

Educação 2030: Informação aos Membros da CGE sobre os Processos de Indicadores Globais e Temáticos

Com a conclusão do desenvolvimento das agendas ODS e Educação 2030 a atenção passa diretamente para a seleção de indicadores: as modalidades a adoptar para acompanhar o progresso da agenda.

A ONU criou um Grupo de Peritos Interagências para os indicadores ODS (IAEG-SDG), sob a égide da Comissão Estatística das Nações Unidas, para analisar o desenvolvimento de **indicadores abrangentes** para os ODS. O Grupo Técnico Consultivo (TAG) já antes tinha sido encarregue de analisar o desenvolvimento de **indicadores para o processo de EPT**, sob a orientação geral do Comité Diretor da EPT, centrando-se no aspecto **temático** do desenvolvimento de indicadores. Há também possibilidade de indicadores de educação adicionais, a nível regional e nacional.

Esta informação centra-se no processo de desenvolvimento dos indicadores, e o acompanhamento e avaliação da educação a nível global e temático, mas também oferece algumas reflexões sobre os mecanismos a nível regional e nacional.

Alguns princípios sobre que indicadores de educação devem ser selecionados:

A escolha de indicadores para o ODS é uma decisão importante de política, com consequências a longo prazo, como tal não deve ser deixada apenas aos estatísticos. Além disso, o quadro de indicadores deve ser impulsionado pela natureza de mudança que a agenda dos ODS visa alcançar, especialmente para os pobres e marginalizados. Os indicadores escolhidos devem refletir o espírito do objetivo e metas de educação, e levar à mensuração de intervenções políticas que possam corrigir barreiras subjacentes ao progresso. Devem ser compreensíveis pelos Ministros das Finanças e ter o potencial para originar decisões para financiar a implementação de políticas que contribuam para a realização das metas ODS. Os princípios para a seleção que sugerimos são os seguintes.

- 1. A redução do número de indicadores não deve ser feita à custa de aspectos críticos do objectivo e metas de educação.** É nossa preocupação que as partes das metas de educação que sejam medidas sejam as únicas a ser implementadas. O objetivo amplo e holístico de educação não deve perder a sua riqueza devido a partes da estrutura para a mensuração serem selecionadas arbitrariamente. O TAG e o IAEG-SDG não devem escolher 'à la carte' componentes do Objetivo 4 e das suas metas que considerem digno de medição. Se um aspecto da meta de educação é estimado ou valorizado, deve também ter um mecanismo para acompanhamento e avaliação. Os Estados Membros devem concordar que um indicador por meta não é suficiente para capturar as complexidades envolvidas.
- 2. Os indicadores devem estar em conformidade com as obrigações de Direitos Humanos existentes e não devem estar limitados a indicadores de resultados.** Devem estar em conformidade com as obrigações de direitos humanos existentes e, assim, incluir indicadores de estrutura, processo e resultados. Eles devem avaliar não só a extensão da concretização dos direitos por parte dos titulares desses direitos, mas também a medida em que os Estados, como responsáveis, cumprem as suas obrigações. Incluir indicadores de estrutura e processo, e não apenas os resultados, irá garantir que os Estados criem sistemas capacitadores (estruturas) e empreenda ações específicas (processos) que são fundamentais para garantir que os resultados sejam alcançados. A proposta feita pelo Grupo Técnico Consultivo (TAG) inclui indicadores de estrutura na sua esfera de ação. No entanto, existem muitas vezes lacunas entre as políticas

e a realidade da sua implementação. A mera existência de legislação ou de políticas não é suficiente para garantir a melhoria dos sistemas de educação (por exemplo, a existência de uma política ou legislação que torna a educação gratuita não garante a não-cobrança de propinas e outras taxas escondidas por parte das escolas); os indicadores de estrutura devem ser acompanhados por indicadores de processo que avaliem a sua implementação.

3. **Proporcionar espaço para indicadores qualitativos.** Restringir os indicadores escolhidos a unicamente dados quantitativos acarreta riscos. O princípio estatístico "lei de Campbell" [\[1\]](#) destaca o seguinte: quanto mais um indicador quantitativo social (por exemplo, um teste de avaliação de conhecimentos) é usado para a tomada de decisão, mais apto estará para distorcer e corromper os processos sociais que se pretende monitorizar.

4. **Incentivar ação para os mais pobres e marginalizados e incluir a desagregação com base em todas as formas de exclusão, tal como reconhecidas em matéria de direitos humanos - incluindo género, classe, raça, casta, deficiência, idade, origem indígena / etnia e geografia.** As duas propostas só falam de desagregação com base no sexo, localização e riqueza, apesar de a meta 4.5 mencionar explicitamente pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situações vulneráveis. Critérios mais amplos e conjuntos de dados tais como a base de dados WIDE do Relatório de Monitorização Global da EPT, são uma fonte de informação útil.

5. **Apoiar os sistemas públicos e nacionais de educação.** Os Indicadores escolhidos devem reconhecer e apoiar os sistemas de ensino nacionais e não devem minar a capacidade dos Estados Membros de estabelecerem os seus próprios currículos. É particularmente crítico garantir que os sistemas nacionais de educação pública sejam reforçados.

6. **Ser baseada numa compreensão dos custos de oportunidade (diretos e indiretos) e riscos associados à medição regular dos indicadores.** Atualmente propõe-se a medição anual do progresso em relação aos ODS. É questionável se é realista esperar um progresso anual em relação a muitos dos indicadores propostos, em especial indicadores de resultados.

7. **Os indicadores devem prestar-se a dirigir a participação dos cidadãos no processo de avaliação dos progressos realizados, desde a concepção, recolha de dados e análise e comunicação dos resultados.** O próprio processo de desenvolvimento de indicadores deve fornecer espaço para a participação da sociedade civil em todos os níveis (global, temático, regional e nacional) do desenvolvimento de indicadores e das ferramentas utilizadas para os medir. Para além dos estatísticos, também os académicos, a sociedade civil (especialmente aqueles que trabalham nos objetivos específicos), os economistas e os profissionais da psicometria, os pais, os educadores, os administradores e os líderes comunitários deveriam ter uma palavra a dizer.

Fazem os 'indicadores de prioridade global' para a educação justiça à agenda de educação?

Nós achamos que os indicadores não devem ser restringidos a apenas um por meta, e estamos em desacordo com o tecto artificial de 100-120 indicadores globais. A proposta atual de "indicadores prioritários" do Grupo de Peritos Interagências a nível global não faz justiça à agenda. Três indicadores exemplificam este problema:

- Meta 4.1: "*completar o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade levando a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes*" ficou reduzido ao seguinte Indicador proposto "*nível mínimo de competência em (a) leitura e (b) matemática*". Isto é problemático pois:
 - a) Significa que concluir a escolaridade, a prevalência de propinas, a medida de equidade e qualidade da educação (todas partes do indicador principal) não serão medidas durante os próximos 15 anos;
 - b) Implica que os únicos 'resultados de aprendizagem relevantes e eficazes' previstos após 12 anos de escolaridade (ensino secundário) sejam a capacidade de ler e fazer contas;
 - c) medir os resultados de aprendizagem a nível global ou regional corre o risco de padronização dos currículos escolares, especialmente se as administrações de educação nacional tentarem adaptar um currículo aos requisitos do que é avaliado internacionalmente. A educação de qualidade valoriza a

diversidade e criatividade cultural e individual, e procura desenvolver a personalidade dos alunos, os seus talentos e competências de modo a que vivam uma vida plena e satisfatória nas suas sociedades. O que é valorizado difere de cultura para cultura e provém da história, valores e tradições de um determinado país. Não há nenhuma razão para pensar que o que constitui uma 'aprendizagem relevante' seja idêntico para todas as crianças no mundo, independentemente das diferenças culturais, linguísticas e nacionais. Uma única métrica de aprendizagem global, na melhor das hipóteses, irá ignorar essas diferenças e fornecer um quadro distorcido da educação num país particular. Na pior das hipóteses, irá contribuir para homogeneizar os sistemas de ensino, e irá colocar as crianças de comunidades marginalizadas em risco de serem rotuladas como falhanços se não atingirem padrões que pouca ou nenhuma relação têm com os seus contextos pessoais ou sociais;

d) Centra-se no nível do aluno particular sem prestar suficiente atenção ao sistema de aprendizagem que apoia o aluno ou o professor;

e) Muda a atenção para correções de curto prazo, projetados para ajudar um país a subir rapidamente nos rankings entre os ciclos de testes, apesar de a pesquisa mostrar que as mudanças duradouras em prática pedagógicas levam décadas. Esta crítica tem sido feita em relação a testes internacionais de avaliação de conhecimentos que são levados a cabo a intervalos de três (PISA), quatro (TIMSS) ou cinco (PIRLS) anos. Os ODS deverão ser avaliados anualmente;

f) Isto constitui uma experiência perigosa. Nenhuma fonte de dados existente sobre resultados de aprendizagem cobre, sequer, metade dos países do mundo. A proposta é definir níveis mínimos de proficiência com referência a uma nova escala universal de aprendizagem e calibrar diferentes avaliações de acordo com uma métrica comum. A proposta de calibração de avaliações regionais existentes com uma métrica global não testada parece perigosa, tendo em conta o descrito acima.

- A Meta 4.7 compromete-se a *"garantir que todos os alunos adquiram os conhecimentos e capacidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, incluindo, entre outros, através da educação para o desenvolvimento e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de género, a promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global e apreciação da diversidade cultural e do contributo da cultura para o desenvolvimento sustentável"*. Esta, no entanto, fica reduzida a *"nível fixo de conhecimento numa variedade de tópicos de ciência ambiental e geociência."* Desta forma, reduzimos a educação para o desenvolvimento sustentável e ignoramos todas as áreas cobertas pela meta.

- A abrangente meta 17.17 visa *"incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e da sociedade civil eficazes, com base na experiência e recursos de estratégias das parcerias."* No entanto, a meta fica reduzida *apenas ao "montante de US \$ envolvidos em parcerias público-privadas"*. Ao fazê-lo, ignora-se a sociedade civil como parceiro no desenvolvimento e reduz-se o conceito de parceria a uma transferência de fundos do sector público para o sector privado. Não há nenhuma prova que ateste que as PPP no sector da educação oferecem, de forma fiável, serviços de melhor qualidade e há provas substanciais de que o recurso ao sector privado para prestar serviços essenciais tem um impacto negativo sobre a equidade.

Recomendações alternativas da CGE

A CGE está a propor um conjunto alternativo de indicadores de educação, globais e temáticos, com base na posição de consenso do movimento da CGE, com base em comentários adicionais feitos pelos membros da CGE e outros contributos técnicos. Estas informações estão disponíveis [aqui](#), mas devem ter sido enviadas como anexo no correio electrónico enviado aos Membros que acompanha esta informação. Alguns dos indicadores propostos por nós como indicadores temáticos podem ser úteis no desenvolvimento de indicadores regionais ou nacionais.

Acompanhamento e avaliação da Agenda ODS

A implementação eficaz e equitativa dos ODS só acontecerá quando as medidas para uma monitorização, acompanhamento e avaliação fortes e participadas forem postas em prática de modo a garantir a responsabilização. O foco sobre a equidade no novo quadro só será alcançado se os mais marginalizados estiverem envolvidos na monitorização e se forem tomadas medidas proactivas para solicitar os seus pontos de vista nos processos de revisão nacionais, regionais, temáticos e globais. Os novos mecanismos de monitorização e responsabilização pós-2015 devem incluir:

- **Prestar contas aos cidadãos.** A principal prestação de contas deveria ser aos Estados. No entanto, em termos de arquitetura global, esta prestação de contas não deve ser apenas nacional mas universal, com uma arquitetura estabelecida e fundamentada no princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas, e não deve minimizar os compromissos dos doadores. Os mecanismos de prestação de contas devem ser democráticos, transparentes, baseados nos direitos humanos, participativos, e em tempo adequado.
- **Governança democrática e reconhecimento da sociedade civil.** A sociedade civil é um parceiro crítico em todos os níveis (local, nacional, global, etc.) e deve ter espaço para participar em fóruns de tomada de decisão. Os direitos de liberdade de expressão, de associação e de reunião devem ser respeitados e deve ser feito um compromisso claro para reverter a criminalização da sociedade civil.
- **Rastreamento significativo do progresso em todos os níveis.** Em consonância com a existência de indicadores separados para o acompanhamento do progresso a nível nacional, regional, global e temático, devem existir mecanismos para monitorizar o progresso em todos os níveis. A UNESCO deveria garantir um forte mecanismo de acompanhamento temático no sector da educação.
- **Coerência com os mecanismos existentes.** Os mecanismos de prestação de contas devem aproveitar a experiência dos mecanismos já existentes de revisão das obrigações em direitos humanos, como a Revisão Periódica Universal. No sector do ensino, mecanismos pré-existent, como o Relatório de Monitorização Global de Educação, o Comité Diretor Educação 2030, e a Consulta Coletiva das ONG (CCNGO) devem ser reforçados. Também deve haver uma Reunião Global de Educação bianual com representação dos Ministros da Educação.
- **Rigor.** A monitorização não deve ser limitada a avaliações voluntárias mas incluir avaliações rigorosas e independentes dos esforços e realizações políticas dos Estados-Membros, e levar a medidas concretas para garantir soluções adequadas e medidas corretivas.
- **Abrangência.** Os mecanismos devem englobar avaliações de alocação de recursos e dos Compromissos Internacionais de Cooperação, e incluir meios para assegurar a responsabilização do sector privado no país em que opere e, se for caso disso, da comunidade em geral.
- **Definições claras.** A compreensão e mensuração consistentes requerem um processo para desenvolver definições operacionais internacionalmente aceites dos conceitos-chave que fazem parte de um conjunto de indicadores globais e temáticos.
- **Capacitação.** Deve haver suficientes capacidades estatísticas e administrativas dos departamentos de educação para garantir a compreensão dos quadros, uma forte recolha de dados e a utilização eficaz de dados para a tomada de decisão e planeamento.

Um organismo criado pela ONU, o Forum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável (HLPF), foi mandatado para *"levar a cabo análises regulares, a partir de 2016, na monitorização e avaliação de compromissos e objectivos de desenvolvimento sustentável, incluindo os relacionados com os meios de implementação, no contexto da agenda pós-2015"* e deve constituir o órgão máximo a nível global. As capacidades do HLPF terão que ser reforçadas para assumir esta nova função. Deve haver um canal para a sociedade civil apresentar relatórios independentes ao HLPF nessas análises de modo a dar credibilidade ao processo.

As análises regionais devem incluir elementos de avaliação pelos pares e oferecer espaços para partilhar experiências, boas práticas e lições aprendidas ao longo da implementação da agenda pós-2015. As capacidades das comissões regionais de estatística terão de ser reforçadas para assumir este papel.

Os mecanismos existentes de monitorização temática, criados para acompanhar os progressos da Agenda EPT, deverão ser reforçados. A vertente temática deve fazer parte das avaliações nacionais e regionais, e devem ser criados espaços claros e formais de participação das organizações da sociedade civil ativas em objetivos específicos.

No entanto, para que os processos de acompanhamento e avaliação do quadro sejam verdadeiramente bem sucedidos, os mecanismos a nível nacional são essenciais. É essencial que as análises a nível nacional sejam regulares e periódicas e permitam a participação dos cidadãos, especialmente de comunidades marginalizadas, crianças e jovens.

[1] "Quanto mais um qualquer indicador social quantitativo for utilizado para a tomada de decisão social, tanto mais sujeito vai ser a pressões de corrupção e tanto mais capaz será de distorcer e corromper os processos sociais que é suposto monitorizar". No seu artigo de 1976 Campbell escreveu também que "os testes de desempenho podem muito bem ser indicadores valiosos sobre o desempenho escolar em geral, em condições normais de ensino, com vista a uma competência geral. Mas quando os resultados dos testes se transformam no objetivo do processo de ensino, ambos perdem o seu valor como indicadores do estado educacional e distorcem o processo educativo de maneiras indesejáveis. "