

## Evidências e aprendizagem: Fortalecimento de dados relacionados com crises e riscos ao sistema de informação e à educação institucional

### Estudo de caso – Mexicanos Primero

#### Índice de regresso à escola

##### Breve descrição da prática e das principais aprendizagens

O “Índice de Regresso à Escola” é um projeto de utilização de dados públicos para construir uma plataforma interativa que oferece suporte e orientação para a gestão da abertura e fechamento de 140.000 escolas públicas e privadas no México. O projeto oferece às/aos decisoras/es e às comunidades escolares um modelo que fornece diferentes recomendações sobre como e quando abrir as escolas, equilibrando a monitorização da situação epidemiológica com os níveis de aprendizagem académica e as condições de infraestrutura das escolas. Além disso, o modelo considera as condições demográficas das famílias e dos domicílios que marginalizam as/os estudantes no acesso e na utilização ideal da educação remota. Com isso, Mexicanos Primero a nível nacional e Mexicanos Primero no estado de Sinaloa procuraram contribuir para a restituição dos direitos educacionais das crianças, equilibrando o direito à saúde com o direito à educação.

O “Índice de Regresso à Escola” integra dados públicos num modelo analítico que permite a gestão de nove perfis de recomendação, que orientam os níveis de priorização para a reabertura de cada escola. Nesta recomendação, considera-se a urgência do regresso presencial à escola, determinada pelos níveis de insuficiência de aprendizagem, tal como a viabilidade em organizar um regresso seguindo as principais medidas de segurança sanitária, tal como o distanciamento social e um melhor acesso a ASH (água, saneamento e promoção da higiene).

Este modelo foi montado numa plataforma interativa que permite o acesso aos resultados para os 32 estados e para mais de 140.000 escolas primárias e secundárias, públicas e privadas, no México.

##### Que desafios a prática/iniciativa aborda e por que foi necessária a mudança?

O principal desafio enfrentado pela prática é reverter uma gestão da abertura e do fechamento de escolas com base apenas em informações epidemiológicas, e que envolvia fechamentos totais em vários estados do país. O Índice de Regresso à Escola propõe incluir dados que contribuam para a proteção dos direitos educacionais das/os estudantes no México no protocolo de decisão. O diagnóstico básico que justifica o desenvolvimento do Índice de Regresso à Escola é que, ao não considerar variáveis além do campo epidemiológico, o governo nunca teve nenhuma prova que permitisse contrastar a urgência sanitária com as consequências educacionais do prolongamento do fechamento total das escolas, levando, assim, a um cenário infeliz onde as escolas foram as primeiras a fechar e as últimas a abrir. Dessa forma, as escolas permaneceram completamente fechadas de 23 de março de 2020 até o anúncio do regresso voluntário às escolas para o início do ano letivo 2021-2022, em agosto de 2021. Data em que uma percentagem indeterminada de escolas públicas e privadas no México regressou a aulas presenciais, enquanto outras decidiram continuar a seguir uma modalidade de ensino totalmente ou

parcialmente a distância. Além disso, deve-se mencionar que, desde os aumentos dos níveis de contágio em janeiro de 2022, as escolas voltaram a ser completamente fechadas na maioria dos estados do país.

Um segundo desafio enfrentado pela iniciativa diz respeito à necessidade de dotar as comunidades escolares de mecanismos formais para sustentar a decisão de regressar às aulas presenciais. Isso porque o anúncio do regresso às aulas presenciais pelo governo federal e pelas secretarias dos estados sempre realçou o regresso como uma decisão voluntária. No entanto, gestoras/es, professoras/es ou as famílias nunca receberam qualquer tipo de suporte normativo ou de mecanismo orientador para estruturar o processo de deliberação comunitária para o qual foram convidadas/os quando se decidiu que o regresso seria voluntário.

Assim, o Índice de Regresso à Escola procura oferecer às comunidades escolares e às/aos decisoras/es um sistema robusto de análise quantitativa da realidade socioeducativa, através do qual a abertura de escolas possa ser gerida de uma forma sustentada em evidências.

Importa, ainda, incluir como terceiro desafio a ausência de sistemas de gestão das informações educativas a que profissionais de educação, pais, estudantes ou professoras/es possam ter acesso de forma eficaz e simples.

### **O que se buscou alcançar? De que forma as metas e os objetivos se relacionam com a melhoria da identificação e da monitorização das necessidades e das barreiras na educação, em contextos e situações de emergência e afetados por crises?**

Para influenciar positivamente os desafios da pergunta anterior, a equipa do projeto teve que definir os seguintes objetivos: 1) Mapear, analisar e integrar os dados públicos dispersos em diferentes fontes e construir um modelo de integração que comunique, de forma simples, a intenção de equilibrar a monitorização da emergência sanitária com o das emergências educacionais agravadas pelo fechamento total das escolas. 2) Traduzir os resultados numéricos do modelo analítico em resultados facilmente compreensíveis para produzir recomendações para a reabertura das escolas, oferecendo diretrizes específicas para cada uma das mais de 140.000 escolas incluídas no projeto, assim como resultados agregados para os 32 estados do país, integrando ambas as opções na plataforma online do Índice.

Uma vez alcançados os objetivos operacionais propostos, geraram-se objetivos relacionados com a capacidade de influenciar, através da comunicação e da presença pública, a modificação do estilo de gestão de decisoras/es e o processo de deliberação das comunidades escolares. Nesse sentido, os outros objetivos da iniciativa eram: 3) Gerar um empoderamento social maior para as famílias e dados sobre educação em relação ao regresso seguro e gradual às escolas, de forma a proteger o direito à educação das/os estudantes. 4) Conduzir as/os decisoras/es dos estados a ancorar o planeamento do processo de reabertura das escolas em provas empíricas sobre a realidade socioeducativa das suas escolas. 5) Estabelecer um precedente sobre a importância de sistemas oficiais de gestão das informações educacionais que permitam responder, de forma oportuna e vigorosa, a situações de crise e emergências como as vividas em decorrência da pandemia.

### **A sua prática alcançou as metas e os objetivos iniciais? Quais foram os principais resultados?**

O sucesso total foi alcançado no cumprimento dos objetivos 1 e 2. Atualmente, existe uma plataforma aberta a usuárias/os interessadas/os tanto nos resultados escolares como na situação de determinado estado. Até agora, registamos mais de 2 mil pedidos, um percentual baixo, considerando que a

plataforma tem capacidade para fornecer informações sobre mais de 140 mil escolas públicas e privadas de educação primária e secundária. Até agora, carecemos de mecanismos para avaliar o impacto dessas informações na procura social de um regresso mais amplo e rápido às aulas presenciais.

Através da interação direta, atualmente é apenas possível informar que uma autoridade educacional local no país (Ministério da Educação Pública e Cultura do estado de Sinaloa) utilizou regularmente as informações e os relatórios do Índice de Regresso à escola para dar informações sobre o processo e o plano de reabertura das suas escolas. Neste caso, de um total de 3.626 escolas, 31,2% delas foram consideradas como tendo perfis de oportunidade/viabilidade de regresso elevados. E ao analisar a amostra de 370 escolas que iniciaram o processo de reabertura voluntária no estado, verificou-se que 62% delas tinham perfis de oportunidade/viabilidade de regresso elevados. Isso permite demonstrar claramente a priorização das escolas nessa situação na estratégia de reabertura implementada pela autoridade educacional estadual.

### **Que partes interessadas foram envolvidas? Como se garantiu que o seu envolvimento foi participativo e colaborativo?**

O desenvolvimento do Índice de Regresso à Escola foi liderado por uma equipa de colaboradores da Mexicanos Primero. O modelo analítico original foi inspirado e retroalimentado pelo trabalho do Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), especializado em pesquisas sobre mobilidade social. Houve também comentários do National Institute of Statistics and Geography (INEGI) do México, que contribuiu com observações valiosas para futuras iterações do modelo, por exemplo, propondo que o indicador de avaliação da gravidade da situação epidemiológica seja os dados de excesso de mortalidade por Estado. Durante a sua fase de conceção e de desenvolvimento, o Índice de Regresso às Aulas contou também com a colaboração de especialistas do Data Center da empresa nacional Coppel.

### **De que forma a prática contribuiu e potencialmente fortaleceu os sistemas de informação educativa institucional, nestas circunstâncias?**

O Índice de Regresso às Aulas ainda não encontrou uma oportunidade para fortalecer os sistemas de informação educacional do governo. No entanto, a experiência de adquirir os dados necessários ao cumprimento dos objetivos do projeto revelaram uma série de desafios nos sistemas de informação da educação institucional, tais como a fragmentação da informação (informação disponível em diversos *sites*), a dificuldade no seu acesso e navegação e, em alguns casos, a existência de bases com elevado número de observações com dados em falta. Os comentários nas redes sociais dos utilizadores, assim como a menção dos comunicadores sobre a iniciativa da sociedade civil de construir um suporte para a tomada de decisões, diante da limitada resposta oficial, faz-nos pensar num potencial aumento de capacidades em ambos os setores, o civil e o oficial, para a gestão dos sistemas de informação sobre a educação.

Desta experiência, estima-se que as instituições encarregadas de gerir e coordenar os sistemas educacionais nacionais e estaduais no México poderiam tirar um elevado benefício em somar a experiência técnica das organizações como o INEGI, que através da plataforma de dados para descarregamento do Recenseamento da População (2020) disponibiliza um sistema de informação exemplar, capaz de dar acesso a dados em unidades de análise granular tal como a AGEB (Área

Geoestatística Básica) com um potencial elevado de investigação social, de que o Índice de Regresso às Aulas beneficiou amplamente.

### Que desafios e barreiras enfrentou e como mudou a sua abordagem para superá-los?

Como observado, as primeiras barreiras ao Índice de Regresso às Aulas resultaram das dificuldades de acesso e de fornecimento dos dados educacionais. Isso ocorre especialmente nos dados que se referem às condições de infraestrutura escolar e de aprendizagem, razão pela qual a amostra final apenas poderia incluir as escolas primárias e secundárias, excluindo as pré-escolas e os bacharelatos, dois níveis com uma qualidade de informação muito baixa. No caso dos resultados de exames padronizados, uma variável importante no estabelecimento da urgência educacional que o projeto procurou comunicar, foi necessário recorrer a técnicas de imputação de dados, na medida em que nem todos os estabelecimentos dispunham de resultados na última aplicação de exames PLANES (Plano Nacional de Avaliação da Aprendizagem) em cada nível, apesar do seu mandato o contemplar.

Por fim, outra importante fonte de desafios diz respeito à geração de incentivos para maior acesso e utilização das informações fornecidas pela plataforma pelas/os utilizadoras/es, tais como famílias, professoras/es, estudantes e decisoras/es. Algumas das hipóteses atualmente em análise são de que os baixos níveis de conteúdo publicitário e a experiência de utilização da plataforma não facilitaram uma utilização mais massiva. Por exemplo, é importante destacar que a plataforma foi principalmente concebida para ter o máximo de conforto e eficiência na tela do computador, o que gera uma barreira para os utilizadores que desejam ter acesso às informações através de *smartphones*, um dos mecanismos de acesso à informação mais disponível. Por esse motivo, uma das alternativas atualmente em análise consiste em permitir a procura de informações de consultas através do *smartphone*.

### Qual foi a principal aprendizagem da sua prática? Se tivesse que fazê-la novamente, o que faria de forma diferente? Que conselhos daria para ajudar alguém de outra organização que enfrenta desafios semelhantes?

A primeira aprendizagem é que a configuração de um modelo com essas características implica em poder interagir com importantes níveis de discricção e, por conseguinte, são modelos altamente perfectíveis. Tanto o tratamento quanto a integração das diferentes variáveis incorporadas ao modelo seguem os processos de análise e a tomada de decisão que podem ocultar importantes preconceitos. Além da meta de equidade, que foi intencionalmente adicionada ao considerar que os perfis a serem priorizados devem descrever as escolas que apresentavam os níveis de urgência educacional mais importantes, ou seja, como "ação afirmativa", as outras decisões metodológicas oferecem um espaço para melhorias. Por exemplo, como já mencionado, existe a possibilidade de incorporar como atualização quinzenal os dados referentes ao excesso de mortalidade<sup>1</sup>, substituindo as taxas de internamento e de óbitos rotulados como COVID-19 por cada estado. Além disso, a concepção atual do modelo integra sempre essas informações em termos relativos, o que gerará observações (das escolas ou dos estados) com menos oportunidade de regresso, mesmo que os níveis de atividade epidemiológica estejam abaixo dos limites preocupantes. Outra grande oportunidade de melhoria é

---

<sup>1</sup> Excesso de mortalidade é um termo utilizado em epidemiologia e saúde pública que se refere ao **número de mortes quaisquer que sejam as causas durante uma crise acima e além do que esperávamos ver** em condições "normais".

explorar um modelo aberto à incorporação dos dados reportados pelos utilizadores da plataforma, o que permitiria obter resultados mais granulares e específicos.

Por outro lado, a urgência em poder publicar o Índice na janela de oportunidade/necessidade gerada pelo anúncio oficial da abertura voluntária das escolas, levou a equipa a privilegiar uma conceção digital que não oferecia a experiência e a interação ideais às/aos utilizadoras/es. Isso, em termos de administração e atualização do *site*, está longe de constituir os parâmetros ótimos de automação dos processos, contando muito com a manipulação de um administrador especialista para a integração de novos dados e a produção de novos resultados.

Em termos de objetivos de promoção, as lições são várias. Em primeiro lugar, é aconselhável considerar desde o início o projeto como uma garantia de utilização mais ampla da ferramenta. Em segundo lugar, planificar de forma realista os objetivos a serem perseguidos e os públicos a serem priorizados. Ao priorizar a construção de uma plataforma que oferecesse resultados de mais de 140.000 escolas, perdeu-se agilidade convincente de utilização da ferramenta para a adoção pelas/os decisoras/es. Exceto no caso de Sinaloa, a apresentação pública do índice foi realizada poucos dias antes do anúncio da reabertura voluntária das escolas, sem que as autoridades pudessem recomendar que o processo de deliberação de cada escola pudesse basear-se nas orientações fornecidas pela plataforma.

No entanto, uma recomendação é ter diferentes oportunidades com diferentes atores, públicos e níveis de impacto, valorizando a partilha com alguns deles, inicialmente, dos resultados obtidos pela plataforma mesmo que a plataforma ainda não ofereça todas as funcionalidades que deseja adicionar. E também com estratégias de divulgação mais segmentadas e com uma maior componente de interação direta, através de instâncias como as oficinas de capacitação na utilização da ferramenta e interpretação dos resultados diretamente nas subunidades administrativas ou nas comunidades escolares selecionadas.

Por fim, é altamente recomendável incluir na programação de atividades deste tipo o desenvolvimento das estratégias de comunicação abrangentes e ambiciosas. No contexto atual, em que a notícia tem um ciclo de vida fugaz, é importante prorrogar as mensagens de um projeto, não apenas para inscrever um assunto na agenda pública e definir os termos da discussão, mas para também atingir o objetivo de convergir na tomada de decisão em termos de corresponsabilidade, apoio, escrutínio e avaliação da sociedade civil para o sistema escolar como um todo.

#### **Evidências submetidas**

- Relatório pela entidade Sinaloa [Reporte por entidad Sinaloa]
- Resultados pela CCT Sinaloa [Resultados por CCT Sinaloa]
- Índice de regresso 3.0
- Nota explicativa