INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO PLANEJAMENTO DO SETOR EDUCACIONAL

TEXTO DIDÁTICO PARA O **MÓDULO 4**: Políticas, programas, custeio e financiamento para a 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 4**:
Políticas, programas, custeio e financiamento para a 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 4

Bem-vindo ao Módulo 4.

O plano do setor educacional (PSE) é um documento estratégico que apresenta uma visão de médio e longo prazo do sistema de educação de um país, bem como identifica estratégias para alcançar os resultados desejados. Os resultados esperados para o subsetor da educação pré-primária devem fazer parte da visão geral do plano do setor educacional.

Neste módulo, tratamos das próximas etapas do processo de desenvolvimento do PSE. Os desafios para a educação pré-primária identificados através da análise do setor educacional são traduzidos em prioridades e estratégias políticas voltadas àquele nível, as quais são então operacionalizadas em programas e atividades, com metas e prazos mensuráveis. Os modelos e projeções de simulação financeira proporcionam evidências sobre a viabilidade financeira de alcançar as metas selecionadas para políticas e programas, além da necessidade de levar em conta potenciais diferenças no custeio da educação pré-primária. Esses modelos são capazes de explorar diversos cenários, podendo ser necessário revisar as políticas e estratégias do PSE para garantir a viabilidade financeira e uma exequibilidade realista.

O Módulo 4 apresenta aos participantes a segunda, terceira e quarta etapas do processo de planejamento, que se baseiam na análise setorial para formular políticas e definir objetivos, metas e prazos bem custeados e realistas para os programas, inclusive a educação pré-primária.

Sumário

1. **Introdução à formulação de políticas e programas** ... 1

2. **Formulação de políticas: definindo prioridades políticas e estratégias para a educação pré-primária** 3

3. **Formulação do programa do subsetor da educação pré-primária** 11

4. **Custeio e financiamento de políticas de educação pré-primária: utilizando modelos de simulação educacional** 9

5. **Como avançar** 29

Resultados esperados da aprendizagem

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

- Explicar o processo de formulação de políticas de programas de educação pré-primária.
- Identificar o processo de definição de metas e objetivos que abordam questões da educação pré-primária e prioridades políticas.
- Explicitar como são formulados programas e atividades para alcançar as metas/objetivos da educação pré-primária.
- Descrever o processo de projeção de custos e teste de metas e objetivos de viabilidade, utilizando um modelo de simulação educacional.

Período

O Módulo 4 será ministrado de 18 a 24 de novembro 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 visão geral das próximas etapas do desenvolvimento do PSE: formulação de políticas e de programas, bem como custeio e financiamento (políticas, formulação e custeio de programas), **complementando este material didático. O conteúdo das obras sugeridas não será avaliado durante o curso.**

Chang, G.-C. e M. Radi. 2001. *Educational Planning Through Computer Simulation: Education Policies and Strategies 3.* Paris: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124209.

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. Em especial, o capítulo 2 ("Phase 2: Policy Formulation"), capítulo 3 ("Phase 3: Selection of Key Plan Objectives and Priority Areas"), capítulo 4 ("Phase 4: Design of Priority Programs") e capítulo 5 ("Phase 5: Preparation of the Cost and Financing Framework").

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/.

Essas sugestões de leitura também podem ser encontradas 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:

Chang, G.-C. 2006. *National Education Sector Development Plan: A Result-Based Planning Handbook.* Paris: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144783. Em especial, o capítulo 5 ("Estimation of Costs"), págs. 59–63.

Garcito, M. e C. Matthews. 2012. "Costing and Financing Early Childhood Programs." Apresentação em PowerPoint. Banco Mundial. https://olc.worldbank.org/sites/default/files/Session_6B_Costing_and_Financing_Early_Childhood_Programs_Feb_6_2013_1_0.pdf.

Lesoto, Ministério da Educação e Formação. 2016. *Education Sector Plan 2016–2026.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2016/education-sector-plan-2016-2026-6432.

Planipolis: Portal of Education Plans and Policies. http://planipolis.iiep.unesco.org.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). 2015. *Unpacking Sustainable Development Goal 4: Education 2030: A Guide.* Paris: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246300.

———. 2016. *Mainstreaming SDG4-Education 2030 in Sector-wide Policy and Planning: Technical Guidelines for UNESCO Field Offices.* Paris: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246475.

———. 2019. "UNESCO Launches a New Simulation Model for Education." https://en.unesco.org/news/unesco-launches-new-simulation-model-education.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) WCARO (Escritório Regional da África Ocidental e Central). 2015. *Structuring Development Perspectives for Early Childhood. A User Guide for the Simulation of a Costing Model and Concept Note Drafting in a National Context. [0-6 YEARS].* Dakar: UNICEF WCARO.

Van Ravens, J. 2010. "Financing ECD." A PowerPoint presentation for the World Bank Africa Early Childhood Care and Development Initiative, Second Technical Workshop, Cape Town, South Africa, July 26–28. https://slideplayer.com/slide/7407291/

Van Ravens, J. e C. Aggio. 2008. "Expanding Early Childhood Care and Education: How Much Does It Cost? A Proposal for a Methodology to Estimate the Costs of Early Childhood Care and Education at Macro-level, Applied to the Arab States." Working Paper 46, Bernard van Leer Foundation, The Hague. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED522696.pdf.

Plataforma virtual

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

- Vídeo de introdução ao Módulo 4
- Vídeo de inspiração
- Apresentação animada
- Texto didático (este documento)
- Ferramentas de avaliação (questionário + exercícios 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 4, 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 À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

Como explicado no Módulo 2, o PSE deve ser estratégico e oferecer uma visão do sistema educacional no futuro, inclusive da educação pré-primária, identificando, em seguida, os meios que permitem alcançar a situação desejada. Esse plano deve proporcionar uma visão de longo prazo, com prioridades políticas de médio/longo prazo estabelecidas como metas, objetivos e estratégias desenvolvidos sob a forma de programas.

Durante o Módulo 3, focamos na análise do setor educacional (ASE), que, entre outras coisas, detecta os vários desafios enfrentados pelo sistema educacional, incluindo a educação pré-primária. Também discutimos como o processo de consultas para a análise envolve uma primeira identificação de potenciais prioridades para enfrentar os desafios encontrados. Após a finalização da ASE, começa-se a trabalhar no PSE.

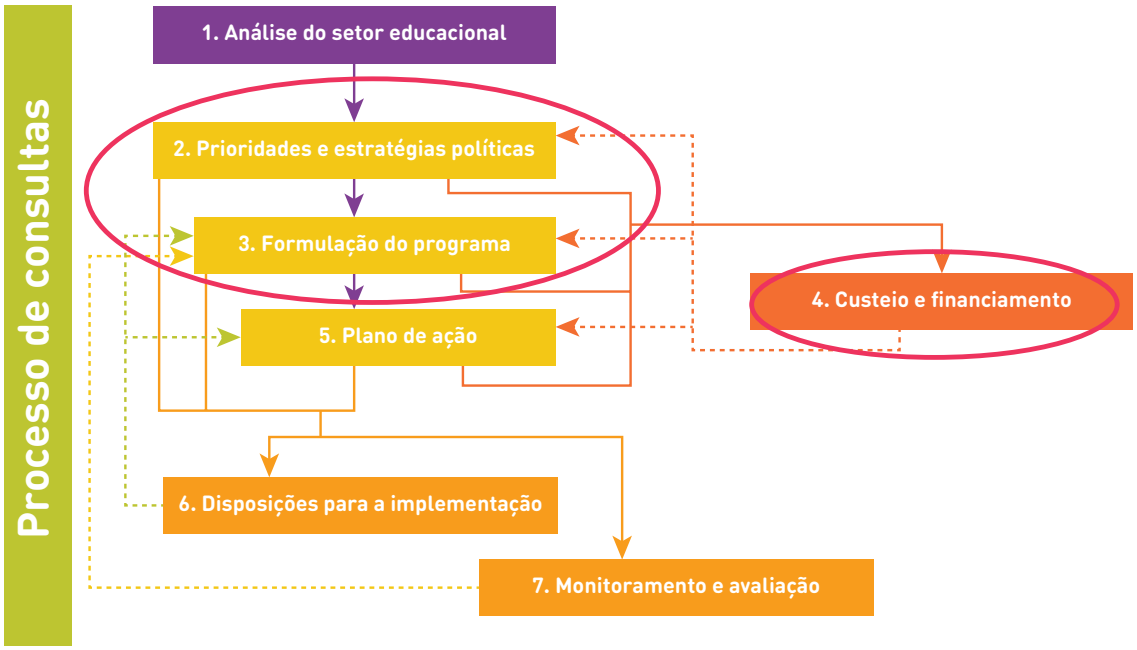
Um PSE eficaz identifica respostas relevantes aos desafios da educação da primeira infância (EPI) levantados pela ASE, contemplando uma revisão das políticas educacionais atuais. Essas respostas são formuladas como prioridades políticas e estratégias que irão contribuir para superar os desafios em torno da educação. As prioridades políticas e suas estratégias relacionadas são então traduzidas em programas de ação mais específicos e detalhados, cada um com metas precisas para medir o desempenho do setor ao longo do período de implementação do plano.

No Módulo 2, apresentamos uma breve visão geral das principais fases de elaboração do PSE. Neste módulo, tratamos detalhadamente da segunda, terceira e quarta etapas (Figura 1):

- Etapa 2: Prioridades e estratégias políticas de EPI.
- Etapa 3: Formulação do programa de EPI.
- Etapa 4: Custeio e financiamento da expansão da EPI.

FIGURA 1.

PRINCIPAIS ETAPAS DO DESENVOLVIMENTO DO PSE, COM ÊNFASE NAS ETAPAS DE 2 A 4



Fonte: GPE e IIPE UNESCO, 2015.

Embora estejam numeradas de forma sequencial, as etapas não são necessariamente consecutivas, podendo ocorrer ao mesmo tempo ou em paralelo. O PSE deve estabelecer o quadro político que sustenta a visão geral do plano e seus programas estratégicos. Os resultados da ASE podem sinalizar que é preciso realizar mudanças nas políticas ou criar novas, por exemplo, a necessidade de desenvolver uma política para incluir um ano de educação pré-primária obrigatória. À medida que as políticas e programas estratégicos vão sendo desenvolvidos, sua viabilidade deve ser avaliada regularmente, inclusive através de uma visão sobre seu custo e financiamento. Isso é feito de modo mais eficaz utilizando um **modelo de simulação** (ver seção 4).

2. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS: DEFININDO PRIORIDADES POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA A EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

O PSE serve como um roteiro para o sistema educacional, apresentando um entendimento comum sobre: ***quais*** as metas a serem alcançadas, por meio de prioridades e objetivos políticos; ***como*** serão atingidas, através das principais estratégias, programas e atividades relacionadas; e em que ***prazo*** isso será feito.

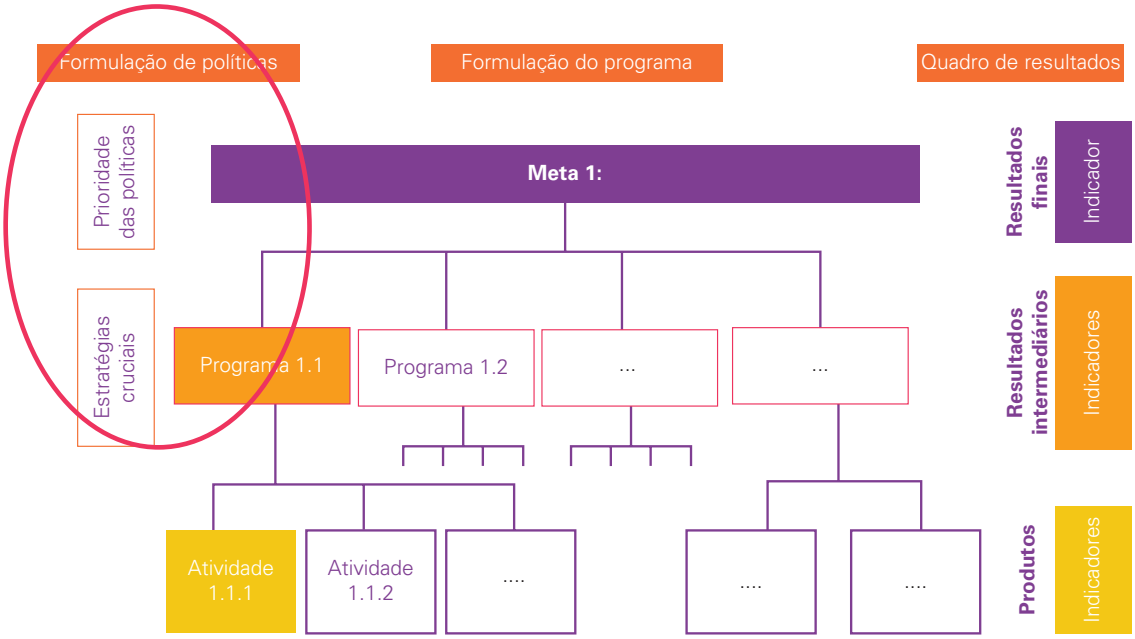
2.1 Formulação de políticas

A formulação de políticas está ligada à *identificação de prioridades políticas* (por exemplo, definir metas e objetivos amplos, em médio e longo prazo) e das *principais estratégias* para alcançar estes últimos. Como instrumento de política nacional, o PSE é fortemente influenciado pelas prioridades de desenvolvimento nacionais e compromissos internacionais assumidos pelo governo. A esse respeito, é importante alinhar as prioridades políticas com os seguintes aspectos:

- Políticas e planos nacionais e subnacionais, bem como declarações públicas de intenção (por exemplo, Planos Nacionais de Desenvolvimento, Estratégias de Redução da Pobreza e Visão 2030).
- Marcos de desenvolvimento globais e internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda Educação 2030. O ODS 4.2 tem relevância especial para a educação pré-primária, com uma meta específica para a aprendizagem da primeira infância, que encoraja os governos a financiarem uma educação pré-primária gratuita e obrigatória durante pelo menos um ano. Também é possível que esses compromissos exijam um ajuste ou fortalecimento da legislação nacional, algo que pode ser incluído como uma atividade no plano.

FIGURA 2.

FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS COMO UM PASSO INICIAL NA CONCEPÇÃO DO PLANO



Fonte: Adaptado de GPE e IIPE UNESCO, 2015.

Além dos compromissos nacionais e internacionais, o plano deve abordar os principais desafios levantados pela ASE. A identificação de respostas adequadas aos problemas e deficiências levantados, bem como aos fatores subjacentes, leva ao estabelecimento de prioridades políticas, estratégias possíveis e ações para implementá-las, o que exige o desenvolvimento de uma cadeia causal explícita ou de um quadro lógico. A Abordagem do Quadro Lógico (AQL)[1] conta com ferramentas úteis para ajudar nesse processo. Analisaremos, especificamente, as árvores de problemas e de objetivos (descritas a seguir) e a matriz do quadro lógico ou *logframe* (ver seção 3).

1 A AQL foi desenvolvida no final da década de 1960 pela USAID, tornando-se prática comum na maioria das agências de ajuda nos anos 1990, quando também começou a ser utilizada para elaborar programas e planos mais amplos nos países beneficiários. Trata-se de um método para formular (e monitorar) projetos de forma rigorosa, que implica um processo altamente estruturado de análise de problemas, definição de objetivos, bem como seleção e organização de atividades relevantes para atingi-los, seguindo uma ordem lógica estrita. Assim como a AQL, a abordagem da teoria da mudança é cada vez mais utilizada no planejamento, para apresentar cadeias causais detalhadas que levem aos resultados e impactos desejados. Diferentemente da AQL, que é mais linear, essa teoria é capaz de mostrar vários caminhos diferentes que podem levar à mudança de modo mais flexível, sem formato fixo, incluindo processos cíclicos, *feedbacks*, entre outros.

2.2 Utilizando os resultados da ASE e a ferramenta da árvore de problemas para avançar dos problemas aos objetivos

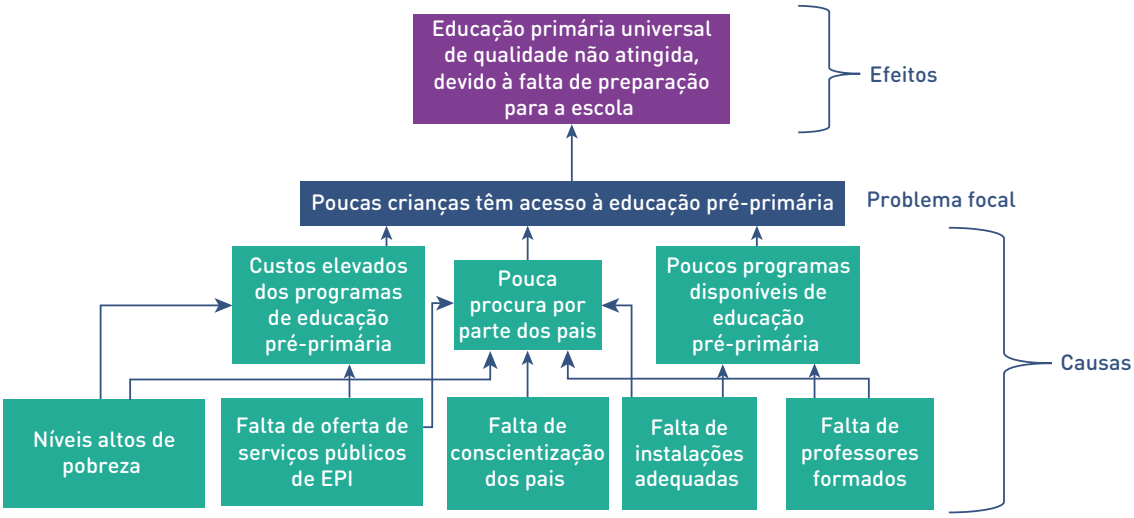
Identificar as principais causas dos problemas e avançar em direção aos objetivos não é um processo simples. Não há uma abordagem padronizada para essa etapa, que continua a ser uma questão de bom senso baseada na discussão e construção de consensos. No entanto, as árvores de problemas[2] e de objetivos podem ajudar no processo.

Esse tipo de árvore ajuda a analisar os desafios e problemas levantados durante a ASE, os quais, na sequência, são transformados em árvores de objetivos, que favorecem a seleção dos objetivos e estratégias a serem levados em conta. Em uma análise da árvore de problemas, diferentes questões são consideradas e ordenadas em uma relação causa-efeito baseada em um problema focal.

A Figura 3 ilustra uma árvore de problemas criada a partir de uma seleção de desafios ligados à educação e desenvolvimento da primeira infância (EDPI) identificados no Sudão do Sul (Quadro 1). Esse tipo de árvore permite atribuir uma prioridade clara às várias causas, além de ajudar a estabelecer a relação entre o problema principal (poucas crianças têm acesso à educação pré-primária) e as causas e efeitos subjacentes.

FIGURA 3.

ÁRVORE DE PROBLEMAS SIMPLIFICADA SOBRE O POUCO ACESSO À EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA NO SUDÃO DO SUL, 2015



Obs.: Com base nos principais desafios enfrentados pelo Sudão do Sul, 2015.

2 A construção de árvores de problemas é uma técnica colaborativa utilizada para sistematizar a discussão em grupo e chegar a consensos. Geralmente, os membros do grupo escrevem declarações sobre problemas individuais em cartões, os quais são classificados e apresentados visualmente em uma relação causa-efeito. Após várias rodadas de declarações individuais, tem-se como produto uma apresentação gráfica de problemas inter-relacionados que são diferenciados por ordem hierárquica, mostrando os efeitos acima do problema principal e suas causas, abaixo. O gráfico permite ter uma ideia daquilo que o grupo considera como as principais causas e efeitos do problema principal, ajudando a compreender o contexto, a inter-relação dos problemas e o potencial impacto de ações específicas que podem ser empreendidas.

QUADRO 1.

EXEMPLO DE PROBLEMA E ANÁLISE DE ÁRVORE DE OBJETIVOS, SUDÃO DO SUL

Durante a elaboração do *Plano Geral do Setor da Educação 2017-2022* no Sudão do Sul, o grupo de trabalho técnico do plano analisou as conclusões da ASE e identificou vários desafios -chave ligados à expansão da educação e desenvolvimento da primeira infância (EDPI):

- Número insuficiente de instalações.
- Conscientização limitada sobre a importância da EDPI.
- Pobreza.
- Pouca coordenação entre o ministério e os estados.
- Atitudes culturais negativas em relação à educação de meninas.
- Insuficiente coordenação e relações entre o ministério e os parceiros de desenvolvimento da educação que atuam na EDPI.
- Fundos insuficientes, tanto do governo quanto dos parceiros de desenvolvimento, para a realização das atividades de EDPI.
- Dados insuficientes sobre as escolas de EDPI.
- Não há currículo para os professores de EDPI.
- Número insuficiente de instituições de formação para preparar os docentes de EDPI.
- Falta de formação para os professores de EDPI e ausência de um sistema de qualificação em vigor.
- A insegurança em algumas áreas pode impedir ou interromper os processos de construção, sendo esta última mais cara em áreas remotas devido às más condições das estradas.

Fonte: Sudão do Sul, Ministério da Educação e Instrução Geral (2017).

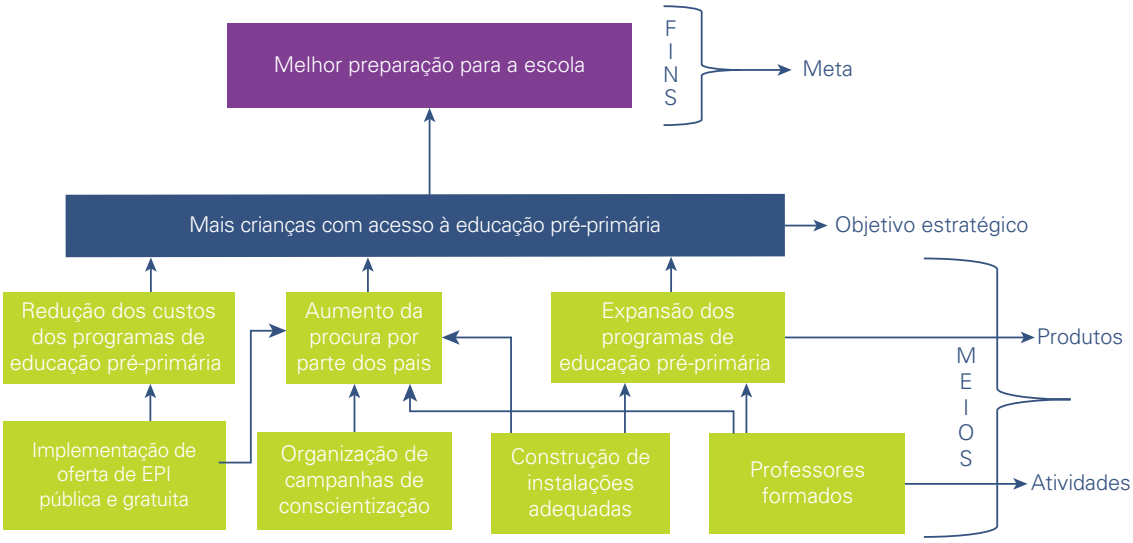
Essencialmente, a análise do problema, que resulta das conclusões da ASE, é uma forma de organizar os desafios e considerar as causas negativas subjacentes a uma situação. Isso é feito perguntando **por quê**. A resposta permite ao grupo de trabalho organizar os desafios selecionados na ASE de uma forma lógica e apresentá-los em uma relação de causa-efeito. Por exemplo, a Figura 3 mostra que um dos problemas/desafios ligados à expansão da EPI no Sudão do Sul é a existência de poucas instalações. A pergunta lógica é, então, "por que isso acontece?". Há duas razões que justificam tal situação: a ausência de instalações adequadas e a falta de professores formados (questões também identificadas, pela ASE, como desafios).

Uma vez criada a árvore de problemas, a etapa seguinte é transformá-la em uma árvore de objetivos, o que ocorre através de uma simples reformulação que resulta em metas, objetivos, produtos e atividades relacionadas. Nesse sentido, o gráfico abaixo mostra uma relação de "meios-fins", para atingir possíveis objetivos, e leva à identificação de programas prioritários que poderiam ser incorporados como parte do plano setorial (Figura 4).

A árvore de objetivos pode ser considerada a versão positiva da árvore de problemas, o que implica transformar problemas em objetivos. Enquanto na análise da árvore de problemas a questão central é **"por quê?"**, na da árvore dos objetivos a pergunta é **"como?"**. Por exemplo, na Figura 4 a árvore mostra que um dos objetivos é aumentar a procura dos pais pela educação pré-primária.

FIGURA 4.

TRANSFORMAÇÃO DA ÁRVORE DE PROBLEMAS EM ÁRVORE DE OBJETIVOS, EXEMPLO DO SUDÃO DO SUL



Obs.: Esta árvore de objetivos deriva da árvore de problemas da Figura 3.

Assim, a pergunta a ser feita é: "como alcançaremos tal objetivo?". No exemplo do Sudão do Sul, o grupo sugeriu uma campanha de conscientização, entre outras atividades, para destacar os benefícios da educação pré-primária e incentivar os pais a matricularem seus filhos. A depender do contexto, outras atividades poderão ajudar a cumprir o objetivo. A árvore de objetivos fornece, portanto, uma estrutura lógica que pode ser utilizada durante a etapa de planejamento do programa (discutida na seção 3).

Cabe ter em mente que os resultados das árvores de problemas e de objetivos não equivalem a evidências empíricas, mas antes refletem a opinião coletiva das pessoas envolvidas na sua construção. Assim, a qualidade dos produtos depende diretamente do perfil desses indivíduos. É importante selecionar cuidadosamente os membros dos grupos de trabalho técnico (GTT), garantindo que sejam compostos por especialistas com conhecimentos técnicos e experiência adequados.

O exemplo acima do Sudão do Sul trata de um problema focal: "poucas crianças têm acesso à educação pré-primária". Contudo, ao realizar um planejamento mais amplo do subsetor da educação pré-primária, pode haver mais de um problema focal – por exemplo, "educação pré-primária de má qualidade" –, o que resultaria na produção de outras árvores de problemas e de objetivos. Como mostrado na Figura 5, as duas árvores de objetivos podem estar relacionadas através do mesmo objetivo geral.

Para um PSE, pode-se aplicar essa mesma lógica a todos os subsetores. Por exemplo, o objetivo geral do subsetor da educação pré-primária e o da educação básica podem contribuir para um objetivo de nível superior do plano, como "alcançar uma educação básica de qualidade para todas as pessoas". Veja, na Figura 6, uma ilustração simplificada dessas relações.

FIGURA 5.

ILUSTRAÇÃO DE ÁRVORES DE OBJETIVOS COMBINADAS PARA O SUBSETOR DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

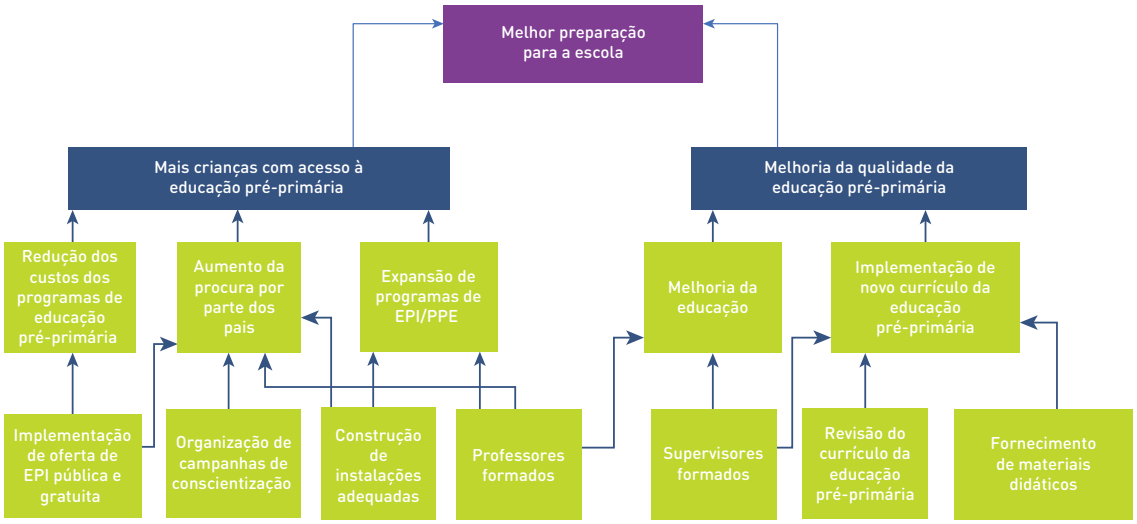
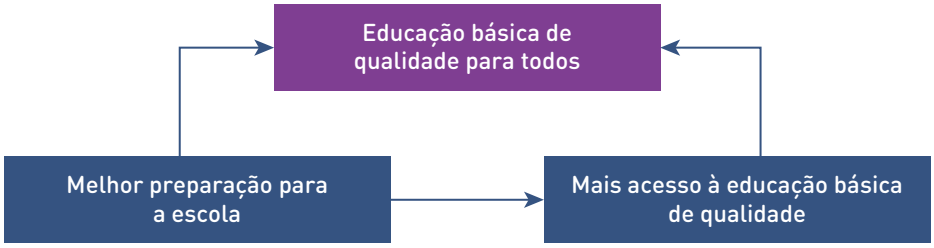


FIGURA 6.

CONTRIBUIÇÃO DE DOIS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS PARA UM OBJETIVO DE NÍVEL SUPERIOR



2.3 Seleção de prioridades políticas

É pouco provável que um determinado plano consiga resolver todos os problemas de uma certa situação. Assim, a decisão sobre quais os programas e estratégias a serem implementados durante o período do plano deve basear-se em consultas com as partes interessadas, levando em conta diversas questões, como as que discutimos a seguir.

Nesta etapa do processo, as árvores de objetivos permitem visualizar um conjunto de prioridades políticas: metas, objetivos e atividades, para abordar os problemas focais identificados. Os grupos devem examinar, discutir e decidir como atribuir prioridades para a implementação desses itens durante o período do PSE, o que levará à identificação de programas prioritários (isto é, agrupamentos de atividades-chave).

Assim como são formuladas prioridades políticas para o PSE de um país, os desafios e compromissos inerentes devem ser considerados no contexto das suas aspirações para a EPI e, também, de que forma isso se encaixa na visão mais ampla da educação como um todo. Por exemplo, um país pode lidar com o desejo de aumentar o acesso enquanto melhora a qualidade, priorizar a expansão e ao mesmo tempo enfatizar a equidade, ou equilibrar o investimento na educação pré-primária em relação a outros níveis educacionais. Esses desafios se tornam especialmente pronunciados no caso dos subsetores emergentes da educação pré-primária, exigindo discussões e tomada de decisões ponderadas. Para a educação, em geral, e para a educação pré-primária, em particular, os países têm a tarefa de tomar decisões difíceis sobre:

- **Modalidades de oferta:** para atingir a meta de acesso universal à educação pré-primária, os países podem optar por uma estratégia de expansão com base no modelo público da pré-primária (por exemplo, anexar aulas de recepção às escolas primárias existentes) ou através de uma combinação de abordagens e alternativas de programas (tais como serviços privados, programas acelerados de preparação para a escola), buscando alcançar mais crianças e responder à diversidade de necessidades e contextos.[3]
- **Problemas de equidade:** para expandir rapidamente, os países podem escolher proporcionar três ou mais anos de educação pré-primária, a qual, muitas vezes, é acessível apenas a um pequeno subconjunto (muitas vezes, mais privilegiado) de famílias e crianças, e então tentar ampliar gradualmente os serviços para chegar a crianças mais marginalizadas. Como alternativa, os países podem optar por fornecer um pacote mínimo de um ano de educação pré-primária de qualidade para todas as crianças (incluindo as mais marginalizadas) e então expandir de forma gradual o número de anos do nível em questão.
- **Professores:** existe uma procura enorme por docentes de educação pré-primária em todos os países e também pela garantia de que sejam qualificados/formados. Para responder a esse desafio, os países podem optar por contratar professores altamente qualificados e gastar mais com seus salários, mantendo ao mesmo tempo uma proporção aluno-professor razoável, ou podem aumentar esta última para cobrir mais estudantes com menos docentes, o que pode afetar a qualidade das interações entre adultos e crianças. Como alternativa, os países podem, ainda, seguir uma estratégia provisória que se baseia na contratação de um maior número de professores com qualificações inicialmente inferiores,

3 Note que o comprometimento dos decisores nacionais em relação a abordagens comunitárias é, com frequência, um problema. A abordagem comunitária provavelmente é a mais rentável, mas, muitas vezes, é entendida como sendo de qualidade inferior, o que dificulta ter o comprometimento dos decisores em muitos países.

mas que são cuidadosamente selecionados e apoiados para garantir que sejam capazes de oferecer um ambiente de aprendizagem positivo para as crianças, o que deve ser complementado por uma formação contínua intensiva para os docentes e uma atualização gradual das qualificações, além de medidas de controle da qualidade. Isso permite uma proporção aluno-professor menor a custos mais acessíveis, alcançando, potencialmente, mais crianças em curto prazo.

- **Qualidade:** investir na qualidade é fundamental para garantir que as crianças colham os benefícios da educação pré-primária. Os países devem considerar prioridades claras na definição dos padrões de qualidade e garantir proporções aluno-professor razoáveis, enquanto desenvolvem um sistema robusto de garantia da qualidade (contemplando tudo o que este último implica em termos de recursos humanos, financeiros e físicos). Além disso, devem existir metas no que diz respeito à consolidação do currículo e às parcerias com as famílias e comunidades.

No contexto mais amplo da educação, um compromisso fundamental é dar prioridade aos objetivos ligados à expansão da educação da primeira infância no lugar dos objetivos de outros níveis educacionais (por exemplo, a universalização do segundo nível da educação secundária ou a expansão da educação e formação técnica e vocacional ou profissional – TVET). Daí a importância de formular políticas e objetivos prioritários com base em critérios bem fundamentados e reflexões ponderadas, seja para justificar e explicar claramente a escolha das políticas prioritárias, seja para considerar estratégias criativas e alternativas que possam ajudar a avançar na consecução dos diversos objetivos.

Além disso, ao refletir sobre as estratégias, é importante ter em mente a possível necessidade de reformas profundas dos sistemas existentes. Muitos planos setoriais focam sobretudo na expansão do sistema e prestam pouca atenção à necessidade de reforma. Exemplos pertinentes são formação de professores e a supervisão escolar. Os PSE tendem a propor a ampliação do número de instituições de formação docente, para aumentar o número de professores formados ou para o recrutamento de supervisores adicionais. Contudo, o diagnóstico do setor mostra, regularmente, que o desafio não reside apenas nos números, mas na qualidade e natureza da formação docente e da supervisão escolar. Assim, os planos devem incluir estratégias voltadas à reforma e não apenas à expansão da formação de professores e da supervisão pré-escolar, por exemplo.

Em última análise, as várias opções devem ser discutidas em um amplo processo participativo, envolvendo todas as principais partes interessadas. Nesta etapa inicial, é necessário obter um consenso sobre um conjunto bastante firme, realista e coerente de objetivos e programas prioritários por parte dos decisores e dos GTT.[4] No entanto, cabe ter em mente que um processo de verificação da viabilidade (descrito na seção 3.4) levará a uma maior adaptação e ajuste durante o processo de desenvolvimento do plano, especialmente na fase de planejamento do programa (seção 3), bem como ao considerar implicações mais precisas de custo e financiamento de estratégias de expansão de uma educação pré-primária de qualidade (seção 4).

4 Conforme necessário, consulte o Módulo 2, seção 2.4, sobre disposições organizacionais.

3. FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DO SUBSETOR DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA

Uma vez que as metas, objetivos e estratégias do plano tenham sido acordados, são formulados programas prioritários específicos para alcançar os objetivos.[5] Esses programas contemplam uma indicação de metas precisas a serem atingidas e produtos esperados, principais atividades a serem concluídas, indicadores e fontes de informação correspondentes.[6] Geralmente, esta é a etapa mais demorada, incluindo o tempo necessário para informar e treinar os membros do GTT em técnicas de formulação de programas.[7]

3.1 Estrutura dos programas do PSE

Há três formas gerais de estruturar programas em um plano setorial:

1. Por subsetor.
2. Por ponto de entrada temático (por exemplo, acesso, qualidade e relevância ou gestão eficiente). Cada ponto tem componentes que geralmente são organizados por subsetor (educação pré-primária, educação básica, educação secundária, etc.).
3. Utilizando uma abordagem mista que prioriza um subsetor específico, como a educação pré-primária ou a educação superior, e que aborda outros desafios levantados na ASE através das várias áreas temáticas.

5 A seção 3 foi adaptada de IIPE UNESCO (2010) e IIPE UNESCO (2015).

6 A depender do modelo de planejamento escolhido, também é possível incluir os cronogramas e as unidades responsáveis por cada atividade. Se não forem inseridos aqui, serão incorporados no plano de ação (discutido no Módulo 5).

7 Antes de iniciar esta etapa, é possível que alguns grupos de trabalho precisem ser reorganizados, para adaptar seu número e composição à lista de áreas prioritárias do programa que forem selecionadas. Algumas serão específicas do nível em questão e outras, transversais, que possivelmente estarão em linhas diferentes daquelas identificadas na ASE.

A escolha de como estruturar o PSE depende dos resultados da ASE – que identificam os principais desafios do setor educacional, os quais são transformados em prioridades para o PSE (conforme visto na seção anterior) – e das prioridades de cada país, que dependem dos contextos educacional, social e político. A Tabela 1 ilustra como três países utilizaram, cada um, uma estrutura diferente.

O principal ponto em relação à integração da educação pré-primária no PSE é o fato de que a forma como o plano é estruturado afeta o tratamento do referido subsetor dentro do plano. Se este último for estruturado com base em subsetores (ou se a educação pré-primária for

TABELA 1.

EXEMPLOS DE ESTRUTURAS DO PLANO

VIETNÃ (SUBSETOR)	TANZÂNIA (TEMÁTICO)	JORDÂNIA (MISTO)
Programas de ação (EFA)	**Áreas do setor ou efeitos (ESDP)**	**Domínios prioritários**
1. **Cuidados e educação da primeira infância** 2. Educação primária 3. Educação secundária (primeiro nível) 4. Educação não formal *Plano de Ação Nacional EFA, 2003–2015*	1. Melhoria de capacidades e valores **(educação pré-primária abordada na seção sobre educação básica)** 2. Melhoria do serviço e da equidade **(educação pré-primária abordada na seção sobre educação básica)** 3. Ambiente favorável à educação e aprendizagem **(educação pré-primária abordada na seção sobre educação básica)** 4. Gestão e governança nos níveis macro e micro **(educação pré-primária abordada na seção sobre educação básica)** *Programa de Desenvolvimento do Setor da Educação 2008-2017*	**1. Educação e desenvolvimento da primeira infância** 2. Acesso e equidade 3. Fortalecimento do sistema 4. Qualidade 5. Recursos humanos 6. Educação vocacional ou profissional *Plano Estratégico da Educação 2018–2022*

priorizada, em uma abordagem mista), então a pré-primária será apresentada na sua totalidade, começando com um objetivo geral para o subsetor (semelhante ao exemplo apresentado na próxima seção). Se o plano for estruturado por áreas temáticas, os aspectos relevantes da educação pré-primária serão incluídos nos programas para cada uma das áreas temáticas.

A estrutura e a terminologia para a formulação do programa diferem significativamente de um plano para outro, não havendo uma opção "ideal" para todos. **O ponto essencial é utilizar uma lógica clara na construção do programa e ser consistente no uso da terminologia.**[8] Nesta seção, apresentamos uma visão geral das várias etapas que podem ser seguidas para formular os programas.

3.2 Planejamento do programa e matriz do quadro lógico

A matriz do quadro lógico ou *logframe* é outra ferramenta da AQL. Trata-se de um método sistemático e lógico de organizar atividades para alcançar objetivos, resumindo o programa ou projeto e seus objetivos, resultados antecipados, atividades e metas, o qual normalmente é utilizado no planejamento de programas/projetos.[9] As árvores de objetivos criadas durante a etapa de formulação de políticas podem ser utilizadas como base para um *logframe* (ver Figura 4), podendo este último ser acompanhado por planos de trabalho ou cronogramas de atividades mais detalhados ou ser usado como ponto de partida para o desenvolvimento de planos de ação plurianuais ou planos operacionais anuais (a serem discutidos no Módulo 5).

A ideia é partir dos objetivos específicos e percorrer os demais, seguindo uma lógica de "meios-fins" a partir de dois questionamentos:

1. Se alcançarmos o objetivo específico do programa, quais os diferentes resultados a serem produzidos?

2. Que atividades devem ser implementadas para conseguir cada um dos resultados específicos?

Desenvolver um quadro lógico exige ir um passo além da elaboração de estratégias e envolve considerável debate entre as partes interessadas, para fornecer detalhes suficientes sobre os resultados esperados e as atividades específicas necessárias para implementar as estratégias e alcançar os objetivos específicos. Uma vez alcançado um consenso sobre o objetivo geral (ou estratégico) dos programas, bem como seus objetivo(s) específico(s), resultados e atividades, os planejadores devem definir metas precisas a serem atingidas, as fontes de informação que permitirão a verificação dessas metas e pressupostos em torno da implementação das atividades.

---

8 A terminologia empregada para descrever a hierarquia dos objetivos dentro do plano deve ser decidida no início do processo de planejamento. Por exemplo, o objetivo geral, desfecho ou efeito em longo prazo, também pode ser chamado de meta, impacto ou outro termo, enquanto o objetivo estratégico, ligado ao problema focal, também pode ser apresentado como objetivo do programa, objetivo específico, orientação política, entre outros, e os resultados também podem ser chamados de produtos ou resultados imediatos. Independentemente da escolha, o importante é ser consistente no uso da terminologia adotada ao longo do processo e em todos os GTT, para garantir a coerência.

9 Ver Anexo 1 para mais detalhes sobre a cadeia de resultados que relaciona os insumos, atividades e resultados de uma forma lógica, constituindo, como tal, a espinha dorsal dos quadros lógicos.

TABELA 2.

ESTRUTURA DO QUADRO LÓGICO E SEUS ELEMENTOS

	DESCRIÇÃO DO PROGRAMA	INDICADORES E METAS RELACIONADAS	FONTES DE VERIFICAÇÃO	PRESSUPOSTOS
OBJETIVO GERAL	Grande ***impacto*** no desenvolvimento, para o qual o programa contribui em nível nacional ou setorial (fornece vinculação com o contexto da política e/ou do programa setorial). Por exemplo: ***melhor preparação para a escola.***	Mede a medida em que foi feita uma contribuição para a meta/objetivo geral. *Por exemplo:* Indicadores aproximados: ***taxas de repetência e abandono escolar no 1º ano.*** *Meta:* ***reduzir as taxas de repetência e abandono escolar no 1º ano para 5% (de 10% e 20%, respectivamente) até o ano de 2025.***	Fontes de informação e métodos utilizados para a coleta de dados e comunicação (incluindo quem e quando/com que frequência). *Por exemplo:* ***resultados dos EMIS anuais.***	
OBJETIVO ESTRATÉGICO (OU PROPÓSITO)	***Efeito*** ou desfecho do desenvolvimento do programa, especialmente os benefícios esperados para o(s) grupo(s)-alvo. *Por exemplo:* ***aumento do acesso a uma educação pré-primária de qualidade.***	Ajuda a responder à pergunta "como saberemos se houve o efeito?". Deve incluir detalhes apropriados sobre a quantidade, qualidade e tempo. *Por exemplo:* *Indicador:* ***TBM na educação pré-primária.*** *Meta:* ***aumentar a TBM na educação pré-primária para 40%, considerando tanto meninos quanto meninas, até 2025.***	Fontes de informação e métodos utilizados para a coleta de dados e comunicação (incluindo quem e quando/com que frequência). *Por exemplo:* ***resultados dos EMIS anuais.***	Pressupostos (fatores externos ao controle da gestão do programa) que possam causar impacto nos resultados. *Por exemplo:* ***as comunidades têm recursos suficientes (humanos e financeiros) para operar aulas de educação pré-primária comunitárias; são identificados números suficientes de professores e espaços de aprendizagem para criar novas aulas.***
RESULTADOS	***Produtos*** diretos (bens e serviços) que o programa fornece e que estão, em grande parte, sob o controle da gestão do projeto (por exemplo, o ministério responsável pela EPI). *Por exemplo:* ***número de novas aulas de educação pré-primária criadas.***	Ajuda a responder à pergunta "como saberemos se os produtos foram entregues?". Deve incluir detalhes apropriados sobre a quantidade, qualidade e tempo. *Por exemplo:* *Indicador:* ***número de aulas de educação pré-primária (públicas e comunitárias).*** *Meta:* ***aumentar o número de aulas de educação pré-primária (públicas e comunitárias) em 30% (para 600) até o ano de 2025.***	Fontes de informação e métodos utilizados para a coleta de dados e comunicação (incluindo quem e quando/com que frequência). *Por exemplo:* ***EMIS e relatórios de implementação para docentes.***	Pressupostos (fatores externos ao controle da gestão do programa) que possam causar impacto nos resultados. *Por exemplo:* ***espaço suficiente para a construção de novas salas para a educação pré-primária, recursos financeiros e técnicos disponíveis, bem como incentivos adequados para que os professores se inscrevam na formação.***
ATIVIDADES	Tarefas que devem ser realizadas para a implementação dos resultados planejados. *Por exemplo:* ***1. Construir 200 salas de aula para a educação pré-primária.*** ***2. Formar 350 novos professores para a educação pré-primária.***	Às vezes, um resumo dos recursos/meios é fornecido neste campo. *Por exemplo:* ***insumos necessários para implementar as atividades (tais como financiamento, formadores de professores e inspetores de construção de escolas).***	Às vezes, um resumo dos recursos/meios é fornecido neste campo. *Por exemplo:* ***custos.***	Pressupostos (fatores externos ao controle da gestão do programa) que possam causar impacto nos resultados. *Por exemplo:* ***taxa de câmbio estável durante todo o período de vigência do projeto.***

A Tabela 2 é um exemplo de quadro lógico fictício e apresenta uma breve explicação de cada elemento a ser contemplado. Embora seja um formato padronizado, há muitas formas diferentes de apresentar *logframes*, como é possível ver nos exemplos oferecidos no Quadro 2, a seguir.

Normalmente, a matriz do quadro lógico é lida de baixo para cima. O resultado final (atividades) explica *como* os produtos/atividades, efeitos/objetivos estratégicos e o impacto/objetivo geral serão alcançados. As linhas superiores (produtos, efeitos e impacto) indicam *por que* as atividades são implementadas. No exemplo apresentado na Tabela 2, observa-se que:

- A construção de salas de aula (atividade) e a formação de novos professores (atividade) levam à construção de novas aulas para a educação pré-primária (produto).
- Novas aulas (produto) contribuem para o aumento do acesso à educação pré-primária (efeito).
- Um maior acesso à educação pré-primária (efeito) contribui para uma melhor preparação para a escola (impacto).

QUADRO 2.

EXEMPLOS DE QUADROS LÓGICOS

Clique nos *links* para conhecer exemplos de quadros lógicos da educação pré-primária. Como é possível ver, cada exemplo é apresentado em um formato diferente, com terminologias que variam ligeiramente, mas, em geral, estão contemplados os elementos centrais, como objetivos, programa/atividade e indicadores.

Camboja. *Plano Estratégico da Educação 2014–2018.* Anexo 5, Quadro lógico para o PSE, págs. 81–82.

Geórgia. *Estratégia Consolidada de Educação e Plano de Ação 2007–2011.* Matriz para o plano, págs. 32–34.

Lesoto. *Plano do Setor da Educação 2016–2026.* Matriz de prioridades: cuidados e desenvolvimento da primeira infância, págs. 39-41.

Libéria. *Plano do Setor da Educação da Libéria 2010–2012.* Quadro lógico de atividades priorizadas no âmbito de cada estratégia para alcançar os objetivos, págs. 47–51.

Nepal. *Plano de Desenvolvimento do Setor Escolar 2016/17–2022/23.* Anexo 2, Programa SSDP e quadro de resultados, págs. 125–30.

Essas relações, contudo, estão sempre sujeitas a diversos pressupostos, que devem ser explicitados. Trata-se de um método bastante útil, que ajuda a fazer as perguntas certas graças à análise lógica dos diferentes elementos do plano. Também facilita o entendimento comum sobre o plano entre os gestores e as partes interessadas, o que será útil para a implementação e monitoramento do plano (discutidos no Módulo 5).

No entanto, a AQL também apresenta algumas desvantagens se for aplicada de forma mecânica. Por exemplo, muita ênfase nos resultados pode desviar a atenção do processo que deve ser seguido para realmente conseguir alcançá-los. Outro risco é o de a abordagem acabar simplificando algo que, na realidade, envolve relacionamentos complexos.

3.3 Desenvolvimento de indicadores

Conforme mostrado na Tabela 2 anteriormente, um dos elementos da matriz do quadro lógico diz respeito aos indicadores e metas,[10] cujo propósito é oferecer informações sobre o monitoramento e avaliação (aspectos discutidos no Módulo 5). Os indicadores e as metas preliminares são acordados na etapa de formulação do programa, as quais são ajustadas durante o processo de planejamento, à medida que diferentes verificações de viabilidade vão sendo realizadas. Para a definição de indicadores e metas, os principais propósitos são os seguintes:

- Fornecer a base necessária para o monitoramento, revisão e avaliação, proporcionando, assim, informações sobre a gestão da organização ou programa, além de aprender lições e planejamento para trabalhos posteriores.
- Contribuir para a transparência, consenso e apropriação dos objetivos e do plano como um todo.

Em um plano, os indicadores (o que se pretende medir) são acompanhados por metas (o que se espera alcançar), os quais servem como insumos para o processo de tomada de decisão, utilizados pelo decisor – o governo e também os doadores – como ferramentas para o diálogo e o ajuste das políticas. Como tal, a escolha de indicadores para um PSE é um processo tanto técnico quanto político:

- É técnico porque têm de corresponder a critérios técnicos como relevância, validade, confiabilidade e precisão, incluindo aspectos de viabilidade prática.
- É uma atividade política, na medida em que a escolha dos indicadores depende das prioridades políticas que foram estabelecidas e também pode ser uma questão de negociação entre o ministério da educação e os parceiros de desenvolvimento e/ou prestadores privados ou organizações não governamentais (no caso da EPI).
- Além disso, certos indicadores são mais aceitáveis para algumas partes interessadas do que outros, por terem sido acordados em marcos internacionais.

Os indicadores e as metas não devem ser utilizados isoladamente. Para serem significativos, podem ser comparados com (a) observações anteriores (e comparados em relação ao progresso) e (b) observações em outros países (ou comparação com províncias em um mesmo país). O indicador também pode (c) comparar os recursos utilizados com os resultados obtidos.

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

É importante ter em mente o fato de que, em termos práticos, é caro medir a mudança. Deve-se utilizar o menor número possível de indicadores na formulação de programas.

3.4 Verificações de viabilidade

Após estabelecer metas para todos os subsetores e definir todos os programas e principais atividades, uma verificação de viabilidade poderá abordar os seguintes critérios:

- **Consistência interna:** em que medida os diferentes objetivos e ações prioritárias são coerentes e compatíveis entre si?

  Por exemplo, a compatibilidade entre os objetivos em termos de expansão das matrículas na educação pré-primária e os produtos esperados em relação à construção de salas de aula, disponibilidade de professores e programas de formação docente.

- **Desejabilidade:** refere-se à aceitação da política por vários grupos e partes interessadas (incluindo famílias, comunidades e professores), bem como sua compatibilidade com as políticas de desenvolvimento nacionais e/ou internacionais e a sociedade em geral.

  Por exemplo, existem preocupações potenciais em relação ao currículo da educação pré-primária, inclusive diferenças culturais e questões ligadas às línguas?

- **Viabilidade:** refere-se à disponibilidade dos recursos necessários para a implementação da política (humanos, financeiros, técnicos, tempo para a implementação, entre outros). Também envolve a capacidade de gestão e coordenação.

  Por exemplo, a capacidade de construção (incluindo a capacidade de participar de procedimentos de licitação), disponível em todas as áreas do país, é suficiente para implementar o volume total do programa de construção proposto?

- **Sustentabilidade:** refere-se ao impacto da política durante um longo período de tempo, incluindo requisitos de longo prazo em termos de apoio político, financiamento e outros, além de como pode ser afetada pelo ambiente político e social.

  Por exemplo, quais são as implicações financeiras da contratação de um número significativo de novos professores para a educação pré-primária? Até que ponto isso é financeiramente sustentável em longo prazo?

Uma última questão a ser considerada é: "em que medida os custos estimados são compatíveis com os prováveis recursos financeiros disponíveis?". Um modelo de simulação (ver seção 4) ajudará a responder a esta pergunta. A verificação da viabilidade global pode levar a uma reavaliação das prioridades e estratégias, bem como a estratégias alternativas ou complementares. Pode ser necessário repensar os objetivos do plano e/ou incluir, neste último, um programa de desenvolvimento de capacidades que aborde as restrições de capacidades cruciais do sistema.

As partes interessadas devem ser envolvidas, nesta fase, através da participação técnica em grupos de trabalho ou outras estruturas adequadas. No final desta etapa, deve ser promovido um amplo processo de consulta para obter comentários e sugestões finais das partes interessadas.

© UNICEF

4. CUSTEIO E FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA: UTILIZANDO MODELOS DE SIMULAÇÃO EDUCACIONAL

O processo de custeio e financiamento consiste em determinar o custo das opções e metas políticas, bem como testar sua sustentabilidade e viabilidade financeira utilizando um modelo de simulação.[11] As atividades do subsetor da educação pré-primária devem ser avaliadas de forma semelhante a outras atividades do subsetor educacional, além de serem incluídas como parte do orçamento global do PSE. Conforme mencionado anteriormente, os custos estimados do PSE serão examinados em intervalos regulares durante a elaboração do plano, como parte de um processo iterativo.

As informações sobre despesas com educação e custos unitários que são coletadas durante a ASE (ver Módulo 3) servem como base de referência para o modelo de simulação. Este último pode demonstrar vários cenários políticos, para ajudar os decisores a compreenderem as implicações de custo e compromissos associados a cada decisão, o que, por sua vez, levará a repensar e adaptar os programas e metas políticas até que seja encontrado um cenário ideal e as partes interessadas cheguem a um consenso razoável. Por esse motivo, é importante que o modelo de simulação incorpore todos os subsetores, uma vez que cada opção política afeta todo o custo do setor educacional.

Além disso, a disponibilidade de recursos deve ser considerada cuidadosamente durante o custeio do plano. Após calcular o custo deste último, deve ser estimada a lacuna global de financiamento para o setor educacional, a qual se refere à diferença entre o custo do plano e os recursos financeiros para financiá-lo. Se subsistir uma lacuna entre o custo do plano e o financiamento esperado a partir de recursos internos e externos, deve-se tomar uma decisão quanto à razoabilidade do déficit em questão.

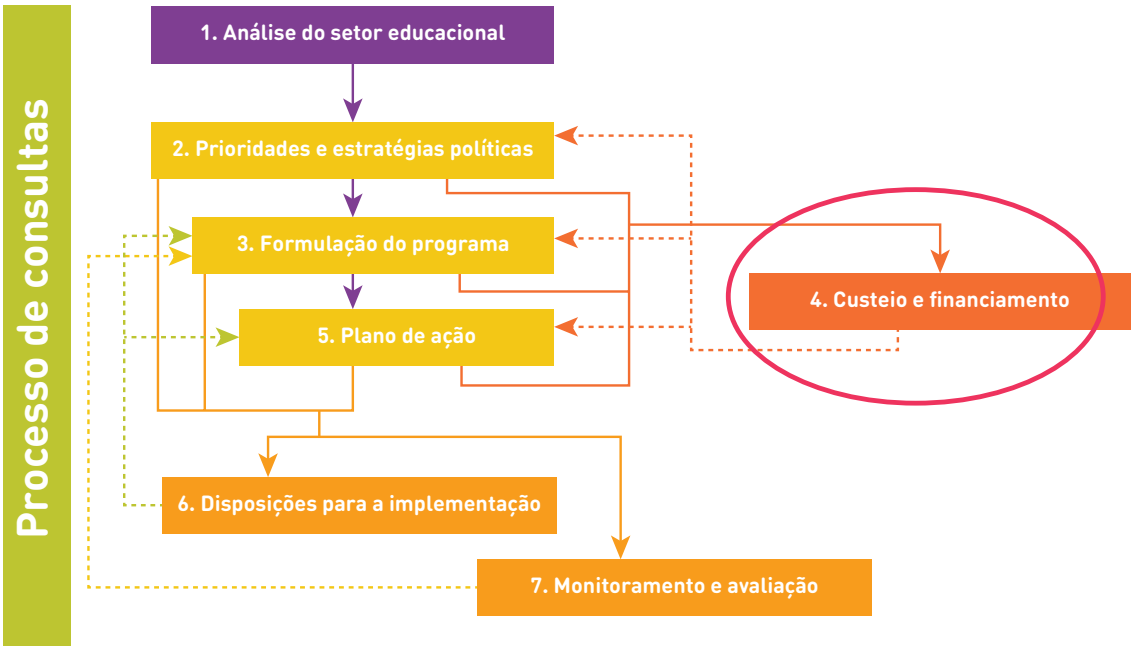
11 Esta seção foi adaptada de GPE e IIPE UNESCO (2015).

Desafios do custeio do subsetor da educação pré-primária

Como discutido no Módulo 3, o custeio da educação pré-primária envolve diversos desafios. As principais dificuldades surgem dos muitos atores e contribuintes para o subsetor, especialmente em países onde o governo não é o principal prestador do serviço. De fato, antecipar o que os intervenientes não governamentais estarão dispostos a contribuir financeiramente é, muitas vezes, um desafio. Uma das principais razões é que, para a maioria dos atores, a visibilidade financeira em médio e longo prazo é limitada. Ter *todos* os intervenientes da EPI de acordo em relação às principais estratégias e custos envolvidos é essencial para garantir a adesão adequada e o apoio financeiro durante a implementação do plano.

FIGURA 7.

PRINCIPAIS ETAPAS DO DESENVOLVIMENTO DO PSE: ÊNFASE NO CUSTEIO E FINANCIAMENTO



Fonte: Adaptado de GPE e IIPE UNESCO, 2015.

4.1 Visão geral de um modelo de simulação educacional

É possível utilizar um modelo de simulação para analisar, explorar e projetar qualquer sistema social e econômico complexo. Nesse sentido, os modelos de simulação educacional facilitam a projeção plurianual de insumos pedagógicos e institucionais, assim como dos recursos financeiros, dentro de um determinado quadro financeiro e temporal. Vários cenários podem ser testados levando em consideração as diferentes opções políticas, bem como mostrando sua viabilidade técnica e a probabilidade de restrições financeiras. Um modelo de simulação pode ter vários formatos, a depender do modelo usado, do sistema e de necessidades específicas do país, mas, em geral, é desenvolvido em um arquivo de Excel.

4.1.1 Método geral para estimar as implicações de custo financeiro e a lacuna de financiamento

O custo de um plano de educação corresponde ao **custo de todos os objetivos e ações previstas.** O valor do financiamento pode ser estimado a partir do total de recursos humanos e materiais que serão necessários. Assim, a estimativa financeira começa com uma avaliação das necessidades humanas e materiais, as quais, então, são traduzidas em termos monetários através das informações disponíveis sobre os custos unitários.

As simulações buscam explorar as consequências de diferentes opções políticas sobre uma ou diversas variáveis:

- **Matrículas em escolas.**
- **Necessidades de recursos humanos e físicos.**
- **Projeções de custos** (com base nos custos unitários das necessidades de recursos).
- **Recursos financeiros** (utilizando um quadro macroeconômico).

A Figura 8 ilustra os elementos utilizados em um modelo de simulação para estimar o custo de um plano. Para mais informações sobre os detalhes técnicos do desenvolvimento de um modelo, consulte as obras listadas como sugestão de leitura.

Em poucas palavras, o processo avança da seguinte forma:

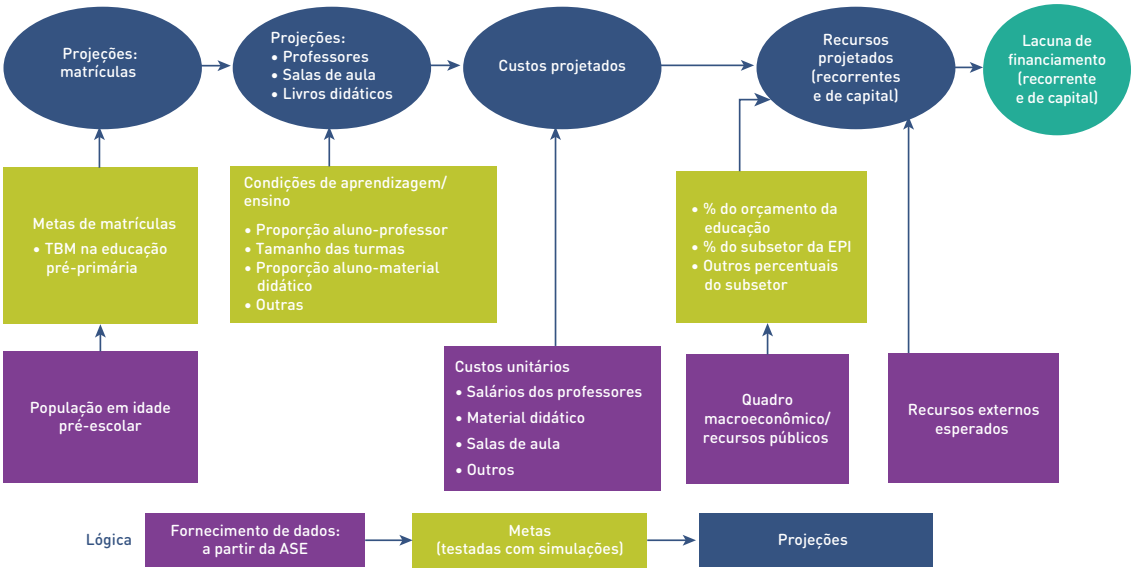
1. O ponto de partida é demográfico e baseado nas "necessidades" de matrícula da população em idade escolar.
2. O número de alunos da EPI é deduzido da taxa de cobertura (taxa bruta de matrícula – TBM).
3. O pessoal, as necessidades de salas de aula, entre outras, são deduzidos do número de matrículas com base nos objetivos estabelecidos nas políticas em relação à utilização de recursos humanos, infraestruturas, equipamentos e proporções (aluno-professor, aluno-pessoal não docente, aluno-sala, etc.).

4. A projeção de matrículas, pessoal e outros permite calcular as necessidades em termos de recrutamento, construção, etc. Uma vez associadas ao custo unitário de cada item, o modelo possibilita quantificar o custo global da política prevista.

5. O custo global é comparado com os recursos internos disponíveis (estimados) e, em última análise, permite avaliar a existência ou não de uma lacuna de financiamento.

FIGURA 8.

COMO OS MODELOS DE SIMULAÇÃO PROJETAM CUSTOS, FINANCIAMENTO E LACUNAS



QUADRO 3.

MODELOS DE SIMULAÇÃO DA EDUCAÇÃO PRÉ-PRIMÁRIA PARA AVALIAR O CUSTO DA EXPANSÃO DE UMA EPI DE QUALIDADE E ESTIMAR AS LACUNAS DE FINANCIAMENTO

Uma boa compreensão dos custos da expansão da EPI é um pré-requisito para a mobilização de recursos adequados e para a ampliação do programa de EPI. Foram desenvolvidos vários modelos de custeio específicos para o DPI e EPI, buscando ajudar os países a calcularem os custos dos seus programas voltados para a primeira infância e planejar sua expansão. Esses modelos de *simulação* educacional permitem fazer uma projeção de custos ao longo de um período de tempo para avaliar a expansão de programas; alguns específicos da EPI/DPI, outros setoriais. Dois dos principais modelos de simulação voltados para a educação pré-primária são o *protótipo regional,* do UNICEF WCARO, e o *modelo de estimativa de custos interativo*, de Van Ravens e Aggio. Recentemente, a UNESCO também atualizou seu modelo de simulação educacional, que aborda a totalidade do sistema de educação, bem como a EPI. Ao utilizar um programa em escala, o maior desafio – em um ambiente com restrições orçamentárias – é encontrar o equilíbrio certo entre a necessidade de garantir um nível mínimo de qualidade e assegurar a matrícula do maior número possível de crianças.*

A metodologia seguida é a mesma. São realizadas diversas suposições sobre o nível das matrículas e os vários parâmetros de qualidade dos programas de EPI (por exemplo, tamanho das turmas, nível de qualificação dos docentes, nível de salários dos professores, duração do programa, horas de trabalho, apoio para atingir os mais vulneráveis e recursos não relacionados com salários). Isso permite calcular o custo global de um programa de EPI durante um determinado período e, então, os custos são comparados com os recursos estimados que poderiam ser mobilizados para avaliar a lacuna.

Modelo de custeio – protótipo regional, do UNICEF WCARO (2015): desenvolvido com base em estudos na África Ocidental e Central. Inclui o custeio dos programas de educação pré-primária e parental, levando em conta fatores ligados à qualidade e o financiamento disponível, bem como o capital e os custos recorrentes. Ver UNICEF WCARO (2015).

Modelo de estimativa de custo interativo, de Van Ravens e Aggio (2008): desenvolvido utilizando o domínio dos Estados Árabes. Estima os custos dos serviços de EPI (não apenas a educação pré-primária).

Modelo de Simulação Educacional (SimuED), da UNESCO: trata-se de um modelo de simulação setorial que abrange todos os subsetores (incluindo a EPI). Permite que os usuários projetem os indicadores-chave dos ODS 4. Os arquivos e diretrizes do SimuED podem ser encontrados em: https://en.unesco.org/news/unesco-launches-new-simulation-model-education.

No entanto, ao integrar a educação pré-primária em um PSE, os modelos de simulação deverão ser incorporados no modelo de simulação do plano como um todo, para fornecer uma análise dos compromissos em relação aos custos setoriais gerais.

* Como parte do projeto de Custeio e Financiamento do ODS4-Agenda Educação 2030 na Região Ásia-Pacífico, a UNESCO Bangkok desenvolverá o modelo de custeio para o ODS 4.2. As ferramentas serão concluídas até o final de 2019.

4.1.2 Qual o propósito dos modelos de simulação educacional?

Os modelos de simulação são utilizados para **testar as implicações da "política" nas potenciais decisões de planejamento.** As simulações podem ajudar a:

- Ter uma ideia de até onde as políticas atuais podem chegar.
- Identificar as consequências se não forem realizadas mudanças.
- Identificar as lacunas que causam mais danos no desempenho educacional futuro e definir prioridades.
- Avaliar a viabilidade técnica e financeira de várias opções.

Os modelos de simulação apoiam a **geração de planos credíveis, setoriais, participativos e custeados,** assim como ajudam a:

- Identificar as metas alcançáveis *versus* não alcançáveis.
- Quantificar os recursos necessários a serem mobilizados para um determinado conjunto de metas.
- Antecipar as mudanças futuras nos valores dos indicadores-chave.
- Verificar a coerência de todos os componentes (interdependentes) do sistema.

Os modelos de simulação facilitam **a negociação com as partes interessadas** sobre os objetivos e recursos da política, bem como ajudam a construir um consenso (ou "compromisso") sobre o que fazer e como. Esses modelos:

- São uma ferramenta eficaz para o diálogo político entre as partes interessadas (incluindo o Ministério das Finanças).
- Explicam, claramente, as razões e a lógica dos recursos solicitados.
- Durante as negociações, permitem integrar os indicadores de maior preocupação para as diferentes partes interessadas, assim como visualizar seu impacto no desempenho do setor e nas necessidades de recursos.
- Simplificam o reflexo das mudanças, à medida que os pontos de vista se deslocam.

A simulação é útil **ao longo do ciclo de planejamento** e pode auxiliar em **quase todas as etapas do processo de definição das políticas,** ajudando a:

- Examinar a situação atual.
- Definir, testar e planejar intervenções políticas.
- Avaliar os resultados da política.

QUADRO 4.

FINANCIAMENTO INOVADOR PARA A EPI EM PAÍSES DA ÁSIA-PACÍFICO

Em um esforço para preencher a lacuna de financiamento e aumentar o acesso e a qualidade dos programas de educação e cuidados da primeira infância (ECPI), têm sido explorados diferentes mecanismos de financiamento inovadores e parcerias para o financiamento da ECPI na Ásia e região do Pacífico. **"Financiamento inovador"** é definido como mecanismos de financiamento não tradicionais que: (1) mobilizam tanto o financiamento nacional quanto o internacional; (2) incluem inovações na oferta de serviços, bem como na mobilização de recursos; (3) envolvem gestão multilateral e parcerias com entidades privadas; (4) geram fluxos substanciais e estáveis de fundos para o desenvolvimento; e (5) ajudam a aumentar a eficiência dos fluxos financeiros.

Com base nessa definição, as recentes diretrizes regionais sobre os mecanismos de financiamento inovadores e parcerias para a ECPI identificaram quatro tipos de mecanismos (financiamento direto do governo, impostos/financiamentos com recursos orçamentários, contribuições voluntárias, obrigações de impacto antecipadas e sistemas de gestão da dívida) e cinco tipos de parcerias: interministeriais; público-privadas; internacionais, ONGs locais e governamentais; empresas privadas e parcerias comunitárias; e parcerias governamentais e comunitárias.

Nessas categorias, foram documentados 26 exemplos de financiamentos inovadores que os países podem adaptar e reproduzir, cada um deles cumprindo os seguintes critérios: (1) ter impacto significativo no desenvolvimento da ECPI, tanto no que diz respeito ao acesso quanto à qualidade; (2) ser relevante para resolver os problemas específicos de um país; (3) ser capaz de mobilizar fontes de financiamento nacionais e/ou internacionais; (4) contribuir para a sustentabilidade dos programas de ECPI; e (5) reduzir, de modo eficaz, as disparidades e aumentar a equidade na oferta de serviços.

Fonte: UNESCO e SEAMEO CECCEP, 2019.

É importante entender que as simulações e seus modelos não são tentativas de prever o futuro. Seu propósito é proporcionar informações, aos decisores e partes interessadas, sobre o que aconteceria se certos fatos ocorressem ou determinadas medidas fossem tomadas. Ao destacar as consequências das diferentes opções, contribuem para selecionar aquela que é mais desejável, tendo em conta as condições e condicionalismos existentes. **Para conhecer um exemplo que apresenta, passo a passo, o uso de um modelo de simulação voltado a testar as implicações de custo de uma decisão política de EPI, consulte o Anexo 2,** o qual ilustra como as informações obtidas a partir de um modelo de simulação podem ser utilizadas para auxiliar os tomadores de decisões no processo de atribuição de prioridades.

4.2 Financiamento do plano

"Estimar os custos é uma questão, encontrar os recursos para cobrir esses custos é outra, bem diferente" (Van Ravens e Aggio, 2008, 59). Conforme discutido no Módulo 3, as contribuições para a EPI são de diversas fontes: públicas, privadas, famílias e externas. A falta de informação

adequada sobre as fontes não governamentais é uma grande limitação na avaliação de um possível financiamento para a EPI (bem como a todos os subsetores). Normalmente, os doadores têm uma visibilidade limitada dos fundos que serão capazes de mobilizar para além do médio prazo. Em geral, os recursos estimados têm como base o financiamento interno, assim como a lacuna de financiamento.

A lacuna de financiamento é a diferença entre os custos previstos do plano e o orçamento potencial do governo para a educação a partir de recursos internos; muitas vezes, calcula-se então um segundo déficit que adiciona recursos externos que se espera que estejam disponíveis para a educação. Se existe uma lacuna, é necessário tomar uma decisão sobre como resolvê-la. Pode haver oportunidades para encontrar estratégias de implementação mais rentáveis ou para ajustar metas para reduzir o déficit. Em seguida, a lacuna de financiamento deve ser preenchida, buscando primeiro fundos adicionais do governo – procurando outras receitas governamentais, aumentando a base tributária ou melhorando a eficiência do sistema para reduzir os custos de fornecimento.[12] Se não existirem mais fundos públicos disponíveis, os implementadores do plano podem procurar apoio externo para resolver a lacuna.

Fontes de financiamento e mecanismos de execução inovadores que foram estudados e identificados por Putcha, Upadhyay e Burnett (2016), Centro para a Educação Universal[13] e UNESCO Bangkok (ver Quadro 4), embora promissores, não estão isentos de desafios. É preciso ter em mente os riscos "de desviar a atenção da necessidade de financiamento público integrado e de relegar a primeira infância a uma categoria de 'financiamento especial'" (Putcha *et al.*, 2016). Nesse sentido, essas fontes de financiamento e mecanismos de fornecimento oferecem vias de financiamento interessantes a serem exploradas.

Em muitos países, pode-se esperar que as famílias também contribuam. Essa possibilidade deve ser considerada com bastante cuidado. Legalmente, exige-se, em muitos países, que a educação primária seja gratuita (e também de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança). Da mesma forma, a meta do ODS 4.2 requer pelo menos um ano de educação pré-primária gratuita e obrigatória. Quando se espera que as famílias contribuam para o custo da educação pré-primária, há um risco significativo de que isso leve a um acesso não equitativo à educação pré-primária, o que prejudicará as crianças das famílias mais pobres. Assim, procurar um certo nível de cofinanciamento das famílias é algo que pode ser feito em contextos nos quais o acesso gratuito à educação pré-primária já foi testado e as famílias mais ricas (que podem pagar) são solicitadas a contribuir. Em muitos países, a experiência de introduzir a educação primária universal e gratuita foi que as crianças mais pobres permaneceram excluídas devido aos custos associados e faltas de oportunidade. Além disso, aquelas que puderam frequentar a educação pré-primária tiveram um acesso de baixa qualidade por causa da falta de financiamento.

---

12 No longo prazo, aumentar a base tributária (que, muitas vezes, é deficiente em países de baixa renda) poderá ser uma opção sustentável. Além disso, os ganhos de eficiência nos níveis primário e secundário (menos repetência, menos abandono e melhores resultados de aprendizagem), induzidos por uma melhor cobertura e qualidade da educação pré-primária, podem abrir novos caminhos para o financiamento desta última, deslocando esses «recursos economizados» para ela.

13 O Centro de Educação Universal, da Brookings Institution, editou diversas publicações sobre o financiamento da educação em 2016 e 2017. Consulte, também, os trabalhos de Gustafsson-Wright e Gardiner (2016) e Gustafsson-Wright, Smith e Gardiner (2017).

Como parte do processo de desenvolvimento do plano, deve-se fazer uma revisão do potencial financiamento por parte dos parceiros de desenvolvimento – através de apoio orçamentário geral ou setorial, ou mediante financiamento destinado às atividades selecionadas. A despesa pública continua a ser essencial para servir a todos os grupos socioeconômicos, especialmente os mais desfavorecidos, conforme destacado por Putcha, Upadhyay e Burnett (2016). Considerando que as questões de equidade, como as experiências das crianças nos primeiros anos de vida, têm um enorme impacto nas suas possibilidades futuras ao longo da vida, pode-se defender que o investimento em EPI como bem público deveria ser mais forte do que o investimento feito nas últimas etapas da educação – que muitas crianças nunca chegarão a frequentar – e que recebem uma parte comparativamente grande dos orçamentos do governo e dos doadores (Van Raven e Aggio, 2008). Assim, os países deverão refletir sobre as várias formas de aumentar o financiamento da EPI, a partir de fontes públicas e através de mecanismos de financiamento alternativos.

Após considerar as fontes de financiamento esperadas ou potenciais, a lacuna restante, se houver, deve ser alcançável. Se esta última ainda parecer demasiado grande, o que significa que o plano não será financiado, as estratégias precisarão ser revistas para atingir um nível aceitável. Em alguns casos, pode ser necessário encontrar estratégias de implementação mais rentáveis. O cenário final e o quadro de financiamento incluídos no PSE refletem a conclusão do intercâmbio iterativo entre as metas e ações planejadas, por um lado, e os recursos disponíveis, por outro.

© UNICEF

5. COMO AVANÇAR

Neste módulo, focamos na identificação de prioridades políticas e a concepção de programas prioritários relevantes para enfrentar os principais desafios no setor educacional. Também tratamos da utilização de modelos de simulação educacional para ajudar a calcular o custo de um plano setorial, testar as diferentes metas e avaliar os compromissos necessários. Aqui, oferecemos algumas sugestões para avançar no planejamento do subsetor da educação pré-primária, no contexto da implementação, monitoramento e avaliação global.

Basear a estrutura do plano e suas prioridades nos principais desafios levantados na ASE.

Um desafio para o planejamento da educação pré-primária diz respeito à estrutura acordada do plano. Será baseado em subsetores, áreas temáticas ou será uma abordagem mista? Quando os planos têm como base os subsetores, é mais fácil visualizar todas as prioridades da EPI em um único lugar. No entanto, a depender dos resultados da ASE e do contexto educacional, social e político geral, o plano pode ser estruturado em linhas temáticas (ou em uma abordagem mista). Quando o plano for desenvolvido a partir de prioridades temáticas, será especialmente importante que representantes da educação pré-primária estejam em cada um dos GTT temáticos pertinentes para garantir que a pré-primária seja incluída no planejamento de todas as áreas relevantes.

Formular programas prioritários utilizando um método lógico (AQL ou semelhante).

Os planos do setor educacional devem ser estratégicos – isto é, devem indicar com clareza uma relação "meios-fins" ou causal no seu planejamento. Cada programa do plano deve sinalizar os resultados esperados se as estratégias e atividades propostas forem implementadas (questão a ser discutida, mais detalhadamente, no Módulo 5). A Abordagem do Quadro Lógico é um método que facilita a elaboração do plano.

Realizar verificações de viabilidade durante todo o processo de elaboração do plano.

O planejamento é um processo iterativo, que depende de testes e revisão das prioridades com base em diversos fatores. Algumas perguntas-chave para realizá-los são as seguintes:

- Em que medida os diferentes objetivos, programas e atividades são coerentes e compatíveis entre si?
- Em que medida os objetivos, programas e atividades abordam os principais desafios identificados na análise do setor educacional?
- Em que medida os custos estimados são compatíveis com os prováveis recursos financeiros disponíveis?
- Em que medida as prioridades do plano estão de acordo com as expectativas socioculturais?
- Em que medida existem estruturas e capacidades para poder implementar o plano?

A consideração dessas questões pode levar à revisão de estratégias ou metas, algo que faz parte do processo de planejamento. A utilização de um modelo de simulação voltado para a educação é especialmente útil para ilustrar a viabilidade financeira, avaliando os custos associados às várias metas em relação aos recursos financeiros esperados.

Realizar consultas e construir um consenso e capacidades ao longo de todo o processo.

As questões de viabilidade mencionadas acima não devem ser respondidas por apenas uma pessoa ou por um pequeno grupo. Também são uma ferramenta importante para construir um consenso sobre as prioridades do plano, já que oferecem oportunidade para os GTT e outras partes interessadas comentarem as prioridades propostas. Como discutido no Módulo 2, os dois princípios essenciais da formulação do plano são a participação e o desenvolvimento de capacidades. Os GTT e os processos regulares de consulta ajudam a alcançar esses princípios.

Os GTT devem ser compostos por especialistas com conhecimentos técnicos e experiência adequados. No caso da educação pré-primária, isso também significa considerar se devem ser incluídos representantes de outros ministérios e parceiros relevantes (por exemplo, representantes das Nações Unidas, ONGs ou grupos do setor privado que são os principais implementadores da EPI no país). Deve-se ter cuidado, porém, para que os GTT não se tornem grandes a ponto de não funcionarem eficientemente. Esses grupos oferecem situações para aumentar a participação e proporcionar aos membros a oportunidade de aprender sobre o planejamento através do processo real de formulação do plano. Além desses grupos, devem ser incorporadas consultas adicionais com diversas partes interessadas no processo de preparação do PSE. Isso irá fornecer oportunidades para que as partes interessadas possam contribuir com as prioridades do plano durante o processo, para incorporar de forma mais eficiente as mudanças. As reuniões de consulta também ajudarão a construir um consenso sobre as prioridades finais adotadas.

ANEXO 1.

ABORDAGEM DO QUADRO LÓGICO (ÊNFASE NA CADEIA DE RESULTADOS)

A cadeia de resultados constitui a espinha dorsal do quadro lógico, relacionando insumos, atividades e resultados de uma forma lógica. A seguir, reproduzimos uma parte do artigo de Thomas Winderl sobre como utilizar a cadeia de resultados, *The Results Chain: A Beginner's Guide*,[14] o qual também será útil no Módulo 5 (ao discutir questões de monitoramento e avaliação).

The Results Chain: A Beginner's Guide

O monitoramento e avaliação dizem respeito aos resultados da medição e rastreamento dos **resultados**. Por essa razão, é importante **entender o que são resultados** e como **distinguir** os diferentes **níveis** de resultados.

Em geral, um «resultado» é algo que acontece **ou** existe **por causa de alguma outra coisa** que ocorreu:

- Os resultados de um **jogo de futebol.**
- O valor final de um **cálculo matemático.**
- Os efeitos de uma **eleição.**

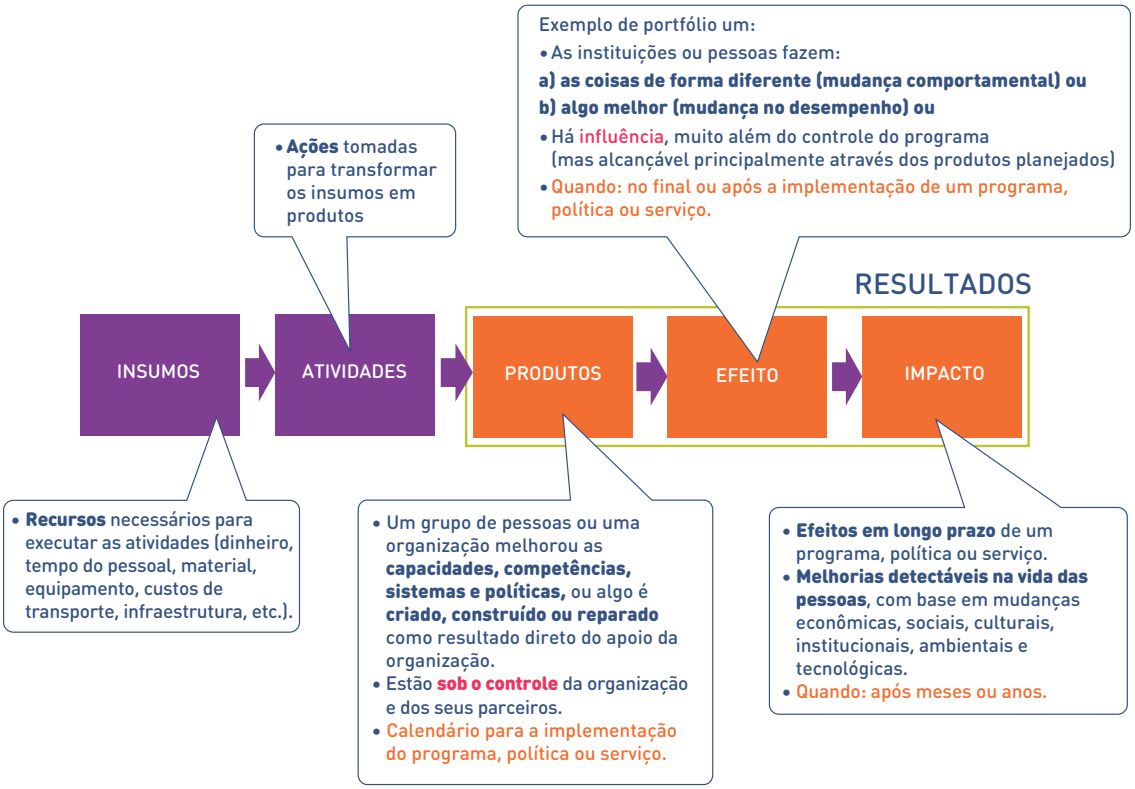
No desenvolvimento e governança, utilizamos um entendimento mais *matizado* sobre os diferentes tipos de "resultado": a **cadeia de resultados.**

A cadeia de resultados faz uma distinção entre cinco elementos ligados de uma forma lógica:

- **Insumos.**
- **Atividades.**
- **Produtos.**
- **Efeitos** ou desfechos.
- **Impacto.**

14 T. Winderl, 3 de junho de 2016, http://winderl.net/resultschain/.

Elementos de uma cadeia de resultados



Fonte: T. Winderl, http://winderl.net/resultschain/.

INSUMOS

Qualquer programa, política ou serviço exige algum tipo de recursos, os quais são chamados de **insumos.** *Por exemplo: para organizar este curso, levei tempo gravando este vídeo; para ser assistido, serão necessários uma conexão com a Internet e um computador.*

Normalmente, os insumos se referem a dinheiro, tempo do pessoal, materiais e equipamentos, custos de transporte, infraestrutura, etc.

ATIVIDADES

Os insumos são necessários para realizar diversas **atividades.** *Por exemplo: assistir aos vídeos deste módulo, responder a um questionário, fazer uma leitura adicional, assistir aos próximos vídeos, etc.*

As atividades são **ações tomadas** que utilizam insumos para produzir resultados de nível superior: "produtos".

Atividades típicas na governança e desenvolvimento são a elaboração de um documento de política para um ministério, a organização de uma campanha de divulgação nos meios de comunicação social, a formação de parteiras em uma nova abordagem, etc.

PRODUTOS

Normalmente, os **produtos**, nível seguinte, são o resultado de várias atividades concluídas. *Por exemplo: após terminar este curso introdutório, o participante terá conhecimentos e algumas competências para realizar um monitoramento e avaliação.*

No desenvolvimento e governança, um produto é entregue se um grupo de pessoas ou uma organização tiver melhorado suas **capacidades, competências, sistemas, políticas** ou se algo for **criado, construído ou reparado.**

Os produtos são o resultado **direto** de um conjunto de atividades realizadas **durante** a implementação de um programa, política ou serviço.

Os produtos são diferentes do próximo nível de resultados – efeitos –, porque há um grande **controle** em relação à entrega de produtos.

Isso significa que, se nós – e nossos parceiros – tivermos os recursos e o tempo para entregar um determinado produto, poderemos **garantir** que isso será feito.

Também significa que somos totalmente **responsáveis** por entregar um produto.

Produtos típicos são um esboço de um documento de política para um ministério, uma campanha de divulgação nos meios de comunicação social, melhoria de competências, etc.

EFEITO

Aqui, é muito diferente do próximo nível de resultados: um efeito é algo que esperamos **alcançar** como resultado do que fazemos.

Na governança e desenvolvimento, um efeito implica que as **instituições** ou **pessoas** fazem:

a) **as coisas de forma diferente** *(mudança comportamental)*; ou

b) **algo melhor** *(mudança no desempenho).*

A **diferença** é que, ao contrário dos produtos, os quais conseguimos controlar totalmente, em um efeito temos apenas a possibilidade de **influenciar** a obtenção de um desfecho, mas, no final, *ultrapassa* nosso **controle**.

Efeitos típicos são, por exemplo, a aprovação de uma nova lei por um parlamento, as pessoas mudarem seu comportamento devido a uma campanha transmitida nos meios de comunicação social, parteiras aplicando novas competências na sua rotina diária, etc.

Normalmente, os efeitos são alcançados no **final** ou mesmo **após** a implementação de um programa, política ou serviço.

IMPACTO

Finalmente, os efeitos deverão contribuir para um impacto mais amplo.

Impacto é o **efeito em longo prazo** dos programas, políticas ou serviços, o qual implica **uma melhoria detectável na vida das pessoas.**

Em geral, o impacto está ligado às mudanças **econômicas, sociais, culturais, institucionais, ambientais e tecnológicas** positivas na **vida** de uma população específica.

Muitas vezes, o impacto também está relacionado com os objetivos **nacionais** ou aspirações **internacionais**, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Normalmente, o impacto é muito mais **amplo** do que um programa, política ou serviço. Ele é totalmente detectável somente após vários **meses** ou mesmo **anos**.

Então, quais desses elementos da cadeia de resultados devemos considerar como **"resultados"**?

Em geral, definimos como resultados – no contexto da governança e desenvolvimento – os **três primeiros** elementos da cadeia de resultados: **produtos, efeitos** e **impactos.** É importante compreender que os resultados *não são* **insumos** ou **atividades**.

ANEXO 2.

AVALIAÇÃO DAS IMPLICAÇÕES DE CUSTO DA EXPANSÃO DE UMA EPI DE QUALIDADE NO QUÊNIA, UTILIZANDO UM MODELO DE SIMULAÇÃO EDUCACIONAL

Aqui, abordamos a seguinte pergunta: "quais as implicações de custo ao diminuir a proporção aluno-professor de 40:1 para 30:1?".

Contexto

O *Plano para o Setor da Educação do Quênia 2013/2014–2017/2018* (NESP) reconhece que a educação da primeira infância pode ter um impacto positivo no desenvolvimento e que o subsetor deve ser fortalecido, tanto em termos de acesso quanto de qualidade. Assim, o NESP inclui oportunidades para os condados melhorarem o acesso à educação pré-primária, bem como a qualidade dos cuidados da primeira infância, e para darem uma ênfase maior aos métodos pedagógicos.

O PSE indicou uma TBM de base na EDPI de 66% em 2012, com desigualdades regionais no acesso e participação. A maioria dos condados tinha níveis de matrículas relativamente baixos em comparação com a meta de acesso universal e a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de 80% de acesso até 2015. A partir de um estudo realizado em 2009, observou-se que aproximadamente 60% dos condados tinham taxas líquidas de matrícula acima da taxa nacional de 49%, mas três condados específicos estavam em desvantagem, com taxas de matrícula inferiores a 5%. A meta para a TBM na EDPI até o final do NESP é de 85%.

Questão/desafio: aumento previsto da população da EDPI no Quênia

A Tabela A2.1 mostra as tendências demográficas que determinam a população escolar da EDPI no período do NESP (2013/14-2017/18). A partir da projeção, a população em idade de EDPI irá aumentar em 14% durante o período do NESP, o que irá afetar a matrícula dos alunos e, portanto, também os recursos necessários para atingir as metas do subsetor.

TABELA A2.1.

POPULAÇÃO PREVISTA EM IDADE ESCOLAR E CRESCIMENTO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NO PROGRAMAS DE EDPI, QUÊNIA (MILHÕES)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
População da EDPI (4-5)	2,9	3,0	3,0	3,1	3,2	3,3

Fonte: Quênia, Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia (2014).

Com base na meta de 85% de TBM, a matrícula nos programas de EDPI deverá aumentar em mais de 600 mil crianças durante o período do plano (Tabela A2.2). Embora parte das crianças seja matriculada em programas de EDPI privados, o NESP também prevê uma expansão dos programas do setor público, de 70% para 75%. Até 2017, espera-se que quase 2,7 milhões de crianças estejam inscritas em programas públicos de EDPI.

Cenários para cobrir o aumento previsto de matrículas nos programas de EDPI

Para dar conta do aumento previsto de matrículas no setor público, dois cenários foram considerados para possíveis metas e proporções aluno-professor nos programas de EDPI: cenário 1, proporção de 40:1; cenário 2, proporção de 30:1.

Embora a proporção menor, 30:1, possa ser desejável a partir de uma perspectiva de aumento da qualidade, também foi reconhecido que pode não ser financeiramente viável com base no aumento previsto de matrículas. Por essa razão, **foi necessário, durante o processo de formulação do plano, decidir se era viável implementar a proporção menor.** Essa decisão foi baseada em três fatores: aumento previsto das matrículas, aumento do número de docentes necessários e custo previsto dos salários dos professores daí resultante.

O modelo de simulação educacional do Quênia foi utilizado para ajudar a tomar a decisão. A Tabela A2.2 mostra as projeções para 2013-2017, no que diz respeito ao número de estudantes nos programas de EDPI públicos para cada ano durante o período e ao número de docentes necessários para uma proporção aluno-professor de 40:1 ou 30:1.

TABELA A2.2.

PRINCIPAIS RESULTADOS DA SIMULAÇÃO, QUÊNIA, 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Nº de alunos nos programas de EDPI públicos	2.217.573	2.291.357	2.564.471	2.631.147	2.699.557
Nº de professores necessários: proporção aluno-professor de **40:1**	55.439	57.284	64.112	65.779	67.489
Nº de professores necessários: proporção aluno-professor de **30:1**	73.919	76.379	85.482	87.705	89.985

Fonte: Quênia, Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia (2014).

Como esperado, será necessário expandir significativamente os programas de EDPI ao longo dos anos do plano, para responder ao aumento da cobertura. O número de estudantes nos programas públicos crescerá 22% de 2013 a 2017. O número de professores nos programas públicos precisará aumentar em 12.050, no cenário 1 (proporção de 40:1), e em 16.066, no cenário 2 (proporção de 30:1).

Quais as implicações de custo ao diminuir a proporção aluno-professor de 40:1 para 30:1?

A Tabela A2.3 apresenta as estimativas de custos resultantes para professores e para o subsetor da EDPI, com base nos dois cenários. A utilização de um modelo de simulação ajuda os planejadores a testarem os diferentes cenários ou metas. Na Tabela A2.2, testamos o efeito do aumento da proporção aluno-professor em relação a outros objetivos do plano: aumento do acesso (TBM de 66% para 85% e percentual de alunos matriculados em escolas públicas de 70% para 75%) e redução da proporção aluno-professor. A Tabela A2.3 mostra que a redução da proporção para 30:1 custaria quase 25 bilhões de xelins quenianos a mais durante o período do plano (ou cerca 5 bilhões de xelins por ano).

TABELA A2.3.

ESTIMATIVA DE CUSTO DE DOCENTES NOS DIFERENTES CENÁRIOS DE PROPORÇÃO ALUNO-PROFESSOR, QUÊNIA, 2013/14 - 2017/18

CENÁRIO 1: proporção de 40:1	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Matrículas previstas	2.217.573	2.291.357	2.564.471	2.631.147	2.699.557
Nº de professores necessários	55.439	57.284	64.112	65.779	67.489
Salário médio anual dos professores (o salário mensal é de KES 20.148)	241.776	241.776	241.776	241.776	241.776
Custo total previsto dos salários dos professores (KES, milhões)	**13.404**	**13.850**	**15.501**	**15.904**	**16.317**
Custo total da EDPI (KES, milhões)	**26.075**	**26.942**	**30.753**	**30.968**	**31.773**

CENÁRIO 2: proporção de 30:1	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Matrículas previstas	2.217.573	2.291.357	2.564.471	2.631.147	2.699.557
Nº de professores necessários	73.919	76.379	85.482	87.705	89.985
Salário médio anual dos professores (o salário mensal é de KES 20.148)	241.776	241.776	241.776	241.776	241.776
Custo total previstos dos salários dos professores (KES, milhões)	**17.872**	**18.467**	**20.667**	**21.205**	**21.756**
Custo total da EDPI (KES, milhões)	**30.543**	**31.559**	**35.919**	**36.269**	**37.212**
Custo adicional ao reduzir a proporção para 30:1 (KES, milhões)	**4.468**	**4.617**	**5.166**	**5.301**	**5.439**

Fonte: Quênia, Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia (2014).

O que isso significa no contexto do setor da educação, em geral, e do PSE?

Do ponto de vista do plano setorial, também precisamos considerar o impacto das decisões do subsetor no custo total previsto de todo o plano em relação aos recursos previstos e à lacuna de financiamento.

Dando continuidade ao nosso exemplo, tenhamos em conta os cenários apresentados na Tabela A2.3 relativos aos custos globais e financiamento do plano.[15] A Tabela A2.4, a seguir, apresenta o impacto previsto sobre a lacuna de financiamento com base no cenário 1 (proporção de 40:1).

TABELA A2.4.

CUSTOS, RECURSOS E LACUNA DE FINANCIAMENTO PREVISTOS POR SUBSETOR (KES, MILHÕES), QUÊNIA, 2013/14 – 2017/18

CUSTO POR SUBSETOR	2013	2014	2015	2016	2017
EDPI (proporção aluno-professor de 40:1)	24.750	25.573	29.222	29.229	29.985
Educação primária	118.981	125.825	138.246	142.887	147.673
Educação secundária	110.858	104.607	103.040	105.758	108.549
Educação terciária	63.743	67.126	79.703	82.188	90.168
Outros custos (gestão, administração e outros)	3.277	15.587	8.777	5.997	4.955
Custo total do NESP	**321.609**	**338.718**	**358.988**	**366.059**	**381.330**
Recursos públicos alocados ao setor educacional	**306.865**	**330.830**	**340.576**	**359.844**	**376.765**
Lacuna de financiamento (cenário 1)	**14.744**	**7.888**	**18.412**	**6.215**	**4.565**

Fonte: Quênia, Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia (2014).

A redução da proporção aluno-professor para 30:1 (cenário 2) resultaria nas seguintes lacunas de financiamento:

Lacuna de financiamento (proporção aluno-professor de 40:1)	14.744	7.888	18.412	6.215	4.565
Custo adicional ao reduzir a proporção aluno-professor da EDPI para 30:1	4.468	4.617	5.166	5.301	5.439
Lacuna de financiamento (cenário 2)	**19.212**	**12.505**	**23.579**	**11.516**	**10.004**

15 Para fins ilustrativos, simplificamos o exemplo de modo a considerar apenas uma decisão. Os processos reais de planejamento envolvem a consideração de diversas decisões para várias metas, a fim de desenvolver um ou mais cenários para inclusão no plano.

Com base em considerações sobre o custo global, o financiamento do NESP e a sustentabilidade das prioridades, a decisão de atingir uma proporção aluno-professor de 40:1 nos programas de EDPI foi uma escolha razoável, a fim de aumentar o número total de matrículas na EDPI e implementar outras melhorias da qualidade, tais como melhorias nos métodos pedagógicos centrados na criança, no subsetor da EDPI e outros subsetores.

Conforme destacado no exemplo, os modelos de simulação são ferramentas particularmente úteis quando é necessário avaliar os compromissos ligados às políticas intrassetoriais (dentro do setor da EPI) e intersetoriais (da EPI com outros setores). De forma geral, esses modelos:

- Ajudam a formular objetivos voltados à EPI acessíveis, testando os diferentes cenários através de um processo iterativo.
- Fazem a associação dos recursos e resultados necessários.
- Verificam a consistência entre a alocação de recursos e as prioridades do setor da educação, em geral, e as prioridades da EPI, em particular.

BIBLIOGRAFIA

Camboja, Ministério da Educação, Juventude e Esporte. 2014. *Education Strategic Plan 2014–2018.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2014/education-strategic-plan-2014-2018-esp-5875.

Chang, G.-C. e M. Radi. 2001. *Educational Planning Through Computer Simulation: Education Policies and Strategies 3.* Paris: UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000124209.

Geórgia, Ministério da Educação e Ciência. 2007. *Consolidated Education Strategy and Action Plan 2007–2011.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2007

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

Gustafsson-Wright, E. e S. Gardiner. 2016. *Using Impact Bonds to Achieve Early Childhood Development Outcomes in Low- and Middle-Income Countries.* Washington, DC: Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Impact-Bonds-for-ECDweb.pdf.

Gustafsson-Wright, E., K. Smith e S. Gardiner. 2017. "Public-Private Partnerships in Early Childhood Development: The Role of Publicly Funded Private Provision." Working paper, Center for Universal Education at Brookings, Washington, DC. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/11/global-20161129-public-private-partnerships.pdf.

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.

———. 2015. *Safety, Resilience, and Social Cohesion: A Guide for Education Sector Planners. Programming: How Do We Get There?* Paris: IIPE UNESCO.

Jordânia, Ministério da Educação. 2018. *Education Strategic Plan 2018–2022.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2018/education-strategic-plan-2018-2022-6461.

Quênia, Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia. 2014. *National Education Sector Plan 2013/14–2017/18.* https://www.globalpartnership.org/content/education-sector-plan-2013-2018-kenya.

Lesoto, Ministério da Educação e Formação. 2016. *Education Sector Plan 2016–2026.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2016/education-sector-plan-2016-2026-6432.

Libéria, Ministério da Educação 2010. *The Education Sector Plan of Liberia: A Commitment to Making a Difference. 2010–2012.* https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/liberia_sector_plan.pdf.

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.

Örtengren, K. 2016. *A Guide to Results-Based Management (RBM): Efficient Project Planning with the Aid of the Logical Framework Approach (LFA).* Stockholm, Sweden: 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/.

Putcha, V., A. Upadhyay e N. Burnett. 2016. "A Call for Public Financing: Innovative Finance Is Welcome, but not Enough." *In Early Childhood Matters: Advances in Early Childhood Development*, Bernard van Leer Foundation, 52–57. The Hague: Bernard van Leer Foundation. https://bernardvanleer.org/app/uploads/2016/06/Early-Childhood-Matters-2016.pdf.

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.

Tanzânia, Ministério da Educação e Formação Vocacional. 2008. *Education Sector Development Programme 2008–17.* https://www.globalpartnership.org/content/tanzania-education-sector-development-programme-2008-17.

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). 2019. "UNESCO Launches a New Simulation Model for Education." UNESCO. https://en.unesco.org/news/unesco-launches-new-simulation-model-education.

SEAMEO (Organização dos Ministros da Educação do Sudeste Asiático) e UNESCO Bangkok. 2018. *Regional Guidelines on Innovative Financing Mechanisms and Partnerships for Early Childhood Care and Education (ECCE).* Bangkok.

UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) WCARO (Escritório Regional da África Ocidental e Central). 2015. *Structuring Development Perspectives for Early Childhood. A User Guide for the Simulation of a Costing Model and Concept Note Drafting in a National Context. [0-6 YEARS].* West and Central Africa. Dakar: UNICEF WCARO.

Van Ravens, J. 2010. "Financing ECD." A PowerPoint presentation for the World Bank Africa Early Childhood Care and Development Initiative, Second Technical Workshop, Cape Town, South Africa, July 26–28. http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRREGTOPEDUCATION/Resources/444707-1306157488955/Summary-Findings-2nd-Technical-ECD-Workshop[1].pdf

Van Ravens, J. e C. Aggio. 2008. "Expanding Early Childhood Care and Education: How Much Does It Cost? A Proposal for a Methodology to Estimate the Costs of Early Childhood Care and Education at Macro-level, Applied to the Arab States." Documento de Trabalho 46, Bernard van Leer Foundation, The Hague. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED522696.pdf.

Vietnã, Ministério da Educação e Formação. 2012. *Vietnam EFA Action Plan 2003–2015: Review and Update 2012.* https://planipolis.iiep.unesco.org/en/2012/vietnam-efa-action-plan-2003-2015-review-and-update -2012-5589.

Winderl, T. 2016. "The Results Chain: A Beginner's Guide." http://winderl.net/resultschain/.

Anotações

Anotações

Fotografias das capas: © UNICEF/UN0220796/Matas