INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PLANEJAMENTO DO SETOR EDUCACIONAL

TEXTO DIDÁTICO PARA O **MÓDULO 5**:
Disposições para a implementação, monitoramento e avaliação da educação pré-primária

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
International Institute for Educational Planning
GLOBAL PARTNERSHIP for EDUCATION
unicef for every child

INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PLANEJAMENTO DO SETOR EDUCACIONAL

TEXTO DIDÁTICO PARA O **MÓDULO 5:** Disposições para a implementação, monitoramento e avaliação da educação pré-primária

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
International Institute for Educational Planning
GLOBAL PARTNERSHIP *for* EDUCATION
unicef for every child

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

As designações empregadas e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da UNESCO, do UNICEF, da Parceria Global para a Educação ou do Grupo Banco Mundial, no que diz respeito à situação jurídica de qualquer país, território, cidade, área ou suas autoridades, fronteiras ou limites.

PUBLICADO POR

Instituto Internacional de Planejamento Educacional
(IIPE UNESCO)
7–9 rue Eugène Delacroix, 75116 Paris, França
www.iiep.unesco.org

Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)
3 United Nations Plaza
Nova York, NY 10017, EUA
www.unicef.org

Parceria Global para a Educação (GPE)
1850 K Street NW
Suite 625
Washington D.C., 20006, EUA
www.globalpartnership.org

DIREITOS E AUTORIZAÇÕES

Todos os recursos estão disponíveis sob a licença Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike (CC-BY-NC-SA 4.0): https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/.

Os participantes são livres para copiar e redistribuir os materiais em qualquer meio ou formato, bem como recriar, transformar e basear-se no material, exceto para fins comerciais.

Outubro de 2019

Módulo 5

Bem-vindo ao Módulo 5.

Conforme discutido nos módulos anteriores, a formulação do plano segue um processo sequencial, mas iterativo. Uma vez elaborados e acordados os programas prioritários e o quadro de custos e financiamento, a próxima etapa na formulação do plano do setor educacional (PSE) consiste em três aspectos principais: preparação do plano de ação plurianual, definição das modalidades de implementação e elaboração do quadro de monitoramento e avaliação (M&A).

Para uma implementação adequada e eficaz do plano, é necessário contar com disposições bem definidas para sua execução e ter clareza sobre quem é responsável pela implementação geral do plano, bem como pelos programas e atividades específicos, e sobre como garantir que as capacidades necessárias estejam disponíveis.

Além disso, é fundamental ter mecanismos de M&A adequados para garantir que o plano esteja no caminho certo e possa atingir seus objetivos. Especificamente para o subsetor da educação pré-primária, é essencial um sistema de M&A que funcione corretamente, para (a) promover e manter programas e serviços de educação da primeira infância (EPI) relevantes e de alta qualidade e (b) assegurar que as crianças mais desfavorecidas sejam suficientemente alcançadas.

O Módulo 5 fornece orientações sobre disposições para a implementação e capacidades necessárias ao executar um plano eficaz e programas de educação pré-primária relacionados. O módulo também apresenta aos participantes conceitos, processos e ferramentas importantes do M&A, ligados ao monitoramento da EPI/PSE, bem como direcionamentos sobre como construir indicadores sólidos, com ênfase nos indicadores da EPI. Por último, uma visão geral das etapas de finalização do plano conclui este módulo e curso.

Sumário

1. **Introdução** 1

2. **Estabelecimento de disposições para a implementação da educação pré-primária** 3

3. **Monitoramento e avaliação da educação pré-primária** 9

4. **O que acontece agora? Processo de finalização e aprovação do PSE** 21

5. **Como avançar** 25

Resultados esperados da aprendizagem

Após a conclusão deste módulo, os participantes devem ser capazes de:

- Explicar os conceitos e disposições ligados à implementação eficaz de programas de educação pré-primária.
- Explicitar os conceitos e a finalidade do M&A da EPI.
- Definir as considerações mais importantes na escolha dos principais indicadores da educação pré-primária.

Período

O Módulo 5 será ministrado de 25 de novembro a 1 de dezembro de 2019.

O tempo de estudo necessário para concluir este módulo é de aproximadamente duas a quatro horas, a depender do seu perfil de aprendizagem (isto é, ler os textos, assistir aos materiais em vídeo, responder o questionário e realizar as atividades).

Sugestão de leitura

As referências a seguir oferecem uma introdução aos principais conceitos sobre as disposições para a implementação, bem como monitoramento e avaliação, que podem ser aplicados à educação pré-primária, **complementando este material didático. O conteúdo das obras sugeridas não será avaliado durante o curso.**

GPE (Parceria Global para a Educação). 2018. *Joint Sector Reviews in the Education Sector: A Practical Guide for Organizing Effective JSRs.* Washington, DC: GPE. https://www.globalpartnership.org/content/practical-guide-effective-joint-sector-reviews-education-sector. Ver também as ferramentas relacionadas.

GPE e IIPE UNESCO (Instituto Internacional de Planejamento Educacional – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). 2015. *Guidelines for Education Sector Plan Appraisal*. Paris: IIPE UNESCO. https://www.globalpartnership.org/content/guidelines-education-sector-plan-appraisal.

IIPE UNESCO (Instituto Internacional de Planejamento Educacional – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). 2010. "Strategic Planning: Techniques and Methods." Education Sector Planning Working Paper 3, IIPE UNESCO, Paris. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189759.

A maior parte dessas sugestões de leitura também pode ser encontrada na bibliografia, que organiza todas as fontes citadas neste material didático. Tais documentos, assim como as obras recomendadas abaixo como leitura adicional, podem ser acessados clicando nos *links*.

Leitura adicional

A depender dos seus interesses, pode ser relevante a leitura das seguintes referências:

BetterEvaluation (*site*): https://betterevaluation.org/

GPE (Parceria Global para a Educação). 2017. *How GPE Works in Partner Countries*. Washington, DC: GPE. https://www.globalpartnership.org/content/how-gpe-works-partner-countries.

Independent Evaluation Group. 2012. *Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-To Guide.* Washington, DC: Banco Mundial. https://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/designing_results_framework.pdf.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2009. *Handbook on Planning, Monitoring, and Evaluating Development Results.* Nova York: PNUD. http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf.

Örtengren, K. 2016. *A Guide to Results-Based Management (RBM): Efficient Project Planning with the Aid of the Logical Framework Approach (LFA).* Estocolmo: Swedish International Development Cooperation Agency. https://www.sida.se/English/publications/148157/a-guide-to-results-based-management-rbm-efficient-project-planning-with-the-aid-of-the-logical-framework-approach-lfa/.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). 2019. *Pre-primary Subsector Diagnostic and Planning Tool.* Nova York: UNICEF.

Plataforma virtual

Na plataforma do curso, você encontrará os seguintes recursos de apoio:

- Vídeo de introdução ao Módulo 5
- Vídeo de inspiração
- Apresentação animada
- Texto didático (este documento)
- Ferramentas de avaliação (questionário + exercício do tipo "arrastar e soltar")
- Atividades
- Enquete
- Fórum
- Glossário
- Sessão de encerramento

Precisa de ajuda?

Caso tenha perguntas ou comentários sobre as leituras ou atividades do Módulo 5, compartilhe-os no fórum de discussão (na plataforma do curso) para receber *feedback* de outros participantes e da equipe de professores. Os participantes estão convidados a ajudar uns aos outros no fórum, e os facilitadores do curso irão acompanhar as trocas de informações, realizando intervenções quando necessário.

© UNICEF

1. INTRODUÇÃO

Estamos em um momento no qual os programas prioritários e o quadro de custos e financiamento já foram elaborados. Neste módulo,[1] analisaremos as três etapas finais da formulação do PSE (Figura 1):

- **Etapa 5:** Desenvolvimento de um plano de ação plurianual com informações adequadas.
- **Etapa 6:** Estabelecimento de estruturas de governança claras que permitam a implementação do plano.
- **Etapa 7:** Monitoramento do progresso na consecução dos principais marcos do plano da educação pré-primária.

Trataremos de cada uma dessas áreas sob uma perspectiva de planejamento geral do setor educacional, incluindo questões especiais ligadas à educação pré-primária que devem ser consideradas em cada etapa.

1 Este módulo foi adaptado de GPE e IIPE UNESCO (2015b), IIPE UNESCO (2010a), IIPE UNESCO (2010b) e UNICEF (2019a).

FIGURA 1.

PRINCIPAIS ETAPAS DE UM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO PSE, COM ÊNFASE NAS ETAPAS 5-7

Fonte: GPE e IIPE UNESCO, 2015b.

2. ESTABELECIMENTO DE DISPOSIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

A implementação de atividades de educação pré-primária ocorre em vários níveis, envolvendo desde os professores e assistentes nos espaços de aprendizagem da EPI até seus supervisores imediatos, criadores de currículos, formadores de docentes e inspetores em nível distrital. No nível central, regional ou distrital, muitas vezes as responsabilidades de implementação podem constituir o monitoramento e supervisão necessários para garantir que as atividades de nível inferior estão sendo implementadas e para determinar se é preciso realizar ações de correção. O PSE deve, portanto, especificar as responsabilidades de implementação a todos os níveis relevantes. O plano de ação plurianual (Etapa 5, na Figura 1) é um modo de fazer isso. Também pode ser necessário criar outras estruturas para ajudar na supervisão geral da implementação do plano, questão discutida na seção 2.2.

2.1 Desenvolvimento de um plano de ação plurianual com informações adequadas

Para operacionalizar o plano em médio prazo, o PSE é traduzido sob a forma de um plano de ação *plurianual* (abrangendo, geralmente, dois ou três anos), às vezes chamado de plano de *implementação* ou plano *operacional*. O desenvolvimento de um plano de ação plurianual robusto aumenta a probabilidade de implementação bem-sucedida, porque especifica não apenas a entidade responsável pela implementação de cada atividade, mas também o prazo, custo, fontes de financiamento e produtos relacionados (ver Anexo 1 para uma apresentação mais detalhada e um exemplo de modelo). É importante que os planos de ação estejam ligados aos processos orçamentários nacionais (Quadro de Despesas a Médio Prazo/MTEF e orçamentação anual), para assegurar o financiamento adequado das atividades, mas, em alguns casos, não é feita essa relação.

O plano de ação plurianual pode ser incluído no documento do PSE ou elaborado como um documento separado. Os planos de ação plurianuais desenvolvidos durante o processo de formulação do PSE também devem ser complementados por planos operacionais *anuais* que são desenvolvidos para apoiar a implementação durante cada ano do plano (ver seção 3.3.3).

Conforme discutido no Módulo 4, a educação pré-primária pode ser concebida como um programa autônomo dentro do PSE ou as atividades podem ser organizadas por áreas temáticas, tais como acesso e qualidade. Neste último caso, pode ser útil desenvolver um plano de ação específico para o subsetor da educação pré-primária, durante e também após o processo de formulação do PSE, o que facilitará o monitoramento da implementação em todo o subsetor. No entanto, o plano de ação do subsetor deve estar ligado ao plano de ação global plurianual. Se o PSE for elaborado a partir de áreas temáticas, será útil referenciar cada atividade no plano de ação da educação pré-primária e sua localização correspondente no plano de ação plurianual do PSE.

Assim como ocorre no PSE, um dos critérios para avaliar a robustez de um plano de ação é sua viabilidade. O marco conceitual elaborado pelo UNICEF no documento *Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector* (2019a) chama a atenção para diversas questões a serem consideradas ao desenvolver planos exequíveis do subsetor da educação pré-primária:

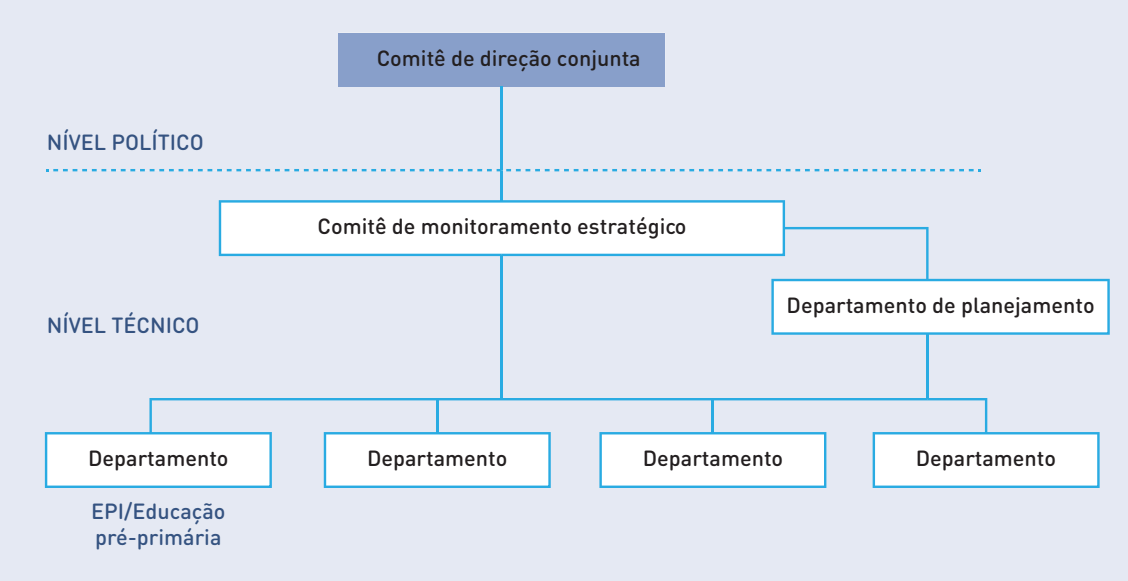
- **Metas e prazos realistas:** o plano deve estabelecer metas realistas e um calendário/cronograma de implementação que sejam alcançáveis com os recursos disponíveis.
- **Coordenação bem definida entre planejamento e implementação nos níveis macro (nacional) e micro (local):** como os planos de ação normalmente são desenvolvidos em nível central, a elaboração de um plano de ação coerente e consistente entre os diversos níveis de governo exige uma divulgação clara das prioridades políticas, bem como das metas e objetivos do subsetor para os níveis subnacional e local. Isso é ainda mais importante em um sistema descentralizado de governança.
- **Definição clara sobre as responsabilidades entre as várias partes interessadas,** para evitar que ações cruciais sejam ignoradas e levem a um acesso desigual aos serviços de educação pré-primária, bem como a uma disponibilidade desigual de pessoal e outros recursos, considerando programas novos ou existentes.
- **Atividades bem custeadas,** para que as alocações ou realocações (se necessário) sejam baseadas em necessidades e custos reais, em vez de necessidades e custos vagos e hipotéticos. Como observado no Módulo 4, o custeio e financiamento original do PSE será fundamentado nas informações coletadas durante a análise do setor educacional/ASE (Módulo 3). Os custos unitários também são estabelecidos durante o processo de ASE e são utilizados no modelo de simulação (Módulo 4). Porém, durante os anos de implementação do PSE, os custos unitários e os níveis de financiamento devem ser monitorados e ajustados conforme necessário. Isso é mais fácil quando os países têm um sistema de orçamentação baseado em programas.
- **Revisão e atualização dos recursos financeiros disponíveis e potenciais:** as atualizações dos recursos financeiros têm de estar ligadas ao sistema de alocação orçamentária do governo. As atividades do plano de ação da educação pré-primária devem, na medida do possível, identificar as fontes de financiamento. Além dos recursos governamentais para o subsetor, devem ser considerados os parceiros existentes que apoiam especificamente a educação pré-primária, inclusive parceiros de desenvolvimento, parcerias público-privadas e contribuições das comunidades e famílias, se for adequado. Ver, no Módulo 3, a discussão sobre custeio e financiamento.

2.2 Estruturas para supervisionar a implementação do plano

Geralmente, o PSE precisa e descreve estruturas para a supervisão e aconselhamento da implementação. De forma semelhante à abordagem participativa seguida na formulação do PSE, é recomendável criar uma estrutura igualmente participativa para supervisionar a implementação do plano. Na maioria dos casos, é adotada uma estrutura com três níveis, que é bastante similar àquela criada para o desenvolvimento do PSE (ver Módulo 2),[2] a qual é ilustrada na Figura 2. A estrutura real poderá variar entre os países, dependendo das necessidades e estruturas existentes que já estiverem em funcionamento.

FIGURA 2.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL GERAL PARA A SUPERVISÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO



Fonte: IIPE UNESCO, 2010b, 32.

- No primeiro nível, cada **departamento** encarregado de um programa específico elabora planos operacionais anuais derivados do plano de ação plurianual (ver seção 3.3.3 e Anexo 2), sendo responsável por assegurar o acompanhamento diário e de rotina da implementação do programa. No caso de programas complexos, nos quais há intervenção de diferentes departamentos, o departamento com a responsabilidade principal deve assumir a liderança na organização de reuniões interdepartamentais regulares para avaliar os progressos feitos, tomar medidas de correção e garantir uma implementação coerente do programa.
- O nível técnico exige um **comitê de monitoramento (ou implementação) estratégico** para supervisionar a implementação do plano de uma forma abrangente – ou seja, para

2 A seção 2.2 foi adaptada de IIPE UNESCO (2010b). Note que essa estrutura com três níveis integra de forma bem adequada as funções de M&A, já que as atividades de monitoramento são um componente da gestão e implementação do plano.

assegurar a troca de informações e a coordenação entre os diferentes departamentos que implementam programas, bem como para deliberar coletivamente sobre as decisões de nível superior necessárias para manter o processo de implementação do plano no caminho certo. O comitê deve ser composto pelos diretores do departamento e ser presidido por um funcionário de alto escalão. Também deve ser considerada a adição de membros de outros ministérios que desempenham algum papel na educação pré-primária, os quais, no mínimo, devem ser convidados para discussões ligadas especificamente ao subsetor em questão.

- No nível das políticas, o **comitê de direção conjunta,** criado durante o período de elaboração do plano (ver Módulo 2),[3] geralmente pode ser mantido como tal. Esse comitê, presidido pelo ministro da educação (ou representante), continua a servir como um mecanismo de ligação entre o ministério e os principais parceiros de desenvolvimento da educação, além de aconselhar o ministro nas principais decisões políticas necessárias em momentos críticos da implementação do plano (especialmente em virtude das revisões anuais, intermediárias e finais).

- A depender do contexto, pode ser útil incluir na estrutura um grupo de trabalho específico do subsetor da educação pré-primária para as disposições de implementação.

2.3 Capacidade de implementação para a educação pré-primária

A implementação adequada e eficaz do plano exige que haja uma capacidade de implementação suficiente, inclusive no âmbito do subsetor da educação pré-primária.[4] A capacidade do ministério da educação (e de outros ministérios associados) para implementar o plano e programas relacionados depende de diversos fatores, nem todos sob seu controle, e alguns são resultado de políticas governamentais gerais. Uma análise global da capacidade de implementação do plano deve examinar o seguinte:

- **Gestão e instituições do setor público:** qualidade da gestão orçamentária e financeira, eficiência da mobilização de receitas (incluindo a capacidade de mobilizar recursos para prioridades de subsetores como a educação pré-primária), qualidade da administração pública e da gestão da função pública, transparência e responsabilização no setor público.[5]

  Para a educação pré-primária, isso também significa considerar a capacidade de outros fornecedores estatais e não estatais da educação pré-primária. De que forma sua capacidade irá afetar a implementação das prioridades da EPI que estão incluídas no PSE? Qual o papel do ministério da educação na supervisão

3 Ver também IIPE UNESCO (2010a).

4 Os pontos cruciais desta seção foram extraídos de GPE e IIPE UNESCO (2015b). Os textos em *itálico* são adições para apresentar questões relacionadas com a educação pré-primária.

5 Em algumas circunstâncias, pode ser útil realizar uma análise institucional para o subsetor da educação pré-primária (ver também o Módulo 3). Essa análise investigaria e criaria um entendimento compartilhado sobre as limitações de capacidade enfrentadas na formulação e implementação de políticas, planos e programas de educação pré-primária. Também forneceria a base para a elaboração de planos de desenvolvimento de capacidades que possibilitem ações estratégicas para superar deficiências na administração do referido subsetor.

ou apoio aos serviços não públicos de EPI? E qual a capacidade do ministério para implementar esse papel?

- **Eficácia da administração da educação:** clareza das funções e responsabilidades, relação entre funções e estruturas, comunicação e coordenação, preparação para situações de crise e desastres, além de monitoramento e avaliação.

  *O marco conceitual elaborado pelo UNICEF (2019a) sugere a necessidade de desenvolver uma **capacidade institucional** para a gestão financeira nos níveis central, regional e local, bem como fortalecer a relação entre eles. Novamente, isso é especialmente importante nos sistemas descentralizados, nos quais é possível esperar que os governos locais orçamentem e financiem vários aspectos da oferta de serviços de educação pré-primária.*

- **Perfis (em especial, de competências) dos funcionários:** qualificações, habilidades, formação, incentivos e gênero.

  *A coerência e a qualidade do subsetor da educação pré-primária exige não apenas o financiamento dos serviços, mas também um investimento no **pessoal de gestão** que é responsável pelo planejamento, formação em serviço, monitoramento e regulação em nível central e local (UNICEF 2019a). Além disso, os funcionários de muitas outras unidades de apoio são os principais impulsionadores de um subsetor forte da pré-primária. São exemplos unidades de políticas ativas, uma autoridade de formação e currículo, unidades de M&A e garantia da qualidade, um corpo de conselheiros pedagógicos (orientadores, supervisores ou inspetores), departamentos de planejamento e unidades de EMIS. Muitas dessas estruturas já existem nos sistemas educacionais, mas podem não ter as competências necessárias, sobretudo no que diz respeito às especificidades da educação pré-primária. Portanto, é crucial dar atenção especial ao recrutamento e formação ou requalificação dos indivíduos que fazem parte dos sistemas de apoio da EPI.*

- Análise dos **princípios da eficácia da ajuda:** em que medida os recursos externos (e modalidades de implementação) apoiam o desenvolvimento dos sistemas e capacidades nacionais.

  Garantir que as principais partes interessadas estejam envolvidas no apoio ao processo de implementação através do processo de revisão anual conjunta do setor não apenas apoia uma maior harmonização entre doadores/governo, mas também fornece uma base para a análise e monitoramento dos princípios da eficácia da ajuda. Por exemplo, o financiamento internacional para a educação pré-primária canalizado através de vários projetos de doadores pode resultar em uma implementação fragmentada e em desafios ligados à implementação e comunicação dos resultados.

O projeto do plano do setor educacional deve ser revisado em relação a cada um dos fatores mencionados anteriormente. Por exemplo:

- A eficiência da mobilização de receitas pode ser uma preocupação especial se o plano depender, em grande medida, da capacidade de o governo aumentar as receitas

internas. Se o plano propõe que um maior percentual do orçamento governamental para educação seja alocado à pré-primária, isso levanta a questão de saber se a capacidade de gestão e liderança no ministério é efetivamente capaz de defender a realocação de fundos.

- Da mesma forma, é importante refletir até que ponto a implementação pode ser assegurada, de modo eficaz, pelas capacidades de gestão do ministério (tanto em nível central quanto descentralizado) e organizações parceiras. Deve-se considerar o nível de capacidades técnicas para implementar a educação pré-primária no nível provincial e/ou distrital. Escritórios nos níveis descentralizados devem receber a orientação e formação necessárias para supervisionar a implementação do plano no âmbito das suas áreas de responsabilidade e, também, para fazerem seu próprio planejamento de médio e curto prazos na estrutura geral do plano nacional.

- A depender da análise global da capacidade de implementar o PSE, bem como dos componentes da educação pré-primária, pode ser necessário repensar e provavelmente revisar os objetivos e ambições do plano. Além disso, deve-se considerar a inclusão, no plano, de um capítulo sobre desenvolvimento de capacidades (ou um programa prioritário de desenvolvimento de capacidades dentro de um subsetor), que trate das restrições de capacidades no nível central do sistema.

Essas questões são ainda mais cruciais para o subsetor da educação pré-primária, em que a governança tende a tornar-se cada vez mais descentralizada (ver Quadro 1).

QUADRO 1.

IMPLICAÇÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO PARA O SUBSETOR DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

"Em muitos países, a governança dos serviços de educação pré-primária é descentralizada. No processo de descentralização, é importante garantir que os serviços voltados para a primeira infância façam parte de uma política estatal bem concebida, que, por um lado, devolva os reais poderes de gestão e financiamento às autoridades locais e, por outro, assegure uma abordagem unificada dos diferentes aspectos do subsetor (tais como a regulação, o desenvolvimento da força de trabalho e a garantia da qualidade). Com interesse em um acesso e qualidade equivalentes em todo um país, é necessário chegar a acordos claros entre as autoridades centrais e locais sobre os objetivos do sistema, processos de financiamento e padrões para o programa. O fortalecimento de amplos processos de descentralização, administração pública e reforma institucional é essencial para desenvolver as capacidades do sistema descentralizado na gestão orçamentária e financeira da educação pré-primária".

Fonte: UNICEF, 2019a.

3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

Contar com os mecanismos adequados de monitoramento e avaliação é fundamental para garantir que o plano do setor educacional, em especial os programas de educação pré-primária, estejam no caminho certo para atingirem os objetivos estabelecidos. Esta seção fornece uma visão geral dos conceitos e propósito do monitoramento e avaliação, assim como dos principais processos, ferramentas e sistemas de M&A.[6]

Antes de iniciarmos, cabe realizar alguns esclarecimentos sobre um ponto possivelmente confuso. Até agora neste MOOC, focamos no *processo de elaboração* do PSE, algo que continuaremos a fazer aqui. O documento do PSE incluirá um quadro claro de M&A que, em última instância, apoiará as atividades de M&A e a implementação do plano, quando for adotado. Assim, esta seção trata do desenvolvimento da seção de M&A do PSE, como parte da formulação do plano. Não trata da implementação real deste último.[7]

3.1 Conceitos e propósito do M&A

O que é, exatamente, o processo de monitoramento e avaliação?[8] O monitoramento é o processo de gestão interna através do qual informações sobre a implementação do plano são regularmente coletadas, analisadas e comunicadas, com a finalidade de identificar pontos fortes e fracos, além de formular propostas práticas de ação, para alcançar os resultados planejados. O monitoramento busca responder às perguntas básicas a seguir (entre outras):

- Qual é o nível de insumos (recursos) utilizados? Estão sendo utilizados (de forma eficiente) com o quê?

6 A seção 3 foca nos processos de *monitoramento* do plano, pois é algo relevante para o quadro real de M&A incluído no PSE e contribui para uma implementação bem-sucedida deste último. A avaliação é uma atividade de longo prazo, geralmente concluída no final do período de implementação do plano. Por essas razões, abordaremos apenas esses processos.

7 Processos reais de monitoramento são feitos regularmente, como parte do ciclo mais amplo de implementação do plano (ver Figura 2, no Módulo 2).

8 A seção 3.1 foi adaptada de IIPE UNESCO (2010b).

- Qual é o nível das atividades implementadas? As atividades estão sendo executadas como planejado?
- Os *produtos* predefinidos estão sendo produzidos como planejado e de forma eficiente? *Estamos no caminho certo?*
- Os *efeitos* ou *desfechos* esperados estão sendo atingidos?
- Entre os problemas, riscos e desafios enfrentados ou previstos, quais devem ser considerados para garantir a obtenção dos resultados?
- Que ações de correção poderão ser necessárias para garantir a obtenção dos resultados pretendidos?

A avaliação é uma análise aprofundada de longo prazo sobre o plano e programas – normalmente, conduzida por um avaliador externo –, que é utilizada para fundamentar as decisões a respeito do próximo plano do setor educacional.

Especificamente, o processo de monitoramento e avaliação dos PSE tem os seguintes objetivos:

- Guiar a implementação do plano: os resultados do M&A demonstram a pertinência e eficiência das intervenções, além de servirem como ferramentas para reorientar partes do plano, quando necessário.
- Criar responsabilização através (1) de uma clara divisão das funções, (2) da responsabilização dos atores pelos sucessos e fracassos, bem como (3) da identificação dos intervenientes que estejam com dificuldades, para melhorar os esforços e apoiá-los.
- Saber o que funciona bem e o que não: o M&A é o processo pelo qual uma organização adquire, coletivamente, os conhecimentos necessários para desenvolver-se em um ambiente que está passando por mudanças.
- Melhorar as políticas e práticas: os resultados do M&E ajudam a melhorar as políticas e planos futuros.

O monitoramento e a avaliação são atividades complementares. Como tal, devem ser planejadas em conjunto.

3.2 Processo de M&A

O monitoramento é feito, principalmente, através do uso de diferentes tipos de **indicadores** escolhidos para medir o avanço na consecução dos objetivos e metas, conforme indicado no **quadro de resultados de M&A** (ver seção 3.3.1). As informações sobre o progresso desses indicadores são coletadas e analisadas, e os resultados são apresentados sob a forma de **relatórios de progresso/revisão/desempenho** produzidos em intervalos regulares. Esses relatórios servem de base para uma revisão coletiva, que envolve analisar e discutir coletivamente os relatórios, além da decisão sobre quaisquer ações de acompanhamento necessárias para garantir a implementação adequada dos programas e atividades.

O monitoramento proporciona uma oportunidade para identificar e fazer os ajustes necessários às políticas. Muitas vezes, especialmente quando estão sendo implementadas novas prioridades, como por exemplo focadas na expansão da educação pré-primária, o monitoramento pode sinalizar uma clara necessidade de mudanças nas políticas, prioridades e atividades, incluindo sua

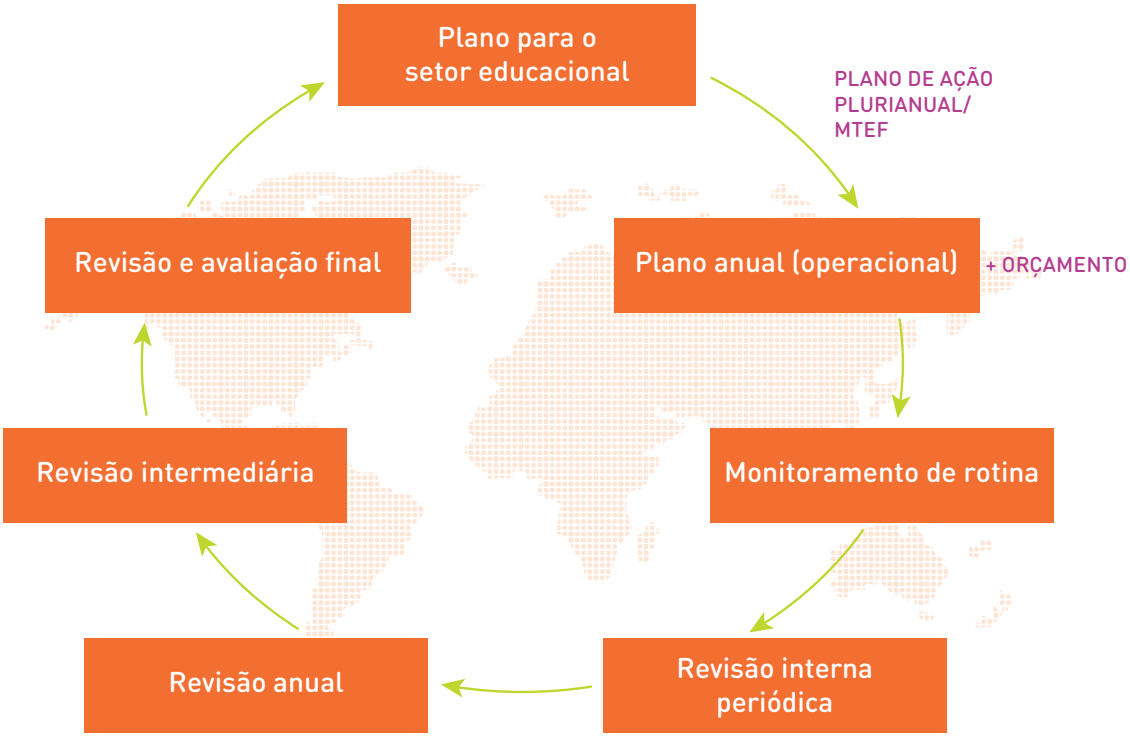
reavaliação e reformulação. "Essas mudanças ocorrem, frequentemente, porque é comum subestimarem os problemas de implementação durante a etapa de planejamento das políticas. Assim, além de tentar antecipar esses problemas em fases anteriores, é importante realizar um **monitoramento regular do progresso e utilizar ciclos de *feedback*** para fazer correções e melhorias no caminho traçado" (UNICEF, 2019a). As estruturas de supervisão da implementação discutidas na seção anterior são especialmente úteis para apoiar essa questão.

Em determinados momentos (principalmente no meio e/ou no final do ciclo de planejamento), também podem ser solicitadas avaliações específicas, que são diferentes do monitoramento regular. Geralmente, concentram-se em uma análise mais profunda das questões políticas fundamentais ligadas aos objetivos gerais e do impacto em longo prazo do plano (e não em questões mais diretas de gestão). Além disso, normalmente são produzidas por (ou, pelo menos, em associação com) especialistas externos para garantir um nível mais elevado de objetividade.

Conforme mencionado, são necessários diversos tipos de revisões em diferentes pontos da implementação do plano, cada uma com finalidades específicas e apoiada por relatórios específicos. A Figura 3 resume o ciclo de planejamento estratégico global, enfatizando como as atividades de M&A afetam e influenciam o planejamento. Os principais aspectos dos processos de monitoramento e revisão são explicados, brevemente, na Tabela 1.

FIGURA 3.

CICLO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO



Fonte: Adaptado de IIPE UNESCO (2010b).

TABELA 1.

PROCESSOS DE RELATÓRIO E REVISÃO DE M&A

	QUANDO	FINALIDADE	CONTEÚDO	POR QUEM?	PARA QUEM?	CONSIDERAÇÕES SOBRE A EPI
Relatório de progresso periódico/ revisão interna periódica	Preparado periodicamente durante o ano (em geral, trimestralmente).	Apoiar a supervisão de rotina da implementação do plano dentro dos diferentes departamentos do ministério.	Deve conter informações sobre os progressos feitos na execução das diferentes atividades durante o período em consideração: • O nível de implementação das atividades. • Os resultados intermediários obtidos. • Possíveis propostas de medidas de correção e melhoria.	Devem ser preparados relatórios de progresso por cada departamento, com base nas informações fornecidas pelos funcionários diretamente encarregados de atividades específicas. Relatórios utilizados para organizar revisões internas dos ministérios.	Uso interno dos ministérios.	O departamento da educação pré-primária será o principal responsável por esses relatórios. Dependendo das atividades do plano, também pode ser necessário reunir e incluir informações de prestadores privados da educação pré-primária. O Ministério da Educação (ou outro ministério relevante) deve monitorar os prestadores privados para certificar-se de que estão aderindo aos padrões estabelecidos.
Relatórios anuais de desempenho/ revisões anuais	Anualmente.	Avaliar sistematicamente o progresso feito para alcançar os objetivos do PSE e os desafios à implementação encontrados durante o ano (são mais abrangentes e sistemáticos do que os relatórios de progresso periódicos). Servir de base para a elaboração do plano operacional anual e do orçamento para o ano seguinte.	Deve comparar sistematicamente as realizações de cada programa (incluindo os aspectos financeiros) com os resultados e metas anuais e de médio prazo.	Preparados por cada departamento, com base nas informações fornecidas pelos funcionários diretamente encarregados de atividades específicas. Entregue ao comitê de monitoramento estratégico como base para a revisão.	Uso interno, mas também para dar *feedback* às partes interessadas (em particular, aos parceiros de desenvolvimento), através das reuniões anuais de revisão do setor.	Uma gama de partes interessadas deve ser convidada a participar de alguma reunião de revisão anual. Isso é especialmente importante para o subsetor da educação pré-primária, que geralmente envolve um grupo mais diversificado de partes interessadas, incluindo outros ministérios, organizações não governamentais e prestadores privados.
Revisão intermediária/ relatórios de avaliação	No meio do plano.	Análise cuidadosa dos resultados obtidos e dos problemas encontrados para apoiar a tomada de decisões, bem como possível revisão das metas e programas previstos para o segundo período do plano.	Mesma natureza dos relatórios de desempenho anuais, mas são mais metódicos e profundos.	Preparados pelo Ministério da Educação, mas, muitas vezes, complementados por estudos de avaliação feitos por avaliadores externos, ou por uma equipe de funcionários do ministério e especialistas de avaliação externos.	Uso interno e para dar *feedback* às partes interessadas.	Oferece boa oportunidade para uma avaliação do subsetor da educação pré-primária, especialmente se houve alguma mudança na política ou se o ministério estiver considerando uma mudança na política de EPI.
Relatórios de revisão e avaliação final	Depende do foco do plano. Se estiver focando no impacto, então é possível que a avaliação precise ser feita um pouco depois da implementação do plano.	Pretende avaliar os resultados e impactos finais, sua relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade, mas também busca analisar as razões pelas quais certos resultados foram alcançados e não outros, bem como extrair lições para possíveis revisões de políticas e para preparar o próximo ciclo de planejamento.	O relatório (ou avaliação) final analisa todo o período anterior do plano.	Muitas vezes, feitos por especialistas externos para aumentar a objetividade da avaliação. Podem também ser mistos, envolvendo tanto intervenientes internos quanto externos.	Uso interno e para dar *feedback* às partes interessadas.	Se for feita uma avaliação final, o departamento da educação pré-primária e suas partes interessadas devem revisar a metodologia e as questões, bem como fornecer os dados necessários para garantir que as preocupações ligadas à pré-primária sejam incluídas no âmbito da avaliação.

3.3 Ferramentas para o M&A do PSE

Três ferramentas ajudam a orientar os processos de monitoramento e avaliação: (1) o quadro de resultados de M&A; (2) os indicadores-chave de desempenho; e (3) o plano operacional anual. Como um dos principais objetivos do monitoramento é assegurar que o PSE esteja sendo implementado e no caminho certo para cumprir os objetivos estabelecidos, trata-se de ferramentas especialmente úteis, porque cada uma delas deriva do PSE ou está incluída neste último. O uso sistemático dessas ferramentas também facilitará os processos de revisão descritos anteriormente.

3.3.1 Quadro de resultados de M&A

O quadro de resultados de M&A consolida, em uma única matriz, os vários efeitos e produtos do PSE utilizados para rastrear o cumprimento dos objetivos e metas do plano.[9] Esse quadro é alinhado com a estrutura de formulação do quadro lógico/programa do PSE, além da organização dos objetivos, programas e atividades do plano:

- Transforma a cadeia de resultados de uma intervenção em indicadores que medem o grau em que os resultados são alcançados em vários níveis.
- Para cada resultado, fornece um indicador específico, juntamente com sua base de referência, e metas intermediárias e finais, além da fonte de informação, sua frequência (em termos de coleta de dados) e a unidade responsável pelo relatório.

São necessários diferentes tipos de indicadores para avaliar o progresso em direção aos resultados. Se olharmos novamente para a cadeia de resultados[10] e a forma como os indicadores são utilizados, observamos que o tipo de indicadores precisa estar relacionado com os diferentes níveis da cadeia de resultados que queremos medir. É importante ressaltar que os indicadores devem refletir os diferentes níveis de resultados desejados, conforme indicado no quadro lógico (ou equivalente do programa).

A **Tabela 2** apresenta uma categorização dos indicadores com referência à cadeia de resultados e metas relacionadas para a educação pré-primária.

9 Não há um nome padronizado para o quadro de resultados, o qual, em alguns PSE, pode ser chamado de matriz de resultados ou matriz de monitoramento, entre outros.

10 Para uma explicação simples da cadeia de resultados, ver Módulo 4, Anexo 1.

TABELA 2.

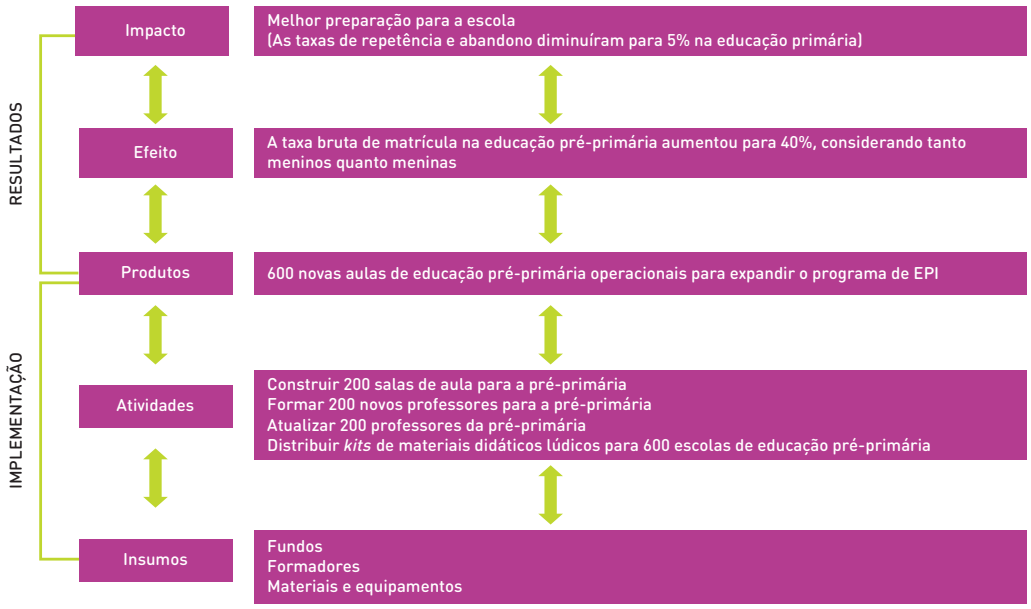
CATEGORIZAÇÃO DOS INDICADORES COM REFERÊNCIA À CADEIA DE RESULTADOS

INDICADORES DE...	O QUE MEDEM	EXEMPLOS
Insumos/ atividades	Recursos financeiros, administrativos e regulatórios fornecidos pelo governo ou doadores.	*Percentual do orçamento dedicado à educação pré-primária.*
Produto	Consequência imediata e concreta das medidas tomadas e dos recursos utilizados.	*Número de pré-escolas construídas, número de planejadores educacionais formados em EPI e número de professores de EPI formados.*
Efeito	Resultados intermediários gerados em relação aos objetivos de uma operação no nível dos beneficiários diretos.	*Matrículas na educação pré-primária, níveis de preparação das crianças para a escola.*
Impacto	Resultados em longo prazo e agregados ou mudanças no segmento da sociedade visado por uma operação.	*Taxas de abandono e repetência na educação primária, resultados de avaliações de aprendizagem de crianças que concluíram um ano (ou mais) de educação pré-primária.*

A Figura 4 ilustra uma cadeia de resultados de M&A para a educação pré-primária, apresentando os indicadores e metas da cadeia, que são baseados no exemplo fornecido no Módulo 4, Tabela 2.

FIGURA 4.

EXEMPLO DE CADEIA DE RESULTADOS DE M&A PARA A EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA



De um modo geral, o quadro de resultados de M&A tem um componente/processo narrativo que descreve como os parceiros irão realizar o monitoramento e as responsabilidades atribuídas a diferentes indivíduos e agências (Tools4dev 2019). Em alguns casos, também é fornecida uma matriz de planejamento/calendário para as principais atividades de monitoramento e avaliação. Todos esses componentes constituem o quadro de M&A, ou plano de M&A, uma seção dedicada do PSE.[11]

TABELA 3.

EXTRATO DA MATRIZ DE MONITORAMENTO DO SETOR DO PSE DE RUANDA SOBRE RESULTADOS DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

Resultados do setor: melhoria do acesso a programas de preparação para a escola até 2017/18, acompanhada de um acesso expandido para três anos de aprendizagem na primeira infância considerando crianças entre 4 e 6 anos de idade.

		METAS						
INDICADOR DE RESULTADOS DO SETOR	**BASE DE REFERÊNCIA (2012–13)**	**2013–2014**	**2014–2015**	**2015–2016**	**2016–2017**	**2017–2018**	**MEIOS DE VERIFICAÇÃO**	**RESPONSABILIDADE PELO RELATÓRIO**
Taxa bruta de matrícula na educação pré-primária (M/F)	12,9% G : 12,4% F : 13,3%	15,7%	19,8%	23,8%	26,9%	29,9%	Projeções da população EMIS + NISR	MINEDUC
Taxa líquida de matrícula na educação pré-primária	12,7% G : 12,3% F : 13,2%	14%	17%	21%	25%	28%	Projeções da população EMIS + NISR	MINEDUC
% de setores com programas de preparação para a escola	Base de referência a determinar em 2014						Relatórios dos distritos	MINEDUC
Novos centros de desenvolvimento da primeira infância (DPI)	399	771	447	363	466	393	EMIS	MINEDUC
% de escolas primárias com uma seção pré-escolar	39%						EMIS	MINEDUC
% professores da educação pré-primária com formação em prestação de cuidados*		4%	8%	12%	16%	20%	TDMIS	REB

Fonte: Ruanda, Ministério da Educação, 2013.

* Percentual anual do total de prestadores de cuidados que são formados, total não cumulativo.

11 Note que podem ser utilizados termos diferentes, a depender do país. "Quadro de M&A" pode fazer referência ao plano geral de M&A/seção de M&A ou referir-se ao quadro de resultados de M&A/matriz de monitoramento.

A Tabela 3 fornece um exemplo interessante de um extrato da Matriz de Monitoramento Setorial do PSE de Ruanda sobre os resultados da educação pré-primária do PSE, apresentando apenas valores do nível de resultados.

Seleção de indicadores

Rastrear, analisar e elaborar relatórios sobre indicadores são tarefas dispendiosas, que consomem tempo e capacidades. Por essa razão, os planejadores devem considerar cuidadosamente o tipo e o número de indicadores a serem incluídos no quadro de resultados.

Os critérios mais importantes para a escolha dos indicadores são que estes últimos possam medir o que devem medir (validade) e que estejam de acordo com a meta ou objetivo de um plano do setor educacional (relevância).

Os indicadores precisam estar disponíveis em tempo hábil e regularmente, possibilitando comparações ao longo de vários anos para estabelecer séries cronológicas e tendências. Geralmente, isso ocorre com indicadores baseados em dados coletados através do censo escolar regular ou disponibilizados por meio de exercícios anuais habituais, tais como exames nacionais ou elaborações orçamentárias.

Também é possível utilizar o critério **"SMART"**, do qual há várias definições diferentes. o PNUD (2009) propõe a seguinte:

- E**S**pecífico: o indicador é específico o suficiente para medir o progresso em direção aos resultados?
- **M**ensurável: o indicador é uma medida confiável e clara dos resultados?
- **A**tingível: os resultados, nos quais o indicador procura traçar o progresso, são realistas?
- **R**elevante: o indicador é relevante para os produtos e efeitos pretendidos?
- **T**emporal: os dados estão disponíveis a um custo e esforço razoáveis?

3.3.2 Principais indicadores de desempenho

Outro componente importante para um monitoramento e avaliação adequados do plano do setor educacional é o **quadro de indicadores-chave de desempenho (KPI).** Os KPI são uma *seleção de indicadores* que refletem os principais objetos que um plano pretende atingir. Seus resultados devem ser incluídos no monitoramento anual do desempenho do plano. A matriz de KPI é especialmente útil porque:

- Fornece uma rápida visão geral das realizações do plano.
- Proporciona uma visão abrangente do desempenho do sistema educacional, enquanto mantém o foco nos objetivos principais.
- Concentra-se no nível de resultados – objetivos gerais (ou metas) e estratégicos (efeitos).
- Oferece informações não apenas sobre as médias nacionais (como acontece frequentemente), mas também sobre disparidades subnacionais (gênero, ambiente urbano/rural, região, etc.).

Deve-se ter um número limitado de KPI, de preferência não mais que 20-30 para todo o PSE. À medida que o âmbito dos PSE se expande e o sistema de informação melhora, podem ser adicionados outros KPI, inclusive relacionados com a EPI. Porém, como o quadro de KPI serve para proporcionar uma visão geral do desempenho do sistema educacional, não é aconselhável que tenha indicadores demais, porque pode tornar-se mais difícil de interpretar e criar confusão, desviando, assim, a atenção daquilo que é essencial.

Portanto, a seleção dos KPI a serem contemplados deve basear-se em uma série de requisitos. Por exemplo, os KPI selecionados devem:

- Relacionar-se, essencialmente (mas não exclusivamente), com os resultados. Devem concentrar-se em medir os resultados das metas e objetivos gerais.
- Oferecer uma visão do sistema educacional como um todo (incluindo a educação pré-primária), mantendo, ao mesmo tempo, o foco nos desafios críticos refletidos nos programas prioritários.
- Ser de fácil compreensão por parte dos decisores e usuários comuns.
- Ser acordados entre as diferentes partes interessadas e parceiros de desenvolvimento, para assegurar uma coordenação e cooperação fáceis, no futuro.
- Estar ligados a indicadores de marcos internacionais, como o ODS 4.2, no caso da educação pré-primária.

Cada país deverá desenvolver seus próprios indicadores relevantes que sejam capazes de abordar as questões identificadas na análise do setor educacional e os objetivos estabelecidos para os programas prioritários. O Quadro 2 fornece exemplos de indicadores-chave de desempenho da educação pré-primária encontrados em matrizes de KPI dos PSE de quatro países.

QUADRO 2.

EXEMPLOS DE INDICADORES-CHAVE DE DESEMPENHO DA EPI

Estratégia de Educação Consolidada e Plano de Ação da Geórgia 2007–2011

- Taxa bruta de matrícula na educação pré-primária (% de crianças de 3–5 anos)
- Índice de paridade de gênero na educação pré-primária
- Expectativa de vida escolar na educação pré-primária
- Proporção aluno-professor na educação pré-primária
- Despesas públicas atuais com a educação pré-primária como % do PIB

Plano de Desenvolvimento do Setor Educacional e Esportivo da República Democrática Popular do Laos 2016–2020

- Matrículas de crianças de 5 anos na EPI
- Matrículas de crianças de 3 a 5 anos na EPI
- Proporção de matrículas em escolas privadas
- Proporção aluno-sala de aula na EPI
- Proporção aluno-professor na EPI

Plano de Desenvolvimento do Setor Escolar do Nepal 2016-2023

- Taxa bruta de matrícula na educação e desenvolvimento da primeira infância (EDPI)/PPE
- % de professores de EDPI/PPE com as qualificações exigidas
- % de professores de EDPI/PPE que tiveram um mês de formação
- % de alunos matriculados no 1º ano que frequentaram a EDPI/PPE

Plano Estratégico de Educação Geral do Sudão do Sul 2017-2022

- Taxa bruta de matrícula na EDPI (%)
- Índice de paridade de gênero (%F/%M) na EDPI, taxa bruta de matrícula
- % de alunos com deficiência
- % professores de EDPI qualificados (governo)
- Proporção aluno-professor, governo, EDPI
- Número de escolas de EDPI que recebem subsídios de capitação

3.3.3 Plano de operação anual

A elaboração de planos operacionais anuais (POA) é bastante útil para a implementação e monitoramento bem-sucedidos de um plano setorial em médio prazo. O POA é um plano de trabalho anual derivado de um plano setorial plurianual (ver seção 2.1), o qual indica as metas exatas a serem alcançadas durante um determinado ano e especifica, detalhadamente, as atividades a serem realizadas e quando fazê-lo. Assim, o POA serve de base para relatórios periódicos de progresso, para que o monitoramento da implementação do plano em médio prazo possa ser realizado mais tarde.[12]

Para serem úteis, esses planos devem estar intimamente ligados aos orçamentos anuais. Infelizmente, é comum que os dois processos não estejam relacionados e, em muitos casos, os POA são elaborados sem qualquer indicação dos recursos que estarão disponíveis. Assim, é muito importante estabelecer uma coerência entre a estrutura do plano e a do orçamento. Idealmente, os planos estratégicos são baseados em programas e, sempre que uma abordagem de planejamento estratégico está sendo adotada, rapidamente é possível sentir a necessidade de também assumir uma abordagem baseada em programas para a elaboração do orçamento.

Não há uma forma única de apresentar um plano operacional e orçamento anual. Alguns POA são planos de trabalho simples, em formato de matriz, com pouco texto escrito (uma pequena introdução que explica a lógica do orçamento, uma explicação do processo de elaboração, bem como alguns comentários gerais sobre os diferentes quadros de resumo do orçamento e as possíveis lacunas de financiamento); outros têm seções descritivas substanciais, que podem ser bastante longas (com um lembrete das políticas e prioridades gerais, uma análise da situação para cada programa, além de uma apresentação descritiva de cada matriz do programa). Ver Anexo 2 para um exemplo de modelo de POA.

12 Normalmente, o POA segue a mesma estrutura e formato do quadro lógico das matrizes do programa do plano de médio prazo; contudo, é mais detalhado e preciso.

3.4 São necessários sistemas de informação eficazes para um M&A eficaz

Conforme discutido nos Módulos 2 e 3, as restrições de capacidade no sistema nacional de informação de gestão da educação (EMIS), assim como nos indicadores de medição, continuam a ser um grande problema em muitos países. No processo de desenvolvimento do plano, deve-se dar prioridade às ações, buscando garantir a disponibilidade dos dados necessários para medir os resultados desejados.

As principais fontes de dados para o monitoramento, incluindo indicadores para o subsetor da educação pré-primária, são estatísticas educacionais obtidas do censo escolar, contas financeiras, bases de dados de recursos humanos e documentos internos, como relatórios de inspeção ou supervisão, além de atas de reuniões. No entanto, muitas vezes é possível que os dados da educação pré-primária não estejam disponíveis ou que não sejam considerados confiáveis. Os dados do EMIS, por exemplo, podem incluir informações sobre as taxas brutas de matrícula no subsetor da educação pré-primária controlado pelo governo, mas podem não contemplar (a) estatísticas desagregadas e detalhadas sobre esses serviços por gênero, localização ou outras características socioeconômicas cruciais ou (b) estatísticas sobre serviços privados ou centros de EPI comunitários.

O propósito é ter uma **coleta e agregação sistemática** de informações programáticas e financeiras que ofereça dados para o planejamento e a elaboração do orçamento em curso. Por exemplo, um mapeamento regular dos serviços de educação pré-primária permite coletar dados sobre a cobertura global, mudanças na oferta e procura, bem como a identificação das áreas com maiores necessidades (UNICEF 2019a). Para isso, no entanto, é preciso acrescentar um mapeamento (ou outro esforço de coleta de dados) como uma das atividades prioritárias incluídas no PSE, ou talvez possa ser feita em associação com uma revisão conjunta do setor ou revisão intermediária.

© UNICEF

4. O QUE ACONTECE AGORA? PROCESSO DE FINALIZAÇÃO E APROVAÇÃO DO PSE

Até aqui, abordamos todas as principais etapas do processo de elaboração do plano e, a partir de agora, trataremos das etapas finais: finalização e aprovação. Depois de elaboradas as várias partes do plano pelos grupos de trabalho técnico (GTT), é preciso consolidá-las em um documento único coerente, seguindo, então, para a avaliação ou análise do plano, sua aprovação pelo grupo local de educação (GLE) e sua adoção final pelo parlamento. Esta seção apresenta tais processos de forma sucinta, os quais devem ser adaptados aos contextos e necessidades nacionais.

4.1 Consolidação do plano

Normalmente, a consolidação do conteúdo final do plano, fornecido pelos diferentes GTT, fica sob os cuidados de uma equipe de planejamento central dedicada. Essa equipe deverá assegurar a consistência e coerência nos resultados, metas e estratégias ao longo do projeto consolidado, incluindo o modelo de simulação. O grupo de trabalho da educação pré-primária também deve revisar todas as partes do PSE nas quais a pré-primária está incluída, para confirmar que todas as principais prioridades foram abordadas, especialmente se o PSE for estruturado tematicamente.

Após a consolidação do plano, costuma-se fazer uma grande consulta para discutir o projeto final e solicitar *feedback*. Sua versão completa também pode ser distribuída entre os parceiros-chave para fazerem seus comentários, como o GLE, o conjunto de atores interessados na educação, uma organização não governamental ou um consórcio da sociedade civil. A equipe central de planejamento irá analisar todos os comentários, juntamente com a contribuição dos GTT e do comitê de direção, e fazer as revisões necessárias.

4.2 Processo de avaliação do plano

É comum ter um avaliador externo para examinar o PSE (além de ser exigido pela Parceria Global para a Educação).[13] Os relatórios de avaliação normalmente são encomendados pelo GLE, os quais buscam proporcionar uma revisão justa dos pontos fortes do PSE e das áreas que precisam de melhorias, para fortalecer ainda mais o plano. A ideia é que sejam feitas alterações no plano a partir do relatório de avaliação. Assim, uma boa prática é realizar a avaliação antes de os parceiros aprovarem o plano e de este último ser adotado pelo parlamento.

As partes interessadas devem discutir o alcance e a metodologia a ser utilizada para a avaliação, bem como construir uma visão comum de todo o processo. O processo de avaliação deve ser participativo e fundamentado no diálogo político e técnico voltado ao desenvolvimento do PSE. Uma boa prática é organizar um *workshop* de validação das constatações, conclusões e recomendações do relatório de avaliação, buscando contribuir para a finalização do PSE. Assim, a avaliação deve ocorrer com antecedência suficiente para que haja tempo de realizar consultas e melhorias na versão final do plano.

O processo de avaliação deve ser independente dos atores que contribuíram para a elaboração do plano. Contar com um avaliador externo para realizar a avaliação ajuda a evitar situações de conflito de interesses envolvendo as decisões políticas que prevaleceram no desenvolvimento do plano e sua futura implementação.

Os relatórios de avaliação podem ser precedidos por uma verificação das principais características entendidas como elementos críticos de um plano educacional de credibilidade, utilizando a matriz de pré-verificação da GPE/IIPE. Se a verificação inicial não parecer conclusiva o suficiente, o GLE pode aconselhar o governo a continuar o trabalho de elaboração do PSE antes de que este último seja proposto para avaliação, então os avaliadores externos finalizariam o exercício avaliativo com sua própria revisão da matriz, como um resumo das suas conclusões.

A avaliação procura responder a algumas perguntas gerais:

- O processo de elaboração do plano foi liderado pelo país? Foi participativo e transparente?
- O plano constitui um *corpus* sólido de estratégias e ações que abordam os principais desafios do setor educacional?
- As questões de equidade, eficiência e aprendizagem são abordadas, de forma sólida, para aumentar o desempenho do setor?
- Há consistência entre os vários componentes do PSE?
- Os mecanismos de financiamento, implementação e monitoramento oferecem uma boa perspectiva de realização?

13 Esta seção foi adaptada de GPE e IIPE UNESCO (2015a).

QUADRO 3.

PRINCIPAIS QUESTÕES PARA AVALIAR COMO A EPI FOI ABORDADA NO PSE

Medida 1. Existe um plano nacional de oferta de serviços de educação pré-primária baseado em dados e evidências.

- O plano utiliza informações com base em evidências e dados?
- O plano aproveita os diferentes tipos de oferta para maximizar os recursos e a cobertura dos serviços de educação pré-primária? Por exemplo, como é aproveitada a prestação de serviços realizada por entidades privadas e sociedade civil?

Medida 2. O plano prioriza a disponibilidade dos serviços para os grupos mais vulneráveis.

- O plano leva em conta as potenciais diferenças entre regiões ou distritos, destinando mais recursos para os lugares que necessitam mais?
- O plano considera as necessidades adicionais para grupos marginalizados ou desfavorecidos, como apoio educacional especial e/ou apoio linguístico ou outro?

Medida 3. O plano estabelece metas e prazos realistas.

- Há metas realistas de curto e longo prazos para a oferta de serviços e/ou expansão destes últimos, levando em conta o estado atual da disponibilidade de serviços, as lacunas de acesso e a capacidade do sistema para prestar ou gerenciar tais serviços?

Medida 4. O plano está orçamentado de forma adequada.

- Existe um orçamento realista que associe as metas e atividades planejadas aos custos reais (em nível nacional, regional e/ou local), com base em fórmulas de financiamento equitativas? Por exemplo, as alocações orçamentárias para o recrutamento, formação, apoio e colocação de professores são fundamentadas em custos reais?
- O processo orçamentário se baseia em previsões plurianuais de despesas e/ou dados orçamentários?
- O orçamento considera recursos que podem estar disponíveis de outros subsetores?

Medida 5. O plano reflete os recursos humanos necessários para sua implementação.

- O plano reflete a existência de uma gama de funcionários e profissionais que atuam no subsetor?
- O plano reflete a necessidade de recursos humanos levando em conta análises e dados (por exemplo, procura e oferta de pessoal para a educação pré-primária, proporção aluno-professor, rotatividade atual/prevista de pessoal, recrutamento e necessidades de formação)?

Medida 6. O plano aborda a aquisição, gestão e implementação eficiente de recursos físicos.

- O plano reflete a necessidade de recursos físicos, como instalações para a educação pré-primária, equipamentos de sala de aula, currículo e materiais didáticos, materiais de formação, etc.?
- O plano aborda o uso eficiente dos recursos físicos existentes, como a utilização e redefinição de funções das infraestruturas?
- O plano leva em conta dados ao tratar dos recursos físicos necessários?
- O plano destaca características de qualidade em torno dos recursos físicos necessários?

Fonte: UNICEF, 2019b.

O Marco Conceitual e a Ferramenta de Planejamento e Diagnóstico do Subsetor da Educação Pré-primária, do UNICEF, contêm perguntas interessantes que podem ser utilizadas como uma lista de verificação para avaliar, especificamente, como a EPI tem sido abordada no PSE. O Quadro 3 destaca as principais questões da referida ferramenta.

4.3 Processo de aprovação

Após a avaliação, o Ministério da Educação decidirá como abordar os comentários. Trata-se de uma decisão do ministério sobre como agir em relação a todas ou apenas algumas das recomendações. O ministério pode elaborar uma carta que documente suas decisões a respeito dos comentários a serem abordados e de como fazê-lo, para, então, realizar os ajustes finais no plano e submetê-lo ao GLE para aprovação. No que se refere aos países em desenvolvimento que são membros da Parceria Global para a Educação, a aprovação por parte do GLE é um requisito para financiamento adicional. Finalmente, o plano é entregue ao parlamento para adoção.

5. COMO AVANÇAR

Este módulo trata da melhoria e implementação do plano, a fim de alcançar os resultados explicitados no PSE e melhorar os resultados educacionais em torno do sistema e, mais importante ainda, das crianças. Foram dadas orientações sobre mecanismos para apoiar, fortalecer e incentivar a implementação, que incluem estruturas de supervisão organizacional, quadros de monitoramento e avaliação, além de procedimentos para a revisão e atualização regular do plano. Para o subsetor da educação pré-primária, em particular, é essencial contar com um sistema de M&A que funcione de forma adequada, para (a) promover e manter programas e serviços de educação pré-primária que sejam relevantes e de alta qualidade e (b) assegurar que as crianças mais desfavorecidas sejam alcançadas de maneira suficiente. Nesta seção, oferecemos algumas sugestões sobre como avançar no planejamento do subsetor da educação pré-primária no contexto da implementação, monitoramento e avaliação.

Criar uma estrutura e processo claros para supervisionar a implementação do PSE.

As estruturas necessárias para supervisionar a implementação do plano também devem ser incluídas no PSE, as quais são necessárias não apenas para monitorar a implementação, mas também para apoiá-la, o que é ainda mais importante. Se as atividades não estão avançando de acordo com o planejamento, então significa que precisam de apoio adicional (formação adicional e maior supervisão ou identificação de recursos adicionais, por exemplo). Essas estruturas devem incorporar todos os níveis necessários de supervisão, contemplando os níveis central e descentralizado. As estruturas de supervisão da educação pré-primária, tais como um grupo de trabalho técnico voltado à EPI, também podem incluir representantes de outros ministérios ou parceiros que desempenham um papel crucial na implementação das prioridades da EPI.

O sucesso da implementação do PSE também depende de acompanhamento e revisão regulares. Essas revisões devem ser feitas em intervalos regulares e em diferentes níveis – tanto descentralizado quanto nacional. Além do monitoramento regular e cotidiano, bem como da revisão periódica por um comitê de monitoramento (ou supervisão) estratégico, são cruciais as revisões anuais com as partes interessadas e também as revisões intermediárias e finais, pois

devem envolver uma gama de parceiros (especialmente importantes no subsetor da educação pré-primária) para avaliar as realizações, assim como deficiências na implementação do plano e, em seguida, acordar melhorias para avançar com o PSE.

Fortalecer os processos de planejamento operacional.

As orientações apresentadas no documento *Guidelines for Education Sector Plan Preparation*, da GPE e IIPE UNESCO, de 2015, sinaliza que é necessário um plano de ação plurianual como parte do plano ou como um documento de acompanhamento. O propósito do plano de ação é auxiliar na implementação do PSE, permitindo associar com clareza as atividades do PSE com os insumos, custos, fontes de financiamento e entidades responsáveis pela implementação. Essa associação ou correspondência é outro tipo de teste de viabilidade para o PSE: se soubermos, por exemplo, quem é responsável por certas atividades, haverá uma maior probabilidade de implementá-las, da mesma forma que se forem identificados os recursos financeiros para atividades específicas, também haverá maiores chances nesse sentido.

Os planos de ação também podem ser a base para os processos de planejamento operacional anual em curso. Os planos operacionais anuais contêm o mesmo tipo de informação (metas anuais, insumos necessários, custos, fontes de financiamento e entidades responsáveis) e são ferramentas importantes para monitorar a implementação. Quando as atividades da educação pré-primária são contempladas em diversos programas de PSE, é importante que o departamento ou subsetor do POA faça referências claras e inclua todas as atividades relevantes do PSE.

Desenvolver uma matriz de indicadores-chave de desempenho para orientar um monitoramento de alto nível do plano.

Os KPI buscam oferecer uma visão abrangente do desempenho do sistema educacional através da ênfase em objetivos gerais e estratégicos. Isso permite que os decisores tenham uma visão geral rápida das realizações e das áreas em que a implementação pode estar atrasada. Conforme discutido na seção 3.4, os KPI devem ser limitados em número, de preferência não mais do que 20 para todo o PSE. Assim, é fundamental identificar pelo menos dois ou três KPI para que o subsetor da educação pré-primária seja incluído na matriz.

Desenvolver indicadores relevantes e válidos, limitados em número, e utilizar os sistemas de informação existentes (na medida do possível).

O quadro de resultados de M&A é mais detalhado em comparação com a matriz de KPI. Deve especificar, com clareza, a cadeia de resultados associados à implementação das prioridades do PSE. Os planejadores também devem pensar, cuidadosamente, sobre os indicadores que devem ser contemplados no quadro. Incluir indicadores demais pode ser contraproducente, porque exige muitos recursos financeiros, tempo e energia para coletar, analisar e comunicar as informações necessárias. Os resultados são mais fáceis de medir quando há incorporação dos dados no EMIS e em outros processos de coleta que já estiverem em uso. Isso é válido para todos os subsetores. No entanto, em comparação com outros subsetores, muitas vezes os dados da educação pré-primária não estão disponíveis ou são considerados pouco confiáveis. O objetivo é ter uma coleta e agregação sistemática de informações programáticas e financeiras, a serem fornecidas para o planejamento e elaboração do orçamento em curso para a educação

pré-primária. Desenvolver um número limitado de indicadores essenciais e incorporá-los no EMIS, entre outros sistemas existentes, ajudará a alcançar tal objetivo.

Fim do curso

Você concluiu o último texto didático do MOOC! Durante as últimas cinco semanas, você aprendeu as principais etapas do processo de elaboração do plano do setor educacional, bem como considerações específicas para a educação pré-primária em cada fase. Vimos que, embora haja uma abordagem padronizada para o planejamento de todo o setor educacional, aspectos únicos do setor da educação pré-primária – como a diversidade de prestadores do serviço, fontes de financiamento, modelos de programas e padrões – fazem com que seu planejamento seja particularmente desafiador. Questões como a necessidade de uma maior coordenação, inclusão de partes interessadas específicas da educação pré-primária e expertise técnica suficiente, além da limitação de dados sólidos e a falta de capacidade e liderança, precisam ser abordadas durante a elaboração do plano. Este curso proporcionou informações e ferramentas cruciais para que possa abordar essas questões, assim como para garantir que as principais características necessárias para um subsetor forte da educação pré-primária sejam apoiadas ao longo do processo de planejamento.

PARABÉNS!

Agora, você está pronto para desenvolver um subsetor sólido da educação pré-primária dentro do seu plano do setor educacional!

© UNICEF

ANEXO 1.

DESENVOLVIMENTO DE PLANOS DE AÇÃO PLURIANUAIS

Para colocar em prática o plano em médio prazo, o PSE é traduzido sob a forma de um plano de ação *plurianual* (abrangendo, geralmente, dois ou três anos), às vezes chamado de plano de *implementação* ou plano *operacional.*

Os planos de ação plurianuais derivam da formulação do programa e das etapas de custeio e financiamento. Seus pontos de partida são os produtos especificados nos programas e atividades relacionadas, bem como os custos unitários utilizados para o modelo de simulação (ver também o Módulo 4). Contudo, estes últimos precisarão ser ajustados com base no período de tempo do plano de ação (por exemplo, no segundo ou terceiro ano da implementação do PSE). Os planos de ação plurianuais desenvolvidos durante o processo de elaboração do PSE são complementados por planos operacionais *anuais,* os quais são desenvolvidos para apoiar a implementação durante cada ano do plano.

Geralmente, um plano de ação – seja plurianual ou anual – inclui as seguintes informações para cada atividade (embora o nível específico de informação e de detalhes varie de acordo com o contexto do país):[14]

- **Uma declaração clara da atividade.** Isso serve como ponto de referência para o desenvolvimento de um plano de trabalho.
- **Período de tempo.** Mostra a extensão da correspondência entre os custos anuais de implementação da atividade e o financiamento disponível.
- **Qualidade dos insumos.** Os insumos são definidos como os recursos financeiros, humanos e materiais necessários para a implementação. Essas informações são um ponto de referência para o relatório anual de implementação. Podem ajudar a determinar se as estratégias de implementação têm sido eficientes.
- **Quantidade dos produtos e custos unitários.** Trata-se de produtos, bens e serviços que resultam das intervenções do programa. Essas informações são cruciais para o relatório anual de implementação e confirmam a meta para uma determinada atividade durante um determinado período.
- **Custo global da atividade.** Pode ser a quantidade multiplicada pelo custo unitário. O custo de todas as atividades do plano de ação deve estar dentro do envelope global de recursos e claramente identificado (utilizando os limites orçamentários do Ministério das Finanças e os ingressos financeiros confirmados dos parceiros de desenvolvimento) no plano do setor educacional.

14 Adaptado de GPE e IIPE UNESCO (2015b, 23–24).

- **Fontes de financiamento.** É importante utilizar apenas as fontes de financiamento que estão de fato disponíveis ou que provavelmente estarão, com base em projeções atuais. Dependendo da modalidade de apoio dos parceiros de desenvolvimento, algumas fontes de financiamento podem ser gerenciadas fora do processo regular do orçamento nacional ou por governos locais, organizações não governamentais ou outras entidades. Se as atividades financiadas por essas entidades fizerem parte do PSE, devem constar no plano de ação. As informações sobre o financiamento do plano de ação devem ser compatíveis com o quadro de financiamento (ver Módulo 3), que, por sua vez, é compatível com as perspectivas macroeconômicas e orçamentárias.

- **Entidade responsável pela implementação.**[15] Indica a responsabilidade por cada atividade. A entidade listada como responsável pela implementação da atividade deve iniciar os pedidos de financiamento em tempo hábil. Essas responsabilidades devem relacionar-se, da forma mais próxima possível, com as responsabilidades habituais dos ministérios e departamentos.

- O plano de ação também inclui os **indicadores de produção** do programa para o qual a atividade está contribuindo.

15 Isso também pode ser feito como parte da etapa de formulação do programa, se, por exemplo, os grupos de trabalho também especificarem a entidade responsável por cada atividade prioritária incluída no PSE.

ANEXO 2.

EXEMPLO DE PLANO DE AÇÃO ANUAL E MATRIZ ORÇAMENTÁRIA

PLANO DE TRABALHO								ORÇAMENTO							
PSE do Programa 1:								Código da atividade	Orçamento solicitado			Origem do financiamento			
Resultados finais esperados:													Parceiros externos		
Unidade responsável:															
Produto/Atividade	*Linha de referência*	*Meta (anual)*	*Prazo*						Recorrente	Capital	Total	Governo	XX	XX	XX
			T1	T2	T2	T4									
Subatividade 1.1.1															
Subatividade 1.1.2															
Subatividade 1.1.3															
Subatividade 1.2.1															
Subatividade 1.2.2															

© UNICEF

BIBLIOGRAFIA

Geórgia, Ministério da Educação e Ciência. 2007. *Consolidated Education Strategy and Action Plan 2007–2011.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2007/georgia-consolidated-education-strategy-and-action-plan-2007-2011-4060.

GPE (Parceria Global para a Educação) e IIPE UNESCO (Instituto Internacional de Planejamento Educacional – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). 2015a. *Guidelines for Education Sector Plan Appraisal. Paris:* IIPE UNESCO. https://www.globalpartnership.org/content/guidelines-education-sector-plan-appraisal.

———. 2015b. *Guidelines for Education Sector Plan Preparation*. Paris: IIPE UNESCO. http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002337/233767e.pdf.

IIPE UNESCO (Instituto Internacional de Planejamento Educacional – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). 2010a. "Strategic Planning: Organizational Arrangements." Education Sector Planning Working Paper 2, IIPE UNESCO, Paris. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189758.

———. 2010b. "Strategic Planning: Techniques and Methods." Education Sector Planning Working Paper 3, IIPE UNESCO, Paris. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189759.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 2009. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Nova York: PNUD.

República Democrática Popular do Laos, Ministério da Educação e Esportes. 2015. *Education and Sports Sector Development Plan, 2016–2020.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2015-education-and-sports-sector-development-plan-2016-2020-6273.

Nepal, Ministério da Educação. 2016. *School Sector Development Plan 2016/17–2022/23.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2016/school-sector-development-plan-201617-202223-bs-207374-207980-6283.

Ruanda, Ministério da Educação. 2013. *Education Sector Strategic Plan 2013/14–2017/2018.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2013/education-sector-strategic-plan-201314-201718-5932.

Sudão do Sul, Ministério da Educação e Instrução Geral. 2017. *The General Education Strategic Plan, 2017–2022.*https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2018/general-education-strategic-plan-2017-2022-6532.

Tools4dev. 2019. "Monitoring and Evaluation (M&E) Framework, Template." http://www.tools4dev.org/resources/me-framework-template/.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). 2019a. *Conceptual Framework for the Pre-primary Sub-sector.* Nova York: UNICEF.

———. 2019b. *Pre-primary Sub-sector Diagnostic and Planning Tool*. Nova York: UNICEF.

Anotações

Anotações

Anotações

Fotografias das capas: © UNICEF/UN0319673/Seng