

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL DA EDUCAÇÃO – RESUMO

2021/2

Atores não estatais na educação:

QUEM ESCOLHE? QUEM PERDE?

unesco

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Relatório de Monitoramento Global da Educação

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO GLOBAL DA EDUCAÇÃO – RESUMO



Atores não estatais na educação:

QUEM ESCOLHE? QUEM PERDE?

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

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

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

A equipe do Relatório de Monitoramento Global da Educação

Diretor: Manos Antoninis

Daniel April, Bilal Barakat, Marcela Maria Barrios Rivera, Madeleine Barry, Katherine Black, Nicole Bella, Celia Eugenia Calvo Gutierez, Daniel Caro Vasquez, Anna Cristina D'Addio, Dimitra Dafalia, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Constanza Ginestra, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Craig Laird, Katie Lazaro, Kate Linkins, Camila Lima de Moraes, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mechtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Manuela Pombo Polanco, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Laura Stipanovic, Ulrich Janse van Vuuren, Juliana Zapata, Lema Zekrya e Jiaheng Zhou.

Parceiros que contribuíram com este Relatório: Donny Baum, Leena Bhattacharya, Elizabeth Buckner, Nicolas Buchbinder, Danqing Yin e Wei Zhang.

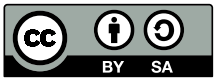
O *Relatório de Monitoramento Global da Educação* é uma publicação anual independente, financiada por um grupo de governos, agências multilaterais e fundações privadas, bem como facilitada e apoiada pela UNESCO.

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

Esta licença aplica-se exclusivamente aos textos. Para uso de imagens, é necessário pedir permissão prévia. As publicações da UNESCO são de livre acesso e todas são disponibilizadas *online*, sem custos, pelo repositório de documentos da UNESCO. Qualquer comercialização de suas publicações feita pela UNESCO serve para cobrir custos nominais reais de distribuição e de impressão ou cópia de conteúdo em papel ou CDs. Não há fins lucrativos.

Título original em inglês: *Global Education Monitoring Report Summary 2021/2022: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?*

Esta publicação pode ser referenciada como: UNESCO. *Global Education Monitoring Report Summary 2021/2022: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?* Paris, 2021.



© UNESCO, 2022
Todos os direitos reservados
Primeira edição
Publicado em 2022 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
e pela Representação da UNESCO no Brasil.

Créditos da versão original:

Editoração: UNESCO
Projeto gráfico: Optima Graphic Design Consultants Ltd.
Diagramação: Optima Graphic Design Consultants Ltd.

Foto da capa: Jaap Joris Vens / Super Formosa Photography.
Legenda: Diferentes rotas para a escola, Países Baixos.

Ilustrações: Housatonic
Cartoons: Julio Carrión Cueva (Karry) e Miguel Morales Madrigal

Créditos da versão em português:

Coordenação técnica da Representação da UNESCO no Brasil: Marlova Jovchelovitch Noleto, diretora e representante da UNESCO no Brasil e Maria Rebeca Otero Gomes, coordenadora do Setor de Educação

Tradução: Maíra Mendes Galvão
Revisão técnica: Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil

Editoração e diagramação: Unidade de Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

Série Relatório de Monitoramento Global de EPT

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

Nova série do Relatório Global de Monitoramento da Educação

2021/2	Atores não estatais na educação: Quem escolhe? Quem perde?
2020	Inclusão e educação: todos, sem exceção
2019	Migração, deslocamento e educação: construir pontes, não muros
2017/8	Responsabilização na educação: cumprir nossos compromissos
2016	Educação para as pessoas e o planeta: criar futuros sustentáveis para todos

Para mais informações, favor contatar:

Equipe do Relatório de Monitoramento Global da Educação
UNESCO, 7, place de Fontenoy 75352 Paris 07 SP, France
E-mail: gemreport@unesco.org Tel.: +33 1 45 68 07 41
www.unesco.org/gemreport

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

Este relatório resumido e todos os materiais relevantes estão disponíveis para *download* em: http://bit.ly/2021gemreport

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

ED-2021/WS/38



Atores não estatais na educação 1

Mensagens principais 1
O apoio à educação pública é robusto 3
Diversos argumentos conduzem o debate a favor ou contra a oferta não estatal 3
Prevalecem mitos sobre os atores estatais e não estatais na educação 5
Oferta 9
Governança e regulamentação 10
Financiamento 11
Influência 13
Educação e cuidados na primeira infância 14
Educação terciária 15
Educação técnica, profissional e de adultos 16
Recomendações 17

Monitoramento da educação de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 21

COVID-19 22
Meta 4.1. Educação primária e secundária 25
Meta 4.2. Educação infantil 25
Meta 4.3. Educação técnica, profissional, terciária e de adultos 26
Meta 4.4. Habilidades para o trabalho 27
Meta 4.5. Equidade 27
Meta 4.6. Alfabetização de adultos 28
Meta 4.7. Desenvolvimento sustentável e cidadania global 29
Meta 4.a. Instalações educacionais e ambientes de aprendizagem 29
Meta 4.b. Bolsas de estudos 29
Meta 4.c. Docentes 30
A educação e os outros ODS 30
Monitoramento dos recursos financeiros 31



CRÉDITO: UNICEF/Olivie Asseli

Atores não estatais na educação

MENSAGENS PRINCIPAIS

Não existe nenhuma parte da educação em que não haja atores não estatais envolvidos.

Em termos simples, sem atores não estatais, a educação de mais de 350 milhões de crianças ficaria sob responsabilidade do Estado. Entretanto, o envolvimento não estatal também afeta os livros didáticos utilizados, os alimentos nas cantinas, o apoio adicional recebido, as habilidades aprendidas e muito mais.

A maioria das pessoas apoia a educação pública.

Três em cada quatro pessoas em 34 países de renda média e alta prefeririam que houvesse mais investimento público em educação, e esse apoio aumenta quanto mais desigual é o país. Quase nove em cada dez acreditam que a educação deveria ser principalmente pública.

Contudo, esse apoio se desmantelou de forma gradual em vários países de renda baixa e média.

Onde as escolas públicas eram escassas e sua qualidade se deteriorou, muitas famílias demonstraram seu desagrado ao abandoná-las. A parcela de instituições particulares em todo mundo aumentou 7% em cerca de dez anos: para 17% na educação primária[1] em 2013, e para 26% na educação secundária em 2014, e permaneceu constante desde então. Na Ásia Central e no Sul da Ásia, a parcela de matrículas em instituições particulares é de 36% na educação primária e de 48% na educação secundária.

A educação pública não é gratuita.

Os domicílios perfazem 30% do total das despesas com educação em todo o mundo, e 39% nos países de renda baixa e média-baixa. Em parte, isso ocorre porque famílias mais ricas tentam dar a seus filhos uma vantagem competitiva, mas uma boa parte é gasta na educação pré-primária, primária e secundária que os governos se comprometeram a oferecer de forma gratuita. Cerca de 8% das famílias tomam empréstimos para pagar pela educação, um percentual que chega a 12% em países de renda baixa e a 30% ou mais no Haiti, no Quênia, nas Filipinas e em Uganda.

Com frequência, a educação pública não é inclusiva.

Muitos sistemas públicos de educação não são capazes de evitar a estratificação e a segregação. Um índice de diversidade social nas escolas, com base em dados do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (*Programme for International Student Assessment* – PISA), revelou que, em 2018, Argentina, Brasil, Chile e México tiveram níveis elevados semelhantes de estratificação, embora somente o Chile costume receber críticas pela alta parcela de instituições particulares em seu sistema.

Não há um tipo específico de fornecedor que ofereça educação de melhor qualidade do que qualquer outro.

Dados de 30 países de renda baixa e média demonstram que, uma vez que se leva em conta as características do domicílio, a vantagem aparente de se frequentar escolas particulares cai pela metade ou para dois terços. Em uma amostragem de 49 países, os mais ricos têm uma probabilidade dez vezes maior do que os mais pobres de frequentar escolas particulares. Além disso, os pais que podem escolher as escolas o fazem devido a crenças religiosas, à conveniência e a características demográficas dos estudantes, em vez de utilizar critérios de qualidade sobre os quais eles raramente têm informações suficientes.

1 NT: Para verificar a equivalência dos níveis educacionais no Brasil e nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palops), consultar o "Glossário de terminologia curricular" do UNESCO-IBE, que apresenta a Classificação Internacional Normalizada da Educação (*International Standard Classification of Education*– Isced), disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223059_por>.

A capacidade de regulamentação, monitoramento e aplicação tende a ser baixa onde a necessidade é alta.

Uma análise de 211 sistemas educacionais realizada para o *site* PEER mostra que as regulamentações educacionais tendem a se concentrar no registro, na aprovação ou no licenciamento (98%), na certificação de professores (93%), na infraestrutura (80%) e nas proporções de estudantes/professor (74%). As normas têm menor probabilidade de se concentrar na qualidade ou na equidade: 67% regulamentam a determinação dos valores de mensalidades, 55% evitam procedimentos de admissão seletiva de estudantes em escolas não estatais, 27% proíbem fins lucrativos e somente 7% possuem agendas em prol do acesso a grupos desfavorecidos. As aulas particulares não são regulamentadas em 48% dos países, e são regulamentadas somente em leis comerciais em 11% dos países.

Atores não estatais estão ainda mais presentes na educação infantil, técnica, terciária e de adultos.

Isso às vezes ocorre em detrimento da equidade e da qualidade. Geralmente, o custo mais alto da educação infantil e terciária não estatal significa que as elites urbanas estão super-representadas nessas instituições. Nos Estados Unidos, as universidades que visam a maximizar os lucros têm sido associadas a uma deterioração dos resultados dos estudantes. Instituições que oferecem formações particulares por meio de competição de mercado ou sistemas de desenvolvimento de habilidades, como o programa de empréstimo australiano TVET FEE-HELP e a National Skill Development Corporation da Índia, foram forçadas a repensar processos de prestação de contas (*accountability*) e monitoramento, para aumentar a qualidade da oferta de educação privada e melhorar a empregabilidade dos egressos.

Os governos devem enxergar todas as instituições educacionais, os estudantes e os professores como parte de um único sistema.

Padrões, informações, incentivos e responsabilização (*accountability*) devem ajudar os governos a proteger, respeitar e cumprir o direito à educação para todos e deveriam evitar que eles façam vista grossa a bolsões de privilégio ou exploração. A educação financiada com recursos públicos não precisa ser ofertada publicamente, mas a disparidade deve ser combatida de frente nos processos educacionais, nos resultados dos estudantes e nas condições de trabalho dos professores. Eficiência e inovação não devem ser segredos comerciais; em vez disso, ambas deveriam ser divulgadas e praticadas por todos. Para que isso seja alcançado, é necessário manter a transparência e a integridade do processo de políticas públicas educacionais.

Os governos nem sempre foram os responsáveis pela educação. Historicamente, as associações religiosas, as famílias e as guildas organizavam a educação de maneira espontânea e informal. Desde o final do século XVIII, os Estados perceberam a oportunidade de desenvolver suas economias por meio de uma mão de obra escolarizada, além de criar e fortalecer um senso de identidade nacional por meio de escolas públicas. Os governos estavam preparados para arcar com o alto custo de entregar esse bem público, devido aos benefícios maiores às sociedades e às economias. Para países recém-independentes no século XX, a construção de um sistema público de educação foi o marco de sua emancipação do colonialismo. Invariavelmente, a educação pública tinha o objetivo de promover ideais nobres ou ideologias dominantes, e as novas estruturas suplantaram e absorveram essas estruturas educacionais tradicionais.

No entanto, a educação também é um bem privado. O aumento do consumo de educação cria maiores oportunidades individuais e pode excluir outros de tais oportunidades. Aqueles que conseguem subir a escada educacional ficam em melhor posição para alcançar um padrão de vida melhor e obter maior retorno financeiro. Como os sistemas educacionais não são capazes de acomodar a todos em seus patamares mais altos, as famílias fazem tudo o que podem para garantir que seus filhos sejam aqueles que chegam ao topo. Esse tipo de competição produz demanda, o que, por sua vez, leva ao fornecimento de bens e serviços educacionais. Dependendo do contexto e da disposição nacional, os mercados podem emergir com a oferta imediata de serviços educacionais que conferem vantagens.

O APOIO À EDUCAÇÃO PÚBLICA É ROBUSTO

As escolhas relacionadas à educação determinam a vida das crianças. Os pais não devem apenas realizar meros cálculos de custos financeiros e benefícios, mas também considerar fatores múltiplos e inter-relacionados. As escolhas relativas ao que é ensinado, e também como, por quem e onde, refletem visões de mundo e aspirações competitivas dos pais e de outras partes interessadas na educação. Elas dizem respeito a duas dimensões principais: o controle e a distribuição de recursos; e os valores e as crenças para transformar a sociedade. Escolhas relacionadas à educação são altamente políticas e se refletem de forma explícita ou implícita nas agendas dessa área. Além de fatores ideológicos e circunstanciais específicos, a compreensão dos desafios sociais e de como o governo, o povo e as instituições devem se relacionar entre si variam de acordo com o país. Esses entendimentos influenciam posturas relacionadas às políticas educacionais que os governos devem adotar e quem irá se beneficiar com elas.

Pesquisas sobre o apoio à educação pública são realizadas predominantemente em países de renda alta. Uma pesquisa recente sobre as posturas na Dinamarca, na França, na Alemanha, na Irlanda, na Itália, na Espanha, na Suécia e no Reino Unido mostrou que, quando se pediu aos entrevistados para atribuírem prioridade a uma de oito áreas com possibilidade para investimentos extras, a educação foi a primeira opção para 28% das pessoas, e a saúde ficou em segundo lugar, com 22%. Embora 77% dos entrevistados tenham apoiado a escolha de escolas, mais de 60% foram contra um papel significativo das escolas particulares no sistema nacional de educação.

Uma análise dos dados do módulo especial do International Social Survey Programme (ISSP) sobre o papel do governo, encomendado para este relatório, abordou o apoio à educação pública usando uma amostragem de 35 países, incluindo dez países de renda média. No total, 89% dos adultos entrevistados disseram que a responsabilidade principal pela oferta de educação escolar é dos governos, enquanto 6% disseram que é das famílias e 5% disseram ser de outras instituições (empresas privadas e organizações com fins lucrativos; organizações sem fins lucrativos, instituições de caridade e cooperativas; e organizações religiosas). Entretanto, refletindo a forte exposição à oferta não estatal de educação, entrevistados da Índia (46%)[2], das Filipinas (63%) e do Chile (76%) expressaram o nível mais baixo de apoio à oferta pública (**Figura 1**).

DIVERSOS ARGUMENTOS CONDUZEM O DEBATE A FAVOR OU CONTRA A OFERTA NÃO ESTATAL

Aqueles que defendem e os que se opõem aos atores não estatais na área educacional desenvolvem seus argumentos em torno da capacidade e da legitimidade de atores, estatais e não estatais, de promover eficiência, equidade e inclusão, além de inovação na educação. Essas questões estão relacionadas ao fato de as pessoas acreditarem ou não que a educação é um bem ou um serviço a ser adquirido por meio do mercado, e se as pessoas deveriam poder escolher sobre quem fornece sua educação.

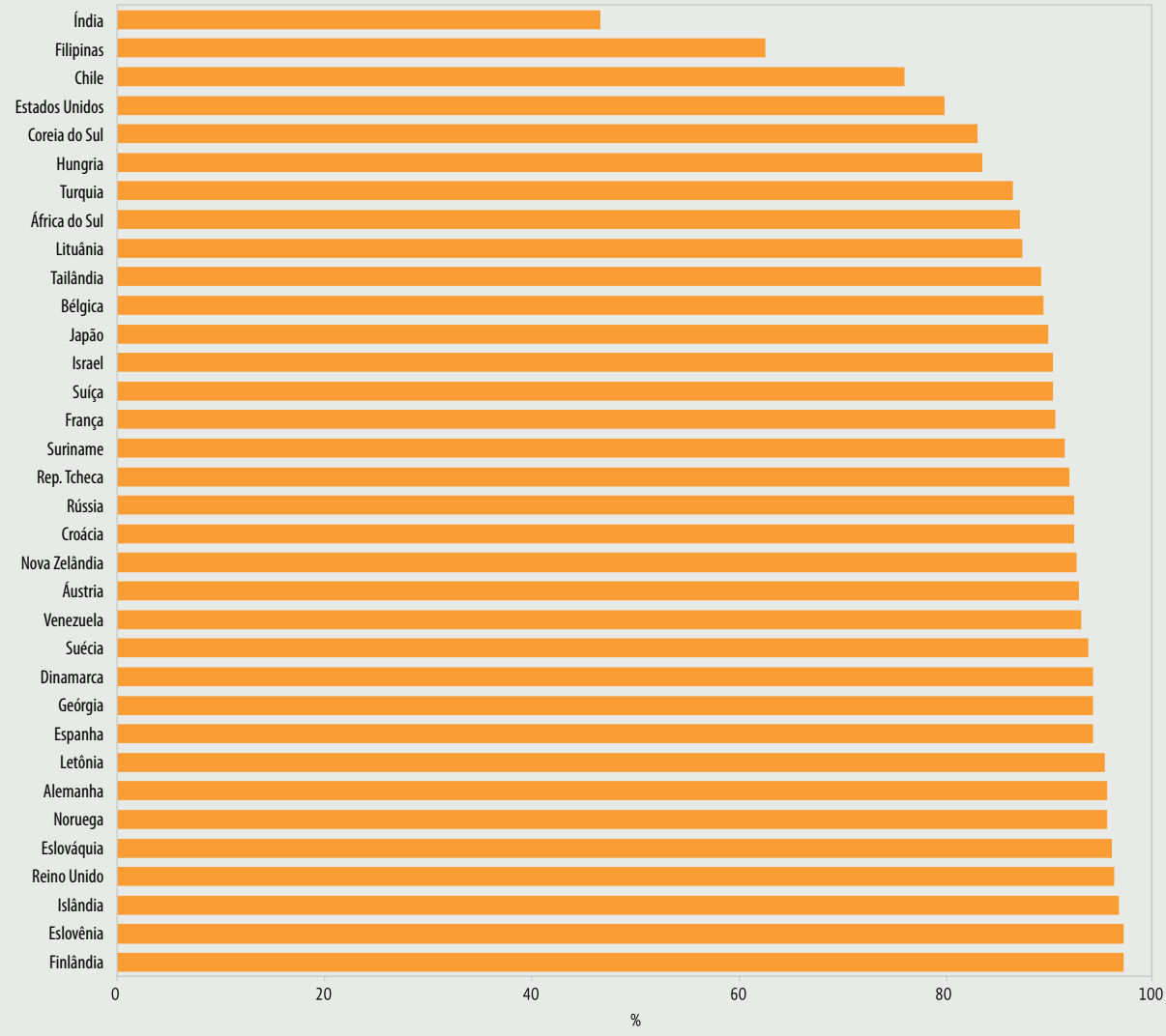
Atores não estatais oferecem uma melhor relação custo–benefício na educação? Defensores de atividades não estatais na educação argumentam que isso é inevitável, uma vez que o Estado não é capaz de suprir toda a gama de demandas para a educação. Independentemente de a motivação dos atores não estatais ser caridade, crenças, ideias ou lucro, se a oferta de bens e serviços educacionais atender à demanda, então, um mercado é possível – mesmo que não seja um mercado convencional, mas ao menos um mercado planejado. Por meio desse mercado, pode-se buscar o alcance de objetivos relacionados ao custo–benefício.

2 A edição regional deste relatório sobre atores não estatais na área de educação será dedicada ao Sul da Ásia.

FIGURA 1:

Na maioria dos países pesquisados, mais de 80% apoiam a oferta pública de educação.

Porcentagem de adultos que dizem que a responsabilidade principal pela oferta de educação escolar é do governo, 2016



Fonte: Edlund e Lindh (2021), com base na ISSP de 2016.

Opositores das atividades não estatais na educação argumentam que, se existem práticas com boa relação custo–benefício, elas devem ser promovidas por meio do sistema educacional e praticadas por todas as escolas, estatais ou não. Se fosse possível argumentar que os professores de certo país recebem salários altos demais, então, isso seria uma questão a ser resolvida por políticas públicas e não uma razão para se modificar o modelo de oferta. Atores não estatais podem aumentar o custo–benefício ao contratar professores jovens ou sem qualificação, o que não é uma solução sustentável. Assim, realizar comparações de custos confiáveis entre escolas estatais e não estatais é um desafio. A tendência é que as escolas públicas atendam a populações mais vulneráveis, cuja educação requer mais gastos.

Os atores não estatais oferecem equidade e inclusão na educação? Defensores da oferta não estatal argumentam que os fornecedores não estatais ajudam a garantir o direito à educação. Em muitos contextos, atores não estatais preencheram lacunas reais na oferta educacional, muitas vezes para grupos desfavorecidos negligenciados pelos sistemas públicos. Com frequência, os governos relutam em instalar escolas

em assentamentos informais, como ocorre no Paquistão. Atores não estatais também realizam contribuições valiosas em contextos de crise e emergência, como após o terremoto catastrófico ocorrido no Nepal, em 2015. Em El Salvador, em áreas urbanas marcadas pela violência e por gangues, a taxa de matrículas em escolas não estatais é o dobro da média nacional.

Os que são contra as escolas não estatais apontam para problemas causados pela escolha da escola. Se os pais podem escolher a escola que desejam, sem regulamentos de orientação, então, os mais ricos tenderão a poder pagar pelas melhores escolas, que muitas vezes são não estatais, o que exacerba a desigualdade, a estratificação e a segregação. A escolha parental necessita de boas referências, mas informações sobre as características das escolas são escassas, ou, quando existem, são oferecidas de forma desigual, com menor acesso oferecido às populações desfavorecidas. Ademais, existem diversos grupos populacionais de difícil acesso, para os quais os fornecedores podem relutar em oferecer serviços.

Alguns dos que acreditam que o governo não deve ter um papel principal na oferta educacional questionam sua autoridade de tomar decisões sobre conteúdo pedagógico ou sua capacidade de oferecer educação dentro do padrão desejado. Os pais podem argumentar a favor de uma oferta separada e não estatal, por medo de que a escola pública local ameace os valores culturais, étnicos, linguísticos ou religiosos da comunidade na qual querem criar seus filhos. Entretanto, os governos podem argumentar que esse fator entra em conflito com seu compromisso de garantir uma educação equitativa e inclusiva, assim como interfere em sua capacidade de aplicar padrões uniformes, na tentativa de oferecer a mesma qualidade de educação para todas as crianças, sem exceção.

Atores não estatais trazem mais inovação à educação?
Defensores do envolvimento não estatal na educação afirmam que esse envolvimento ajuda a aumentar a inovação. Muitas ideias que transformaram os saberes da pedagogia surgiram às margens dos sistemas públicos de educação, ou até mesmo fora deles. Certos sistemas públicos cresceram e se tornaram grandes burocracias centralizadas, que podem acabar perdendo de vista as populações às quais atendem. Uma crítica comum é que eles sufocam as iniciativas, forçam a padronização e desmotivam os estudantes e os professores.

Produzir inovação é uma tarefa complexa para os sistemas públicos de educação. As mudanças devem ser conduzidas e ter sua escalabilidade testada. Entre os possíveis desafios há obstáculos burocráticos, lacunas em capacidades organizacionais, falta de motivação por parte de professores e pais, recursos financeiros limitados, bem como interferência e oposição políticas. No entanto, os sistemas educacionais públicos não estão indispostos à inovação por definição, e atualmente alguns atores não estatais estão testando se certas inovações funcionam na educação pública.

Muitas vezes, o debate sobre inovação sofre porque se refere a conceitos fundamentais de formas contraditórias. A padronização é criticada por aqueles que se opõem ao que consideram ser a rigidez, a conformidade e a falta de diferenciação dos sistemas educacionais públicos. Entretanto, a padronização é defendida por aqueles que são a favor de currículos mínimos obrigatórios para garantir que todas as escolas alcancem um padrão, e sugerem que a pressão competitiva – muitas vezes por influência de fornecedores particulares – é que acelera uma tendência à conformidade. Por fim, a questão de a padronização desestimular ou não inovações depende de quais são os padrões definidos. Termos como "responsabilização" (*accountability*), "autonomia" e "poder de escolha" já foram tanto celebrados quanto criticados como princípios organizacionais da educação. Embora qualquer uma dessas ideias possa ser analisada por seus próprios méritos, elas não necessariamente justificam um papel maior para a oferta de educação não estatal e, em especial, particular.

PREVALECEM MITOS SOBRE OS ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS NA EDUCAÇÃO

Ao longo deste relatório, são questionados dez mitos recorrentes sobre os atores estatais e não estatais na educação.

MITO 1.

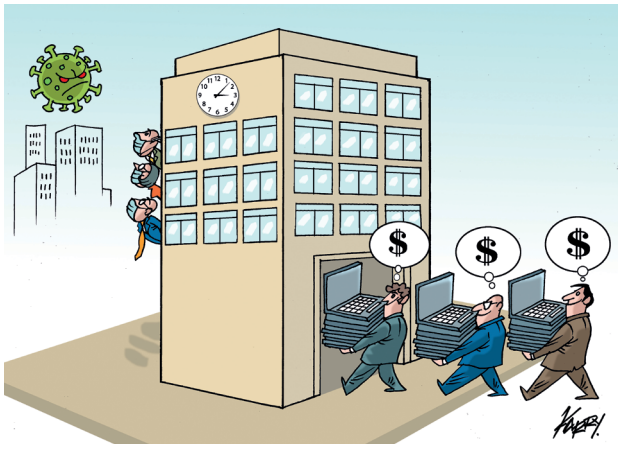
É possível distinguir de maneira clara os atores estatais dos não estatais.



Normalmente, a discussão sobre os atores não estatais na educação envolve uma classificação binária: *escolas públicas e escolas particulares*. Na prática, o cenário é mais complexo, e as distinções são muito menos claras. Os atores não estatais são muito heterogêneos e adentram o setor da educação por diversas razões, relacionadas a ideias, valores, crenças e interesses. Muitos realizam acordos organizacionais formais ou informais com o governo, incluindo a prestação de serviços e parcerias público-privadas (PPPs), que tornam essa diferenciação menos precisa.

MITO 2.

Sabe-se o quanto é privatizado.



Com frequência, as descrições das tendências dos atores não estatais se baseiam na parcela do total de matrículas que pertence a instituições particulares. De que maneira os países podem contabilizar os professores de ensino público que complementam sua renda dando aulas fora do horário de trabalho? Quão público é um sistema educacional que terceiriza livros didáticos, a gestão de avaliações ou de dados, ou mesmo de alimentação e transporte? Uma política governamental escrita por um(a) lobista ainda pode ser considerada pública?

MITO 3.

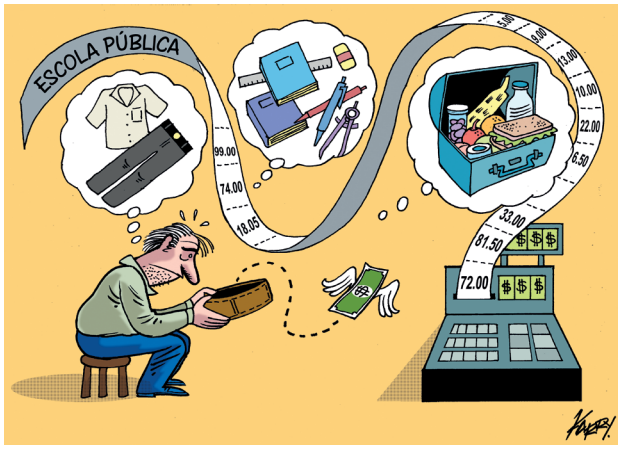
O setor privado é culpado pela privatização da educação.



A grande maioria dos fornecedores particulares são escolas com apenas um dono. Essas escolas surgiram em reação a preocupações reais dos pais com a diminuição da qualidade do ensino público devido à negligência. Quando o declínio da qualidade se tornou claro, famílias ricas e, em menor escala, também algumas mais pobres, abandonaram o sistema público, o que corroeu sua base de apoio e o deixou subfinanciado. O elitismo presente entre os líderes políticos aumentou sua tolerância à desigualdade e enfraqueceu seu compromisso de proteger a educação pública e as populações desfavorecidas que se beneficiavam dela.

MITO 4.

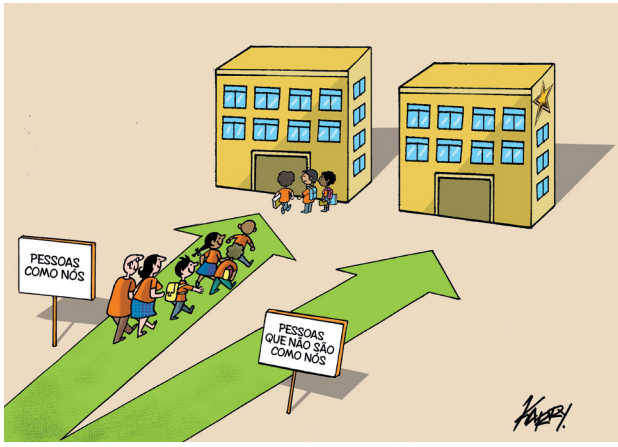
A educação pública é equitativa.



Muitas vezes, as famílias assumem elevados gastos em educação, relativos a taxas ocultas, despesas evitáveis pagas do próprio bolso, bem como despesas adicionais para compensar o que as escolas públicas não oferecem. Embora seja comum criticar sistemas educacionais que abriram as portas para fornecedores não estatais – o que exacerba a desigualdade –, muitos desses sistemas públicos não são capazes de evitar a estratificação e a segregação.

MITO 5.

Os pais baseiam sua escolha da escola em informações robustas sobre qualidade.



Uma suposição básica entre os apoiadores das escolas não estatais e do poder de escolha é que os pais, na condição de consumidores, adquirem informações sobre as melhores escolas e as usam com eficiência. Na prática, os dados sobre o impacto das escolas são complexos demais para a maioria dos países administrarem e divulgarem; e, com frequência, os pais ignoram esse tipo de dados, escolhendo escolas que os atraem por outras razões, como crenças religiosas, conveniência e características demográficas dos estudantes.

MITO 6.

A competição leva ao aperfeiçoamento das escolas.



Responsabilização e competição saudável são dois fatores que motivam algumas pessoas a melhorar. Na esfera econômica, as empresas competem para sobreviver, pois elas existem para gerar lucro. Contudo, não está claro como essa dinâmica se desenvolve na área da educação. Devido à complexidade do tema, são raros os estudos que demonstram os efeitos sistemáticos da competição na educação; seus resultados também são inconclusivos. Pior do que isso: a competição pode levar as escolas não estatais a se curvarem às aspirações dos pais, indo contra as boas práticas pedagógicas.

MITO 7.

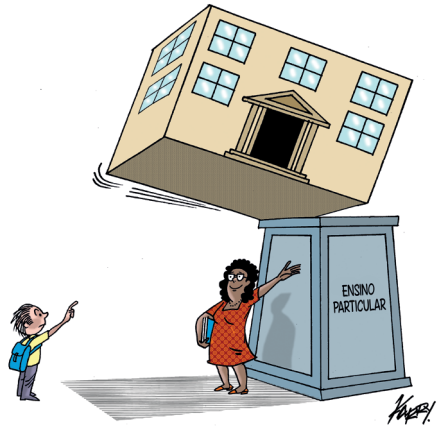
Escolas e universidades particulares são melhores.



A comparação entre as taxas de aprovação em exames de escolas públicas e particulares costuma ser a evidência utilizada para elaborar os *rankings* que são publicados pela mídia e analisados pelos pais. Na prática, a admissão de estudantes varia, pois os pais que são mais abastados, escolarizados e ambiciosos são os que mais tendem a escolher uma escola particular para seus filhos. Por sua vez, as escolas particulares podem ter meios para testar os estudantes, a fim de aumentar suas probabilidades de alcançar os melhores resultados. Em geral, quando esses fatores são calibrados, a lacuna entre as escolas públicas e as particulares diminui ou desaparece.

MITO 8.

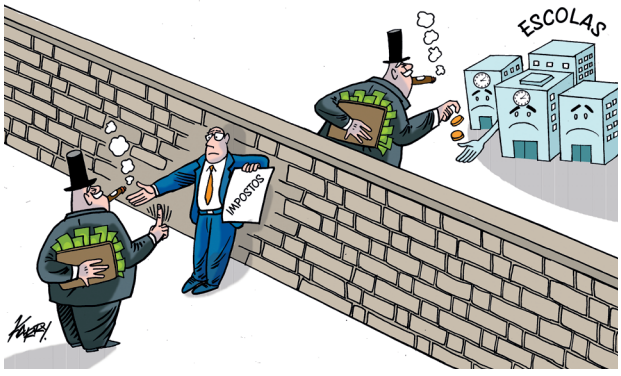
O setor privado é a solução para o desafio da evasão escolar.



Com mais de 350 milhões de estudantes da educação primária e secundária matriculados em escolas particulares, uma crise seria inevitável se esses estudantes passassem para o sistema público de educação. No entanto, as escolas particulares estão em plena expansão nas áreas urbanas, onde os níveis de matrícula já se aproximam do universal, mas estão praticamente ausentes nas áreas rurais. Além disso, em países de renda baixa e média, os filhos das famílias que estão entre as 20% mais ricas têm dez vezes mais chances de frequentar uma escola particular do que os filhos das famílias que estão entre as 20% mais pobres.

MITO 9.

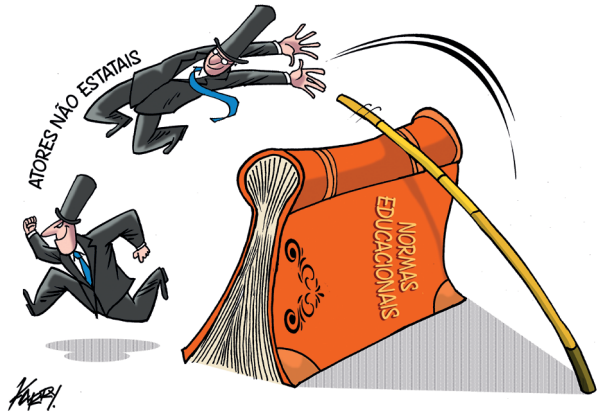
O setor privado é uma solução para as lacunas de investimento na educação.



Há grandes esperanças de que o setor privado seja capaz de desempenhar um papel importante no investimento em educação para ajudar a alcançar o ODS 4. Até o presente, não existem evidências de que o setor esteja disposto ou tenha a capacidade de desempenhar esse papel. Entretanto, ele poderia dar outras contribuições, como, por exemplo, por meio de impostos, principalmente em países de renda baixa e média-baixa, onde a mobilização de renda doméstica é baixa e existem muitas oportunidades de evasão fiscal. O setor privado poderia assumir uma liderança mais pronunciada no desenvolvimento de habilidades e creches, de forma alinhada às regulamentações educacionais nacionais.

MITO 10.

É possível resolver todas as questões da oferta não estatal por meio de regulamentação.



Há um consenso de que a atividade não estatal na educação deve ser regulamentada, mas essa regulamentação não abrange de forma significativa a questão de como promover equidade e qualidade no sistema como um todo. Poucos governos monitoram se a migração de famílias mais ricas para escolas particulares segrega o sistema educacional, ou de que maneira os gastos em educação por família aumentam a desigualdade. Muitos governos permitem admissões escolares eletivas, enquanto poucos regulamentam as aulas de reforço particulares ou o *lobbying*, que segue praticamente indefinido devido à falta de parceria. Menos governos ainda têm recursos para implementar e aplicar as regulamentações de forma efetiva.

Cerca de 25 anos atrás, nos Estados Unidos, quando começaram a surgir evidências de que novas formas deorganização da educação pública, com base no poder de escolha, poderiam levar à desigualdade, os autores de um dos primeiros estudos resumiu os resultados em duas perguntas: quem escolhe? E quem perde? (Fuller; Elmore, 1996). Na medida em que em todo o mundo se acumulam as evidências sobre a dinâmica, a eficácia e as consequências da escolha da escola, o *Relatório de Monitoramento Global da Educação* leva essas perguntas a um público mundial. Quatro aspectos fundamentais da atividade não estatal (oferta, regulamentação, financiamento e influência) são abordados em relação à educação primária e à secundária. Em seguida, apresenta-se um olhar mais aprofundado sobre esses aspectos em outros níveis educacionais que tendem a receber menos atenção, como a educação infantil, a educação terciária e a educação técnica, profissional e de adultos.

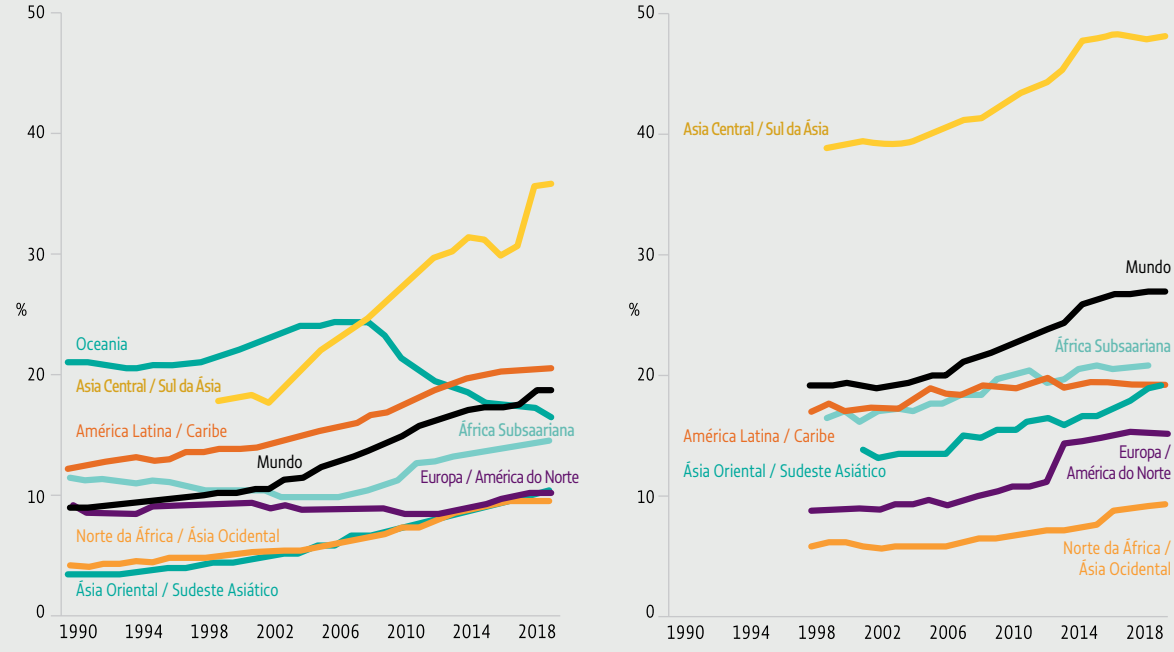
OFERTA

As matrículas em escolas não estatais estão aumentando. A parcela de instituições particulares em todo o mundo cresceu 7% em cerca de dez anos, de 10%, em 2002, para 17%, em 2013, na educação primária; e de 19%, em 2004, para 26%, em 2014, na educação secundária – mas permaneceu constante desde então (**Figura 2**).

Propriedade, administração e financiamento são os critérios mais comuns para definir o setor não estatal. A relação dos fornecedores com o Estado, suas motivações e seu preço são fatores que podem ser utilizados para agrupá-los. A análise deste relatório descobriu que em 124 dos 196 países são encontradas escolas religiosas. Escolas comunitárias e de organizações não governamentais (ONGs) podem ser encontradas em 74 de 196 países, muitas vezes em contextos de emergência. Escolas com fins lucrativos são a minoria, exceto em alguns contextos, como nos Emirados Árabes Unidos (EAU). Uma ampla gama de escolas com preços acessíveis e com um único dono em países de renda baixa e média da África Subsaariana e da Ásia são consideradas escolas particulares com mensalidades baixas.

Escolas estatais e não estatais diferem no que diz respeito a admissões de estudantes e recursos. Poucas crianças pobres têm a escolha de frequentar escolas privadas. Para avaliar a qualidade da experiência educacional, os pais procuram informações sobre tamanho das turmas, qualidade e comprometimento dos professores, capacidade de resposta da escola, disciplina e segurança da escola, bem como língua de instrução, religião, etnia e cultura. No Reino Unido, foi realizada uma análise de 18 mil escolas, que comparou as públicas com as administradas pela iniciativa privada e descobriu uma porcentagem

FIGURA 2:
Parcelas de matrículas em instituições particulares são mais altas no Sul da Ásia.
Porcentagem de matrículas em instituições particulares, por nível educacional, 1990-2019



Fonte: base de dados do UIS.

maior de professores não qualificados no último grupo. Escolas públicas e privadas também podem se diferenciar quanto a outros recursos. Na América Latina, a média de computadores por estudante nas escolas privadas é o dobro dessa média nas escolas públicas.

A maioria das evidências demonstra que as vantagens de se frequentar escolas particulares são limitadas em termos de aprendizagem. Dados referentes a 31 países de renda baixa e média mostraram que a vantagem estimada de se frequentar uma escola particular cai pela metade, ou a dois terços, depois do ajuste dos dados segundo o patrimônio familiar. Além disso, embora a oferta não estatal de educação básica possa preencher lacunas no curto e no médio prazo, ela pode levar à segregação e à desigualdade. Na Suécia, as escolas do primeiro nível da educação secundária em 29 de 30 municípios são fortemente segregadas; em 16, a segregação tem sido desencadeada principalmente pela escolha da escola. Enquanto se espera que a competição com escolas não estatais incentive a melhoria das públicas, a simples presença de escolas ou outras instituições particulares nas redondezas pode não ser incentivo suficiente para que as autoridades responsáveis pelas escolas públicas tomem alguma atitude caso não tenham recursos financeiros, nem autonomia para reagir.

Aulas particulares de reforço são praticamente universais. Esse fenômeno, que tem prevalecido em vários países da Ásia Oriental e nos Estados Árabes, também tem se espalhado por regiões onde era incomum, como na África Subsaariana e no Norte da Europa. A demanda por aulas de reforço é associada principalmente à necessidade dos estudantes de se preparar para exames altamente relevantes, para que tenham uma vantagem competitiva. Entretanto, o impacto das aulas particulares no desempenho individual é inconsistente, pois alguns estudos detectaram efeitos positivos para os estudantes que estavam muito defasados, enquanto outros indicaram que as aulas particulares não têm efeito positivo sistemático no desempenho estudantil. Ademais, as aulas particulares podem interferir no desempenho dentro do sistema educacional, afetando de maneira negativa o comportamento de estudantes e professores.

Políticas, seleção e distribuição de livros didáticos variam quanto ao envolvimento do Estado. Em alguns países, o mercado editorial se resume principalmente a empresas estatais ou controladas pelo Estado; em outros, há um sistema misto de editoras públicas e privadas. Vários países de renda alta, como a Espanha, deixam a produção de livros didáticos principalmente para fornecedores comerciais, com o governo se envolvendo na determinação de diretrizes e na aprovação de propostas. Com frequência, em países mais pobres, o jogo entre editoras internacionais, doadores e interesses locais complica a transição para um mercado editorial local. Por exemplo, a indústria de livros didáticos do Gabão é dominada pela Edicef, um braço editorial didático da francesa Hachette Livre, uma das maiores editoras do mundo.

A pressão pela digitalização de conteúdo vem principalmente das grandes editoras e empresas de tecnologia. A Pearson, líder mundial do mercado editorial em educação, trocou seu *slogan* de "a maior editora de livros didáticos e material de ensino *online* do mundo" para "a companhia mundial de ensino digital", com um maior foco em ensino e avaliação *online*. Para além das editoras mundiais e regionais de livros didáticos, gigantes da tecnologia também entraram no setor de educação *online*, uma tendência fortalecida durante a pandemia da COVID-19. Uma análise de experiências com o processo de seleção de tecnologias educacionais, realizada nos Estados Unidos, descobriu que distritos escolares e escolas em geral ficaram perdidos diante do excesso de vendedores de tecnologias educacionais oferecendo uma variedade enorme de produtos.

Os governos têm terceirizado mais serviços de apoio à educação. Críticos da terceirização temem que o processo de privatização possa prejudicar os serviços públicos e o profissionalismo. Uma análise realizada na Austrália descobriu que a tendência cada vez maior de se contratar empresas externas de limpeza levou a uma proliferação de prestadores de serviços, aumentou os casos de subsalários, reduziu as horas de limpeza, assim como os padrões de saúde ocupacional e de segurança.

GOVERNANÇA E REGULAMENTAÇÃO

Muitas vezes, a governança dos fornecedores não estatais de educação é fragmentada. A boa governança e as regulamentações efetivas são fatores fundamentais para a capacidade dos governos de oferecer uma educação equitativa de boa qualidade. Em 94 países, os planos ou as estratégias do setor visam à intervenção de atores não estatais na oferta de educação ou no fornecimento de outros serviços. Em alguns países, os ministérios ou departamentos compartilham as responsabilidades. A fragmentação, a falta de coordenação e a articulação duplicada ou indefinida de responsabilidades podem influenciar a equidade e a qualidade na educação de maneira negativa. Apenas 39% dos países possuem um departamento, uma divisão ou uma agência exclusiva para a educação particular em âmbito nacional e que opera sob a responsabilidade do ministério da Educação. Tais ministérios são responsáveis pelos fornecedores não estatais em 83% dos países, enquanto 13% possuem autoridades múltiplas. As instituições religiosas, em vez dos ministérios da Educação, são responsáveis por escolas religiosas em 22% dos países – e 70% delas estão localizadas no Norte da África e na Ásia Ocidental.

Os mecanismos de financiamento têm impacto sobre a governança. Os atores não estatais obtêm apoio financeiro direto ou indireto dos governos

de várias formas: auxílio a estudantes (em 79% dos países), subsídios aos pais (19%), apoio nos salários dos professores ou em outras experiências operacionais (cerca de 60%) e empréstimos ou donações (19%). Parcerias público-privadas (PPPs) abrangem vários níveis de envolvimento entre cada ator, assim como políticas e marcos regulatórios diversos. Uma revisão de bibliografia sobre estudos relativos a mecanismos de financiamento descobriu que, com frequência, o impacto foi negativo. Em pelo menos dois terços de 98 estudos, o impacto dos subsídios, dos programas de fundo de financiamento estudantil (*voucher programmes*) e dos programas de bolsas de estudo em escolas particulares (*charter programmes*) sobre a equidade foi considerado negativo.

A regulamentação deveria melhorar a qualidade e a equidade na educação. Praticamente todos os países possuem uma regulamentação que estipula requisitos para a abertura e a operação de escolas não estatais, incluindo registros e licenciamentos. Em 80% dos países, existem regulamentações sobre requisitos espaciais, como o tamanho dos prédios e o espaço mínimo das salas de aula. No estado de Haryana, na Índia, os interessados em montar escolas precisam ser donos ou inquilinos do prédio há pelo menos 20 anos. Outro estado, Uttar Pradesh, utiliza dois critérios para reconhecer uma escola: área mínima por estudante (9 m^2) e tamanho da sala de aula (180 m^2). As regulamentações também contemplam o fornecimento de água e o saneamento. Em 47% dos países com dados disponíveis, os banheiros separados por sexo são exigências em escolas não estatais. Em 74% dos países, a proporção estudante/professor é regulamentada. Cerca de 45% dos países pussuem regulamentação relativa a procedimentos de admissão em escolas não estatais, enquanto 67% regulamentam as taxas de escolas não estatais que fornecem educação compulsória. Dois terçospossuem regulamentação curricular. Ao longo dos últimos dez anos, 21 países introduziram regulamentações quanto à geração de lucro, e 80 quanto à certificação de professores.

A baixa implementação da educação e processos de prestação de contas inadequados prejudicam a qualidade e a equidade na educação. A existência de uma regulamentação não significa que os fornecedores não estatais a cumprirão. Em alguns países de renda baixa e média-baixa, os processos de registro complexos, caros ou longos impedem que os fornecedores obtenham reconhecimento oficial. Até 2021, o governo do estado de Lagos, na Nigéria, aprovou apenas uma em quatro de cerca de 20 mil escolas particulares. As estatísticas de pelo menos 27 países reconhecem escolas não registradas. Uganda classifica as escolas não estatais como licenciadas, registradas e não registradas: 14% das escolas primárias e 13% das secundárias não são registradas. A falta de supervisão pode resultar na seleção informal de estudantes. Em Bogotá, na Colômbia, o Programa de Concessão Escolar para escolas subsidiadas (*charter schools*), implementado para beneficiar estudantes em situação de vulnerabilidade, apresenta uma política de admissão baseada na não discriminação e na proximidade da residência; na realidade, embora de maneira informal, os estudantes eram selecionados com base no desempenho acadêmico.

Os processos e os padrões de garantia de qualidade variam. Praticamente todos os países impõem padrões para escolas não estatais, por meio de inspeções escolares. Em 81% dos países, essa obrigação diz respeito a todos os tipos de escolas não estatais; em 6%, diz respeito somente a escolas que recebem apoio do governo. Além disso, 81% dos países possuem regulamentação que determina a participação de escolas não estatais em avaliações de larga escala. Em mais da metade desses países, a obrigação contempla todos os tipos de escolas não estatais, enquanto que, em 12% deles, ela diz respeito somente a escolas que recebem apoio do governo.

Mecanismos efetivos de responsabilização (*accountability*), sanções e mecanismos de reparação também podem incentivar o cumprimento dos padrões (*compliance*). Os governos devem cobrar responsabilidade dos fornecedores de educação por cumprir os padrões de qualidade, contribuições (*inputs*), segurança e inclusão. Quase todos os países estabelecem sanções, o fechamento de instituições ou a suspensão da licença se as escolas não estatais não cumprem a regulamentação. Cerca de 54% dos países também regulamentam a duração desses períodos de fechamento. Cerca de 90 países possuem códigos de ética ou conduta para professores e equipes escolares, que, em geral, contemplam os fornecedores não estatais.

As aulas particulares de reforço raramente são regulamentadas. As aulas particulares não têm regulamentação em 48% dos países. Somente 53 países têm leis que regulamentam esse tipo de suplementação educacional, enquanto 19 têm regulamentação somente sob leis comerciais. Em 31% dos países, a regulamentação especifica as qualificações necessárias para professores particulares; dez países proíbem de forma explícita que professores dêem aulas particulares. Na China, uma lei de 2021 proíbe as empresas que ensinam currículos educacionais compulsórios de lucrar e levantar capital, a fim de evitar que se emitam novas licenças e obrigar as empresas a se tornarem sem fins lucrativos para continuar funcionando. Além disso, o governo chinês criou um departamento exclusivo para regulamentar e monitorar as empresas de aulas particulares.

FINANCIAMENTO

As decisões dos governos variam quanto a financiar ou não, e a como financiar os fornecedores não estatais. No Canadá, o governo financia 30% das despesas de escolas particulares e 94% das públicas. Nos Países Baixos, todas as escolas, independentemente do tipo, recebem

subvenções para despesas operacionais e com pessoal, além de recursos adicionais para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e com necessidades especiais de ensino. Desde 2000, vários países, incluindo Chile, Hungria, Suécia e Reino Unido, tiveram aumentos na parcela de matrículas em escolas particulares dependentes, ou seja, as que recebem pelo menos 50% de seus recursos do governo.

Os governos financiam somente parte das despesas das escolas não estatais. Em Bangladesh, mais de 16 mil escolas secundárias não estatais e 7,6 mil madraças, que juntas respondem por 96% do total de matrículas, recebem transferências mensais para pagar os salários dos professores. Por outro lado, o Haiti, onde 85% das escolas primárias não pertencem ao Estado, não cobre as despesas com salários. Na Índia, apenas 6% das escolas primárias e secundárias receberam subvenções para pagar salários de professores em 2019-2020. Na Indonésia, madraças e colégios internos islâmicos, conhecidos como *pesantren*, representam 35% de todas as escolas particulares e são excluídos de alguns mecanismos de financiamento.

Certos governos apoiam a admissão de estudantes em situação de vulnerabilidade em escolas não estatais. Na Índia, a Lei do Direito à Educação, de 2009, determina que as escolas particulares ofereçam 25% das vagas do 1º ano para crianças de famílias de baixa renda; em troca, o governo reembolsa essas mensalidades. Em contraste, a Costa do Marfim, onde o número de estudantes em escolas secundárias subsidiadas quadruplicou entre 2010-2011 e 2017-2018, não teve como objetivo o acesso equitativo.

Os domicílios enfrentam dificuldades significativas e escolhas difíceis. Como parcela do PIB, as despesas com educação por família vão de 0,3% em países de renda alta a 1% em países de renda baixa e média. Essas despesas correspondem a 1,2% do PIB em El Salvador; 1,5% no Marrocos; 1,8% na Índia; e 2,5% em Gana. Na Argentina, na Costa Rica, nas Filipinas e na Zâmbia, 20% dos domicílios mais pobres não gastam praticamente nada com educação, enquanto 20% dos mais ricos gastam entre 0,5% e 1,7% do PIB.

Frequentemente, a educação pública não é gratuita. Nos domicílios de países de renda baixa e média, cerca de um terço das despesas com educação vem de famílias cujos filhos estão em escolas públicas. Domicílios com filhos em escolas particulares perfazem 80% dos gastos na Guatemala e no Paquistão; por outro lado, domicílios com filhos em escolas públicas perfazem 60% dos gastos na China e no Quênia. Em áreas rurais da Tanzânia, mais de três quartos das famílias consideram obrigatórias as contribuições às escolas primárias, observando que as crianças podem até ser punidas se houver atraso nessas contribuições. Na Austrália, as contribuições dos pais exacerbam a desigualdade entre as escolas.

Aulas particulares de reforço representam uma das maiores despesas no orçamento de muitos domicílios. Na China, em 2017, as famílias alocaram cerca de um terço de suas despesas totais com educação para gastos extraescolares, que foram de 17% nos domicílios rurais a 42% nos urbanos. No Egito, como parcela das despesas médias *per capita*, entre estudantes da educação secundária, aqueles entre o quintil mais rico das famílias gastaram 51% com aulas particulares, e as mais pobres gastaram 29%. Em Myanmar, as aulas particulares representaram 42% das despesas com educação dos domicílios.

Fornecedores particulares contam com despesas pagas pelas próprias famílias. As mensalidades respondem por pelo menos 80% da receita da maioria das escolas secundárias particulares de 28 entre 51 sistemas educacionais de renda média-alta e alta. Em países de renda baixa e média-baixa, os chefes das famílias mais pobres usam várias estratégias para pagar as despesas com escolas particulares. Em termos mundiais, uma em seis famílias precisa economizar para pagar a escola, enquanto cerca de 8% dos domicílios também tomam empréstimos. No Haiti, no Quênia, nas Filipinas e em Uganda, 30% ou mais das famílias tomam empréstimos para pagar tarifas escolares.

O financiamento das escolas particulares foi afetado de maneira substancial pela COVID-19. A pandemia afetou as escolas particulares, especialmente as que dependiam de mensalidades. A Nigéria lançou um pacote de incentivo, com empréstimos a juros baixos para pagar os professores de escolas particulares. Em Gana, as escolas particulares receberam apoio como parte de um programa mais amplo para pequenas e médias empresas. O Vietnã expandiu programas de transferência de recursos para cobrir os salários de professores de escolas particulares. No Panamá, de 35% a 40% dos chefes de família não podem pagar as mensalidades escolares. No Equador, a taxa de matrículas em escolas públicas cresceu em 6,5%, oque equivale a 120 mil estudantes, que vieram de escolas particulares.

O uso de auxílio para financiar a educação particular é questionado. Em um *portfolio* de educação de quase US$ 1,2 bilhão, a Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation – IFC) alocou 15% para redes de escolas particulares, mas depois de ser pressionada por organizações da sociedade civil (OSCs), a IFC congelou seu investimento para tais escolas que cobraram mensalidades em 2019. A Parceria Global para a Educação desenvolveu uma estratégia típica do setor privado, mas movimentos de oposição durante sua negociação levaram à inclusão de uma cláusula que proíbe o uso dos recursos para apoiar a oferta de serviços educacionais básicos com fins lucrativos.

Doadores têm realizado experiências com parcerias público-privadas (PPPs). Governos com *deficit* financeiro levantaram capitais privados para melhorar

a infraestrutura da educação pública no Egito, nas Filipinas e na África do Sul. Alguns doadores procuraram usar seus recursos como catalisadores para levantar fundos por meio dessas parcerias. Entretanto, existe a preocupação de que os governos que são capazes de planejar, implementar e regulamentar parcerias poderiam fazer ainda melhor, se usassem ferramentas públicas para alcançar seus objetivos.

A contribuição financeira de atividades filantrópicas e corporativas na educação é pequena. Apesar de haver percepções de que têm aumentado os valores que as fundações filantrópicas gastam com educação, essa quantia continua sendo relativamente insignificante. Análises sistemáticas de doações filantrópicas feitas por 143 fundações da Rede Global de Fundações Trabalhando para o Desenvolvimento, uma iniciativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estimam que a educação tenha recebido US$ 2,1 bilhões ao longo de três anos, entre 2013 e 2015. Esse valor equivale a 9% de todas as doações filantrópicas.

INFLUÊNCIA

Argumentos sobre eficiência, inovação e equidade estão no centro dos debates a respeito do papel de atores não estatais na educação. Com frequência, os debates são marcados por falta de delicadeza e confiança, pois são duas visões de mundo muito diferentes que se confrontam. Vários grupos de atores tentam influenciar a opinião pública e as políticas educacionais a favor ou contra um papel mais central para os atores não estatais. Suas ferramentas são a defesa (*advocacy*) e as redes de *lobby*, bem como a pesquisa e o financiamento, que, muitas vezes, são associadas a vendas de bens e serviços. Nessa competição de ideias políticas e interesses econômicos, em que atores usam meios legítimos e ilegítimos para fazerem prevalecer seus pontos de vista, o desafio é manter a transparência e a integridade do processo de políticas para a educação pública e afastar os interesses ulteriores.

A maioria dos grupos de atores não defende uma posição uniforme quanto a fornecedores não estatais da educação. Muitas vezes, as OSCs fazem críticas e expressam preocupações quanto à privatização e à mercantilização na educação, e argumentam que esta deve permanecer sob controle democrático. No entanto, mesmo em um movimento com base em direitos, assim como a Campanha Global pela Educação, alguns membros têm posições menos definidas por influência do contexto de seus países. Em uma pesquisa entre esses membros realizada para o presente relatório, 43% expressaram uma visão negativa da oferta de educação com fins lucrativos, mas 12% a apoiaram; quanto a parcerias público-privadas, as proporções foram de 41% e 20%, e o restante expressou uma posição híbrida.

Redes globais de defesa da educação enquadraram a privatização e a comercialização como ameaças ao direito à educação. Essa perspectiva está expressa nos Princípios de Abidjan sobre as obrigações dos Estados em respeito aos direitos humanos, de oferecer educação pública e regulamentar o envolvimento do setor privado na educação. Em 2018, dez cidadãos quenianos registraram queixas junto ao *Compliance Advisor Ombudsman* – o mecanismo independente de responsabilização da IFC –, alegando que a Bridge International Academies, uma rede de escolas com fins lucrativos, estava violando padrões curriculares, trabalhistas, de saúde e de segurança. Em 2020, a IFC congelou investimentos destinados a redes de escolas particulares, e o Grupo Independente de Avaliação do Banco Mundial iniciou uma avaliação sobre o investimento nessas escolas.

O apoio acrítico e os recursos de muitas organizações internacionais a fornecedores não estatais também influencia as agendas. Entre as formas pelas quais o Banco Mundial influencia a elaboração de políticas está um módulo sobre o compromisso do setor privado na Abordagem de Sistemas para Melhores Resultados em Educação, que considera uma das 13 áreas mais importantes para a promoção da aprendizagem . O Banco recomenda a expansão da oferta privada em nove de cada dez países. O fundo *Education Outcomes Fund*, do UNICEF, atrai investidores de peso a projetos de financiamento que se baseiam em resultados, embora esse tipo de projeto não tenha um bom histórico na área de educação. Entre as organizações que se beneficiaram de apoio internacional está a Ark, que ampliou suas operações com escolas públicas na Inglaterra para fornecer consultoria e ajudar a implementar parcerias público-privadas em países como a Libéria e a África do Sul.

O posicionamento das fundações varia quanto ao papel que os atores não estatais deveriam ter na educação. As variadas motivações das fundações empresariais e filantrópicas tornam difícil classificá-las em grupos. Muitas vezes, as fundações são criticadas por tentarem direcionar políticas. Depois de muitas consultorias, a fundação filantrópica Lemann ajudou a implementar padrões nacionais de aprendizagem no Brasil.

Os sindicatos de professores têm se posicionado à frente dos esforços de *advocacy* para apoiar a educação pública. Os sindicatos revelaram de maneira eficiente as tentativas de prejudicar a educação pública por meio da comercialização injustificável e da terceirização dos serviços públicos. A Education International, uma federação de sindicatos de professores, tem questionado se o uso extensivo de parcerias público-privadas na América Latina – como ocorre, por exemplo, na Costa Rica e na República Dominicana – é prejudicial às instituições públicas que têm os mesmos propósitos. Contudo, em algumas ocasiões, as críticas às táticas sindicais alegaram que elas estavam prejudicando esforços de fortalecimento da educação pública.

As empresas apresentam sua defesa (*advocacy*) quanto à reforma educacional em termos de capital humano. A Japan Business Federation, assim como *lobbies* econômicos poderosos em todo o mundo, lançou recomendações de políticas educacionais que pedem modernização e habilidades para o século XXI. Houve críticas a essas recomendações, por elas contrastarem com as práticas de recrutamento e treinamento dos empregadores. A Global Business Coalition for Education apela à expertise, liderança e recursos de seus membros para atribuir proeminência política à educação. Os críticos argumentam que o melhor apoio à educação pública seria participar de forma ativa de campanhas contra a evasão fiscal. Também foram expressas preocupações quanto à forma pela qual as empresas de tecnologia, que usam técnicas de *marketing* para vender produtos governamentais por meio de táticas não alinhadas com o bem público, intensificaram seus esforços com a crise da COVID-19 e a mudança para o ensino à distância.

EDUCAÇÃO E CUIDADOS NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Atores não estatais lideram a área de educação e cuidados na primeira infância (ECPI), ou seja, de crianças com menos de 3 anos. Em 33 países de renda alta, instituições privadas detiveram 57% do total de matrículas em 2018. Na Austrália, na Irlanda, nos Países Baixos, na Nova Zelândia e no Reino Unido, o setor privado com fins lucrativos é o principal responsável. Na Alemanha, em 2017, 73% das matrículas foram realizadas em instituições particulares, mas apenas 3% dos fornecedores tinham fins lucrativos. Em 33 países de renda média, os atores não estatais detiveram 46% das matrículas de crianças com menos de 3 anos, número que chegou a quase zero na Rússia e a 100% na Turquia. Somente em alguns países, como El Salvador, passou a haver uma maior oferta do Estado. Alguns países latino-americanos, como Colômbia, Guatemala e Peru, adotaram programas de cuidados infantis comunitários e em pequena escala. A oferta realizada por empregadores, algo relativamente comum em países mais ricos, tem surgido de forma gradual em países mais pobres. Um desafio é o fato de que o setor formal desse tipo de trabalho perfaz apenas 30% dos empregos em países de renda baixa e média.

Atores não estatais são mais proeminentes na educação pré-primária do que na básica. Entre 2000 e 2019, a parcela de instituições privadas no total de matrículas no ensino pré-primário aumentou de 28,5% para 37%, alcançando 55% no Leste e no Sudeste da Ásia. Na China, sob a política de "caminhar com as duas pernas", a parcela de instituições privadas aumentou de 31% para 57%. No Vietnã, a parcela de matrículas em instituições de ensino particulares caiu de 60%, em 2003, para 12%, em 2014. Essas parcelas vão de menos de 1% em países do Leste Europeu, incluindo a Ucrânia, a mais de 95% em países do Caribe (por exemplo, Antígua e Barbuda) e do Pacífico, onde a provisão tende a ser comunitária (por exemplo, Vanuatu) ou ligada a missões religiosas (por exemplo, Samoa). O Norte da África e a Ásia Ocidental, encabeçados por Argélia e Egito, são as regiões que registraram a maior queda na parcela de instituições privadas entre as matrículas no ensino pré-primário, de 53%, em 2000, para 36%, em 2019. Em contraste a isso, entre 2000 e 2018, a parcela de instituições privadas aumentou em Israel de 5% para 36% e, no Kuwait, de 26% para 45%.

O custo do ensino pré-primário não estatal pode ser alto demais para os mais pobres. Pesquisas domiciliares demonstram que os dados administrativos subestimaram a parcela de matrículas em instituições não estatais em sete países da África Subsaariana, em 20% em média. A oferta não estatal atendeu principalmente à demanda em áreas urbanas, onde esses serviços costumam ser mais comuns, e entre domicílios mais abastados, que podem pagar por eles. Como parte do consumo anual de um núcleo familiar, a educação particular pré-primária perfaz 6% para os mais ricos e 17% para os mais pobres em Gana; na Etiópia, os valores são respectivamente 4% e 21%.

A oferta não estatal impõe desafios à governança e à regulamentação. A multiplicidade de atores não estatais torna a governança um processo complexo. O Camboja tem regulamentações e decretos específicos para pré-escolas comunitárias. No Sri Lanka, a falta de um marco regulatório multisetorial significa que se sobrepõem os escopos de ação de vários ministérios (como o da Educação, da Saúde e de Assuntos Relacionados a Mulheres e Crianças) e dos conselhos estaduais/regionais. Em Lagos, na Nigéria, era maior a probabilidade de o Ministério da Educação inspecionar uma pré-escola particular entre as que cobravam mensalidades elevadas (68%) do que entre as que cobravam menos (48%). Em Nairóbi, no Quênia, as escolas comunitárias são inspecionadas com mais frequência do que as escolas religiosas, as de instituições de caridade ou as com fins lucrativos.

A qualidade dos fornecedores não estatais varia muito. Em muitos países de renda baixa e média, os educadores do setor privado tendem a ter menos preparo e menos oportunidades de desenvolvimento profissional do que seus pares do setor público. Apenas 8% dos professores de pré-escolas particulares, em comparação com 75% dos docentes de ensino público, frequentam a formação de professores do Serviço de Educação de Gana, pois no país não há requisitos mínimos para a atuação de professores do setor privado. O uso do inglês como meio de instrução em pré-escolas não estatais, como ocorre no Brasil, é um exemplo de tensão entre currículos adequados em termos de desenvolvimento e as percepções populares em relação à qualidade do ensino.

Poucos países de renda baixa e média têm procedimentos de controle de qualidade que vão além de requisitos administrativos. Na Jamaica, onde a maior parte da oferta está nas mãos de atores não estatais, o Ministério

da Educação exige inspetores qualificados; outros funcionários realizam visitas de monitoramento mensais com base em 12 parâmetros de qualidade, que incluem interações e relacionamentos entre crianças, professores, pais, responsáveis e membros da comunidade. As Filipinas monitoram os padrões de qualidade e competências nacionais por meio de uma lista (*Philippine Early Childhood Development Checklist*).

Atores não estatais inovam e defendem a ECPI. Historicamente, educadores comprometidos vêm trabalhando de maneira extraoficial ou às margens do sistema formal de educação pública para buscar sua visão de uma aprendizagem centrada na criança. Pesquisadores acadêmicos chamaram atenção para a efetividade no longo prazo de programas educacionais para a primeira infância, o que incentiva autoridades públicas a multiplicar esses programas. Atores não estatais agem como porta-vozes de crianças excluídas, trabalhando com mães em penitenciárias no Chile, pais trabalhadores pobres nas Filipinas e crianças em instituições na Romênia. Organizações como a Bernard van Leer Foundation, a Aga Khan Foundation e Open Society Foundations mobilizaram apoio e defesa à ECPI.

EDUCAÇÃO TERCIÁRIA

Quase todos os países garantem a oferta de educação terciária por meio de uma combinação de atores estatais e não estatais. Em todo o mundo, cerca de 33% dos estudantes terciários estão matriculados em instituições particulares, com as maiores parcelas nas regiões do Sul da Ásia, Ásia Central e da América Latina e Caribe. O crescimento da oferta não estatal atende a uma variedade de demandas. Instituições com foco em religião ou cultura são ligadas à história e às tradições, respondendo dessa forma à demanda por uma educação "diferente". As instituições de elite surgem em resposta à demanda por uma educação "melhor", muitas vezes vinda dos mais abastados. Finalmente, instituições menores e não confessionais surgiram nos últimos tempos em reação à demanda por "mais" educação terciária, especialmente no contexto de orçamentos públicos apertados.

Instituições não estatais ocasionam consequências na qualidade do sistema. Instituições menores que cobram mensalidades tendem a oferecer apenas algumas áreas de estudo, a maioria orientada para a educação profissional. Na Índia, cerca de 40% das faculdades particulares oferecem somente uma área, em geral educação. O corpo docente de instituições não estatais tende a não trabalhar em horário integral – esse é o caso de menos de 20% dos profissionais no Senegal – e, muitas vezes, são professores de instituições públicas fazendo trabalho extra. Na Malásia, profissionais fazendo trabalho extra chegam a 80% do corpo docente de instituições não estatais menores e mais novas. A orientação para o lucro cria desafios adicionais à qualidade, relacionados à concentração do mercado e à priorização do retorno financeiro antes do aperfeiçoamento acadêmico.

A oferta não estatal gera preocupações com relação à equidade. Em países de renda média-alta, uma parcela maior de matrículas em instituições não estatais está associada à maior desigualdade. No Uruguai, mais de 75% do corpo discente de instituições não estatais vem do quintil mais rico da população, em comparação a menos de 40% nas públicas. Ainda assim, instituições não estatais podem oferecer acesso a grupos em risco de exclusão. Na Arábia Saudita, essas instituições expandiram o acesso de mulheres, ao oferecer cursos somente para elas; e, na Malásia, é oferecido acesso a etnias chinesas e indianas barradas das instituições públicas por conta de cotas étnicas. Ainda assim, essa separação na oferta pode representar um risco para a coesão social.

Marcos regulatórios tendem a refletir as posições do governo quanto aos atores não estatais. Regulamentações rígidas são associadas à falta de confiança, enquanto opiniões mais favoráveis sobre atores não estatais podem facilitar o credenciamento, o monitoramento e até mesmo o financiamento público. Em alguns países, instituições com fins lucrativos estão sujeitas a diretrizes mais rígidas: elas podem inclusive ser banidas, como na Argentina e no Chile, ou enfrentar restrições orçamentárias, como um teto de 10% no retorno dos investimentos, como ocorre nas Filipinas. De forma geral, mecanismos de garantia da qualidade foram instrumentos usados para que países fechassem instituições envolvidas em práticas enganosas ou que ofereciam serviços de baixa qualidade. Em 2017, a Comissão de Educação Superior do Paquistão identificou 153 instituições ilegais funcionando no país. Contudo, muitas vezes faltam recursos para credenciar e monitorar instituições não estatais.

Regulamentos que promovem a equidade são menos comuns do que regras administrativas. Cotas ou critérios especiais de admissão elaborados para melhorar o acesso de grupos desfavorecidos à educação terciária nem sempre se aplicam a fornecedores não estatais. Quando é o caso, como na Índia, eles geralmente se aplicam somente a instituições que recebem financiamento público. Exceções incluem obrigar instituições não estatais a oferecer bolsas ou auxílios para alguns estudantes, como ocorre na Bolívia e no Equador, ou determinar um teto para as mensalidades, como no Azerbaijão e no Quênia.

As modalidades de financiamento de instituições não estatais têm implicações significativas na qualidade e na equidade. A maioria das instituições não estatais, especialmente as que são menores e não são de elite, dependem muito das mensalidades para ser custeadas. Entretanto, na maioria dos países, os governos também ajudam a financiar instituições não estatais. Na Indonésia, alguns membros do corpo docente são subsidiados como funcionários públicos, e a Tailândia dispõe de um fundo especial para instituições não estatais. O acesso a

recursos públicos pode melhorar a oferta não estatal por meio de incentivos a iniciativas de pesquisa, ou, se for condicional, obrigando as instituições a cumprir critérios de qualidade ou equidade.

Os domicílios arcam com uma parcela maior do custeio da educação terciária, o que aumenta a necessidade de apoio estatal e não estatal. Os governos podem oferecer subsídios de mensalidades para instituições não estatais, como ocorre no Brasil e no Chile, ou subsidiar programas de empréstimos para estudantes, disponíveis em mais de 70 países a todos os estudantes da educação terciária. Atores não estatais ajudam as famílias a cobrir o custeio por meio de bolsas pagas por empresas, fundações, ONGs e filantropos, além de oferecerem empréstimos estudantis ou acordos de divisão de renda.

Atores não estatais ajudam no financiamento de instituições, além de cobrir mensalidades. Mecanismos comuns para isso incluem o envolvimento em atividades mercadológicas, como o oferecimento de aluguel de propriedades, a comercialização de produtos e serviços, e o levantamento de recursos por meio de empréstimos e títulos. Até meados de 2020, em todo o mundo, a emissão de títulos por universidades havia chegado a US$ 11,4 bilhões, mais do que o dobro do valor de 2019. Doadores e filantropos também representam uma fonte de recursos não relacionada a mensalidades para as instituições, perfazendo mais da metade do total levantado em 2020 por instituições terciárias dos Estados Unidos.

Atores não estatais influenciam a educação terciária de várias formas. Alguns mecanismos, tais como parcerias de pesquisa, *lobbies*, reformas de governança empresarial e *advocacy* podem ajudar a aumentar a transparência e fortalecer o setor. Outras, tais como doações de quantias elevadas a políticos por parte de instituições com fins lucrativos (como acontece no Brasil e nos Estados Unidos), podem levar a influências indevidas na elaboração de políticas e enfraquecer a autonomia instituicional.

EDUCAÇÃO TÉCNICA, PROFISSIONAL E DE ADULTOS

Atores não estatais ajudaram a ampliar a oferta de educação técnica e profissional. Em 2019, em todo o mundo, 38,5% dos estudantes da educação pós-secundária não terciária optaram por instituições privadas. Em países da OCDE, 44% dos estudantes de cursos terciários de menor duração estavam matriculados em instituições particulares. Foram feitos acordos de cooperação com atores não estatais para tornar a educação e formação técnica e profissional (EFTP) mais conectada às demandas do mercado de trabalho e para aumentar sua capacidade e seus recursos, inclusive em países com sistemas públicos de EFTP consolidados. Em outros contextos, atores não estatais complementaram a oferta da educação profissional com os modos tradicionais de procura, iniciativas de formação autônomas e parcerias público-privadas, a maioria delas coordenada pelo Estado. Nos países mais pobres, atores não estatais oferecem acesso mais equitativo à EFTP para grupos em situação de maior vulnerabilidade.

Empregadores oferecem treinamento formal e informal de aprendizes. A *International Labour Organization School-to-Work Transition Survey* descobriu que menos de um em cada cinco dos participantes de 15 a 35 anos em 33 países concluíram pelo menos um treinamento de aprendizes como parte de sua formação educacional. Essa baixa participação em países de renda baixa pode estar ligada à informalidade dos mercados de trabalho e dos sistemas de formação. Se os incentivos relacionados a programas para aprendizes não forem regulamentados e reconhecidos, eles podem ser prejudicados. As organizações intermediárias podem facilitar o diálogo com os empregadores, melhorar a aprendizagem e garantir as vagas de trabalho adequadas, especialmente em países sem tradição sólida de programas para aprendizes.

Em geral, o desenvolvimento continuado de habilidades é oferecido por empregadores privados. Enquanto a EFTP formal se ocupa principalmente de profissões sob risco de automação, a reciclagem e o aperfeiçoamento de habilidades podem ocorrer fora da educação tradicional. A formação não formal ou financiada pelos empregadores predomina; o que é oferecido está diretamente relacionado ao porte das empresas. Resultados do *STEP Skills Measurement Program* do Banco Mundial demonstram que os empregadores preferem a formação integrada ao trabalho a programas externos oferecidos por fornecedores formais públicos ou privados de EFTP.

A implementação de governança participativa nos sistemas de desenvolvimento de habilidades é um desafio. Os sistemas de EFTP continuam sendo centralizados, em sua maioria. Em mais de 150 países, marcos nacionais de qualificação buscam tornar a governança de EFTP mais participativa e adequada aos seus fins, embora a melhoria da transparência e relevância das habilidades continue sendo prioritária para as autoridades públicas. A efetividade dos sistemas de EFTP é prejudicada por mecanismos de garantia da qualidade implementados de maneira parcial. As interações do setor privado com o setor educacional tendem a se concentrar na identificação de habilidades, mais do que no desenvolvimento de currículos. Os sistemas de desenvolvimento de habilidades que lidam bem com as mudanças econômicas são os que se apoiam em abordagens triplas, que envolvem atores sociais e econômicos. Parcerias público-privadas voltadas ao conhecimento, por meio de conselhos de setores específicos, foram implementadas para melhorar o entendimento sobre as necessidades do mercado de trabalho.

Os sistemas de desenvolvimento de habilidades se apoiam em financiamento estatal e não estatal. Além de direcionar as alocações de recursos governamentais, os sistemas de EFTP buscam diversificar o financiamento por meio da arrecadação

de taxas em programa de treinamento e formação, ou por recursos que envolvem diversas empresas. Os atores não estatais também têm se envolvido diretamente por meio de aquisições competitivas, mas com resultados contraditórios. Os empregadores são incentivados a oferecer treinamento por meio de programas de concessão ou isenção tributária. Ainda assim, as empresas investem pouco em formação, pois o incentivo para tal é sempre menor do que o incentivo para se buscar as habilidades necessárias diretamente no mercado de trabalho. Os governos oferecem incentivos a indivíduos por meio do pagamento de custos diretos ou indiretos para treinamento, por meio de contas individuais para aprendizagem ou benefícios.

Organizações não estatais ou comunitárias dominam os programas educacionais para adultos. Por meio de centros de aprendizagem e programas de alfabetização comunitários, entre outros, as ONGs e OSCs oferecem apoio a grupos vulneráveis de adultos que são tradicionalmente excluídos da educação formal. Em alguns casos, os governos contam com esses serviços para cobrir os programas nacionais de alfabetização de adultos e supletivos; em outros contextos, esses grupos questionaram a oferta da educação de adultos pelo Estado, principalmente na América Latina, como, por exemplo, pela promoção de línguas não dominantes na alfabetização de adultos; além disso, em outros contextos, são influenciados por prioridades dos doadores. O envolvimento do Estado na elaboração de políticas públicas continua sendo limitado, embora a descentralização *faire-faire* e a estratégia de terceirização tenha produzido resultados positivos na África Ocidental e Central, com o Estado supervisionando e distribuindo recursos enquanto os atores não estatais se responsabilizam pela oferta.

O setor privado ampliou seu papel na educação de adultos, especialmente no ensino de línguas. Empresas privadas podem se envolver na educação de adultos por meio do desenvolvimento comunitário, muitas vezes como parte de iniciativas de responsabilidade social corporativa, ou da oferta de tecnologias de informação e comunicação (TIC). A crescente relevância do ensino e das certificações em línguas atraiu empresas com fins lucrativos. Na Argentina e no Peru, cerca de 40% dos estudantes de inglês frequentam instituições particulares de ensino de línguas. A aprendizagem de línguas fornecida por dispositivos móveis também está aumentando, mas sua efetividade é questionada.

RECOMENDAÇÕES

Longe de ser uma simples dicotomia *público versus privado*, existem vários tipos de escolas não estatais. Ademais, o papel dos atores não estatais vai muito além da oferta de ensino, estendendo-se a muitas outras intervenções em vários níveis educacionais e por meio de múltiplos canais de influência. A questão para os formuladores de políticas não é somente se o envolvimento não estatal na educação cumpre os padrões de qualidade acordados, mas também



como os atores não estatais ajudam ou atrapalham os esforços para garantir a equidade e a inclusão na educação.

Duas direções estratégicas relacionadas ao financiamento e à oferta se destacam no que diz respeito à tarefa dos governos de proteger e cumprir o direito à educação. Primeiro, em 2015, os governos se comprometeram em fornecer a todas as crianças e jovens o acesso gratuito e com financiamento público, a um ano de educação pré-primária e 12 anos de educação primária e secundária. No entanto, com um em três países dedicando menos de 4% do PIB e 15% das despesas públicas para a educação, muitos não honram esse compromisso com os recursos necessários. Segundo, os governos devem decidir o quão forte será seu papel na oferta e na gestão da educação. Suas perspectivas com relação à escolha das escolas e aos atores não estatais variam muito.

Diversos atores não estatais se tornaram mais visíveis em muitos aspectos da educação. As empresas decidem se a educação é uma atividade lucrativa e como vender seus bens e serviços, mas a quem elas respondem? Somente aos acionistas ou a outros atores? As ONGs e as OSCs escolhem suas prioridades e decidem como abordá-las. Elas devem preencher lacunas ou pedir ao Estado que as preencha? As fundações também determinam prioridades e escolhem como influenciar a sociedade e o quanto seu trabalho vai se aproximar dos sistemas educacionais. Professores e suas associações fazem escolhas que podem fortalecer ou reduzir a confiança nos sistemas educacionais públicos.

O enunciado do título deste relatório – Quem escolhe? Quem perde? – é um convite a formuladores de políticas públicas para questionar as relações com os atores não estatais em termos de escolhas fundamentais: entre a liberdade de escolha e a equidade; entre o incentivo à iniciativa (isto é, a melhoria da qualidade em qualquer área do sistema) e a definição de padrões (isto é, a melhoria da qualidade para todos os estudantes); entre grupos populacionais com diversas necessidades e recursos; entre seus compromissos imediatos (isto é, 12 anos de ensino gratuito, alinhados ao ODS 4) e aqueles que devem ser realizados de maneira progressiva (isto é,

educação pós-secundária); e entre a educação e outros setores sociais.

Com essas considerações em mente, foram elaboradas as seguintes recomendações, de modo a ajudar a #RedefinirAsRegras (#*RighttheRules*) para garantir que a equidade na educação seja protegida no que diz respeito a financiamento, qualidade, governança, inovação e formulação de políticas públicas. O objetivo é aproveitar as contribuições que atores não estatais podem oferecer para entregar um ensino de qualidade sem sacrificar a equidade. Mobilizar esse potencial também pode representar um desafio aos governos, para resolver de forma propositiva as questões relativas à baixa qualidade e à desigualdade na oferta pública. As recomendações têm em vista principalmente os governos, que devem oferecer respostas claras a cinco questões centrais em uma perspectiva de igualdade e inclusão. No entanto, elas também foram elaboradas para funcionar como ferramenta de promoção por todos os atores da educação comprometidos a auxiliar no progresso rumo ao ODS 4. Assim, as recomendações convocam todos os atores, tanto estatais quanto não estatais, a atuarem para #RedefinirAsRegras (#*RightbytheRules*).

1. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FAVORECE ALGUNS ESTUDANTES E EXCLUI OUTROS?

Cumprir o compromisso de tornar gratuitos um ano de educação pré-primária e 12 anos de educação primária e secundária – mas o fato de o financiamento ser público não significa que a oferta deva ser realizada por instituições públicas, desde que seja possível garantir a equidade.



Os governos devem tornar a educação de boa qualidade gratuita no momento do acesso. Eles devem garantir que as famílias não precisem pagar pelos bens e serviços educacionais que seus países se comprometeram a oferecer gratuitamente.

Os governos devem monitorar os gastos com educação realizados pelos próprios cidadãos, por meio de pesquisas de renda e gastos familiares. Muitas vezes, eles fazem vista grossa para custos que não são tão bem documentados e que aumentam a desigualdade.

Todos os fornecedores, estatais e não estatais, devem oferecer as mesmas condições para todos os estudantes. O compromisso de que a educação será financiada pelo governo não significa que todo ensino deva ser ofertado pelo governo: todas as instituições de ensino devem ser tratadas como parte de um sistema único, com regras comuns, suporte financeiro e mecanismos de inspeção.

Quaisquer tentativas de diversificar a oferta devem ser planejadas para garantir a equidade. A terceirização da gestão das escolas públicas, o subsídio das despesas operacionais de escolas particulares ou o aporte de recursos para que as famílias escolham as escolas que quiserem podem acabar beneficiando estudantes mais abastados.

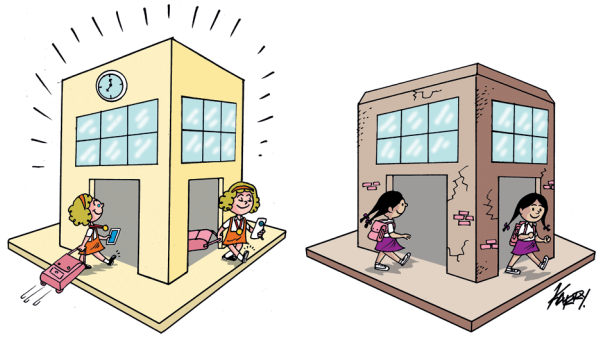
As escolas não devem selecionar os estudantes. Os países se comprometeram com a não discriminação na educação, um princípio que deve ser refletido nas políticas de admissão das escolas. Ademais, o direito de escolha das escola por parte das famílias e dos estudantes não deve exacerbar a desigualdade.

Fornecedores não estatais financiados pelo Estado não devem cobrar mensalidades nem taxas. Embora todos os países devessem tentar garantir que a educação pré-primária, a primária e a secundária sejam gratuitas, muitos estão longe desse ideal. Assim, até mesmo instituições particulares dependentes do governo cobram taxas.

Gerar lucro é inconsistente com o compromisso de garantir educação pré-primária, primária e secundária. Regular ou proibir a produção de lucros podem ser ações usadas para lidar com as políticas de escolha das escolas que exacerbam a desigualdade.

2. TODOS OS ESTUDANTES RECEBEM A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE A QUE TÊM DIREITO, OU ALGUNS FICAM PARA TRÁS?

Estabelecer padrões de qualidade que se aplicam a todas as instituições de ensino estatais e não estatais.



Os governos devem estabelecer padrões de qualidade que se aplicam a todas as instituições de ensino. Os padrões de qualidade que abrangem não apenas as contribuições (*inputs*), mas também os resultados educacionais, protegem aqueles que mais têm a perder. Eles também devem cobrir a segurança e a inclusão, e devem ter relação com o local das escolas e ajudá-las a melhorar. O cumprimento dos critérios de tais padrões deve ser avaliado para cada escola e relatado publicamente, quer essas escolas sejam estatais ou não.

Os professores devem ser valorizados como profissionais em todas as escolas. As qualificações para professores e as oportunidades de desenvolvimento profissional não devem variar conforme cada fornecedor. Um mercado de trabalho segmentado para professores e a grande desigualdade salarial e de condições da categoria são sinais fortes de um mau funcionamento do sistema educacional. Os governos precisam abordar de forma gradual todas as causas primárias desses desequilíbrios.

É necessário que haja mecanismos de garantia da qualidade para monitorar e aplicar os padrões educacionais. A supervisão governamental, por meio de inspeções escolares e avaliações de aprendizagem, deveria ser comum, independentemente do fornecedor. Esses mecanismos devem levar em conta a capacidade de implementação do Estado.

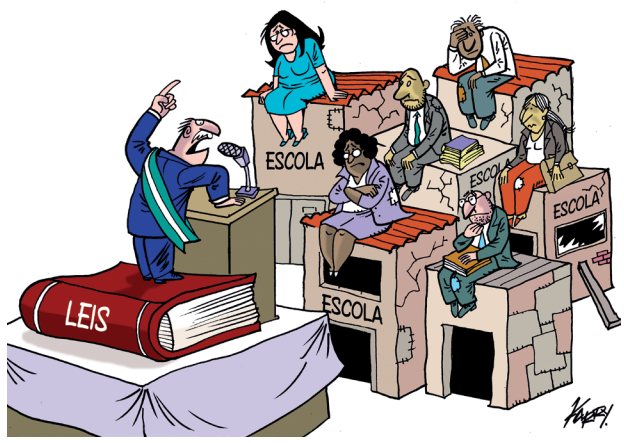
Os países precisam de processos de garantia da qualidade mais robustos na educação técnica, profissional e na educação terciária. Na medida em que os governos subsidiam indivíduos ou firmam contratos com empresas para promover a formação, eles precisam proteger os mais desfavorecidos, que estão vulneráveis a fraudes. Universidades com fins lucrativos têm sido alvo de escrutínio, por oferecerem um ensino com o mais baixo grau de qualidade da escala e por se envolverem em más práticas.

Os governos devem evitar que as aulas particulares tenham um impacto negativo na qualidade e na igualdade do sistema. As respostas se refletem nas políticas de diversas formas, desde o requisito de licenças para professores particulares até registros *online* para facilitar a fiscalização. Também é possível simplesmente proibir a prática, mas isso pode acarretar mercados informais. A prioridade deve abordar as causas primárias, tais como os baixos salários de professores e exames finais altamente relevantes.

3. AS REGULAMENTAÇÕES SÃO EFICAZES E FACTÍVEIS, OU TÊM CONSEQUÊNCIAS INDESEJADAS QUE PREJUDICAM OS ESTUDANTES EM SITUAÇÕES MAIS VULNERÁVEIS?

Estabelecer processos comuns de monitoramento e apoio que se aplicam a todas as instituições de ensino estatais e não estatais.

Os governos precisam ter visão e marcos de ação claros sobre como desejam envolver os atores não estatais e informar sobre essa visão por meio de regulamentação. As regulamentações não devem enfocar detalhes administrativos e padrões pouco realistas de contribuições, mas, sim, processos e resultados educacionais; além disso, devem ser revisadas e ajustadas de forma periódica, transparente e participativa, com contribuições advindas de escolas estatais e não estatais.



Os fornecedores de educação devem sempre ser regulamentados por autoridades de educação como entidades educacionais, e nunca por regulamentações do mercado apenas como entidades comerciais. Alguns fornecedores são regulamentados como empresas comerciais nos seguintes ramos: educação e cuidados na primeira infância, educação infantil, aulas particulares de reforço etreinamento profissional. De forma semelhante, outros fornecedores são supervisionados por ministérios de proteção social ou por autoridades religiosas.

As regulamentações devem ser simples, transparentes e eficientes. O paradoxo é que a capacidade regulatória é mais baixa onde é mais alta a necessidade de sua existência, bem como o seu potencial de corrupção. Onde falta capacidade de monitoramento e de aplicação de regras pouco práticas, as regulamentações se tornam irrelevantes e contraproducentes.

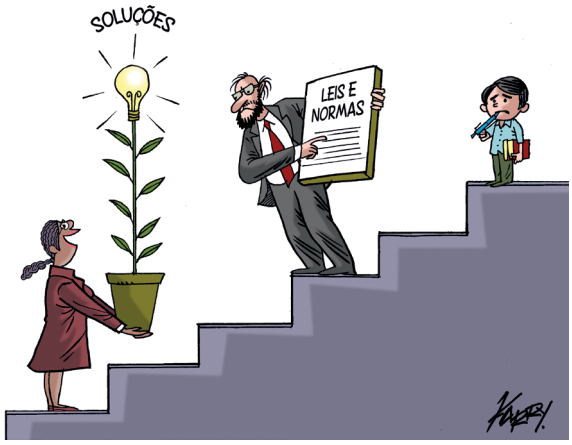
Os governos precisam ser honestos quanto às causas dos fenômenos que desejam regulamentar. Processos de monitoramento e suporte deveriam ser comuns, de modo a demonstrar que os governos se preocupam com a educação de todas as crianças, independentemente do tipo de escola que elas frequentam. Os governos também precisam desenvolver uma relação de confiança com fornecedores não estatais, transmitindo os incentivos corretos para que administrem suas escolas de forma efetiva.

4. BOAS IDEIAS PARA A EDUCAÇÃO SÃO CULTIVADAS OU SUFOCADAS?

Facilitar a propagação da inovação, por meio do sistema educacional em prol do bem comum.

Os formuladores de políticas públicas devem ser capazes de identificar as inovações e dar tempo e espaço para o

desenvolvimento de boas ideias. Ninguém detém o monopólio das boas ideias. A educação é um empreendimento social e um sistema complexo. O desafio para os formuladores de políticas públicas consiste em incentivar a inovação, especialmente quando o público em geral tende a preferir conformidade à experimentação.



O governo deve trabalhar em parceria com todos os atores para construir um sistema educacional que funcione para todos, priorizando uma abordagem consultiva. É necessário construir uma cultura de confiança para promover a inovação. Criar condições e oferecer plataformas para que múltiplos atores interajam e cooperem são ações que podem ajudar o sistema educacional público a colher benefícios de diferentes opiniões e especialistas, com o objetivo de se manter relevante.

De início, os governos devem cultivar a inovação no sistema educacional público. Eles precisam passar a mensagem de que estão comprometidos com a excelência. Os governos devem monitorar a aducação e suas determinantes, avaliar onde estão sendo realizadas boas práticas, oferecer recursos que permitam aos praticantes realizar intercâmbios de experiências, experimentar boas ideias e aplicá-las de forma ampla.

Os governos também devem procurar aprender com os atores não estatais. Abordagens autônomas, contextualizadas e flexíveis de educação de estudantes marginalizados podem produzir novas percepções, que podem ser um trunfo para o governo. Ao mesmo tempo, este deve reconhecer que sua baixa capacidade impede o monitoramento e a avaliação adequados das escolas estatais, e menos ainda das escolas não estatais.

O papel do governo consiste em criar o ambiente certo para que se produza inovação. A educação não deve ser vista como um mercado no qual "produtores" de ensino ganham competições contra outros fornecedores. Em vez disso, novas ideias devem ser compartilhadas, testadas e, se comprovadas, adotadas; sendo assim, o Estado deve ajudar a propagá-las pelo sistema educacional, e os atores não estatais devem oferecê-las voluntariamente para o bem comum, e não por motivações econômicas.

5. TODAS AS VOZES TÊM OPORTUNIDADES IGUAIS DE FORMAR O DEBATE PÚBLICO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO?

Manter a transparência e a integridade do processo de elaboração de políticas educacionais públicas, para impedir interesses ulteriores.



Os formuladores de políticas públicas devem levar em conta as percepções e as perspectivas de todas as partes interessadas. No entanto, da mesma forma que os formuladores de políticas devem estar abertos a múltiplas vozes, também é essencial que seja transparente a comunicação com as autoridades públicas sobre legislação, políticas e regulamentação da educação. Alguns atores podem estar buscando aumentar seu quinhão do mercado ou seu poder político, em vez de aumentar o bem comum.

Os governos precisam monitorar e proteger a educação contra o lobby feito por interesses ulteriores, para evitar influências indevidas nas políticas públicas. Para manter a confiança nos processos de políticas públicas, pode ser aplicada uma série de medidas para promover a transparência, dependendo da capacidade, incluindo leis de liberdade de informação que promovam a divulgação de doações a partidos políticos e reuniões com servidores públicos de alto escalão no governo; que também promovam regras contra autoridades governamentais que deixam seus mandatos e aceitam cargos nos quais podem tirar proveito próprio, e contra lobistas e seus patrocinadores que assumem cargos públicos. Essas recomendações também se aplicam a organizações internacionais, pois todas necessitam de políticas claras quanto ao envolvimento com atores não estatais, as quais priorizem a equidade e a inclusão.

Monitoramento da educação de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

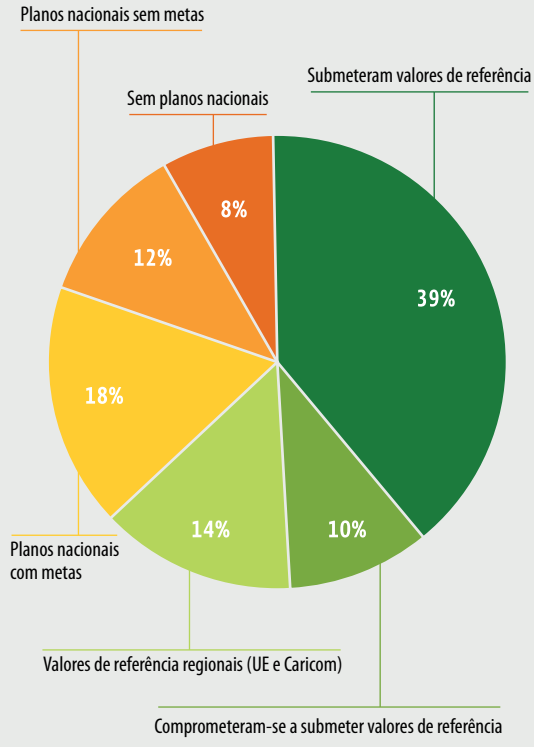
À medida que se aproxima a metade do caminho para se alcançar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, constata-se que ocorreram avanços importantes quanto ao desenvolvimento de um marco de ação de monitoramento e às metas determinadas pelos países. No entanto, a pandemia da COVID-19 provocou grandes retrocessos nas duas frentes. Não somente as ferramentas-padrão usadas para o monitoramento do progresso na educação foram afetadas, mas as próprias metas talvez devam ser reconsideradas.

OS PAÍSES SUBMETERAM SEUS VALORES DE REFERÊNCIA (*BENCHMARKS*) NACIONAIS DO ODS 4

O Marco de Ação da Agenda 2030 para a Educação pediu aos países que estabelecessem "valores de referência intermediários adequados" (por exemplo, para 2020 e para 2025) de modo que, dadas as condições iniciais, os indicadores do ODS 4 captassem a contribuição à agenda global que cada país estaria preparado para fazer. As equipes do Instituto de Estatística da UNESCO (UIS) e do Relatório de Monitoramento Global da Educação (GEM) trabalharam para mobilizar a comunidade internacional nessa direção. De acordo com uma seleção de sete indicadores do ODS 4 para definir os valores de referência (*benchmarking*) de 2019 e com uma recomendação da Declaração do Encontro Global de Educação, realizado em outubro de 2020, para "acelerar o progresso e propor valores de excelência realistas ligados a indicadores fundamentais do ODS 4", os países foram convidados a definir e submeter, até outubro de 2021, os valores de referência nacionais para 2025 e 2030. Foram submetidos os valores de referência de 39% dos países. Outros 10% se comprometeram a fazê-lo, e ainda outros 14% são membros da União Europeia e da Comunidade do Caribe com valores de referência regionais (**Figura 3**).

As informações sobre valores de base e valores de referência nacionais submetidos para 2025 e 2030 atualmente estão no Observatório Global da Educação, um novo portal com acesso a dados relacionados à educação. No início de 2022, o UIS e o Relatório GEM publicarão um relatório preliminar que irá analisar os resultados desse processo. O relatório vai destacar em que situação os países, as regiões e o mundo pretendem estar. Será delineado um processo para ajudar os países a desenvolverem metas educacionais nos pontos onde houver lacunas e onde for relevante, a fim de refletir o efeito potencial da COVID-19 nos valores de referência (*benchmarks*) nacionais, à medida que surgem mais dados.

FIGURA 3:
Dois em cada três países participaram do processo de definição de valores de referência para o ODS 4.
Parcela de países por situação de registro de valores de referência nacionais para o ODS 4 definidos até outubro de 2021



Fontes: UIS e equipe do Relatório GEM.
UE = União Europeia; Caricom = Comunidade do Caribe

COVID-19

A COVID-19 AFETOU AS PERSPECTIVAS DE SE ALCANÇAR O ODS 4 E AS FORMAS DE MONITORAMENTO DO SEU PROGRESSO

A COVID-19 é a crise mais séria que já se abateu de uma só vez em todos os sistemas educacionais do mundo. Entre março de 2020 e outubro de 2021, as escolas permaneceram fechadas em 28% dos dias letivos e parcialmente fechadas em 26% deles. O pico foi alcançado em abril de 2020 (95%). Entre setembro de 2020 e agosto de 2021, as escolas ficaram total ou parcialmente fechadas na metade dos dias letivos (**Figura 4**). Muitos países classificaram suas escolas como "parcialmente abertas", mesmo quando a maioria estava fechada.

Na maioria dos casos, as estatísticas oficiais do ODS 4 são de 2019 e refletem a situação anterior à pandemia. Uma avaliação do UIS, realizada entre junho e setembro de 2020 em 129 unidades de planejamento de ministérios da Educação, identificou que dois terços tiveram de atrasar ou adiar a coleta de dados para o ano seguinte, pois sua capacidade de cumprir os requisitos de comunicação do relatório foi afetada de forma moderada ou forte. A gestão das pesquisas também foi muito afetada durante a pandemia. Alguns programas de pesquisas domiciliares de grande porte converteram-se em entrevistas por telefone. Porém, mais de 25 pesquisas planejadas ou já iniciadas em 2020 enfrentaram atrasos no trabalho de campo. Com muito cuidado, os resultados deverão considerar a ocasião em que foi realizada a a pesquisa de campo e se as escolas próximas estavam abertas na época. Além disso, avaliações de aprendizagem também foram afetadas. Por exemplo, o ciclo de 2021 do PISA foi adiado em um ano.

A variedade de fontes, juntamente com as diferenças de metodologia, amostragem, data e contextos de aplicação, significa que a tarefa de se construir uma narrativa a respeito do impacto da COVID-19 continua a ser um desafio. Na falta de dados administrativos, as pesquisas na Etiópia, em Gana e no Senegal oferecem evidências preliminares de que as crianças estão voltando à escola com a reabertura, embora um aumento na taxa de repetência possa significar que a evasão simplesmente tenha sido adiada.

As duas questões principais aqui são o efeito da interrupção da aprendizagem e a distribuição desigual de aprendizagem e outros efeitos negativos para os estudantes mais desfavorecidos. Em âmbito mundial, apenas uma em cada três crianças, e uma em cada seis entre as crianças mais pobres, tem acesso à internet. Assim, as modalidades disponíveis de ensino à distância mais eficazes excluíram a grande maioria dos estudantes, e os esforços para expandir essas modalidades se dariam em detrimento da equidade no curto e no médio prazo. O uso de aplicativos de telefones celulares, que receberam muita atenção da mídia, foi a abordagem menos comum de ensino à distância nas pesquisas realizadas em seis países da África Subsaariana, utilizada por não mais do que 17% das crianças na Nigéria, 12% na Etiópia e quase não utilizada em Burkina Faso, Malaui, Mali e Uganda.

Os efeitos na aprendizagem dependem da duração do fechamento das escolas, da modalidade de ensino à distância e do apoio que foi oferecido aos estudantes, todos fatores que variaram muito entre e dentro dos países. A maioria das pesquisas foi realizada em países de renda alta. Analisando sete países, as perdas de aprendizagem foram equivalentes a 30% de um ano letivo escolar em matemática e 35% em leitura, em média, para oito semanas de fechamento das escolas. Contudo, na França, os resultados em leitura e matemática melhoraram entre os estudantes do 6º ano.

Há evidências claras de que os efeitos são diferentes de acordo com o *status* socioeconômico. Nos Estados Unidos, as análises das taxas de aprovação em exames de estudantes do 3º ao 8º ano em 12 estados demonstrou que a passagem do ensino presencial para o modo híbrido ou virtual exacerbou o impacto negativo em uma média de 10% em matemática e 4% em inglês. A mudança para o modo híbrido ou virtual reduziu as taxas de aprovação em 4% em uma área sem estudantes negros nem hispânicos, enquanto que, em uma área com população estudantil de 50% de negros ou hispânicos, as taxas de aprovação diminuíram em 9%.

Há uma escassez de avaliações diretas da aprendizagem em países de renda baixa e média. Em São Paulo, no Brasil, os estudantes da educação secundária aprenderam apenas 27,5% do que teriam aprendido na escola se a pandemia não tivesse ocorrido; estudantes cujas escolas reabriram sofreram uma perda menor de aprendizagem. Na Colômbia, o desempenho dos estudantes ficou em 5% abaixo do ano anterior, o que representa cerca de um quarto do ano letivo escolar. Na África do Sul, os estudantes do 2º e do 4º ano perderam entre 57% e 81% de um ano de habilidades de leitura, em comparação com seus colegas alfabetizados antes da pandemia.

As avaliações realizadas por cidadãos que constam no "Annual Status of Education Report", no Sul da Ásia, demonstram que os níveis de aprendizagem decaíram nos primeiros anos. No estado rural de Karnataka, na Índia, a porcentagem daqueles que conseguem ler um texto do 2º ano caiu entre estudantes de todos os anos, mas a queda foi maior entre estudantes do 4º ano (de 33% a 18%) entre 2018 e 2020. No Paquistão, uma pesquisa realizada em 16 bairros descobriu perdas de aprendizagem semelhantes em habilidades fundamentais no 1º e no 3º ano, mas não no 5º ano.

Essas evidências desiguais, quando vistas em conjunto, confirmam que o fechamento das escolas causou um

impacto negativo sobre a aprendizagem dos estudantes. Se essa perda for definida nos termos do nível mínimo de proficiência do ODS 4, o impacto pode ser maior nos países de renda média do que nos países de renda baixa, onde os níveis iniciais eram muito baixos, ou do que nos países de renda alta, onde as escolas permaneceram fechadas por períodos mais curtos e os estudantes tiveram mais acesso ao ensino *online*. Ainda assim, muitos aspectos continuam desconhecidos, como, por exemplo, se os níveis de aprendizagem irão voltar ao normal, ou se o impacto da COVID-19 na aprendizagem será de longo prazo.

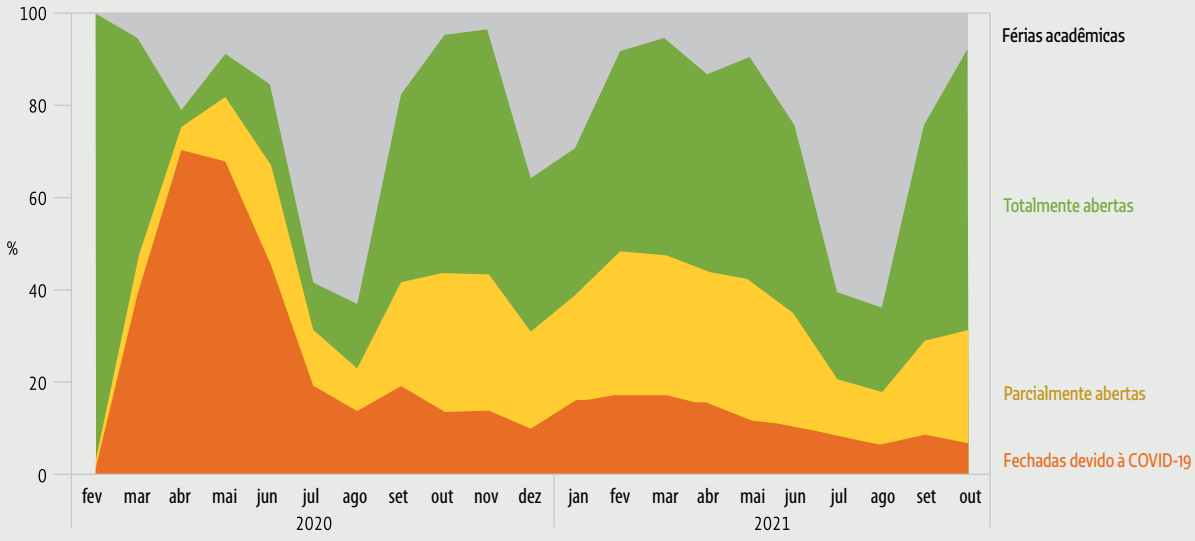
Para mitigar essas consequências, os países estenderam ou ajustaram o ano letivo e priorizaram certas áreas do currículo ou certas habilidades. Dois terços dos países relataram ter implementado medidas de emergenciais de recuperação na educação primária e secundária. Nas Filipinas, o Departamento de Educação decretou diretrizes para aulas de recuperação por seis semanas, voltadas a estudantes que tiveram aproveitamento menor do que 75% nas provas finais. O Programa Nacional de Aulas de Reforço da Inglaterra (*National Tutoring Programme*) presta assistência a cursos de reforço de 15 horas para até 6 milhões de estudantes desfavorecidos.

A pandemia também trouxe desafios sem precedentes para os **professores**. Os fechamentos de escolas tiveram como consequência professores despreparados para o ensino à distância, inseguros quanto a seus papéis e sem domínio das tecnologias. Em uma pesquisa realizada com mais de 20 mil professores em 165 países, 39% afirmaram que seu bem-estar físico, mental e emocional havia sofrido durante a pandemia. Por outro lado, 50% dos entrevistados afirmaram que se sentiam mais entusiasmados com sua vocação. A crise trouxe questionamentos quanto às mudanças necessárias no conteúdo da formação de professores. Para além do conhecimento tecnológico, os professores devem responder a novas necessidades socioemocionais e acadêmicas dos estudantes.

A Educação para o **Desenvolvimento Sustentável** (EDS) e para a **Cidadania Global** (ECG) são respostas aos desafios de um planeta cada vez mais interconectado, mas cujo futuro está ameaçado. No entanto, a COVID-19 revelou as falhas dos sistemas educacionais quanto a buscar os ideais de solidariedade e multilateralismo, bem como a desigualdade crescente dentro e entre os países – o que traz questionamentos morais. O mundo observou muitas respostas na direção contrária, desde o nacionalismo vacinal até políticas xenófobas e a propagação de crenças discriminatórias. A COVID-19 também colocou no centro das atenções o nível de conhecimento geral sobre saúde.

O efeito dos fechamentos e das reaberturas das escolas na dinâmica de infecções em âmbito social continua inconclusivo. Porém, é possível minimizar o risco de infecção em **ambientes de aprendizagem** por meio de

FIGURA 4:
Ao longo de 20 meses, as escolas permaneceram pelo menos parcialmente fechadas por 55% dos dias letivos.
Parcela dos dias letivos por situação de abertura das escolas, por mês, de fevereiro de 2020 a outubro de 2021



Fonte: UIS (2021c).

medidas que vão desde o uso de máscaras, distanciamento e higienização das mãos, até a orientação de se evitar compartilhar objetos e a desinfecção de superfícies tocadas com frequência. Soluções que não necessitam de tecnologia para melhorar a ventilação incluem o uso de espaços ao ar livre e deixar as janelas abertas, onde o clima permitir. Menos de 10% dos países de renda baixa relataram dispor de medidas básicas, tais como quantidades suficientes de sabão, água e máscaras, além de saneamento e infraestrutura de higiene para garantir a segurança de todos os estudantes e dos funcionários; a parcela entre os países de renda alta foi de 96%.

Estão surgindo algumas evidências de que a pandemia e suas consequências reduziram o **financiamento da educação**, por meio de uma combinação da redução de recursos governamentais com o aumento de demandas em outros setores. Dados coletados pelo UIS para 71 países sugerem que a parcela média destinada à educação nas despesas gerais diminuiu de 14,1%, em 2019, para 13,5%, em 2021.

Na **educação infantil**, até mesmo nos locais onde havia ensino à distância disponível, os desafios incluíram a falta de formação de professores, a adaptação do ensino à distância para as crianças pequenas, o monitoramento e a avaliação do desenvolvimento infantil e a falta de apoio para se lidar com ambientes domésticos desfavorecidos. O fechamento das escolas e as interações limitadas deixaram as crianças sem estímulos sociais e cognitivos fora de seus domicílios.

A educação e formação técnica e profissional ficou prejudicada, pois 80% dos programas se concentram em habilidades práticas e em habilidades subjetivas, que devem ser adquiridas presencialmente. A preparação de professores foi uma questão central, pois eles não têm capacitação para o ensino à distância, e seus programas-padrão de ensino foram interrompidos. É importante utilizar várias abordagens e não depender apenas de soluções que demandam tecnologias para se oferecer ensino à distância. Ao mesmo tempo, existem exemplos de resiliência nos quais o treinamento técnico continua a dar suporte a setores muito afetados.

Houve mais experiências de ensino à distância na **educação terciária** do que em outros níveis educacionais. Em uma pesquisa realizada em 53 países, 3 relataram ter passado totalmente para a educação superior *online*, 19 para modalidades majoritariamente *online* e 28 usaram uma abordagem híbrida com ensino à distância e presencial. Países de renda média, da Colômbia ao Egito e da China à Rússia, desenvolveram plataformas *online*. Entretanto, em uma pesquisa realizada com estudantes da África Subsaariana, somente 39% estavam matriculados em instituições que ofereciam opções de ensino à distância. Nos países da União Europeia, 41% dos estudantes que trabalhavam durante seus estudos perderam o emprego: 29% temporariamente e 12% permanentemente.

Destinos anglófonos populares entre os estudantes, como a Austrália, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os Estados Unidos, registraram uma queda de admissão de **estudantes internacionais**. Com até um terço dos estudantes na Austrália vindos do exterior, isso colocou as instituições de ensino superior em uma situação de sério risco financeiro. Além disso, estudantes e graduados ficaram presos nos países de acolhimento enquanto esperavam retornar aos países de origem.

A alfabetização e o numeramento de adultos são fundamentais para a aquisição de conhecimentos em saúde e para que as campanhas de vacinação sejam efetivas. Além disso, ambos devem ser parte integral das respostas e dos planos públicos de reconstrução em situações de emergência. Na Índia, mulheres que participaram de um programa de alfabetização de adultos tinham mais conhecimento sobre a COVID-19 do que as que eram analfabetas. O numeramento foi o elemento preditivo mais consistente da baixa suscetibilidade à desinformação sobre a COVID-19. No entanto, mesmo antes da pandemia, a educação à distância era uma modalidade impopular de ensino de programas iniciais de alfabetização. No Brasil, uma norma deixou claro que as disciplinas que correspondem ao currículo da educação primária devem ser lecionadas de forma presencial.

META 4.1. EDUCAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA

Antes da pandemia, 260 milhões de crianças, adolescentes e jovens em idade da educação primária e secundária estavam fora da escola. Esse número mal se alterou por uma década. Um projeto colaborativo realizado entre o Relatório GEM e o UIS está em andamento para integrar e triangular pesquisas administrativas e domiciliares, preencher lacunas nos dados administrativos e desenvolver uma série temporal coerente. Esse esforço se apoia no trabalho em equipe do Relatório GEM de consolidar várias fontes para calcular uma estimativa da taxa de conclusão. Um novo *site*, o VIEW (www.education-estimates.org), torna essa abordagem mais acessível para os países. A taxa de conclusão da educação primária está próxima ou ultrapassando de 90% em todas as regiões, exceto na África Subsaariana, onde somente duas em cada três crianças completam esse nível, apesar de que a taxa aumenta de 65% para 76% quando se inclui as que chegaram muito atrasadas ao último ano (**Figura 5**). Na África Subsaariana, 23% das crianças da educação primária e 31% dos adolescentes no primeiro nível da educação secundária são significativamente mais velhos, o que explica por que a região tem a maior lacuna entre conclusão no tempo regular e conclusão total.

No conjunto global de países contemplados pelo estudo sobre tendências em matemática e ciências (*Trends in International Mathematics and Science Study* – TIMSS), a média anual de crescimento entre 2015 e 2019 da parcela de estudantes que atingiram um nível mínimo de proficiência foi de 0,3% no 4º ano e de 0,5% no 8º ano. Entre os países que passaram dessa média está o Chile, onde a parcela aumentou de 41% em 2003, para 57% em 2011, e 70% em 2019; ou seja, sua taxa de crescimento reflete uma velocidade pelo menos três vezes maior do que a média. Em outros lugares, como na Jordânia e na Romênia, o crescimento foi baixo ou nulo. Alcançar os últimos 10% está se mostrando uma tarefa difícil até mesmo em locais com muitos recursos. Nos Estados Unidos, 86% dos estudantes alcançaram o padrão de excelência internacional mais baixo do TIMSS em 1995, e 87%, em 2019; na Nova Zelândia, a parcela caiu de forma constante: de 89%, em 1995, para 82%, em 2019.

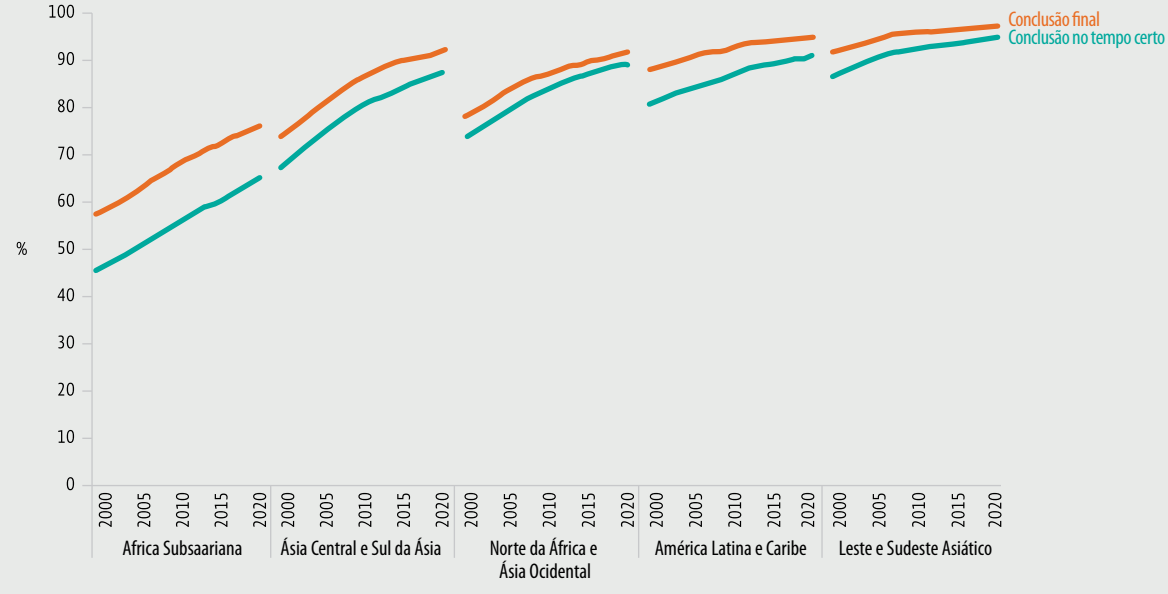
META 4.2. EDUCAÇÃO INFANTIL

Dados sobre o Índice de Desenvolvimento da Primeira Infância para crianças de 36 a 49 meses sugerem que a lacuna de diferença de renda, em geral, ficou estagnada ou aumentou. A metodologia desse indicador, que capta a porcentagem de crianças pequenas que estão dentro do desenvolvimento esperado em termos de saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, foi amplamente atualizada. A aprendizagem começa em casa. De 2012 a 2019, em um conjunto de países de renda baixa e média, 62% das crianças estavam envolvidas em quatro ou mais atividades estimuladas por um adulto

FIGURA 5:

O indicador de conclusão do ensino no tempo regular subestima de maneira significativa o número de crianças que acabam completando o ensino em algum momento, especialmente na África Subsaariana.

Taxa de conclusão e conclusão total, por região, 2000-2020



Fonte: Análise de dados de pesquisas domiciliares realizada pela equipe do Relatório GEM.

de seu núcleo familiar. A porcentagem ficou abaixo de 20% em Gâmbia, Serra Leoa e Togo. Um empecilho importante ao estímulo de atividades, como a leitura conjunta, é a disponibilidade de livros. Em média, menos de um quarto das crianças com menos de 5 anos têm pelo menos três livros em casa. Na metade dos países, menos de uma em cada dez crianças os possui; e em oito países na África Subsaariana, a quantidade é menor do que 1%.

O direito à educação começa no nascimento. Quando uma criança chega aos 3 anos, 90% de seu cérebro está desenvolvido. A participação de crianças com menos de 3 anos em creches e programas de ECPI tende a ser limitada, mas, em vários países de renda média e alta, alcança mais de 20% na faixa de 0 a 1 anos, e mais de 60% na faixa dos 2 anos. Mesmo em países de renda alta, o acesso aos programas de ECPI depende muito do histórico socioeconômico. Na França e na Irlanda, a diferença de participação para a faixa de 0 a 2 anos entre domicílios pobres e ricos é de mais de 50%. Em todo o mundo, no ano letivo que terminou em 2020, 75% das crianças estavam matriculadas na educação pré-primária um ano antes da idade oficial de admissão na educação primária. A taxa líquida ajustada de matrícula nos países de renda baixa ficou pela metade (45%) da dos países de renda alta (91%).

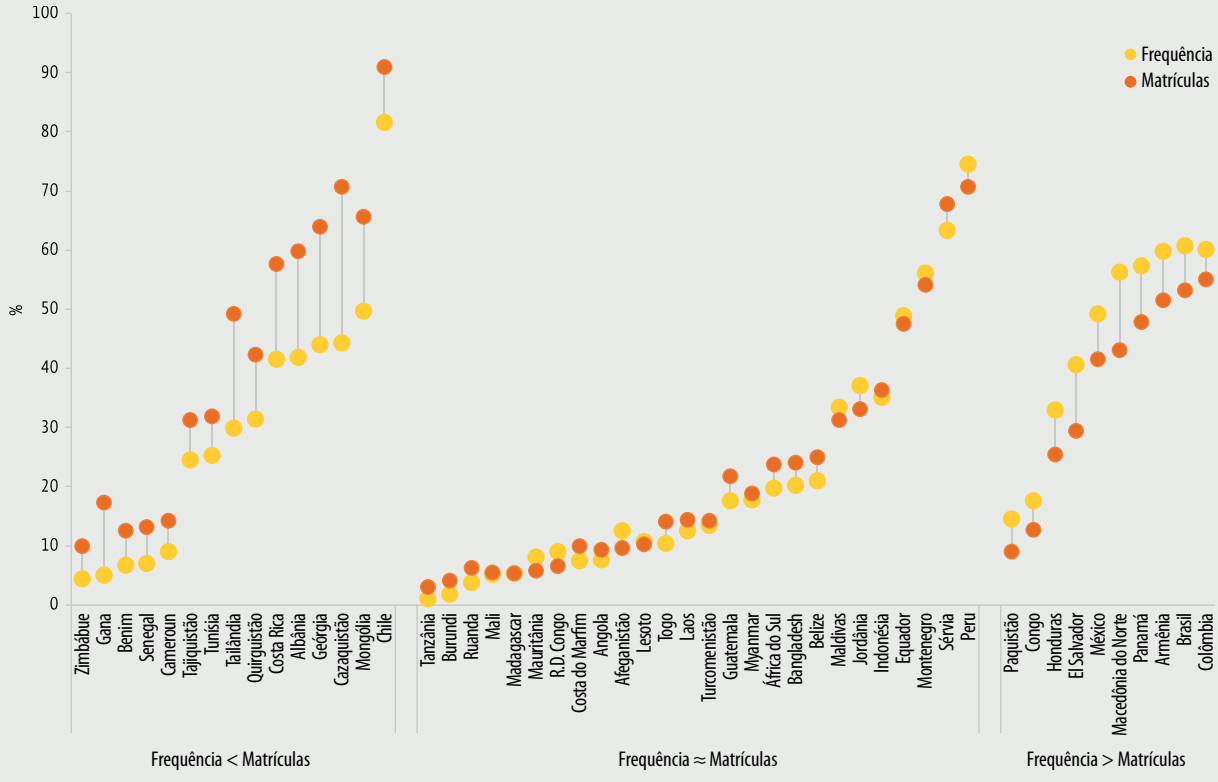
META 4.3. EDUCAÇÃO TÉCNICA, PROFISSIONAL, TERCIÁRIA E DE ADULTOS

A EFTP continua tendo pouco financiamento e, com frequência, é negligenciada em vários países, embora a taxa de participação em países como Armênia, Brasil, Burundi, Costa Rica, Indonésia e Uruguai tenha aumentado de forma substancial nos últimos 15 anos. Diferente de um certificado de conclusão da educação secundária geral, o segundo nível da educação secundária profissional[3] pode não parecer uma opção atraente, caso nenhum diploma profissional ofereça a opção de se prosseguir diretamente para a educação terciária, assim como acontece em um quarto dos países do mundo. Por outro lado, em 30% dos países, todos os formandos da educação secundária profissional desfrutam de acesso direto à educação terciária.

FIGURA 6:

Dados das taxas de matrícula na educação terciária podem superestimar ou subestimar a taxa de frequência real.

Taxas brutas de matrícula e frequência na educação terciária, 2015-2019



Fonte: Base de dados do UIS.

3 NT: A nomenclatura para o nível educacional Isced 3 no Brasil é "educação profissional técnica de nível médio".

A taxa bruta de matrícula para o educação terciária no mundo foi de 39%, seguindo um crescimento médio estável de cerca de 1% por ano, desde 2000. Esses dados administrativos nem sempre são condizentes com os dados de pesquisas sobre frequência escolar (**Figura 6**). A taxa de matrícula é um dado que pode subestimar a taxa de frequência quando muitos indivíduos estudam em instituições não incluídas nas estatísticas oficiais por não terem reconhecimento ou credenciamento. Por outro lado, a taxa de matrícula também pode superestimar a taxa de frequência quando muitos estudantes estão matriculados apenas nominalmente, em especial quando o ensino é gratuito e o *status* de estudante está vinculado a serviços subsidiados. Ademais, os dados administrativos são referentes à faixa etária nominal dos cinco anos imediatamente seguintes à idade de graduação do segundo nível da educação secundária, mas é comum que as pessoas cursem a educação terciáriacom idades mais avançadas, especialmente na África Subsaariana.

A acessibilidade financeira da educação terciária, levando-se em conta a vida da pessoa como um todo, não significa de início que o preço desse nível educacional seja acessível. O argumento econômico a favor da divisão de despesas na educação terciária depende fundamentalmente de os potenciais ingressantes não estarem enfrentando restrições de crédito. Empréstimos estudantis de vários tipos estão disponíveis em mais de 70 países e se tornaram um mercado de trilhões de dólares. Em muitos países, a proporção da renda dos credores necessária para pagar os empréstimos é excessiva, especialmente entre os graduandos menos abastados. Uma reforma mais promissora nessa política envolveu uma mudança do modelo de pagamento com base no tempo para outro que se baseia na renda.

Na maioria dos países de renda alta, os empregadores são os fornecedores dominantes de educação e formação de adultos, o que reitera a necessidade de haver políticas específicas para indivíduos que estão fora do mercado de trabalho. Mesmo para os que estão empregados, o tempo necessário para realizar uma formação pode ser tão importante quanto o financiamento, o que demonstra a necessidade de haver intervenções públicas na forma de programas de licenças para a educação. Dados longitudinais de seis países de renda alta demonstram que a educação de adultos é uma busca recorrente apenas para uma minoria significativa, especialmente entre aqueles com mais escolaridade.

META 4.4. HABILIDADES PARA O TRABALHO

Apenas dez entre 91 países com dados disponíveis têm maioria de adultos que relatam ter cinco das nove habilidades de TIC monitoradas para fins de comparação global. Em cerca de metade dos países, a maioria dos adultos não tem nenhuma dessas habilidades. Na maioria dos países de renda baixa e média, poucos jovens que não completaram pelo menos o primeiro nível da educação secundária possuem qualquer habilidade de TIC. No Iraque, no Laos e em Serra Leoa, até mesmo entre aqueles com mais escolaridade, a média é de menos de duas entre as nove habilidades. O acesso a dispositivos eletrônicos e à internet representa outro obstáculo: mesmo na faixa entre 20 e 24 anos, 98% das mulheres e 90% dos homens no Chade relataram nunca ter usado a internet; as parcelas respectivas foram de 61% e 63% no Laos, e de 36% e 31% na Tunísia.

A disciplina de *computational thinking* (pensamento computacional) tem sido incluída nos currículos nacionais. A Finlândia tornou obrigatórias as disciplinas de *algorithmic thinking* (pensamento algorítmico) e programação a partir do 1º ano, como atividades transdisciplinares. Em uma pesquisa realizada em 2018 em oito países de renda alta, os estudantes que usavam TIC na escola com mais frequência para tarefas escolares não necessariamente tiravam notas mais altas do que seus colegas, e estudantes com experiência em programação não necessariamente demonstravam capacidade de transferir essas habilidades para contextos não relacionados à programação.

O letramento financeiro é uma habilidade central para o sustento das economias modernas e para a vida adulta em geral, mas nem todo mundo tem a oportunidade de aprender conceitos financeiros fundamentais na escola. O PISA de 2018 incluiu um módulo opcional de letramento financeiro, que foi utilizado por 20 sistemas educacionais participantes. Em todos os países participantes, as meninas tenderam a relatar menos atividades em sala de aula relacionadas a tópicos financeiros, apesar de a educação financeira, em geral, estar incluída em matemática, que não costuma ser uma matéria eletiva.

META 4.5. EQUIDADE

A desigualdade de gênero continua sendo uma preocupação central, ainda que a compreensão sobre a ampla gama de desafios em diferentes níveis e em diferentes locais tenha de considerar as nuances. O segundo nível da educação secundária é o nível educacional em que meninas adolescentes podem ficar em séria desvantagem (por exemplo, em Benim, Chade e Níger) mas, ao mesmo tempo, nesse nível aumenta a possibilidade de ganharem vantagem e terem uma rápida mudança de condições a seu favor. Isso está acontecendo em uma muitos de países, incluindo os que estão mais longe de alcançar o ODS 4 em relação a seus pares em regiões específicas, como Camboja, Congo, Gâmbia, Gana, Malaui e Ruanda.

A riqueza, um fator que tende a ser aferido no âmbito do núcleo familiar, nem sempre registra as carências específicas das crianças. Em muitos países, 10% das crianças que sofrem privações vivem nos domicílios mais ricos, e mais de 30% das crianças nos domicílios mais pobres não as sofrem. O nível de privação das crianças pode ser um elemento preditivo adicional importante nos resultados da educação.

Quantidades significativas de crianças frequentam escolas controladas por grupos armados não estatais. Esses

grupos têm várias razões para ter interesse em oferecer educação, seja para ter controle direto, por intervenções seletivas, como, por exemplo, no currículo, ou por deixar que fornecedores preexistentes continuem a funcionar. A educação está entre os serviços mais valorizados demandados pelos cidadãos; o fracasso em oferecê-la pode levar ao ressentimento.

Existem desafios relativos à diversidade linguística na educação. Nos países da África Ocidental e Central, incluindo Chade, Gâmbia e Togo, não mais do que 5% das crianças de 7 a 14 anos falam a língua de instrução em casa. Uma abordagem que associa uma política relacionada à língua de instrução com fontes de dados linguísticos, estimativas da população em idade escolar e taxas de matrícula sugeriu que a aprendizagem escolar de 37% das crianças em países de renda baixa e média ocorreu em uma língua que não a falada no lar: 27% falavam uma língua escrita minoritária, e 10% uma língua menos comum, cada uma delas com relativamente poucos falantes.

META 4.6. ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS

Em âmbito global, entre pessoas com idade de 15 anos para cima, 83% das mulheres e 90% dos homens são alfabetizados, considerando uma categorização binária de alfabetização – uma lacuna de 7 pontos percentuais. Mais do que uma em quatro jovens mulheres são analfabetas na África Subsaariana, onde a taxa de alfabetização feminina aumentou em menos de 1% por ano. Em todo o mundo, um declínio observado desde 1999 no número de mulheres analfabetas no Leste e no Sudeste Asiático foi quase contrabalançado por um aumento na África Subsaariana. Além disso, a suposição de que todos os egressos da educação secundária são alfabetizados significa que o verdadeiro nível de alfabetização havia sido superestimado. Quase metade dos concluintes do primeiro nível da educação secundária, em 18 países com dados de pesquisas recentes, não atingem o nível básico de alfabetização, definido como a capacidade de ler uma frase simples (**Figura 7**).

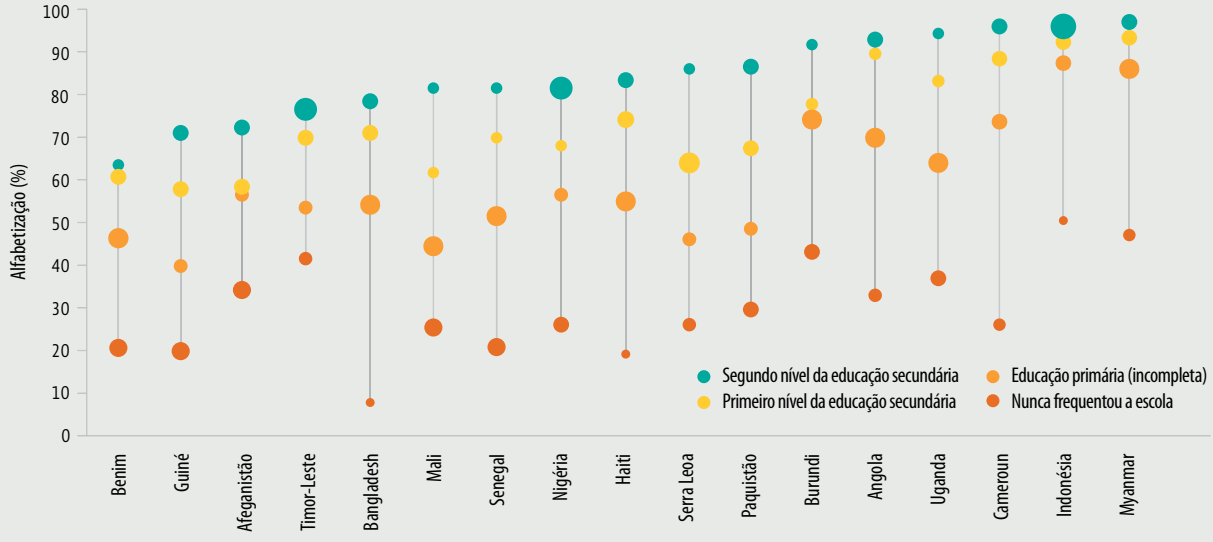
O fato inverso, isto é, que a falta de escolarização não significa analfabetismo, destaca a importância de haver alfabetização fora da escola. Em relação à população analfabeta estimada, a matrícula de adultos em programas não formais da *International Standard Classification of Education* (Isced) é de 1% ou menos na Bolívia, em Honduras, em Moçambique, no Catar e no Suriname; 2% no Bahrein e no Peru; 3% na Colômbia e na Tailândia; 4% na Arábia Saudita; e 8% na República Dominicana.

Os dados sobre numeramento são escassos, mesmo em relação às habilidades básicas. Uma medida aproximada de numeramento básico pode ser calculada como a porcentagem de pessoas que expressa sua idade corretamente, o que reflete a habilidade de usar dígitos simples e pequenas quantidades. Embora a maioria das pessoas, até mesmo os mais pobres,

FIGURA 7:

Não se pode presumir nem mesmo que os que evadem a educação secundária tenham sido alfabetizados.

Taxa de alfabetização entre 20 e 24 anos, por nível de escolaridade, países selecionados 2015-2019



Nota: O tamanho do ponto é proporcional ao tamanho da população em cada nível de escolaridade.
Fonte: Análise de dados de Pesquisas Demográficas e de Saúde (*Demographic and Health Surveys* – DHS) da equipe do Relatório GEM.

estejam além desse limiar, essa medida é adequada para examinar tendências históricas de numeramento. Uma análise de pesquisas domiciliares e censos populacionais permite rastrear o numeramento de grupos nascidos entre as décadas de 1960 e 2010 para 42 países da África Subsaariana. Avanços ao longo do tempo foram marginais e não se sustentaram entre os mais pobres. O aumento geral do numeramento na África foi motivado quase exclusivamente pelo aumento de participação escolar.

META 4.7. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CIDADANIA GLOBAL

A Meta 4.7 vai além do restante da agenda do ODS 4, ao tratar sobre o que os estudantes precisam aprender para alcançar as ambições transformadoras do próprio ODS 4. Frequentemente, é baixa a parcela de escolas que oferecem educação em HIV e sexualidade com base em habilidades para a vida, especialmente no nível da educação primária, como, por exemplo, 2,5% das escolas em Burkina Faso e 6% no Níger. No entanto, as Orientações Técnicas sobre Educação em Sexualidade da ONU recomendam que se ensine sobre puberdade e menstruação antes que os estudantes passem por esses momentos, isto é, na idade entre 9 e 12 anos. A ferramenta de revisão e avaliação da educação em sexualidade da UNESCO está na base de um relatório mundial sobre o progresso recente da educação integral em sexualidade. Entre 24 países avaliados, somente três oferecem currículos com conteúdo "avançado" sobre saúde sexual e reprodutiva para estudantes de 9 a 12 anos, e cinco países oferecem conteúdo "estabelecido".

O Estudo Internacional de Educação Cívica e para a Cidadania (*International Civic and Citizenship Education Study*) de 2016, realizado em 23 países de renda média-alta e alta, revelou que a porcentagem de estudantes com compreensão adequada sobre questões relacionadas à cidadania global foi de cerca de 40% na República Dominicana, na Letônia e nos Países Baixos, até quase 70% na Croácia, na Coreia do Sul e na Suécia. O TIMSS de 2019 demonstrou que somente 30% dos estudantes alcançaram proficiência nos conhecimentos sobre ciências ambientais. A educação sobre a mudança climática tem o objetivo de ajudar as populações a compreender, enfrentar, mitigar e se adaptar aos seus impactos. Uma nova série de perfis de países relativa à comunicação e à educação sobre a mudança climática, elaborada pelo Relatório GEM e pelo projeto Monitoramento e Avaliação de Comunicação e Educação sobre Mudança Climática (*Monitoring and Evaluating Climate Communication and Education*) oferece uma perspectiva comparativa. O primeiro conjunto de 20 perfis de países contempla todas as regiões e grupos de países por renda. Um segundo conjunto de até 50 perfis deve ser publicado em 2022. Análises iniciais sugerem que apenas 40% das leis educacionais nacionais e 45% dos planos e estratégias do setor de educação enfocaram a mudança climática.

META 4.A. INSTALAÇÕES EDUCACIONAIS E AMBIENTES DE APRENDIZAGEM

Não é possível haver educação de boa qualidade se o ambiente for inadequado, muito menos se ele ameaça o bem-estar das crianças. A Declaração das Escolas Seguras (*Safe Schools Declaration*), um compromisso político intergovernamental de proteger estudantes, professores, escolas e universidades de ataques em momentos de conflitos armados, já foi aprovada por 112 países. As evidências são cada vez mais fortes de que as punições corporais não apenas violam os direitos das crianças, mas também afetam os resultados da educação. Atualmente, as punições corporais são completamente proibidas nas escolas de 156 países.

A escola pode ser o único lugar onde algumas crianças têm acesso a água, saneamento e instalações de higiene. Na Libéria, poucos domicílios possuem instalações de higiene conforme o padrão básico internacional, mas essas instalações estão presentes em 69% das escolas. No entanto, pode-se presumir que a chance de que escolas pequenas, principalmente as localizadas em áreas remotas e rurais, cumpram os critérios de qualidade de infraestrutura é menor do que a de escolas grandes. Em Cabo Verde, em 2018, 22% das escolas primárias não tinham instalações básicas para se lavar as mãos. No entanto, as 22% escolas primárias menores foram responsáveis por somente 2% das matrículas na educação primária. Em todo o mundo, portanto, é provável que a parcela de crianças que frequentam escolas sem instalações básicas seja muito mais baixa do que a parcela de escolas.

Para além das instalações básicas, outros aspectos, tais como a organização dos calendários escolares – desde a distribuição de dias letivos ao longo de semanas e anos, até a duração e a organização do dia escolar em si –, pode ter consequências importantes para a qualidade e a equidade dos sistemas educacionais. Em muitos países, a estrutura do calendário escolar se deve mais à influência da história colonial do que das estações, e não se adequa aos ciclos agrícolas locais. Os horários de início das aulas também são importantes, pois, além de permitirem que os estudantes durmam mais, um horário de início mais tarde parece se alinhar mais ao ritmo circadiano dos adolescentes, que ficam mais alertas no final da manhã e tarde da noite.

META 4.B. BOLSAS DE ESTUDOS

Os auxílios em geral para apoiar a mobilidade estudantil aumentaram em 30% entre 2015 e 2019, de US$ 3,4 bilhões para US$ 4,4 bilhões. O total do auxílio em bolsas para países de renda baixa dobrou de 2015 a 2019, excedendo o crescimento das matrículas na educação terciária. Porém, levando-se em conta os países de renda baixa e média, o número de estudantes que têm ido para outros países

aumentou muito mais do que o crescimento de auxílios por meio de bolsas. Em média, por estudante internacional, menos auxílio na forma de bolsas esteve disponível em 2019 comparado a 2006. Os dados irregulares disponíveis sugerem que o objetivo da expansão substancial de bolsas até 2020 ainda não foi alcançado. Contudo, na atualidade, é maior a probabilidade de os doadores oferecerem bolsas para mais países em desenvolvimento do que ocorria em 2015 e, mais importante, os países que recebem estudantes internacionais têm menos chances de se tornarem dependentes de um ou dois doadores principais.

O conceito de *brain drain* ("fuga de cérebros"), segundo o qual estudantes bolsistas não voltam para seus países de origem, tem sido substituído por uma compreensão mais adequada, a de *brain circulation* ("circulação de cérebros"). Estimativas recentes sugerem que as migrações de retorno representam uma parte significativa dos fluxos migratórios para a África Subsaariana e a América Latina, e que, em média esses migrantes possuem mais escolaridade. Se houver interação adequada, alguns países reconhecem que mesmo os cidadãos muito qualificados que não voltarão por muito tempo representam um trunfo. De 22 países da região da América Latina e Caribe analisados para o Índice de Políticas de Emigração, oito mantêm redes formais de "circulação de cérebros". Um mapeamento anterior de políticas de diáspora de 35 países – representando todas as regiões do mundo, níveis de renda e tipos de governo – revelou que dois terços dos países mantinham redes científicas de algum tipo, e metade estabelecia obrigações para estudantes enviados para estudar com bolsas em outros países.

META 4.C. DOCENTES

Dados informados indicam que a África Subsaariana é a região com a porcentagem mais baixa de professores que atendem aos padrões nacionais: 57% na educação pré-primária (*versus* 83% na América Latina e Caribe), 67% na primária (*versus* 85% no Norte da África e na Ásia Ocidental) e 61% na secundária (*versus* 78% na Ásia Central e do Sul). Assim, a proporção entre estudantes e professores qualificados é quase duas vezes mais alta na África Subsaariana do que a média mundial, embora aqui tenha ocorrido uma melhora discreta desde 2015.

Mesmo os professores qualificados podem não ser qualificados para a matéria específica que lecionam, pois lecionar fora da própria área é algo que prevalece em boa parte do mundo. Em pelo menos 40 sistemas educacionais que participaram da Pesquisa Internacional de Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey*) de 2018, mais de 10% dos professores de ciências do primeiro nível da educação secundária não haviam recebido educação formal nem formação alguma na área. O mesmo ocorria com professores de matemática. Na Geórgia e na Arábia Saudita, menos de 60% dos professores de ciências e matemática receberam formação em suas matérias como parte de sua educação formal. O ensino fora da área de formação gera questões sobree equidade, pois nem todas as pessoas têm a mesma probabilidade de ser, ou de ser ensinado por, um docente que leciona fora de sua área, o que costuma ser mais comum em localidades rurais e escolas que atendem estudantes em situações mais vulneráveis.

Novas estimativas do UIS sobre o indicador de salário de professores, que examina o quanto os docentes ganham em relação a outras profissões que demandam um nível comparável de qualificação, mostram que, em geral, as diferenças médias entre professores em diferentes níveis de educação no mesmo país são pequenas em comparação às diferenças entre os países. Em países de renda alta, de onde vêm a maioria das evidências, os professores tendem a ganhar menos do que profissionais comparáveis de outros setores (**Figura 8**).

O indicador de salário de professores pretende ser um referencial (*proxy*) para a motivação do docente, mas muitos fatores afetam essa motivação, como sugere uma análise recente do absenteísmo considerável entre professores de oito países do Leste e do Sul da África. Mesmo de acordo com relatos voluntários de docentes, a parcela daqueles que se ausentaram da escola pelo menos uma vez por semana varia de menos de 10% no Quênia e em Ruanda, até quase 30% no Sudão do Sul. Os professores dizem que os motivos de ausência são saúde (62%) e família (35%), seguidos de clima (especialmente chuva forte e calor excessivo), bem como assuntos oficiais e problemas de transporte.

A EDUCAÇÃO E OS OUTROS ODS

O acesso à eletricidade em casa pode exercer um papel significativo na participação das crianças em atividades educacionais. O programa de eletrificação rural do Butão ajudou a reduzir o uso de lenha e levou a 0,8 ano a mais de escolarização, com efeitos mais fortes para as meninas do que para os meninos. O acesso à eletricidade nas escolas pode ajudar a melhorar o ambiente de aprendizagem e expandir o acesso a recursos de ensino. O Programa de Assistência à Gestão do Setor Energético descobriu que 72% das escolas do Quênia, mas apenas 22% na Etiópia, tinham acesso à rede elétrica nacional. As estradas ajudam a mitigar a pobreza e promovem desenvolvimento econômico e social, incluindo resultados da educação. No departamento de Antioquia, na Colômbia, as estradas rurais melhoradas foram associadas a melhorias no desempenho educacional de estudantes rurais.

Na corrida para alcançar os ODS até 2030, ocorreu um progresso louvável nos aprimoramentos de tecnologias de energia renovável, com o suporte de grandes investimentos na transição para a energia solar e eólica. A conscientização

sobre a necessidade de se consumir e produzir de forma sustentável também está cada vez maior. No entanto, melhorias nas áreas de objetivos que não são tão orientados para o mercado – como, por exemplo, o acesso equitativo a tecnologias limpas de cozimento, à *expertise* em recursos renováveis, à assistência financeira para capacitação nos países menos desenvolvidos e a um desenvolvimento diverso e equitativo da força de trabalho – foram marcadas por lutas. A educação presta suporte ao alcance de objetivos de sustentabilidade, mas as instituições de ensino precisam melhorar a compreensão dos estudantes sobre energia e outros desafios da sustentabilidade. A conscientização pública pode contribuir para uma transformação social mais ampla, e o desenvolvimento de capacidades profissionais deve ocorrer em um ritmo sem precedentes para dar suporte à transição verde.

MONITORAMENTO DOS RECURSOS FINANCEIROS

De acordo com os dados mais recentes, que não refletem o impacto da pandemia da COVID-19, as despesas públicas com educação corresponderam a 4,4% do PIB e a 14,1% do total dos gastos públicos. De 151 países com dados disponíveis para 2014-2019, 48 países, ou 32%, ficaram aquém de ambos os valores de referência (*benchmarks*) de 4% do PIB e 15% dos gastos governamentais com educação, como determinado no Marco de Ação da Educação 2030. Os gastos públicos com educação corresponderam a 3,5% do PIB e a 16% dos gastos governamentais em países de renda baixa, comparado a 4,7% do PIB e a 12% dos gastos governamentais em países de renda alta.

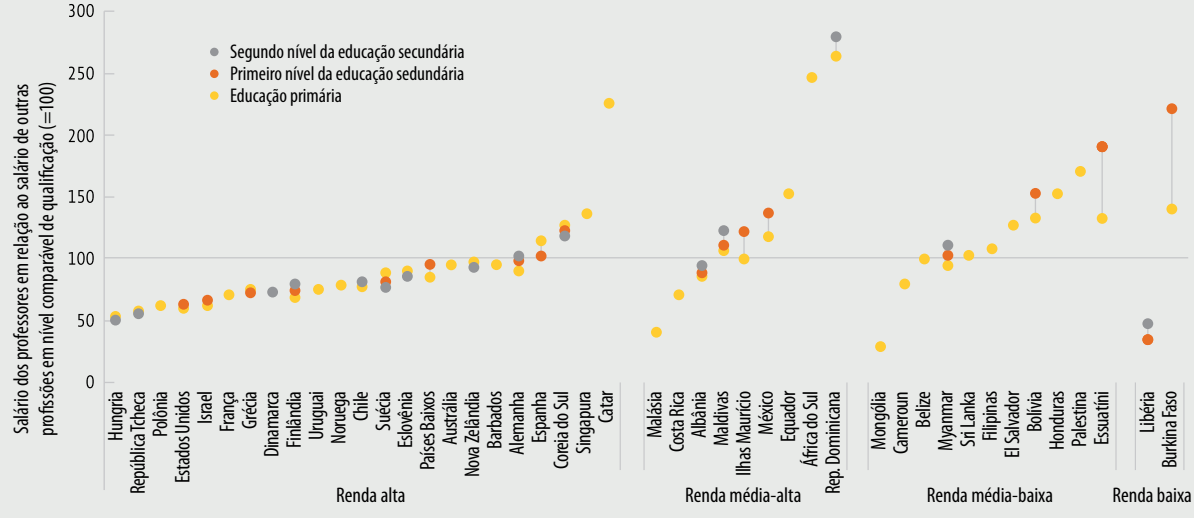
Em 2019, o auxílio à educação ficou estagnado em US$ 15,3 bilhões. O auxílio à educação básica diminuiu em US$ 504 milhões, relativo a 2018, enquanto o auxílio à educação secundária aumentou em US$ 203 milhões, alcançando 20% do auxílio total, de 12% em 2005. No entanto, a balança deve pender de volta em direção à educação básica quando os dados de 2020 sobre auxílio forem publicados, uma vez que a Parceria Global para a Educação (*Global Partnership for Education*) desembolsou um recorde de US$ 1 bilhão para enfrentar as consequências da COVID-19.

Entre 75 países para os quais havia dados disponíveis para o período 2014-2019, as despesas domiciliares perfizeram 0,1% do PIB em países de renda alta, 0,8% em países de renda média e 3,3% em países de renda baixa.

FIGURA 8:

Em relação a outros profissionais, os professores tendem a ganhar salários relativamente mais baixos em países de renda alta, mas os salários são mais altos em alguns países de renda baixa e média.

Salário médio de professores em relação a outras profissões que demandam nível comparável de qualificação, último ano disponível em 2015-2019



Fonte: Base de dados do UIS.

Atores não estatais na educação:

QUEM ESCOLHE? QUEM PERDE?

O papel dos atores não estatais vai além da oferta de escolaridade e abrange intervenções em vários níveis educacionais e esferas de influência. Junto com sua revisão do progresso em direção ao ODS 4, incluindo evidências emergentes sobre o impacto da pandemia da COVID-19, o *Relatório Global de Monitoramento da Educação 2021/2* convoca os governos a considerar todas as instituições, estudantes e professores como parte de um único sistema. Padrões, informações, incentivos e responsabilização (*accountability*) devem ajudar os governos a proteger, respeitar e cumprir o direito à educação para todos, sem fazer vista grossa para os privilégios e a exploração. A educação financiada com recursos públicos não tem de ser fornecida pelo governo, mas as disparidades nos processos educativos, os resultados dos estudantes e as condições de trabalho dos professores devem ser enfrentados. A eficiência e a inovação, em vez de serem segredos comerciais, devem ser divulgadas e praticadas por todos. Para isso, a transparência e a integridade no processo de elaboração de políticas públicas na área de educação devem ser mantidas para coibir interesses ulteriores.

O tema do relatório – Quem escolhe? Quem perde? – convida os formuladores de políticas públicas a questionarem seus relacionamentos com atores não estatais em termos de escolhas fundamentais: entre equidade e liberdade de escolha; entre incentivar a iniciativa e definir padrões; entre grupos com recursos e necessidades variados; entre compromissos imediatos dentro do ODS 4 e aqueles que devem ser realizados de forma progressiva (por exemplo, a educação pós-secundária); e entre a educação e os outros setores sociais.

Existem duas ferramentas *online* de suporte à quinta edição do Relatório de Monitoramento Global da Educação: o PEER, um recurso para o diálogo sobre políticas, que descreve atividades não estatais e regulamentações dos sistemas educacionais de todo o mundo; e o VIEW, um novo site que consolida fontes e oferece novas estimativas de taxas de conclusão ao longo do tempo.

unesco
Relatório de Monitoramento Global da Educação

4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

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