

# Seminário retrata a Educação

*Estudo baseado no Censo 2000, mostrou que apenas 9,43% da população de zero a três anos freqüentavam creche, e que o maior número dos que o fazem está justamente entre os mais ricos e mais instruídos*

Na medida em que cresce a proporção da população em idade pré-escolar e escolar que está integrada ao sistema educacional no Brasil, o desafio transfere-se para a questão da qualidade da educação. Foi com o objetivo de estimular e fazer avançar este debate que a Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) e o Centro de Políticas Sociais (CPS), ambos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), organizaram no Hotel Glória, no Rio, na primeira quinzena de novembro, um abrangente seminário sobre o tema da qualidade educacional. Presentes, os ministros da Educação, Fernando Haddad, e do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, além do presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), Reynaldo Fernandes.

Dos três dias de debates e apresentações de *papers* do seminário, emergiram duas grandes linhas possíveis (e não excludentes) para melhorar a qualidade da educação no Brasil, como resumiu o professor da EPGE e do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), o economista Aloísio Araújo, um dos organizadores do seminário com Marcelo Neri, que chefia o CPS. A primeira linha de ação é a melhoria da qualidade dos professores, a ser obtida através de um sistema de incentivos a escolas e mestres baseados em prêmios por desempenho e, o que é mais difícil, punições. O critério de avaliação seria o

mais objetivo possível: a capacidade de ensinar, medida por avaliações sistemáticas do avanço dos alunos. A segunda vertente são os investimentos maciços em educação na primeira infância, entendida como a fase que vai de zero a seis anos, pois as pesquisas revelam ser o período decisivo para moldar as faculdades cognitivas e não-cognitivas que determinam em grande parte o desempenho educacional, social e profissional futuro.

Na primeira fase do seminário, o principal destaque foi o professor norte-americano Eric Hanushek (ver entrevista exclusiva na edição de novembro de *Conjuntura Econômica*), considerado um dos maiores especialistas do mundo em qualidade de educação, e grande defensor da linha de ação centrada na melhora do quadro de professores no sistema de ensino. A segunda etapa dedicou-se à educação na primeira infância, tendo como maior atração o também norte-americano James Heckman, prêmio Nobel de Economia de 2000 (com Daniel McFadden), que abordou a questão da importância e do alto retorno dos investimentos na educação de zero a seis anos. O evento marcou a estréia como professor contratado da EPGE do economista Flávio Cunha, doutor em Economia pela Universidade de Chicago e parceiro de pesquisas de Heckman.

Durante o evento, Marcelo Neri apresentou ao público duas ferramentas interativas, já disponibilizadas no *site* do CPS, que buscam, com base em um sofisticado trabalho estatístico em cima do Censo 2000, permitir que o cidadão comum acesse de forma amigável e útil informações e análises que normalmente são reservadas aos acadêmicos, e que têm como principal objetivo medir os retornos da educação no mercado de trabalho.

**Pioneirismo** — O seminário também acolheu uma homenagem ao economista Carlos Geraldo Langoni, pela sua pesquisa pioneira sobre educação e desigualdade, apresentada no livro *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*, sendo lançada uma nova edição. Este trabalho seminal pode ser considerado, de certa forma, o ponto de partida de toda a discussão sobre qualidade de educação do seminário. Foi na década dos anos de 1970 que Langoni demonstrou, pela primeira vez, a relação de causalidade entre as diferenças educacionais dos brasileiros e a péssima distribuição de renda no país. Enfrentando uma acirrada polêmica na época com economistas que apontavam a política salarial e questões estruturais do mercado de trabalho como fatores determinantes da desigualdade, Langoni utilizou de forma pioneira técnicas estatísticas e econométricas para mostrar o peso decisivo da educação.

Nas décadas seguintes de 80 e 90, o economista Ricardo Paes de Barros, que apresentou diversos trabalhos no seminário, confirmou os resultados de Langoni, e conseguiu estimar em 35% a 40% o peso dos diferenciais de educação na distribuição desigual da renda. Em meados da década de 90, as autoridades brasileiras, já imbuídas da importância da educação para a equidade e o crescimento econômico, começaram enfim a agir para resgatar a dívida educacional neste setor. Paulo Renato, ministro da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso, liderou os esforços para universalizar a freqüência escolar na faixa etária de sete aos 14 anos (ensino fundamental), que hoje atinge 97,1% das crianças nesta fase da vida, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2004 — em meados dos anos de 1990, este indicador estava em 85%.

Os números da Pnad 2004 mostram que há um rápido processo de ampliação do número de crianças e adolescentes na escola nas faixas de quatro a seis anos, correspondente à pré-escola, e de 15 a 17, que compreende o ensino médio. Na primeira faixa, o percentual de crianças fora da pré-escola caiu de 46,1%, em 1992, para 18,2%, em 2004, e, na segunda, a queda foi de 40,3% para 17,8% no mesmo período. Evidentemente, ainda há um longo caminho a percorrer em termos de quantidade de educação quando se trata da pré-escola e do ensino médio, para não se falar na pré-escola de zero a três anos, na qual o país ainda está engatinhando. Um exemplo de que o problema da quantidade de educação ainda não está resolvido é o fato de que, em 2005, houve uma queda no número de matrículas no ensino médio em relação a 2004 (de 9,17 milhões para 9,03 milhões), devido à alta taxa de repetência desde as primeiras séries do fundamental.

**Conseqüências** — Porém, mesmo com estes percalços, Araújo observa que “o Brasil já está no caminho de resolver o problema de quantidade de educação”. De fato, com o relativo encaminhamento da questão da quantidade de educação no ciclo tradicional de 6 a 17 anos, os analistas e formuladores de políticas públicas na área educacional estão começando a voltar-se de forma mais sistemática e profunda para o problema da qualidade da educação. As avaliações nacionais e internacionais dos alunos do ensino fundamental e médio no Brasil são francamente desanimadoras. Os resultados dos exames de 2003 do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), por exemplo, mostram que, na terceira série do ensino médio, 98,7% dos alunos tiveram resultado insatisfatório em Matemática, e 93,1% ficaram aquém do nível básico de conhecimentos na disciplina. No caso da oitava série do fundamental, 96,7% dos exames foram insatisfatórios e 72,7% não atingiram o nível básico. Na quarta série do fundamental, as mesmas proporções foram de 96,6% e 51,6%, respectivamente.

Um fato assustador, mostrado durante o seminário pelo professor Ruben Klein, consultor da Fundação Cesgranrio, é o de que, em uma pergunta do Saeb sobre

como representar a fração  $3/2$ , 67% dos estudantes assinalaram a opção ‘3,2’, e apenas 4% a opção ‘1,5’. Os resultados dos exames de Língua Portuguesa não diferem muito dos alcançados em Matemática. Preocupante também é o fato de que os resultados do Saeb, de 1995 a 2003, mostram uma trajetória declinante, com a única consolação de que de 2001 para 2003 houve estabilidade ou até uma melhora muito leve nas médias em geral.

Este péssimo desempenho, evidentemente, repete-se no Programa para Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Iniciado em 2000, já com a participação do Brasil, o Pisa consiste em uma avaliação do nível de aprendizado dos estudantes de 15 anos em diversos países do mundo. Realizado de três em três anos, e incluindo testes de Matemática, compreensão da língua nacional e Ciências, a sua última edição foi em 2003, quando alunos de 41 países foram avaliados, incluindo todos os membros da OCDE, basicamente nações ricas, e mais dez países de fora da Organização. No ranking combinado das três disciplinas, o Brasil só ficou à frente da Indonésia e Tunísia.

**Atenuantes** — Durante o seminário, foram discutidas e apresentadas algumas teses e evidências que relativizam, apenas um pouco, o desastre brasileiro nas avaliações do ensino fundamental e médio. O Pisa, por exemplo, avalia alunos de 15 anos, independentemente da série do ensino básico em que estejam. Como há um grau anormalmente alto de repetência no Brasil, parte do mau resultado brasileiro deriva do fato de que um número grande de estudantes brasileiros de séries inferiores à da maioria dos alunos dos outros países está sendo testado.

Em relação ao Saeb, a atenuante mais mencionada para o fato de que os resultados mais recentes sejam inferiores aos de 1995, é o de que foi justamente neste intervalo de tempo que a proporção das crianças e adolescentes de sete a 14 anos que estão na escola passou de cerca de 85% para 97%, o que incorporou crianças com ambiente familiar mais carente e mais despreparado. Reynaldo Fernandes, do Inep, abordou a questão de uma forma



Fotos: Marcelo Dan

Do alto, da esquerda para a direita: Carlos Ivan Simonsen Leal, presidente da Fundação Getúlio Vargas; Marcelo Neri, chefe do CPS; Aloísio Araújo, professor da EPGE e do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Fernando Haddad, ministro da Educação; Patrus Ananias, ministro do Desenvolvimento Social; Reynaldo Fernandes, presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep); Eric Hanushek, professor norte-americano; James Heckman, prêmio Nobel de Economia de 2000; Flávio Cunha, professor contratado da EPGE; Carlos Geraldo Langoni, economista; o economista Ricardo Paes de Barros; e Naércio Menezes-Filho, do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) e da Universidade de São Paulo (USP).

***Os números da Pnad 2004 mostram que há um rápido processo de ampliação do número de crianças e adolescentes na escola nas faixas de quatro a seis anos, correspondente à pré-escola, e de 15 a 17, que compreende o ensino médio***

um pouco diferente, com a hipótese de que a redução da repetência mudou o perfil de gerações das diversas séries do ensino fundamental. Tomando os resultados da 4ª série, ele conseguiu mostrar, através de procedimentos estatísticos, que quando se examina os resultados do Saeb de 1995 a 2001 de sucessivas gerações de alunos (isto é, grupos com a mesma idade), ao invés de sucessivas séries, há uma gradual e modesta melhora nos resultados. De qualquer forma, nenhuma das ressalvas mencionadas altera o fato de que a qualidade da educação brasileira é sofrível.

Em sua apresentação, o professor Hanushek mostrou farta evidência norte-americana de que simplesmente gastar mais no sistema educacional, com equipamentos ou maiores salários para os professores, não melhora a qualidade da educação. Segundo os seus dados, o desempenho dos estudantes dos Estados Unidos, entre as décadas de 1960 e 1990, quase não mudou, apesar de o gasto médio por aluno ter saltado de US\$ 2,2 mil para US\$ 7,6 mil, o tamanho médio das classes ter caído de 25 para 17 alunos e o número de professores com mestrado ter se elevado de 24% para 56% do total. “Apenas irrigar as escolas com mais dinheiro e esperar que elas façam algo com esses recursos não adianta”, disse Hanushek.

**Constatação** — O professor relatou os resultados extraídos de um dos projetos mais amplos e detalhados de avaliação de estudantes, que vem sendo adotado pelo Texas desde 1993, e cuja abrangência é de mais de 200 mil alunos pertencentes a três mil escolas. O estudo é baseado no acompanhamento dos mesmos alunos em sucessivas séries, e na avaliação do quanto aprenderam em cada uma delas, de forma a computar apenas o impacto que os professores tiveram no aprendizado, isolando-o do nível precedente de conhecimento dos estudantes. Um achado

surpreendente foi o de que as diferenças de qualidade entre os professores de uma mesma escola eram maiores do que a diferença média de qualidade de ensino nos diversos estabelecimentos. Outro resultado não esperado foi o de que os professores que trocavam de escola atraídos por melhores ofertas de trabalho não eram de maior qualidade, em média, do que os que ficavam. Na mesma linha de surpresas, constatou-se que, excetuado o primeiro ano de profissão de um professor, a experiência não traz nenhuma melhora visível na sua capacidade de ensino.

“No fundo, é um mistério o que faz com que alguns professores sejam melhores do que os outros”, observou Hanushek. A melhor saída para melhorar a qualidade do ensino, de acordo com o economista, é introduzir um sistema eficaz de premiações e, se possível, punições para, respectivamente, bons e maus professores e escolas. Este tipo de abordagem já começa a ser utilizado nos Estados Unidos, onde escolas com bons resultados em avaliações recebem mais recursos, que tanto podem ser aplicados no próprio estabelecimento como em reforço salarial dos professores. E, de acordo com recente lei federal, as piores escolas ficam obrigadas a financiar aulas de reforço ou outros tipos de serviços, que têm de ser contratados externamente, para melhorar o desempenho dos seus estudantes. Hanushek frisou, no entanto, que é muito forte a resistência sindical nos Estados Unidos a toda esta linha de ação baseada em incentivos aos professores por desempenho.

O economista norte-americano também exibiu estimativas sobre quanto a melhoria de qualidade da educação pode impactar o crescimento do PIB de um país, e mostrou exercícios sobre diferentes taxas de reposição de professores piores por melhores, e a resultante velocidade com que aquele ganho de produto pode se materia-

lizar. Um aumento de meio desvio padrão no desempenho dos alunos em 20 anos, ele afirmou, significa um ganho de 5% do PIB em 30 anos. Hanushek acrescentou que a mudança de meio desvio padrão é equivalente a fazer com que o estudante médio norte-americano atinja o nível do alemão, ou o estudante médio brasileiro atinja o nível do português.

Durante o seminário, o economista Naércio Menezes-Filho, do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) e da Universidade de São Paulo (USP), apresentou um trabalho que, de certa forma, confirmou, na realidade brasileira, algumas das observações de Hanushek. Com a introdução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998, as peculiaridades do novo arcabouço de financiamento do ensino fundamental, em relação à situação imediatamente anterior à mudança, fizeram com que houvesse aumentos salariais dos professores em algumas áreas e escolas, e em outras não. Isto configurou o que os pesquisadores chamam de um “experimento natural”, em que é possível fazer uma análise do impacto de uma mudança tendo um “grupo de controle” no qual ela não aconteceu. As conclusões de Naércio, junto com a sua parceira Elaine Pazzelo, baseadas em metodologia econométrica, foram de que o aumento salarial levou a uma melhoria na qualidade de ensino, mas esta aconteceu principalmente devido à atração de novos professores, e não ao melhor desempenho dos que já ensinavam e tiveram seus proventos ampliados.

**Distinção** — Na etapa dedicada à educação na primeira infância, um dos principais *papers* apresentados, de autoria de Heckman e Cunha, discutiu a distinção entre habilidades cognitivas e não-cognitivas. No primeiro caso, trata-se principalmente a inteligência, e sua principal forma de medição é o QI. Já as habilidades não-cognitivas são características como persistência, motivação e disciplina. Segundo os dois economistas, o que as modernas pesquisas neurológicas e os estudos empíricos mostram é que o ambiente sócio-educacional no qual as crianças estão imersas a partir dos primeiros meses de vida, determina de forma decisiva o desenvolvimento futuro

tanto das faculdades cognitivas quanto das não-cognitivas. Desta forma, as defasagens na formação das pessoas de diferentes estratos de renda e educação surgem muito antes do início da escolarização formal, e a maior fonte de desigualdade nas sociedades modernas é a desigualdade familiar.

Heckman fez uma veemente defesa dos investimentos educacionais na primeira infância, mostrando que o retorno social em termos de aumento da produtividade e redução de crime, gravidez adolescente, abandono da escola e outras mazelas sociais é maior do que o de investimentos em qualquer outra faixa etária. O professor mostrou os resultados de um estudo sobre o programa pré-escolar Perry, no qual, entre 1962 e 1967, um grupo de 123 crianças afro-americanas, de famílias pobres e de baixa educação, de um distrito escolar em Michigan, foi dividido em dois grupos, um dos quais teve um programa intensivo de educação pré-escolar por um ou dois anos, nas idades de três e quatro anos. O outro grupo não teve qualquer tipo de pré-escola nesta fase.

Em quase todas as variáveis, o grupo que passou pelo programa se saiu melhor do que aquele que não o fez. Uma parcela de 66% dos participantes completou o ensino médio na idade adequada, contra 45% dos não-participantes. Ganham mais de US\$ 2 mil mensais, 29% dos participantes comparados a 7% dos não-participantes. No primeiro grupo, 36% têm casa própria, contra apenas 13% no segundo. Aos 40 anos, 55% do grupo que não participou do programa tinham sido presos cinco ou mais vezes, contra 36% dos que participaram — o estudo foi conduzido numa população muito carente e de alto risco em termos de criminalidade. Outro dado relevante apresentado por Heckman e Cunha foi o de que, nos Estados Unidos, a diferença de desempenho em matemática entre pobres e ricos aos 12 anos de idade, que são muito significativas, já está em grande parte presente em testes realizados aos seis anos, adaptados para crianças desta idade.

**Creche** — No Brasil, estudo coordenado por Marcelo Neri, baseado no Censo 2000, mostrou que apenas 9,43% da população de zero a três anos freqüentava creche, e que o maior número dos que o fazem

### *O principal projeto do governo para a educação na primeira infância é a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)*

está justamente entre os mais ricos e mais instruídos — uma distribuição que caminha no sentido oposto ao do sugerido por Heckman e Cunha. Nas famílias cujo chefe tem menos de um ano ou nenhuma instrução, apenas 5,1% das crianças de zero a três anos estão em creches, comparado com 28,65% das famílias cujo chefe tem 12 anos ou mais de estudo. No quintil inferior de renda, apenas 5,36% das crianças daquela faixa etária freqüentavam creche, comparado com 21,64% no quintil superior. Em termos de pré-escola, de quatro a seis anos, o mesmo padrão se repete, mas o número total dos brasileiros incluídos é muito superior, de 61,36%.

Um fato positivo captado pelo chefe do CPS é o de que o Nordeste, a região com alguns dos piores indicadores educacionais do Brasil, destaca-se na pré-escola dos quatro aos seis anos, com seis dos seus nove estados exibindo um percentual de freqüência de crianças desta faixa etária maior do que a nacional. Os três primeiros municípios do Brasil com maior percentual de crianças de quatro a seis anos na pré-escola, por sinal, são nordestinos: São Francisco (SE), Viçosa (RN) e Quixabá (PB).

Fernando Haddad, o ministro da Educação, apresentou um trabalho no seminário sobre a educação de zero a seis anos no Brasil, mostrando os lentos e graduais avanços que estão ocorrendo. Com base na Pnad de 2003, por exemplo, ele mostrou que o percentual das crianças na creche já ultrapassa 10%. Haddad exibiu dados — controlados para neutralizar diferenças de gênero, idade, cor e região —, mostrando que filhos de pais sem instrução que freqüentaram a pré-escola (quatro a seis anos) têm em média 1,68 ano a mais de escolaridade do que aqueles que não freqüentaram. Estas diferenças apresentaram-se em todas as faixas de instrução dos pais, mas declinam à medida que se

caminha para ambientes familiares mais educados, o que parece confirmar as teses defendidas por Heckman e Cunha, de que o impacto da pré-escola aumenta nos níveis sócio-educacionais inferiores.

O ministro também mostrou que cursar a pré-escola aumenta a probabilidade de conclusão do ensino fundamental (primeira fase e completo) e do médio. No caso do médio, controlando-se para neutralizar diferenças de gênero, idade, cor, região e escolaridade dos pais, os alunos que freqüentaram a pré-escola têm uma probabilidade de conclusão 32% superior à dos que não freqüentaram. Em termos de política pública para a educação na primeira infância, Haddad explicou que o principal projeto do governo é a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que estenderá o mesmo arcabouço de financiamento já em prática no ensino fundamental para o ciclo escolar que vai dos quatro aos 17 anos, abarcando da pré-escola ao ensino médio (e incluindo a ampliação do fundamental de oito para nove anos). O Fundeb, segundo Haddad, multiplicará em várias vezes o volume de recursos federais canalizados para a educação básica.

O ministro explicou que o projeto, em tramitação no Congresso, será estendido à creche, incluindo as crianças de zero a três anos de idade. Haddad diz que a posição oficial do governo é a de incluir a creche apenas após um período de quatro anos a partir da entrada em vigor do Fundeb, que seria necessário para garantir uma transição bem feita para o novo sistema. O ministro admite, no entanto, que “a demanda para que o Fundeb inclua a creche pode se tornar irrefreável”. Um sinal de que o Brasil está finalmente despertando para a questão crucial da educação na primeira infância. ■