incentivo às Partes Interessadas e Adesão das Partes Interessada no Processo Avaliativo), apontam que a equipe coordenadora da CMMA/PME não tem qualquer relação ou conhecimento como se dá o processo de escolha dos representantes dentro das instituições. A escolha dos sujeitos com incumbência representativa das organizações equivale a um avanço na conquista da autonomia dos segmentos, uma vez que se houvesse interferência por parte da SEMED essa etapa estaria comprometida.

A esse respeito quando os participantes desta pesquisa foram questionados como ocorreu o processo de escolha dos representantes dentro das instituições, o Sujeito 02 faz a seguinte explanação:

[...] essa não era uma responsabilidade da da comissão de monitoramento. No PME, já ali na na parte da legislação ele já diz sobre a instituição, ele já fala quem vai compor, qual a instituição. A Universidade pública, Universidade privada, o Conselho de Educação, o Fórum, Associação de Pais e Mestres e eu não tô mais lembrada agora quem são o restante. Então, qual era o trabalho naquele momento meu enquanto [...] CMMA, enviar ofício pra estas instituições, mencionando a lei, mencionando a obrigatoriedade daquela instituição de enviar um membro que pudesse representar aquela instituição aí como a instituição ía eleger esse representante daí não era nossa nossa parte (SUJEITO 02).

A observação feita pelo Sujeito 02 demonstra certa limitação nas ações da Comissão em dialogar com os segmentos governamentais e não governamentais que estão listados para fazerem parte das atividades avaliativas. Além do excerto acima apresentado, nota-se nas falas dos demais participantes a falta de ações maiores de incentivo às partes interessadas do que simplesmente a explicitação da Lei do Plano nos ofícios encaminhados. Quiçá seria oportuno a construção de momentos de diálogo com cada segmento sobre a relevância da política de planejamento educacional para o município, assim como estabelecer espaços de problematização junto a todos os sujeitos que compõe a categoria de partes interessadas.

Com maior frequência (46% de incidência), o Quadro 19 mostra a insatisfação dos participantes da pesquisa com relação ao envolvimento dos integrantes no processo avaliativo. Para esses sujeitos falta ampliação do engajamento dos membros que representam as organizações. Segundo o Sujeito 01 esse fenômeno acontece devido o caráter voluntário das participações:

Éh:: a questão também de ser um trabalho voluntário que muitas pessoas entram, mas acabam não querendo participar, não querendo realizar o trabalho. É só o nome mesmo pra ganhar os pontinhos na avaliação institucional deles (SUJEITO 01).

Ao passo que o Sujeito 02 relaciona a insuficiência participativa com o acúmulo de atividades que os sujeitos possuem:

[...] assim a equipe externa das entidades que compõem a comissão de monitoramento todo mundo tem seus afazeres, todo mundo tem suas obrigações, todo mundo tem seus horários de trabalho. Eu vou poder representar e vou poder te dar um auxílio quando ne eu tiver em condições de te dar um auxílio (SUJEITO 02).

Na mesma direção, o Sujeito 06 afirma⁴⁰:

⁴⁰ Sujeito 06 diz respeito a um dos membros da CMMA/PME/Dourados respondente dos questionários.

Acredito que seja a disponibilidade das pessoas envolvidas no processo. O excesso de trabalho e funções que desempenhamos muitas vezes faz com que tenhamos pouco tempo para nos dedicarmos. Também percebo a falta de conhecimento de alguns envolvidos no processo de monitoramento e avaliação do PME. Muitos faltam nas reuniões para tomada de decisões. Apesar de PME ser uma política de estado, percebo que conforme muda os gestores da educação municipal, muda-se também os responsáveis, dificultando a continuidade do trabalho (SUJEITO 06).

Mediante as colocações do Sujeito 01, Sujeito 02 e Sujeito 03, percebe-se que o principal impasse reside na acumulação de funções entre as partes interessadas, pois cada um além de desempenhar suas respectivas tarefas dentro da instituição que faz parte, também realiza os trabalhos inerentes à CMMA/PME/Dourados. Desse modo, ao passo que a os sujeitos pertencentes à equipe coordenadora são destinados exclusivamente às funções da Comissão, os representantes das organizações se desdobram entre atividades muitas vezes distintas. Talvez, esses acontecimentos tenham incidido em participações limitadas, conforme ponderou o Sujeito 02 ao ser questionado sobre a contribuição dos segmentos: “[...] a contribuição a contribuição efetiva para o relatório foi muito pouco, bem pouco mesmo na verdade” (SUJEITO 02).

Sobre essa questão o Sujeito 03 traz alguns apontamentos distintos:

Entretanto, nós temos uma dependência de discussão junto ao Fórum Municipal; que na minha percepção, nesse momento, está em dívida com a CMMA, porque no momento da proposição nós precisamos do aval do Fórum Municipal no que diz respeito as discussões e encaminhamento a partir dos relatórios [...] a gente percebe uma dificuldade quanto ao interesse do Fórum, por conta que eles fazem só uma leitura final e aí eles fazem alguns questionamentos e é uma dificuldade às vezes em justificar pra eles, porque eles não participam do processo, *né*, porque poderiam participar de algumas discussões de problematização (SUJEITO 03).

Além da participação do FME/Dourados no processo avaliativo do Plano, o Sujeito 03 ressalta sobre a interação da Rede Estadual de Ensino e da Rede Federal de Ensino:

[...] o município tem segmentos que estão mobilizados em relação a esses resultados é da CMMA, mas a gente vê muito pouca procura por parte da Rede Federal e da própria Rede Estadual, porque a Rede Estadual não tem uma preocupação já que eles têm o próprio sistema de monitoramento via Plano Estadual. Tem uma / pelo menos em relação ao município de Dourados, talvez isso não aconteça em outros municípios, mas o município de Dourados tirando a interlocução que a gente faz com o Sujeito 07 e Sujeito 08 que são do CRE5, não percebemos por parte de nenhum gestor o diálogo sobre os dados (SUJEITO 03).

Nota-se, a partir das falas do Sujeito 03, a necessidade de intensificação da participação do FME/Dourados, pois exceto alguns membros que o Sujeito 03 cita ao longo da entrevista,

percebe-se certa dispersão desse órgão representante da sociedade civil organizada nas atividades de monitoramento, avaliação e proposição de políticas educacionais. Ademais, observou-se o distanciamento da Rede Estadual e da Rede Federal de ensino. Embora tais segmentos contem com representantes dentro da Comissão, que por sua vez contribuem com o processo avaliativo, ainda assim falta ampliar a articulação entre essas esferas e a instância municipal.

A fala do Sujeito 03 aponta para a necessidade de ampliação do envolvimento das equipes gestoras da Rede Estadual e da Rede Federal, ultrapassando o mero levantamento de dados para que se chegue ao robustecimento das ações voltadas à materialização do PME/Dourados (2015-2024). Vale ressaltar mais uma vez ao longo deste trabalho que o Plano municipal não corresponde a um documento da Rede Municipal de Ensino, mas de todo o território local (BRASIL, 2014). Desse modo, todos os entes federados são responsáveis por todas as etapas dessa política de planejamento educacional.

Diante das informações exibidas durante este tópico, constata-se que há participação das partes interessadas no processo de avaliação do PME/Dourados (2015-2024), por isso atende ao critério em questão. Entretanto, percebe-se certa fragilidade no fator Incentivo dos Avaliadores às Partes Interessadas, bem como no que compete à Adesão das Partes Interessadas. Nota-se que mesmo existindo interação entre a equipe coordenadora com os segmentos na etapa de (re) formulação da CMMA/PME, 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.*, 2011, p. 51).

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 perde 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. Encerra-se este tópico e passa-se para o subitem relacionado à comunicação e relatórios apropriados e no prazo

4.4 Comunicação e Relatórios Apropriados e no Prazo

A utilidade de uma avaliação está atrelada ao aproveitamento dos resultados obtidos pelas partes interessadas. Para tanto, torna-se necessário que as informações angariadas no processo de verificação das metas e estratégias do programa sejam registradas e amplamente divulgadas até que todas as partes envolvidas tenham acesso aos apontamentos feitos pelos avaliadores. No âmbito da meta-avaliação, essa etapa é denominada como critério de Comunicação e Relatórios Oportunos e Adequados. Volta-se à verificação dos materiais produzidos pelos analistas do objeto investigado.

Para a compreensão desse critério convém desmembrá-lo em dois aspectos, a saber: 1) Relatórios Adequados; e, 2) Comunicação dos Relatórios. A primeira etapa se empenha em verificar se a avaliação do programa conseguiu aquilo que se propôs fazer, isto é, a partir dos relatórios produzidos, busca-se analisar se a equipe avaliadora transmite o cumprimento de suas incumbências. 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 o fomento à problematização e discussão dos resultados (YARBROUGHT *et al.*, 2011).

Tanto a subcategoria Relatórios Adequados, quanto o item Comunicação dos Relatórios, devem contribuir para o cumprimento do programa avaliado. Por essa razão, os resultados alcançados podem ser úteis à atualização de informações sobre os desdobramentos do objeto, incidindo em modificações, quando necessárias. Ademais, para Scriven (2007), tal critério pode contribuir para a ampliação da credibilidade dos avaliadores perante à comunidade, pois o trabalho do analista pode gerar efeitos significativos para o programa através de recomendações externas.

Tendo em vista analisar o critério de Comunicação e Relatórios Oportunos e Adequados referente à avaliação do PME/Dourados (2015-2024), buscou-se responder os aspectos inerentes às subcategorias desse tópico. Quanto às questões relativas ao item Relatórios Adequados, considerou-se como finalidade da CMMA/PME o que fora estabelecido oficial, por meio da Lei n.º 3.904/2015, que define como obrigação dessa instância: 1) avaliar o PME/Dourados (2015-2024); 2) Monitorá-lo; 3) Propor ações e políticas públicas contributivas à execução do Plano.

Cabe salientar que até o final do ano de 2021 a CMMA/PME havia produzido os seguintes relatórios:

- Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2016 e 2017;
- Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação referente ao biênio 2018 e 2019.
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2016 e 2017;
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2018 e 2019;
- Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação referente a 2020.

A partir desses materiais, encontrou-se as repostas referentes ao item Relatórios Adequados exposto no Quadro 20.

Quadro 20 – Atendimento da avaliação do PME/Dourados (2015-2024) ao critério Relatórios Adequados

Crítérios	Atende	Atende parcialmente	Não atende
Relatórios de avaliação e monitoramento elaborados	X		
Consta avaliação das metas estabelecidas no PME/Dourados (2015-2024)		X	
Consta avaliação das estratégias estabelecidas em cada meta do PME/Dourados (2015-2024)		X	
Os relatórios apresentam proposições		X	

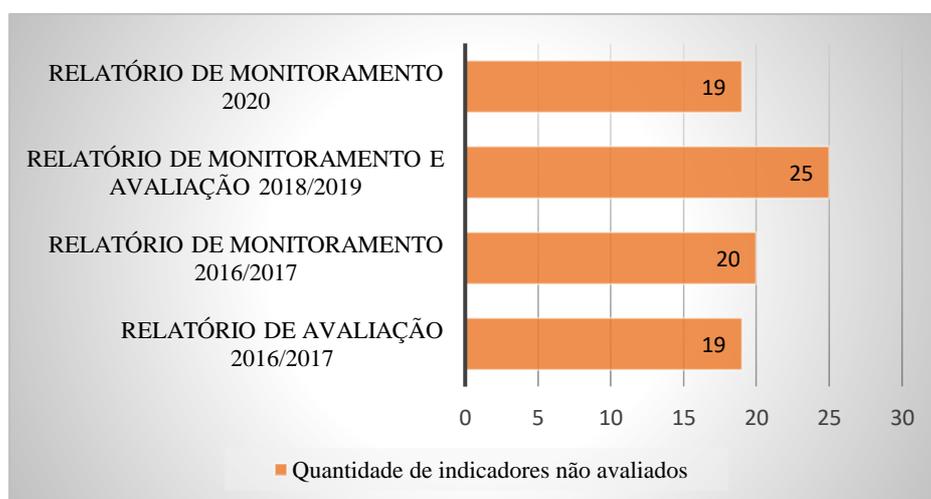
Fonte: Rodrigues (2022)

A partir do Quadro 20, percebe-se que os relatórios referentes ao monitoramento e à avaliação do PME/Dourados (2015-2024) vem sendo elaborados pela CMMA/PME, porém persistem algumas ressalvas quanto à análise das metas e estratégias, bem como apresentação de proposições. Dentre os tipos de avaliação de processo, a verificação do Plano reside na articulação entre dois modelos investigativos, sendo eles a Avaliação de Eficácia, também conhecida como Avaliação de Metas, e Avaliação de Meios, comumente denominada como Avaliação de Metodologias de Implementação (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986).

Embora seja considerada o modelo mais recorrente de investigações, a Avaliação de Eficácia possui função relevante no processo analítico, uma vez que se inclina a verificar o cumprimento das metas de um programa ao longo de sua execução. Desse modo, esse tipo de investigação tem a finalidade de contribuir com o alcance dos objetivos propostos, pois por meio dos resultados aferidos é possível realizar as correções necessárias.

No entanto, segundo Arretche (2001), as Avaliações de Metas frequentemente enfrentam a dificuldade no acesso de informações consistentes para desempenhar a verificação que se propõe. 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 a inexistência de dados oficiais consonantes com os indicadores. O Gráfico 05 ilustra a quantidade de indicadores não avaliados por relatório específico.

Gráfico 05 – Relação entre indicadores não avaliados e Relatórios de Avaliação e Monitoramento do PME/Dourados (2015-2024)



Fonte: Rodrigues (2022).

Por meio do Gráfico 05, verificou-se que não foram avaliados 19 indicadores do Relatório de Avaliação referente ao biênio 2016/2017; 20 indicadores do Relatório de Monitoramento 2016/2017; 25 indicadores do Relatório de Monitoramento 2018/2019; e, 19 indicadores referentes ao Relatório de Monitoramento de 2020. As causas incidem,

majoritariamente, sobre a inexistência de dados oficiais que contemple as demandas avaliativas dos indicadores; e, minoritariamente⁴¹, em relação à ausência de dados atualizados.

Os indicadores não avaliados se relacionam às metas referentes aos anos finais do Ensino Fundamental, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Valorização Docente, Gestão Democrática e Financiamento da Educação⁴². Em sua maioria, os indicadores sem informações não são de competência direta da administração municipal, mas das instâncias estadual e federal. Esse acontecimento 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 estatísticos e oficiais do país com 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 reside, quase sempre, sobre os mesmos indicadores independente do relatório, inclusive no mais atual que foi publicado no ano de 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 no fracasso das ações nos segmentos educacionais em questão.

No que compete à Avaliação de Meios, 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 e FIGUEIREDO, 1986); isto é, a Avaliação de Meios diz respeito à aferição das estratégias estabelecidas. Logo, o trabalho desempenhado para checar as estratégias do PME/Dourados (2014-2025) se ancora nesse modelo de verificação.

Ao analisar os relatórios de monitoramento e avaliação, nota-se certa evolução nesse quesito, pois no primeiro documento avaliativo referente ao período de 2016/2017 não consta verificação das estratégias, ao passo que os demais relatórios passam apresentar esse aspecto. No entanto, observa-se que as ponderações a respeito 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. Sobre essa questão o Sujeito 03 problematiza:

⁴¹ Atribui incidência minoritária aos dados desatualizados, pois mesmo sendo uma constante em toda a avaliação e repercute na fidedignidade das análises, a quantidade de metas não avaliadas por esse motivo são menores do que pela inexistência de dados.

⁴² No Quadro 33, que está nos Apêndices deste trabalho, encontra-se a especificação de cada indicador não avaliado, assim como a relação desse elemento com o relatório específico.

A primeira que é educação infantil, de *tá* todas as crianças, de quatro anos, por exemplo, matriculadas, nós sabemos que não tem que não *tá*. Se ainda for olhar por aí ainda tem criança fora. Cinquenta por cento das crianças de zero a três matriculadas ((aceno negativo com a cabeça)) não tem vaga pra todo mundo, mesmo o município comprando vagas em escolas privadas ainda tem criança provavelmente *tá* fora. “Ah, mas nós temos vagas nas escolas privadas”. *Tá*, um pai lá do Cachoeirinha tem condições de trazer aqui no Centro o filho dele? Não tem. Ele não vai trazer de bicicleta. Lá da Vila São Brás pra lá do Jockey Club? [...] Então, tem que se fazer uma realocação de crianças fora da escola pra saber onde está, que lugar que está. Não é porque o município *tá* oferecendo vaga que esta vaga ela está acessível. Tem a vaga, mas ela não é acessível a essa criança (SUJEITO 02).

Nessa direção, a ponderação do Sujeito 02 corrobora com a colocação do Sujeito 03 ao apontar:

[...] lá na plataforma quando a gente lança as informações a gente lança os dados dos indicadores, as estratégias que conferem uma dimensão qualitativa que diz lá se está ‘sim’ se está ‘não’, se está ‘em execução’ em que nível que está ocorrendo, não tem um espaço na plataforma pra gente lançar essa informação, só tem onde lança o dado estatístico. Então, não dá conta de fazer um acompanhamento do que eles mesmos cobram, porque se tem uma estratégia, mas a gente não tem como dizer pra eles como ocorreu a estratégia. Então, na verdade a gente faz um acompanhamento objetivo estatístico daquela meta, o acompanhamento do dado (SUJEITO 02).

As colocações dos sujeitos reafirmam a constatação feita a partir da análise dos relatórios de monitoramento e avaliação. Percebe-se que a verificação do PME/Dourados (2015-2014) se prende ao viés quantitativo. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986) a Avaliação de Meio (das estratégias) podem ser de duas naturezas, sendo a primeira de ordem administrativa/contábil e, a segunda, ancorada na funcionalidade. Nas análises de ordem administrativa, pauta-se na moral executória; isto é, o trabalho desempenhado não abarca a dimensão analítica mais aprofundada, mas restringe-se apenas a investigações com finalidade de auditoria.

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, 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 último critério exposto no Quadro 20, percebeu-se por meio dos relatórios que as ações propositivas da CMMA/PME ainda são incipientes. Dentre todos os materiais analisados apenas o relatório referente à avaliação e o monitoramento do período de

2018/2019 consta algumas sugestões para o alcance dos objetivos do Plano. Quanto aos demais, restringe-se apenas a 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 ser sinalizada somente após a mudança dos membros da equipe coordenadora da CMMA/PME.

Nas falas do Sujeito 01 e do Sujeito 02 em nenhum momento a finalidade propositiva da Comissão é citada ou, sequer, apresenta algum indício a respeito. A partir das colocações do Sujeito 03 que essa questão é abordada. Ao longo da entrevista, observou-se que esse sujeito citou 12 vezes a finalidade propositiva da CMMA/PME, inclusive quando questionado sobre o intuito da Comissão, respondeu:

[...] a CMMA tem como intuito monitorar, **mas também propor**. A gente analisa, porque não é só monitorar, *né*. Você busca fazer um monitoramento, **mas esse monitoramento tem que resultar em proposições**, mas essas proposições só são possíveis se tiver análise (SUJEITO 03, grifos da autora).

Entretanto, mesmo demonstrando esclarecimento e atenção a esse critério, o Sujeito 03 reconhece que as atividades inerentes à proposição ainda estão em fase elementar:

Não temos ainda as atividades de diálogo com a sociedade de forma sistematizada como a gente gostaria. O que em termos / como a CMMA fica dentro da estrutura da Secretaria que no momento pode ser uma dificuldade, *né*, porque tem os tramites de discussão, arena de disputa que a gente sabe que existe [...] Por outro lado, existem possibilidades interessantes, porque veja, a gente faz algumas análises, igual a gente estava fazendo algumas análises a exemplo da EJA, a gente observou coletando dados junto ao Programa Bolsa Família, que existe um quantitativo muito grande de pais ou responsáveis pelas crianças que são *éh*:: recebidas e que são beneficiárias do Bolsa Família que não tem nenhum tipo de instrução ou que tem os anos iniciais incompletos. Que que a gente estava discutindo e buscando dialogar com os responsáveis pela EJA? ‘Olha, estamos numa fase de fechamento de salas, talvez um caminho para o não fechamento das salas é que a proposta sejam que as salas da EJA sejam itinerantes’. [...] veja, isso só é possível porque a gente está dentro da estrutura da Secretaria. **Então, eu vou lá e dialogo diretamente com o colega e aí ouvimos a partir do que ele tem a dizer. Aí a gente leva essas discussões pra Comissão junto aos membros, ouvi o que eles têm a dizer e dá uma devolutiva e assim vice-versa** (SUJEITO 03, grifo da autora).

Observa-se que o trabalho de recomendação de atividades ainda está sendo construído e que esse tem sido feito por meio de ações isoladas, não articuladas com todas as metas e de modo que fique registrado oficialmente nos relatórios. Além disso, considera-se que a inexistência de atenção a esse critério pela equipe coordenadora anterior possa ter relação com

as dificuldades enfrentadas inicialmente nos trabalhos da CMMA/PME. Conforme sinalizado nos tópicos anteriores, a criação de uma instância responsável pelo monitoramento e avaliação do Plano ainda é algo recente para a história do planejamento decenal em educação no Brasil, recaindo às atividades iniciais da Comissão em construir algo sem modelos previamente definidos.

Portanto, embora os relatórios existam, não é possível considerar que atinge 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 as análises desta subseção, verificou-se o critério voltado à Comunicação dos Relatórios, pois segundo Yarbrough *et al.* (2011, p. 57): “as avaliações podem se tornar irrelevantes quando retêm informações e resultados até que todas as atividades tenham sido concluídas”. Por isso, por meio do Quadro 21 é possível observar o cumprimento dos itens que compõem esse critério (Relatórios Publicizados, Relatórios Publicados Dentro do Prazo, Nitidez na Escrita dos Relatório, Acessibilidade nos Relatórios para Pessoas com Deficiência Visual ou Auditiva, Fomento a Problematização e Debates):

Quadro 21 – Atendimento da Avaliação do PME/Dourados (2015-2024) ao critério Comunicação dos Relatórios

Crítérios	Atende	Atende parcialmente	Não atende
Relatórios publicizados	X		
Relatórios publicados dentro do prazo			X
Nitidez na escrita dos relatórios	X		
Acessibilidade nos relatórios para pessoas com deficiência visual ou auditiva			X
Fomenta problematização e debates		X	

Fonte: Rodrigues (2022)

O primeiro aspecto apresentado no Quadro 21 – Publicização dos Resultados, considera-se que foi cumprido integralmente pela Comissão, pois todos os relatórios mesmo contendo atrasos para elaboração foram efetivados e publicados em meio de acesso irrestrito a todas as

partes interessadas no PME/Dourados (2015-2024). No entanto, quanto ao critério relacionado à periodicidade, considerou-se que foi atendido parcialmente, uma vez que todos os relatórios foram publicados com atrasos significativos, conforme sinaliza o Quadro 22:

Quadro 22 – Data de publicação dos relatórios de monitoramento e avaliação da CMMA/PME/Dourados até o ano de 2021

Documento	Data de Publicação
Relatório de Monitoramento 2016/2017	Março 2018
Relatório de Avaliação 2016/2017	Julho 2018
Relatório Monitoramento e Avaliação de 2018/2019	Dezembro de 2019
Relatório de Monitoramento 2020	Mai 2021

Fonte: Rodrigues (2022).

De acordo com as falas dos sujeitos entrevistados os atrasos nas atividades da CMMA/PME/Dourados estão atrelados a mudança na equipe coordenadora da Comissão, bem como as 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, uma vez 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 Plataforma do Conviva Educação⁴³ e por meio das Audiências Públicas realizadas no município de Dourados a cada avaliação bianual.

Entretanto, ao acompanhar as reuniões da CMMA/PME no ano de 2021, notou-se certa preocupação em ampliar a propagação dos resultados alcançados nas ações de monitoramento e avaliação. Inclusive, na reunião ocorrida no dia 01 de julho de 2021, às 08h, foi apresentado pela equipe coordenadora aos demais membros da Comissão a proposta de criação de um portal eletrônico do município para divulgação de todas as ações e histórico da CMMA/PME, porém até a data final de coleta de dados desta pesquisa a ação estava em processo de elaboração.

Os relatórios possuem escrita coerente e nítida, mas não consta atendimento ao fator acessibilidade de acesso e leitura para pessoas com deficiência visual e auditiva, elemento que ainda precisa ser debatido. Quanto ao fomento a momentos de problematização dos dados

⁴³ 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; e o Conselho Nacional de Secretária de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

levantados nos relatórios, entende-se que esse aspecto é atendido parcialmente, pois essas 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, pois 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.

Todavia, convém sinalizar que a superação dos aspectos elencados demanda o empenho e participação de todos os envolvidos no processo; isto é, 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, pois em diversos indicadores do Plano não possuem dados compatíveis para avaliá-los; apoio técnico à equipe avaliadora; condições efetivas para realização do trabalho etc.

Encerrada as discussões acerca do item Comunicação e Relatórios Apropriados e no Prazo, lança-se para os apontamentos referentes a Informações Confiáveis, que por sua vez, destina-se a analisar os modos de organização do trabalho avaliativo, bem como os aspectos que incidem sobre a confiabilidade dos dados utilizados no processo de investigação das metas e estratégias do PME/Dourados (2015-2024).

4.5 Confiabilidade dos dados

Dentre as cinco dimensões estudadas pelo *Joint Committee* encontra-se o Padrão de Precisão das avaliações que, por sua vez, analisa a confiabilidade e a veracidade das informações utilizadas para verificar o desempenho do objeto analisado. Esse Padrão se desdobra em oito ramificações, sendo elas: 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 relatório⁴⁴.

Visando analisar a confiabilidade dos dados utilizados na avaliação do PME/Dourados (2015-2024), recorreu-se ao critério P3 – Informações Confiáveis. Esse aspecto abrange a

⁴⁴ A apresentação detalhada dos critérios pertencentes ao Padrão de Precisão pode ser verificada no Capítulo II deste trabalho.

verificação dos caminhos percorridos para se 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, quanto ao levantamento de dados de cada meta, entre os membros da Comissão. No entanto, somente a partir do Decreto n.º 324/2021 que fica instituído oficialmente o sistema de organização por meio de Grupos de Trabalhos⁴⁵ - GTs; ou seja, ainda que o processo de monitoramento e avaliação seja feito de modo coletivo entre os integrantes da CMMA/PME, divide-se a quantidade total de Metas entre os representantes para que esses possam auxiliar no processo de levantamento de informações junto às instituições que pertencem.

O principal impasse sinalizado pelos participantes da pesquisa, tanto os que responderam os questionários, quanto os entrevistados, 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 a inexistência de informações oficiais para avaliar determinados indicadores conforme sinalizado na subseção anterior, mas incide também na dificuldade em obter os dados necessários junto aos órgãos governamentais e não governamentais, inclusive dentro da própria Secretaria de Educação do município de Dourados.

As dificuldades encontradas pelos sujeitos para aquisição de dados dentro da SEMED/Dourados têm relação direta com os desdobramentos ocasionados pela troca de integrante do Poder Executivo local. O Sujeito 02 ao comentar sobre o início do trabalho na Comissão, sinaliza: “[...] era uma gestão passada que não tinha mais ninguém ali pra ti oferecer dados, te dar informações e aí tinha que entregar o monitoramento já no final de dois mil e dezessete, de dois mil e dezesseis e dois mil e dezessete” (SUJEITO 02). Além disso o Sujeito 02 destaca a dificuldade de obtenção de dados em outras instâncias, sobretudo nas Universidades públicas:

eu tinha que pra (+) pra vamos supor informações abertas e pegar o que tinha de informação aberta porque você sabe que às vezes dentro do próprio sistema da UFGD me traz informação. Dentro ali do dos sites da página da UEMS eu tenho informações, dentro de de vários canais do estado eu também tenho informações. Então eu acabava ficando assim nossa eu chegava mandar vários e-mail pra pra minha orientadora e mencionar: “olha eu tô com muitas

⁴⁵ No Quadro 21, exposto na página 152, conta a forma como os GTs estão organizados a partir do Decreto n.º 324/2021.

dificuldades de conseguir informações do estado, informação da UEMS, informação da da UFGD, informação da do município eu estava dentro do órgão e eu não tinha informação (+) então, as informações realmente é:: (+)(+) é a parte que mais que mais segurou (+) os prazos assim que a gente tinha de entrega dos relatórios era a falta de informação (SUJEITO 03).

Na mesma direção, o Sujeito 03 também enfrentou os mesmos impasses que o Sujeito 02:

Outro ponto que a gente julga que é um obstáculo, a estrutura pública municipal, estadual e federal não tem conhecimento do Plano Municipal. ‘Poxa, sujeito 03 mas já está indo pra dez anos’. Não tem conhecimento, toda vez que a gente encaminha um ofício, a gente tem que fazer uma fala de convencimento, explicar o que significa. A gente tem dificuldade desde o momento que a gente vai no setor contábil da prefeitura, porque mudou as pessoas, são outras pessoas, e a gente tem que convencer e elas não compreendem muito a importância do Plano Municipal e aí elas se preocupam mais quando há uma cobrança via TCE, isso no município. Rede Estadual não. Os técnicos a gente encaminhou dados pra UEMS, por exemplo, a gente teve que fazer eu tive que fazer uma fala de ligar pra [...] quem eu conheço e falar que faltava o dado para eles responderem o ofício. A UFGD responde rapidamente, mas só o dado seco, a gente não tem com quem dialogar, não tem (SUJEITO 03).

A partir das falas dos sujeitos, nota-se a dificuldade em alcançar informações entre as instâncias educacionais municipal, estadual e federal, inclusive dentro da própria estrutura administrativa municipal devido as modificações ocasionadas pela troca de gestores. A escassa participação das universidades públicas também chama atenção, pois embora o PME/Dourados (2015-2024) tenha sido elaborado no município, esse Documento não pertence à Rede Municipal, mas a todo território local (BRASIL, 2014). Ainda que a Comissão conte com representantes desses segmentos, cabe salientar que esses sujeitos não têm acesso aos dados administrativos das instituições, tais como quantidade anual de matrículas na graduação, quantidade de matrículas nas pós-graduações, taxa de evasão etc. Desse modo, somente o ato das organizações de enviar um representante para compor a CMMA/PME não tem sido suficiente, é preciso que a universidade como um todo esteja aberta às demandas do Plano⁴⁶.

Ademais, o Sujeito 03 sinaliza que a necessidade de envolvimento das universidades resvala no processo de execução do PME/Dourados (2015-2024), uma vez que:

⁴⁶ Cabe salientar que as questões internas às instituições também podem interferir no processo de coleta de dados. No caso da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), encontra-se desde 2019 sob intervenção governamental, pois o reitor eleito pela comunidade acadêmica não foi empossado (CORREIO DO ESTADO, 06 de março de 2022). Disponível em: < <https://correiodoestado.com.br/cidades/intervencao-na-ufgd-ja-dura-mil-dias-sem-data-para-acabar/397261>>. Acesso em 05 jun. 2022.

É a meta sendo sendo cumprida dentro dos limites da Rede, mas não por interferência do trabalho da CMMA. Não tem interferência na Rede Federal, no Ensino Superior, né. Por que temos a Meta 16, o cumprimento da pós-graduação, embora que a própria as Universidades, as Públicas, as Privadas, elas têm ali as propostas o que elas preveem, por exemplo, a UEMS. Nesse momento, está concluindo uma especialização em Coordenação Pedagógica, a UEMS, em termo de Lato Sensu. Nesse momento, a UFGD não, mas lá na justificativa pra que exista essa especialização em Coordenação Pedagógica não está respaldado na Meta 16 do Plano Nacional. Não é uma das justificativas pra existir. Foi algo que surgiu por iniciativa de um grupo de professores, mas não está relacionado a preocupação com o Plano Municipal (SUJEITO 03).

Percebe-se pela fala do Sujeito 03 certo distanciamento das ações das Universidades com o PME/Dourados (2015-2024), isto é, embora as instituições de ensino superior citadas tenham de algum modo realizado ações que se relacionam com o Documento, isso ocorre por acaso, sem relação direta com o Plano. Nisso, pode-se dizer que ainda é frágil os mecanismos de articulação entre os sistemas municipal, estadual e federal. O que de acordo com Silva (2014) acontece devido os planos de educação serem reconhecidos na maioria das vezes apenas como elemento burocrático e não como elemento norteador das políticas educacionais que possui dimensão participativa.

Por isso, concorda-se com Silva (2014) quando coloca que ainda é preciso superar os modos como os planos são percebidos historicamente e avançar para a construção do planejamento participativo. Nessa concepção, os planos de educação passam 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, 2014, p. 01).

Além da dificuldade de acesso a informações necessárias, os dados têm apontado para os impasses ocasionados devido a falta de informações oficiais atualizadas, pois a fonte principal de dados que devem ser utilizadas na avaliação dos Planos correspondem ao Censo do IBGE. No entanto, o último levantamento de dados por esse instituto corresponde ao ano de 2010; isto é, os dados existentes equivalem há 5 anos antes do PME/Dourados (2015-2024) ser elaborado. De acordo com o Jornal da USP os motivos para o atraso no recenseamento têm o principal motivo no corte orçamentário e no agravamento da pandemia mundial do Novo Coronavírus:

Por conta da pandemia do novo coronavírus, o Censo Demográfico 2020 foi adiado para 2021, com mais de 200 mil vagas temporárias para agentes e com a novidade das questões sobre pessoas autistas. Entretanto, o IBGE sequer pôde dar início à aplicação das provas para as vagas após o Congresso aprovar um corte orçamentário de 96% dos recursos previstos para a realização da pesquisa – de R\$ 2 bilhões para R\$ 71,7 milhões, provocando o cancelamento

da única fonte de referência sobre a situação de vida da população em todos os municípios brasileiros. Depois de sancionar o Orçamento de 2021 na última quinta-feira (22), o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) retirou mais R\$ 17 milhões do Censo, que agora conta com apenas R\$ 50 milhões. Os cortes também foram aplicados em áreas como a Previdência e geraram cerca de R\$ 26 bilhões a mais para emendas parlamentares destinadas a obras e ações de interesse de deputados e senadores (JORNAL DA USP, 2021).

Nota-se que embora o desempenho das ações para execução do Censo de 2020 tenham sido dificultadas pela propagação do Coronavírus, ainda assim os entraves principais se deram no âmbito orçamentário, indicando não uma simples redução de investimento, mas um projeto de sociedade ultraneoliberal enfatizada pelo governo de Jair M. Bolsonaro – sem partido (CISLAGHI *et al.*, 2019). Há de se destacar que a inexistência de dados oficiais atualizados implica na assertividade das políticas públicas, pois sem informações confiáveis e atuais não é possível ter precisão nos resultados.

Portanto, ao considerar os dados angariados e expostos ao longo desta subseção, considera-se que o critério Informações Confiáveis tem sido atingido parcialmente. Os fatores que implicam para o atendimento parcial desse critério não se relacionam com o modo como a Comissão tem se organizado, tampouco pela utilização de dados pouco confiáveis, mas na ausência de dados atualizados, implicando em resultados que podem não corresponder a realidade educacional de fato. Contudo, há de se ressaltar que esse acontecimento independe da vontade e das competências da CMMA/PME/Dourados, pois está atrelado a instâncias superiores.

Findadas as discussões deste tópico, passa-se para o último item deste capítulo que por sua vez está voltado para a análise da Documentação da Avaliação. Além das discussões inerentes a tal categoria, consta ainda a síntese geral deste capítulo.

4.6 Documentação da Avaliação

O critério intitulado como Documentação da Avaliação compõe o Padrão Responsabilização, também conhecido como Meta-Avaliação, elaborado pelo *Joint Committee*. Esse Padrão se empenha em analisar a organização do processo avaliativo de modo que possibilite tanto às equipes internas, como os grupos externos meta-avaliarem o programa. Por isso, desdobra-se em três categorias: R1 – Documentação da Avaliação; R2- Meta-Avaliação Interna; R3 – Meta-Avaliação Externa (YARBROUGH *et al.*, 2011).

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 na qual a CMMA/PME/Dourados não está incumbida a realizar; isto é, a meta-avaliação. Além disso, dado o histórico do planejamento decenal de educação apontado ao longo dos capítulos anteriores que mostra que o país ainda está em fase inicial da construção de uma política de avaliação dos planos decenais, pondera-se que seria uma incongruência metodológica aplicar uma avaliação sobre o trabalho meta-avaliativo do Plano.

Por isso, elegeu-se apenas o critério Documentação da Avaliação que diz respeito à retenção dos dados encontrados pela equipe avaliadora sobre o objeto em investigação, bem como o arquivamento dos relatórios produzidos pela CMMA/PME/Dourados, uma vez que o armazenamento dessas informações são imprescindível para o trabalho da própria Comissão, considerando a possibilidade de substituição dos avaliadores ao longo do processo histórico. Ademais, concorda-se com Stufflebeam (2008, p. 198), quando ao analisar esse critério coloca: “[...] 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”.

Conforme explicitado nos tópicos anteriores deste Capítulo, 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 ter acesso aos dados levantados pelo grupo anterior, pois conforme sinaliza o Sujeito 03: “[...] a gente teve que buscar em outros lugares, porque tinha uma dificuldade em relação ao arquivo. Não tinha uma estrutura de arquivo, nem digital, nem física pra gente buscar as leituras. Então, foi algo que a gente foi descobrindo no processo”.

A colocação do Sujeito 03 aponta para a falta de armazenamento das informações alcançadas ao longo da gestão anterior. Cabe ressaltar que de certo modo a ausência de arquivamento dos dados podem interferir desfavoravelmente no processo avaliativo, uma vez 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 razão disso, o Sujeito 03 pondera:

a gente *tá* montando uma pasta de arquivos digital e física, por conta que nós não estando na CMMA, caso a gente saia por conta dessas situações, que nós somos indicadas, *né*, embora sejamos cedidas, a gente está indicada, a gente saia o outro tenha acesso. “olha já tínhamos esses dados e esses dados servem

para análises futuras, daqui em diante eu só peço ano ano em vez de pedir dentro de um recorte temporal maior que dá mais trabalho [...] (SUJEITO 03).

Por meio da fala do Sujeito 03, percebe-se que a partir da segunda equipe coordenadora a CMMA/PME/Dourados avança na compreensão sobre a documentação das informações, porém há de salientar que para a efetivação desse critério não depende apenas dos integrantes da Comissão, mas de incentivo por parte da administração educacional no município, pois segundo o Sujeito 03: “[...] a gente não tem material humano, nem técnico, por que não tem técnico? Porque a gente tem dificuldade dos computadores, acabamos usando os nossos mesmos”.

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 estando em construção desse mecanismo, não é possível dizer que o critério não foi atingido, cabe sinalizar que está sendo parcialmente atendido, visto que muitas informações não têm sido arquivadas, mas os relatórios elaborados ficam disponíveis para acesso da população.

Este capítulo, associado aos apontamentos feitos nas seções anteriores, buscou responder ao problema de pesquisa que norteou este trabalho, sendo: pode-se considerar que há valor intrínseco e valor extrínseco no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/Dourados 2016-2024)? Ressalta-se que a noção de valor intrínseco é sinônimo do conceito de mérito, que por sua vez estuda a qualidade do objeto avaliado em relação a sua estrutura e formulação; ao passo que valor extrínseco diz respeito aos atendimentos das necessidades dos interessados e beneficiados pela política pública (BAUER, 2019).

Para aferir o mérito e o valor da avaliação do PME/Dourados (2015-2024), recorreu-se aos pressupostos metodológicos do *Joint Committee* denominados como Credibilidade do Avaliador; Atenção às Partes Interessadas; Processos e Produtos Significativos; Comunicação e Relatórios Apropriados e no Prazo; Confiabilidade dos dados; e Documentação da Avaliação. O atendimento a esses critérios pode ser conferido por meio do Quadro 23 que sinaliza essa questão:

Quadro 23 – Síntese dos Pressupostos Atendidos pelo Processo Avaliativo do PME/Dourados (2015-2024) no período de 2015 a 2021

Padrão	Critério	Atende	Atende Parcialmente	Não Atende
Padrão de Utilidade	Credibilidade do Avaliador		X	
	Atenção às Partes Interessadas		X	
	Processos e Produtos Significativos		X	
	Comunicação e Relatórios Apropriados e no Prazo		X	
Padrão de Precisão	Confiabilidade dos dados		X	
Padrão de Responsabilização	Documentação da Avaliação		X	

Fonte: Rodrigues (2022).

A partir do Quadro 23, percebe-se que em todos os critérios o processo de avaliação do Plano atende de modo parcial, isto é, ainda demanda aprimoramento das ações. Contudo, mesmo não tendo plenamente alcançado nenhum critério, os dados apontam para um avanço significativo na etapa de avaliação das políticas de planejamento decenal do município de Dourados, uma vez que é a primeira vez na história local que a dimensão avaliativa avança tanto. Respondendo à questão inicial desta pesquisa, considera-se que o trabalho desempenhado pela CMMA/PME/Dourados apresenta valor intrínseco e extrínseco, pois alcança parcialmente todos os critérios. No entanto, não é suficiente ainda frente às 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.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações aqui apresentadas se destinam a delinear um breve percurso da pesquisa desempenhada ao longo desta Tese de Doutorado. Apresenta, ainda, as constatações que foram possíveis alcançar, bem como as possibilidades de pesquisa que emergem a partir do movimento analítico empreendido.

Abordou o tema da Avaliação de Políticas Públicas, cujo foco esteve nos planos decenais de educação, especificamente no Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados/2015-2024). Dentre as diversas possibilidades de estudo na área da avaliação de políticas, este trabalho se inclinou para a vertente da meta-avaliação; isto é, a avaliação da avaliação. Desse modo, o foco principal desta Tese não foi avaliar o processo de implementação do PME/Dourados (2015-2024), mas analisar o percurso avaliativo que se faz em torno desse planejamento.

Por isso, objetivou-se meta-avaliar o valor intrínseco e o valor extrínseco do processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/Dourados 2016-2024), tendo em vista as possíveis contribuições do processo avaliativo municipal para o cumprimento do Plano decenal em questão. Assim sendo, o objeto de estudo desta pesquisa consistiu no processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024), que por ora tem sido realizado pela CMMA/PME/Dourados (2016-2024).

Pautou-se na noção de valor intrínseco e de valor extrínseco inerente à área de estudos científicos em avaliação, onde o valor intrínseco do objeto avaliado, também denominado de mérito, corresponde a qualidade do objeto avaliado em relação a sua estrutura e formulação. Ao passo que valor equivale à qualidade extrínseca do programa, relaciona-se ao atendimento das necessidades dos interessados e beneficiados pela política pública (BAUER, 2019).

Desse modo, o mérito de uma avaliação reside na organização do processo avaliativo, na estrutura que possui, por isso em alguns contextos é definido como valor intrínseco, pois equivale a qualidade interna da avaliação. Ao passo que o valor, ou como comumente é denominado de valor extrínseco, destina-se a analisar se a avaliação empreendida atende as necessidades de informações sobre os desdobramentos do programa, uma vez que independente do objeto analisado, a finalidade de qualquer avaliação é gerar resultados.

No caso do objeto de estudo desta pesquisa, o mérito está na organização interna da CMMA/PME/Dourados; isto é, o valor intrínseco reside na composição e estrutura da instituição avaliativa. À medida que o valor extrínseco está atrelado aos resultados alcançados

por essa Comissão na produção de informações. Por isso, a junção desses dois aspectos reside na análise completa de um processo avaliativo.

As investigações voltadas à meta-avaliação das políticas e programas ainda é algo novo para a realidade brasileira. Entretanto, conforme defende Stufflebeam (2011), avaliar o percurso avaliativo de um programa compreende na possibilidade de auxiliar no desempenho do programa, uma vez que esse tipo de análise se além a levantar os aspectos favorecedores e desfavorecedores utilizados ao longo do processo e que, de algum modo, interfere no funcionamento do objeto.

Para aferir o valor intrínseco e extrínseco de um objeto se faz necessário o estabelecimento de critérios bem definidos e ancorados dentro dos estudos científicos que respaldam a área meta-avaliativa. No entanto, conforme sinaliza Davok (2006), ainda é incipiente a produção do conhecimento brasileira sobre essa questão. Por essa razão, buscou-se fundamentação metodológica no referencia norte-americano produzido pelo *Joint Committee*, principalmente na terceira edição do livro *The Program Evaluation Standards: how to assess evaluation of educational programs*⁴⁷

A pesquisa em tela proporcionou diversas constatações, desde aspectos gerais das políticas de avaliação até as questões específicas, o foco central da pesquisa. A princípio, diagnosticou-se que à medida que se alarga o quantitativo de investigações das ações governamental, amplia-se os percalços para o desenvolvimento do processo analítico. Dentre eles ressalta-se: a ausência de dados ou a produção de informações pouco confiáveis para a aferição das políticas; metas mal redigidas que as tornam difíceis de avaliar, quando não impossível de verificar; produção de análises tendenciosas; resistência por parte dos sujeitos envolvidos na elaboração e implementação da política; parca publicização de resultados; incompatibilidade entre a quantidade de temas na área de avaliação com o quantitativo de instituições disponíveis para pesquisá-los.

Por isso, os estudos meta-avaliativos representam uma possibilidade de superação desses entraves na política de avaliação. No entanto, constatou-se que no âmbito da avaliação de políticas educacionais, os estudos sobre meta-avaliação ainda são incipientes, pois o foco central está na avaliação direta; isto é, na investigação do desenvolvimento do programa. Considera-se que esse fenômeno se sustenta por dois motivos.

O primeiro, ancorado nos apontamentos de Derlien (2001), que possibilitou perceber que diferentemente de outros países como os Estados Unidos, o Brasil e boa parte dos países

⁴⁷ Os Padrões de Avaliação de Programas: como avaliar a avaliação de programas educacionais.

da América Latina, tem histórico recente em avaliação de políticas. O que leva ao atraso no desenvolvimento nessa área.

O segundo, em decorrência do primeiro aspecto pontuado, que se discute muito pouco sobre a necessidade de avaliação da avaliação, sobretudo nos espaços de produção de conhecimento científico sobre a esfera educacional. Em virtude disso, além da pouca divulgação acerca da questão dentro da comunidade científica, ocorre que, em sua maioria, a produção do conhecimento existente se caracteriza pelo caráter estritamente técnico, indicando a necessidade de construção de possibilidades metodológicas que pensem os critérios da meta-avaliação dentro das especificidades das políticas sociais.

Ainda sobre as questões gerais, constatou-se que a política de planejamento educacional no Brasil se encontra em fase elementar. Entretanto, notou-se certo avanço entre a segunda geração de planos (PNE/2014 e os planos estaduais e municipais decorrentes) e as tentativas anteriores, sobretudo o movimento inicial após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que culminou no PNE/2001. Esses acontecimentos, mostram que apesar dos entraves existentes, a política de planejamento decenal de educação tem se constituído nas etapas de elaboração e avaliação.

O avanço na direção da constituição da etapa de avaliação dos planos decenais remete à segunda geração de planos, pois é a partir do PNE/2014 que se percebe maior inclinação para a esfera avaliativa. Conforme as informações trazidas ao longo do terceiro Capítulo desta Tese, a ideia de avaliar o desempenho do planejamento educacional advém desde o PNE/2001. No entanto, além da ínfima atenção despendida à etapa de verificação das metas e estratégias do Documento, o PNE/2001 não logrou êxito nas políticas educacionais.

Outra dificuldade para a implementação da etapa de avaliação dos planos de primeira geração, está associado à parca efetivação da dimensão de elaboração dos documentos. De acordo com o explicitado anteriormente, por meio da pesquisa de Souza e Menezes (2016), a quantidade de estados que elaboraram seus respectivos planos no início do milênio não foi satisfatória. Desse modo, sem a existência dos planos se tornou impossível visualizar qualquer etapa subsequente.

No que concerne à política de planejamento decenal no município de Dourados, diagnosticou-se que embora tenha existido tentativas de construção dessa política em outros momentos da história, como é o caso do movimento Constituinte Escolar Municipal, o primeiro plano efetivado só ocorreu no ano de 2015, devido imposição legal por meio do PNE/2014 e PEE/MS/2015. Além disso, notou-se que a história do planejamento decenal em Dourados

apresenta contornos do modelo de gestão participativa neoliberal, onde segundo Alves (2014) os integrantes da sociedade partilham responsabilidades, mas não o poder.

Apesar dos percalços, o município de Dourados avançou no sentido da política de planejamento, uma vez que além da construção do Plano, também instituiu, regulamentou e implementou a Comissão de Monitoramento e Avaliação do referido Documento. E, foi a partir desse acontecimento que se engendrou o problema de pesquisa desta Tese de Doutorado: pode-se considerar que há valor intrínseco e valor extrínseco no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/Dourados 2016-2024)?

Para aferir o mérito e o valor do processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024), elegeu-se os critérios de Credibilidade do Avaliador; Atenção às Partes Interessadas; Processos e Produtos Significativos; Comunicação dos Relatórios; Confiabilidade dos Dados; e, Documentação da Avaliação. Todos esses aspectos advêm dos padrões formulados pelo *Joint Committee*.

Para avaliar o critério de Credibilidade do Avaliador, buscou-se informações sobre a Formação Acadêmica dos sujeitos envolvidos na avaliação do PME/Dourados (2015), Experiência Profissional na Área Educacional, Experiência Profissional em Avaliação, Formações/Capacitações Destinadas ao Exercício da Função, Disponibilidade para a CMMA/PME, Forma de Ingresso na CMMA/PME/Dourados.

Por meio dos dados obtidos, constatou-se que no que tange à formação e experiência na área educacional, os integrantes da Comissão atendem plenamente esse critério. No entanto, o impasse reside, especialmente, no aspecto formativo específico em avaliação, bem como a disponibilidade dos sujeitos para o desempenho das funções. Tanto os integrantes pertencentes à equipe coordenadora, que é cedido especificamente para a CMMA/PME, quanto os sujeitos representantes dos segmentos institucionais, todos demandam maior disponibilidade para atuação no processo de avaliação do Plano. Ademais, de acordo com os dados, o fator disponibilidade pode ser um grande limitador do processo de verificação das metas, pois não basta apenas o empenho dos sujeitos, é necessário que se construa condições favoráveis ao trabalho.

O item Atenção às Partes Interessadas se empenhou em verificar a inserção dos grupos de interesses no PME/Dourados (2015) no processo de avaliação do mesmo. Para tanto, fez-se necessário identificar quem seriam esses sujeitos; e posteriormente confrontar essas informações com os dados que apontavam os segmentos representados. Por fim, constatou-se que esse critério foi atendido parcialmente, uma vez que mesmo contando com alguns

segmentos governamentais e não governamentais, ainda assim percebe-se 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.

O tópico seguinte, visava aferir o critério denominado de Processos e Produtos Significativos que por sua vez se inclina a verificar o envolvimento dos segmentos representados, bem como as estratégias utilizadas para captar o interesse desses grupos em participar do processo avaliativo. A partir dos dados, verificou-se que mesmo existindo a interação entre a equipe coordenadora do processo avaliativo e os demais integrantes, ainda assim o nível de envolvimento demanda atenção. Todavia, há de se ressaltar que não se atribui responsabilidade de forma unilateral, isto é, a análise que se fez estabelece que contemplar esse critério não depende apenas da equipe coordenadora, mas também da vontade e disponibilidade das partes interessadas em fazer parte do processo avaliativo.

Assim como os critérios anteriores, o tópico Comunicação dos Relatórios foi contemplado parcialmente. Os aspectos limitantes consistem na publicação dos dados no prazo estabelecido, aprimoramento do fator Proposição de ações, avaliação de todas as metas e estratégias, acessibilidade dos dados para o público com deficiência visual e auditiva e problematização dos dados junto à comunidade. Dentre todos os aspectos desfavorecedores destacados, chama atenção para a ausência de ações propositivas, pois de acordo com o que fora estabelecido legalmente pela Lei do Plano, o Decreto que institui a CMMA, a proposição faz parte das atribuições diretas da Comissão, assim como avaliar e monitorar.

Por se tratar de uma das finalidades da Comissão, o fator proposição integra o que na área da avaliação de política denomina como mérito do objeto (ou, ainda, valor intrínseco). E, o não cumprimento dos aspectos relativos ao que o programa se propõe fazer corresponde à nulidade de todo o processo, pois segundo Bauer (2019) sem mérito não é possível que haja valor extrínseco na avaliação, uma vez que “[...] se não faz bem o que se propôs a fazer, não pode ser empregado para suprir as necessidades de seus *stakeholders*” (BAUER, 2019, p. 19).

Contudo, considera-se que é preciso atenção a esse fator, pois ele tem sido cumprido parcialmente ao longo do período avaliado nesta pesquisa (2015 a 2021), demonstrando demasiada fragilidade. Os dados também possibilitaram reconhecer que devido ao caráter inicial do processo avaliativo não só no município de Dourados, mas em todo país, as secretarias de educação ainda estão se organizando quanto as demandas existentes. E, tais acontecimentos devem ser levados em consideração ao meta-avaliar o trabalho investigativo realizado pelas equipes avaliadores dos Planos.

Ao verificar o critério Confiabilidade dos Dados, constatou-se que esse fator também foi cumprido parcialmente. Contudo, o principal entrave para que os avaliadores do Plano possam avançar no trabalho que estão incumbidos está atrelado a ausência de dados oficiais disponíveis. Além da falta de informações oficiais atualizadas, verificou-se que existe certo descompasso entre os indicadores estabelecidos para o PME/Dourados (2015-2024) e os dados oficiais disponíveis, o que inviabiliza a precisão do resultado obtido. Desse modo, o processo avaliativo do Plano só alcançou parcialmente o critério de Confiabilidade dos Dados, pois algumas metas e estratégias apresentam informações que se aproxima do período atual, caso contrário não seria possível considerar a fidedignidade dos relatórios existentes no período de 2015 a 2021.

Com 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 estando em construção desse mecanismo, não é possível dizer que o critério não foi atingido, mas cabe sinalizar que está sendo parcialmente atendido, visto que, muitas informações não têm sido arquivadas, os relatórios elaborados ficam disponíveis para acesso.

Mediante aos dados angariados e expostos ao longo deste trabalho que se chega à conclusão final desta pesquisa, possibilitando responder ao questionamento inicial.

Em Tese, o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Dourados (PME/Dourados/ 2015-2024), empreendido pela Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA/PME/Dourados) apresenta parcialmente valor intrínseco e valor extrínseco, demonstrando avanço significativo na política de planejamento decenal em educação local, mas ainda demanda aprimoramento no quesito monitoramento, avaliação e, sobretudo, proposição.

Por intermédio dos estudos realizados durante este trabalho, nota-se que a área da avaliação de planos decenais em educação se configura em uma esfera profícua para o desenvolvimento de investigações científicas. Dentre elas, destaca-se as seguintes possibilidades: a) Aprimoramento metodológico em meta-avaliação a partir dos pressupostos das políticas sociais, sobretudo da área educacional; b) Ampliação na 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 e dos planos referentes às demais unidades federativas.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos Augusto. O novo PNE e o pacto federativo. **Cadernos de Educação**, CNTE, 24: 45-62, 2011. AGUIAR, Márcia A. S. O Plano Nacional de Educação e a formação de professores. *Educação & Sociedade* (impresso), v. 31, p. 321-345, 2010.
- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. 3ª Ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 63-72.
- AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n.119, p. 471- 484, abr./jun. 2012. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/es/a/VPqPJDyyZ5qBRKWVfZfDQ3m/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 01 jun. 2021.
- AGUIAR, Natália Morais Corrêa Borges de. **Avaliação: caminhos para o aperfeiçoamento de práticas avaliativas no sistema de ensino naval**. 2013. 262 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: < https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=496269>. Acesso em 11 maio 2021.
- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n.º 04, p. 05-60, out./dez. 2000. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334/340>>. Acesso em: 13 abril 2021.
- ALMEIDA. Cristiane Andrea Locatelli de. **A meta-avaliação como instrumento para a qualificação da avaliação de políticas públicas de saúde**. 2016. 118 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: < <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-17032016-140138/publico/CristianeAndreaLocatelliDeAlmeida.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- ALVES, Andreia Vicência Vitor. **Fortalecimento de Conselhos Escolares: propostas e práticas em municípios sul-mato-grossenses**. Dourados: Ed. da UFGD, 2014.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda. **A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001): uma proposta de gestão democrática**. 2004. 168 f. Dissertação em Educação. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2004. Disponível em: < <http://repositorio.cbc.ufms.br:8080/jspui/bitstream/123456789/781/1/Maria%20Alice%20de%20Miranda%20Aranda.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2018.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação: a produção do conhecimento no Brasil. **Revista Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, 2020. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602020000100203&tlng=pt>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação: uma análise conceitual-legal. **Contrapontos**, Itajaí, v. 20, n. 01, p. 53-70, jan./jun. 2020. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/15039>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. É possível implantar, em curto prazo, um sistema nacional de educação no Brasil? *In*: CALDAS, Andréa (org.). **O Plano Nacional de Educação e o sistema nacional de educação**. Curitiba: Appris, 2015, p. 31-50.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>> Acesso em: 27 out. 2019.

ARROYO, Daniela Munerato Piccolo. **A meta-avaliação e a extensão universitária: um estudo de caso**. 2010. 173 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <<http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/bitstream/tede/655/1/DANIELA%20MUNERATO%20PICCOLO%20ARROYO.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2021.

Avaliação. *In*: **DICIONÁRIO** da língua portuguesa. São Paulo: Michaelis on-line, 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/avalia%C3%A7%C3%A3o/>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: RETO, Luís Antero; PINHEIRO, Augusto. Lisboa: Edições 70, 1977. Disponível em: <<https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/2%20Metodos%20quantitativ%20e%20qualitativ%20-%20IFES/Livros%20de%20Metodologia/10%20-%20Bardin,%20Laurence%20-%20An%C3%A1lise%20de%20Conte%C3%BDa.pdf>>. Acesso em 20 maio 2021.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá; PINTO, Regina Pahim. Avaliação de programas educacionais: indagações metodológicas e disseminação de resultado. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 103-124.

BARBOZA, Edir Neves. **A Constituinte Escolar em Dourados (2000-2004): um movimento em busca da democratização da escola pública**. 2007. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

BAUER, Adriana. “Quão ‘Bom’ é Suficiente?” definição de critérios avaliativos de valor e mérito. **Estud. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 14-43, jan./abr. 2019. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/5879/3742>>. Acesso em: 09 ago. 2020.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer em entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 02, p. 68-80, n. 01, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 21 maio 2021.

BORDENAVE, Juan Enrique Diaz. **O que é participação?** 6ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense S.A, 1983, p. 81.

BORDINI, Débora Valim Cirino. **Um estudo meta-avaliativo da avaliação da docência**. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/20578/2/D%C3%A9bora%20Valim%20Cirino%20Bordini.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Marcia Angela da Silva Aguiar. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

BORDIGNON, Genuíno. **O Planejamento Educacional no Brasil**. Fórum Nacional de Educação: 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera o dispositivo da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Portaria CNE/CP nº 10**, de 6 de agosto de 2009. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf> . Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década**: alinhando os planos de educação. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação**: caderno de orientações. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle. **Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação**. 2019. Disponível em: < <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>>. Acesso em: 06 de out. 2019.

CARDOSO JUNIOR, José Celso Pereira. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011.

CELLARD, André. Análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* (org.). Tradução: NASSER, Ana Cristina. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.

CISLAGHI, Juliana Fiuza *et al.* Não é uma crise, é um projeto: a política de educação do governo Bolsonaro. **16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**: 40 anos da “virada” do Serviço Social. Brasília, out./nov., 2019. Disponível em: < <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/764/744>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

COSTA, Frederico Lustrosa da; CASTANHAS, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: < http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAAE**, Porto Alegre, v.25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2009. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19325/11225>>. Acesso em: 06 out. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Planos Nacionais de Educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (orgs.) **Política e Planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.25-34.

DAVIDSON, E. Jane. **Evaluation methodology basics**. Thousands Oaks: Sage, 2005.

DAVOK, Delsi Fries. **Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação**. 2006. 272 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/88899>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 13-42.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma comparación internacional en la evolución de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, nº. 01, jan./mar. 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>> Acesso em: 27 out. 2019.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/es/a/mmDFy9Sk6vHzq7R4hJxWKNk/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.31, n.112, p.675-705. jul./set. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03>>. Acesso em: 29 out. 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

DOURADOS. **Projeto Constituinte Escolar**: construindo uma escola participativa. Secretaria Municipal de Educação, jul./2001. Texto preliminar.

DOURADOS. **Lei nº 3.904 de 23 de junho de 2015a**, Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Dourados do Estado do Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PME-Dourados-2015-Vers%C3%A3o-Final-1.pdf>>. Acesso em: 29 de out. 2017.

DOURADOS. **Índice de Desenvolvimento Econômico de Dourados**. Jun. 2015b. Disponível em: < <https://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/Indices-de-Desenvolvimento-Economico-de-Dourados-Caio.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2021.

DOURADOS. Decreto n.º 2.520 de 15 de julho de 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**, Dourados-MS, 21 jul. 2016. Ano XVIII, n.º 4.256. Disponível em: <<https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/21-07-2016.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

DOURADOS. Lei n.º 4.268, de 20 de maio de 2019. Dispõe sobre alteração de dispositivos da Lei no 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**, Dourados-MS, 31 maio 2019. Ano XXI, n.º 4.938. Disponível em: < <https://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/31-05-2019.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

DOURADOS. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Dourados/MS**. Período 2016-2017. Publicação: jul. 2018.

DOURADOS. **Decreto n.º 324, de 03 maio de 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, Ano XXIII, n.º 5.408, de 10 de maio de 2021.

DOURADOS. **Decreto n.º 184, de 15 de março de 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, ano XXIII, n.º 5.378, de 24 mar. 2021.

ELLIOT, Ligia Gomes. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/11.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

ESTEVES, Ana Luiza de Abreu. **Programa SESI cidadania: avaliação da avaliação de impacto.** 2015. 82f. Dissertação (Mestrado profissional em avaliação), Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: < http://mestrado.cesgranrio.org.br/pdf/dissertacoes2016/15%20de%20dezembro%202015_Dissertacao%20Ana%20Luiza%20Turma%202014.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-169, out., 2005. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 11 maio 2021.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de Conteúdo.** 2ª Ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005, p. 79.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espindola. Políticas Públicas de Educação. **A Gestão democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, MS: UFMS, 2000.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espindola. Apresentação. In: Secretária Municipal de Educação de Dourados. **Cadernos Temáticos da Constituinte Escola: educação para a transformação social.** Dourados: SEMED, 2002.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espindola; FREITAS, Dirce Nei Teixeira. Percursos e desafios da municipalização do ensino fundamental em Dourados, MS. In: **Reunião Anual da ANPED**, Caxambu, 2003.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. & Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: < <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>> . Acesso em: 14 ago. 2020.

FURTADO, Juarez Pereira; LAPERRIÈRE, Hélène. Parâmetros e paradigmas em meta-avaliação: uma revisão exploratória e reflexiva. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 695-705, 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a16.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FLETCHER, PHILIP RALPH. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 11, p. 93 – 112, jan.-jun. 1995. Disponível em: < <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2314/3518>>. Acesso em: 01 out. 2021.

GARCIA, Regina Conceição. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: IPEA, 2001.

GARCIA, Rosineide Pereira Mubarack. **Meta-avaliação da aprendizagem na perspectiva da negociação comunicativa nos cursos de pós-graduação lato sensu a distância na Bahia**. 2008. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11890>>. Acesso em: 11 maio 2021.

GATTI, Bernardete Angelina. **A Produção de Pesquisa em Educação no Brasil e suas Implicações sócio-político-educacionais**: uma perspectiva da contemporaneidade. Campinas, 2000. Trabalho apresentado na III Conferência de Pesquisa Sociocultural.

GATTI, Bernardete. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 28, n. 01, p. 13-34, jan./abr. 2012. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/36066>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GRACIANO, Mariângela. Educação e exclusão no Brasil. **Observatório da Educação**, São Paulo, Edição 22, p. 01-05, jun. 2007. Disponível em: < https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2008/materiais/SAM_2008_Ebulicao.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

GIMENES, Nelson Antonio Simão. **Um estudo meta-avaliativo de uma experiência de auto-avaliação em uma Instituição de Educação Superior**. 2006. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp009880.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2021.

HADDAD, Sérgio. Processos de educação e exclusão no Brasil. **Observatório da Educação**, São Paulo, Edição 22, p. 06-07, jun. 2007. Disponível em: < https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2008/materiais/SAM_2008_Ebulicao.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

HAM, Christopher; HILL, Michael. Política e Análise de Política. *In*: _____. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução: AMORIM, Renato; DAGNINO, Renato. 2. ed. Londres: Wheatsheaf, 1993. p. 14-38.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Análise de Domicílio**: síntese de indicadores. 2001. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1061.pdf>>. Acesso em 31 mar. 2022.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse estatística da educação básica**: censo escolar 2002. Brasília:

O Instituto, 2003. Disponível em: <
https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/sinopse_estatistica_da_educacao_basica_censo_escolar_2002.pdf>. Acesso em: 31 mar 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades Brasileiras**. Censo Demográfico, 2010. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: <
https://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2018. Rio de Janeiro: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2022.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 27 abr. 2021.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (JCSEE). Program Evaluation Standards. **Portal eletrônico**. Kalamazoo, 2021. Disponível em: <
<https://evaluationstandards.org/program/>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

KAHN, Tulio. Apatia e credo democrático. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 174-203, 1997. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/ln/a/pb8R6sT6f5qmpSwhvS355Sq/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 mai. 202

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das Políticas Sociais. **Conhecimento e Análise da Política de Atendimento ao Portador de Necessidades Especiais no Estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, MS: UFMS, 2000.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. **Revista do Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa**, Lisboa, v. 02, p. 243-247, 2015. Disponível em: <
<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252/248>> . Acesso em: 21 maio 2021.

LEAL, Patricia Alessandra Gomes. **A Política de Formação Continuada dos Gestores Escolares: implicação na gestão das escolas públicas municipais de São Luis-MA**. 2015. 168 f. Dissertação em Educação. Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2015. Disponível em: <

<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/105/1/DissertacaoPATRICIAALESSANDRAGO MESL EAL2015.pdf> >. Acesso em: 15 jan. 2017.

LIMA, Antonio Bosco de. Conselho de Educação e Controle Social: a necessidade de movimentos sociais. In: **32ª Reunião Anual da ANPED** – GT 3, Caxambu, 2009. Disponível em: < <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/conselho-de-educacao-e-controle-social-necessidade-de-movimentos-sociais>>. Acesso em 15 abr. 2019.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 75-85.

LOPES, Eudóxia Camila Cerqueira; LIMA, Antonio Bosco; SHIMAMOTO, Simone Vieira Melo. As políticas de gestão educacional no município de Uberlândia/MG: concepções de democratização. In: LIMA, Antonio Bosco (Org.). **Estado e contro social no Brasil**. Uberlândia: COMPOSER; Fapemig; GPEDE, 2009, p. 01-10. Acesso em: < <https://ssl4799.websiteseuro.com/swge5/seg/cd2009/PDF/IC2009-0354.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

LUCKESI, Carlos Cipriano. **Planejamento e Avaliação na Escola**: articulação e necessária determinação ideológica. Série Ideias, n.º 15. São Paulo: FDE, 1992, p. 115-125. Disponível em: < http://www.crmariocovas.sp.gov.br/int_a.php?t=014>. Acesso em: 20 out. 2017.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Marcia dos Santos; TELLO, Cesar. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs.) **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p.143-165.

MARCUSHI, Luz Antônio. **Análise da Conversação**. São Paulo: Editora Ática, 2003, p. 94.

MARIETTO, Marcio Luiz. Observação Participante e Não Participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, São Paulo, v.17, n.º 04, p. 05-18, out./dez. 2018. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/328362007_Observacao_Participante_e_Nao_Participante_Contextualizacao_Teorica_e_Sugestao_de_Roteiro_para_Aplicacao_dos_Metodos>. Acesso em: 21 maio 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **II Plano Estadual de Educação**. Campo Grande, 1985-1987. In: BITTAR, M. Estado Educação e Transição Democrática em Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: UFMS, 1998.

MATO GROSSO DO SUL. **Proposta de Educação do Governo Popular de Mato Grosso do Sul** – 1999/2002. Secretaria de Estado de Educação – SED. Campo Grande, MS: 1999 (Caderno da série Constituinte Escolar n. 01/1999 – Série Fundamentos Político - Pedagógicos).

MATO GROSSO DO SUL. **Lei n.º 2.791, de 30 de dezembro de 2003**. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: < <https://leisestaduais.com.br/ms/lei-ordinaria-n-2787-2003-mato-grosso-do-sul-dispoe-sobre-o>

sistema-estadual-de-ensino-de-mato-grosso-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MACHADO, Tania Russo; CHAISE, Rosa Maria; ELLIOT, Ligia Gomes. A meta-avaliação como instrumento de qualidade nas políticas públicas: programa segundo tempo. **Revista Meta-Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 8, 1ª Edição Especial, p. 1-20, 2016. Disponível em: < <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1034>>. Acesso: 20 jun. 2019.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. *In*: Miceli, Sergio (org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo/Brasília:Capex, 1999.

MENDES, Amanda Silva; RIBEIRO, Pedro Feliú. Ideologia e Discurso: o posicionamento do Partido dos Trabalhadores na oposição e no governo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.º 28, jan./abr., 2019, p. 161-194. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/8jhw873jgbKLM3ZrK7bmn6L/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 26 de fev. 2022.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação: uma análise conceitual-legal. **Contrapontos**, Itajaí, v. 20, n. 01, p. 53-70, jan./jun. 2020. Disponível em: < <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/15039>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

MONTIEL, Larissa Wayhs Trein. **A tessitura do direito à educação em Mato Grosso do Sul**: um estudo da trajetória do Plano Estadual de Educação (1983-2003). 242 f. Dissertação em Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de políticas e programas sociais: revendo conceitos básicos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 05, n. 02, p. 141-152, jul./dez. 2002. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6076/5641> 12/10/2019>. Acesso em: 29 set. 2019.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de. **Do Plano Nacional aos Planos Municipais de Educação**: estudo do município de Naviraí – MS. 2017. 164 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017. Disponível em: < <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOCTORADO-EDUCACAO/MARLI%20DOS%20SANTOS%20DE%20OLIVEIRA.pdf>> . Acesso em: 29 out. 2017.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA, Ester. Estado, Desenvolvimento e Educação nos planos do governo Luiz Inácio Lula da Silva. *In*: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.177-202.

PALUMBO, Dennis James. **Public Policy in America**: government in action. 2ª Ed. San Diego: Harcourt Brace & Company, 1994, p. 35-61.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe; CHIRINÉA, Andréia Melanda. Teoria democrática e políticas de educação: a importância da deliberação para a *accountability*. **Revista Eletrônica**

de Educação, São Carlos, v. 11, n. 3, p. 846-861, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1702/643>>. Acesso em 01 jun. 2021.

PEREZ, Marinês Oliveira. **Meta-avaliação do sistema de avaliação institucional da Escola Técnica Estadual Parque da Juventude do Centro Paula Souza**. 2014. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade em Educação, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/768>>. Acesso em: 11 maio 2021.

PICOZZI, Maria Eny Leando; CONSERVA, Nicaulis Costa; ELLIOT, Ligia Gomes. O Relatório do Projeto de Avaliação e Monitoramento do Programa Escola de Tempo Integral, da Secretaria Municipal de Educação de Governador Valadares, Minas Gerais: um estudo meta-avaliativo. **Revista Meta-Avaliação**, Rio de Janeiro, Edição Especial nº 2, p. 145-163, 2018. Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1957>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

PINTO, Rodrigo Serpa. **Meta-avaliação: uma década do processo de avaliação institucional do SINAES**. 2015. 269 f. Tese (Doutorado em Administração), Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/136489>>. Acesso em 11 maio 2021.

PINHEIRO, Any Kadidja de Melo Tavares. **Avaliação da avaliação institucional da UFRN: viabilidade e utilização**. 2018. 319 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6759083>. Acesso em: 20 jun. 2019.

RISTOFF, Dilvo Ilvo. Avaliação de Programas Educacionais: discutindo padrões. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 5, n. 4, p. 39-44, 2004. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1124/1119>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

REAL, Giselle Cristina Martins; MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira Marques (Orgs.). **AUFGD na memória científica: contribuições do programa de pós-graduação em educação**. Dourados: Editora da UFGD, 2020, v. 1, 364 p.

SAES, Décio. **Democracia**. São Paulo: Ática, 1993.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno. Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2 ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 61-68.

SANDERS, James R. General Background on the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. In: Annual Meeting of the National Council on Measurement in Education, Montreal, 1999, Montreal. **Palestra**. Montreal: National Council on Measurement

in Education, 1999. p. 1-2. Disponível em: < <https://evaluationstandards.org/about/>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

SAVIANI, Dermeval. Sobre a natureza e a especificidade da educação. **Em aberto**, Brasília, ano 3, n. 22, p. 01-06, jul./ago.1984. Disponível em: < <http://ifibe.edu.br/arq/20150911214634120944442.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: Significado, Controvérsias e Perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage learning, 2010. p. 33-54.

SENNA, Ester. *et. al.* Política Educacional e outras Políticas Sociais do Estado de Mato Grosso do Sul na década de 1990. **Políticas Públicas Sociais em Mato Grosso do Sul: Balanço da década de 1990**. Relatório Técnico de Pesquisa coordenado pela Profa. Dr.^a Ester Senna apresentado à FUNDECT – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2008.

SEROUR, Márcia Galdino de Araújo. **Meta-avaliação da avaliação institucional da Universidade do Grande Rio Prof. José de Souza Herdy – UNIGRANRIO**. 2010. 71 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação), Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://silo.tips/download/marcia-galdino-de-araujo-serour-meta-avaliaao-da-avaliaao-institucional-externa>>. Acesso em: 11 maio 2021.

SERVA, Maurício; JAIME JUNIOR, Pedro. Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 64-79, mai./jun. 1995. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a08v35n3.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2021.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O planejamento em educação. In: SOUZA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andreia Barbosa; SILVA, Monica Ribeiro da; SCHWENNDLER, Sônia Fátima. **Gestão da Escola Pública**. Caderno 2: Planejamento e Trabalho Coletivo. Curitiba: UFPR, 2005. Disponível em: < http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2014/NRE/10_o_planejamento_em_educacao_marcelo_soares.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2022.

SOUZA, Andreliza Cristina de Souza. **Meta-avaliação das políticas de cotas: um estudo de processos nas universidades estaduais paranaenses**. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018. Disponível em: < https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9744/SOUZA_Andreliza_2018.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 13 mar. 2021.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18 n. 51, p. 7-9, fev. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>> Acesso em: 27 out. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Donaldo Bello; MENEZES, Janaína Specht da Silva. Acompanhamento e Avaliação dos/nos Planos Estaduais de Educação 2001-2010. **Revista Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 313-334, abr./jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-62362016000200313&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 07 out. 2018.

SOUZA, Marconi Fernandes de. **Conceitos básicos em monitoramento e avaliação**. Curso de ambientação para servidores do Inep. p. 01-26, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/992/1/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation thesaurus**. Newbury Park: SAGE, 1991.

SCRIVEN, Michael. Meta-Evaluation Revisited. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 06, n. 11, p. 03-08, jan. 2009. Disponível em: <https://journals.sfu.ca/jmde/index.php/jmde_1/article/view/220/215>. Acesso em: 06 abril 2021.

SCRIVEN, Michael. **Key evaluation checklist**. Evaluation Checklist Project, p. 01-22, 2007. Disponível em: <<https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/key%20evaluation%20checklist.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

STUFFLEBEAM, Daniel Leroy. The metaevaluation imperative. **American Journal of Evaluation**, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p.183-209, 2001. Disponível em: <https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/The_Metaevaluation_Imperative.pdf>. Acesso em: 06 abr. de 2021.

THE JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATION EVALUATION - JCSEE. **The program evaluation standards: how to assess evaluations of education programs**. 2º Ed. Thousand Oaks: SAGE, 1994.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VALLADARES, Lucia. Os Dez Mandamentos da Observação Participante. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 153-155, fev., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000100012&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 21 maio 2021.

VIAL, Monique. Um desafio à democratização do ensino: o fracasso escolar. In: BRANDÃO, Zaia (Org.). **Democratização do ensino: meta ou mito?** 2ª Ed. , Rio de Janeiro: F. Alves, 1985, p. 11-23.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)** Brasília: Plano, 2000.

WORTHEN, Blane; SANDERS, James; FITZPATRICK, Jody. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Edusp/Gente, 2004.

YARBROUGH, Donald B *et al.* (orgs.). **The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation use**. 3ª Ed. Los Angeles: SAGE, 2011.

ZANFER, Gustavo. Cancelamento do Censo 2021 deixa o Brasil às cegas em meio à pandemia. **Jornal da USP** [on-line], São Paulo, 27 abr. 2021. Atualidades. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/cancelamento-do-censo-2021-deixa-o-brasil-as-cegas-em-meio-a-pandemia/>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

Intervenção na reitoria da UFGD já dura mil dias, sem previsão para acabar. **Correio do Estado** [on-line], Campo Grande, 06 mar. 2022. Educação. Disponível em: <<https://correiodoestado.com.br/cidades/intervencao-na-ufgd-ja-dura-mil-dias-sem-data-para-acabar/397261>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

Biografia Murilo Zauith. **Câmara dos Deputados** [on-line]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/74375/biografia>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

APÊNDICES

APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Ilma. Sra. Ana Paula Benitez Fernandes
Secretária Municipal de Educação de Dourados, MS

Por meio desta, apresentamos a doutoranda Evally Solaine de Souza Rodrigues, pós-graduanda devidamente matriculada no curso de Doutorado em Educação, na linha de pesquisa Política e Gestão da Educação, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), que está desenvolvendo a pesquisa intitulada: META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS (2015-2024) EM FOCO.

O objetivo central desta investigação consiste em meta-avaliar a metodologia oficial utilizada no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados/2015-2024).

Para o desenvolvimento desta investigação científica, que visa contribuir com a ciência e a sociedade, necessitamos do apoio dessa renomada Secretaria de Educação, por meio de autorização para que a doutoranda Evally Rodrigues possa participar como ouvinte das reuniões da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados/2015-2024 (CMMA/Dourado), e posteriormente a realização de contato direto com os integrantes da Comissão, por meio de entrevistas semiestruturadas e questionários.

Informamos que o caráter ético desta pesquisa assegura o sigilo de informações privadas e garante, também, a preservação dos direitos dos envolvidos.

Agradecemos vossa atenção e aproveitamos o ensejo para reiterar nossas considerações e apreço pela Secretaria Municipal de Educação de Dourados-MS, que tem contribuído significativamente para o desenvolvimento de pesquisas científicas deste Programa de Pós-Graduação.

Colocamo-nos a vossa disposição por meio dos seguintes contatos:

- mariaaranda@ufgd.edu.br – Professora Orientadora;
- evallyrodrigues@gmail.com – Doutoranda.

Dourados – MS, 20 de abril de 2021

Prof.ª Dr.ª Maria Alice de Miranda Aranda
Orientadora

Prof.ª M.ª Evally Solaine de Souza Rodrigues
Doutoranda

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS (2015-2024) EM FOCO**

Prezados (as) participantes,

O (A) Sr.(a) estão sendo convidados a participar da pesquisa de Doutorado intitulada como **“META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS (2015-2024) EM FOCO”**.

O objetivo principal desta pesquisa consiste em avaliar o processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados 2015-2024), tendo em vista as possíveis contribuições da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA) para a efetivação do PME/Dourados (2015-2024) no decurso de 2015 a 2021.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados para essa investigação têm sido entrevistas semiestruturadas, observação não participante e questionários. As informações dos Srs. e Sras. serão coletadas por meio de questionário composto por questões abertas e fechadas. Por meio desta atividade pretendemos levantar informações sobre a estrutura da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação (CMMA) do Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/2015-2024); assim como o perfil profissional dos avaliadores e as formas de trabalho. Os questionários serão analisados somente pela pesquisadora e serão arquivados de modo sigiloso por um período mínimo de cinco anos.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isso acarrete qualquer ônus ou prejuízo a sua pessoa. Esclarecemos também que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta investigação e serão tratadas de forma ética, responsável e confidencial. Em caso de citação de alguma resposta deferida pelos Srs./Sras. utilizaremos pseudônimos para que não sejam identificados (as).

A contribuição para essa pesquisa é totalmente voluntária. Desse modo, nenhum participante receberá recursos financeiros para tanto. Assim como, não terão nenhum custo para participar.

Estimamos que essa investigação científica, além das contribuições para o campo acadêmico, possa cooperar com a melhoria da sistemática avaliativa atual e subsequentes do planejamento decenal de Dourados-MS, bem como oferecer dados que colaborem com o fortalecimento do controle social no município no que compete ao cumprimento do Plano local.

Para responder esse questionário o tempo estimado é de 10 a 20 minutos.

Informamos ainda que este Termo, devidamente assinado pela pesquisadora, encontra-se disponível para download no link:

Caso necessite de mais esclarecimentos poderá nos contatar pelos seguintes meios de comunicação: Celular: (067) 99987-7551, e-mail: evallyrodrigues@gmail.com

Dourados-MS, 04 de novembro de 2021

Pesquisadora Ma. Evally S. de S. Rodrigues

**APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE
COORDENADORA DA CMMA/DOURDOS (2015-2024)**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE COORDENADORA DA
CMMA/DOURDOS (2015-2024)**

1. Qual a formação da Sra.?
2. Quanto tempo atua na área educacional? Em quais funções?
3. Por quanto tempo atuou como coordenadora da CMMA/Dourados (2015-2024)?
4. Como ocorreu a escolha para a função de coordenadora da CMMA/Dourados (2015-2024)?
5. A Sra. recebeu capacitação previa a atuação como coordenadora da CMMA/Dourados (2015-2024)? Se sim, considera que foi suficiente?
6. Quais foram as principais incumbências como como coordenadora da CMMA/Dourados (2015-2024)?
7. No período em que esteve na coordenação da Comissão, quais foram os instrumentos utilizados na avaliação do PME/Dourados (2015-2024)?
8. Como foram empreendidos o monitoramento e a avaliação do PME/Dourados (2015-2024)?
9. Qual era a estrutura avaliativa? Foi elaborada pela CMMA/Dourados (2015-2024)?
10. Quais são as incumbências da Comissão diante do PME/Dourados (2015-2024)?
11. A quem serve o resultado das avaliações?
12. Na sua percepção, quais são os principais aspectos limitadores no processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024)?
13. A Sra. considera que os resultados das avaliações têm sido relevantes na gestão das políticas educacionais local?

**APÊNDICE D - ROTEIRO PARA QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS
INTEGRANTES DA CMMA/DOURADOS (2015-2024): SEMED, SED, COMED, FME,
SIMTED, APMs, COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL E
UNIVERSIDADES**

08/06/2022 14:29

META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/D...

**META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O
PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO
PME/DOURADOS (2015-2024) EM FOCO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado (a) para responder o QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS INTEGRANTES DA CMMA/DOURADOS, que faz parte da pesquisa de Doutorado intitulada como "Meta-Avaliação em Planejamento Educacional: o processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024) em foco", desenvolvida pela pesquisadora Evally Solaine de Souza Rodrigues, sob a orientação da Prof.^a Dra. Maria Alice de Miranda Aranda, ambas vinculadas ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGEdu/UFGD). O objetivo da pesquisa consiste em avaliar as contribuições dos resultados oriundos do processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024) empreendido pela CMMA/Dourados no decurso de 2015 a 2021.

A sua participação se dará de forma voluntária e não remunerada. Você não possuirá qualquer tipo de direitos autorais sobre os dados fornecidos e poderá se recusar a participar do procedimento, sendo que estará livre para, a qualquer momento, deixar de participar da pesquisa.

Os danos envolvidos na pesquisa são mínimos: podem ocasionar algum desconforto no ato de responder aos itens da escala. A pesquisadora estará disponível para acolhê-la (o) a qualquer momento em que houver necessidade, bem como para sanar quaisquer tipos de dúvidas relacionadas ao procedimento.

Todas as informações pessoais fornecidas serão mantidas em sigilo e os dados coletados poderão ser utilizados para fins acadêmicos.

Sua colaboração e participação é fundamental para podermos nos aprofundar e conhecer com mais propriedade sobre a temática.

Qualquer informação durante o processo ou depois dele, você pode entrar em contato com a pesquisadora por meio de e-mails ou contato telefônico.

Agradecemos sua disposição e colaboração em participar desse estudo.

Contato:

evallyrodrigues@gmail.com

(67) 99987-7551

1. E-mail *

2. *

Marcar apenas uma oval.

Aceito.

Seção sem título

3. 01) Qual é a formação do Sr. (a)? *

4. 02) Atua ou já atuou na área educacional? *

Marcar apenas uma oval.

SIM

Não

5. 03) Se sim, qual é a média de tempo que atua (ou atuou) na esfera educacional? *

Marque todas que se aplicam.

Menos de 01 ano

1 a 5 anos

6 a 10 anos

10 a 15 anos

mais de 20 anos

6. 04) Possui experiência com avaliação de Políticas Públicas *

Marcar apenas uma oval.

SIM

NÃO

7. 05) Considera seu conhecimento na área de avaliação de políticas públicas suficientes para avaliar o PME/Dourados (2015-2024)? *

Marcar apenas uma oval.

SIM

NÃO

8. 06) Qual atividade profissional exercia quando ingressou à CHMA/Dourados? *

9. 07) Qual função ocupa (ou ocupava) na CHMA/Dourados? *

10. 08) Por quanto tempo atua (ou atuou) na CHMA/Dourados? *

11. 09) Qual segmento representa (ou representava) na CHMA/Dourados (2015-2024)? *

12. 10) Na percepção do Sr. (a), qual é o propósito da avaliação do PME/Dourados (2015-2024)? *

13. 11) Os resultados apresentados têm de algum modo contribuído para a efetivação do PME/Dourados (2015-2024)? Explique sua resposta. *

14. 12) Quais são os principais entraves existentes no processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados? *

15. 13) Quais são os aspectos positivos existentes no processo avaliativo do PME/Dourados (2015-2024)? *

APÊNDICE E – ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO NÃO PARTICIPANTE



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO NÃO PARTICIPANTE

1. Compreender a dinâmica do processo de monitoramento e avaliação do PME/Dourados (2015-2024) realizado pela CMMA/Dourados (2015-2024).
2. Identificar os principais entraves na avaliação, bem como os aspectos favorecedores.
3. Compreender a metodologia utilizada para monitorar e avaliar o PME/Dourados (2015-2024).
4. Identificar elementos que possam interferir no resultado credível das avaliações.

APÊNDICE F- QUADRO 24 – ASPECTOS APREENDIDOS NOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO PME/DOURADOS (2014-2025) NO PERÍODO DE 2016-2021

Relatório de Avaliação 2016/2016:	Relatório de Monitoramento referente ao ano de 2016 e 2017:	Relatório de Avaliação e Monitoramento 2018/2019:	Relatório de Monitoramento referente ao ano de 2020
Não consta dados referentes ao Indicador 2B (Percentual de Pessoas com 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído).	Não havia dados oficiais atualizados no período para avaliar o indicador 2B (Percentual de Pessoas com 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído).	Não havia dados oficiais atualizados no período para avaliar o indicador 2B (Percentual de Pessoas com 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído).	Não havia dados oficiais atualizados no período para avaliar o indicador 2B (Percentual de Pessoas com 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído).
-----	-----	Não havia dados oficiais do município para avaliar o Indicador 4B (Percentual de alunos de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica).	Não consta dados referentes às instituições privadas de ensino para o Indicador 4B (Percentual de Pessoas com 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído)e Indicador 4C (Percentual de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação que recebem Atendimento Educacional Especializado).
-----	-----	Não existem dados oficiais do município sobre proficiência dos alunos do terceiro ano do Ensino Fundamental em leitura, escrita e matemática, implicando na avaliação do Indicador 5C (Proficiência dos alunos do 3º ano do ensino fundamental em matemática).	Não existem dados oficiais do município sobre proficiência dos alunos do terceiro ano do Ensino Fundamental em leitura, escrita e matemática, implicando na avaliação do Indicador 5C (Proficiência dos alunos do 3º ano do ensino fundamental em matemática).
Não consta dados referentes ao Indicador 8A (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade), Indicador 8B (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente na área rural), Indicador 8C (Escolaridade	Não existem dados oficiais do município para aferir o desempenho do Indicador 8A (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade), Indicador 8B (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente na área rural), Indicador 8C (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25%	Não existem dados oficiais do município para aferir o desempenho do Indicador 8A (Escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos de idade), Indicador 8B (Escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29	Não existem dados oficiais do município para aferir o desempenho do Indicador 8A (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade), Indicador 8B (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente na área rural), Indicador 8C (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos

média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres – renda domiciliar per capita), Indicador 8D (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres – renda domiciliar per capita).	mais pobres – renda domiciliar per capita), Indicador 8D (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres – renda domiciliar per capita).	anos de idade residente na área rural), Indicador 8C (Escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos de idade pertencente aos 25% mais pobres (renda domiciliar per capita).	pertencente aos 25% mais pobres – renda domiciliar per capita), Indicador 8D (Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres – renda domiciliar per capita).
-----	-----	Não consta dados referentes ao Indicador 10A (Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional) para o ano de 2018.	Não consta dados referentes ao Indicador 10A (Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional).
Não consta dados referentes ao Indicador 11A (Matrícula em EPT de nível médio: número absoluto), Indicador 11B (Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio na rede pública).	Não há dados oficiais do município para avaliar o Indicador 11A (Matrícula em EPT de nível médio: número absoluto), Indicador 11B (Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio na rede pública).	Não consta dados referentes ao Indicador 11A (Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio) e Indicador 11B (Participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio) para o ano de 2018. Indicador 11C (Expansão acumulada da EPT de nível médio pública) ausência de dados sobre os anos de 2018 e 2019.	Não há dados oficiais do município para avaliar o Indicador 11A (Matrícula em EPT de nível médio: número absoluto) e Indicador 11B (Número absoluto de matrículas em EPT de nível médio na rede pública).
Não consta dados referentes ao Indicador 12C (Percentual da expansão de matrículas no segmento público).	Não consta dados referentes ao Indicador 12C (Percentual da expansão de matrículas no segmento público).	Informações incompletas sobre a avaliação do Indicador 12A (Taxa bruta de matrícula na graduação), Indicador 12C (Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação): refere-se apenas à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.	-----
Não consta dados referentes ao Indicador 13A (Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior), Indicador 13B (Percentual de docentes com	Não consta dados referentes ao Indicador 13A (Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior), Indicador 13B (Percentual de docentes com doutorado na educação superior).	Ausência de informação sobre o ano de 2018 referente ao Indicador 13A (Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior) e Indicador 13B (Percentual de docentes com doutorado na educação superior).	Não consta dados da Rede Privada de Ensino referentes ao Indicador 13A (Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior), Indicador 13B (Percentual de docentes com doutorado na educação superior).

doutorado na educação superior).			
-----	Ausência de informação sobre a avaliação da Meta 14 (Elevação do número de matrículas na pós-graduação).	Informações incompletas sobre a avaliação da Meta 14 (Elevação do número de matrículas na pós-graduação).	Não consta dados da Rede Privada de Ensino referente à Meta 14 (Elevação do número de matrículas na pós-graduação).
-----	-----	Ausência de informação sobre o ano de 2018 referente ao Indicador 15A (Proporção de docências da educação infantil com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam) e Indicador 15B (Proporção de docências dos anos iniciais do ensino fundamental com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam).	-----
Não consta dados referentes ao Indicador 16B (Percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada).	Não consta dados referentes ao Indicador 16B (Percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada).	-----	Ausência de Informação referente ao Indicador 16A (Percentual de professores da educação básica com pós-graduação <i>lato sensu</i> . Ausência de informação da Rede Privada sobre o Indicador 16B (Percentual de profissionais da educação básica com formação continuada).
Não consta dados referentes ao Indicador 17 (Razão entre salário médio de professores de educação básica da rede pública – não federal – e o salário médio de não professores, com escolaridade equivalente).	Não consta dados referentes ao Indicador 17 (Razão entre salário médio de professores de educação básica da rede pública – não federal – e o salário médio de não professores, com escolaridade equivalente).	Ausência de informação sobre os anos de 2018 e 2019 referente ao Indicador 17A (Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com nível superior completo).	-----
Não consta dados referentes ao Indicador 18A (Plano de Carreira implantado no	Não consta dados referentes ao Indicador 18A (Plano de Carreira implantado no município para os profissionais da educação	Ausência de informação sobre o ano de 2018 referente ao Indicador 18A (Existência do PCCR dos profissionais	-----

<p>município para os profissionais da educação básica), Indicador 18B (Percentual de profissionais da educação básica com planos de carreiras implantados e que cumpram o piso salarial).</p>	<p>básica), Indicador 18B (Percentual de profissionais da educação básica com planos de carreiras implantados e que cumpram o piso salarial).</p>	<p>do magistério), Indicador 18B (Implantada 2/3 de carga horária de atividade de interação com os educandos), Indicador 18C (Existência do Piso Salarial dos Professores).</p>	
<p>Não consta dados referentes ao Indicador 19A (Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar), Indicador 19B (Percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar), Indicador 19C (Percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados), Indicador 19D (Condições em que os diretores exercem o cargo).</p>	<p>Não consta dados referentes ao Indicador 19A (Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar), Indicador 19B (Percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar), Indicador 19C (Percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados), Indicador 19D (Condições em que os diretores exercem o cargo).</p>	<p>Ausência de informação sobre o ano de 2018 referente ao Indicador 19A (Existência de seleção de diretores de escolas públicas da rede de ensino estadual por meio de eleição e critérios técnicos de mérito e desempenho) e Indicador 19B (Percentual de escolas municipais que selecionam diretores de escolas públicas da rede de ensino municipal por meio de eleições e critérios técnicos de mérito e desempenho).</p>	<p>Ausência de informação da rede federal sobre o Indicador 19D (Existência de recursos e apoio técnico da União para efetivação da gestão democrática nas escolas públicas).</p>
<p>Não consta dados referentes ao Indicador 20 (Razão entre investimento público total em educação e o Produto Interno Bruto – PIB – do município).</p>	<p>Não consta dados referentes ao Indicador 20 (Razão entre investimento público total em educação e o Produto Interno Bruto – PIB – do município).</p>	<p>Ausência de informação sobre os anos de 2018 e 2019 referente ao Indicador 20 A (Gasto público em educação pública em proporção ao PIB) e Indicador 20 B (Gasto público em educação em proporção ao PIB).</p>	<p>Ausência de informação sobre os anos de 2018 e 2019 referente ao Indicador 20 A (Gasto público em educação pública em proporção ao PIB) e Indicador 20 B (Gasto público em educação em proporção ao PIB).</p>
<p>Não consta proposições, apenas a avaliação das metas.</p>	<p>Não consta proposições. Análises superficiais. Possui monitoramento das metas. Monitoramento das estratégias se prendem à</p>	<p>Tímidas proposições. Ampliação da análise dos resultados em relação ao Relatório de Avaliação</p>	<p>Não consta proposições. Análises superficiais. Redação da conclusão similar ao que fora escrito nos demais relatórios.</p>

	apresentação da previsão orçamentária.	2016/2017. Avalia metas e estratégias.	
ESTRUTURA: Apresentação dos responsáveis pela elaboração do relatório de avaliação; Sumário, Apresentação, Organização e Metodologia da Avaliação, Avaliação das metas, Anexos (Ata 01, referente à Audiência Pública; fotos da audiência pública realizada no dia 10/05/2018).	Semelhança com os aspectos destacados sobre o relatório de avaliação desse período.	ESTRUTURA: apresenta modificação na estrutura em relação ao relatório anterior. Organização por meio de fichas de avaliação. PARTE A: dados cadastrais. Sumário. Apresentação. PARTE B: meta (apresenta a meta a ser avaliada naquela ficha). PARTE C: Indicadores de Meta (avaliação das metas de acordo com os indicadores. Apresenta o percentual previsto para cada ano de acompanhamento e os dados oficiais e extraoficiais a respeito da execução da meta). PARTE análise do cumprimento das estratégias. Conclusão e recomendações. Visão geral das metas. Anexos (Ofício n.º 11/2021/SEMFAZ/Gabinete. Ofício n.º 049/2021/DEPCONT/SEMFAZ/PMD)	Estrutura semelhante ao Relatório de Avaliação 2017/2028. DIFERENÇA: Separa a avaliação das metas por rede de ensino, isto é, rede municipal, rede estadual e rede privada.
É compreensível	É compreensível	É compreensível	É compreensível.
Atraso na entrega do relatório.	Atraso na entrega do relatório.	Atraso na entrega do relatório.	Atraso na entrega do relatório.

ANEXOS

ANEXO A - CARTA DE APRESENTAÇÃO PROTOCOLADA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CARTA DE APRESENTAÇÃO

Ilma. Sra. Ana Paula Benitez Fernandes
Secretária Municipal de Educação de Dourados, MS

Por meio desta, apresentamos a doutoranda Evally Solaine de Souza Rodrigues, pós-graduanda devidamente matriculada no curso de Doutorado em Educação, na linha de pesquisa Política e Gestão da Educação, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), que está desenvolvendo a pesquisa intitulada: META-AVALIAÇÃO EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PME/DOURADOS (2015-2024) EM FOCO.

O objetivo central desta investigação consiste em meta-avaliar a metodologia oficial utilizada no processo de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Dourados (PME/Dourados/2015-2024).

Para o desenvolvimento desta investigação científica, que visa contribuir com a ciência e a sociedade, necessitamos do apoio dessa renomada Secretaria de Educação, por meio de autorização para que a doutoranda Evally Rodrigues possa participar como ouvinte das reuniões da Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Dourados/2015-2024 (CMM/MS/Dourados), e posteriormente a realização de contato direto com os integrantes da Comissão, por meio de entrevistas semiestruturadas e questionários.

Informamos que o caráter ético desta pesquisa assegura o sigilo de informações privadas e garante, também, a preservação dos direitos dos envolvidos.

Agradecemos vossa atenção e aproveitamos o ensejo para reiterar nossas considerações e apreço pela Secretaria Municipal de Educação de Dourados-MS, que tem contribuído significativamente para o desenvolvimento de pesquisas científicas deste Programa de Pós-Graduação.

Colocamo-nos a vossa disposição por meio dos seguintes contatos:

- mariaaranda@ufgd.edu.br – Professora Orientadora;
- evallyrodrigues@gmail.com – Doutoranda.

Dourados – MS, 20 de abril de 2021

Elis Regina dos S. Viegas
Sec. Executiva - CMM/MS/PME

Recebido 22/04/21

Maria Aranda

Prof.ª Dr.ª Maria Alice de Miranda Aranda
Orientadora

Elis Regina dos S. Viegas
Sec. Executiva - CMM/MS/PME

Evally

Prof.ª M.ª Evally Solaine de Souza Rodrigues
Doutoranda

*Ex passado
Al. Coord.
geral*

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
PROTOCOLO n.º 2321
DATA: 22/04/21 HS: 13:30
RESPONSÁVEL: Gili