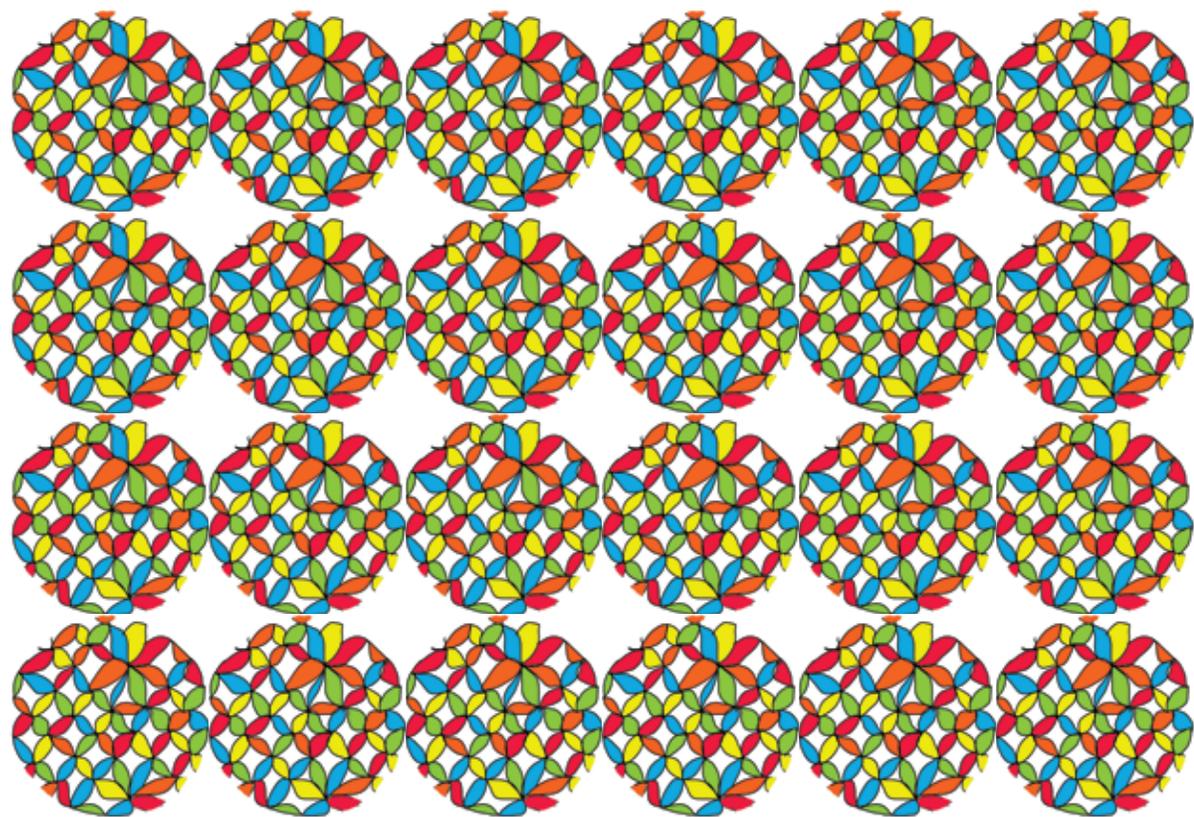




A Coleção de Olho nos Planos é composta por um conjunto de materiais e pelo portal De Olho nos Planos (www.deolhonosplanos.org.br). Apresenta subsídios e informações para a organização da participação social na construção de Planos de Educação comprometidos com a qualidade da educação.

Os *Indicadores da Qualidade na Educação* constituem uma metodologia de autoavaliação escolar que reúne um conjunto de indicadores educacionais qualitativos de fácil compreensão, capazes de mobilizar a participação dos diferentes atores da escola – estudantes, professores/as, gestores/as familiares, funcionários/as, integrantes da comunidade etc. Os materiais estão comprometidos com o fortalecimento da gestão democrática das escolas e das políticas educacionais e com a ampliação do debate sobre qualidade e avaliação educacional. Este guia apresenta uma proposta de como utilizar os *Indicadores* em processos de construção e revisão de Planos de Educação.



O USO DOS INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO E REVISÃO PARTICIPATIVAS DE PLANOS DE EDUCAÇÃO

O USO DOS
INDICADORES
DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO
NA CONSTRUÇÃO E REVISÃO
PARTICIPATIVAS DE PLANOS



AÇÃO EDUCATIVA

São Paulo, abril de 2013

COLEÇÃO DE OLHO NOS PLANOS

www.deolhonosplanos.org.br

Realização

Ação Educação

Apoio

Instituto C&A e Unicef

Comitê de Parceiros

Ação Educativa | www.acaoeducativa.org

Campanha Nacional pelo Direito à Educação | www.campanhaeducacao.org.br

Fundação Carlos Chagas | www.fcc.org.br

Instituto C&A | www.institutocea.org.br

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação | www.uncme.com.br

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação | www.undime.org.br

Fundo das Nações Unidas para a Infância | www.unicef.org.br

O USO DOS **INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO** NA CONSTRUÇÃO E REVISÃO PARTICIPATIVAS DE PLANOS DE EDUCAÇÃO

Coordenação

Denise Carreira

Concepção e elaboração do texto

Claudia Bandeira, Cláudia Oliveira Pimenta, Denise Carreira, Luis Felipe Soares Serrao, Paulo Rogério da Conceição Neves, Valéria Virgínia Lopes e Vanda Mendes Ribeiro

Leitura Crítica

Ananda Grinkraut

Projeto gráfico

SM&A Design / Samuel Ribeiro Jr.

Revisão do texto

Líbia Carlos

O uso dos Indicadores da Qualidade na Educação na construção e revisão participativas de Planos de Educação / Ação Educativa – São Paulo: Ação Educativa, 2013, 1ª edição.

32 p.

1. Planos de Educação. 2. Autoavaliação participativa.
I. Título. II. Ação Educativa

CDD 370

Sumário

Introdução	5
O que são os <i>Indicadores da Qualidade na Educação</i>?	7
Uma articulação necessária: a avaliação da escola e a avaliação da gestão educacional	8
O uso dos <i>Indicadores</i> nos processos de construção, revisão e avaliação de Planos	11
Orientações	12
1. Preparação do processo e garantia de condições concretas para o uso dos <i>Indicadores</i> pelas redes de ensino	13
2. Mobilização das comunidades escolares	15
3. A construção do diagnóstico do município ou estado para o Plano	16
4. A organização e sistematização das informações do uso dos <i>Indicadores</i> para o diagnóstico do Plano de Educação	19
5. A devolutiva para as escolas sobre os resultados do processo de avaliação participativa	29
6. O uso periódico da coleção <i>Indicadores</i> na avaliação da implementação do Plano e das políticas educacionais do município	29
7. Fortalecendo a gestão democrática	30
8. A avaliação como processo permanente	31

Introdução

C

om a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), municípios e estados terão de um a dois anos para elaborar e revisar seus Planos decenais de Educação com o envolvimento das comunidades. O desafio é garantir que os mais diversos setores da sociedade participem ativamente desse processo.

Os Planos de Educação são instrumentos fundamentais para a melhoria da qualidade educacional. Apontam qual educação se pretende alcançar em dez anos para o município, estado ou país e quais as principais estratégias a serem realizadas para este fim. Ao estabelecerem metas de médio e longo prazo, constituem-se em importantes instrumentos contra a descontinuidade das políticas educacionais, fortalecem a ação planejada dos governos e contribuem para que a sociedade exerça melhor o controle social com relação à atuação do poder público.

Os Planos devem ser construídos para um território (município ou estado), envolvendo todo o atendimento educacional nele existente, ou seja, um Plano de Educação de um município não deve se restringir ao atendimento da rede municipal de ensino, mas deve levar em conta o conjunto da Educação Básica e do Ensino Superior de seu território. Por isso, a construção de um Plano de Educação deve mobilizar a colaboração entre os entes federados (município, estado e União) e considerar também o atendimento realizado por instituições privadas.

A formulação de uma política de Estado, cuja duração ultrapassa o tempo de um governo, não deve ficar restrita às equipes gestoras da administração pública, mas ser construída no debate com toda a sociedade. Isso exige que a gestão



pública planeje e implemente um conjunto de ações que estimule a participação efetiva e garantam condições para que ela se concretize por meio de consultas, discussões, negociações e criação de consensos.

Uma das etapas fundamentais para a elaboração de um Plano de Educação que responda aos desafios de um município ou estado é a construção de um bom diagnóstico da situação educacional, que aborde os problemas, os desafios, os acúmulos e as possibilidades presentes no território. Um diagnóstico que capte também as dificuldades, experiências e ideias das pessoas que fazem diariamente o atendimento educacional acontecer em milhares de unidades educacionais do país e que vivem, no cotidiano, os impactos das decisões tomadas pela gestão pública.

6  Para compor um diagnóstico da situação educacional de um município ou estado, a avaliação realizada de maneira participativa envolvendo a comunidade escolar é fundamental, na medida em que, ao ocorrer a partir dos locais de ensino, é mais sensível às necessidades imediatas da rede municipal/estadual e das comunidades.

Nesse sentido, apresenta-se aqui uma proposta de uso da coleção *Indicadores da Qualidade na Educação* na elaboração de Planos de Educação, especialmente, no que se refere à construção de diagnósticos participativos das redes de ensino, ao levantamento de propostas provenientes das comunidades escolares e ao seu uso posterior na avaliação e monitoramento da implementação das metas dos Planos¹.

O texto está organizado em três partes. A primeira aborda os *Indicadores da Qualidade na Educação*, apresentando o que são seus objetivos e a proposta de articulação entre a avaliação da escola e a avaliação da gestão educacional. A segunda parte trata especificamente sobre o uso dos *Indicadores* nos processos de construção, revisão e avaliação de Planos, apresentando uma série de orientações para a realização destes processos. Evidencia-se por fim, a relação entre o uso dos *Indicadores* na construção e revisão participativas de Planos de Educação

¹Este texto integra a coleção *De Olho nos Planos*, disponível no site www.deolhonosplanos.org.br, que tem por objetivo estimular e subsidiar a construção de processos participativos para a elaboração e revisão de Planos de Educação em todo o país.

com o fortalecimento da gestão democrática e a necessidade de se instaurar de forma permanente processos autoavaliativos na formulação e revisão das políticas educacionais.

O que são os *Indicadores da Qualidade na Educação*?

Os *Indicadores da Qualidade na Educação* constituem uma proposta metodológica de autoavaliação participativa capaz de mobilizar e envolver os diferentes atores da escola – estudantes, professores/as, gestores/as, familiares, funcionários/as, representantes de organizações locais etc. – em discussões sobre a qualidade da educação escolar². A metodologia foi desenvolvida por um conjunto amplo de instituições parceiras³ e envolveu o esforço de especialistas, profissionais de educação, gestores e ativistas da sociedade civil comprometidos com a garantia do direito humano à educação no Brasil.

A coleção *Indicadores* busca fomentar a disseminação e o enraizamento de processos participativos e democráticos de avaliação, planejamento e monitoramento de práticas e políticas educacionais. O primeiro *Indicadores* a ser criado foi o do Ensino Fundamental (2004), seguido dos *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil* (2008) e, por último, o *Indicadores de Qualidade na Educação – Relações Raciais na Escola* (2013). Este último aborda o racismo como um grande obstáculo – ainda negado e invisibilizado – à melhoria da qualidade educacional.

Os *Indicadores* constituem uma proposta de avaliação cujo conceito de qualidade na educação destaca as condições concretas do atendimento educacional (infraestrutura, condições de trabalho dos/das profissionais de educação, número de estudantes por turma etc.), os processos de realização do trabalho nas unidades educacionais (tempo de trabalho coletivo, formação continuada de profissionais de educação, gestão democrática, planejamento e avaliação etc.) e a relação

² Para saber mais acesse o blog dos Indicadores www.indicadoreseducacao.org.br.

³ Ação Educativa, Unicef, Ministério da Educação, Undime, Uncme, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Consed, Movimento Interforuns de Educação Infantil (Mieib), IPEA, Universidades, entre outras importantes instituições e movimentos de educação.



entre esses e os resultados educacionais que se almeja. Ela é ancorada na participação da comunidade escolar e tem em vista os desafios referentes à superação das desigualdades e das discriminações nas instituições educativas.

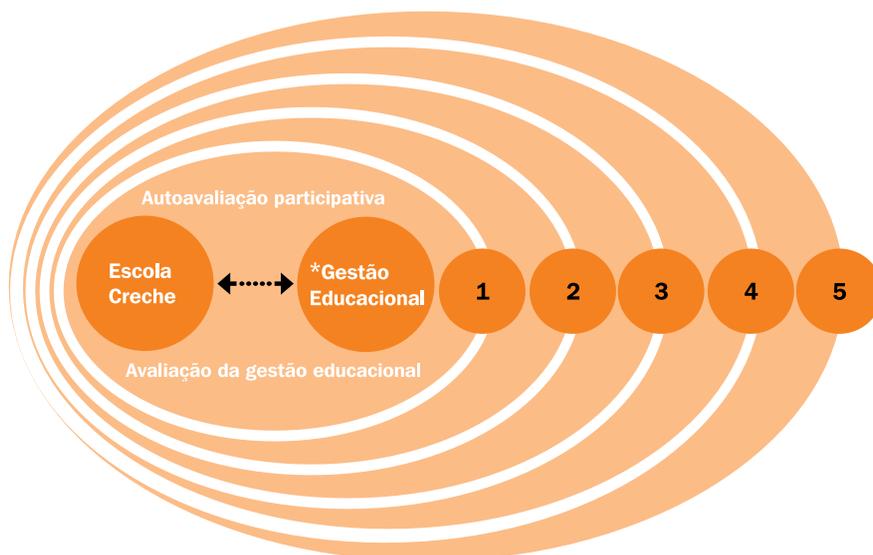
A proposta apresentada, por meio deste texto, parte do entendimento de que as políticas de avaliação educacional vigentes no país não devem se restringir às avaliações externas em larga escala, que tem o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) como a principal e mais atual referência. Propõe que essas avaliações sejam articuladas a outros tipos de avaliação que captem aspectos da realidade educacional ainda pouco abordados, que provoquem mudanças concretas do cotidiano escolar à política educacional e que mobilizem a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação, na perspectiva de ampliar a demanda social por direitos e a garantia do direito à educação.

**8**

Nesse sentido, destacamos a importância das avaliações participativas desenvolvidas pelas comunidades escolares, que permitam uma maior compreensão dos desafios educacionais de cada município e estado visando uma melhor atuação das escolas e da gestão educacional. Processos de avaliação participativa que não se limitem às escolas, mas que contribuam com a avaliação e aprimoramento das políticas educacionais e de outras políticas públicas do município e estado.

Uma articulação necessária: a avaliação da escola e a avaliação da gestão educacional

Para avançar na melhoria da qualidade da educação, é fundamental articular processos avaliativos que tenham a escola como foco com avaliações das políticas e da gestão educacional, avançando rumo a uma avaliação do sistema educacional como um todo. A construção participativa dos Planos de Educação pode se constituir em uma grande oportunidade para que o país dê passos concretos nessa perspectiva, ampliando o sentido e as possibilidades de avaliação educacional. Para tanto, faz-se necessária a retroalimentação das informações produzidas no âmbito escolar e no âmbito da gestão educacional para compor o ciclo da avaliação. A figura na página ao lado ilustra esse processo.



- 1:** Avaliação em larga escala
- 2:** Dados e informações educacionais
- 3:** Informações de contexto
- 4:** Propostas e informações decorrentes de processos participativos e de controle social
- 5:** Avaliação da política educacional

* Entende-se por *gestão educacional* todas as instâncias e os processos administrativos, burocráticos, normativos e pedagógicos que realizam a intermediação entre a escola/creche e as políticas educacionais.

Ampliar a discussão da avaliação institucional para a avaliação do sistema é reconhecer que a escola não é a única instituição responsável pela qualidade do ensino público, embora ela seja o principal lócus de produção dessa qualidade. Neste cenário, a autoavaliação organizada na escola é capaz de alimentar, nas unidades escolares e nas redes de ensino, uma articulação sistemática entre o movimento necessário e permanente de acompanhamento e aprimoramento das políticas educacionais e o fortalecimento da capacidade da escola de desenvolver ações concretas e cotidianas que gerem avanços no atendimento educacional.

A avaliação institucional realizada por meio de processos participativos contribui para que os membros da escola avaliem, descrevam, interpretem e julguem as ações do Projeto Político Pedagógico, redefinindo ou fortalecendo prioridades, rumos, exigências, formas de acompanhamento e negociação dos trabalhos e ajustes necessários para a melhoria das atividades e do ambiente escolar.



Essas experiências possibilitam articular a avaliação de desempenho dos estudantes com outros dados relacionados ao contexto escolar – condições estruturais e processos. Permitem também uma melhor compreensão sobre como as diferentes desigualdades e discriminações (renda, etnicorraciais, de gênero, por deficiências, territorial, de orientação sexual, campo/cidade, entre outras) impactam a realidade dos/das estudantes, dos/das profissionais de educação, das comunidades escolares e da implementação da política educacional.

É importante destacar que quando incorporada ao cotidiano das unidades educacionais, as avaliações participativas possibilitam o fortalecimento dos órgãos coletivos e colegiados das escolas como o Conselho Escolar, as Associações de Pais e Mestres e o Grêmio Estudantil, além de outras formas plurais de organização presentes nas comunidades escolares.

**10**

O uso dos *Indicadores* na elaboração do diagnóstico participativo e de propostas para o Plano busca não somente levar as instituições educativas a fornecerem informações e propostas sobre si para as Secretarias de Educação e Comissões/Fóruns Organizadores do Plano de Educação, mas também provocá-las a refletirem e a proporem caminhos para a melhoria da gestão educacional do município e/ou estado. Como parte disso, pretende-se também abordar as relações e articulações entre as diversas instâncias do sistema educacional: creches, escolas, universidades públicas e privadas, secretarias de educação, conselhos escolares, conselhos municipais e estaduais de educação, conselhos do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), da merenda, entre outras, que atuam em um determinado território (bairro, município, região, estado etc.).

O conjunto de informações, ideias e propostas, gerado por tais processos participativos são preciosos para que os gestores e as gestoras educacionais aprimorem a formulação, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas educacionais no município ou estado. Frutos de tal processo surgirão propostas que serão mais vinculadas à natureza de um Plano de Educação e ou-

tras que poderão ter outro destino, subsidiando políticas e medidas importantes a serem adotadas pela gestão educacional escolar, municipal ou estadual.

A capacidade de escuta e de encaminhamento consequente, pelos gestores educacionais, das propostas que emergirão das escolas e comunidades, pode levar o município a avanços concretos na qualidade educacional. Nesse sentido, é importante que se compreenda que os processos participativos não podem ser “figurativos”, mas devem ser “pra valer”, influenciando e qualificando a tomada de decisão pela gestão pública. Além disso, o processo participativo pode mobilizar diferentes setores das comunidades escolares e da sociedade como um todo, contribuindo para o avanço da gestão democrática e do controle social em educação.

Uma sociedade mobilizada em prol do direito à educação é fator decisivo para que o município ou estado avance na melhoria da educação, pensada como política que deve ser articulada ao conjunto das políticas destinadas a promover o desenvolvimento do município e estado a partir de uma perspectiva comprometida com os direitos humanos e a sustentabilidade socioambiental.

O uso dos Indicadores nos processos de construção, revisão e avaliação de Planos

Os *Indicadores de Qualidade na Educação* constituem uma das metodologias participativas que podem ser usadas na construção do diagnóstico do Plano de Educação (um “retrato” atual da situação da educação escolar do município ou estado) e no levantamento de propostas da comunidade escolar para o Plano.

Com relação às propostas originárias do uso dos *Indicadores*, elas deverão ser sistematizadas junto com as outras propostas que resultarem de plenárias livres, encontros temáticos, conferências de bairro, entre outras atividades participativas que poderão fazer parte do processo de construção do Plano e que deverão mobilizar setores, para além das comunidades escolares. O conjunto das propostas deverá ser apreciado na Conferência do Plano de Educação do Município ou Estado, que



deliberará sobre as principais metas que farão parte do Plano e outras questões referentes às políticas educacionais em articulação com outras políticas públicas.

Com relação ao diagnóstico, além das informações geradas pelo processo de aplicação dos *Indicadores*, ele deverá também ser constituído por informações de outras fontes que abordem a realidade do município ou estado como dados socioeconômicos, estatísticas educacionais, resultados de avaliações educacionais, entre outras⁴.

A proposta dos *Indicadores* tem um caráter formativo e processual capaz de produzir conhecimentos sobre o funcionamento do atendimento educacional escolar como um todo (público e privado e para todas as etapas e modalidades da Educação Básica).

**12**

Assim, a aplicação contínua e periódica da metodologia da *coleção Indicadores* permite verificar ao longo do tempo se houve avanços ou não na resolução dos problemas identificados pela comunidade escolar e afinar estratégias, aprimorando o desenvolvimento das ações pelas escolas e pela gestão educacional. Por isso, o uso da metodologia é indicado não somente na fase de elaboração do Plano de Educação (diagnóstico e levantamento de propostas), mas também em processos de revisão e avaliação de sua implementação.

Orientações

1. Preparação do processo e garantia de condições concretas para o uso dos *Indicadores* pelas redes de ensino

A autoavaliação institucional proposta pelos *Indicadores* pressupõe que os gestores dos órgãos centrais estimulem a adesão das escolas e garantam condições concretas para a utilização da metodologia em todas as unidades educacionais. O processo deve ser acordado com as creches e escolas, debatendo-se os sentidos

⁴ Ver Guia de Orientações para Construção Participativa de Planos de Educação, da coleção De Olho nos Planos. Disponível em www.deolhonosplanos.org.br.

envolvidos na iniciativa e as condições necessárias para seu desenvolvimento, sem jamais penalizar as instituições educacionais.

No caso dos municípios, é importante que seja estimulado o uso dos *Indicadores* em outras redes de ensino existentes no território (redes estaduais ou federais), assim como pelas instituições educativas vinculadas à iniciativa privada. De preferência, a comissão organizadora do processo de construção e revisão do Plano de Educação do município deve contar com a representação dos outros entes federados responsáveis pelo atendimento educacional da população⁵.

Algumas condições devem ser garantidas pela gestão educacional, tais como: materiais de boa qualidade e em quantidade suficiente para todas as escolas e o apoio na organização dos tempos necessários para a realização das avaliações na rede toda. Também é fundamental o apoio da gestão educacional na formação para o uso da metodologia, na mobilização das comunidades escolares e na criação de espaços de devolutiva para que as unidades educativas conheçam, debatam e se apropriem dos resultados e dos processos desenvolvidos em todo o município ou estado.

Recomenda-se que os/as responsáveis pelo processo de construção do Plano de Educação (Comissão ou Fórum) e os gestores educacionais estudem a *coleção Indicadores* para planejar as diferentes etapas da utilização do material pelas comunidades escolares como parte do processo de construção participativa do Plano de Educação.

É importante que se tenha nítido que do processo de uso dos *Indicadores* sairão:

1. Um Plano de Ação da Escola/Creche, previsto na metodologia dos *Indicadores*, com metas sob as quais a escola/creche tem governabilidade e que não será enviado para a Secretaria ou Comissão/Fórum do Plano.

⁵ Sobre a composição da Comissão, ver Guia de Orientação para a construção Participativa de Planos de Educação. Disponível em www.deolhonosplanos.org.br.



2. Um levantamento sobre os principais problemas da escola/creche e município/estado e de propostas que se relacionam ao Plano de Educação e à gestão educacional de ambas as instâncias.. Esse levantamento será enviado para a Secretaria ou Comissão/Fórum do Plano de Educação.

Para o acompanhamento das atividades nas unidades educacionais, a equipe da Secretaria de Educação pode compor um grupo formado por representantes da própria pasta e de outras instituições relacionadas à defesa do direito à educação. Outra possibilidade é a própria Comissão ou Fórum do Plano assumir essa tarefa em articulação com a Secretaria.

A equipe técnica da Secretaria de Educação deve se reunir com as gestoras e gestores das unidades escolares para discutir as contribuições que o uso do material poderá trazer para a escola/creche, para o Plano de Educação e consequentemente para a política educacional do município ou estado.

Durante essas reuniões com as equipes gestoras das escolas, deve ser ressaltado que a proposta da *coleção Indicadores* não permite ranqueamentos ou comparações entre escolas e creches, tal como costuma acontecer com outros indicadores de avaliação, pois seu objetivo é estimular um olhar crítico da comunidade escolar para a situação da escola em que ela está inserida. Além disso, a metodologia empregada não é de medida, mas de identificação de problemas e dificuldades e de proposição de caminhos coletivos para a melhoria da situação.

Para o bom desenvolvimento do trabalho, a Secretaria de Educação precisa se colocar como parceira da escola no enfrentamento dos problemas que surgirem durante a avaliação. A efetiva parceria com as unidades educacionais nas diferentes etapas de utilização da *coleção Indicadores* demonstra um esforço das gestoras e dos gestores dos órgãos centrais na construção de um Plano de Educação que reflita aquilo que a comunidade escolar mais precisa para caminhar em direção a uma educação de qualidade.



É fundamental que toda a comunidade escolar – equipe técnica, professores, funcionários, alunos e suas famílias, integrantes do conselho e do grêmio estudantil – possam conhecer o material.

Para além do estudo, também é importante discutir os tempos necessários para percorrer as diferentes etapas da metodologia da coleção *Indicadores*, prevendo um calendário. São elas: preparação e estudo do material, mobilização da comunidade escolar, avaliação participativa, organização e sistematização das informações, elaboração e implementação das propostas.

Após a realização da avaliação inicia-se o processo de análise das propostas e dos problemas apontados pela comunidade e a organização das informações: o que se refere à gestão da escola e o que se relaciona com a gestão educacional mais ampla de construção do Plano de Educação.

2. Mobilização das comunidades escolares

A metodologia proposta pela coleção *Indicadores* supõe mobilizar para além de equipes técnicas, docentes, funcionários e alunos, também os familiares e a comunidade do entorno, como por exemplo, as lideranças comunitárias, os grupos culturais e esportivos, os comerciantes locais, os membros de conselhos municipais, dos conselhos tutelares, os movimentos e organizações sociais e outras instituições da rede de proteção social.

É importante que diferentes atores tenham a possibilidade de opinar e discutir o conceito de qualidade educativa, mesmo aqueles que não têm tanta familiaridade com as questões técnico-pedagógicas, pois, ainda que não dominem plenamente o assunto, podem trazer observações pertinentes ao dia a dia da vida escolar e expor suas expectativas em relação ao futuro da educação no município e/ou estado.

Para realizar uma ampla divulgação da avaliação dos *Indicadores* na cidade e/ou estado recomenda-se utilizar os meios de comunicação – rádios, jornais, televisão, redes sociais na internet – os transportes coletivos e os equipamentos



públicos como Unidades de Saúde, Centros Desportivos, Casas de Cultura, entre outras ideias.

É fundamental que a Secretaria de Educação ou a Comissão/Fórum responsável pela construção participativa do Plano crie um canal de comunicação junto aos representantes das comunidades escolares para debater os resultados das avaliações realizadas nas escolas e seus impactos no Plano de Educação.

Por isso, a sistematização por meio de relatórios, atas de reuniões, entrevistas com os participantes etc. e a disponibilização das informações – para tornar público o processo – em sites, blogs, redes sociais ou outros veículos de comunicação é parte do processo democrático e contribui com a criação de um sentido da avaliação e do Plano de Educação junto à população da cidade e/ou estado.

Cabe à Secretaria de Educação garantir as condições necessárias para a aplicação da avaliação proposta pela coleção *Indicadores* e definir, junto com as escolas, os responsáveis pelo acompanhamento de todo processo.

3. A construção do diagnóstico do município ou estado para o Plano

Como já abordado, o uso dos *Indicadores* pode contribuir para a etapa de elaboração do diagnóstico do município ou estado visando à construção do Plano de Educação, processo que deverá ter como ponto de partida a legislação e as normativas federais, estaduais e municipais de educação.

Para além do uso dos *Indicadores*, é imprescindível a realização de diagnóstico da situação da educação que considere os dados socioeconômicos, as estatísticas oficiais e os resultados das avaliações do município e estado. Este deve recorrer a informações que permitam vislumbrar o contexto local, com suas possibilidades e suas limitações.

Informações sobre economia (emprego, renda, produção), sobre a existência e o acesso aos equipamentos culturais e de lazer (cinema, biblioteca, museu,



internet, centros culturais, parques, praças públicas), sobre educação (acesso, permanência, transferências, infraestrutura, condição de trabalho para professores e alunos), sobre mecanismos e canais de participação (Conselho de Desenvolvimento, Câmaras Temáticas, Conselho de Educação, Conselho Tutelar, Conselho da Saúde, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, fóruns de debate e/ou de deliberação, consultas públicas e outros) permitirão obter um panorama geral do município/estado.

Algumas dessas informações estão organizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e são coletadas por meio de grandes levantamentos como os realizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pelo Censo Demográfico, sendo o último realizado em 2010 e por pesquisas específicas que investigam emprego, saúde, produção econômica, trabalho infantil, saneamento, entre outras (www.ibge.gov.br).

É, ainda, fonte essencial a legislação local: Lei Orgânica do Município e Constituição Estadual; Lei Orçamentária Anual; legislação educacional e legislações específicas em todas as instâncias de governo (nacional, estadual e municipal). As informações socioeconômicas, que dão contornos para as decisões na área da educação, também devem compor este panorama geral.

O contexto mais amplo da educação no município/estado tem como fonte as estatísticas, as avaliações educacionais em larga escala, como o Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), a Provinha e a Prova Brasil e as avaliações locais (estaduais e/ou municipais), organizadas e disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pelas Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação, respectivamente. O Ideb relaciona os resultados das avaliações em larga escala realizadas pelo governo federal com informações sobre a aprovação das crianças por escolas, municípios e estados. Muitas dessas informações podem ser encontradas no site www.inep.gov.br. O cruzamento do desempenho das crianças nesse tipo de exame com informações sobre o rendimento das famílias ou quesito cor/raça exige acesso a microdados que, geralmente, estão também disponíveis nos si-



tes das instituições que são por eles responsáveis, bem como conhecimentos sobre procedimentos estatísticos.

Como parte do diagnóstico, poderão também ser feitos levantamentos de demanda por acesso à creche, à educação especial e à educação de jovens e adultos em áreas urbanas e rurais e identificar crianças, adolescentes, jovens e adultos que estão fora da escola ou que não tiveram oportunidade de frequentá-la na idade própria.

Um panorama mínimo sobre a Educação no município/estado deve contemplar informações sobre as dimensões acesso, insumos, processos e equidade⁶ de todas as etapas e modalidades, séries e turnos, da escolarização básica e superior presentes no território. Muitas das informações necessárias para compor o diagnóstico da situação educacional estão disponíveis no próprio município/estado e também são pontos de partida: a proposta pedagógica e as orientações curriculares, os recursos humanos, os recursos físicos (espaços, equipamentos e materiais), os recursos financeiros, os dados de alfabetização, atendimento e fluxo escolar.

A organização das informações deve permitir a visualização de um quadro geral da educação. Conhecer o panorama geral do município/estado possibilita identificar em que situação se está, e, a partir daí, planejar ações dirigidas para o enfrentamento dos problemas e para o fortalecimento das ações que já estão direcionadas para a qualidade. Para isso, não basta apenas saber como anda a Educação, é preciso identificar possibilidades de ação conjunta com outras Secretarias, com os outros entes federados, de apoios externos e de mobilização da sociedade.

Por meio dos dados que compõem o quadro geral da educação é possível, por exemplo, saber a quantidade de alunos fora da faixa etária adequada para cada ano ou série da escolarização e dessa informação pode decorrer uma meta e uma proposta de ação para seu enfrentamento. No entanto, o diagnóstico pode ser mais detalhado e levar em conta não apenas a quantidade de alunos nessa

⁶ No item 4 cada uma dessas dimensões serão tratadas de maneira detalhada.



situação, mas as condições de vida das famílias desses alunos, seu perfil (meninos/meninas, brancos/negros, trabalhadores/não trabalhadores etc.), chegando a proposições mais efetivas e mais relevantes exatamente por alcançar informações que podem favorecer o planejamento das ações.

Nesse mesmo sentido, a contribuição da coleção *Indicadores* pode ser relevante na busca de aproximações ainda maiores com a situação que se pretende enfrentar: a partir, por exemplo, das respostas das escolas à Dimensão 6 dos *Indicadores da Qualidade na Educação - Ensino Fundamental* e à Dimensão 4 dos *Indicadores da Qualidade na Educação: relações raciais na escola*, que tratam de acesso, permanência e sucesso na escola. No primeiro documento se encontra uma proposta de questionário a ser aplicado pelas escolas aos alunos que abandonaram o curso para conhecer seu perfil e os motivos do abandono. Conhecendo o perfil desses alunos será possível elaborar um Plano de Ação que atue em duas frentes: na prevenção à evasão e no estímulo ao reingresso.

Apenas nesse exemplo nota-se que o volume de informações coletadas dependerá da determinação política para se conhecer com maior ou menor profundidade a situação da educação no município/estado. A organização dessas informações exige cuidado e rigor, pois elas são as fontes para o debate que conduzirá às escolhas para enfrentar os problemas identificados.

4. A organização e sistematização das informações do uso dos Indicadores para o diagnóstico do Plano de Educação

A equipe responsável pela condução do processo de elaboração do Plano de Educação poderá organizar os dados disponíveis e, cada uma das creches e escolas, as informações que considerarem relevantes para a formulação das políticas públicas da educação, decorrentes da autoavaliação proporcionada pelo uso da coleção *Indicadores*. As informações a serem encaminhadas pelas escolas e creches para a Secretaria ou/e Comissão/Fórum organizador do processo do Plano devem buscar responder as duas questões:



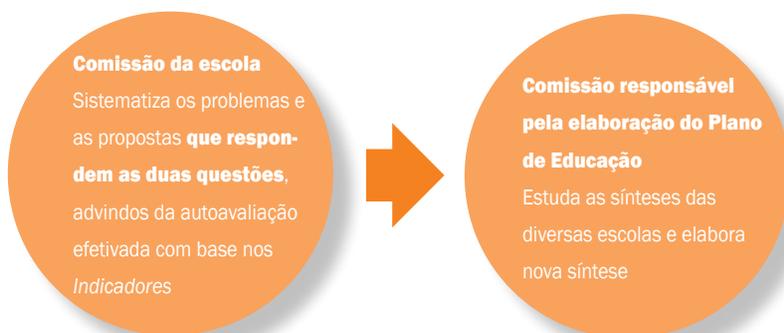
1. Que problemas e propostas revelados a partir do uso dos *Indicadores* vocês acreditam estar relacionados com as políticas públicas e com o Plano de Educação?
2. Do ponto de vista do funcionamento da gestão educacional do município ou estado (secretarias, diretorias ou departamentos de ensino, supervisão, conselhos etc.), o que poderia ser feito, na opinião de vocês, para melhorar o trabalho das escolas e das creches e o atendimento educacional à população de maneira geral?

Observem: são propostas que não estão sob governabilidade da escola.

Para que sejam sistematizadas as propostas advindas do processo avaliativo realizado por meio da *coleção Indicadores* é importante a constituição de uma comissão, na creche/escola, com representantes das equipes de gestão, familiares, membros da comunidade do entorno, professores, estudantes e funcionários. Essa comissão poderá separar as informações pertinentes apenas à creche/escola e a seu Plano de Ação, daquilo que pode contribuir para a definição de metas do Plano de Educação e de outras políticas municipais ou estaduais.

As informações e percepções serão consolidadas com o objetivo de subsidiar a elaboração do Plano de Educação. Mas que tipo de informação advinda desse processo é pertinente a esse plano? Como classificar as propostas?

Proposta de fluxo para sistematização das propostas



As categorias que organizam as informações podem partir das etapas e modalidades de ensino, aqui chamados de eixos. Os eixos para classificação das propostas podem ser:

- Educação Básica:
 - Educação Infantil
 - Ensino Fundamental
 - Ensino Médio
 - Educação de Jovens e Adultos
 - Educação Especial (Inclusiva)
 - Educação Indígena
 - Educação do Campo
 - Educação Quilombola
 - Educação - Sustentabilidade e Meio Ambiente
 - Educação a Distância
- Ensino Superior
 - Graduação
 - Pós-graduação
- Educação não formal
- Outras



Para cada uma dessas modalidades ou etapas de ensino as propostas poderão ser classificadas ainda segundo dimensões da qualidade da educação, já anunciadas no item 3. São elas:

Acesso – ampliação da oferta e estímulo à manifestação da demanda por direito à educação:

- Matrícula e taxas de atendimento e de escolarização;
- Fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono);
- Distorção idade e série;
- Analfabetismo;
- Média de alunos por turma;
- Programas de apoio à permanência na educação.

• Ações destinadas a estimular a manifestação da demanda social por direito à educação – em especial, a população da Educação de Jovens e Adultos (EJA), as crianças de 0 a 3 anos, a população com deficiência, a população travesti e transgênero, a população cigana e migrante, a população de pessoas privadas de liberdade, entre outras – e à busca ativa daqueles e daquelas que tiveram, por diversas razões, que abandonar a escola.

Insumos – condições objetivas de realização do trabalho educacional e pedagógico:

• Infraestrutura: os estabelecimentos educacionais e seus equipamentos - quantidade e localização (sua correspondência com as demandas), adequação para acesso de todos (rampas, banheiros para uso de pessoas com deficiência), sala de professores, existência e adequação de laboratórios, bibliotecas, quadras



esportivas, refeitório e existência e condições de uso de equipamentos em geral e materiais didáticos;

- Docentes e trabalhadores não docentes: formação, salários, plano de carreira e estatuto do magistério e outras condições de valorização;
- Financiamento: orçamento da educação, suas fontes e destinação.

Processos - ações continuadas e articulação entre as políticas públicas:

- Gestão democrática: canais, mecanismos e instrumentos de participação e controle social;
- Formação de profissionais de educação: horário de trabalho coletivo e outras formas de organização e desenvolvimento da formação continuada;
- Políticas curriculares: conteúdos, metodologias e avaliação da aprendizagem;
- Gestão educacional: organização das redes de ensino e regime de colaboração;
- Avaliação da qualidade educacional: composta pela autoavaliação das escolas e das instâncias gestoras da Educação, resultados de avaliações externas e/ou em larga escala;
- Transparência e acesso à informação: divulgação do planejamento, da realização das ações e de seus resultados;
- Intersetorialidade: ações conjuntas com outras secretarias de governo e com outras instituições da sociedade civil, visando à constituição da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, e a garantia do direito à educação de boa qualidade.

Equidade - superação de desigualdades/discriminações:



- Renda
- Etnicorracial;
- Em decorrência de presença de deficiências;
- Gênero e diversidade sexual;
- Religiosas;
- Entre diferentes bairros/regiões/áreas do município/estado;
- Existência de programas de valorização da diversidade e da sustentabilidade socioambiental considerando o território;
- Aprendizagem de todos os alunos e alunas (verificando-se, quando possível, se há diferenças devido à origem etnicorracial ou a renda da família);
- Outras.

A dimensão “equidade” diz respeito à ideia de que os resultados educacionais somente são justos quando desafiam as dificuldades advindas das desigualdades sociais que afetam a aprendizagem, o acesso e a permanência à educação escolar. Desse modo, cabem nessa subdivisão todas as propostas que visam superar desigualdades, discriminações, valorizar a diversidade, promover a sustentabilidade socioambiental e garantir o acesso, a permanência na escola ou a aprendizagem de todas as crianças independentemente de sua situação socioeconômica, deficiência ou origem etnicorracial. Importante considerar que a equidade, seja em termos de acesso, permanência ou de aprendizagem, não ocorre sem ações previstas com a finalidade de que todos aprendam. A tendência natural da escola, quando não há políticas voltadas à equidade, é reforçar a desigualdade tendo em vista que já está provada a existência de fortes correlações entre nível socioeconômico ou origem etnicorracial e sucesso na escola.



A Comissão da escola responsável por sintetizar a discussão poderá utilizar o modelo sugerido a seguir para classificar propostas para o ensino fundamental. Procedimento similar pode ser efetivado para as demais modalidades ou etapas de ensino.

Esse quadro será elaborado com base na síntese da discussão feita na escola, ou seja, será um quadro produzido com o objetivo específico de subsidiar a elaboração do Plano de Educação. Incluirá apenas aquilo que seria muito difícil solucionar sem que haja uma política, um programa, apoio específico do órgão dirigente da educação. Essa é a informação que poderá subsidiar a elaboração do Plano de Educação. **Não conterà, portanto, todas as propostas e problemas frutos da autoavaliação e que podem ser solucionados no âmbito escolar.**

Ao se analisar o resumo da discussão realizada na escola, a comissão responsável pela síntese analisará as propostas e selecionará aquelas que podem contribuir com a elaboração do Plano de Educação. Trata-se de uma interpretação que será feita pela comissão, razão pela qual é necessário escolher bem seus participantes.

De posse dos quadros-sínteses de todas as escolas, a comissão responsável pela elaboração do Plano de Educação poderá elaborar um novo quadro: a síntese geral das propostas provenientes de todas as escolas da rede. Será novamente um momento de análise e interpretação daquilo que é, de fato, pertinente. Para tanto, seguem novamente algumas orientações:

1. Poderá fazer uso do mesmo formato de quadro a seguir esboçado (que classifica as propostas por modalidade e etapa de ensino e também por dimensões da qualidade da educação).
2. Poderá recorrer à habilidade de evitar repetições, reelaborando as formulações de modo que a ideia central das propostas seja mantida.



Exemplo de quadro elaborado pela comissão responsável por sintetizar as contribuições

	Propostas
Problemas	Insumos (condições objetivas do ensino: recursos financeiros e humanos, materiais, instalações, etc.).
Alunos não se alfabetizam na idade esperada.	<ul style="list-style-type: none">-Professores com experiência em alfabetização.-Contratação de professores responsáveis pelo reforço dos alunos.-Aumento do salário para professores alfabetizadores.
Alimentação escolar não é de qualidade.	<ul style="list-style-type: none">-Compra de alimentos mais saudáveis pela Secretaria (caso seja a secretaria que efetue a compra).
Não há livros de literatura em número suficiente.	<ul style="list-style-type: none">-Aquisição de mais livros e de qualidade.
Outros	



de uma dada escola ao Plano de Educação: **Ensino Fundamental - Escola X**

a serem encaminhadas para subsídio ao plano

Processos (procedimentos, ações voltadas ao ensino-aprendizagem de qualidade).	Equidade (acesso, permanência e aprendizagem, propostas que desafiam a desigualdade e a discriminação).
<p>-Definição de uma política de formação de professores em serviço com atenção especial à temática da alfabetização.</p>	<p>-Reforço no contraturno aos alunos com maior dificuldade. -Turmas que mesclam alunos que têm mais dificuldades com aqueles que têm menor dificuldade.</p>
<p>-Comissão para cuidar da qualidade da alimentação escolar. -Definição de uma política que estabeleça o que é alimentação escolar de qualidade.</p>	
<p>-Definição de critérios para aquisição de livros. -Elaboração de uma lista de livros que devem ser obrigatoriamente adquiridos e enviados às escolas. Elaborar orientações para o uso dos livros nas escolas.</p>	<p>-Compra e uso de livros de literatura que valorizam a diversidade étnico-racial.</p>



3. Deverá dar peso àquelas propostas que são recorrentes à maior parte das escolas, mas sem descuidar de especificidades relevantes e que muitas vezes dizem respeito a diferenças de contexto.

4. Cabe ainda considerar que, em um Plano de Educação, o melhor é que as propostas sejam descritas em forma de metas, informando de modo o mais preciso possível, o que será feito e em quanto tempo.

5. A Comissão de elaboração do Plano de Educação deverá ainda fazer ponderações a respeito das propostas. Por exemplo, ao se perceber a demanda reprimida de vagas nas escolas, poder-se-á escolher entre aumentar o número de alunos por sala, ampliar as instalações já existentes nas escolas ou construir novas unidades. Qualquer uma dessas escolhas tem consequências diretas ou indiretas na organização e gestão do sistema educacional e das escolas.

6. As propostas deverão se somar a outras propostas originárias das demais atividades participativas realizadas no marco da construção/revisão participativa do Plano (plenárias livres, encontros temáticos, conferências locais) e serem apreciadas na Conferência do Plano de Educação do Município/Estado.

7. É importante lembrar também que a realização de todas as ações requer a definição dos recursos necessários. Assim, na discussão sobre as propostas do novo Plano é necessário apontar as estratégias que deverão contemplar as sugestões de metas: por exemplo, qual será a política pública nos próximos dez anos para que todas as crianças em idade escolar sejam alfabetizadas até os oito anos de idade? A contratação de novos professores se dará por meio de concurso público ou por contrato temporário? A formação continuada será feita pela equipe de supervisores ou haverá parceria com as universidades próximas? Quais serão os recursos, em termos financeiros, destinados ao transporte escolar e à alimentação escolar? Na medida do possível, é importante que uma das metas do Plano



seja a construção do Custo Aluno-Qualidade do Município/Estado⁷, prevenindo qual o valor necessário por aluno para se cumprir a legislação educacional e os objetivos e estratégias contempladas no Plano em construção.

5. A devolutiva para as escolas sobre os resultados do processo de avaliação participativa

Após a análise e organização das propostas, é importante divulgar os trabalhos e as sínteses feitas para a comunidade em geral – por meio de boletim, site, blog, redes sociais, cartaz, mural, reunião específica etc. – para manter a comunidade informada e mobilizada para novas discussões, como, por exemplo, a aprovação do conjunto das propostas a serem enviadas para o Plano de Educação.

A interlocução permanente com a comunidade é fundamental para que as pessoas que participaram da avaliação proposta pela coleção *Indicadores* se sintam parte também do processo de tomada de decisão. O desafio de sustentar a participação dos diferentes atores que compõe a comunidade escolar requer que o gestor crie, com sua equipe, um conjunto de estratégias como, por exemplo, combinar um cronograma de reuniões periódicas com representantes das escolas, envolver os atores escolares em diferentes momentos de discussão do Plano de Educação com toda a população, envolvê-los na eleição de representantes para as conferências que possivelmente a gestão/comissão organizará, entre outros.

6. O uso periódico da coleção *Indicadores* na avaliação da implementação do Plano e das políticas educacionais do município

A coleção *Indicadores* pode ser utilizada segundo uma periodicidade estabelecida pela própria rede de ensino. Orienta-se que essa periodicidade considere o intervalo de, no mínimo, dois anos entre uma autoavaliação participativa e outra,

⁷ Sobre o Custo Aluno Qualidade, ver http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQeducativo_2Edicao.pdf



de modo a privilegiar o amadurecimento de ideias e a implantação de ações para a melhoria da educação em seu município e/ou estado.

Esta utilização periódica servirá não só para a escola monitorar suas próprias ações, mas também para toda a rede de ensino, acompanhar e monitorar as metas do Plano de Educação.

Para a realização desse monitoramento é interessante retomar o quadro com a síntese dos principais problemas da rede de ensino. No caso dos municípios, é importante debater os avanços e os desafios de cada uma das metas, sobretudo daquelas que forem resultado do processo de utilização da *coleção Indicadores*, em um encontro presencial junto com o grupo de representantes das escolas.

No que concerne aos estados, o mesmo debate pode ocorrer com representantes dos órgãos intermediários da rede estadual que, por sua vez, já terão se reunido anteriormente com representantes das escolas que os compõem. Além destes, no âmbito estadual, deve levar-se em consideração a participação de representantes dos municípios do estado, dado que os Planos municipais e/ou estaduais devem contemplar todas as redes, etapas e modalidade educacionais presentes em seu território.

7. Fortalecendo a gestão democrática

O dever de assegurar uma gestão democrática exige do poder público, uma ação proativa, ou seja, não basta que este se abstenha de interferir na auto-organização da comunidade escolar. Cabe ao poder público estimular e possibilitar, por meio de arranjos institucionais adequados, a participação e o controle social das políticas educacionais, regulamentando os dispositivos constitucionais e legais referentes ao tema, produzindo informações, espaços de debate e de formação e abrindo os canais institucionais ao acesso da população.

Em termos educacionais, a Constituição Federal foi bastante explícita e inovou em relação aos textos anteriores ao incluir dentre seus princípios a “gestão demo-



crática do ensino público” (art. 206, VII). Dispositivos constitucionais como esse abriram espaço para a institucionalização de mecanismos de participação na gestão de escolas e sistemas educacionais, sobretudo com a difusão dos conselhos escolares e grêmios estudantis, além da mudança no caráter dos conselhos normativos e de políticas públicas vinculadas à educação.

A proposta de utilização da *coleção Indicadores* na construção e revisão participativas de Planos de Educação deve considerar os grêmios estudantis e os conselhos escolares no âmbito da escola, em articulação e diálogo com os respectivos conselhos municipais e estaduais de educação responsáveis por deliberar normativas e pautar as políticas públicas educacionais e com os fóruns municipais/estaduais de educação. Essa articulação das instâncias da escola com as de políticas deve ser estimulada ao longo do uso dos Indicadores pelas redes de ensino e em todas as etapas de elaboração e implementação do Plano de Educação.

8. A avaliação como processo permanente

A avaliação nos termos concebidos pela *coleção Indicadores* é um processo permanente de acompanhamento e (re)avaliação das propostas acordadas coletivamente. A principal função de uma avaliação permanente não é apontar sempre os problemas, mas avaliar se as ações propostas estão alcançando os resultados esperados, com vistas a retroalimentar o Plano de Educação.

A partir de cada escola elabora-se um conjunto de propostas que serão discutidas em fóruns maiores que, por sua vez, encaminharão para outras instâncias as sínteses das propostas que, por fim, constituirão o Plano do município/estado, cujo objetivo é melhorar a qualidade da educação. É na (re)avaliação das escolas que se poderá ter informações se as políticas públicas estão dando resultado ou se precisam ser modificadas.

Essa é a proposta: que o Plano de Educação seja um instrumento vivo que possibilite a melhoria da educação no município/estado. Para tanto é necessário mobilizar as comunidades escolares e envolvê-las durante todo o processo. Mãos à obra?



Referências Bibliográficas

AÇÃO EDUCATIVA et al. Indicadores da qualidade na educação. São Paulo: Ação Educativa, 2008, 3ª edição ampliada.

AÇÃO EDUCATIVA. Indicadores da qualidade na educação – relações raciais na escola. São Paulo: Ação Educativa, 2013, 1ª edição.

BRASIL. Indicadores da Qualidade na Educação Infantil / Ministério da Educação / Secretaria da Educação Básica – Brasília: MEC/SEB, 2009.

BRASIL/MEC. Projeto de Lei Nº 8085, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2010, e dá outras providências.

CARREIRA, Denise. Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil / Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

PALUMBO, D.J., A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. Traduzido por Adriana Farah de: PALUMBO, Dennis J. The public policy approach to understanding politics in America. In: Public policy in America – Government in Action, 2ª edição, Harcourt Brace & Company, 1994, p. 8-29.

RIBEIRO, Vanda Mendes. Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do Estado de São Paulo. 455 p. Tese (Doutorado) – Curso de Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SENADO FEDERAL/SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES/SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília – 2010.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação institucional: elementos para discussão. In: LUCE, M.B. e MEDEIROS, I.L.P. (org.) Gestão escolar democrática: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

