

V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

26 a 29/04/2022, UFRN, Natal (RN), evento online / remoto

ST03 - Avaliação de Políticas Públicas, participação e transparência

**FERRAMENTA PARA ANÁLISE DAS OPORTUNIDADES
EDUCACIONAIS: A ELABORAÇÃO DE UM INSTRUMENTO
PARTICIPATIVO**

HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS: EL DISEÑO DE
UN INSTRUMENTO PARTICIPATIVO

TOOL FOR ANALYSIS OF EDUCATIONAL OPPORTUNITIES: THE DESIGN OF A
PARTICIPATORY INSTRUMENT

Angela Luiz Lopes

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3904-4284>

Mestre em Educação (FE-USP) - Comunidade Educativa CEDAC - Brasil

Roberta Leite Panico

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8964-5849>

Mestre em Educação (PUC-SP) – Comunidade Educativa CEDAC – Brasil

Renata Grinfeld

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0719-6141>

Mestranda em Educação (USCS) - Comunidade Educativa CEDAC -Brasil

Camila Campos Tinoco Fattori

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2701-6497>

Mestranda em Políticas Públicas (UFABC) - Comunidade Educativa CEDAC - Brasil

Resumo

O artigo apresenta um relato de caso sobre o processo de elaboração de uma metodologia de avaliação participativa de políticas públicas, a Ferramenta para análise das oportunidades de educação Ioeb - Índice de Oportunidades da Educação Brasileira¹. O objetivo é sistematizar as reflexões, desafios e aprendizagens em torno do desenvolvimento desta metodologia, de forma a contribuir para os passos seguintes de sua implementação e também para o desenvolvimento de outras estratégias similares. A Ferramenta foi elaborada com a intenção de fomentar diálogos e avaliação a partir do Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (Ioeb), mas envolve aspectos mais amplos do tema. A metodologia de construção integrou diferentes atores e setores na agenda das oportunidades educacionais, favorecendo o diálogo e a constituição de um olhar comum na elaboração de um plano de ação com intervenções na realidade avaliada. O instrumento está em fase de implementação, mas já é possível observar qualitativamente, a partir dessas escutas, seu potencial enquanto recurso que favorece a participação social na avaliação de políticas públicas voltadas à ampliação das oportunidades educacionais.

Palavras-chave: Oportunidades educacionais; políticas educacionais; participação social.

¹ IOEB. Disponível em <https://ioeb.org.br/>. Acesso em 29 nov. 2021.

Introdução

A Ferramenta para análise das oportunidades de educação Ioeb - foi elaborada com a intenção de contribuir para esses dois propósitos: provocar diálogos intersetoriais e fomentar uma avaliação do território. A fim de sistematizar a experiência de sua elaboração, o artigo se constituirá como relato de caso a partir da atuação das autoras, responsáveis pela formulação técnica desta metodologia. Além da retomada de fundamentos teóricos relacionados às temáticas da avaliação educacional e da participação social que dialoguem com a experiência, ele contém a descrição do histórico de elaboração da Ferramenta, incluindo as diferentes etapas de reflexões, desafios e aprendizagens. É finalizado com dois exemplos diversos de uso inicial da ferramenta e as conclusões das autoras sobre o processo.

Brasil: um país de desigualdades sociais e educacionais

A política educacional brasileira avançou historicamente em diálogo com os desafios e conquistas da sociedade. Foi diretamente influenciada pelas marcas de um país duramente colonizado, que só aboliu a escravidão há menos de 200 anos e com uma democracia ainda muito nova e frágil. Esses são apenas exemplos de marcos sociais que influenciaram o atual cenário de amplas desigualdades em nosso país. E dentre elas, estão as desigualdades de oportunidades educacionais, ou seja, o reconhecimento de que, a despeito das leis que garantem educação integral a todos, o fato é que crianças, jovens e adultos podem ter esse direito mais ou menos assegurado a depender de onde vivem, de sua cor, de seu gênero e do seu nível socioeconômico.

O reconhecimento de tal situação foi facilitado pela evolução dos registros e indicadores da educação e pelo olhar avaliativo de pesquisadores e gestores públicos ao longo do tempo. Entre outros pesquisadores, Celso de Rui Beisiegel (1984) publicou o estudo “A democratização das oportunidades de acesso à escola”, em que analisa a evolução da democratização desse acesso por meio da análise de matrículas entre 1930 e 1980. Esses dados revelam uma dupla faceta. Por um lado, demonstram a contínua progressão das matrículas evidenciando um processo de democratização ao longo do tempo, fomentado pelas políticas educacionais presentes em cada período².

² Por considerar o artigo de BEISEGUEL (1984) como um importante documento histórico da pesquisa em educação no Brasil, optou-se por manter as tabelas como se encontram no artigo fonte.

Ensino de nível primário

Anos	População	Matrícula	%
1920	30 635 605	1 033 421	3,4
1940	41 236 315	3 068 269	7,4
1950	51 944 397	4 366 792	8,4
1960	70 119 071	7 458 002	10,6
1970	94 501 554	13 906 484	14,7

Figura 1: Evolução de matrículas no ensino primário a partir do recenseamento nacional (número absoluto e percentual). BEISIEGEL, 1984 apud ROMANELLI, 1978.

Anos	População	Matrícula	%
1920	30 635 605	109 281	0,36
1940	41 236 315	260 202	0,63
1950	51 944 397	477 434	0,91
1960	70 119 071	1 177 427	1,68
1970	94 501 554	4 989 776	5,28

Figura 2: Evolução de matrículas no ensino médio a partir do recenseamento nacional (número absoluto e percentual). BEISIEGEL, 1984 apud ROMANELLI, 1978.

Anos	Matrícula total
1960	93 202
1962	107 299
1964	142 386
1966	180 109
1968	278 295
1970	425 478
1972	688 382
1974	897 200
1976	1 035 000

Figura 3: Evolução de matrículas no nível superior (números absolutos). BEISIEGEL, 1984 apud SEEC; MEC, 1960/73 e CODEAC/DAU/MEC, 1974-1977, em MARQUES, JURACY.

Por outro demonstram o longo e perverso processo de exclusão educacional, marcado por três características apresentadas abaixo:

- a) grandes diferenças regionais neste acesso, como demonstrado na tabela abaixo, extraída do artigo de Beisiegel (1984):

Regiões Históricas	Extensão territorial em relação à superfície do país	População da região em relação à população do país	Taxa de escolarização					
			7-11 anos			12-14 anos		
			geral	urbana	rural	geral	urbana	rural
Norte	42,07	3,7	69,7	87,6	54,1	74,1	90,6	58,4
Nordeste	11,35	22,1	52,6	78,5	37,3	57,7	81,7	42,3
Leste	14,80	34,9	65,6	80,1	47,9	67,7	80,5	50,7
Sul	9,70	35,0	73,8	83,4	64,6	69,3	79,9	58,1
Centro-Oeste	22,08	4,2	67,4	78,2	51,1	73,5	83,6	56,4
Brasil	100,00	100,0	66,0	81,4	51,4	66,4	81,0	46,0

Figura 4: Taxas de escolarização por região e no Brasil a partir do Censo de 1964. BEISIEGEL, 1984 apud PASQUALE, 1966.

- b) fluxo escolar bastante prejudicado em que poucos chegavam aos níveis mais altos de instrução:

No período de 1947 a 1954, de cada 1000 alunos que se encontravam no início de 1947 na primeira série, 416 alcançaram a segunda série em 1948, 286 a terceira série em 1949, 172 a quarta série em 1950, 81 a quinta série em 1951, 64 a sexta série em 1952, 53 a sétima série em 1953, 43 a oitava série em 1954. (...)

No período de 1967 a 1974, de cada 1000 alunos que se encontravam no início de 1967 na primeira série, 454 alcançavam a segunda série em 1968, 367 a terceira série em 1969, 294 a quarta série em 1970, 234 a quinta série em 1971, 210 a sexta série em 1972, 192 a sétima série em 1973, 161 a oitava série em 1974. (BEISIEGEL, 1984, p. 402)

- c) grande número de jovens que não sabiam ler e escrever, indicação de que aprendizagens fundamentais não eram garantidas:

Proporção de pessoas de 14 anos de idade que não sabem ler e escrever, segundo unidades da Federação e zonas urbana e rural

Unidades da Federação	Zona urbana	Zona rural	Total
Rondônia	11,1	46,4	25,3
Acre	73,8	72,2	55,5
Amazonas	11,9	57,5	37,4
Roraima	4,3	38,7	22,7
Pará	8,0	43,8	25,9
Amapá	8,0	34,1	19,0
Maranhão	16,1	64,5	50,9
Piauí	23,3	72,0	55,6
Ceará	25,4	31,6	50,4
Rio Grande do Norte	24,6	61,3	43,3
Paraíba	28,4	63,3	48,9
Pernambuco	23,0	65,1	42,2
Alagoas	25,3	72,1	53,5
Sergipe	20,6	64,3	44,0
Bahia	19,7	63,7	45,2
Minas Gerais	8,9	37,4	22,2
Espírito Santo	9,1	29,5	20,3
Rio de Janeiro	8,8	29,1	13,7
Guanabara	—	—	4,7
São Paulo	3,2	12,1	5,2
Paraná	6,1	26,4	19,2
Santa Catarina	3,9	10,1	7,5
Rio Grande do Sul	4,4	11,4	7,9
Mato Grosso	10,1	39,8	26,4
Goiás	10,5	40,1	26,7
Distrito Federal	6,3	24,9	7,1
Brasil	9,8	41,9	24,3

Imagem 5: Proporção de pessoas de 14 anos de idade que não sabem ler e escrever segundo unidades da Federação e zonas urbana e rural segundo Censo 1970. BEISEGUEL, 1984 apud MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL, 1970.

Esses dados demonstram que, ao longo da história brasileira, a escola e a oportunidade de aprender nunca foram para todos, de fato. E ainda hoje é possível compreender que as desigualdades são marcantes e mais frequentes para populações específicas. O Painel Trajetórias de Sucesso Escolar, da Unicef³ demonstra que a distorção idade-série no país é maior entre meninos; entre pretos, pardos e indígenas; e entre estudantes da área rural. Enquanto na população branca a taxa de abandono escolar é de 0,93%, na população preta esse índice é de 1,69%.

Para que os cenários de exclusão sejam gradualmente superados é essencial que as políticas educacionais considerem as desigualdades de oportunidades educacionais e que a sociedade participe efetivamente da formulação, implementação e avaliação dessas políticas, garantindo a participação principalmente dos grupos que se mostram mais vulneráveis historicamente.

O papel da avaliação para a promoção da equidade de oportunidades educacionais

O debate sobre o papel da avaliação educacional e da participação social para o desenvolvimento de políticas educacionais levanta relevantes pontos de reflexão na complexa arena de atores da rede temática da educação.

É preciso reconhecer que cada escolha em torno da avaliação educacional está baseada em diferentes concepções. Considerando a avaliação de políticas e programas sociais, Januzzi (2016) propõe um quadro que relaciona as concepções de Estado e tipo de avaliação:

³ O Painel Trajetórias de Sucesso Escolar, da UNICEF, pode ser acessado em <https://trajetoriaescolar.org.br/>.



Imagem 6: O ciclo determinista da Concepção de Estado e tipo de Avaliação. Januzzi (2016), p. 127.

A fim de correlacionar o conteúdo do quadro com a política educacional e de avaliação do Brasil, faz-se importante retomar que a Constituição Federal garante, entre outros direitos no artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Brasil, 1988).

Tanto esse documento como também outros específicos da educação, como as Leis de Diretrizes e Bases (LDB), as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), os Planos Nacionais de Educação (PNE) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), refletem a intenção de constituição de um Estado de Bem-Estar. Esse paradigma estaria relacionado, a partir do quadro, a uma arquitetura de políticas educacionais universal com princípios de equidade, a um tipo de avaliação sistêmica e ao valor público da avaliação de efetividade social. Essa avaliação sistêmica, segundo o autor, é oposta às soluções simplificadoras, portanto é plural na perspectiva metodológica, e se pauta por valores mais amplos como cobertura, equidade, qualidade, acesso, redução de desigualdades e maior coesão social.

Esses atributos são compatíveis com as atuais discussões sobre avaliação educacional, que consideram a complexidade do conceito de qualidade na educação. Sendo assim, para que as políticas educacionais sejam formuladas de forma coerente com a intenção de um Estado de bem-estar social, é relevante reconhecer que o desenvolvimento destas políticas deve contar com diferentes estratégias de avaliação e indicadores diversos que, ao serem integrados em análise, possam conduzir a diagnósticos e planos de ação mais assertivos.

E é considerando a necessidade dessa avaliação educacional em uma abordagem integradora, que chegamos ao tema da participação social. O artigo 205 da Constituição, citado anteriormente, inclui Estado, família e responsáveis assumindo o dever na oferta de educação a todos e a participação da sociedade, no âmbito de gestão democrática, que também é prevista no Plano Nacional de Educação - PNE, na meta 19. E ainda que se reconheça esses pontos na normatização da política educacional brasileira, é preciso identificar os desafios para a efetivação tanto de práticas de avaliação educacional na perspectiva sistêmica, que contemplem a diversidade de contextos existentes no país e do que possa ser qualidade de educação em cada um deles, quanto do exercício da participação social na formulação de políticas que conduzam à ampliação das oportunidades de aprendizagem.

As avaliações que guiam a elaboração de políticas, programas e ações na educação são de diferentes ordens. Contamos com as avaliações externas, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e mesmo o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA). Temos ainda as avaliações promovidas pelos sistemas educacionais e ainda as avaliações pedagógicas, realizadas durante os processos de ensino e de aprendizagem. Há ainda a avaliação institucional, que direciona o olhar às condições para ensinar e aprender e pode contar com a participação da comunidade escolar⁴. Mas como avaliar as oportunidades educacionais considerando o que está para além da escola? Isso parece essencial, já que sabemos que, embora a escola seja o principal espaço para a transmissão do conhecimento construído socialmente entre gerações, as pessoas aprendem ao longo da vida e em todos os espaços. E como incluir na avaliação das políticas e programas educacionais quem está fora da escola se a maior parte dos indicadores se baseia nas provas e atividades avaliativas realizadas dentro dela? Como considerar as desigualdades sociais e educacionais existentes e já abordadas brevemente neste artigo? Aqui chegamos à proposta do Ioeb.

O Índice de Oportunidades da Educação Brasileira (Ioeb) e a demanda por uma ferramenta que possibilite uma perspectiva ampliada

O Ioeb é publicado bianualmente desde 2015, sendo que desde 2018 a gestão institucional é realizada pela Comunidade Educativa CEDAC⁵ (CE CEDAC). O índice sinaliza

⁴ Maior detalhamento sobre os tipos e funções das avaliações pode ser encontrado em SOUZA, Clarilza Prado. Revista Estudos em Avaliação Educacional, artigo “Dimensões da avaliação educacional”, n. 22, p. 101, 2000. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.

⁵ A gestão do Ioeb conta com as parcerias técnicas da Conhecimento Social e Metas Sociais, além do apoio institucional da Porticus e Itaú Social. Mais informações sobre a CE CEDAC estão disponíveis em <https://comunidadeeducativa.org.br/>. Acesso em 30 nov. 2021.

as oportunidades educacionais oferecidas a todas as crianças e jovens em um município ou estado. Entre seus idealizadores está Reynaldo Fernandes, que também participou da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (Ideb). Este pesquisador e a equipe envolvida na elaboração do Ideb preocuparam-se em desenvolver um índice sintético que considerasse todo o ecossistema educacional de uma localidade, sem a separação de resultados entre redes municipais, estaduais e particulares⁶. Quiseram também que o índice incluísse os estudantes que estão fora da escola. Por fim, dedicaram-se a desenvolver uma fórmula de ajuste do Ideb, um dos indicadores que compõem o Ideb, para que o efeito escola fosse maximizado, ou seja, ajustando os valores do Ideb como se todas as famílias tivessem a mesma escolaridade, o que é bastante importante visto que são diversas as pesquisas que demonstram que as variações do Ideb podem ser influenciadas por fatores extraescolares, como o nível socioeconômico por exemplo (ALVES e SOARES, 2013; ALMEIDA, DALBEN e FREITAS, 2013; DUARTE, 2013).

Após a testagem estatística de diferentes indicadores, chegou-se a uma composição de Ideb por meio de um conjunto de fatores e definição de seus respectivos pesos, divididos em dois grupos: insumos educacionais, ou seja, fatores essenciais para uma boa condição educacional e resultados educacionais, sejam eles de atendimento, de aprendizado ou de aproveitamento escolar:

- a) Indicadores de resultado educacional: Ideb ajustado⁷ para anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e a taxa líquida de matrículas ajustada⁸ no ensino médio.
- b) Indicadores de insumos e processos educacionais: proporção de docentes com nível superior; duração da jornada escolar; proporção de diretores estáveis na mesma escola por 3 ou 6 ou mais anos e, finalmente, pela proporção de crianças entre 4 e 6 anos matriculadas na educação infantil.

A definição desses indicadores levou em conta a necessidade de que fossem não só estatisticamente significativos, mas também que fossem provenientes de fontes oficiais e com continuidade de aferição, para que a série histórica fosse assegurada.

Ao se tornar responsável pela gestão do Ideb, em 2018, a Comunidade Educativa CEDAC (CE CEDAC) promoveu internamente um profundo processo de reflexão sobre o uso desse índice. A organização já atuava há mais de 20 anos com a formação de profissionais de educação pública, com foco na ampliação das aprendizagens dos estudantes. Especialmente nos projetos em que as equipes direcionavam sua atuação à gestão educacional, com técnicos de

⁶ Mais detalhes sobre a composição do índice estão disponíveis em <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-tecnica-Ioeb-2021.pdf>.

⁷ Valores do Ideb são ajustados pela escolaridade média dos pais dos estudantes.

⁸ A Taxa de Escolarização Líquida representa a razão entre os estudantes de 15 a 17 anos que estão matriculados no nível de ensino adequado para a idade deles – ensino médio – e o total da população de 15 a 17 anos.

Secretarias de Educação de municípios e Estados, era bastante evidente a percepção de que o mero conhecimento sobre os indicadores da educação não era suficiente para transformar a realidade por si. Em razão disso, era grande o investimento em momentos formativos em que a equipe da CE CEDAC empreendia estratégias visando a atribuição de significado para tais dados, para incentivar uma análise conjunta de diferentes indicadores (de forma coerente com a concepção de avaliação sistêmica proposta por Januzzi). A partir da análise dos indicadores educacionais pelas equipes técnicas das Secretarias, e em diálogo com gestores escolares, conselhos e outros atores, e considerando ainda outras observáveis do território, era possível planejar, implementar planos de ação, com foco na resolução de questões específicas. Por isso, ao responsabilizar-se pelo Ioeb, a CE CEDAC dedicou-se a estudar como esse índice poderia ser apresentado e utilizado por esses atores da política educacional, a fim de que pudesse resultar, de fato, em ações de impacto nos territórios.

Entre as decisões, destacou-se a mudança de apresentação do Ioeb, não mais em formato de ranking de municípios ou Estados, ordenado pelo valor do Ioeb, mas sim com a possibilidade de visualização do índice de cada território em quadrantes que consideravam a posição do valor do índice em relação à mediana nacional, mas também do seu esforço individual de evolução na série histórica:

A posição de cada município nos quatro quadrantes e sua distância em relação aos eixos é uma síntese destas duas informações.

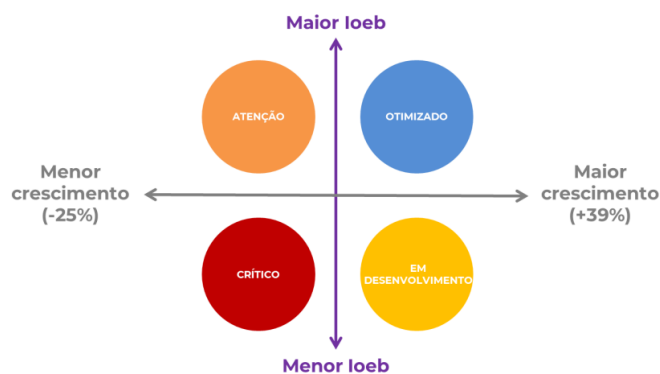


Imagem 7: IMPÉRIO, LIMA (2021). Classificação por quadrantes.

Outras formas de apresentação foram incluídas e disponibilizadas no site do Ioeb, buscando ainda oferecer informações que pudessem servir de incentivo para ações colaborativas entre localidades do mesmo território, como a visualização do mapa de calor, onde é possível visualizar o índice de municípios vizinhos:

Distribuição geográfica do Ioeb

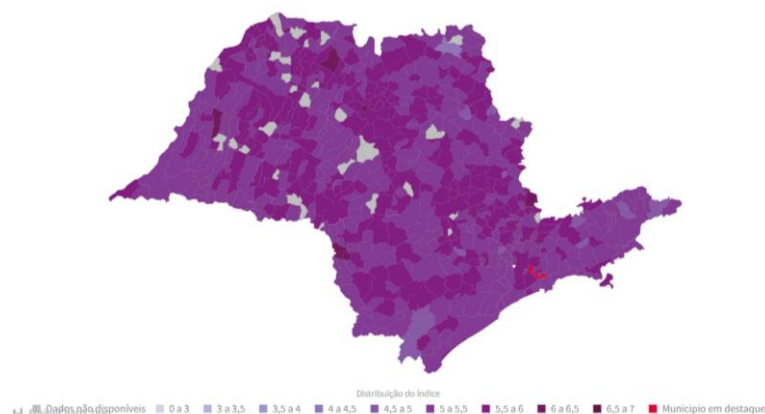


Imagem 8: Distribuição geográfica do Ioeb considerando o Estado de São Paulo - em vermelho a cidade de Santo André (CE CEDAC, Site Ioeb, 2022).

Além disso, foi desenvolvida para uso público, por meio do site Ioeb, a pesquisa de dados por filtros, a fim de disponibilizar dados e fomentar análises produtivas que também visam a colaboração, seja entre municípios e Estado, entre municípios semelhantes e próximos, entre diferentes pastas setoriais e, por fim, entre outros setores da sociedade civil, como universidade e organizações não governamentais.

A organização que gerenciava o índice anteriormente, o Centro de Liderança Pública (CLP) sinalizou na transição a busca pelo desenvolvimento de um material denominado *tool kit*, algo como uma caixa de ferramentas, que pudesse favorecer o uso do índice pela gestão pública. Com base nas informações disponibilizadas na transição e também nas intenções institucionais quanto ao Ioeb e seu uso, a CE CEDAC iniciou um processo de reflexão sobre o que poderia ser essa “ferramenta”.

Desenvolvimento da “Ferramenta para análise de oportunidades educacionais”

Ao longo do período de estudos sobre a ferramenta Ioeb, observou-se rapidamente a necessidade de que o processo de desenvolvimento da metodologia fosse também participativo. Assim, contou-se com a colaboração de diferentes instituições, pesquisadores e dirigentes de redes municipais de ensino que fomentaram sugestões e encaminhamentos em prol da proposta de gestão do Ioeb e da elaboração da Ferramenta.

Nesse contexto de escuta de diferentes atores, uma discussão que se destacou relacionava-se à diversidade de experiências de oportunidades educacionais. Observou-se que, ao trazer a questão-chave “O que foi oportunidade educacional para você?”, eram diversas as experiências relatadas, e ficou muito evidente a complexidade do conceito e a necessidade de

incluir na análise sobre as oportunidades educacionais outros fatores, para além daqueles que faziam parte da composição do Ioeb, em si.

Vale ressaltar que a inclusão de indicadores complementares, por meio da Ferramenta, de forma alguma refuta a composição do Ioeb, e sim visa a ampliação da análise, principalmente em nível local, onde outras observáveis tornam-se possíveis. Por exemplo, ao perguntar sobre o que havia sido oportunidade educacional na vida dessas pessoas que colaboraram na reflexão, encontrávamos respostas como: uma tia que me acolheu em sua casa, pois na minha região não havia o ensino médio; a biblioteca do meu bairro onde eu fazia pesquisas; uma professora que acreditou em meu potencial; o movimento de “mães crecheiras” da qual minha mãe fazia parte; entre outras emocionantes histórias. Os elementos que fazem parte dessas narrativas não são parte de fontes oficiais periodicamente aferidas, como é necessário para a composição de um índice como o Ioeb. Nem por isso menos importantes de serem incluídos em uma avaliação. Assim, era nossa tarefa pensar em quais instrumentos poderiam dar visibilidade a novos fatores e que pudessem colaborar para a ampliação de oportunidades educacionais substancialmente, mas que estavam invisíveis, até então.

Considerando essas primeiras reflexões, a Ferramenta foi elaborada de modo a articular o desenvolvimento da equipe da CE CEDAC com momentos de escuta com dirigentes municipais de diferentes regiões do Brasil, pesquisadores e professores de universidades e ainda representantes de diferentes instituições do terceiro setor que atuam com formação de educadores e avaliação. Foram dois os momentos de escuta específicos para a construção da Ferramenta: uma oficina presencial em outubro de 2019 e uma rodada de aplicação piloto virtual em outubro/novembro de 2020.

A oficina realizada em outubro de 2019 de forma presencial em São Paulo contou com a contribuição de dirigentes municipais de diferentes regiões do Brasil, pesquisadores e professores de universidades e, ainda, representantes de diferentes instituições do terceiro setor que atuam com formação de educadores. As questões propostas foram as seguintes: “Quem eu mobilizo a partir do resultado do Ioeb?”; “Que ações podem ser feitas a partir do resultado do Ioeb para que todos os estudantes tenham mais oportunidades de educação?”; “Que outras informações preciso considerar para um diagnóstico das oportunidades do território?”.

Nesta oficina foi apresentada uma primeira proposta de uso do Ioeb a partir de um instrumental com o objetivo de apoiar o planejamento dos gestores públicos e outras lideranças locais no diagnóstico de aspectos que influenciam as oportunidades de educação, visando a intervenção dos diversos atores e setores na identificação das prioridades para favorecer melhores condições e oportunidades educacionais. A sugestão inicial já considerava a importância de uma experiência de gestão democrática e participativa, envolvendo diferentes segmentos e atores sociais. Naquele momento, considerávamos como participantes: Comunidade e Família (instâncias de participação social), Gestão pública (executivo,

legislativo, ministério público e outras áreas), Gestão educacional (sistemas de ensino – municipal, estadual e particular), Escola e Estudantes que, após as análises, organizariam um plano de ação com vistas a ampliar as oportunidades educacionais em seu território.

A partir dessa versão preliminar, foram feitos muitos investimentos na construção do instrumental que se tornou uma ferramenta para identificar as oportunidades da Educação nos territórios à luz do Ioeb. A ferramenta abrange sete categorias que podem ser avaliadas de forma participativa: Atuação com foco na equidade; Clima escolar; Estrutura do sistema de ensino; Educação não formal e parcerias; Práticas de Participação; Práticas Educativas; e Recursos para a educação.

A partir da discussão e do preenchimento das questões propostas na ferramenta, gestores educacionais, em articulação com diferentes setores sociais, podem identificar possibilidades de melhoria nas oportunidades educacionais em seus territórios. Uma vez preenchido o formulário, é gerado um painel de análise, com uma síntese de cada dimensão e um gráfico que fornece aos envolvidos uma visão sobre as dimensões em que a oferta de oportunidades se dá de forma mais satisfatória e aquelas que merecem mais atenção.

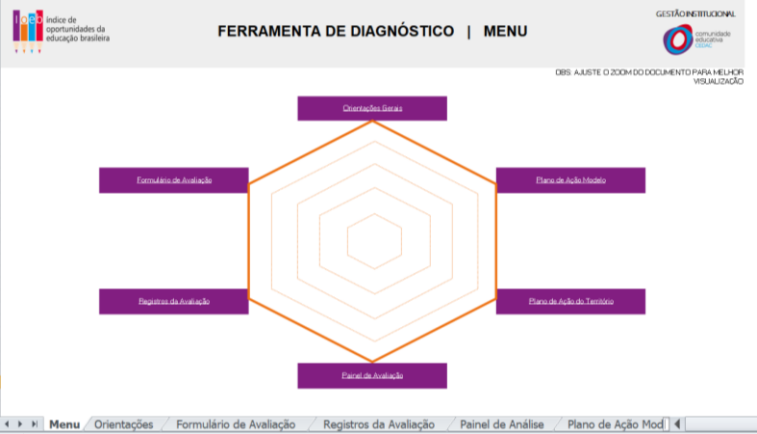
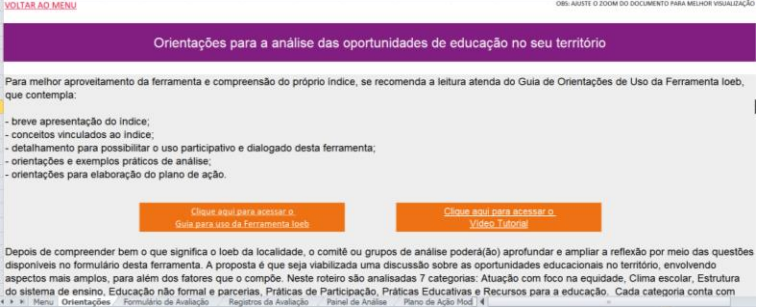
No caso de uma aplicação colaborativa com representantes de diferentes territórios/localidades, como é recomendada, a análise poderá ser feita em encontros com diferentes grupos, e a consolidação poderá acontecer posteriormente de forma a refletir uma maior diversidade de olhares.

O corpo técnico da CE CEDAC, em parceria com a Conhecimento Social, detalhou os indicadores complementares e uma estrutura para a ferramenta⁹, além de um Guia de orientação para favorecer o uso autônomo.

A ferramenta consiste em uma planilha de excel, planejada de modo a favorecer o uso por usuários iniciantes, como um pequeno sistema¹⁰. É composta por sete abas visíveis ao usuário, além de abas invisíveis de programação:

⁹ A Ferramenta para análise de oportunidades da educação Ioeb e seu Guia estão disponíveis integralmente em <https://ioeb.org.br/gestao/>. Acesso em 28 nov. 2021.

¹⁰ A montagem da ferramenta em excel foi realizada pela Resultaat Consultoria Educacional. O tutorial da ferramenta está disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=eaE3CU4Up5I>.

Aba	Imagem	Descrição
MENU		<p>Em que o usuário pode selecionar a aba ou seção da ferramenta na qual deseja estar.</p>
ORIENTAÇÕES		<p>Em que o usuário tem as orientações sobre uso da ferramenta, bem como o acesso ao Guia e a um vídeo tutorial. O Guia inclui orientações sobre a facilitação de cada etapa da análise, de forma participativa.</p>

FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO

FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO | FORMULÁRIO DE AVALIAÇÃO

DIMENSÃO 1: Atuação com foco na equidade
As oportunidades educacionais são garantidas na medida em que existem no território iniciativas que focam na diminuição das desigualdades na educação.

CLASSIFICAÇÃO	INDICADORES	AValiação
FREQUÊNCIA	Com que frequência o tema da diversidade cultural, étnica, de gênero e das condições socioeconômicas são alvo de estudos, discussão e ação coletiva, para o desenvolvimento de ações nas escolas e demais instituições do território?	Raramente
ADEQUAÇÃO	Como avaliam que as políticas educacionais se ajustam às demandas de comunidades indígenas, quilombolas, rurais e de fronteiras? (exemplos: calendário escolar, valorização da riqueza natural e cultural)	Pouco adequado
ADEQUAÇÃO	Como são avaliados a atenção e o cuidado oferecidos à estudantes público-alvo da educação especial para que haja interação e aprendizagem?	Muito adequado
ABRANGÊNCIA	As escolas realizam mapeamento de seus estudantes a partir de dados socioeconômicos, de raça e gênero para planejar ações afirmativas que garantam a igualdade de oportunidades?	Apenas em uma minoria
ADEQUAÇÃO	Como são avaliados os mecanismos de busca ativa de crianças e jovens em idade escolar que estão fora da escola?	Adequado

Em que o facilitador da avaliação encontra os indicadores que serão levantados com os grupos, preferencialmente intersetoriais. Os 69 indicadores estão divididos em sete dimensões: Atuação com foco na equidade, Estrutura do sistema de ensino, Clima escolar, Parcerias, Práticas de participação, Práticas educativas e Recursos para a educação. Para cada indicador foram dispostos níveis de classificação considerando: abrangência, frequência ou adequação.

REGISTRO DA AVALIAÇÃO

FERRAMENTA DE DIAGNÓSTICO | REGISTROS DA AVALIAÇÃO (opcional)

Dimensão	Consenso/Divergência	Observações importantes sobre a(s) reunião(ões) de avaliação
DIMENSÃO 1: Atuação com foco na equidade	Pouca divergência	
DIMENSÃO 2: Estrutura do sistema de ensino	Muita divergência	
DIMENSÃO 3: Clima escolar	Consenso	
DIMENSÃO 4: Parcerias		

A proposta é que o facilitador da análise participativa utilize essa aba para registrar informações qualitativas relevantes, como maior ou menor consenso do grupo em relação à avaliação de cada dimensão e também outras observações que possam colaborar para a interpretação do resultado e mesmo para o posterior plano de ação.

<p>PAINEL DE ANÁLISE</p>		<p>Após o preenchimento dos dados do formulário de avaliação, os usuários encontram aqui informações que ajudam na análise, como por exemplo um diagrama de quais dimensões estão mais ou menos fortalecidas no território. No gráfico de radar, a linha laranja representa a pontuação máxima de cada dimensão e a azul, a pontuação resultante da análise da localidade, o que permite ao usuário visualizar a distância entre cada dimensão em sua localidade e o que seria a oferta adequada de oportunidades educacionais.</p>
<p>PLANO DE AÇÃO MODELO</p>		<p>É disponibilizado aqui um plano de ação modelo, com sugestões de ações para cada dimensão que faz parte do formulário de avaliação. A partir de seu preenchimento a ferramenta sinaliza com cores qual a dimensão mais fragilizada e quais as ações que podem fazer parte das reflexões locais sobre o plano de ação.</p>
<p>PLANO DE AÇÃO</p>		<p>Na medida em que a aba anterior é de um plano de ação modelo, portanto genérico, há uma aba para que o grupo possa compor seu próprio plano de ação, a partir das análises realizadas e de acordo com a realidade de cada contexto.</p>

Tabela 1: Descrição das abas ou seções que compõem a Ferramenta para análise de oportunidades educacionais.

Uma das inspirações para o modelo escolhido de ferramenta foi o conjunto de Indicadores de Qualidade da Educação (INDIQUEs)¹¹, metodologia desenvolvida pela Ação Educativa, que fez parte de processos formativos conduzidos pela CE CEDAC anteriormente.

A utilidade e a funcionalidade dessa ferramenta, contudo, precisavam ser postas à prova. Por essa razão a Ferramenta para análise de oportunidades educacionais e o Guia foram submetidos a uma aplicação piloto em cinco localidades: Resende (RJ), Diadema (SP), Santa Bárbara d' Oeste (SP), Barra de São Miguel (AL) e Maricá (RJ). Esta aplicação foi possível graças à colaboração das equipes das Secretarias Municipais de Educação dessas localidades e, no caso de Maricá, de um gestor escolar e um professor da rede, que também é pesquisador do LAPOPE¹²/UFRJ.

Houve um momento virtual de apresentação da ferramenta para diferentes atores com inscrições abertas. Ao final dele, os atores mencionados acima aderiram à aplicação piloto. Foi estabelecido prazo de aproximadamente dois meses, e após esse período marcamos encontros por localidade para que a equipe da CE CEDAC pudesse ouvi-los sobre a aplicação, buscando melhorias. Foi construído um roteiro de análise interno para essa escuta:

Roteiro de análise

1. Qual a dimensão mais bem avaliada?
2. Qual a dimensão mais fragilizada?
3. O resultado já era esperado? Ou gerou alguma surpresa?
4. Há registros do preenchimento? Quais os principais consensos e/ou dissensos? Foi possível montar um comitê participativo? Há muitas diferenças entre distritos da mesma localidade? Como aproveitar boas práticas de regiões bem avaliadas para ampliar as oportunidades em regiões com maior carência?
5. Retomar o que a dimensão mais fragilizada revela ou aponta para as oportunidades educacionais no território: por que esta dimensão melhora as oportunidades educacionais no território?
6. Olhar para os indicadores dentro desta dimensão: quais precisam de maior atenção?
7. No painel de análise, ler as recomendações feitas de acordo com a avaliação.
8. Passar para o plano de ação modelo e ver as estratégias sugeridas para a dimensão mais fragilizada, bem como as indicações bibliográficas que apoiam as estratégias.
9. Definir, junto ao comitê, quais estratégias podem ser utilizadas na realidade do contexto analisado (considerar as adaptações necessárias de acordo com cada contexto) para produzir o plano de ação do território, que será específico para cada localidade.
10. Esboçar as primeiras macro ações para dar início ao plano.
11. Fazer uma lista de prioridades para dar continuidades ao plano de ação. Ao realizar essa lista, considerar as diferenças entre os territórios, garantindo que as oportunidades educacionais sejam ampliadas em todas as regiões da localidade.

Tabela 2 - Roteiro de análise. Desenvolvido pelas autoras.

¹¹ As publicações que fazem parte desse metodologia estão disponíveis no site <http://www.indicadoreseducacao.org.br/>. Acesso em 18 mar. 2022.

¹² Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (Faculdade de Educação da UFRJ)

Houve unanimidade na percepção sobre o potencial da Ferramenta para a agenda da ampliação de oportunidades educacionais e a partir da escuta com tais profissionais foram realizados ajustes relevantes tanto na Ferramenta como no Guia de Orientação. Foram feitas sugestões pontuais sobre enunciados das questões, ajustes que foram realizados e uma segunda versão foi disponibilizada via site Iueb. Não houve sinalização de necessidade de ajustes em relação às dimensões, nem à estrutura da Ferramenta. Em virtude do tempo escasso de aplicação piloto, a maior parte das equipes realizou uma aplicação interna, com outros técnicos da Secretaria e alguns gestores, não sendo viável a aplicação com grupo intersetorial como orientado no Guia.

A CE CEDAC prosseguiu com ações de divulgação do Iueb e desta Ferramenta em espaços promovidos pela instituição e outros abertos por parceiros¹³. A pandemia da Covid-19 trouxe um desafio adicional a essas divulgações e ao uso da Ferramenta, considerando que a proposta é de uma análise participativa e que as reuniões virtuais nem sempre são consideradas contextos ideais para tal prática.

No segundo semestre de 2021, a equipe da CE CEDAC foi informada sobre uma experiência que vem sendo realizada em Atibaia, com a utilização da ferramenta pelo Conselho Municipal de Educação (CME), que se reúne para conversar sobre as dimensões e indicadores mensalmente. Segundo a presidente do Conselho, embora ainda desejem aprimorar a representatividade de setores da sociedade e a articulação com a rede estadual, o instrumento permite ampliar o olhar e, ao mesmo tempo, focar nos pontos que se configuram como prioritários de forma a organizar as ações que serão realizadas.

Houve ainda uma aplicação com gestores escolares em Resende onde, segundo o técnico da Diretoria Municipal de Educação, a análise dos indicadores promoveu um exercício objetivo que, além de apontar as dimensões prioritárias, serviu para nortear ações. O exercício evidenciou, por exemplo, a necessidade de atuarem em direção a uma gestão democrática a partir da formação dos conselhos escolares.

Até março de 2022 computou-se mais de 200 downloads da Ferramenta via site do Iueb. Neste mesmo mês ela foi apresentada em Seminário do Escritório de Evidências da Secretaria Estadual de São Paulo¹⁴, como potencial estratégia de discussão do tema da ampliação de oportunidades educacionais nos municípios e entre eles, em colaboração com as Secretarias Estaduais. Houve também uma apresentação na Secretaria Estadual de Educação do Amapá,

¹³ Um dos espaços abertos pelas instituições foi o Seminário de Oportunidades Educacionais: Diálogos e Tendências, realizado em outubro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLioSOejcKAX9HsLMx0EO08br9u9Ax6BnM>. Acesso em 18 mar. 2022.

¹⁴ O Seminário está disponível no canal do youtube do Escritório de Evidências em <https://www.youtube.com/watch?v=8SRZw7W6c9s>. A partir dele foi elaborado Boletim disponível em https://drive.google.com/drive/folders/1tOmGlyoBMj_KWnVzVcNRF6R9TSGYSu8B?usp=sharing. Acesso em 18 mar. 2022.

onde a equipe da CE CEDAC apresentou a Ferramenta no evento de lançamento do Programa Travessia Amapá, do UNICEF, que fomentava o diagnóstico participativo e a articulação entre as redes municipais e o Estado.

Conclusão

A Ferramenta para análise das oportunidades educacionais pretende ser mais uma metodologia de efetivação de práticas avaliativas que reflita uma perspectiva sistêmica de avaliação e, embora a sua aplicação ainda seja recente, observa-se pelas experiências relatadas, o seu potencial para viabilizar uma avaliação participativa e intersetorial que possa não só contribuir para o diagnóstico do cenário local de oportunidades educacionais, mas também para o engajamento para a construção de planos de ação, visando a transformação dessas realidades.

Como desafios destacam-se a dificuldade na organização de grupos representativos de diferentes setores e também a formação de facilitadores que contribuam para uma avaliação qualificada. A respeito deste último desafio, foi elaborado um curso autoinstrucional intitulado “Diagnóstico de ampliação das Oportunidades Educacionais”, disponibilizado gratuitamente na plataforma virtual da organização¹⁵. Já sobre o primeiro desafio, inferimos que seja necessário maior tempo a fim de que a continuidade dessas experiências relatadas sejam analisadas, bem como de outras em andamento e das que ainda possam surgir.

Outro potencial de análise está no uso para ações colaborativas em diferentes âmbitos: entre Secretarias de um mesmo município, entre Secretarias de Educação de diferentes municípios; entre escolas de um mesmo território, dentre outras possibilidades.

A metodologia de desenvolvimento da Ferramenta, baseada também em participação e viabilizada por múltiplos movimentos de escuta, demonstrou-se efetiva para que o instrumento fosse bem avaliado na aplicação piloto e nas primeiras aplicações reais acompanhadas pela instituição.

¹⁵ O curso está disponível na plataforma CEDAC Virtual em <https://cedacvirtual.org.br/ead/mod/page/view.php?id=11915>. Acesso em 28. nov. 2021.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA. **Indicadores de Qualidade da Educação** (INDIQUEs). Disponível em: <http://www.indicadoreseducacao.org.br/>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ALMEIDA, Luana C; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. **O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out.-dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/FGHLWhm47PZpFSHWNxs5GLM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 de março de 2022.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. **Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional**. Educação e pesquisa, 2013, 39.1: 177-194. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/PkVXrTbnCJDktQxLZNK7dDj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2022.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Educação e Sociedade no Brasil após 1930**. In: FAUSTO, B. (org.). História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: DIFEL, 1984. Disponível em <https://blogdosalomaoximenes.files.wordpress.com/2018/06/beisiegeeducac3a7aosociedadepos30.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: MEC/SEF, 2014.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Educação é a Base. Brasília: MEC/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_-versaofinal_site.pdf. Acesso em 04 set. 2021.

CE CEDAC. **Site da Comunidade Educativa CEDAC**. Disponível em <https://comunidadeeducativa.org.br/>. Acesso em 28 nov. 2021.

CE CEDAC. **Plataforma Ioeb**. Disponível em <https://ioeb.org.br/>. Acesso em 28 nov. 2021.

Duarte, Natalia de S. **O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. 2013, v. 94, n. 237, pp. 343-363. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/9rCJD4RtTJm5F8qVYfBc4SM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2022.

FERNANDES, Reynaldo; FELICIO, Fabiana. **Nota Técnica – Índice de Oportunidades Educacionais do Brasil - IOEB 2021**. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-tecnica-Ioeb-2021.pdf>. Acesso em 28 nov. 2021.

IMPÉRIO, LIMA (2021). **Classificação por quadrantes**. Site Ioeb. Disponível em: <https://ioeb.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Analise-Complementar-Classificacao-por-quadrantes-2021.pdf>. Acesso em 18 mar. 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.** http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf. Acesso em 21 ago. 2021.

SOUZA, Clarilza Prado. **Dimensões da avaliação educacional.** Revista Estudos em Avaliação Educacional, n. 22, p. 101, 2000. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.