


*A educação é importante

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL DA EDUCAÇÃO – RESUMO

2017/8

# Responsabilização na educação:

## CUMPRIR NOSSOS COMPROMISSOS

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Relatório de Monitoramento Global da Educação

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO
GLOBAL DA EDUCAÇÃO – RESUMO

2017/8

# Responsabilização na educação:

## CUMPRIR NOSSOS COMPROMISSOS

A *Educação 2030: Declaração de Incheon e Marco de Ação* especifica que o mandato do Relatório de Monitoramento Global da Educação é ser "o mecanismo para orientar o monitoramento e a elaboração de relatórios sobre o ODS 4 e sobre educação nos outros ODS propostos", com a responsabilidade de informar sobre a implementação de estratégias nacionais e internacionais para ajudar todos os parceiros relevantes a se responsabilizar por seus compromissos como parte do acompanhamento e da revisão geral dos ODS". Ele é elaborado por uma equipe independente autorizada pela UNESCO.

As designações utilizadas e o material apresentado nesta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco a delimitação de suas fronteiras ou divisas.

A equipe do Relatório de Monitoramento Global da Educação é responsável pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos neste livro e pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. A responsabilidade geral pelas posições e opiniões expressas no Relatório é de seu diretor.

**Equipe do Relatório de Monitoramento Global da Educação**

*Diretor: Manos Antoninis*

Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Anna D'Addio, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Leila Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mechtar, Branwen Millar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Taya Louise Owens, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Will Smith e Rosa Vidarte.

*A equipe do Relatório GEM reconhece o trabalho do seu ex-diretor, Aaron Benavot, que conduziu a pesquisa e o desenvolvimento deste Relatório.*

O *Relatório de Monitoramento Global da Educação* é uma publicação anual, independente, financiada por um grupo de governos, agências multilaterais e fundações privadas, além de ser facilitada e apoiada pela UNESCO.

Esta publicação está disponível em acesso livre ao abrigo da licença Atribuição-Partilha 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (http://creativecommons. org/licenses/by-sa/3.0/igo/). Ao utilizar o conteúdo da presente publicação, os usuários aceitam os termos de uso do Repositório UNESCO de acesso livre (http://unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en).

Título original em inglês: *Global Education Monitoring Report Summary 2017/8: accountability in education; meeting our commitments*

**Para mais informações, favor contatar:**
Global Education Monitoring Report team
c/o UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
*E-mail:* gemreport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport
https://gemreportunesco.wordpress.com

Quaisquer erros ou omissões nesta publicação serão corrigidos na versão *online*, disponível em: www.unesco.org/gemreport

© UNESCO, 2017
Todos os direitos reservados
Primeira edição
Publicado em 2017 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
7, place de Fontenoy, 75352
Paris 07 SP, France,
e pela Representação da UNESCO no Brasil.

**Créditos da versão original:**
*Editoração:* UNESCO
*Design gráfico:* FHI 360
*Diagramação:* FHI 360

**Créditos da versão em português:**
*Coordenação técnica:* Marlova Jovchelovitch Noleto, diretora da área programática e Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil
*Tradução:* Marina Mendes
*Revisão técnica:* Maria Rebeca Otero Gomes, Thais Guerra, Andreza Trentino, Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil
*Editoração e diagramação:* Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

***Nova série do Relatório de Monitoramento Global da Educação***

2017/8 *Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos*
2016 *Educação para as pessoas e o planeta: criar futuros sustentáveis para todos*

***Série Relatório de Monitoramento Global de EPT***

2015 *Educação para Todos 2000-2015: progressos e desafios*
2013/4 *Ensinar e aprender: alcançar a qualidade para todos*
2012 *Juventude e habilidades: colocando a educação em ação*
2011 *A crise oculta: conflitos armados e educação*
2010 *Alcançar os marginalizados*
2009 *Superando a desigualdade: por que a governança é importante*
2008 *Educação para todos em 2015: alcançaremos a meta?*
2007 *Bases sólidas: cuidados e educação na primeira infância*
2006 *Alfabetização para a vida*
2005 *Educação para Todos: o imperativo da qualidade*
2003/4 *Gênero e Educação para Todos: o salto para a igualdade*
2002 *Educação para Todos: o mundo está no rumo certo?*

Fotos da capa e da contracapa: David Tett
Charges: Godfrey Mwampembwa (GADO)
Ilustrações: *Housatonic Design Network*

*A foto da capa é de um protesto na Escola Primária Wendell, na Inglaterra (Reino Unido).*

Este resumo do Relatório e todos os materiais relacionados estão disponíveis para *download* no *link*: <bitly.com/CountOnME and gem-report-2017.unesco.org>.

*Esclarecimento:* a UNESCO mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas as suas atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam escritos no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

ED-2017/WS/38

# Prefácio

Hoje, 264 milhões de crianças e jovens que não frequentam a escola – esse é um problema que nós temos de combater juntos, porque a educação é uma responsabilidade compartilhada, e o progresso somente pode ser sustentável por meio de esforços comuns. Isso é essencial para cumprir as ambições do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável para a educação (ODS 4), parte da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Governos, escolas e professores devem desempenhar um papel de liderança, de mãos dadas com os próprios estudantes e seus pais ou responsáveis.

Para avançarmos, é necessário traçar linhas claras de responsabilidade, sabendo quando e onde essas linhas são quebradas e quais ações se fazem necessárias como resposta – esse é o significado de *responsabilização*, o foco deste *Relatório de Monitoramento Global da Educação*. A conclusão é clara – a falta de responsabilização acarreta o risco de prejudicar o progresso, permitindo que práticas danosas se tornem parte dos sistemas educacionais. Por exemplo, a falta de planos educacionais claramente desenvolvidos pelos governos pode gerar incertezas sobre os papéis, bem como significar que as promessas continuarão vazias, e as políticas, sem financiamento. Quando os sistemas públicos não oferecem uma educação de qualidade suficiente, e atores privados preenchem essa lacuna mas operam sem regulamentação, as pessoas marginalizadas saem perdendo. Os governos são os principais responsáveis pela garantia do direito à educação, mas esse direito não é sujeito à jurisdição em quase a metade dos países e, assim, o curso de ação para os que desejam realizar uma denúncia ou reclamação é perdido.

Todos têm um papel a desempenhar para melhorar a educação. Isso começa com os cidadãos, apoiados por organizações da sociedade civil e por institutos de pesquisa, que apontam falhas em uma educação equitativa e de qualidade. Em diversos países, movimentos estudantis frequentemente influenciaram políticas relativas a uma educação equitativa e acessível, destacando o poder que todos compartilhamos e devemos exercitar para fazer avançar o ODS 4. Organizações internacionais têm liderado o desenvolvimento de novos objetivos e metas alinhados com os desafios complexos do nosso tempo.

O Relatório também mostra que nem todos os métodos de responsabilização estão nos ajudando, atualmente, a alcançar o ODS 4. Em algumas partes do mundo, está se tornando cada vez mais comum, por exemplo, que professores e escolas sejam penalizados devido a resultados fracos em avaliações, em nome de supostas tentativas de melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem. O Relatório conclui que isso deve ser abordado com muita cautela, para evitar consequências opostas e não intencionais.

Existem muitas evidências que mostram que testes altamente relevantes com base em medidas restritas de desempenho podem incentivar esforços para manipular o sistema, impactando negativamente a aprendizagem e punindo de forma desproporcional os marginalizados. É essencial coletar dados sobre os resultados da aprendizagem para ajudar a esclarecer fatores que perpetuam as desigualdades na educação. No entanto, para tirar conclusões precisas é necessário tempo, recursos e habilidades que poucos países possuem, sendo muito fácil chegar a conclusões equivocadas.

*Responsabilização* significa ser capaz de agir quando algo está dando errado, por meio de políticas, leis e defesa (*advocacy*), inclusive por meio de *ombudsmen*, para proteger os direitos dos cidadãos. Nós precisamos de mecanismos universais mais fortes para consagrar e garantir o direito à educação e responsabilizar todos os governos por seus compromissos, inclusive os doadores.

A palavra *responsabilização* aparece ao longo de todo o *Marco de Ação da Educação 2030*, o que demonstra a importância que a UNESCO e a comunidade internacional atribuem às funções de revisão e acompanhamento para catalisar e monitorar os progressos. Isso também significa que todos os países deveriam produzir relatórios nacionais de monitoramento da educação para explicar seus progressos em relação aos seus compromissos – atualmente, apenas cerca da metade deles o faz, e a maioria de forma não periódica. A responsabilização significa interpretar indícios, identificar problemas e trabalhar em como solucioná-los. Isso deve ser a espinha dorsal de todos os nossos esforços para alcançar uma educação equitativa e de qualidade para todos.

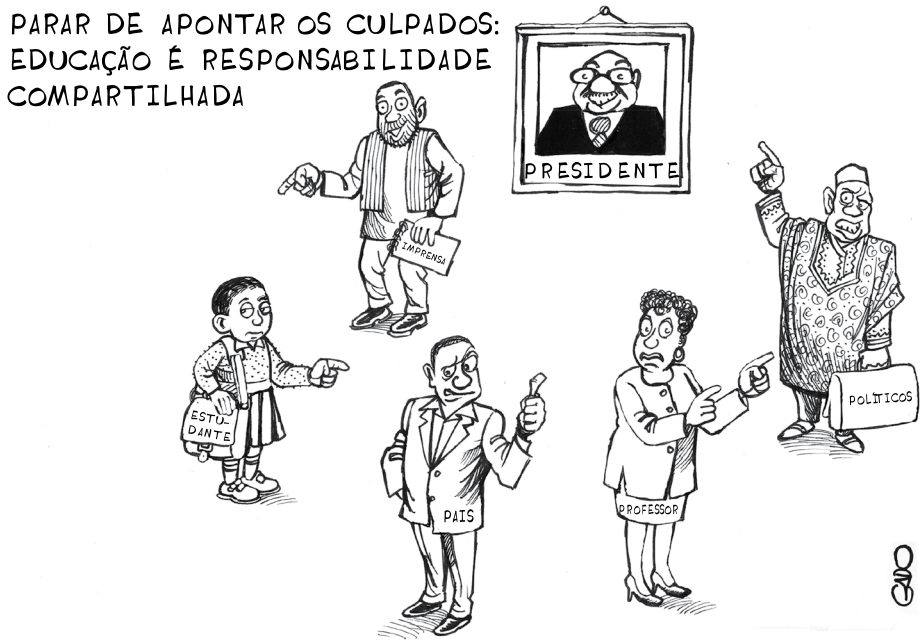


Irina Bokova
Diretora-geral da UNESCO

# Responsabilização na educação

O Relatório GEM 2017/8 avalia o papel da responsabilização[1] nos sistemas educacionais globais no que diz respeito a atingir a visão do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 da ONU: assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

O crescimento de populações que ganham acesso à escola, juntamente com evidências de baixo desempenho na aprendizagem, tem deixado claras as persistentes deficiências na oferta e na qualidade da educação. Isso, combinado com orçamentos educacionais limitados e com a ênfase cada vez maior na relação qualidade-preço em todo o mundo, tem levado os países a buscar soluções. Frequentemente, o aumento da responsabilização está no topo da lista.




A responsabilização pode ser uma virtude, descrevendo a qualidade de ser responsável e confiável. Neste Relatório, ela é definida como um tipo de mecanismo. Em termos legais, políticos, sociais ou morais, os governos e outros atores da educação são obrigados a informar sobre o cumprimento de suas responsabilidades.

> “Garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade é, muitas vezes, uma empreitada *coletiva*, na qual todos os atores realizam um esforço conjunto para cumprir suas responsabilidades”

A responsabilização não pode ser atribuída com facilidade a atores únicos porque resultados educacionais ambiciosos dependem de múltiplos atores cumprirem responsabilidades, muitas vezes, compartilhadas. Como demonstra este Relatório, alcançar o ODS 4 e garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade é, muitas vezes, uma empreitada *coletiva*, na qual todos os atores realizam um esforço conjunto para cumprir suas responsabilidades (**Figura 1**). Para que isso aconteça, os interesses políticos e econômicos necessitam estar alinhados. As políticas e os atores educacionais não estão isolados do mundo à sua volta.

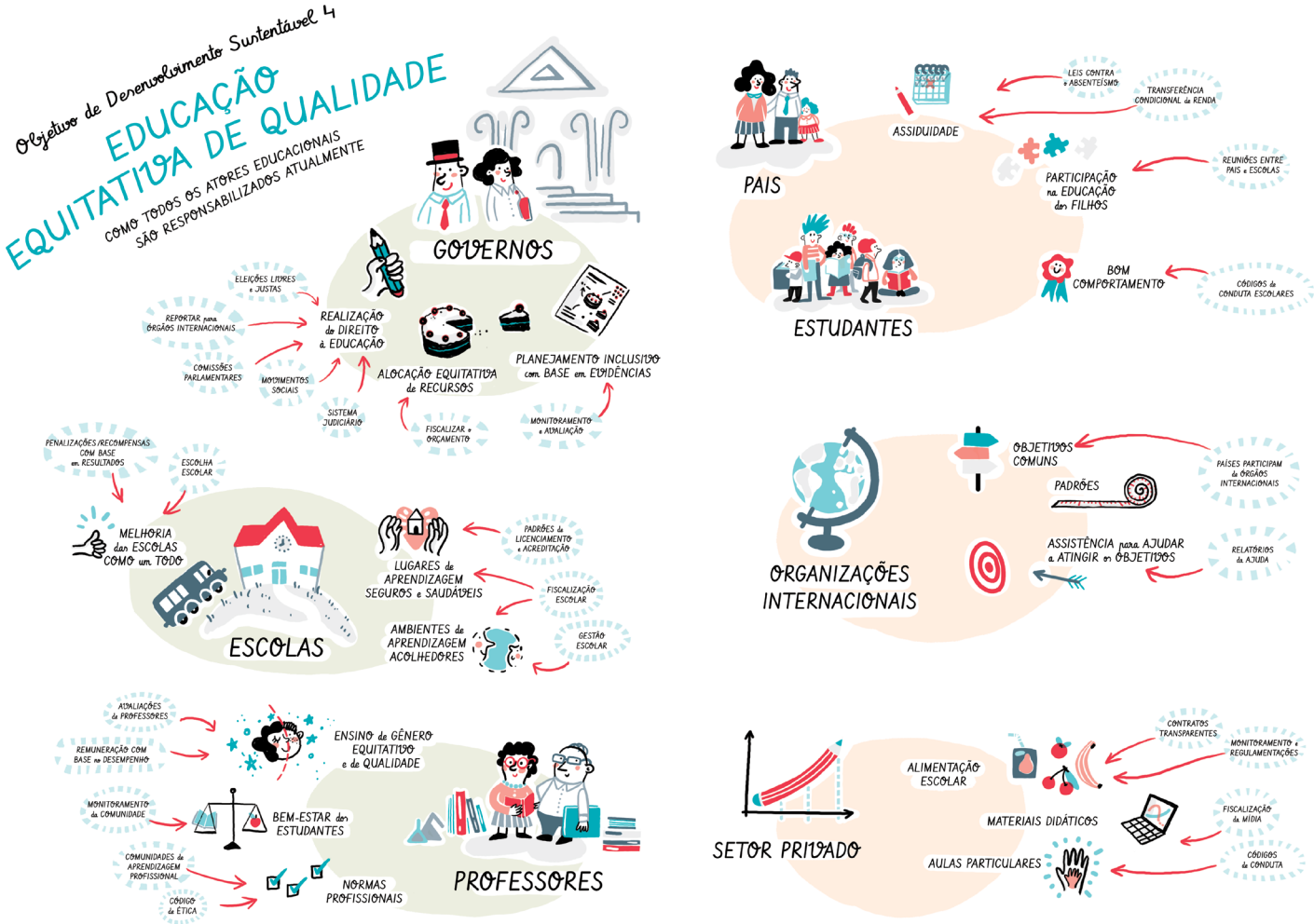
1 *Nota de tradução:* para os propósitos deste Relatório, traduziu-se *accountability* por “responsabilização” e/ou “prestação de contas”. Entende-se como um processo que abrange as seguintes dimensões: responsabilidades claramente definidas; obrigação de fornecer explicações de como as responsabilidades foram cumpridas; e justificativas legais, políticas, sociais ou morais dessa obrigação de prestar contas.

Igualmente importante: nenhuma abordagem de responsabilização pode ser bem-sucedida se os atores não tiverem um ambiente favorável ou se forem despreparados para cumprir suas responsabilidades. Sem informações claras, nem recursos ou capacidades suficientes, seus esforços serão frustrados. Políticas para melhorar práticas existentes centradas na construção, em vez de na acusação, têm mais chances de produzir sistemas educacionais equitativos, inclusivos e de qualidade.

Atingir amplos objetivos educacionais requer colaboração e comunicação entre os atores. A confiança e o apoio do público dependem de os processos e objetivos serem vistos como legítimos e alcançáveis dentro das limitações orçamentárias. Finalmente, a falta de confiança pública pode levar à desmobilização das pessoas como cidadãs e à alienação por parte dos pais ou responsáveis. Em sistemas com pouca confiança, as reformas educacionais provavelmente serão lentas e superficiais. A construção da confiança requer a inclusão de muitas partes interessadas na criação de objetivos compartilhados e o reconhecimento da interdependência dos atores por meio da responsabilização mútua.

Diversas tendências sociopolíticas mudaram o rumo das políticas educacionais para uma ênfase maior na responsabilização. A rápida expansão da educação na segunda metade do século XX tornou os sistemas educacionais cada vez mais difíceis de serem administrados. Uma resposta a esse desafio das autoridades governamentais em países de renda alta, não apenas na educação, mas também em outros setores, foi mudar do gerenciamento de insumos para o gerenciamento de resultados. O estabelecimento de métricas e instrumentos padronizados para permitir comparações de governos locais e escolas acompanhou o foco crescente nos resultados.

**FIGURA 1:**
**De que forma todos os atores no campo na educação são responsabilizados atualmente**




*Fonte: Relatório GEM.*

Um desenvolvimento relacionado a isso foi a descentralização governamental para aumentar o controle local sobre a oferta da educação, ao passo que o governo central manteve a responsabilidade pelo financiamento, pelo monitoramento e pela regulamentação. Além disso, em alguns países, a insatisfação com a educação pública contribuiu para que as políticas diversificassem a oferta e criassem um "mercado" educacional, no qual os pais ou responsáveis poderiam escolher escolas para seus filhos com base em um *ranking* de escolas, publicado com o intuito de estimular a competitividade e aumentar a qualidade. Ademais, a disponibilidade de informações incentivou os cidadãos a exigir mais transparência.

> "A responsabilização deve ser entendida como um meio para alcançar um fim – uma ferramenta para alcançar as Metas do ODS 4 –, não como um objetivo dos sistemas educacionais em si"

Em alguns países de renda alta, ocorreu uma mudança na direção de políticas de responsabilização que usam os resultados das avaliações dos estudantes para mensurar e avaliar o desempenho. O desempenho dos estudantes é cada vez mais vinculado a sanções e a recompensas, e serve como base para avaliar o desempenho dos professores e a qualidade da escola.

Porém, se o propósito da responsabilização for ajudar a garantir sistemas educacionais mais inclusivos, equitativos e de qualidade, são necessárias abordagens flexíveis, que tornam mais criterioso o uso das informações disponíveis. Os mecanismos de responsabilização podem ser eficazes em alguns contextos e para alguns aspectos da educação, mas podem ser prejudiciais em outros.

A responsabilização é extremamente importante para melhorar os sistemas educacionais, mas alguns pressupostos devem ser questionados. A ideia da responsabilização como um fim em si mesmo é mal direcionada. A responsabilização deve ser entendida como um meio para alcançar um fim – uma ferramenta para alcançar as Metas do ODS 4 –, não como um objetivo dos sistemas educacionais em si.

O Relatório GEM 2017/8 analisa evidências mundiais sobre os mecanismos, muitas vezes interdependentes, que responsabilizam os atores principais da educação, sua eficácia em atingir o ODS 4, e os ambientes de apoio necessários para possibilitar que os atores cumpram suas responsabilidades individuais.

# Governos responsáveis

Os governos são, em última instância, responsáveis pelo progresso dos objetivos globais de educação. Tanto nos países pobres quanto nos ricos, os governos são responsabilizados pelos compromissos, planos, implementações e resultados da educação.

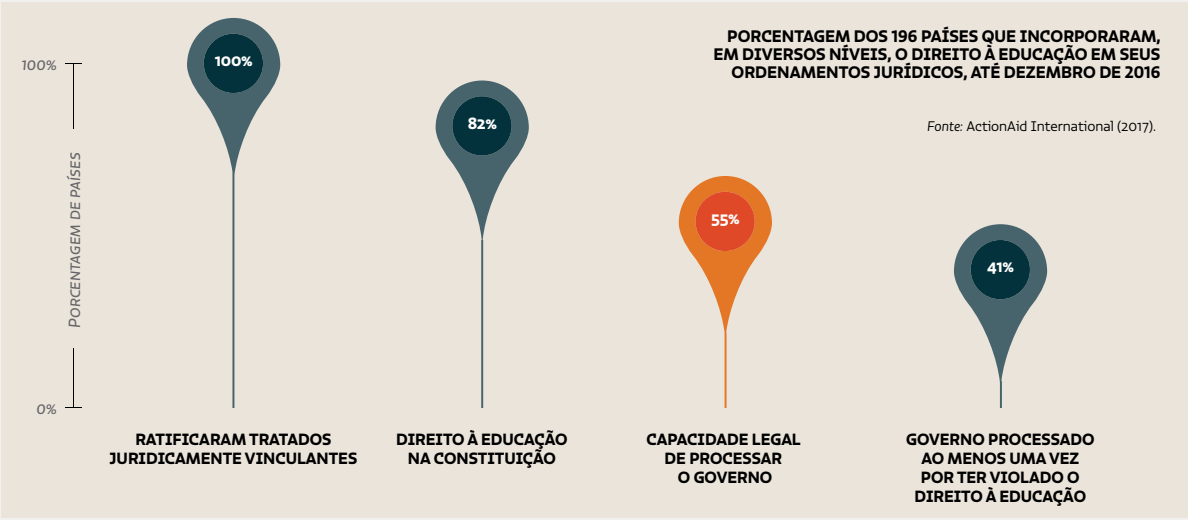
## OS GOVERNOS TÊM RESPONSABILIDADE LEGAL PELA EDUCAÇÃO

Todos os países ratificaram pelo menos um tratado internacional juridicamente vinculativo sobre o direito à educação. Os governos têm a responsabilidade de respeitar, proteger e garantir esse direito. Atualmente, 82% das constituições nacionais contêm uma previsão legal sobre o direito à educação. Em apenas um pouco mais da metade dos países esse direito é sujeito à jurisdição, dando aos cidadãos a capacidade legal de processar o governo por violações (**Figura 2**).

## OS PROCESSOS INTERNACIONAIS DE ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS TÊM EFEITOS VARIADOS SOBRE A RESPONSABILIZAÇÃO DOS GOVERNOS

Os países que ratificaram qualquer um dos sete principais tratados de direitos humanos das Nações Unidas pertinentes à educação devem reportar periodicamente sobre as medidas tomadas para cumprir com suas obrigações. Um desses sete tratados é a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) das

**FIGURA 2:**
**Os cidadãos deveriam poder processar seus governos por violação do direito à educação**




Nações Unidas, que exige o desenvolvimento de um sistema inclusivo em todos os níveis educacionais. Ela promove uma abordagem com base em direitos à educação para as pessoas com deficiências que oferece uma base sólida para a responsabilização governamental. A CRPD prevê a criação de mecanismos nacionais e internacionais de implementação e monitoramento. Os países precisam coletar dados e reportá-los ao Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências.

> “Em 42 dos 86 países, suas constituições, leis ou políticas se referem explicitamente à educação inclusiva”

Embora a maioria dos 86 relatórios de países até agora apresentados reportem que suas constituições, leis ou políticas se refiram explicitamente ao direito à educação de pessoas com deficiências, poucos definem o conceito de deficiência. A falta de uma definição internacional clara pode tornar mais difícil desenvolver programas e cumprir com padrões internacionais. De forma similar, em 42 dos 86 países, suas constituições, leis ou políticas se referem explicitamente à educação inclusiva, sugerindo uma tendência contra escolas especiais e a favor de programas inclusivos em escolas regulares. No entanto, nem sempre as políticas se traduzem em prática.

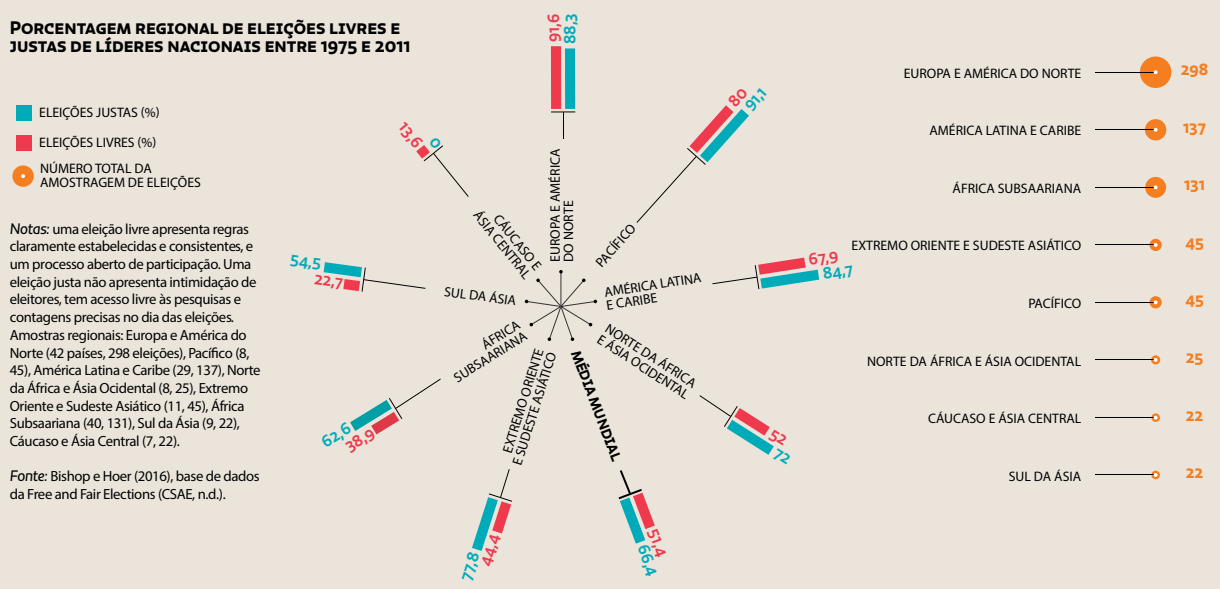
Relatórios paralelos de organizações não governamentais (ONGs) podem influenciar as conclusões dos comitês das Nações Unidas para os tratados de direitos humanos. Por exemplo, relatórios paralelos sobre financiamento insuficiente da educação pública e escolas privadas sem regulamentação nas Filipinas foram considerados nas recomendações do comitê.

Os países também relatam o progresso rumo aos ODS, apesar de ser uma iniciativa voluntária. Até hoje, 44 países já enviaram revisões de progresso. A revisão temática global das Nações Unidas 2019, “empoderar as pessoas e garantir a inclusão”, examinará cuidadosamente o ODS 4. A eficácia de uma abordagem voluntária, liderada pelos países, para atingir mudanças ainda está para ser avaliada, pois a falta de mecanismos externos de execução/implementação poderá atrasar o progresso.

## OS CIDADÃOS PODEM PRESSIONAR O GOVERNO A MANTER PROMESSAS POR MEIO DO PROCESSO POLÍTICO

O processo político motiva os funcionários do governo a responder a demandas públicas. Um exemplo de mecanismo do processo político são eleições livres e justas. Entre 1975 e 2011, 469 de 890 eleições de lideranças nacionais em 169 países foram consideradas livres e justas. A porcentagem diminuiu de 70% em 1975-1985 para 45% em 2001-2011, em parte devido ao surgimento de eleições em democracias emergentes (**Figura 3**).

**FIGURA 3:**
**Frequentemente, não é possível depor um governo quando ele não cumpre suas promessas**




Os gastos com a educação pública aumentam com uma mudança para a democracia e a abertura. Ainda assim, é difícil para os eleitores identificar e responsabilizar aqueles que ocupam cargos eletivos por implementarem políticas educacionais ineficientes ou malsucedidas. Simples promessas de campanha podem afastar a atenção e o investimento de questões mais importantes como as relacionadas à educação. Os governos tendem a focar e realizar infraestruturas da educação que sejam visíveis mais do que empreender insumos menos tangíveis, como o desenvolvimento profissional.

Há quem diga que a competição eleitoral incentiva a ação responsável, mas as evidências são variadas. No Brasil, os prefeitos que concorreram à reeleição desviaram 27% menos recursos do que os prefeitos com único mandato. Por outro lado, na República da Coreia, a mudança para eleição direta dos superintendentes não alterou significativamente os gastos com a educação, nem as taxas de conclusão ou de matrícula.

## OS CIDADÃOS TAMBÉM PODEM PRESSIONAR O GOVERNO POR MEIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

As eleições não são o único mecanismo político para responsabilizar os governos. A ação cidadã também pode pressioná-los, como no caso dos movimentos estudantis bem-sucedidos, no Chile e na África do Sul, para a diminuição das tarifas para o ensino universitário.

As organizações da sociedade civil (OSCs) usam uma variedade de estratégias, que incluem mecanismos legais, estudos e pesquisas, informações abertas, formação de alianças e campanhas midiáticas. A Associação Civil para a Equidade e a Justiça, na Argentina, levou o governo municipal de Buenos Aires à justiça por não responder a pedidos de acesso à informação relacionados à educação infantil.

As pesquisas coletam informações que podem ressaltar deficiências políticas e defender mudanças. Em muitos países, como no Quênia, no Paquistão e no Senegal, as pesquisas lideradas por cidadãos para avaliar as habilidades básicas de leitura e matemática das crianças foram usadas para pressionar o governo a melhorar a oferta da educação.

As coalizões das OSCs, como a Campanha para a Educação Popular em Bangladesh, construíram uma dinâmica de sucesso para aumentar a pressão sobre o governo, por exemplo para aumentar os recursos para a educação. Os boletins cidadãos, usados primeiramente em Bangalore em 1994, foram adotados em outros lugares, inclusive em Ruanda.

> “As organizações para pessoas com deficiências ajudaram a monitorar a implementação da CRPD em 50 dos 86 países que enviaram relatórios”

Em alguns países, como na Índia e na Tanzânia, as OSCs desempenharam um papel importante no combate a práticas corruptas por meio do monitoramento e da análise orçamentária para acompanhar as despesas e os gastos do governo, e para avaliar se os recursos foram alocados e gastos de acordo com os orçamentos e os planos.

As organizações dedicadas a pessoas com deficiências podem ajudar as escolas a tomar decisões melhores e pressionar os governos por mudanças. As ONGs e as instituições independentes de direitos humanos podem fornecer informações, conscientizar e apoiar famílias. As organizações para pessoas com deficiências ajudaram a monitorar a implementação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) em 50 dos 86 países que enviaram relatórios, mas participaram das revisões nacionais em apenas 29 países. A falta de capacidade é um obstáculo à participação.

Sindicatos de professores fazem parte da sociedade civil, entendida de forma abrangente, mas também têm voz e papel distintos. Eles podem ajudar a responsabilizar os governos por meio do apoio ou resistência a reformas educacionais, além de promover o diálogo sobre questões sensíveis que o governo pode hesitar em abordar. A inclusão formal dos sindicatos nos desenvolvimentos de políticas aumenta a responsabilização e o apoio dos professores, ao mesmo tempo em que melhora as relações entre sindicato e governo. Infelizmente, no entanto, os sindicatos não são consultados regularmente sobre as reformas. De 70 sindicatos em mais de 50 países, mais de 60% nunca ou raramente foram consultados sobre materiais didáticos.

> “De 70 sindicatos em mais de 50 países, mais de 60% nunca ou raramente foram consultados sobre materiais didáticos”

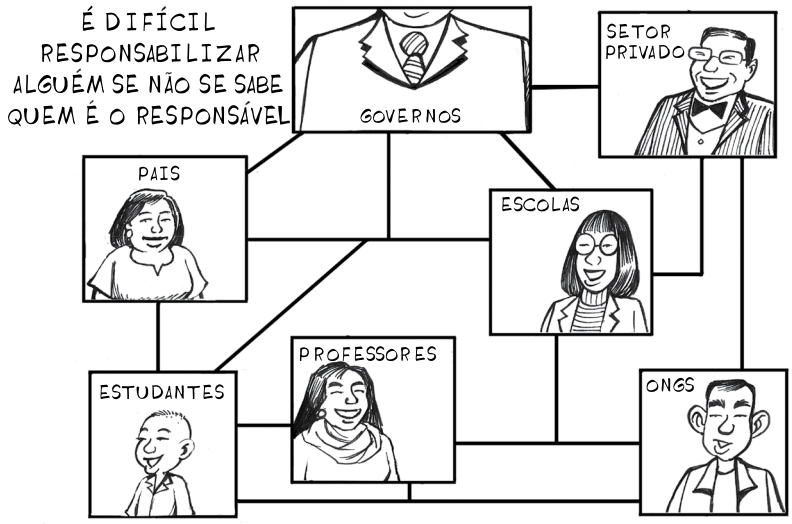
## O PAPEL DA MÍDIA É FUNDAMENTAL PARA LEVANTAR QUESTÕES EDUCACIONAIS CRÍTICAS

Os cidadãos necessitam de informações válidas para responsabilizar os governos. A mídia pode servir de fiscal do governo, ajudando os cidadãos a avaliar seu desempenho. Ela também serve de canal para as OSCs disseminarem seu trabalho e trazerem questões para a agenda pública, como a questão da igualdade. A mídia internacional, nacional e local têm publicado resultados de avaliações realizadas por cidadãos para ilustrar o desafio de garantir habilidades básicas para todas as crianças.

A mídia também divulga as descobertas de pesquisas de grupos de reflexão (*think-tanks*), universidades e instituições governamentais. O aumento da informação da mídia sobre como os fundos públicos são gastos pode ajudar a empoderar os cidadãos e aumentar a pressão sobre os funcionários do governo na área da educação para que ajam de forma responsável. Em Uganda, a diminuição de 2,2 km na distância até uma banca de jornais aumentou a parcela do financiamento destinada a uma escola em quase 10 pontos percentuais.

Embora a mídia tradicional ainda desempenhe um papel importante de explicar questões complexas ao público, as mídias sociais permitem que os usuários compartilhem informações de forma ampla, livre de editoração, de filtro jornalístico ou, em alguns casos, de censura governamental. Em um tempo de mudanças muitas vezes rápidas em políticas educacionais, as funções que as mídias sociais podem realizar são importantes.

No entanto, a mídia também deve ser independente, responsável e capaz de oferecer informações relevantes e refletir visões sociais diversificadas. Os profissionais da mídia envolvidos diretamente na pesquisa, na análise, na organização e na redação das reportagens ou na divulgação das notícias deveriam ser confiáveis e ter a capacidade técnica de relatar sobre questões educacionais.




## PLANOS EDUCACIONAIS CONFIÁVEIS COM LINHAS CLARAS DE RESPONSABILIDADE SÃO FERRAMENTAS IMPORTANTES

Uma vez que os governos assumem o poder, seus documentos de planejamento educacional facilitam a responsabilização ao estabelecer compromissos oficiais e esclarecer responsabilidades. Os governos, muitas vezes, criam planos estratégicos plurianuais para o setor da educação, mas os planos operacionais anuais geralmente são essenciais para o planejamento e a coordenação.

Os mecanismos institucionais que conferem mais poderes formais para todas as partes interessadas podem fortalecer a responsabilização. Recomenda-se um comitê diretor conjunto de partes governamentais e não governamentais com poder formal para avaliar e aprovar planos setoriais. No entanto, em lugares onde a falta de capacidade é um desafio, as partes interessadas podem não representar todos os constituintes.

Um planejamento educacional realmente participativo pode levar tempo. Os governos que designam especialistas, consultores ou doadores para esboçar planos rapidamente, correm o risco de prejudicar a apropriação e o comprometimento locais. Os países que recebem assistência devem tomar cuidado para evitar que os doadores monopolizem o planejamento.

> “Os governos que designam especialistas, consultores ou doadores para esboçar planos rapidamente, correm o risco de prejudicar a apropriação e o comprometimento locais”

Responsabilidades delimitadas de forma clara são importantes, principalmente em sistemas descentralizados, onde as responsabilidades, muitas vezes, não são definidas ou se sobrepõem de forma que obscurecem as linhas de responsabilização. As administrações descentralizadas, principalmente em países frágeis ou de renda baixa, muitas vezes não têm a capacidade para planejar estrategicamente.

O uso de subsídios condicionais com base no desempenho para aumentar a capacidade e transparência de governos locais melhorou a gestão financeira em diversos países de renda baixa e média. Na República Unida da Tanzânia, as autoridades que atendiam às condições mínimas para subsídio aumentaram de 50% para 90% em três anos.

No entanto, exigir uma responsabilização local rígida para resultados determinados de maneira central também pode ter consequências negativas. Uma cultura de controle excessivo pode obscurecer as responsabilidades, diminuir a colaboração, prejudicar a inovação e fazer com que fornecedores de serviço concentrem nas metas em vez das melhorias.

## MAIOR SUPERVISÃO DURANTE A FORMULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PODE GARANTIR A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ÁREAS PRIORITÁRIAS

O empoderamento das partes interessadas para participar da elaboração do orçamento e da análise dos gastos planejados pode melhorar a equidade na alocação dos recursos.

A fiscalização orçamentária é a função primordial das legislaturas, e requer tempo e contribuição de especialistas. As OSCs podem ajudar a avaliar os orçamentos propostos e esclarecer deliberações, como na Indonésia e no Quênia. Os orçamentos programáticos, em vez dos tradicionais, ajudam os legisladores a avaliar os gastos de forma mais eficaz.

## A RESPONSABILIZAÇÃO HORIZONTAL PODE SER EFICAZ

Os comitês legislativos, os escritórios de *ombudsman* e os tribunais são exemplos de ferramentas de responsabilização horizontal que representam as vozes públicas e desafiam os excessos do executivo. Auditorias internas e externas são ferramentas eficientes de responsabilização da execução orçamentária e ajudam a limitar o desperdício, a má alocação e a corrupção, no entanto, requerem recursos suficientes.

Os comitês legislativos desempenham uma função importante de monitoramento. A falta de independência, de capacidade ou de autoridade pode limitar sua habilidade de conduzir a mudança, mas a deliberação entre os legisladores com especialistas em educação pode melhorar as propostas de políticas sobre as questões menos controversas. Os poderes legislativos da Nova Zelândia, da Noruega, do Peru, dos Estados Unidos e da Zâmbia possuem comitês permanentes de educação que avaliam as ações do governo, revisam as leis e recomendam mudanças. No Reino Unido, as recomendações do comitê foram idênticas ou parecidas com as medidas de políticas governamentais em 20 dos 86 casos, especialmente no desenvolvimento de legislação para reformar o sistema de fiscalização.

> “Os poderes legislativos da Nova Zelândia, da Noruega, do Peru, dos Estados Unidos e da Zâmbia possuem comitês permanentes de educação que avaliam as ações do governo, revisam as leis e recomendam mudanças”

Os escritórios de *ombudsman* recebem cidadãos que desejam prestar queixas contra o governo. Eles são importantes sobretudo quando representam os cidadãos que não se sentem confortáveis para tratar com funcionários públicos. Em 2010, havia um *ombudsman* em 118 países. Esses escritórios, muitas vezes, lidam com questões políticas controversas, que os podem colocar em conflito com o governo. Na América Latina, a presença de um *ombudsman*, mesmo sem poder de punição, ajudou a melhorar o acesso à educação, à saúde e à moradia no período de 1982 a 2011. Na Indonésia, o escritório de *ombudsman* foi essencial para denunciar fraudes que envolviam a venda de provas para estudantes e o compartilhamento de respostas por meio de telefones celulares.

As OSCs e os cidadãos podem fortalecer as auditorias externas. No Chile e na República da Coreia, as reclamações e as sugestões *online* de cidadãos destacam áreas para a atenção da auditoria. Pesquisas de Rastreamento dos Gastos Públicos possibilitam que as OSCs conduzam auditorias sociais dos gastos. No entanto, essas intervenções são, muitas vezes, isoladas e direcionadas para os doadores, e raramente geram mudanças significativas e duradouras.

## CONSTRUIR UMA CULTURA INSTITUCIONAL DE INTEGRIDADE É FUNDAMENTAL PARA COMBATER A CORRUPÇÃO

A corrupção pode ocorrer em todos os aspectos da oferta da educação, desde o financiamento e a contratação de serviços até o credenciamento institucional, a gestão de professores, os exames, as bolsas, as pesquisas e os livros didáticos. Quer envolva apropriação indevida de títulos ou práticas consolidadas de baixo nível, suas

repercussões vão muito além de perdas contábeis, que afetam o acesso à educação e a qualidade do serviço. A corrupção manipula as decisões de alocação orçamentária do governo, reduz a produtividade e diminui a receita pública.

Embora estudos do Banco Mundial sobre desvios em transferências de fundos do governo central para o local e, portanto, para as escolas, tenham inspirado a maior parte do trabalho nessa área, rastrear a verba até o momento de entrega do serviço continua a ser um desafio, principalmente quando não há regras claras para as alocações. Professores e escolas "fantasmas", que não existem realmente, constituem um tópico complexo e controverso. A Nigéria tinha 8 mil alegações de professores fantasmas ou professores que recebiam mais do que seu salário oficial apenas no primeiro semestre de 2016.

Após reformas para melhorar o mecanismo de equalização de fundos educacionais no Brasil, as inspeções da Controladoria-Geral da União em 120 municípios e em 4 estados descobriram que 49 desses municípios tinham processos de licitação irregulares, 28 tinham execução de contratos irregulares e 21 tinham saques de dinheiro da conta.

As práticas graves podem ser imperceptíveis para observadores externos, e sua escala pode ser difícil de verificar, por exemplo, em circunstâncias desafiadoras como as situações de conflito. Cerca de 80% das 740 escolas na província de Ghor, no Afeganistão, não estavam em funcionamento apesar de o Departamento de Educação estar pagando os salários dos professores.

Algumas formas de corrupção muito arraigadas, com frequência, não são detectadas. Em uma pesquisa de monitoramento de gastos públicos em Bangladesh, cerca de 40% dos funcionários da educação primária distrital e subdistrital admitiram ter efetuado pagamentos acelerados para gestores para o reembolso de despesas. Esses pagamentos podem não envolver desvios reais ou diretos do orçamento público, mas incentivam os funcionários a compensar os gastos de outra forma, ainda que regular.

> "Dos relatórios nacionais de monitoramento da educação, apenas um terço engloba a educação de adultos"

Identificar as irregularidades não é suficiente, e mesmo as estruturas e normas jurídicas devem ser acompanhadas de mecanismos de monitoramento de melhor qualidade, que incluam instituições de auditoria fortes e independentes, sistemas de informação aberta e um ambiente facilitador para fiscalização da mídia e do envolvimento de ONGs. Quando casos de corrupção são descobertos, a polícia e a justiça desempenham um papel essencial de acompanhamento.

## O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DEVEM SER SISTEMATIZADOS

O monitoramento e a avaliação podem promover a responsabilização governamental. Para que seja útil, o monitoramento deve informar sobre os resultados desejados, e os dados devem ser precisos e coletados regularmente. No entanto, com frequência, os sistemas de monitoramento e avaliação são fragmentados. As agências diferem nos métodos e na frequência da coleta de dados, e estes podem não ser compilados, comparáveis ou acessíveis de forma centralizada.

Uma forma de consolidar informações é a elaboração de relatórios nacionais de monitoramento da educação por parte dos governos como uma de suas obrigações perante órgãos legislativos ou organizações internacionais, e também para ajudar os cidadãos a responsabilizar dos governos. De 209 países, 108 publicaram relatórios nacionais de monitoramento da educação pelo menos uma vez desde 2010, mas apenas cerca de 1 em cada 6 países do mundo o faz regularmente.

Os relatórios nacionais de monitoramento da educação são mais comuns em países mais ricos, mas países de renda média, como a República Dominicana e a República da Moldova, bem como alguns países de renda baixa, como Uganda, também elaboram relatórios. Quase todos eles cobrem a educação primária e a secundária. Cerca de três quartos cobrem a educação infantil e o cuidado na primeira infância, dois terços a educação superior, e um terço a educação de adultos.

> De 209 países, 108 publicaram relatórios nacionais de monitoramento da educação pelo menos uma vez desde 2010, mas apenas cerca de 1 em cada 6 países do mundo o faz regularmente

Os relatórios diferem em sua ênfase. Cerca de 60% concentram-se principalmente na descrição das ações tomadas, e 25% na avaliação da situação ao refletir as apreensões acerca da responsabilização associadas com diversos contextos domésticos. Os relatórios podem também focar-se na contabilidade dos gastos.

Alguns, como o *Bildungsbericht* (Relatório sobre Educação) alemão, são exigidos por lei como parte da informação ao público e geralmente se concentram em contabilizar ações ou despesas. O Ministério da Educação do Panamá publica um relatório anual conforme estipulado na lei de transparência da administração pública. Nas Filipinas, a cláusula do "selo de transparência" da lei orçamentária, "para aumentar a transparência e reforçar a responsabilização", exige que todos os *sites* oficiais de agências do governo nacional postem relatórios anuais dos últimos três anos, de acordo com instruções precisas da circular orçamentária nacional.

Algumas informações de monitoramento podem necessitar ser encomendadas externamente ou produzidas por uma instituição cujo trabalho seja respeitado e amplamente aceito como livre do controle do governo. Ao longo da última década, agências autônomas de avaliação foram estabelecidas em países da América Latina como Colômbia, Equador e México, e suas responsabilidades foram fortalecidas seja pela prática ou por disposições legais. O financiamento sustentável é um fator-chave na sua capacidade de desempenhar seu papel de forma efetiva.

Em países que recebem ajuda, as revisões setoriais anuais conjuntas que envolvem governo, doadores, atores da sociedade civil e outras partes interessadas são comuns atualmente. No entanto, elas dispõem de pontos fracos, uma vez que a participação não é suficientemente ampla, não existem planos de implementação para as recomendações e os propósitos são muitas vezes determinados pelos doadores.

# Escolas responsáveis

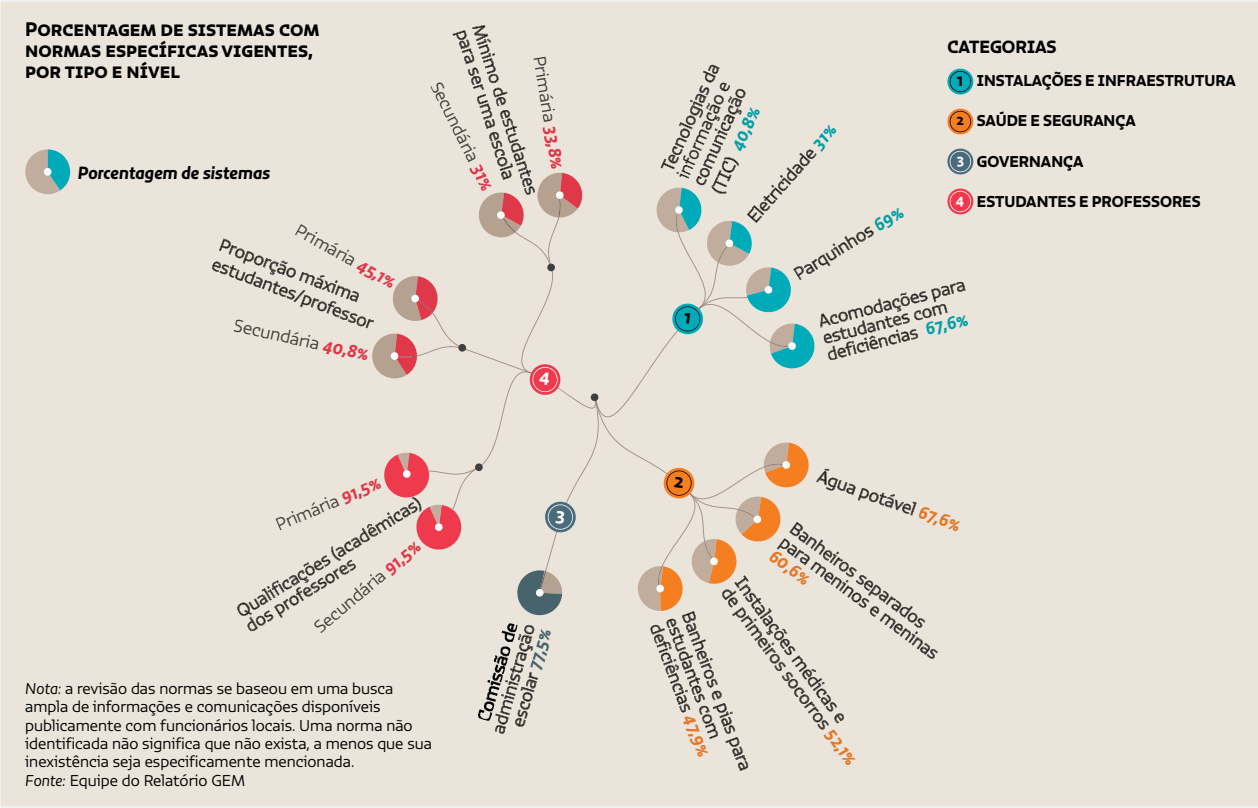
As escolas e outras instituições de educação e formação são formalmente responsáveis perante os governos e informalmente perante os pais e os estudantes. Muitos países delegam a tomada de decisões para autoridades escolares regionais e locais e incentivam a responsabilização de cima para baixo e de baixo para cima. A ênfase na responsabilização impõe diversos desafios para as escolas.

## A REGULAMENTAÇÃO GOVERNAMENTAL AJUDA NO MONITORAMENTO DA QUALIDADE DAS ESCOLAS

As regulamentações governamentais para a educação variam em todo o mundo. Por exemplo, embora quase todos os 71 sistemas analisados para o Relatório GEM tivessem regulamentações para a qualificação de professores, menos de 40% tinham uma taxa máxima de estudantes por professor (**Figura 4**). As regulamentações podem responsabilizar os fornecedores da educação, mas podem não ser eficazes na prática. Nos países mais pobres, muitas escolas não atenderam às regulamentações existentes por motivos fora de seu controle. Por exemplo, a falta de financiamento faz com que muitas escolas no Tajiquistão não tenham aquecimento adequado no inverno, apesar das regulamentações.

Tradicionalmente, as inspeções nas escolas monitoram o cumprimento da regulamentação, portanto, sua eficácia depende das habilidades dos inspetores. Algumas pesquisas indicaram que os diretores que sentiram muita pressão de prestar contas devido as inspeções, tomaram medidas para melhorar o desempenho de suas escolas.

**FIGURA 4:**
**As regulamentações governamentais para a educação variam no mundo todo**




*Nota:* a revisão das normas se baseou em uma busca ampla de informações e comunicações disponíveis publicamente com funcionários locais. Uma norma não identificada não significa que não exista, a menos que sua inexistência seja especificamente mencionada.
*Fonte:* Equipe do Relatório GEM

### *Muitas escolas particulares em países mais pobres não são regulamentadas*

A oferta de escolas particulares tem aumentado. O número de países com mais de 20% dos estudantes matriculados em escolas particulares aumentou entre 2005 e 2015 (**Figura 5**). Em alguns países da África Subsaariana e do Sul da Ásia, muitas escolas particulares não são regulamentadas, principalmente as escolas com mensalidades baixas que atendem a populações pobres, que cresceram mais rápido do que o governo consegue controlar. Algumas escolas continuam sem registro para evitar regulamentações excessivamente restritivas. A regulamentação das escolas particulares para melhorar a equidade requer uma ação coordenada.

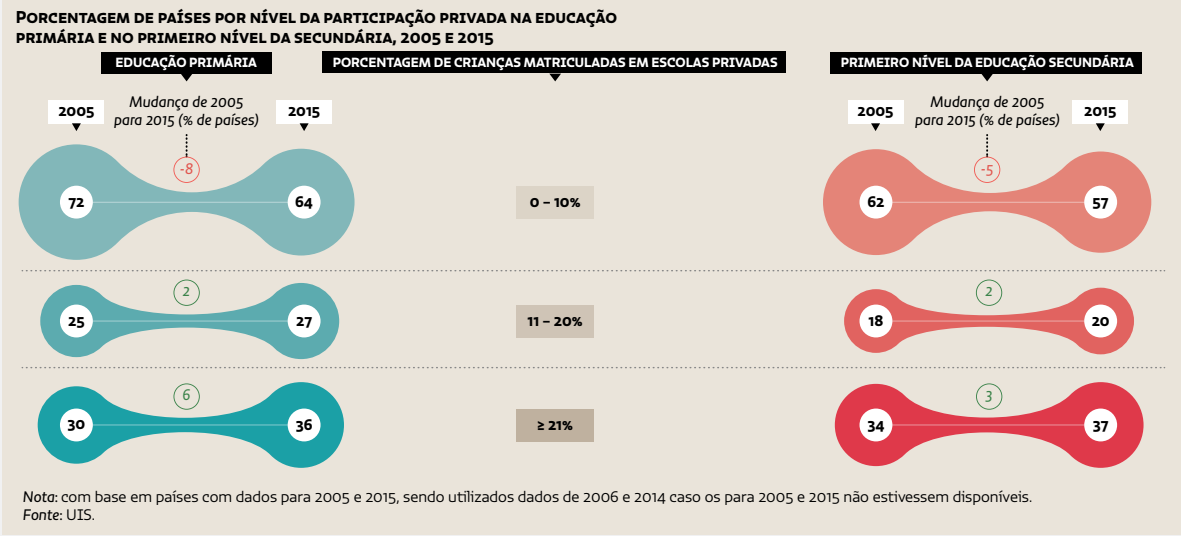
Ambientes regulatórios fracos são especialmente problemáticos quando redes particulares poderosas crescem rapidamente. A *Bridge International Academies* dirige mais de 500 escolas em 5 países. As inspeções no Quênia e em Uganda relataram haver professores não qualificados, infraestruturas inadequadas e currículos não autorizados, e a justiça apoiou a decisão dos Ministérios de fechar algumas escolas.

### *Uma inspeção com foco na qualidade da educação é bem-vinda, mas é difícil de se implementar*

Principalmente nos países mais ricos, as inspeções estão cada vez mais mudando o foco do cumprimento dos padrões regulatórios para avaliar a qualidade do ensino e da aprendizagem



**FIGURA 5:**
**As matrículas no setor privado aumentaram na educação primária e no primeiro nível da educação secundária**




*Nota:* com base em países com dados para 2005 e 2015, sendo utilizados dados de 2006 e 2014 caso os para 2005 e 2015 não estivessem disponíveis.
*Fonte:* UIS.

nas escolas. No entanto, essa função de apoio é difícil de ser realizada de forma satisfatória. Os sistemas de inspeção nos países mais pobres enfrentam limitações de recursos e de capacidade. Na África do Sul, os supervisores resistiram à reforma da inspeção, em parte devido à memória das inspeções no *apartheid*. Em muitos contextos, aprimorar as inspeções leva tempo. Até 2015, apenas 45% dos inspetores em Angola haviam recebido treinamento sobre reformas que iniciaram em 2010.

### *A garantia da qualidade na educação infantil se concentra em aspectos facilmente observáveis*

Apesar da importância da educação infantil para o desenvolvimento holístico das crianças, a Abordagem de Sistemas do Banco Mundial para Melhores Resultados Educacionais (*World Bank's Systems Approach for Better Education Results*), entre 2010 e 2015, mostrou que apenas 14 de 34 países de renda baixa e média estabeleceram padrões para a educação infantil e sistemas de monitoramento de seu cumprimento.

> “Apenas 14 de 34 países de renda baixa e média estabeleceram padrões para a educação infantil e sistemas de monitoramento de seu cumprimento”

Na garantia da qualidade, frequentemente, os países dão preferência a características operacionais facilmente mensuráveis e observáveis, como infraestrutura e taxa de estudantes por professor. Mesmo assim, os países, muitas vezes, têm dificuldade de monitorar o seu cumprimento de forma sistemática, como sugerem exemplos de Belize, Indonésia, Nepal e Suazilândia.

Outros sistemas tentam avaliar aspectos mais sutis do ensino. No Chile, os educadores de todas as escolas municipais são avaliados a cada quatro anos de acordo com os padrões do Marco de Bom Ensino, um processo que envolve autoavaliação, observações externas, revisão por pares e um portfólio. Os professores classificados como “insatisfatórios” são reavaliados no ano seguinte e, caso não tenham tido progresso, eles são impedidos de ensinar.

Alguns instrumentos, como a Escala de Classificação do Ambiente da Primeira Infância, ajudam a avaliar a qualidade das interações entre professores e crianças. Desenvolvida e amplamente utilizada nos Estados Unidos, a escala também foi adaptada para uso em outros países de renda alta, como a Alemanha e a Itália.

Medidas diretas do desenvolvimento infantil podem apoiar o processo de garantia da qualidade. O estudo longitudinal intitulado “Crescer na Escócia” (“Growing up in Scotland”) visa a relacionar experiências precoces com

resultados posteriores entre 14 mil crianças em três coortes; os resultados alimentam a reformulação da política desenvolvimento educacional da primeira infância (no Brasil, creche[2]).

As contribuições da comunidade, principalmente dos pais ou responsáveis, são fundamentais para garantir a qualidade do cuidado na primeira infância. Na França, o Fundo Nacional de Alocação Familiar produz um barômetro regular com base em pesquisas de satisfação dos pais ou responsáveis, e representantes eleitos entre estes oferecem contribuições para a Comissão da Primeira Infância do Conselho Geral.

### *Os mecanismos de garantia da qualidade na educação superior refletem objetivos variados*

Os marcos jurídicos dos países preveem agências nacionais únicas ou múltiplas responsáveis pela garantia da qualidade da educação superior, apesar de muitos países de renda baixa ainda não terem estabelecido seus sistemas nacionais. Os acordos regionais, como a Convenção de Lisboa, incentivam o desenvolvimento de sistemas nacionais de garantia da qualidade, com a incorporação de padrões regionais por parte dos países em suas leis nacionais.

A garantia da qualidade na educação superior envolve o estabelecimento de padrões, a autoavaliação institucional, a avaliação externa por pares e de especialistas, bem como relatórios de avaliação e procedimentos jurídicos e de recursos. Os padrões, quer sejam normativos ou consultivos, cobrem insumos, atividades ou resultados da educação superior. Os padrões da Avaliação da Qualidade de Cursos de Graduação da China englobam 19 indicadores em 8 áreas principais: missão da universidade, quadro docente, instalações, currículo acadêmico, administração, ambiente educacional, perfis de aprendizagem e programas específicos.

“A garantia da qualidade na educação superior envolve o estabelecimento de padrões, a autoavaliação institucional, a avaliação externa por pares e de especialistas, bem como relatórios de avaliação e procedimentos jurídicos e de recursos”

As agências de garantia da qualidade se responsabilizam por meio de relatórios anuais, bases de dados, registros nacionais e internacionais de arquivos e centros nacionais de informação. A Rede Internacional de Agências de Garantia da Qualidade da Educação Superior publica um manual de melhores práticas para incentivar a responsabilização e a transparência; 18 membros em países da Costa Rica aos Emirados Árabes Unidos estão em conformidade com as Diretrizes de Boas Práticas dessa Rede. No entanto, muitas informações dos relatórios de responsabilização não são amplamente disseminadas para além dos especialistas em educação superior.

Os marcos regulatórios que cobrem a educação superior transnacional concentram-se em grande medida em apoiar instituições. Frequentemente, os estudantes internacionais não estão a par de seus direitos, e a informação pode ser difícil de ser acessada. Os países deveriam priorizar a identificação e a conscientização sobre fornecedores desonestos e incentivar órgãos estudantis a disseminar informações sobre fornecedores de boa qualidade.

Muitos programas de bolsas de estudo prestam contas regularmente aos doadores sobre os gastos realizados, mas seus relatórios seriam mais úteis se eles também fornecessem informações pontuais aos estudantes, às famílias e às universidades. Os estudos longitudinais que medem o impacto de programas e coletam o retorno (*feedback*) dos estudantes e das universidades são úteis. A Comissão de Bolsas de Estudo da *Commonwealth* no Reino Unido, por exemplo, analisa titulares de prêmios e utiliza os resultados para informar o desenvolvimento de programas futuros.

### *Os governos devem ser responsabilizados por garantir o ingresso acessível na educação superior*

As matrículas na educação superior têm aumentado de forma constante devido à melhoria das taxas de progressão estudantil e ao aumento do número de estudantes de meio período.

Os governos utilizam os marcos normativos nacionais para fomentar a equidade e a acessibilidade da educação superior, mas poucos países garantem acesso universal. Aqueles que o fazem incluem Equador, Grécia e Tunísia. Muitas leis que garantem acesso à educação superior, incluindo as do Brasil e do Laos, proíbem a discriminação e incentivam o acesso para minorias e grupos desfavorecidos.

2 *Nota de tradução:* a nomenclatura adotada para níveis educacionais no Brasil difere da Classificação Internacional Padronizada da Educação (ISCED, 2011). Ver essa correspondência nas páginas 66-67 do *Glossário de Terminologia Curricular do UNESCO-IBE* (UNESCO, 2016), disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002230/223059por.pdf>.

Na medida em que a demanda pela educação superior cresceu, os governos transferiram parte dos custos para os indivíduos, seja aumentando as taxas e mensalidades, seja incentivando a oferta do setor privado. Mesmo quando não há taxas, no entanto, isso por si não é suficiente para garantir a acessibilidade. Sem apoio adicional, o acesso gratuito universal ainda pode acabar subsidiando os ricos. As Filipinas, por exemplo, aboliram as taxas das faculdades públicas em 2016, mas elas já estavam atraindo estudantes de origens mais ricas.

As mensalidades deveriam ser combinadas com programas de apoio financeiro, que podem incluir bolsas de estudo, empréstimos e benefícios fiscais. A assistência ao pagamento de empréstimos para estudantes de baixa renda pode ajudar a aumentar as opções acessíveis. É fundamental priorizar as populações de renda baixa, mas a verificação de rendimentos pode ser difícil em países com medidas de finanças domésticas menos confiáveis, como é o caso de muitos países de renda baixa.

> “As mensalidades deveriam ser combinadas com programas de apoio financeiro, que podem incluir bolsas de estudo, empréstimos e benefícios fiscais”

### *Os formadores e certificadores são responsáveis perante os estagiários e os empregadores*

Um sistema robusto de garantia da qualidade para o desenvolvimento de habilidades profissionais ajuda a que as autoridades e os fornecedores de serviços sejam responsabilizados perante seus beneficiários, como trabalhadores e empregadores, e perante uns aos outros.

Os sistemas de qualificação do desenvolvimento de habilidades necessitam de uma governança coerente, com um marco de ação comum que delineie objetivos claros. Uma forma de ligar a demanda do mercado de trabalho à oferta dos fornecedores é envolver empregadores e parceiros sociais no desenvolvimento de marcos de ação, apesar de ser essa uma tarefa difícil na prática, como mostram os exemplos na Polônia e na Tunísia.

O número cada vez maior de provedores de formação não governamentais deveria cumprir com os padrões e processos regulatórios para poderem funcionar e serem acreditados. Como no caso da educação superior, a acreditação é um processo de garantia da qualidade no qual geralmente autoridades profissionais ou governamentais confirmam que os fornecedores atendem aos padrões.

Visando qualificar 400 milhões de pessoas até 2022, o ambicioso programa de desenvolvimento de habilidades da Índia tem o dever de garantir que a certificação seja transparente, que os estudantes recebam os benefícios completos, que os candidatos se matriculem ao usar um único número de identificação e que não aconteça a subcontratação de fornecedores não acreditados. O governo necessita proteger os estudantes das falsas alegações de promessas de emprego em troca do pagamento de taxas. Da mesma forma, na Austrália, uma investigação do senado examinou se a publicidade dos fornecedores de qualificação privados enganava os candidatos, principalmente os desfavorecidos, sobre o valor das qualificações a serem obtidas.

### *O monitoramento pode melhorar a responsabilização em programas de alfabetização de adultos*

A responsabilização em programas de alfabetização e numeramento para adultos é complicada devido ao amplo alcance desses programas, fornecedores, fontes de financiamento e objetivos considerados. Mesmo assim, os países estão cada vez mais estabelecendo padrões de qualidade e expectativas de resultados. Os sistemas de monitoramento estão se tornando comuns: todos os mais de 200 programas de alfabetização e numeramento para adultos de uma base de dados da UNESCO sobre práticas eficazes de alfabetização e numeramento realizaram algum tipo de monitoramento e avaliação, geralmente como parte do gerenciamento e da implementação dos programas.

> “Todos os mais de 200 programas de alfabetização e numeramento para adultos de uma base de dados da UNESCO realizaram algum tipo de monitoramento e avaliação”

Coletar dados financeiros ajuda os governos a responsabilizar os fornecedores não governamentais pela qualidade e pela alocação de recursos. O programa de alfabetização *Kha Ri Gude* (Deixem-nos Aprender), da África do Sul, contratou uma empresa privada para contabilidade e avaliação financeira, e para atualizar as bases de dados de estudantes e educadores de um sistema de gerenciamento de informações. Uma auditoria de 2016 mostrou que voluntários alegaram ter recebido salários por mais estudantes do que o indicado oficialmente.

O monitoramento dos resultados de programas de alfabetização pode ajudar a garantir a responsabilização. As avaliações de visitas presenciais é um método utilizado, por exemplo, no Paquistão. Outros incluem estratégias formativas e somativas, como provas, apresentações orais e autoavaliação.

Frequentemente, os países de renda alta avaliam os resultados por meio de quadros e ferramentas de avaliação nacionais, às vezes vinculados ao financiamento público, como nos Estados Unidos. Alguns países de renda média, como o Irã e o México, realizam exames finais *online* gerados automaticamente para cada distrito. Outros países contam mais com mediadores para gerar avaliações formativas e somativas, e não compilam dados sistematicamente para análise. E alguns programas vão além das habilidades de alfabetização restritamente interpretadas ao avaliar os resultados da aprendizagem. O programa francês Luta Contra o Analfabetismo avalia os participantes em autonomia, confiança, motivação, interações da vida cotidiana e desenvolvimento cognitivo.

## O USO DOS DADOS DE APRENDIZAGEM DOS ESTUDANTES PARA RESPONSABILIZAR AS ESCOLAS TEM UM ALTO CUSTO...

É dispendioso utilizar dados da aprendizagem dos estudantes para responsabilizar as escolas. Os governos estão cada vez mais interessados em coletar dados sobre os resultados das escolas e da aprendizagem estudantil. Em princípio, essa informação deveria possibilitar a tomada de decisões com base em evidências por parte de líderes educacionais dos âmbitos nacional, subnacional e escolar, porém, desde que a informação fosse de boa qualidade e que eles tivessem poder de decisão independente de interesses políticos.

Os resultados de avaliações somativas são utilizados no nível individual para tomar decisões sobre a admissão e a progressão dos estudantes e no nível institucional para posicionar as escolas umas em relação às outras e identificar as áreas que devem melhorar. No nível do sistema, os resultados de avaliações somativas podem ajudar a monitorar se os padrões que foram cumpridos.

Os países se diferem entre si na maneira pela qual utilizam os dados de aprendizagem individual. Alguns sistemas, como o japonês, concentram-se em exames nacionais, que determinam a progressão entre os níveis em um determinado ano, mas não permitem comparações da aprendizagem ao longo do tempo.

Outros sistemas definem padrões para a aprendizagem esperada e organizam avaliações para informar a respeito dela. O sistema complexo e abrangente sobre resultados da aprendizagem da Inglaterra é com base em padrões nacionais, em um mecanismo detalhado de avaliação de estudantes e um sistema externo de avaliação. Os dados coletados são utilizados para preparar os inspetores antes de suas visitas às escolas, informar pais ou responsáveis, ajudar líderes escolares a estabelecer metas, identificar estudantes que necessitam de apoio adicional, e apoiar autoridades locais e nacionais no monitoramento do desempenho para fins de responsabilização.

Vários países avaliam os resultados da aprendizagem de diferentes formas, alguns focam exclusivamente na linguagem e na matemática, outros avaliam uma gama mais ampla de habilidades. Os países também diferem no tipo de informação coletada sobre o contexto da escola e dos estudantes para facilitar a comparação contextual. Na Austrália, as informações contextuais sobre as escolas, incluindo finanças, estrutura demográfica e vantagem socioeducacional, são disponibilizadas no *site My School*. Na Dinamarca, a Agência para a Educação e a Qualidade lançou um indicador de bem-estar do estudante.

Gerenciar todas essas informações, no entanto, pode ser um desafio para os sistemas educacionais. Mesmo os países de renda alta devem se esforçar bastante para evitar interpretações simplistas ao ajustar as informações

socioeconômicas das escolas e dos estudantes, e ao verificar se as escolas e os estudantes melhoram ao longo do tempo. Cada vez mais, os países estão introduzindo tais medidas de valor agregado, mas elas podem ser insuficientemente precisas, e as conclusões delas tiradas necessitam ser amenizadas.

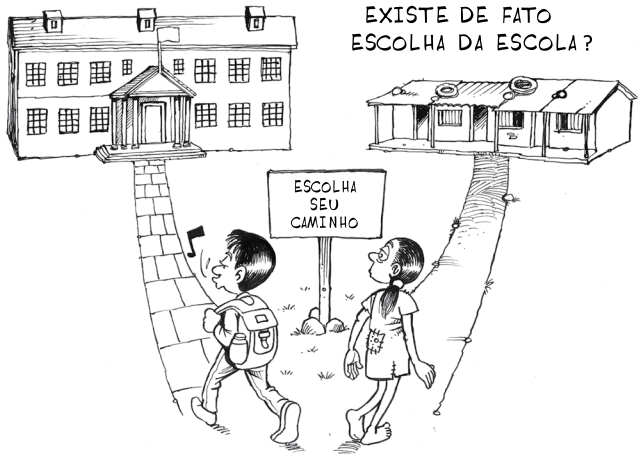
Esses problemas são exacerbados em países de renda baixa e média. As informações sobre os resultados que permitiriam comparações confiáveis envolvem um alto custo para produzi-las, e o investimento necessário para essa capacidade pode ser proibitivo. Com frequência, esses países concentram-se mais nos resultados das avaliações finais do que nas comparações com os padrões estabelecidos. O Exame Nacional da Jordânia, por exemplo, avalia cada série a cada três anos, mas os resultados não são comparáveis ao longo do tempo, pois os itens da prova são alterados regularmente. Os relatórios publicados consistem principalmente de tabelas descritivas sem nenhuma análise relacionada às políticas, e os professores não recebem qualquer apoio para entender os resultados, apesar do objetivo de fornecer assistência pedagógica.

> “Gerenciar todas essas informações, no entanto, pode ser um desafio para os sistemas educacionais. Mesmo os países de renda alta devem se esforçar bastante para evitar interpretações simplistas”

## … E SÃO VARIADOS OS INDÍCIOS DE QUE A RESPONSABILIZAÇÃO COM BASE NO DESEMPENHO GERA EDUCAÇÃO DE BOA QUALIDADE

De 101 sistemas educacionais revisados, 51 publicam abertamente os resultados de avaliações estudantis, incluindo 17 que os utilizam para sancionar e premiar escolas e educadores. Os resultados das avaliações, no entanto, são fortemente determinados por fatores fora do controle da escola.

Não há indícios claros de que sancionar escolas em função dos resultados de testes melhore a aprendizagem: as estatísticas tipicamente mostram nenhum ganho, ou ganhos ligeiramente positivos. A Lei Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind Act*), dos Estados Unidos, ameaçou fechar escolas com baixo desempenho. Isso teve efeitos positivos periféricos na atuação dos estudantes, aumentou a lacuna de desempenho entre negros e brancos e expôs os estudantes a currículos mais restritos, uma vez que as escolas priorizavam a matéria das provas, sobretudo em escolas de baixa performance.




> “A responsabilização com base no desempenho pode resultar em um ajuste negativo das escolas, que podem manipular o sistema e evitar sanções à exclusão de reformas de longo prazo”

A responsabilização com base no desempenho pode resultar em um ajuste negativo das escolas, que podem manipular o sistema e evitar sanções à exclusão de reformas de longo prazo. A reformulação do conjunto de provas, a restrição do currículo, o ensino focado na matéria da prova e fraudes foram encontrados na Austrália, no Chile, na Coreia do Sul e em outros lugares, que afetaram desproporcionalmente as escolas e os estudantes desfavorecidos.

## A COMPETIÇÃO DO MERCADO NA EDUCAÇÃO PODE APROFUNDAR A DIVISÃO SOCIAL

Um possível mecanismo de responsabilização é a competição. A ideia é que, se os pais ou responsáveis puderem escolher a escola de seus filhos, as escolas se sentem pressionadas a ter um desempenho melhor para atrair estudantes.

Tornar a informação escolar publicamente disponível e compreensível é um pré-requisito para a escolha dos pais e para o funcionamento do mercado. Em muitos sistemas educacionais de países de renda média e alta, os resultados de testes de cada escola são divulgados publicamente. No entanto, nos países mais pobres, a informação não é facilmente acessível ou compreensível para o público-alvo. Por exemplo, relatórios *online* são raramente acessados na Tanzânia, onde o acesso à internet é baixo. No Quênia, 72% dos pais não sabiam como usar informações sobre alfabetização e numeramento.

Alguns países de renda média e alta têm sido proativos na criação de um mercado para as escolas. As políticas de escolha escolar aumentaram em mais de dois terços dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos últimos 25 anos. No entanto, evidências sugerem que as políticas de escolha escolar beneficiam mais as populações privilegiadas. Com frequência, nos sistemas de escolha escolar, os pais ou responsáveis baseiam sua escolha em fatores como composição demográfica, o que pode levar à diminuição da diversidade e reforçar as divisões socioeconômicas. Na Finlândia, a escolha escolar era exercida principalmente por famílias com nível educacional elevado cujas crianças se sobressaíam academicamente. Em Santiago, no Chile, apenas um em cada quatro pais de estudantes da primeira série escolheram a escola com o melhor desempenho da sua lista de preferências, e quase 70% apenas procuraram escolas em termos de sua filiação religiosa.

> “Nos sistemas de escolha escolar, os pais baseiam sua escolha em fatores como composição demográfica, o que pode levar à diminuição da diversidade e reforçar as divisões socioeconômicas”

Programas de *vouchers*[3] podem equalizar a escolha de escolas, mas seu impacto na educação é variado. O programa colombiano voltado para bairros de renda baixa aumentou as matrículas em escolas particulares, bem como os níveis de sucesso e taxas de graduação dos beneficiários de *vouchers* escolares. No entanto, disponibilizar os *vouchers* escolares de forma universal e permitir que as escolas elevem suas mensalidades pode provocar o aumento da desigualdade no acesso à educação, sem melhorar o desempenho dos estudantes. Na Suécia, o programa de *vouchers* escolares universal foi associado ao crescimento da segregação. O Chile tem um sistema altamente estratificado, pois seu programa de *vouchers* escolares incentivou a admissão seletiva de estudantes de renda alta ou daqueles que apresentavam melhores resultados; e, em 2008, as reformas para melhorar o direcionamento do sistema pouco contribuíram para melhorar a equidade.

## AS COMUNIDADES PODEM AJUDAR A DEFINIR E MONITORAR AS POLÍTICAS E AS PRÁTICAS ESCOLARES

A responsabilização social feita pelas comunidades pode melhorar a eficiência e a capacidade de resposta das escolas. Frequentemente, o monitoramento comunitário se concentra em infraestrutura, orçamento e assiduidade dos funcionários, mas o impacto de intervenções isoladas pode ser insustentável. Na Etiópia, a parceria da comunidade com o governo para coletar dados escolares e aumentar o diálogo com a comunidade teve resultados positivos. No entanto, a falta de recursos pode ameaçar a sustentabilidade de tais projetos.

As partes interessadas da comunidade participam da gestão com base na escola (GBE), em que a autoridade e a responsabilidade pela tomada de decisões é transferida para atores locais. A GBE melhorou os resultados e a assiduidade dos estudantes em países como Indonésia e México. No entanto, a relutância em compartilhar a responsabilidade com membros da comunidade provocou entraves em alguns esforços da GBE, como em Hong Kong, na China. A representação comunitária, às vezes, exclui grupos marginalizados. A captura pela elite foi um problema para alguns comitês de GBE no Nepal.

3 *Nota de tradução:* um *programa de vouchers* é um sistema de subsídios monetários que pode ser usado para pagar um período da educação em uma escola ou instituição escolhida pelo candidato ou por seus pais ou responsáveis. Fonte: *IIEP Learning Portal*, disponível em: <https://learningportal.iiep.unesco.org/en/glossary/Cheque%2520escolar>.

# Professores responsáveis

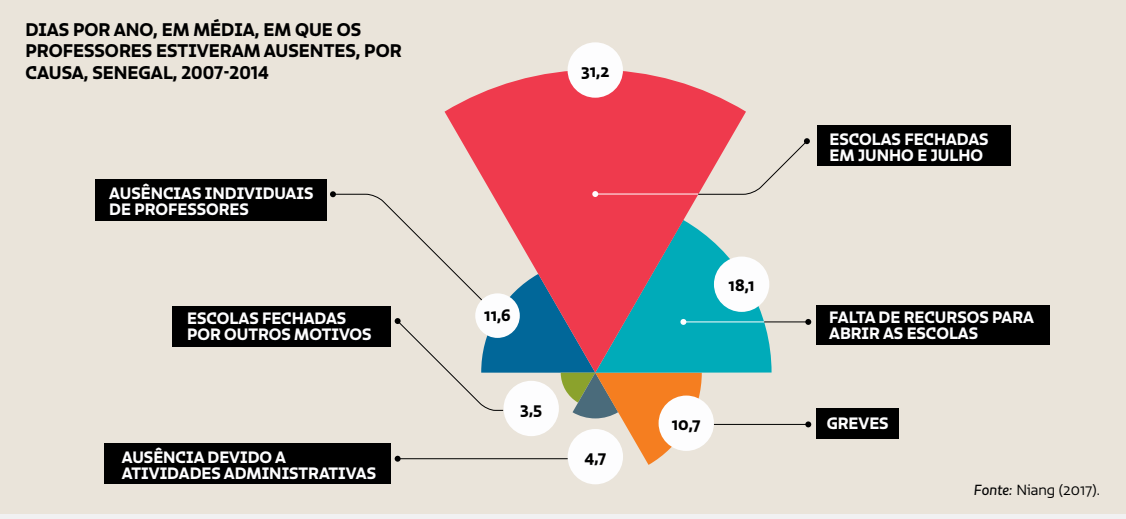
Os professores têm a responsabilidade primária de educar os estudantes. Em muitos países, eles enfrentam pressões crescentes. A complexidade e variedade de suas tarefas pode colocar demandas divergentes sobre seu tempo, complicando os esforços de responsabilizá-los.

## OFERECER ENSINO DE QUALIDADE É A PRINCIPAL RESPONSABILIDADE DOS PROFESSORES

A maioria dos países dedica a maior parte do tempo de trabalho dos professores ao ensino.Em alguns países, o ensino formal, além de oferecer as disciplinas básicas, expandiu-se para desenvolver habilidades transversais e competências sociais, comportamentais e emocionais. Os professores que participaram da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey* – TALIS) dedicaram cerca de duas horas por semana a atividades extracurriculares, em média, variando de uma hora na Suécia até oito no Japão. Os professores também têm responsabilidades que nem sempre são reconhecidas ou gratificadas, o que pode diminuir a motivação.

No início dos anos 2000, um estudo de seis países de renda baixa e média sugeriu que a média do absentismo dos professores era de 19%. No entanto, muitas vezes, é exagerada a extensão da responsabilidade dos professores pelo absentismo. Entre 2007 e 2014, os estudantes senegaleses, em média, tiveram aula em 108 dos 188 dias letivos oficiais. A maioria das razões dessa falta de aula estava fora do controle dos professores (**Figura 6**). Na Indonésia, em 2013 e em 2014, houve 10% de faltas dos professores de escolas primárias, e quase a metade delas foi justificada como tempo dispensado para estudo.

**FIGURA 6:**
**Estudantes senegaleses perdem mais de 50 dias letivos por ano devido a fechamentos da escola**




*Fonte:* Niang (2017).

## A AVALIAÇÃO DOS PROFESSORES PELA QUALIDADE DO ENSINO PODE SER DIFÍCIL E ASSUME MUITAS FORMAS

A confiança do governo e do público na profissão docente, e a confiança dos professores no processo de avaliação influencia muito a eficácia de abordagens de responsabilização. Na Finlândia, os professores criam e governam suas próprias políticas de responsabilização, o que indica confiança mútua entre as partes interessadas. Por outro lado, no Japão, a confiança nos professores diminuiu devido ao baixo desempenho nas avaliações internacionais, e um aumento nos mecanismos externos de responsabilização adicionou a obrigação de submissão de relatórios a uma carga de trabalho correspondente, em média, a 54 horas semanais.

> “A confiança dos professores no processo de avaliação influencia muito a eficácia de abordagens de responsabilização”

Inicialmente, a contratação temporária de docentes foi uma medida de prevenção para superar a falta de professores, porém, contratos de curto prazo são cada vez mais utilizados como mecanismo de responsabilização em ambientes de baixa confiança, pois a renovação do contrato tem o propósito de incentivar melhor desempenho. A escassez de cargos permanentes, muitas vezes, coincide com o aumento da carga de trabalho dos funcionários, a insuficiência do financiamento público e a redução dos direitos dos funcionários e das organizações. Frequentemente, os professores temporários também são pouco qualificados, mal pagos e não recebem apoio.

## AS AVALIAÇÕES FORMAIS SÃO O MECANISMO MAIS COMUM PARA RESPONSABILIZAR OS PROFESSORES

A maioria dos países utiliza uma variedade de abordagens para avaliar os professores. Observações em sala de aula foram utilizadas em avaliações para 96% dos professores nos países mais ricos que participaram da TALIS 2013. Geralmente, as observações são conduzidas por diretores ou membros da equipe administrativa, e consequentemente variam. Em Singapura, a informação é usada principalmente para fins educativos; em Israel, as observações são usadas em promoções dos cargos dos professores. Nos Estados Unidos, as avaliações têm sido, muitas vezes, fracas na distinção de competências dos professores. Uma observação confiável e útil requer uma retroalimentação (*feedback*) refinada e útil. Observadores treinados com especialização em pedagogia e em disciplinas curriculares, inclusive revisão por pares, oferecem um retorno (*feedback*) mais consistente.

Na TALIS de 2013, 83% dos professores relataram que pesquisas entre os estudantes faziam parte das avaliações. Usar essa avaliação presume-se que eles são capazes de reconhecer um bom ensino e reportá-lo de forma verdadeira. A confiabilidade das avaliações dos estudantes depende, em grande parte, do propósito e da concepção da avaliação, e pode ser prejudicada pela parcialidade dos estudantes. Na França e na Itália, os professores que deram notas mais altas receberam avaliações melhores. O gênero dos professores também pode afetar as percepções dos estudantes.

> “A confiabilidade das avaliações dos estudantes depende, em grande parte, do propósito e da concepção da avaliação, e pode ser prejudicada pela parcialidade dos estudantes”

Segundo 97% dos professores na TALIS 2013, as notas dos estudantes foram o componente mais comum das avaliações de professores. Entretanto, as notas são influenciadas por muitos fatores, incluindo o currículo implementado, a capacidade do estudante, o envolvimento dos pais ou responsáveis, bem como a cultura da escola e seus recursos. As notas em si não são indicadores suficientemente confiáveis da efetividade dos professores. As avaliações mais precisas usam múltiplas fontes, o que pode ser difícil em sistemas com pouco recursos financeiros.

As avaliações de professores têm cada vez mais importância. Aqueles que acreditam que esta abordagem para a responsabilização pode oferecer uma resposta efetiva para os problemas encontrados na educação presumem tipicamente que (a) todos os atores da educação concordam com resultados desejados que podem ser medidos com precisão; (b) as responsabilidades são claramente identificadas e comunicadas, e os atores responsáveis têm a capacidade de influenciar os resultados desejados por si próprios; e (c) os incentivos escolhidos motivarão a ação que produz resultados desejados.

No entanto, a remuneração com base no desempenho produz um impacto desigual nos resultados da aprendizagem e pode ser prejudicial à equidade. Além disso, ela tende a promover um ambiente competitivo, o que diminui a motivação dos professores, contrariando sua intenção. Alguns estudos sugerem que ela afeta as professoras mais negativamente do que os professores.

As avaliações de professores em sistemas de alta exigência nos países mais ricos têm limitado a possibilidade de melhorar o ensino. A falta de retornos (*feedbacks*) funcionais, bem como o foco no monitoramento, em vez de ser no aperfeiçoamento, pode reduzir a satisfação dos professores e fazer com que muitos deles considerem a avaliação como uma tarefa meramente administrativa.

### *Os sistemas educacionais com foco na responsabilização não preparam os professores de forma satisfatória*

Há uma tendência clara de transferir para as escolas as responsabilidades educativas e administrativas. Juntamente com a introdução de sistemas de responsabilização mais fortes, essa tendência aumenta a carga de trabalho e requer habilidades adicionais por parte dos professores e dos líderes escolares, o que pode conduzir a reclamações: no Reino Unido, por exemplo, 56% dos professores relataram que a coleta e a gestão de dados causaram trabalho desnecessário.

Os professores necessitam de habilidades para avaliar o desempenho dos estudantes, analisar dados e utilizá-los para ensino. No entanto, muitos professores se sentem mal preparados para usar dados. Um estudo nos Estados Unidos mostrou que dois terços dos professores não tinham facilidade em usar dados para melhorar o ensino, e muitas vezes acharam excessivo o volume desses dados.

> “Um estudo nos Estados Unidos mostrou que dois terços dos professores não tinham facilidade em usar dados para melhorar o ensino”

Cada vez mais, muitos países de renda alta têm inserido dados sobre a alfabetização em programas de formação de professores e diretores, bem como em programas de desenvolvimento profissional. No entanto, tais programas tendem a se concentrar na compreensão dos relatórios, e poucos preparam os professores para praticar o uso dos dados para o ensino. Além disso, frequentemente, os programas enfatizam a tecnologia em vez dos dados sobre as habilidades de alfabetização.

Minimizar a duplicação da coleta de dados pode reduzir o fardo sobre os professores e os diretores. No entanto, a tendência crescente de utilizar dados para a gestão educacional também levanta questões mais gerais. Em primeiro lugar, a ideia de que a melhoria da aprendizagem pode ser programada ignora os aspectos social e cultural da educação. Em segundo lugar, a ênfase nos resultados da aprendizagem possíveis de serem monitorados, pode, na verdade, atender principalmente ao sistema de responsabilização, que se baseia em um conjunto muito restrito desses resultados. Assim, apesar de sua utilidade, é importante ter cautela quanto a considerar os dados em seu valor nominal. Deveria haver mais ênfase na utilização dos dados como instrumento de diagnóstico.

## A RESPONSABILIZAÇÃO PROFISSIONAL PODE DEFINIR A CULTURA DOCENTE

A responsabilização profissional é definida com o envolvimento dos professores e conta com sua experiência e profissionalismo. Os sistemas que incorporam a prestação de contas profissional geralmente resultam da confiança pública na profissão docente de oferecer uma educação de qualidade.

A aprendizagem por pares pode melhorar o ensino. Tipicamente encontradas em países de renda média e alta, as comunidades de aprendizagem profissional oferecem uma estrutura para a aprendizagem colaborativa ao envolver o compartilhamento de lições com os pares. O modelo Estudo de Aula, adotado na Austrália, em Hong Kong, no Japão, em Singapura, na Suécia, no Reino Unido e nos Estados Unidos, utiliza de forma colaborativa o planejamento, a observação, as análises e o aperfeiçoamento de forma a melhorar a execução de aulas e a aprendizagem dos estudantes. Na Inglaterra, o Estudo de Aula incentivou os professores a correr riscos no ensino e reduziu o sentimento de isolamento dos professores. Para se atingir uma aprendizagem por pares efetiva requer autonomia dos professores e compromissos consideráveis de tempo e recursos.




> Uma revisão de códigos de ética em 24 países mostrou que muitos professores não os conheciam

A maioria dos países possui códigos de ética desenvolvidos pelos professores para oferecer orientações de autodisciplina por meio de normas profissionais firmadas. Uma revisão de códigos de ética em 24 países mostrou que muitos professores não os conheciam. A falta de mecanismos de execução bem definidos também pode prejudicar a efetividade. Nem sempre os mecanismos de elaboração de relatórios e sanções são claros. Aqueles que avaliam as improbidades deveriam ser qualificados para tal.

## OS CIDADÃOS PODEM AJUDAR NA RESPONSABILIZAÇÃO DOS PROFESSORES

O monitoramento da comunidade pode ser particularmente útil para lidar com o absentismo dos professores. Em Uganda, boletins desenvolvidos pela comunidade reduziram as faltas dos professores. No entanto, contar com os pais ou responsáveis para responsabilizar os professores não é sustentável. No Quênia, os ganhos de aprendizagem advindos do monitoramento e da avaliação dos professores por parte dos pais pararam um ano após a intervenção ter sido concluída.

Mais sistemas estão utilizando a tecnologia para monitorar professores, apesar de receios sobre confiança e indiscrição. O Paquistão monitorou com biometria a assiduidade de mais de 210 mil funcionários da educação em 26.200 escolas. Até fevereiro de 2017, 40 mil professores ausentes e 6 mil foragidos haviam sido punidos. Milhares de aulas na China são transmitidas ao vivo, o que permite que os pais ou responsáveis e o público monitorem e comentem as práticas docentes e o comportamento dos estudantes. Os críticos se preocupam que a vigilância contínua possa violar os direitos à privacidade dos professores e dos estudantes, além de poder afetar negativamente o ensino.

O *status* socioeconômico, a capacidade individual e as atitudes dos professores podem influenciar a participação no monitoramento de professores. Muitas vezes, os pais ou responsáveis desfavorecidos não têm habilidades, conhecimentos ou confiança para interagir com os professores. Para que tal monitoramento seja bem-sucedido, os membros da comunidade e os professores deveriam ser envolvidos na decisão dos critérios e no desenvolvimento de mecanismos de responsabilização, com papéis e responsabilidades claramente definidos.

# Pais e estudantes responsáveis

Políticas de responsabilização geralmente responsabilizam os governos, as escolas e os professores pelo direito a uma educação pública de boa qualidade. No entanto, como a educação é um esforço compartilhado da sociedade, pais e estudantes também exercem um papel importante a cumprir. Os pais são responsáveis por oferecer um ambiente doméstico estimulante, e também por apoiar a frequência escolar, o esforço e o comportamento de seus filhos. Na medida em que crescem, os estudantes assumem mais as responsabilidades escolares.

## AS LEIS SOBRE O ABSENTEÍSMO PREVEEM PENALIZAÇÕES PARA PAIS E ESTUDANTES

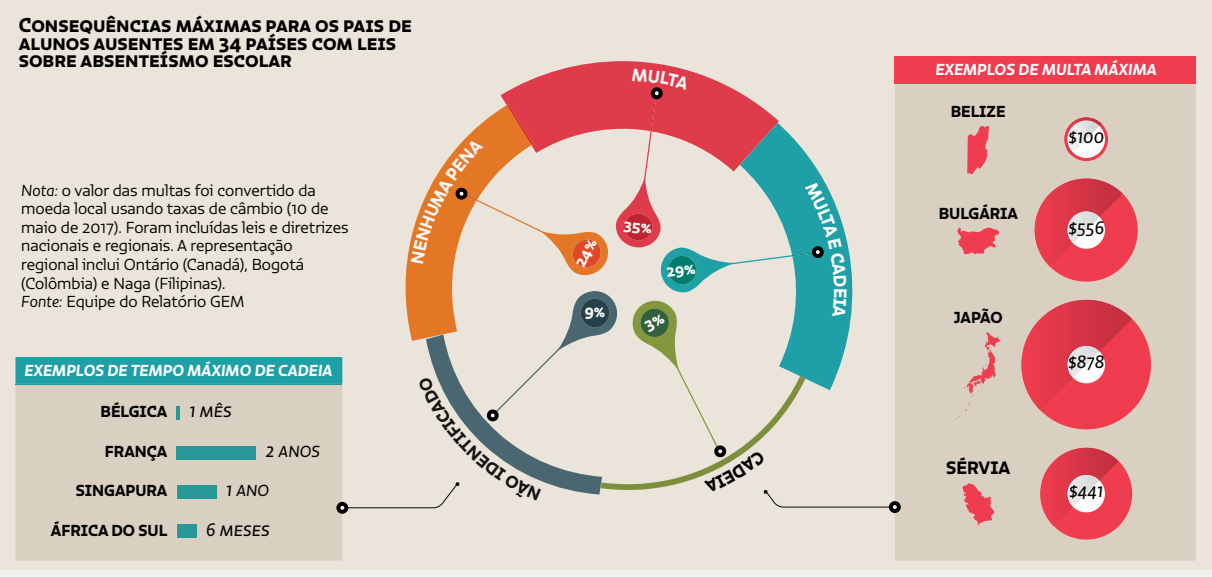
Absenteísmo – ausência da escola não autorizada– é um problema existente em todo o mundo. Em média, em 33 países participantes da Pesquisa Global sobre Saúde dos Estudantes com Base na Escola (*Global School-based Student Health Survey*), um em cada três adolescentes de idades entre 13 e 17 anos relataram ter se ausentado (ou "matado aula") nos últimos 30 dias, variando de 20% nas Bahamas e no Uruguai para mais de 40% no Kuwait, em Omã e em Tokelau. A abstenção está associada a consequências negativas de curto e longo prazo para os estudantes; ela está relacionada à repetição de ano e ao abandono escolar, bem como ao envolvimento com a Justiça.

Estudantes desfavorecidos têm chances maiores de se ausentarem. O papel dos pais ou responsáveis na redução do absenteísmo é muito importante, embora ele seja um fenômeno multidimensional que envolve vários fatores.

Muitos países têm leis de absenteísmo escolar que responsabilizam os pais pela assiduidade. As penas mais comuns são multas, embora alguns países apliquem processos criminais (**Figura 7**). A penalidades severas afetam de maneira desproporcional as famílias de renda baixa e as mulheres, que lideram a maioria das famílias monoparentais.

As leis de absenteísmo, portanto, precisam ser acompanhadas de uma estrutura de apoio para sua prevenção, embora já ofereçam um marco legal. A responsabilização dos pais ou responsáveis se aprimora a partir do entendimento e da melhora no relacionamento entre eles e a escola, conforme sugerem exemplos da Austrália, da França e da Irlanda.

**FIGURA 7:**
**As multas são as consequências mais comuns para o absenteísmo**



## AS TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS DE RENDA DESTINAM-SE A FAMÍLIAS POBRES

As transferências condicionadas de renda (TCRs) oferecem subsídios a famílias pobres desde que os pais ou responsáveis garantam que seus filhos frequentem a escola. Esses programas de transferências foram pioneiros em países da América Latina, como Brasil, Colômbia e México, e expandiram-se para países de renda baixa e média da Ásia e da África Subsaariana. Na Europa e na América do Norte, as TCRs geralmente usam incentivos negativos, que funcionam como multas. A Romênia, por exemplo, interrompe os subsídios para crianças de famílias pobres após diversas faltas não justificadas.

As TCRs provocaram o aumento da assiduidade, principalmente de meninas, em países como Bangladesh, Camboja, Nicarágua e outros. Uma avaliação dos programas de TCR em 34 países de renda alta mostrou resultados semelhantes. Sua eficácia depende de seu foco, da facilidade de acesso à escola e do valor recebido, que deve ser suficiente para cobrir os custos que viabilizem a frequência escolar.

## OS PAIS E ESTUDANTES DESEMPENHAM UM PAPEL ESSENCIAL NA PROMOÇÃO DE AMBIENTES DE APRENDIZAGEM SEGUROS

Para aprender, as crianças e os adolescentes precisam se sentir seguros e apoiados em seus ambientes de aprendizagem. Sendo parceiros ativos da criação desse ambiente, os estudantes têm a responsabilidade de garantir que seu comportamento não comprometa os direitos à segurança e ao apoio de outros.

As escolas estão cada vez mais adotando códigos de conduta. Esses códigos, que visam a ensinar aos estudantes estratégias aceitáveis de interação, mostraram-se eficazes na redução da violência escolar. Embora mais comum na Europa e na América do Norte, essa abordagem também foi aplicada em países asiáticos, como Singapura.

> “Códigos de conduta que visam a ensinar aos estudantes estratégias aceitáveis de interação se mostraram eficazes na redução da violência escolar”

Além de regras claras e consistentes e padrões disciplinares para os estudantes, encontros e treinamento para os pais ou responsáveis formam um componente importante na redução da violência escolar. Os pais contribuem para o desenvolvimento do relacionamento dos filhos com seus colegas tanto direta (p. ex. ajudando-os a desenvolver habilidades de relacionamento com seus pares) como indiretamente (p. ex. por meio de suas atitudes).

Nos Estados Unidos, os ambientes domésticos onde os pais ou responsáveis criticam seus filhos de maneira excessiva, impõem poucas regras, os maltratam e são violentos uns com os outros, tiveram seus filhos relacionados à maior incidência de *bullying*. No Egito, Marrocos e Tunísia, o incentivo dos pais, seu apoio emocional e a comunicação entre pais e filhos foram associados com probabilidades menores de vitimização entre os colegas.

# Organizações internacionais responsáveis

Organizações internacionais, transnacionais e supranacionais mobilizam e apoiam países para alcançarem padrões internacionais. No entanto, é difícil responsabilizá-las, até certo ponto porque elas são responsáveis por diversas partes interessadas. Por exemplo, as Nações Unidas são responsáveis tanto perante os Estados-membros como perante as pessoas cujos direitos os Estados-membros podem estar violando.

## AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS AJUDAM A ESTABELECER OBJETIVOS COMUNS

As Organizações internacionais deveriam ajudar os países-membros e outras partes interessadas a formular objetivos educacionais comuns e estabelecer mecanismos de implementação. Elas deveriam ser responsabilizadas por garantir que vozes diversas sejam refletidas nas agendas e nos acordos educacionais.

> “Tomando-se o exemplo da Agenda de Desenvolvimento Sustentável, acomodar interesses diversos significou objetivos complicados, priorização pouco clara e monitoramento relativamente fraco”

No entanto, tomando-se o exemplo da Agenda de Desenvolvimento Sustentável, acomodar interesses diversos significou objetivos complicados, priorização pouco clara e monitoramento relativamente fraco. A “responsabilização” está visivelmente ausente do documento-base dos ODS.

Na ausência de uma descrição precisa sobre quem é responsável pelo quê, existe um vácuo de responsabilização, não só para os países que não estão honrando seus compromissos, como também para as organizações internacionais. Uma avaliação dos mecanismos de coordenação da Educação para Todos descobriu que o papel dos parceiros e das agências não estava claro, e faltavam mecanismos de responsabilização. Os papéis múltiplos e as agendas concorrentes resultam em uma situação onde as responsabilidades mal definidas tornam a responsabilização difícil para qualquer um dos atores. Responsabilizar as organizações também requer recursos, que podem ser escassos.

Embora a responsabilidade das organizações internacionais de estabelecer objetivos e facilitar sua realização seja consideravelmente difusa a nível mundial, a situação pode ser diferente a nível regional. Na Europa, o marco estratégico ET 2020 coloca a educação como parte de sua estratégia geral de crescimento. A União Europeia utiliza suas densas estruturas institucionais para delegar tarefas. A Comissão Europeia prepara um relatório anual que monitora o progresso dos países em relação a metas e parâmetros de referência e, juntamente com o Conselho Europeu, publica um relatório a cada cinco anos sobre as prioridades e os desafios comuns melhor combatidos por meio da cooperação. No entanto, apesar da forte capacidade institucional e organizacional, a responsabilização para ações coordenadas continua fragmentada.



## AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DEVEM SER TRANSPARENTES AO ESTABELECER PADRÕES

As organizações internacionais estabelecem padrões para os processos da educação formal de apoio à coordenação, ao consenso e à equidade. O desenvolvimento do marco de ação de indicadores dos ODS, que é aberto a consultas consideráveis, é um exemplo. Outro é o Processo de Bolonha, que estabeleceu uma Área de Educação Superior Europeia (*European Higher Education Area*), que liga 48 países com um marco de ação de qualificações, sistema de créditos, padrões de garantia da qualidade e ferramentas de implementação comuns para facilitar a mobilidade. Esse marco foi elogiado por oferecer um mecanismo de responsabilização sem impor a implementação nacional.

As organizações internacionais também têm liderado a disseminação de padrões educacionais fora dos processos formais, assim como os padrões de aprendizagem. O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (*Programme for International Student Assessment* – PISA), da OCDE, mudou o foco das políticas educacionais para os resultados, porém, o PISA também é criticado por influenciar os sistemas de países não participantes da OCDE perante os quais ela não presta contas.

## OS DOADORES DEVERIAM SER RESPONSABILIZADOS POR SEUS COMPROMISSOS DE AJUDA

Diversas missões de organizações incluem a responsabilidade de melhorar os sistemas educacionais de países pobres por meio da assistência financeira ou técnica. As agências doadoras são responsáveis pelos cidadãos dos países doadores e pelos beneficiários da ajuda-ao que podem apresentarem responsabilidades potencialmente concorrentes.

Faltam mecanismos de monitoramento que responsabilizem os doadores por seus compromissos de ajuda. Em 2015, apenas 6 dos 28 países-membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), da OCDE, cumpriram com seus compromissos de alocar 0,7% da renda nacional para a ajuda. As organizações são responsabilizadas pelos montantes da ajuda por meio de processos formais, tais como o mecanismo de revisão por pares da OCDE, e canais informais, como a mídia e as ONGs.

Não é apenas o montante da assistência que importa, mas também sua efetividade. A Parceria Global de Cooperação Efetiva para o Desenvolvimento (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*) monitora as atividades de parceiros de desenvolvimento. Seu relatório de monitoramento de 2016 mostrou uma melhoria modesta na transparência em relatórios sobre a ajuda. No entanto, como era previsto, a ajuda diminuiu entre 2010 e 2015, e as condições de responsabilização mútua relativas à inclusão não foram atendidas. Mesmo com processos de monitoramento fortes, não houve aumento dos montantes da ajuda, nem houve melhoria no foco para os países mais necessitados, embora seja difícil dizer como teria sido o registro coletivo sem esses processos.

> “Como era previsto, a ajuda diminuiu entre 2010 e 2015, e as condições de responsabilização mútua relativas à inclusão não foram atendidas”

Os doadores multilaterais arcam com cerca de um terço da assistência total para a educação. As ONGs demostraram preocupação que decisões de políticas que afetam os cidadãos as quais são tomadas fora do processo democrático. O Banco Mundial é o maior credor da educação no mundo. Em seguimento a sua avaliação de participação de 2015, o Banco espera que a parcela de votos dos países em desenvolvimento exceda 50% como parte de um processo de reforma para aumentar a representatividade.

### *A ajuda com base em resultados não necessariamente alcança efetividade e responsabilização*

A Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda ao Desenvolvimento, de 2005, foi um esforço para aumentar a responsabilização dos doadores e dos países parceiros perante os cidadãos e as legislaturas. Um de seus compromissos foi aumentar a gestão com base em resultados. O “pagamento por resultados” faz parte dessa lógica que, idealmente, concede mais autonomia aos beneficiários e afasta-se dos processos. Na prática, as coisas são mais complicadas.

Os programas com base em resultados concentram-se em conclusões e impactos, ao contrário das maneiras mais antigas de condicionalidade, que atrelavam a assistência à adoção de políticas. Eles apresentam muitas formas. O financiamento do Programa por Resultados do Banco Mundial vincula os gastos diretamente com os resultados. Um exemplo-chave da educação é o programa Grandes Resultados Agora na Educação, da Tanzânia, que oferece indicadores sobre taxas de estudantes por professor, e também sobre a melhoria das habilidades de leitura.

Alguns programas contratam fornecedores não governamentais para oferecer serviços de educação. O doador cobre os custos do serviço por estudante e, às vezes, os pagamentos variáveis relativos a incentivos. Os fundos provocam entre as organizações a competição pela alocação de ajuda, com vistas a fortalecer a responsabilização dos fornecedores. O Fundo para a Educação de Meninas do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido é um dos maiores exemplos na área da educação.

Foram realizadas poucas avaliações de programas desse tipo. As avaliações processuais incluíram a do instrumento Programa por Resultados, que, ao contrário das expectativas, descobriu que os resultados foram alcançados mais em nível institucional do que, em nível de resultado. Além disso, as avaliações de impacto enfrentaram desafios para atribuir mudanças observadas em programas com base em resultados, em parte porque a maioria das intervenções se concentram em uma gama de resultados, que complicam os esforços para tirar conclusões sobre o efeito do método de pagamento. Por fim, é necessário tempo para que os dados sejam disponibilizados e os resultados apareçam. Atualmente, os doadores estão investindo para melhorar sua base de evidências.

As evidências existentes apontam para algumas questões. Incentivos externos sobrepostos podem prejudicar a motivação intrínseca dos fornecedores. Uma vez que o nível da ajuda é incerto, os beneficiários também assumem riscos, o que enfraquece parte da lógica. Ao conceder autonomia aos fornecedores para inovar por meio de programas com base em resultados, espera-se que aumente a sua efetividade, porém, eles resistem em mudar métodos confiáveis quando eles já têm o dever de garantir resultados para receber o pagamento.

É difícil desenvolver indicadores quantificáveis e mensuráveis economicamente. Os indicadores utilizados no financiamento com base em resultados também devem estar de acordo com objetivos de longo prazo e priorizar a equidade.

> “Os indicadores utilizados no financiamento com base em resultados também devem estar de acordo com objetivos de longo prazo e priorizar a equidade”

Além disso, o pagamento por resultados pode enfraquecer a autonomia do país, já que a abordagem se origina nos países doadores e nem sempre está de acordo com os sistemas do país beneficiado. Frequentemente, os doadores dão preferência para fornecedores não governamentais e negligenciam o investimento para fortalecer a capacidade do setor público. Basear os gastos da ajuda em resultados também pode colocar em perigo a previsibilidade dos fluxos de recursos. De fato, essa abordagem pode funcionar melhor onde ela é menos necessária: em sistemas educacionais que têm um senso claro de seu propósito, dispõem de objetivos bem-alinhados e que podem se dar ao luxo de assumir riscos.

# Atores privados, com fins lucrativos e responsáveis

Os atores privados, com fins lucrativos, oferecem educação básica e serviços auxiliares, assim como programas alimentares e materiais didáticos. Dada sua influência na educação, eles devem ser responsabilizados de forma efetiva.

## PROGRAMAS EFETIVOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DEMANDAM A SUPERVISÃO DO GOVERNO

A alimentação escolar é a forma mais difundida mundialmente de proteção social. Uma em cada cinco crianças recebem merenda diariamente. Em muitos países, a merenda é parcial ou totalmente fornecida por empresas privadas terceirizadas. Para serem efetivos, os contratos com empresas privadas requerem responsabilidades claras, transparência e financiamento adequado, tanto do governo quanto do fornecedor.

> “Em muitos países, a merenda é parcial ou totalmente fornecida por empresas privadas terceirizadas”

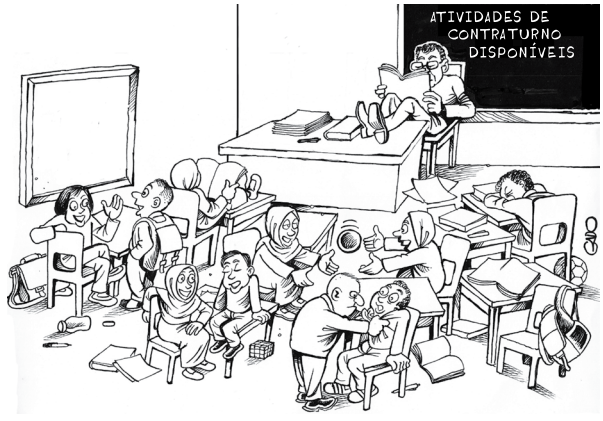
O monitoramento governamental efetivo pode ajudar a garantir que os fornecedores de alimentação se dediquem aos mais necessitados. No Chile e em Gana, toda a cadeia de fornecimento da alimentação escolar é terceirizada. No entanto, enquanto o programa nutricional do Chile é bem-monitorado e direcionado a estudantes pobres, em Gana, os alimentos não atingem as comunidades pobres de forma apropriada, a interferência política é generalizada e os fundos governamentais para monitoramento são insuficientes.

## AULAS PARTICULARES PODEM AFETAR A EQUIDADE EDUCACIONAL

As aulas particulares são um fenômeno mundial, que envolve pelo menos a metade dos estudantes do segundo nível da secundária (ensino médio) entrevistados em diversos países como Azerbaijão, China e Espanha. Na Coreia do Sul, cerca de 81% dos estudantes da escola primária e 56% dos estudantes do segundo nível da secundária (ensino médio) receberam aulas particulares em 2014. Espera-se que o mercado mundial das aulas particulares ultrapasse US$ 227 bilhões até 2022. As aulas particulares podem aumentar o estresse dos estudantes e pesar no orçamento doméstico.

> “Espera-se que o mercado mundial das aulas particulares ultrapasse US$ 227 bilhões até 2022”

Os governos incentivam a responsabilização, sobretudo ao oferecer informações para o consumidor, ao fazer parcerias com escolas e ao trabalhar com sindicatos de professores para desenvolver padrões. Em Hong Kong, na China, há uma exigência para que os centros de tutoria obtenham licenças e ofereçam informações aos clientes. A cidade promove a transparência por meio de uma lista *online* de centros registrados e processa os que não o são.




Permitir que os professores ofereçam aulas particulares pode criar conflitos de interesse. No Nepal, os professores cobriam menos conteúdos na escola para gerar mais demanda para as aulas particulares. No entanto, muitos professores oferecem essas aulas para compensar os salários baixos e a falta de tempo suficiente para o ensino adequado. Alguns países possuem leis que estabelecem o envolvimento de professores em aulas particulares. O Código de Ética

dos Professores da Geórgia, de 2010, desencoraja os professores de dar aulas particulares aos seus próprios estudantes, enquanto no Japão os professores de tempo integral são proibidos de darem aulas particulares. Por outro lado, no Uzbequistão, os professores podem dar aulas particulares aos seus próprios estudantes.

## GOVERNOS E OSCs DEVERIAM RESPONSABILIZAR OS FORNECEDORES DE MATERIAIS DIDÁTICOS

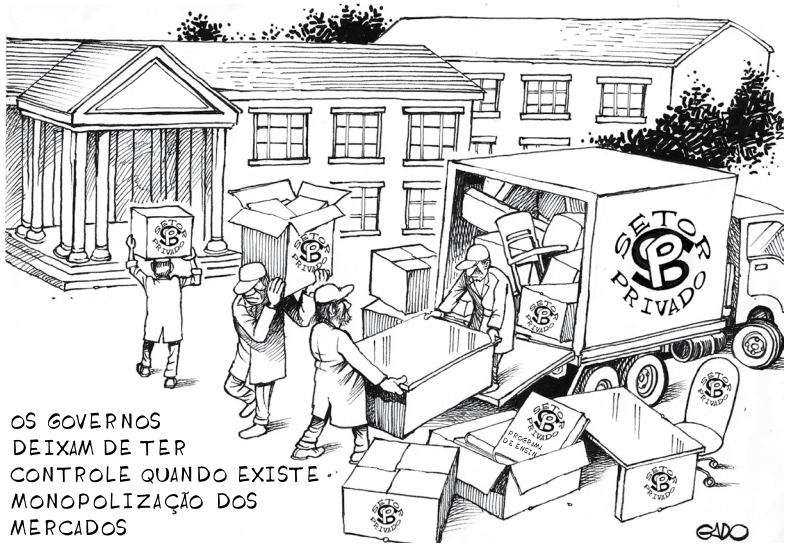
Muitos governos utilizam fornecedores de materiais didáticos do setor privado para reduzir os custos de publicação e distribuição. Algumas parcerias público-privadas se mostraram econômicas; em Uganda, uma dessas parcerias reduziu o custo dos livros didáticos em dois terços.

Responsabilidades claras, cobertura midiática, compromisso do governo e ação social podem melhorar a produção e a entrega de livros didáticos. Nas Filipinas, entre 2002 e 2005, uma combinação de ação governamental e envolvimento da sociedade civil ajudou a aumentar a transparência em processos de licitação, provocando a diminuição pela metade dos preços médios e do tempo de produção e entrega desse material. As OSCs também podem ajudar a monitorar o conteúdo dos livros didáticos. No Texas, as ações locais pressionaram as editoras a revisar os livros didáticos que distorciam demasiadamente os fatos sobre a mudança climática.

> “As empresas privadas respondem apenas a seus acionistas, o que suscita questões a respeito de sua responsabilidade perante os cidadãos em oferecer um bem público como a educação”

As empresas privadas respondem apenas a seus acionistas, o que suscita questões a respeito de sua responsabilidade perante os cidadãos em oferecer um bem público como a educação. Foram registradas ações judiciais antitruste (ações contra empresas acusadas de limitar a livre concorrência no mercado) para impedir a Pearson, uma grande empresa internacional de serviços educacionais, de conseguir o monopólio em mercados educacionais. Como resposta, a empresa lançou uma iniciativa interna de responsabilização cujos resultados serão divulgados quando a avaliação formal começar em 2018.

Os governos fizeram parcerias com fornecedores privados de *laptops* e *tablets* para superar o desafio da “lacuna digital” entre estudantes e escolas. No entanto, muitas dessas iniciativas beneficiaram os fornecedores, e não os estudantes, devido à má administração de contratos e aquisições, assim como aconteceu na Tailândia. Em 2015, a Índia abandonou o seu programa Aakash sem alcançar seus objetivos. Enquanto isso, o fabricante, DataWind se tornou líder em inovação de *tablets* de baixo custo.





**Alunos estudam em uma escola perto de Manaus, no estado do Amazonas, Brasil.**

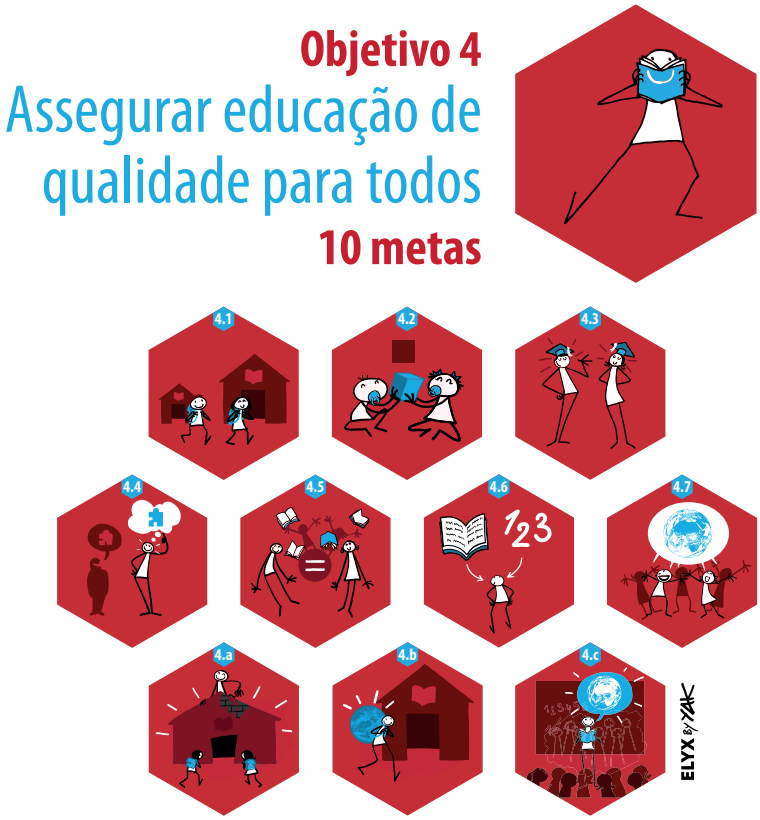
Crédito: Relatório GEM/Andres Pascoe

# Monitoramento do progresso do ODS 4

A Agenda de Desenvolvimento Sustentável inaugurou um novo marco de ação de monitoramento da educação. Seus objetivos são: ser realmente universal, se alinhar à ambição das metas, e ir além dos limites tradicionais dos sistemas de informação da gestão educacional. Ainda assim, conforme mencionado no Relatório GEM 2016, ele mal toca na superfície das questões centrais da educação e da aprendizagem ao longo da vida, principalmente as relacionadas ao desenvolvimento sustentável.

Mesmo assim, o novo foco do monitoramento é ambicioso o suficiente para demandar uma mobilização considerável de recursos para estabelecer padrões e desenvolver ferramentas relevantes para capturar a equidade, a qualidade e a aprendizagem. Esforços de coordenação que envolvem os países são dispendiosos. Essa não é uma tarefa fácil em uma época de consideráveis restrições no financiamento de bens públicos globais como estatísticas e pesquisa.

Alguns dos alicerces institucionais foram colocados em prática, em destaque está o Grupo de Cooperação Técnica sobre os Indicadores do ODS4 – Educação 2030, cujo secretariado fica no Instituto de Estatística da UNESCO (UIS). Essa cooperação visa a criar consenso na definição de indicadores e de apropriação nacional sobre o processo. Ainda assim, como mostra a avaliação, a comunidade internacional deve investir muito mais para garantir que todos os indicadores sejam bem-definidos e monitorados.





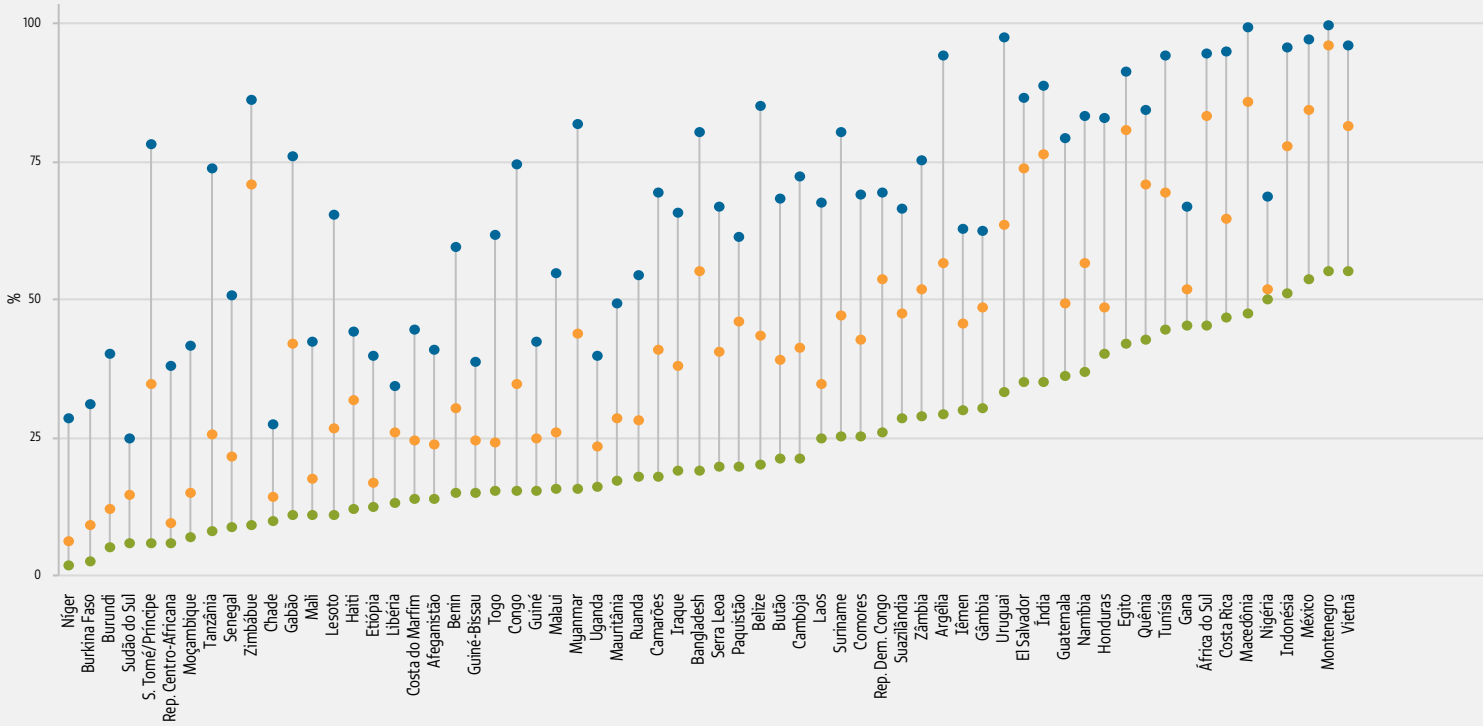

# Educação primária e secundária

O indicador global da Meta 4.1 é uma medida de proficiência em leitura e matemática em séries iniciais, ao final da educação primária e ao final do primeiro nível da educação secundária. Ainda não há um padrão global de proficiência, apesar de já haver esforços nesse sentido por meio da Aliança Global para Monitorar o Aprendizado, do UIS.

Cerca da metade de todos os países aplicam uma avaliação nacional de aprendizagem em leitura e matemática ao final da educação primária e do primeiro nível da educação secundária. No entanto, até 2017, apenas entre 25% e 38% dos países que participaram de avaliações de aprendizagem internacionais ou regionais apresentaram dados para o indicador global. Além disso, os resultados são apresentados em termos dos níveis de proficiência definidos por cada pesquisa, que não são comparáveis.

Os países do grupo E9, um fórum de países de renda baixa e média que se comprometeram a alcançar o ODS 4, e que representam mais da metade da população mundial, detêm a chave para a avaliação mundial dos resultados da aprendizagem. Entre eles, Brasil, Egito, Indonésia e México reportaram dados referentes a alguns dos três níveis educacionais, ao passo que Bangladesh, China, Índia, Nigéria e Paquistão não relatam

**FIGURA 8:**
**Em quase a metade dos países, menos de um a cada dois jovens não concluem a educação secundária**
*Taxa de conclusão, por nível educacional, países selecionados, 2010-2015*



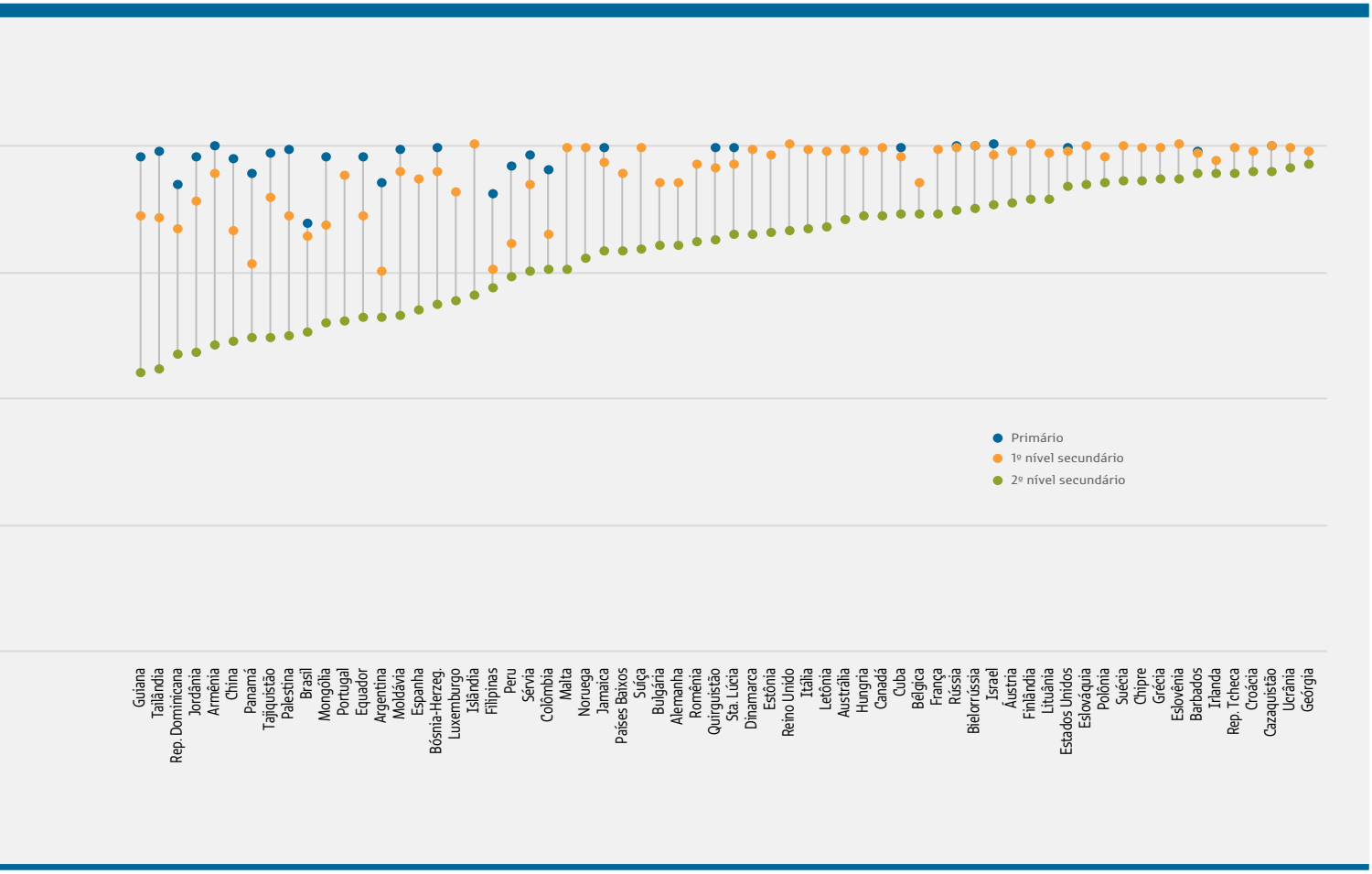

*Fonte:* Análises da equipe do Relatório GEM usando pesquisas domiciliares.

dados para esse indicador em qualquer nível. Portanto, é essencial que todos os nove países participem de uma pesquisa transnacional ou utilizem suas avaliações nacionais para fornecer dados, desde que elas atinjam padrões de qualidade.

Não obstante esses desafios, os dados de avaliações de aprendizagem transnacionais sugerem que, em muitos países, principalmente nos de renda baixa e média, muitos estudantes não alcançam os níveis mínimos de proficiência. Em matemática, um terço ou menos dos estudantes atingem o referencial mínimo ao final da educação primária no Chade, no Kuwait e na Nicarágua, e ao final do primeiro nível da educação secundária na Argélia, na Indonésia e na ex-República Iugoslava da Macedônia. Em leitura, menos da metade dos estudantes atingem o referencial mínimo ao final da educação primária em Camarões, no Congo e em Togo, e ao final do primeiro nível da secundária na Albânia, na Geórgia e no Líbano.

Esses parâmetros de referência medem os resultados entre os que chegaram à respectiva série. Partindo do pressuposto de que os que abandonaram ou nunca foram à escola não alcançam esses referenciais, a porcentagem real dos que o fazem necessitam ser ajustada para baixo. Em 2015, 264 milhões de crianças e jovens em idade para frequentar a escola primária e a secundária estavam fora da escola. Após um declínio do início dos anos 2000, as taxas de crianças fora da escola estagnaram – desde 2008 para a educação primária, desde 2012 para o primeiro nível da secundária e desde 2013 para o segundo nível da secundária (no Brasil, ensino médio).

Estar na escola não garante a sua conclusão. Segundo dados de pesquisas domiciliares de 2010-2015, a taxa global de conclusão era de 83% para a educação primária, 69% para o primeiro nível da educação secundária e 45% para o segundo nível da educação secundária. Segundo dados de 128 países referentes ao período de 2010-2015, que representam 90% da população mundial em idade para frequentar a educação secundária, menos de um em cada quatro jovens concluíram a educação secundária em 40 países e menos de um a cada dois em 60 países. Apenas 14 países tiveram uma taxa de conclusão de pelo menos 90% (**Figura 8**).



A garantia da educação gratuita e compulsória é uma forma de prevenir o abandono escolar. Cerca de 70% dos países, mas apenas 40% dos países da África Subsaariana, oferecem pelo menos nove anos de educação compulsória. Mundialmente, menos de um em cada cinco países garantem 12 anos de educação gratuita e compulsória. Tais garantias são mais comuns na América Latina e no Caribe (47% dos países), bem como no Cáucaso e na Ásia Central (38% dos países), ao passo que nenhum país de renda baixa oferece esse benefício.




# Primeira infância

No que diz respeito à educação na primeira infância (no Brasil, pré-escola), apenas um terço dos países do mundo especificam legalmente pelo menos um ano de oferta gratuita, 21% um ano de oferta obrigatória e 17% um ano de oferta tanto gratuita como compulsória.

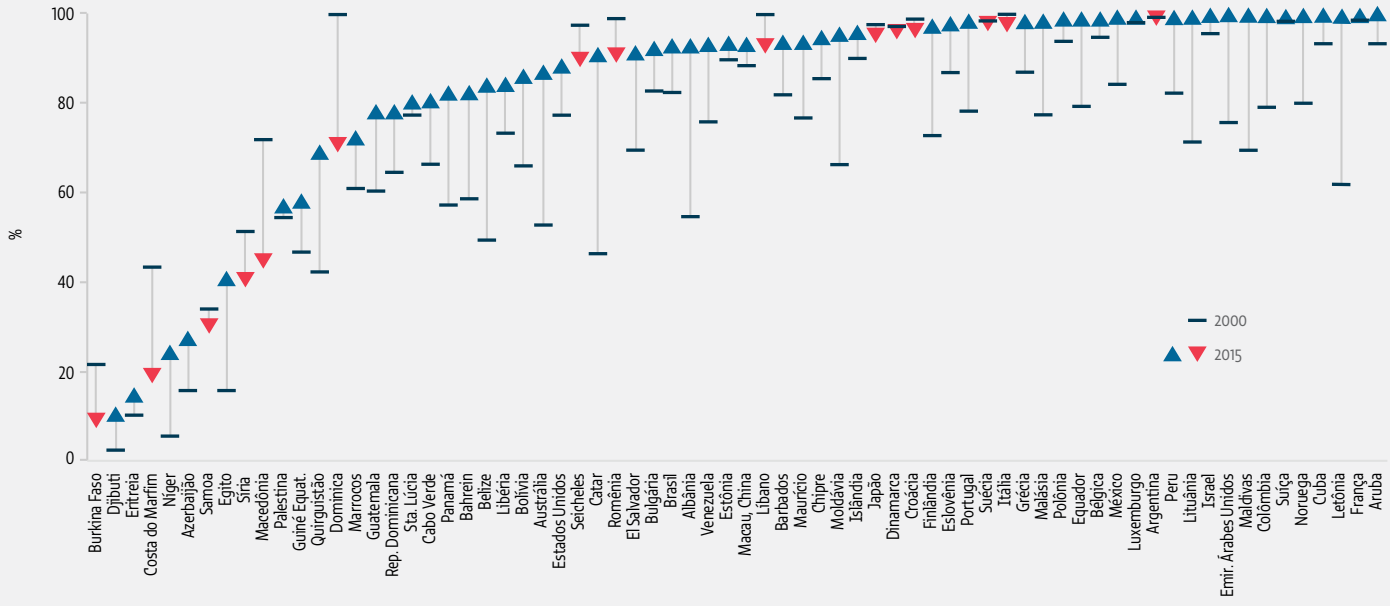
Mesmo assim, em 2015, 69% das crianças um ano mais novas do que a idade de ingresso na educação primária tomaram parte em alguma forma de aprendizagem organizada, o que é o primeiro indicador global para a Meta 4.2. As parcelas regionais variaram de 95% na Europa, na América do Norte e na América Latina e Caribe a 42% na África Subsaariana. Muitos países tiveram um aumento acentuado na nas matrículas desde 2000 (**Figura 9**).

> “Apenas um terço dos países do mundo especificam legalmente pelo menos um ano de educação gratuita na primeira infância”

**FIGURA 9:**

**A participação na educação na primeira infância aumentou rapidamente em muitos países**

*Taxa de participação em formas organizadas de aprendizagem (um ano antes da idade oficial de ingresso na educação primária), países selecionados, 2000-2015*



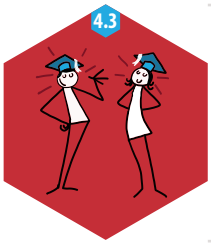

*Fonte:* base de dados do UIS.

Em grande parte do mundo, as oportunidades de educação na primeira infância são distribuídas de forma muito desigual. Em 52 países de renda baixa e média, entre 2010 e 2015, apenas duas crianças de 3 a 4 anos de idade do quintil mais pobre da população frequentava algum programa organizado de aprendizagem para cada dez crianças do quintil mais rico. Na Sérvia e na Nigéria, a taxa de participação era de mais de 80% para as crianças mais ricas e de não mais do que 10% para as mais pobres.

A lacuna de frequência na relação rural-urbana excedeu 40 pontos percentuais na Tunísia e no Turcomenistão, ao passo que havia quase paridade, ou mesmo uma pequena vantagem para as crianças rurais em Bangladesh, Jamaica, México, Palestina, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe e Tailândia.

O segundo indicador global visa a captar o desenvolvimento na educação na primeira infância, mas as opiniões se diferem sobre o que deveria ser medido no que diz respeito às dimensões psicossociais, de saúde e de aprendizado. Segundo o Índice de Desenvolvimento Infantil do UNICEF, que é a principal fonte de dados, menos de dois terços das crianças entre 36 e 59 meses de idade tiveram seu nível de desenvolvimento considerado no caminho certo em países como o Congo, a Mauritânia e o Nepal. Esforços consideráveis estão sendo feitos para desenvolver ainda mais a metodologia dessa medida, que é avaliada de forma indireta.

Os ambientes domésticos exercem uma forte influência no desenvolvimento na Primeira Infância. Em quase a metade dos países que forneceram dados, pelo menos um quarto das crianças entre 36 e 59 meses de idade viviam em lares cujos responsáveis não se envolviam em quatro ou mais atividades para promover o aprendizado e o preparo para a escola, como leitura, contato com livros de figuras, canto, cálculo ou desenho. As famílias mais pobres tinham menos probabilidade que as mais ricas de se envolverem em tais atividades.




# Educação técnica e profissional, terciária e de adultos

O indicador global para a Meta 4.3 é a taxa de participação de jovens e adultos na formação e na educação formal e não formal. As pesquisas sobre o mercado de trabalho são fontes de dados em potencial. Por exemplo, a Pesquisa sobre a Força de Trabalho da União Europeia, que analisa a participação na formação e na educação formal e não formal, mostra que mulheres e jovens têm chances maiores de participar. Para a comparabilidade transnacional e a integridade, o modelo de pesquisas sobre a força laboral em outras partes do mundo apontam a necessidade de desenvolver um módulo comum voltado tanto para a educação formal como não formal.

Em 2015, mais de 60 milhões de estudantes da educação secundária estavam matriculados na educação técnica e profissional – cerca de 10% do total de estudantes – a maioria no segundo nível da educação secundária. A maioria das regiões não registrou muitas mudanças nessa taxa desde 2000, apesar de a participação ter aumentado no Cáucaso e na Ásia Central e diminuído no Pacífico. As matrículas na educação técnica e profissional continua a ser predominantemente de homens, e as matrículas de mulheres correspondem a 43% do total.

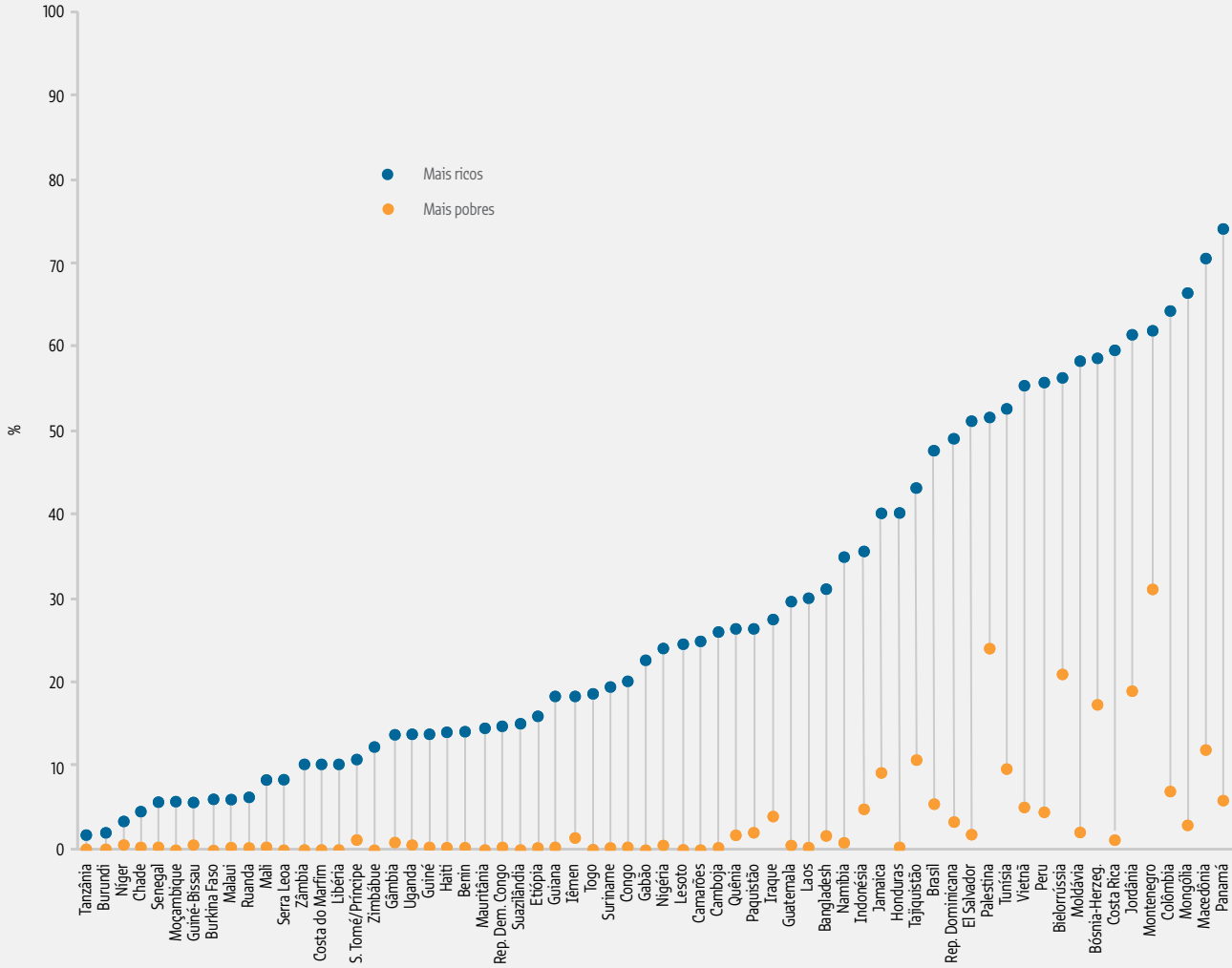
Em 2015, 213 milhões de estudantes estavam matriculados na educação terciária. Desde 2000, a taxa bruta de matrícula aumentou em quase 30 pontos percentuais nos países de renda média alta, de 17% para 46%. Contudo, o crescimento da participação quase estagnou no Cáucaso e Ásia Central, bem como na África Subsaariana. A parcela de matrículas em instituições de ensino particulares tem crescido.

> “Em 2015, mais de 60 milhões de estudantes da educação secundária estavam matriculados na educação técnica e profissional, e 213 milhões de estudantes estavam matriculados na educação terciária”

As mulheres têm ultrapassado os homens nas matrículas terciárias, porém, a África Subsaariana é a única região com menos mulheres inscritas do que homens. Ainda assim, as mulheres ficam aquém dos homens na conclusão de cursos de ciência, tecnologia, engenharia e matemática.

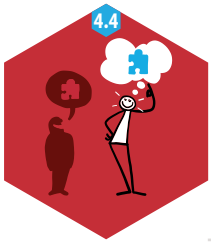
Pesquisas domiciliares podem ser utilizadas para demonstrar disparidades na participação e na conclusão da educação pós-secundária. Novas estimativas para este Relatório mostram que a taxa de frequência de jovens entre 18 e 22 anos aumentou entre o quintil mais rico da população em países de renda baixa e média, mas permanece próxima a zero no quintil mais pobre. Em El Salvador, 51% do quintil mais rico, e menos de 2% do mais pobre, frequentou algum tipo de educação pós-secundária, enquanto na Mongólia as respectivas parcelas foram de 67% e 3%, o que sugere uma necessidade urgente de que muitos países de renda média introduzam políticas para tornar acessível a educação pós-secundária (**Figura 10**).

**FIGURA 10:**
**Os mais pobres quase não têm oportunidade de ingressar na educação pós-secundária em países de renda baixa e média**
*Taxa de participação na educação pós-secundária por poder aquisitivo, países selecionados, 2010-2015*




*Fonte:* cálculos da equipe do Relatório GEM com base em pesquisas domiciliares.

Uma grande parcela da população adulta não concluiu a escola primária em países de renda baixa e média. Mesmo assim, é improvável que eles retornem à escola primária para concluir sua educação básica. No Quênia, somente um a cada dois adultos completou a escola primária, mas a parcela de adultos nas matrículas da escola primária é de apenas 3%. Essas estatísticas não captam detalhes sobre a continuação da educação fora do sistema formal.




# Habilidades para o trabalho

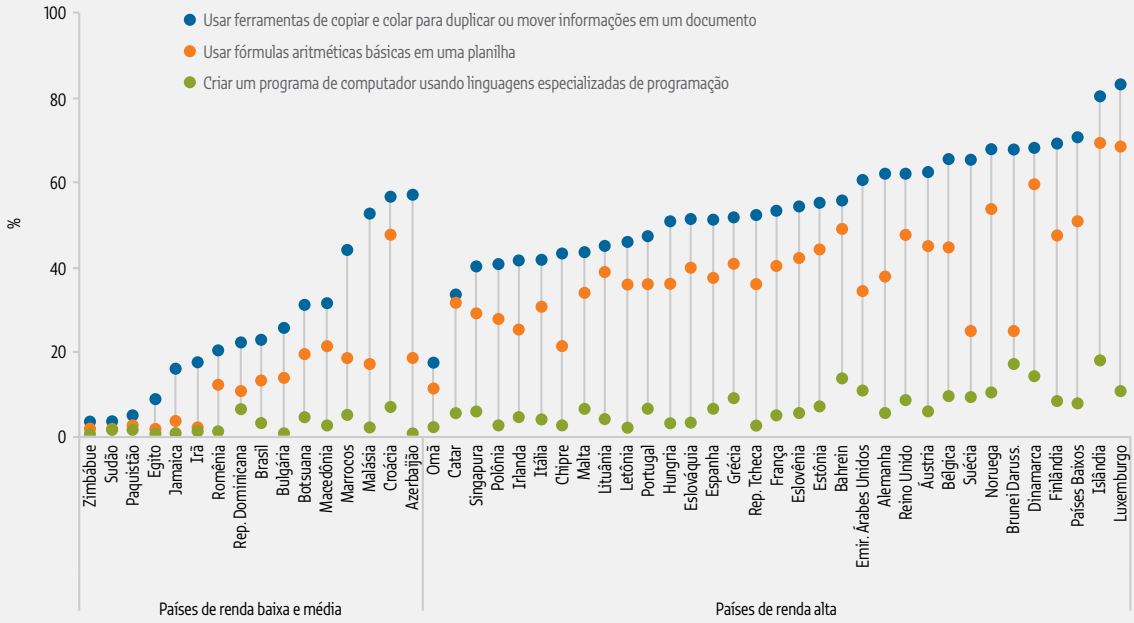
A identificação das habilidades para o trabalho, que continuam sendo relevantes em todos os contextos, é inviavelmente complexa, portanto, o marco de ação de monitoramento da Meta 4.4 se concentra nas habilidades de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e de alfabetização digital. Concentrar-se nos resultados para uma habilidade específica pode mudar a atenção dos tomadores de decisão política para as diferentes formas de adquiri-los. Tais formas são comumente encontradas fora dos sistemas formais de educação.

A avaliação da aquisição de habilidades pode ser de forma direta – preferivelmente, mas é dispendiosa – ou indireta, por exemplo via dados de pesquisas domiciliares. Uma comparação de medidas diretas e indiretas, que utilizou dados da Eurostat e dos resultados do Programa para Avaliação Internacional de Competências de Adultos (PIAAC), da OCDE, mostrou que os dois tipos de medidas estavam positivamente correlacionados, apesar de as correlações serem maiores nas habilidades de níveis mais básicos.

Segundo dados sobre o indicador global, em países de renda baixa e média, adultos não realizaram nem mesmo as tarefas básicas no computador. Por exemplo, apenas 4% dos adultos no Sudão e no Zimbábue conseguiram copiar e colar arquivos (**Figura 11**).

Em relação a habilidades mais sofisticadas, a disparidade entre os países é considerável. Na União Europeia, 1% dos adultos da Bulgária conseguiam desenvolver programas de computador, comparados a 14% na Dinamarca. A disparidade de gênero também é alta. Na República Tcheca e na Hungria, cerca de 25 mulheres para cada 100 homens possuíam habilidades de programação computacional. Poucos países alcançam a paridade mesmo nas habilidades mais básicas: na Itália, na Alemanha e nos Países Baixos, cerca de 75 mulheres para cada 100 homens conseguiam utilizar fórmulas aritméticas básicas em uma planilha.

**FIGURA 11:**
**A difusão de habilidades básicas de TIC é muito limitada em países de renda baixa e média**
*Porcentagem de adultos que realizaram alguma atividade no computador nos últimos três meses, países selecionados, 2014-2016*




*Fonte:* base de dados da União International de Telecomunicações (UIT).




# Equidade

A Agenda de Desenvolvimento Sustentável destaca a necessidade de monitorar a equidade em uma variedade de características individuais, de insumos e resultados, e de níveis educacionais.

> Apenas 66% dos países alcançaram a paridade de gênero na educação primária, 45% no primeiro nível da educação secundária, e 25% no segundo nível da educação secundária

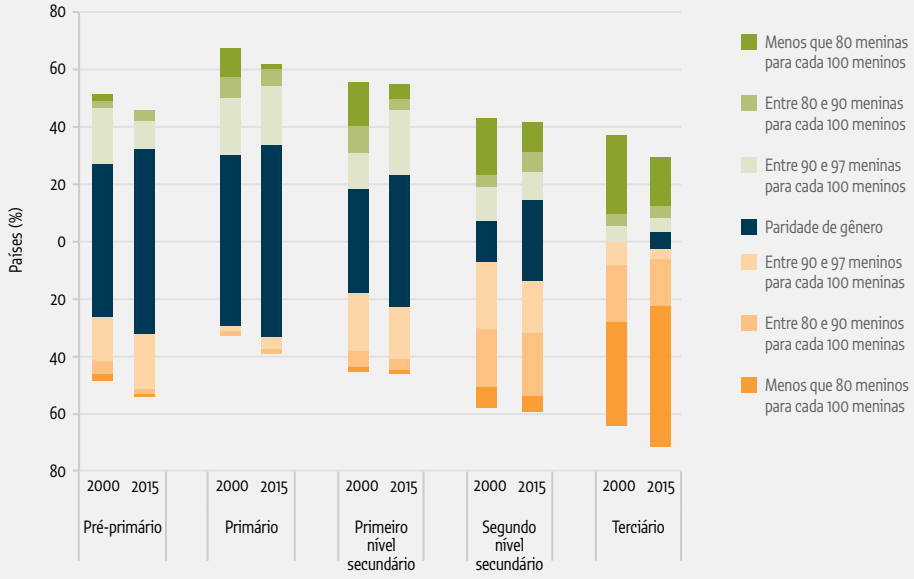
Em média, o mundo alcançou a meta de paridade de gênero em todos os níveis, exceto na educação terciária. Entretanto, isso não é verdadeiro para todas as regiões e níveis de renda dos países, ou no âmbito de um país específico. Apenas 66% dos países alcançaram a paridade de gênero na educação primária, 45% no primeiro nível da educação secundária, e 25% no segundo nível da educação secundária (no Brasil, ensino médio).

As disparidades de gênero nos resultados da aprendizagem apresentam, muitas vezes, padrões inesperados entre disciplinas e ao longo do tempo. Por exemplo, em alguns países de renda baixa e média na América Latina e Caribe e na África Subsaariana, há uma desvantagem clara para as meninas em matemática ao final da educação primária. No primeiro nível

**FIGURA 12:**

**Os países estão cada vez mais alcançando a paridade de gênero, mas o desafio permanece, principalmente nos níveis educacionais mais elevados**

*Porcentagem de países por nível do índice de paridade de gênero da taxa bruta de matrícula e por nível educacional, 2000 e 2015*




*Fonte:* base de dados do UIS.

da educação secundária, os países parecem apresentar, em média, paridade de gênero nos resultados do aprendizado, embora apenas para um conjunto diferente de países e avaliações de aprendizagem.

As mulheres estão sub-representadas em cargos gestão educacional. No Japão, 39% dos professores do primeiro nível da educação secundária são mulheres, mas apenas 6% delas ocupam cargos entre os diretores. Onde há dados disponíveis para níveis diferentes, a parcela de mulheres em papéis de liderança diminui na medida em que os níveis aumentam. Na Áustria, 79% dos diretores de escolas primárias são mulheres, comparado com 32% nas escolas do primeiro nível da educação secundária.

Localização e renda são duas dimensões-chave que merecem um monitoramento especial. Em 2010-2015, para cada 75 adolescentes de áreas rurais que concluíram o primeiro nível da educação secundária, 100 adolescentes urbanos o fizeram. O índice de paridade é pior para os mais pobres: mundialmente, 61 do quintil mais pobre da população concluíram o primeiro nível da educação secundária para cada 100 do quintil mais rico. Os números respectivos são 54 para cada 100 em países de renda média e 14 para cada 100 em países de renda baixa. Embora a taxa mundial de conclusão fosse de 69%, apenas 12% dos homens mais pobres e 8% das mulheres mais pobres concluíram o primeiro nível da educação secundária.

Além disso, pesquisas domiciliares não captam muitas populações vulneráveis, incluindo trabalhadores sazonais, moradores de rua, refugiados e populações em zonas de conflito. Devido à concepção das pesquisas, estima-se que cerca de 250 milhões de pessoas no mundo estão excluídas, e outras 100 milhões estão sub-representadas, incluindo moradores de favelas.

> “Devido à concepção das pesquisas, estima-se que cerca de 250 milhões de pessoas no mundo estão excluídas, e outras 100 milhões estão sub-representadas, incluindo moradores de favelas”

A língua é uma característica mais difícil de se comparar entre os países, mas que é um fator que exerce um impacto brutal sobre

a equidade. A instrução em língua materna por pelo menos seis anos aumenta o desempenho dos estudantes. Uma análise dos documentos de políticas de 21 países do sul e do leste da África mostra que a maioria tem uma política de educação bilíngue de transição, que ensina uma ou mais línguas locais até o quarto ou quinto ano. No entanto, nem sempre as políticas são implementadas, devido a restrições de recursos ou à resistência de atores importantes, como professores e pais ou responsáveis.

Novas análises para este Relatório combinam estatísticas populacionais, demografia linguística e políticas de linguagem na educação para classificar 11 países do Sudeste e Leste Asiático segundo a porcentagem de estudantes que falam em casa a língua de ensino na escola. A análise estima que, em Brunei Darussalam e na Indonésia, menos de 25% das crianças têm acesso à educação em sua língua materna, enquanto no Vietnã 90% o têm.

Avaliações de aprendizagem transnacionais também podem ajudar a captar questões linguísticas. Por exemplo, o Tendências Internacionais no Estudo de Matemática e Ciências (TIMSS), de 2015, mostrou que 78% dos estudantes do quarto ano nos países participantes sempre ou quase sempre falavam a língua da prova em casa.

No que diz respeito a deficiências, o desafio duplo é avaliar a prevalência da deficiência na população e a desvantagem educacional relacionada. Em duas pesquisas de Demografia e Saúde, uma diferença grande na taxa estimada de deficiências (2,1% no Camboja e 9,7% nas Maldivas) também foi refletida em estimativas separadas sobre o efeito da deficiência na frequência escolar: nas Maldivas, a taxa de frequência na educação primária foi de 85% para as pessoas com deficiências e de 94% para as que não as têm, ao passo que as taxas respectivas no Camboja foram de 43% contra 93%.

## IDENTIFICAR GRUPOS DESFAVORECIDOS NEM SEMPRE É SIMPLES

*Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, o documento-base para os ODS, reconhece que "todas as pessoas, independentemente de sexo, idade, raça ou etnia, assim como as pessoas com deficiência, os migrantes, os povos indígenas, as crianças e os jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, devem ter acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida". Os países devem coletar dados para monitorar o progresso para o alcance dos ODS, bem como cumprir as Convenções de direitos humanos que ratificaram. Na prática, no entanto, ainda restam obstáculos consideráveis impostos pelos países e permanecem as preocupações expressas pelas populações marginalizadas.

A coleta de dados sobre grupos marginalizados pode infringir a privacidade. Sob a égide de leis de proteção de dados, as informações a respeito da afiliação étnica e religiosa podem ser classificadas como sensíveis. Alguns países, como a Suécia, não coletam dados sobre etnia mesmo não havendo nada que o proíba. Outros países proíbem a coleta de dados individualmente identificáveis, mas permitem a coleta de dados anônimos. Mais de um terço dos questionários de censo não incluem qualquer forma de classificação étnica.

Como os dados sobre minorias étnicas às vezes são utilizados indevidamente para discriminar populações, os próprios grupos marginalizados podem relutar em fornecer esses dados. Devido ao medo da discriminação, os grupos ciganos na Europa muitas vezes desconfiam dos censos. Pessoas com deficiências podem não as declarar por temerem a estigmatização. Além disso, os governos podem evitar coletar dados por receio de que os resultados reflitam de forma negativa em suas políticas ou agravem tensões na população.

> "Mais de um terço dos questionários de censo não incluem qualquer forma de classificação étnica"

Medir e comparar desvantagens é uma tarefa complexa devido às definições diversas de deficiência, etnicidade e outras categorias. A maioria das categorias de dados desagregados, inclusive as raciais e as étnicas, evolui com atitudes ou desenvolvimentos sociais e políticos, que torna os resultados difíceis de serem comparados ao longo do tempo. Apesar de a autoidentificação da desvantagem ser útil para a resolução de dilemas étnicos na coleta de dados, os indivíduos podem não a declarar de forma precisa. A identificação externa da desvantagem também é problemática, uma vez que está sujeita aos preconceitos do observador.




# Alfabetização e aprendizagem em matemática básica

Entre 2000 e 2015, a taxa de alfabetização de adultos aumentou de 81,5% para 86%, apesar de permanecer em 64% na África Subsaariana e um pouco abaixo de 60% em países de renda baixa. O número de adultos não alfabetizados caiu em apenas 4%, ou seja, para 753 milhões.

Por outro lado, o número de jovens não alfabetizados diminuiu 27%. Ainda assim, há mais de 100 milhões de jovens que não sabem ler, incluindo mais de um em cada quatro na África Subsaariana e em países de renda baixa.

> “Há mais de 100 milhões de jovens que não sabem ler”

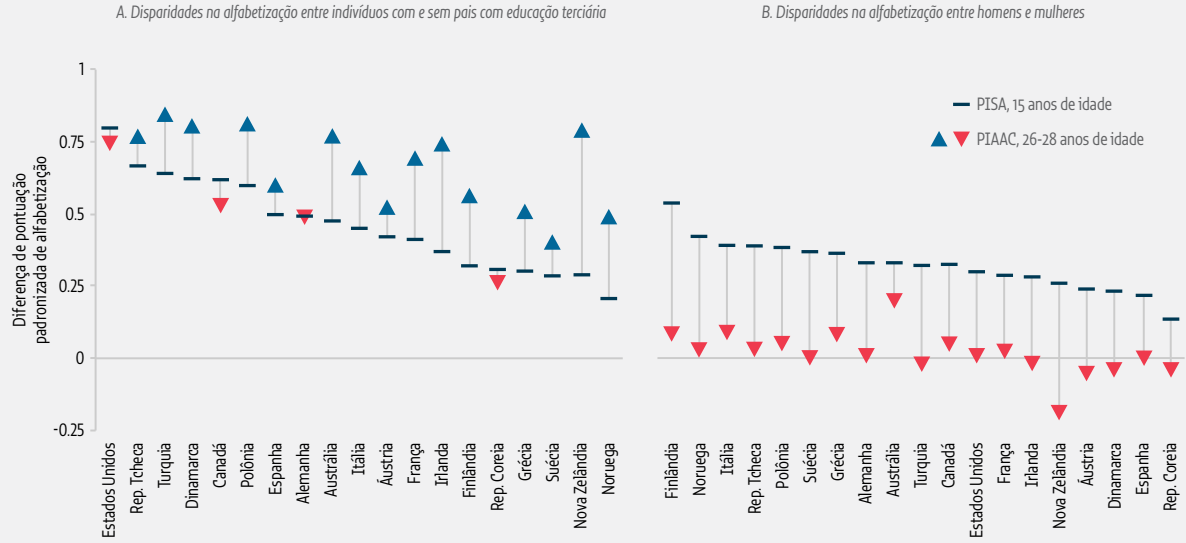
A desconexão permanente entre a língua falada em casa e a língua ensinada na escola desempenha um papel particularmente importante no desenvolvimento vagaroso da alfabetização na África Subsaariana. Novas análises para este Relatório mostram que, em 36 países na região, apenas a metade dos adultos com cinco anos de escolarização conseguiam ler uma frase completa. No entanto, 69% dos adultos cujos cinco anos de escolarização se deram em sistemas que privilegiam as línguas faladas em casa conseguiam ler uma frase, comparado com 41% em sistemas colonialistas ou multilíngues.

Apesar de esforços significativos para substituir a medida da alfabetização tradicional, autorreportada e dicotômica por conceitos mais adequados, diretamente avaliados e com nuances dos níveis de proficiência em leitura e escrita, a nova abordagem, que é necessária para reportar sobre o indicador global da Meta 4.6, ainda não foi implementada exceto em alguns poucos países de renda alta. Estima-se que 19% dos adultos dos países que participaram da PIAAC, da OCDE, não alcançaram o nível de proficiência mínima em leitura e escrita.

A desigualdade na proficiência em alfabetização e conhecimentos básicos em matemática por *status* socioeconômico é generalizada. Por exemplo, nos países da OCDE participantes da PIAAC, a probabilidade de um adulto ficar abaixo do nível mínimo de conhecimentos em matemática era mais de três vezes maior entre aqueles cujos pais não concluíram o segundo nível da educação secundária do que entre os que tinham pelo menos um dos pais com educação superior (33% versus 10%). Na República Tcheca e na Eslováquia, a diferença era 10 vezes maior (29% versus 3%).

Alguns tipos de desigualdade estão evoluindo. A comparação entre as pesquisas do PISA para a faixa de 15 aos de idade e as do PIAAC 12 anos mais tarde, mostrou mudanças surpreendentes entre os jovens adultos. A disparidade socioeconômica aumentou em 75% dos 20 países comparados, e se concentrou entre os que tiveram notas baixas aos 15 anos de idade. Por outo lado, a lacuna de gênero pareceu ter sido superada quase por completo. No entanto, a pesquisa do PIAAC mostrou pouca disparidade de gênero aos 16 anos de idade, o que sugere que a mudança pode ter sido devido às diferentes maneiras pelas quais as duas pesquisas foram administradas (**Figura 13**).

**FIGURA 13:**
**Embora as lacunas socioeconômicas na alfabetização entre pessoas de 15 anos de idade aumentam nos 12 anos subsequentes, as lacunas de gênero desaparecem**
*Taxa padronizada de lacuna de alfabetização aos 15 anos de idade segundo o PISA e aos 26-28 anos segundo o PIAAC, países selecionados, 2000-2003 a 2011-2014*




*Fonte:* BORGONOVI et al., 2017.



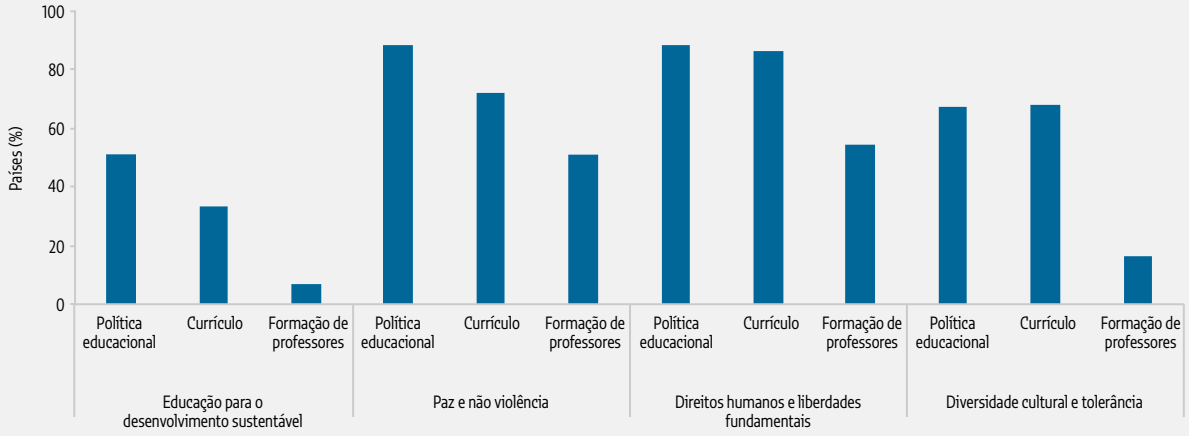

# Desenvolvimento sustentável e cidadania global

Propõe-se o mecanismo de apresentação de relatórios relativos à Recomendação sobre a Educação para a Compreensão, a Cooperação e a Paz Internacionais e a Educação relativa aos Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais, de 1974, como uma forma de monitorar o progresso do indicador global para a Meta 4.7. Entretanto, a autoavaliação da implementação de políticas pode não ser objetiva, aceitável ou valorizada o suficiente para fins de políticas, e pode ser insuficiente para estabelecer se as políticas são implementadas. A UNESCO reconhece a necessidade de mais detalhamento das orientações para o desenvolvimento de relatórios nacionais de forma que eles atendam melhor à exigência de monitorar o indicador global.

> “Apenas 51% dos países integraram a educação para o desenvolvimento sustentável em suas políticas, e 33% deles em seus currículos”

Durante o quinto período de consulta da Recomendação de 1974, mais de 85% dos países reportaram incluir direitos humanos e liberdades fundamentais nas políticas e nos currículos educacionais, mas apenas 51% deles integraram a educação para o desenvolvimento sustentável em suas políticas, e 33% deles em seus currículos. Na formação de professores, cerca da metade dos países abordaram os temas de paz, não violência, direitos humanos e liberdades fundamentais, 16% discutiram os temas de diversidade cultural e tolerância, e apenas 7% incluíram a educação para o desenvolvimento sustentável (**Figura 14**).

**FIGURA 14:**
**Apenas 7% dos países incluíram a educação para o desenvolvimento sustentável na formação de professores**
*Porcentagem de países que reportaram à quinta consulta da Recomendação de 1974 que incluíram os temas selecionados em sua política educacional, currículo e formação de professores, 2012*




*Fonte:* McEVOY, 2017.

Em muitos países, os professores são pouco preparados para ensinar tópicos relacionados à Meta 4.7. Os programas de formação de professores começaram a se adaptar, mas os esforços são fragmentados. A Irlanda e a Jamaica apresentaram progresso, incluindo sustentabilidade e cidadania global na formação de professores. O desenvolvimento profissional ao longo da vida é uma ferramenta de apoio aos professores mais frequente, mas que raramente é oferecida de forma sistemática.

Os programas escolares abrangentes sobre educação em sexualidade que lidam com as relações de poder entre os gêneros quintuplicam a probabilidade de reduzir as taxas de doenças sexualmente transmissíveis e de gravidez não planejada. Uma análise de 2015 em 48 países descobriu que quase 80% deles tinham políticas de apoio à educação sexual abrangente, apesar de elas nem sempre serem implementadas. Os estudos em Gana e no Quênia mostraram que informações incompletas e às vezes incorretas estavam sendo ensinadas.

> “Mensurar o conhecimento científico sobre a mudança climática e o planeta é uma opção clara para monitorar a educação para o desenvolvimento sustentável”

Ainda não há consenso sobre quais resultados devem ser alcançados na educação para o desenvolvimento sustentável e na cidadania global. Mensurar o conhecimento científico sobre a mudança climática e o planeta é uma opção clara. O PISA 2015 mostrou que 21,5% dos adolescentes de 15 anos de idade nos países da OCDE não alcançaram o nível mínimo de proficiência na área de conteúdo “Terra e espaço”. O TIMSS mostrou que o conhecimento sobre ciências da Terra entre estudantes da escola primária melhorou entre 2011 e 2015 em 15 países, piorou em 9 deles e não mostrou mudanças significativas em 16.

As ferramentas existentes avaliam o nível de conhecimento dos estudantes apenas na educação básica. O teste experimental de Alfabetização Sustentável de 2014-2016 analisou o conhecimento sobre desenvolvimento sustentável de estudantes da educação superior e adultos. Os participantes responderam corretamente 54% das questões centrais no módulo de exame e 60% no módulo de aprendizagem (em casa e sem supervisão). Eles se saíram muito melhor em questões relacionadas a direitos humanos e economia do que em questões ambientais.

## OS MATERIAIS DIDÁTICOS SÃO ESSENCIAIS PARA UMA AGENDA SOBRE DIVERSIDADE, TOLERÂNCIA E PAZ

Os livros didáticos transmitem não só conhecimentos sobre as matérias, mas também valores sociais, identidades políticas, história e compreensão de mundo. No entanto, em muitos países, eles ainda não lidam adequadamente com conceitos fundamentais de coesão social, estabilidade política e o futuro do planeta.

> “Em 2000-2008, 25% dos livros didáticos no mundo mencionavam a cidadania global, comparado com 13% nos anos 1980”

A educação para a cidadania global visa a incutir princípios como direitos humanos, democracia e justiça social. Em 2000-2008, 25% dos livros didáticos no mundo mencionavam a cidadania global, comparado com 13% nos anos 1980. Para ajudar a construir sociedades pacíficas, os materiais didáticos devem discutir a prevenção, a resolução e a reconciliação de conflitos. Apenas 10% dos livros incluem informações explícitas sobre esses temas, e muitos ainda glorificam o militarismo e a guerra.

Continua rara a abordagem sobre o tema da diversidade: apenas um em quatro livros de estudos sociais da educação secundária mencionaram minorias étnicas, culturais, religiosas e linguísticas em 2000-2011. A abordagem sobre os direitos dos imigrantes e dos refugiados aumentou, mas alguns livros ainda incluem imagens estereotipadas da migração e dos migrantes.

Em 2000-2011, 37% dos livros didáticos mencionaram os direitos das mulheres, o que representa um aumento em relação aos 15% em 1946-1969, ao passo que a descrição sobre a discriminação contra a mulher aumentou de 16% para 38%. No entanto, muitos livros continuam a transmitir mensagens implícitas que perpetuam a desigualdade de gênero. Muitos não incluem mulheres ou as representam em papéis submissos e tradicionais.

Os atores internacionais e regionais ajudaram a apoiar reformas. A UNESCO, em particular, estabeleceu normas e padrões e apoiou os países fazerem-na realização dessas mudanças. Em países pós-conflito, as iniciativas de justiça de transição podem fomentar a mudança, a exemplo do Peru, onde a Comissão da Verdade incentivou os livros didáticos a promover o respeito pela diversidade e pelos direitos humanos. Os atores da sociedade civil podem preparar o terreno para projetos apoiados pelo governo, mas os atores políticos continuam a ser fundamentais para fomentar as mudanças.

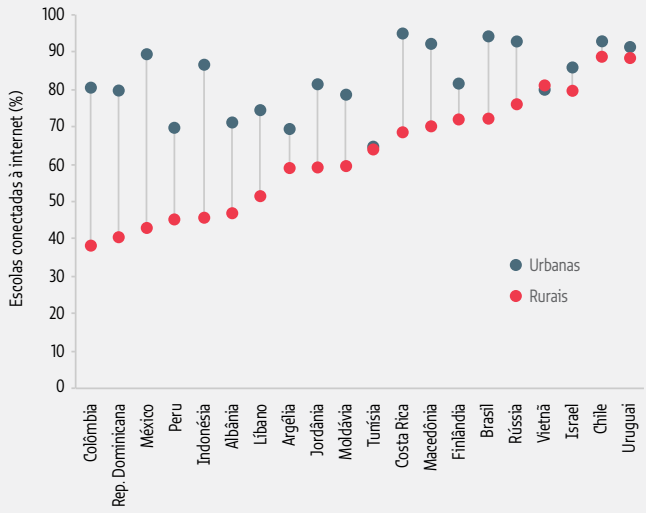



# Instalações educacionais e ambientes de aprendizagem

É complexo avaliar a infraestrutura escolar devido a muitas dimensões envolvidas. No entanto, pesquisas escolares mostraram que a situação da infraestrutura física muitas vezes dificultava o ensino em países de todos os níveis de renda, principalmente em escolas em desvantagem socioeconômica. O Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo na América Latina mostrou que mais de quatro quintos dos estudantes mais ricos do terceiro ano da educação básica frequentavam escolas com instalações adequadas de água e saneamento, contra apenas um terço dos estudantes mais pobres.

Escolas primárias em muitos países pobres não têm acesso à eletricidade. Na África Subsaariana, apenas 22% das escolas primárias dispõem de eletricidade. Também existem disparidades no acesso à tecnologia e à internet entre e no interior dos países, sendo que as escolas rurais são menos prováveis de estarem conectadas do que as urbanas (**Figura 15**).

**FIGURA 15:**
**Escolas rurais têm menos chances de estarem conectadas à internet**
*Porcentagem de escolas com computadores conectados à internet, por localização, países selecionados, 2015*




*Fonte:* OCDE, 2016.

O acesso à água potável das escolas primárias estava abaixo de 75% em 72 de 148 países. O acesso a instalações básicas de saneamento estava abaixo de 50% em 24 de 137 países, e 17 deles na África-Subsaariana.

> Na África Subsaariana, apenas 22% das escolas primárias dispõem de eletricidade

Os estudantes com deficiências continuam a enfrentar obstáculos, como a falta de equipamento de mobilidade, edifícios projetados de forma inapropriada, falta de ajuda dos professores e currículos inadequados. Em países como Sérvia, África do Sul e Turquia, mais de 35% das escolas são afetadas pela carência de recursos.

Houve um aumento considerável nos ataques a escolas desde 2004, afetando desproporcionalmente o Sul da Ásia, o Norte da África e o Oeste da Ásia. Entre 2005 e 2015, em pelo menos 26 países, exércitos e grupos armados utilizaram as instituições educacionais para fins militares.

## É FUNDAMENTAL COMBATER A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NA ESCOLA

Combater a violência de gênero na escola requer leis e políticas efetivas, currículos e materiais didáticos apropriados, treinamento e apoio aos educadores, parcerias entre o setor educacional e outros atores, além de monitoramento e avaliação.

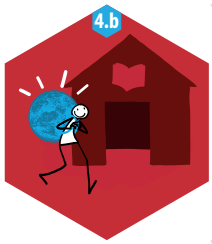
Os países precisam adotar marcos legislativos que protejam explicitamente os estudantes da violência adulto-criança e criança-criança e que promovam a responsabilização. Chile, Fiji, Finlândia, Peru e Suécia estão entre os países que introduziram leis que referenciam especificamente a violência escolar. Códigos de conduta para professores precisam se referir explicitamente à violência e ao abuso, que estipulam claramente as penalidades consistentes com os marcos legais.

Leis e políticas nem sempre se traduzem em prática. Muitos países não conseguem implementar políticas, alocar recursos suficientes ou garantir o apoio de atores-chave, como a polícia. Muito frequentemente, os atores locais não têm consciência dos direitos e das obrigações.

Os mecanismos de denúncia precisam ser vistos como confiáveis e garantir a confidencialidade da vítima. Os educadores precisam ser treinados para ouvir, apoiar e ajudar os estudantes a denunciar incidentes. Após o treinamento no Malaui, a conscientização dos professores sobre assédio sexual na escola aumentou de 30% para 80% em relação às meninas que foram vítimas, e de 26% para 64% em relação aos meninos. No entanto, os funcionários da escola muitas vezes não estão preparados para agir. Nos Estados Unidos, menos de um terço dos estudantes gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros/transexuais ou intersexuais que denunciaram incidentes de vitimização disseram que os funcionários realmente abordaram o problema de forma efetiva.

A educação em sexualidade que trata da diversidade sexual e da identidade/orientação sexual pode melhorar o ambiente escolar, como ocorreu nos Países Baixos. Muitas vezes, os programas de educação em sexualidade não vão além da saúde sexual e reprodutiva para tratar das dinâmicas de gênero.

Os programas educacionais que promovem uma reflexão crítica entre meninos e homens jovens sobre comportamentos e normas de gênero, incluindo na Índia, apresentaram resultados promissores na melhora da compreensão e da atitude, bem como na redução de incidentes de violência. Atividades extracurriculares, como clubes e esportes escolares, podem complementar o ensino em sala de aula para transmitir mensagens positivas sobre gênero.




# Bolsas de estudo

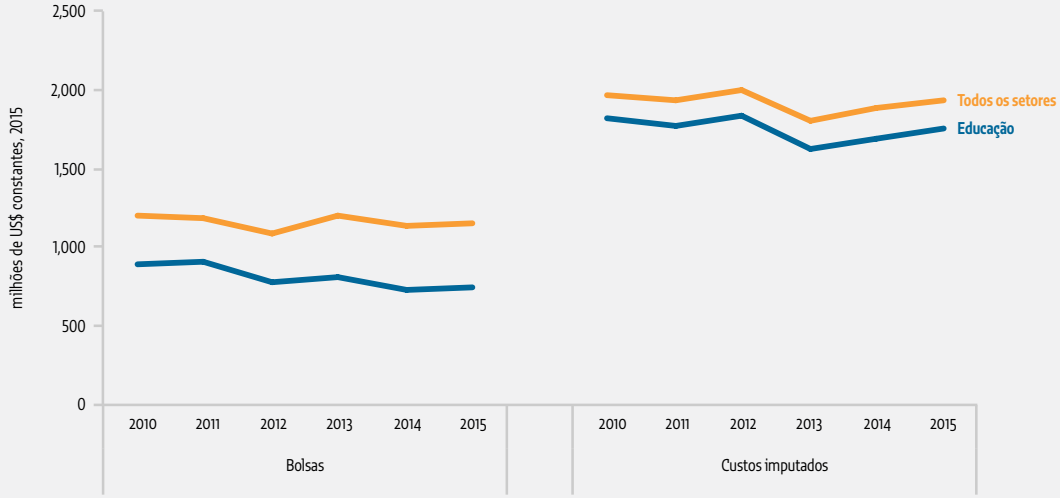
O indicador global sobre bolsas de estudo baseia-se nos dados sobre programas de assistência. Ele é incompleto por diversas razões, inclusive pelo fato de que muitos programas assistenciais de doadores não incluem bolsas de estudo. Entre os que incluem, os investimentos diminuíram de US$ 1,2 bilhão em 2010 para US$ 1,15 bilhão em 2015, ou em 4%, no mesmo nível do declínio geral da ajuda à educação (**Figura 16**). Austrália (23%), França (14%) e instituições da União Europeia (15%) respondem por mais da metade de toda a ajuda para bolsas. Além disso, os doadores reportam custos estudantis imputados, que chegaram a US$ 1,76 bilhões em 2015.

> “Para construir uma medida direta do número de bolsas, será necessário um esforço global para padronizar dados, construir capacidades e facilitar a colaboração”

Cerca de US$ 423 milhões em bolsas de estudo (37%) não podem ser atribuídos a estudantes de determinados países. Do restante, os estudantes dos países menos desenvolvidos receberam US$ 151 milhões.

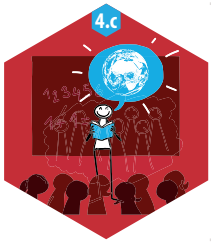
O Relatório GEM 2016 mostrou que os sistemas de monitoramento e os relatórios de dados sobre bolsas eram inexistentes ou de difícil acesso, ou não coletavam a informação necessária para informar a Meta 4.b. Um estudo-piloto feito em cinco países para este Relatório avaliou como os

**FIGURA 16:**
**A assistência a bolsas tem permanecido mais ou menos no mesmo patamar desde 2010**
*Despesas oficiais da assistência ao desenvolvimento em bolsas de estudo e custos estudantis imputados, 2010-2015*




*Fonte:* análises da equipe do Relatório GEM com base em dados do Sistema de Relatório de Credores da OCDE-DAC.

dados eram coletados por três agências de gestão de bolsas, três programas de bolsas e uma organização financiadora na Austrália, no Canadá, na França, na Alemanha e no Reino Unido. Os dados parecem estar disponíveis mesmo quando ainda não são relatados de forma a ajudar a monitorar a Meta 4.b. Para construir uma medida direta do número de bolsas, será necessário um esforço global para padronizar dados, construir capacidades e facilitar a colaboração entre os gestores de dados.




# Professores

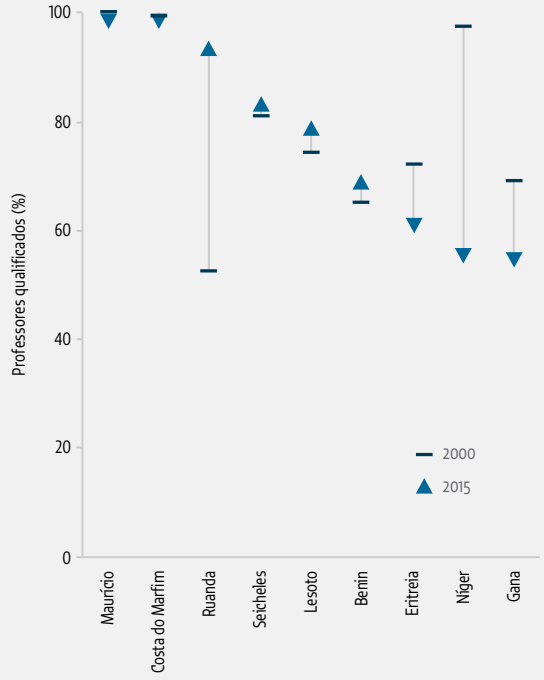
Os dados são limitados sobre quantos professores receberam a formação pedagógica mínima estipulada por padrões nacionais. Os dados disponíveis mostram um grande número de professores inadequadamente formados em diversas regiões. Mundialmente, 86% dos professores primários são formados; a proporção é menor no Sul da Ásia (77%), no Caribe (70%) e na África Subsaariana (62%).

Surpreendentemente, enquanto em muitos países da África Subsaariana houve uma tendência positiva ao longo do tempo no número de professores qualificados, em países como Eritreia, Gana e Níger, a porcentagem de professores qualificados tem diminuído desde 2000 (**Figura 17**).

A meta do ODS refere-se a professores "qualificados", ao passo que o indicador global se refere a professores "formados", o que perpetua alguma confusão.

> "Mundialmente, 86% dos professores primários são formados"

**FIGURA 17:**
**Em alguns países da África Subsaariana, a porcentagem de professores formados diminuiu**
*Porcentagem de professores primários formados, países da África Subsaariana selecionados, 2000-2015*




*Fonte:* base de dados do UIS.

Professores qualificados são aqueles com a qualificação acadêmica mínima, e professores formados dispõem de formação profissional. Há uma discrepância entre os dois em alguns países devido a requisitos divergentes da preparação de professores, sendo que a lacuna é maior em países de renda baixa e média-baixa: na Jamaica, por exemplo, 15% dos professores da escola secundária são qualificados, enquanto 85% são capacitados.

Desenvolver uma definição comparável de professores "formados" é uma perspectiva difícil, e é pouco provável que uma taxonomia da educação de professores seja desenvolvida nos próximos anos. As pesquisas transnacionais podem ser uma alternativa, já que elas registram informações sobre as características dos professores. O TIMSS, por exemplo, mostrou que, no Cazaquistão, a porcentagem de estudantes do quarto ano ensinados por professores de matemática qualificados e formados diminuiu entre 2007 e 2015 de 89% para 54%, mas aumentou de 18% para 38% na Dinamarca.

Em todo o mundo, a proporção de estudantes por professor é maior nos países mais pobres, mas o número de estudantes primários por professor tem diminuído desde 2000.

As informações sobre o salário dos professores, o desenvolvimento profissional e a taxa de desgaste são escassas. Nos países da OCDE, os professores tendem a receber menos do que outros profissionais com qualificações semelhantes. Na pesquisa TALIS, cerca de 88% dos professores do primeiro nível da educação secundária participaram de desenvolvimento profissional em 2013.

# A educação e os outros ODS

A educação é fundamental para alcançar os resultados em diversos ODS, como os que tratam de saúde, água e saneamento, e também de segurança alimentar.

## A EDUCAÇÃO PODE AJUDAR A PREVENIR DOENÇAS NÃO TRANSMISSÍVEIS

Em 2012, as doenças não transmissíveis, como câncer, diabetes, doenças respiratórias crônicas e doenças cardiovasculares, foram a causa de 66% de todas as mortes no mundo, sendo quase três quartos delas em países de renda baixa e média. A educação pode ajudar a mudar o comportamento das pessoas para reduzir a ocorrência dessas doenças.

O tabagismo causou 6,4 milhões de mortes em 2015. Pessoas mais instruídas têm menos chances de consumir tabaco tanto em países pobres como ricos. Em países de renda média-baixa, a probabilidade de homens

com pouca educação formal fumarem era 1,75 a 6,5 vezes maior do que aqueles com pelo menos a educação secundária. Nos Estados Unidos, as chances de fumar entre os adolescentes que abandonaram a escola eram três vezes maiores do que entre os estudantes universitários.

> A OMS estimou uma carência global de 14,5 milhões de trabalhadores da saúde em 2030

Além da educação formal, as campanhas midiáticas de massa podem ser efetivas para desestimular o tabagismo. No entanto, muitas vezes, elas são mais eficientes para populações de *status* socioeconômico mais alto, e podem provocar o aumento da desigualdade na prevalência do tabagismo. Elas devem ser melhor desenvolvidas para atingir populações vulneráveis.

A prevalência mundial da obesidade mais do que duplicou entre 1980 e 2014. A relação entre concretização educacional e obesidade depende do nível de desenvolvimento econômico dos países e do predomínio geral da obesidade. Em países de renda baixa e com baixa prevalência de obesidade, as mulheres com mais escolaridade têm mais chances de serem obesas, enquanto em países de renda alta a educação terciária está ligada a uma probabilidade menor.

A educação parental influencia diretamente a obesidade infantil, com efeitos também dependentes do nível de desenvolvimento econômico. As chances de estarem acima do peso eram maiores entre as crianças de pais mais "educados" do Quênia, mas menores entre as crianças de pais com mais escolaridade do Brasil.

A promoção de uma nutrição melhor nas escolas ajuda a ensinar bons hábitos ao longo da vida. Em Seinäjoki, na Finlândia, um programa para integrar a saúde em políticas educacionais foi reconhecido por ter reduzido a obesidade entre crianças de 5 anos de 17% para 10% entre 2009 e 2015.

## A EDUCAÇÃO AJUDA A CRIAR CAPACIDADES PARA IMPLEMENTAR AS ESTRATÉGIAS DOS ODS

Profissionais qualificados são necessários para alcançar as Metas do ODS 3, o objetivo para melhorar a saúde. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estimou uma carência global de 17,4 milhões de trabalhadores da saúde em 2013 e prevê que ainda seriam 14,5 milhões em 2030, com o agravamento dessa escassez com base nas necessidades dos países mais pobres da África Subsaariana. A alta mobilidade internacional de médicos e enfermeiros africanos, asiáticos e caribenhos significa a perda de profissionais em países de renda baixa e o enfrentamento de um encargo financeiro alto. Os países mais ricos deveriam financiar a formação dos médicos que servem suas populações, independentemente de onde eles foram formados.

As insuficiências institucionais e educacionais criam desafios à equidade: 26 países na África Subsaariana tinham uma ou nenhuma universidade de medicina em 2008. No interior dos países, há uma forte predisposição urbana, que deixa as populações rurais desamparadas. Para melhorar a capacidade, o planejamento de recursos humanos para os sistemas de saúde deveria ser melhor relacionado com instituições de educação técnica e profissional para facilitar a transição estudo-trabalho, os estágios e o desenvolvimento profissional ao longo da vida, de modo a mudar a ênfase na formação com base na universidade e nos hospitais.

Para alcançar o ODS 6 é necessário maior conhecimento para melhorar os serviços de fornecimento de água e saneamento. As questões relativas à capacidade humana são muito pouco consideradas no setor. De 94 países pesquisados, menos de 15% reavaliaram suas estratégias pelo menos a cada dois anos. A falta de financiamento e de graduados qualificados, além da resistência de trabalhadores qualificados para trabalhar em áreas rurais, atrasam o desenvolvimento de capacidade.

Para alcançar o ODS 2 sobre segurança alimentar, a educação e a capacitação são essenciais. Os agricultores com nível educacional mais elevado são mais produtivos, tomam mais precauções para mitigar o risco de mudança climática e adotam novas tecnologias com mais frequência. No Paquistão, os agricultores com mais escolaridade tinham mais chances de fazer irrigação com bombas de água de melhor qualidade ao usar fontes de energia renováveis, porque eles tinham mais facilidade de encontrar e utilizar informações.

Os setores de saúde, agricultura, água e saneamento têm o dever de enfatizar a conclusão educacional como estratégia fundamental para alcançar seus objetivos. O progresso nos ODS também requer ações direcionadas que priorizem questões de equidade na capacitação, na distribuição de trabalhadores qualificados e nas campanhas de conscientização pública.

# Financiamento

Os maiores financiadores da educação são os governos, os doadores e as famílias. Os níveis atuais de financiamento educacional são inadequados, mas as perspectivas sobre quem deveria pagar mais são controversas.

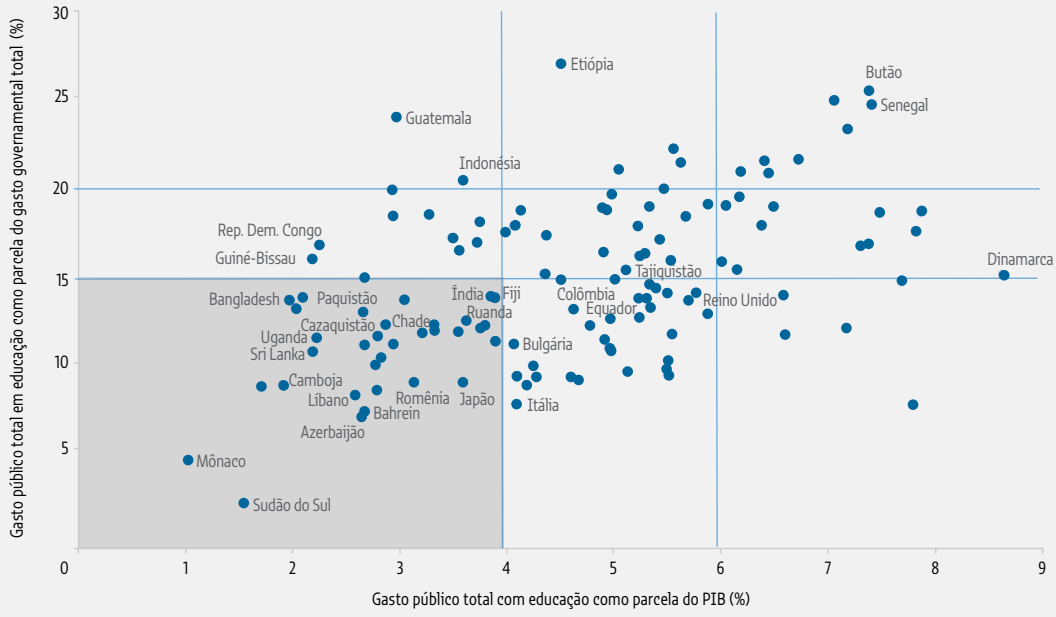
## GASTO PÚBLICO

Em 2015, a média mundial do gasto público com educação foi de 4,7% do PIB, dentro da faixa de 4% a 6% proposta pelo Marco de Ação da Educação 2030. Os gastos variaram de 3,7% em países de renda baixa para 5,1% em países de renda alta. No entanto, o gasto público com a educação correspondeu a 14,1% do gasto público total em 2014, abaixo dos 15% a 20% propostos no Marco de Ação. Pelo menos 33 países – tanto pobres como ricos – não cumprem com nenhum desses parâmetros de referência do financiamento educacional (**Figura 18**).

## GASTO DA AJUDA

Para cumprir o ODS 4, a assistência financeira à educação em países de renda baixa e média deve ser seis vezes maior do que a oferecida em 2012. Ao contrário, a assistência total à educação em 2015 foi 4% menor do que

**FIGURA 18:**
**Pelo menos 33 países não cumprem com nenhum dos parâmetros de referência do financiamento educacional**
*Gasto público com educação como parcela do PIB e como parcela do gasto público total, 2015 ou ano mais recente*




*Fonte:* base de dados do UIS.

em 2010, apesar de a assistência oficial ao desenvolvimento ter aumentado 24% no período. Os doadores estão excluindo a educação de suas prioridades. Sua parcela na assistência total (exceto alívio de dívida) diminuiu por seis anos seguidos, de 10% em 2009 para 6,9% em 2015.

A ênfase na educação precisa melhorar para compensar de forma mais adequada as lacunas de financiamento dos países beneficiados. Os países de renda baixa receberam 19% da assistência total à educação e 23% da assistência à educação básica em 2015, uma redução de 21% e 29%, respectivamente, em 2014 (**Figura 19**). No âmbito regional, a África Subsaariana, com mais da metade do total de crianças fora da escola existentes no mundo, recebeu 26% da assistência à educação básica em 2015, menos da metade do montante recebido em 2002.

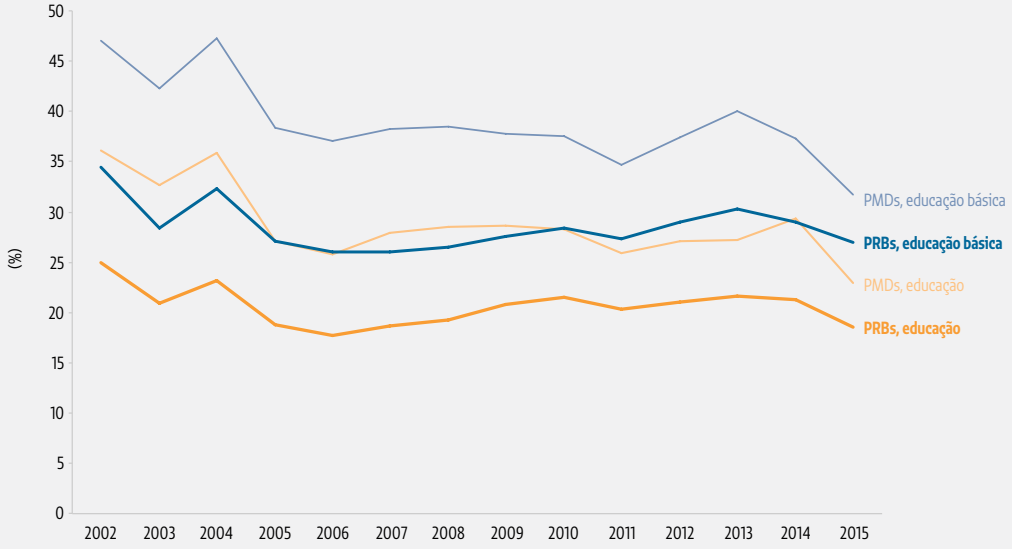
> “A assistência total à educação em 2015 foi 4% menor do que em 2010, apesar de a assistência oficial ao desenvolvimento ter aumentado 24% no período”

A ajuda humanitária à educação aumentou em mais de 50% em 2016 para US$ 303 milhões, mas o financiamento para educação em emergências continua insuficiente, em 2,7% do total.

Com os níveis atuais de assistência à educação insuficientes em relação ao necessário para alcançar as principais Metas do ODS 4, programas existentes e emergentes com o potencial de ajudar a corrigir o saldo merecem atenção especial. Espera-se que a iniciativa Parceria Global para a Educação (*Global Partnership for Education*) complete sua campanha de reabastecimento no início de 2018, a qual – se bem-sucedida – irá quadruplicar os níveis de desembolso.

O estabelecimento da iniciativa Facilidade Internacional de Financiamento da Educação (*International Finance Facility for Education*), inicialmente proposta pela Comissão Internacional de Financiamento das Oportunidades Educacionais Globais (*International Commission on Financing Global Education Opportunity*), foi impulsionado quando uma referência a ela foi incluída na Declaração dos Líderes do G20 na reunião de julho de 2017, em Hamburgo. Seu objetivo seria expandir a capacidade de empréstimo dos bancos para o desenvolvimento de países de renda média-baixa.

**FIGURA 19:**
**A parcela da assistência financeira à educação básica para países de renda baixa diminuiu vertiginosamente em 2015**
*Parcela de países de renda baixa (PRBs) e países menos desenvolvidos (PMDs) em relação ao total da assistência à educação e à educação básica, gastos, 2002-2015*




*Fonte:* análises da equipe do Relatório GEM com base em dados do Sistema de Relatório de Credores da OCDE-DAC.

Finalmente, a iniciativa A Educação não Pode Esperar (*Education Cannot Wait*), organizada pela UNESCO, visa a transformar a oferta educacional em emergências, não apenas por meio da distribuição rápida de fundos no início de uma crise, mas também, fundamentalmente, ao ajudar a reduzir a divisão entre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento. Os doadores devem trabalhar de forma articulada e coordenada para garantir que essas três iniciativas complementem umas às outras e não acrescentem custos administrativos desnecessários ou levem à duplicação dos esforços.

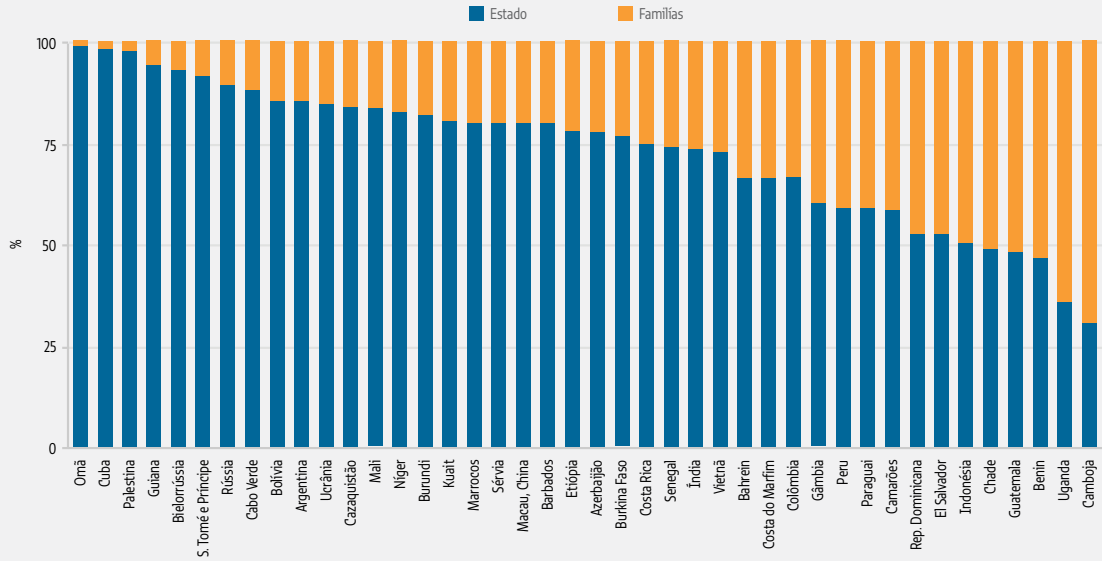
## GASTOS FAMILIARES

O custo familiar da educação, que representa uma grande barreira para as famílias quanto à participação na educação em países de renda baixa e média, não é suficientemente considerado. Muitos ministérios não consideram os gastos públicos e os privados como um todo integrado. Além disso, a falta de padronização das pesquisas domiciliares significa que as estimativas podem sub ou superestimar os gastos domiciliares totais. A UNESCO, a OCDE e a Eurostat criaram um padrão, mas ele ainda não influenciou o desenvolvimento das pesquisas de forma satisfatória.

Incluir os gastos domiciliares pode mudar a compreensão sobre o investimento na educação nos países. Por exemplo, o governo de El Salvador gasta dois pontos percentuais do PIB a menos em educação do que o governo da França, mas El Salvador como um todo gasta mais, porque as famílias alocam mais de três pontos percentuais do PIB na educação. Em geral, a parcela do gasto total com a educação arcado pelas famílias é maior em países de renda baixa do que nos de renda alta.

Entre os países que forneceram dados, a parcela de gastos domiciliares no custo total da educação varia de 15% em países de renda alta para 25% em países de renda média e 32% em países de renda baixa. À exceção da União Europeia e dos países da OCDE, em mais de um a cada três países a parcela das famílias foi de pelo menos 30% do total. No Camboja, a parcela foi de 69% em 2011 (**Figura 20**).

**FIGURA 20:**
**Em um terço dos países, as famílias arcam com pelo menos um terço dos custos totais da educação**
*Distribuição do gasto total da educação por fonte de financiamento, países selecionados, 2005-2015*




*Nota:* A figura cobre todos os países que forneceram dados para o período, exceto os da União Europeia e da OCDE.
*Fonte:* base de dados do UIS.

## TIRAR LIÇÕES DO SETOR DE SAÚDE PARA IMPLANTAR CONTAS NACIONAIS DA EDUCAÇÃO

O marco de ação de Contas da Educação Nacional, que é apoiado pela Parceria Global para a Educação, pelo UIS e pelo Instituto Internacional para o Planejamento Educacional da UNESCO (IIEP), é uma ferramenta para comparar os gastos com a educação de fontes públicas e domiciliares nos países. Ele visa a abarcar todos os níveis educacionais, desde o pré-primário até o terciário, incluindo a formação técnica e profissional; e também visa a cobrir todos os fornecedores e as fontes de financiamento.

A lições de seu precursor, o sistema Contas da Saúde Nacional, devem ser aplicadas. O Sistema de Contas da Saúde foi acordado em 2000 e avaliado em 2011, em que 112 países produziram contas com base nesse marco. Ainda assim, poucos países adotaram o sistema, e ele foi criticado por ser um projeto conduzido por doadores. A falta de capacidade significou que as contas dependiam, às vezes, de consultores internacionais, e se concentravam em certas áreas do setor, fazendo com que o processo nem sempre fosse pertencente aos países. Para as contas educacionais, os dados precisam ser úteis para os gestores de políticas nacionais, principalmente para a elaboração de orçamentos; além disso, os recursos precisam ser disponibilizados para comunicar sua utilidade.

> “Os próximos passos deveriam ser criar uma força-tarefa internacional de especialistas na coleta de dados relativos aos gastos em educação, e estabelecer uma plataforma que possibilite que os países compartilhem conhecimentos e desafios”

O projeto-piloto Contas da Educação Nacional, que finalizou em 2016, mostra potencial na avaliação e na reconfiguração de mecanismos de financiamento, e também na possibilidade de comparabilidade internacional. Os próximos passos deveriam ser criar uma força-tarefa internacional de especialistas na coleta de dados relativos aos gastos em educação, e estabelecer uma plataforma que possibilite que os países compartilhem conhecimentos e desafios.

# Recomendações

Os mecanismos de responsabilização bem definidos devem estar disponíveis para o cumprimento dos compromissos mundiais comuns para assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Este Relatório mostrou todo o conjunto de abordagens, que varia desde países onde o conceito de responsabilização é desconhecido, e violações ao direito à educação não são combatidas, até países onde a responsabilização se tornou um fim em si mesma em vez de um meio para melhorar a educação.

A responsabilização na educação começa com os governos, que têm o dever primordial de garantir o direito à educação. Todos os países do mundo ratificaram pelo menos um tratado internacional que ilustram seus compromissos com o direito à educação. No entanto, em apenas 55% dos países, o direito à educação está sujeito à jurisdição, ou seja, há leis que permitem aos cidadãos tomar medidas legais contra as falhas do sistema educacional. As organizações da sociedade civil e a comunidade internacional devem atuar em favor da garantia do o direito à educação, inclusive para torná-lo sujeito à jurisdição nos marcos legais nacionais.

Naturalmente, as leis somente têm poder se forem implementadas. Uma responsabilização eficaz requer que os governos construam sistemas mais fortes para fazer cumprir as leis. Este Relatório, portanto, apresenta as seguintes recomendações para ajudar os governos – e também outros atores envolvidos com a educação – a projetar e implementar sistemas sólidos de responsabilização.

## DESENVOLVER UM SISTEMA SÓLIDO DE RESPONSABILIZAÇÃO

1. **Os governos devem criar espaços de participação significativos e representativos para desenvolver a confiança e o entendimento comum sobre as respectivas responsabilidades com todos os atores da educação –** todos os escalões e departamentos governamentais, autoridades legislativas e judiciais, instituições autônomas, escolas, professores, pais, responsáveis, estudantes, sociedade civil, sindicatos de professores, setor privado e organizações internacionais. Os passos nessa direção incluem:
   a. Oferecer espaço formal para um diálogo relevante entre as diversas partes interessadas, principalmente as que não fazem parte do governo.
   b. Fortalecer o papel das comissões de educação dos órgãos legislativos ao introduzir processos de avaliações periódicas e capacitar seus membros.
   c. Publicar um relatório anual de monitoramento da educação que apresente, em todos os níveis educacionais, as ações realizadas e os resultados para os quais elas contribuíram destinado ao público em geral.

2. **Os governos devem desenvolver planos educacionais confiáveis e orçamentos transparentes com linhas claras de responsabilidade, além de mecanismos de auditoria realmente independentes.** Fundamentalmente, os atores governamentais não podem ser responsabilizados se não houver clareza sobre quais são as suas responsabilidades. A transparência dos orçamentos pode ajudar a esclarecer onde e quando o financiamento é liberado, e fornecer as informações necessárias para uma avaliação crítica, principalmente em relação ao órgão legislativo.

3. **Os governos devem desenvolver regulamentação e mecanismos de monitoramento confiáveis e eficientes, bem como implementar ações de acompanhamento e sanções quando as normas não forem cumpridas.** Essas disposições e esses mecanismos devem ser aplicados a fornecedores educacionais públicos e privados e a serviços auxiliares. Processos, tais como registro e acreditação ou concurso e contratação, devem ser claros e transparentes. No entanto, os regulamentos também devem abordar os aspectos de equidade e qualidade da educação.

4. **Os governos deveriam desenvolver mecanismos de responsabilização de escolas e professores que sejam acolhedores e educativos, e evitar mecanismos punitivos, principalmente os com base em medidas**

**restritivas de desempenho.** Utilizar as notas dos estudantes em provas para punir as escolas ou avaliar os professores pode promover um ambiente competitivo insalubre, restringir o currículo, incentivar o ensino apenas das matérias abordadas em provas, desmotivar os professores e prejudicar os estudantes mais fracos, o que compromete de forma geral a qualidade da educação e a aprendizagem dos estudantes.

5. **Os governos devem dar espaço para uma voz democrática, proteger a liberdade da mídia de analisar a educação e estabelecer instituições independentes para os cidadãos expressarem suas reclamações.** Eleições livres e justas aumentam a confiança dos cidadãos no governo, e a competição eleitoral pode tornar os candidatos mais responsivos às demandas dos cidadãos. A mídia pode oferecer uma fonte valiosa de informações facilmente compreensíveis, principalmente para grupos populacionais que têm acesso limitado a elas. Os escritórios de *ombudsman* podem oferecer um canal importante para as denúncias dos cidadãos, desde que os incentivos políticos estejam de acordo com a necessidade de responder a essas queixas.

## IMPLEMENTAR UM SISTEMA SÓLIDO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Independentemente de sua concepção, se os governos e outras partes interessadas importantes não tiverem um compromisso real, além de informações, recursos e capacidade adequados, os sistemas de responsabilização serão difíceis de implementar.

1. **Informação: dados transparentes, relevantes e atuais devem ser disponibilizados para os tomadores de decisões.**
   a. É fundamental que os governos invistam em informações que melhorem o entendimento dos pontos fortes e dos fracos dos sistemas educacionais, e ajudem a construir um sistema de responsabilização eficiente.
   b. Ao mesmo tempo, eles devem ser criteriosos ao utilizar esses dados. A informação deve ser adaptada ao seu uso pretendido, e o custo da coleta deve corresponder à capacidade do país de processar esses dados.
   c. As atividades de elaboração de relatórios feitas por professores e diretores escolares não devem ser meramente processuais, mas devem estar ligadas à melhoria do ensino.

2. **Recursos: recursos financeiros adequados devem ser fornecidos para financiar o sistema educacional.**
   a. Os governos devem cumprir seu compromisso de investir pelo menos 4% do PIB na educação ou alocar 15% do gasto público total.
   b. Os países doadores devem manter sua promessa de fornecer 0,7% da renda nacional à ajuda. Destes, 10% devem ser alocados à educação básica e à educação secundária. Esses países devem ser cautelosos em tornar a ajuda disponível por meio de mecanismos com base em resultados que transferem o risco para os países menos preparados para suportá-lo.

3. **Capacidade: os atores devem ser equipados com habilidades e formação necessárias para cumprir suas responsabilidades.**
   a. Os governos devem assegurar a existência de instituições fortes, inclusive aquelas que atendem às funções judiciais, de auditoria e de policiamento, com a capacidade de ajudar a deter, detectar e investigar a corrupção na educação.
   b. Os governos devem tratar os professores como profissionais. Devem ajudar a construir seu profissionalismo ao investir nos programas necessários de formação inicial e em serviço, além de dar-lhes autonomia. Por sua vez, os sindicatos de professores que visam a fortalecer o profissionalismo por meio de códigos de ética devem conscientizar seus membros e desenvolver as habilidades daqueles incumbidos de acompanhar tais mecanismos internos de responsabilização.
   c. Os governos têm o dever de garantir que os avaliadores dos professores tenham a formação adequada para que consigam concentrar seu trabalho em apoiar os professores e possibilitá-los a oferecer uma formação equitativa, inclusiva e de qualidade.
   d. Os governos devem aumentar a capacidade de seus representantes de participar ativamente e monitorar o trabalho de organizações internacionais. Por sua vez, as organizações internacionais devem ser inclusivas e transparentes, além de reportar a seus Estados-membros.

## ANOTAÇÕES

# Responsabilização na educação:

## CUMPRIR NOSSOS COMPROMISSOS

A segunda edição do *Relatório de Monitoramento Global da Educação* (Relatório GEM) apresenta as mais recentes evidências do progresso mundial para o alcance das metas educacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Com centenas de milhões de pessoas que ainda não frequentam a escola, e muitas que não adquirem as habilidades mínimas na escola, fica claro que os sistemas educacionais estão no caminho errado para alcançar os objetivos globais. Atualmente, os marginalizados arcam com a maior parte das consequências, mas também podem ser os mais beneficiados se os tomadores de decisões políticas estiverem suficientemente atentos às suas necessidades. Diante desses desafios, além de orçamentos apertados e da ênfase cada vez maior no custo-benefício voltado para os resultados, os países estão buscando soluções, entre elas o aumento da responsabilização que, muitas vezes, está no topo da lista.

Este resumo do Relatório GEM 2017/8 mostra todo conjunto de abordagens para a responsabilização na educação, que abrange desde países pouco familiares com o conceito, onde violações do direito à educação não são combatidas, até os países onde a responsabilização se tornou um fim em si próprio, em vez de um meio para garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade, e para promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

O Relatório destaca que a educação é uma responsabilidade compartilhada. Embora os governos tenham a responsabilidade primordial, todos os atores – escolas, professores, pais, responsáveis, estudantes, organizações internacionais, fornecedores do setor privado, sociedade civil e a mídia – exercem papéis relevantes na melhoria dos sistemas educacionais. O Relatório enfatiza a importância da transparência e da disponibilidade de informações, mas pede cautela em como esses dados são utilizados. Ele defende que se evitem os sistemas de responsabilização com foco desproporcional em resultados definidos de maneira restrita e em sanções punitivas. Em uma época de ferramentas diversas de responsabilização, o Relatório oferece evidências claras sobre quais estão funcionando e quais não estão.

Relatório de Monitoramento Global da Educação

UNESCO
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

www.unesco.org/publishing • www.unesco.org/gemreport