

Política Educacional

Marcelo Neri - mcneri@fgv.br

Centro de Políticas Sociais e EPGE
Fundação Getulio Vargas¹

Os estudiosos do crescimento econômico e os da desigualdade social aprenderam o papel da escola na vida das nações. No aspecto distributivo tivemos há tempos a possibilidade de aprender sobre a importância da educação com o livro seminal de 1973 "Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil" de Carlos Langoni da FGV. A oportunidade não foi então aproveitada.

A analogia do capital humano com os outros tipos de capitais é procedente. É verdade que ativos reais, ou financeiros, não ficam desempregados, muito menos tem filhos, ou se aposentam mas a comparação dos retornos é válida. Ao fim e ao cabo temos de colocar nossos ovos em alguma cesta, seja de produtos financeiros, seja na educação nossa de cada dia.

Decisões - Educação como qualquer política pública afeta a vida das pessoas através da melhoria das condições de acesso e/ou do retorno social e privado da educação o que nos remete ao tradicional dilema entre equidade e eficiência. Estes elementos ajudam a entender os caminhos da educação como ferramenta para alavancar a produtividade dos trabalhadores e das empresas, e conseqüentemente impulsionar a competitividade do país.

Começamos pela análise das políticas educacionais sob o prisma da equidade. Dado um custo para o governo e um retorno do aluno, uma política mais inclusiva irá alcançar maior redução da pobreza. Para cada real distribuído em média a cada brasileiro quantos centavos são apropriados em média pelos pobres? Níveis mais baixos de ensino são mais eqüitativos que níveis mais altos pois os pobres vão ficando para trás na escalada educacional. A pós-graduação apresenta um índice zero e o menor de alfabetização de adultos tem o maior de 1,9. Passando aos níveis mais usuais, o ensino fundamental regular tem um índice de 1.57 contra 0,63 do ensino médio e 0.07 do ensino universitário. Isto significa que um real adicional em educação fundamental tem 2.5 vezes mais capacidade de chegar ao pobre do que o ensino médio e 22.5 vezes mais do que o ensino superior. É preciso esforço adicional para levar o capital humano competitivo para todos².

Bônus - O nível educacional do brasileiro se encontra num nível muito baixo em comparações internacionais com 7,27 anos de estudo para a população com 25 anos ou mais de idade. Por outro lado as séries apresentam movimento ascendente ao longo do tempo. Decomposições dos impulsionadores do crescimento de renda indicam que tudo mais constante, o aumento de escolaridade deveria gerar um ganho de 2,2 pontos de porcentagem ao ano de renda per capita. Este patamar é ainda maior para os 20% mais pobres da população brasileira correspondendo a 5,5 pontos de porcentagem ao ano. Isto

¹ Vide <http://cps.fgv.br/pt-br/desenvolvimento-humano>.

² Os indicadores são calculados a partir da linha de miséria do CPS que equivale a cerca de 120 reais mensais a preços da Grande São Paulo ajustada pelas diferenças de custo de vida regionais pela nova POF do IBGE. Optamos aqui usar o hiato quadratico de pobreza (P2) que dá mais ênfase aos mais pobres dos

pobres. A forma funcional do indicador é $\lambda = \frac{1}{b \eta \theta} \int \frac{\partial P}{\partial x} b(x) f(x) dx$

é o que podemos chamar de bônus educacional auferido ao se abandonar o sub-desenvolvimento escolar³.

Metas - Há que se considerar a qualidade efetiva dos anos de estudo adicionais obtidos. Neste aspecto a nota média do PISA aplicado para alunos de 15 anos é desanimadora, estamos entre os 10% piores em todos os quesitos educacionais num grupo de 57 países. Mas mais uma vez a taxa de mudança coloca o Brasil em terceiro lugar no período 2000 a 2009.

Há toda uma busca de conhecimentos sobre o nível de aprendizado efetivo dos alunos e os seus determinantes. A aferição da performance educacional a partir de testes de proficiência como o Prova Brasil, o Enem e o Enade, permite informar aos diversos participantes do mercado educacional onde cada um está. Ao passo que a agenda de metas educacionais como o IDEB (Índice de Desenvolvimento Educacional) informa onde o país quer chegar e o papel de cada um neste esforço educacional agregado. Esta nova agenda guarda a promessa de motivar os atores na busca contínua de excelência no aprendizado.

Impactos – Obviamente política educacional não deve se guiar apenas pela bússola da equidade ou mesmo da eficiência agregada coletiva, é preciso avaliar os impactos da educação em transformar a vida de quem a recebe. Caso contrário uma escola para pobres de qualidade duvidosa e de alto custo poderia ser eleita como norte.

A hierarquia educacional se reflete na hierarquia trabalhista, leia-se ocupação e salários. Indo desde os 329 reais de salário dos analfabetos até os 4800 reais de salário daqueles que já frequentaram a pós-graduação. O ganho em média é de 15% adicional por ano completo de estudo mas no primeiro ano da pós graduação este ganho corresponde a 42%. Similarmente a taxa de ocupação entre os extremos do espectro educacional sobe de 60,7 % para aqueles que nunca passaram de um ano de estudo até 81,5% daqueles que já conheceram os bancos da pós graduação. Mesmo quando comparamos pessoas com as mesmas características sócio-demográficas - como sexo, idade, raça, e geografia - menos a educação: os salários dos universitários é 540% superior ao dos analfabetos e a chance de ocupação 308% maior. O que impressiona nesses dados é a regularidade do ranking com que cursos de nível mais alto apresentam melhor inserção trabalhista.

Indo além da geração de renda, uma maior escolarização da população impacta outros elementos da vida dos indivíduos como fecundidade, criminalidade entre outros. No caso da ação pública deve-se atuar em áreas onde os retornos sociais são maiores que os retornos privados função da operação de externalidades. A cada ano adicional de estudo a expectativa de vida sobe dois anos, o crescimento populacional cai 0,26 ponto percentual (p.p.), as exportações aumentam 0,7 p.p. e o crescimento da renda *per capita* sobe 0,35 p.p.. É difícil imaginar investimento, social ou privado, mais rentável do que a criança passar de ano aprendendo.

Paradoxo - A taxa de retorno social da educação envolve os custos de oportunidade do indivíduo estudar em vez de trabalhar, os prêmios trabalhistas e os custos diretos privados ou públicos da educação. A literatura calcula taxas de retorno de 15% por ano de estudo que se encontra num nível mais alto que o custo de financiamento do governo brasileiro que portanto deveria expandi-la. Agora a taxa interna de retorno da educação relevante para a decisão de pais e filhos é ainda mais alta, pois exclui os custos públicos da educação e inclui outros benefícios privados derivados da educação para além da

³ O bônus oriundo da transição demográfica referente ao aumento esperado da população em idade ativa é de cerca 0,5 pontos de porcentagem até 2024.

renda gerada do mercado de trabalho. Por exemplo, 95% das melhoras da saúde percebida observadas a partir de incrementos na educação e na renda associada se dão pelo efeito direto da educação, mantendo-se a renda constante. Ou seja, há um enorme ganho privado a ser auferido para além do mundo do trabalho a partir da decisão de se educar mais. Neste sentido, a alta evasão escolar constitui um paradoxo. Se a educação gera um retorno privado tão alto, por que os brasileiros investem tão pouco nela?

O que se destaca nas causas da evasão da escola para jovens na faixa de 15 a 17 anos, são os elementos ligados à falta de demanda por educação, que respondem por 67,7% das motivações apresentadas pelos próprios jovens contra 10,9% das deficiências de oferta alegadas.

No âmbito da demanda, há que se distinguir a falta de interesse intrínseca, talvez por desconhecimento dos prêmios oferecidos pela educação, com 40,3% dos 27,1% da necessidade de trabalho e renda. Esta última motivação seria consistente com a operação de restrições de liquidez enfrentada pelos jovens. Isso sugere a oferta de crédito educativo, concessão de bolsas ou de transferências de renda condicionadas. De toda forma, este tipo de política teria, segundo os dados, um potencial limitado a menos de um terço das pessoas de 15 a 17 anos que estão fora da escola. É preciso aumentar a atratividade da escola.

Conhecimento – Argumentamos pela importância de políticas que atuam pelo lado da demanda de educação. Indo desde o desenho adequado de sistema de bolsas no qual conexões com o programa Bolsa Família têm sido utilizadas como mecanismo para chegar aos mais pobres. Há linha de ação apresentada pelo Ministério da Educação de enfatizar mais o ensino técnico de nível médio como estratégia para diminuir a evasão e aumentar o interesse do jovem no aprendizado.

Há boas notícias recentes sobre o avanço da educação nas prioridades do cidadão comum. As pesquisas de opinião que até recentemente indicavam a educação como a sétima prioridade de políticas públicas, sugerem uma mudança de patamar para o segundo lugar, atrás apenas da saúde.

Por fim, destacamos a importância de se difundir na população interessada — leia-se gestores de políticas públicas, instituições de ensino privadas, firmas e estudantes em potencial — informações sobre os retornos prospectivos da educação. A busca de prêmios individuais que levaria por obra da mão invisível citado por Adam Smith ao ótimo competitivo deve ser visível aos diversos participantes do mercado.

Se o país quiser ser mais justo e competitivo na sua economia, todos devem descobrir a ligação entre o desempenho produtivo e investimento em educação. Em particular, o prêmio da educação para se refletir num ganho na competição entre empresas e países deve ser conhecido.

Box: É a educação, estúpido!

O baixo peso dado a soma das variáveis associadas a educação de 2,54% no caso objetivo ou 1,4% no caso subjetivo, talvez seja o aspecto que mais chame a atenção dos cálculos das diferentes áreas na felicidade. Há tempos concluí que os políticos brasileiros não se preocupavam com educação pois os beneficiários diretos as crianças não votam. Depois vendo os resultados de pesquisas de opinião do IBOPE percebi que o brasileiro em geral não se importa com educação, a sétima em prioridades públicas lugar que se manteve inalterado mesmo depois de um ano de ênfase na educação governo federal e pela sociedade civil, cujos melhores símbolos de atuação são respectivamente o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) e o Compromisso Todos pela Educação. Uma pessoa mais educada abre os seus horizontes e neste processo talvez se angustie mais com isso. O analfabeto pode se dar ao luxo de não saber de muita coisa, sem se sentir mal com isso. Um dos principais produtos de uma boa política educacional é revelar ao homem comum o valor da educação. Educação gera educação.

Perguntas diretas sobre a qualidade percebida da educação em áreas com alta educação no Brasil, feitas no município do Rio de Janeiro pela ONG Rio, Como Vamos a colocam num patamar muito acima de outras áreas como de saúde e segurança que vem a nos assaltar a nossa consciência social a todo momento. O fato é que as avaliações subjetivas de educação estão em desacordo com as estatísticas objetivas comparadas.

À luz dos resultados aqui apresentados chego à conclusão que a população mundial também não se importa muito com a educação. É importante ter em mente que o peso das duas variáveis associadas à educação e calculadas se comparando países com a mesma renda e a mesma expectativa de vida. O ganho de renda e de longevidade são dois dos efeitos mais fundamentais das ações na área de educação como variável meio. Os economistas brasileiros deveriam saber disto pelo menos desde o trabalho seminal de Carlos Langoni em 1973 e os médicos sempre chamam a atenção da educação como a principal política de saúde preventiva, o que a maioria dos técnicos das diferentes áreas concorda. Se quisermos vencer a batalha do desenvolvimento humano, em nossa cidade ou no nosso país, é preciso reconhecer como país e educadores onde estamos. É preciso transcender a variável educação como variável meio e percebermos o valor intrínseco da escola. Por ora, não sabemos que nada sabemos, nem desconfiamos disso!

As Metas Educacionais e o IDEB 2.0

O tema central de longo prazo, seja no aspecto social, seja no econômico, é a educação. A principal inovação da política educacional é a criação de um novo indicador de qualidade educacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado com base nas taxas de aprovação e nos resultados de proficiência auferidos por para cada município e escola pública do país, e que servirá a princípio de base para parte dos repasses federais às prefeituras na área de educação. O governo fixou metas para ao fim e ao cabo condicionar a liberação dos recursos à melhoria do novo índice municipal de educação. Inicialmente os mil municípios com pior resultado, pelo Ideb, deverão receber recursos adicionais e os demais receberão apenas apoio técnico.

A criação de um sistema de metas em educação é uma referência histórica no Brasil, não só na área educacional como no âmbito da política pública nacional em geral. A saúde, por exemplo, já anuncia intenções de cobrar metas de desempenho de hospitais públicos, por exemplo. O sistema proposto representa uma oportunidade inédita, e talvez única em décadas, de o Brasil recuperar parte do atraso educacional. O IDEB é a idéia mais original e interessante de política pública no Brasil dos últimos anos. Entretanto, apesar de todas as virtudes relacionadas à implantação deste sistema de metas alicerçado sobre um índice de qualidade sintético, ainda sobra espaço para avanços metodológicos no índice assim como no desenho dos incentivos nele baseado. Discutimos aqui o primeiro aspecto, enfocando aperfeiçoamentos deste sistema de metas em geral e do Ideb em particular, para que para que obtenhamos medidas mais precisas e seguras de monitoramento da promessa de educação de qualidade para todos.

Ideb - O índice de desenvolvimento da educação básica recém-proposto é expresso pelo produto da proficiência, referente ao desempenho médio dos alunos na Prova Brasil ou do Saeb, e o fluxo escolar, correspondendo a taxa de aprovação média. A tabela a seguir mostra os valores iniciais do Ideb para cada etapa educacional e as respectivas metas para 2021.

IDEB Base e Projeções para o Brasil

	Ensino Fundamental (primeira metade)		Ensino Fundamental (segunda metade)		Ensino Médio	
	2005	2021	2005	2021	2005	2021
TOTAL	3,8	6,0	3,5	5,5	3,4	5,2
Urbana	4,0	6,2	-	-	-	-
Rural	2,7	4,9	-	-	-	-
Pública	3,6	5,8	3,2	5,2	3,1	4,9
Federal	6,4	7,8	6,3	7,6	5,6	7,0
Estadual	3,9	6,1	3,3	5,3	3,0	4,9
Municipal	3,4	5,7	3,1	5,1	2,9	4,8
Privada	5,9	7,5	5,8	7,3	5,6	7,0

Fonte: Saeb 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006 - INEP/MEC

O Ideb varia em uma escala que vai de 0 a 10 e o valor do índice para o Brasil era 3,8 em 2005 – que foi adotado como base pelo Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), chegou a 4,2 em 2007. Uma meta de 6,0 foi adotada para 2021, logo antes do 200º aniversário de independência do Brasil. Essa estratégia visa levar os resultados educacionais do país como um todo ao mesmo nível observado atualmente na rede privada, ou alternativamente aos índices médios dos países observados na OCDE em 2005.

A metodologia do Ideb é a seguinte. Multiplica-se a taxa média de aprovação de uma etapa escolar específica pela nota padronizada nos testes de Matemática e Português do Saeb ou Prova Brasil. A simples multiplicação dos dois termos dá o valor do IDEB. As taxas de aprovação são muito baixas no Brasil, variando entre 64% e 80% entre os estados para o ensino médio e chegando a valores tão baixos como 50% para certas séries. Os valores da proficiência, por sua vez, também são muito reduzidos, variando entre 3,3 e 5 dentro de uma escala que varia de 0 a 10. Isto é, todos os estados brasileiros estariam reprovados se fossem alunos.

Pesos - Uma das virtudes do Ideb é a simplicidade, e sua vantagem é combinar num índice sintético duas dimensões centrais para a questão da qualidade da educação. Entretanto, o estabelecimento de pesos iguais para as duas variáveis que o índice incorpora envolve certa arbitrariedade. Afinal, não há razões, além de simplicidade que justifiquem o mesmo peso para as duas variáveis.

A criação do Ideb e a análise de seus objetivos remete à questão de que tipo de comportamento sua aplicação deseja incentivar. De um lado, quanto maior o peso do fluxo vis-à-vis o peso da proficiência, maior o incentivo a se instalem regimes de aprovação automática, sem as devidas reformulações e exigências necessárias à implantação de tal regime, com o intuito de se acelerar artificialmente a aprovação. Isto pode gerar grandes custos em termos de qualidade, que recairão com peso reduzido sobre os gestores. Por outro lado, quanto maior o peso da proficiência vis-à-vis do fluxo, maior o incentivo das escolas e dos municípios a não resistirem muito à evasão escolar, ou mesmo incentivarem os piores alunos a evadirem, para que somente os melhores alunos sejam avaliados pelos exames de proficiência. Paralelamente a isso haverá maior exigência no tocante a aprovação, que elevará os índices de repetência. Talvez não seja coincidência que alguns gestores tenham voltado suas baterias para a aceleração dos fluxos escolares logo após o anúncio do plano. Isto pode ser um primeiro sinal da capacidade do Ideb de mudar ações de gestores públicos.

Devemos, portanto, evitar esse tipo de comportamento desbalanceado por parte dos gestores. Matematicamente falando, devemos evitar que os governos locais escolham soluções de canto ao tentarem aumentar o índice da localidade. Com base nesta tensão discutiremos a ponderação ótima deste índice.

Uma das propostas seria, portanto, buscar a ponderação ideal do Ideb, isto é, quais deveriam ser os coeficientes a ser dada a esses dois conjuntos de variáveis. Por exemplo, se as variáveis de fluxo entrarem com peso de 1/3 O Rio Grande do Sul tomaria a liderança de Santa Catarina no IDEB inicial.

Transferências - Já no que se refere à utilização do Ideb para comparação da qualidade entre as escolas, outra sugestão seria incorporar no índice as transferências entre escolas e redes de ensino, ou seja, pessoas que mudam de uma escola para outra. Esta mudança será passível de aplicação mediante aos mesmos dados do Censo Escolar usados no Ideb que

agora estão sendo individualizados por aluno. Evitar-se-ia com isso que escolas adotassem um critério mais duro de aprovação em anos anteriores aos da realização das provas a fim de obter melhores resultados, excluindo assim os alunos menos preparados. Um aluno que cursou dois anos numa escola e o restante em outra, por exemplo, deveria ter seu valor adicionado de conhecimento dividido em termos pró-rata pelo tempo de permanência em cada escola. Esta lógica salomônica de repartição da performance de acordo com o período cursado daria crédito à escola de direito, aquela que de fato ensinou e estimulou o aluno.

Sem escola - Uma última questão relevante diz respeito à incorporação dos sem escola ao cálculo do IDEB, com dois objetivos simultâneos: o de responsabilizar as redes públicas de ensino por alunos fora da escola, e de não ignorar no seu cálculo o processo de expansão de matrículas, que acaba por causar vieses para baixo na evolução da proficiência. É importante, por conseguinte, que esta questão entre com o devido peso no índice. Na faixa entre 7 e 14 anos temos somente 2,7% das crianças fora da escola. Entretanto, quando examinamos a faixa entre 15 e 17 anos verificamos que o cenário não é tão animador assim, uma vez que encontramos 18,3% dos jovens não matriculados em nenhuma rede. Por esses números podemos inferir então que a maioria esmagadora dos que estão fora da escola são alunos evadidos, e não alunos que sempre estiveram fora da escola.

Este é um problema que também deve ser atacado, caso contrário pode haver um incentivo aos prefeitos e governadores manterem uma população marginalizada fora do sistema a fim de preservar o seu Ideb. O Ideb, tal como proposto, só gera incentivos contrários à evasão, não incluindo em seus objetivos trazer de volta à escola alunos já evadidos. Uma vez que os alunos que abandonaram a escola teriam em média uma menor proficiência e uma maior probabilidade de repetirem de ano, sua reinclusão na rede escolar potencialmente reduziria tanto a proficiência média quanto aumentaria a taxa de reprovação, com ambos esses efeitos piorando o índice do município. Assim, os gestores teriam incentivo a não reinserir em sua rede alunos já evadidos. Ou seja, nesta direção estar-se-ia gerando um incentivo perverso: o de tentar manter o aluno na escola o máximo possível, mas imediatamente desistir dele uma vez evadido.

Neste âmbito, propomos então analisar diferentes formas factíveis alternativas de incorporarmos estes alunos que não estão matriculados dentro do Ideb. Para isso utilizaríamos pesquisas domiciliares, sendo a principal delas a PNAD. Uma solução seria incluir dentro do cálculo do IDEB os alunos fora da escola, usando para isso alguma técnica de imputação contra-factual. Isso consistiria em atribuir valores para a proficiência destes alunos com base em características pessoais, buscando com isso controlar para um possível viés de seletividade, que pode estar fazendo com que municípios com muitas crianças fora de escola estejam sendo premiados por isso via boa proficiência.

Faria-se de metodologia que trate de problemas de seletividade e referentes a efeitos-composição sobre a mensuração da qualidade média do ensino. O procedimento descrito em Neri e Carvalho (2002), por exemplo pode ser resumido através de dois passos básicos. Inicialmente, estimamos uma equação dos determinantes da qualidade de ensino usando os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). As variáveis explicativas utilizadas estão restritas àquelas variáveis também encontradas na Pesquisa Nacional de Amostras Domiciliares (PNAD) do IBGE. Posteriormente, aplicamos a equação estimada a partir do SAEB nos microdados da PNAD a fim de atribuir notas médias a segmentos diversos. No segundo estágio calcularemos então, a partir das regressões do primeiro estágio e informações de *background* individual,

familiar e regional contidas na PNAD, notas equivalentes que nos permitam incorporar alunos que não realizaram, por exemplo, à prova Brasil, ou o SAEB. Uma proposta alternativa mais direta seria incluir, a taxa de matrícula do município como terceiro fator multiplicativo dentro do IDEB.

Os estudos de desenho de mecanismo para orientar a gestão de políticas públicas tendem a privilegiar metas-fim em detrimento das chamadas metas-meio. Lembro-me em 1992 do meu professor de macroeconomia no doutorado à época, Ben Bernanke, falando de sua posição no debate em curso. Em sua opinião, o Banco Central não deveria traçar metas de juros, a variável-meio, mas sim metas de inflação, a variável-fim. Neste sentido não seriam as metas de proficiência escolar aquelas que ao fim e ao cabo as que deveriam ser monitoradas. Por que monitorar variáveis meio como frequência e fluxo escolares? O IDEB procura através da tensão embutida no produto de indicadores de fluxo e de performance sintetizar num único número, os desafios educacionais locais e nacionais. Isto é, se os gestores educacionais optarem por facilitar a aprovação dos alunos que estão na escola cresce o indicador de fluxo mais cai o de aprendizado. E vice-versa, ou seja se o critério de aprovação for mais restritivo, perde-se no fluxo mas ganha-se na nota média de proficiência auferida. O objetivo é não permitir aos gestores atalhos que apenas maqueiem a performance educacional efetiva dos alunos. Neste caso o uso da variável-meio, o fluxo, torna a medição da variável-fim, o aprendizado, mais consistente.

Agora, similarmente se o objetivo é maximizar o IDEB, os gestores podem optar por manter fora do sistema de ensino, um grupo de alunos excluídos do sistema educacional de forma a ocultar tanto o fluxo com a proficiência dos alunos mais pobres que naturalmente apresentem piores fluxos e proficiências prospectivas esperadas. Neste sentido o termo de universalização adiciona importante pressão ao IDEB de forma a impedir atitudes oportunistas da pior espécie pelos gestores: a de manter os alunos mais pobres fora da escola afim de não contaminar os progressos medidos em indicadores de proficiência. Através das metas de universalização, a sociedade estaria acompanhando quem de fato está sendo avaliado⁴.

Num mundo ideal o aprendizado das crianças, adolescentes e jovens seria ao fim e ao cabo o que deveria ser monitorado. Entretanto, como as provas avaliam não o volume de conhecimento obtido em idades específicas mas alunos freqüentando séries específicas, o IDEB transforma a variável fluxo em uma variável-fim em si mesma. Isto é, ela procura corrigir a nota de aprendizado pelo fluxo de repetência. A limitação do IDEB é a de avaliar apenas os alunos que estão na escola, não conseguindo por construção captar os que estão fora da escola. Uma possível justificativa para esta limitação é que o IDEB pode dessa forma ser calculado em nível de cada escola e das redes de ensino, responsabilizando gestores públicos e privados. No fundo podemos encarar o termo de universalização como aquele que trata de uma terceira perna da rede educacional: os que estão fora da escola. Nesta perspectiva o objetivo final da universalização seria incorporar ao quadro de acompanhamento da sociedade aqueles sem escola, nem avaliação.

⁴ A primeira das cinco metas do movimento Todos pela Educação é justamente a questão da universalização.

Todos pela Educação

A principal inovação proporcionada pelo PAC educacional é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado com base nas taxas de reprovação e abandono e nos resultados da Prova Brasil a nível de escola. A criação de um sistema de metas educacionais guarda a promessa de motivar todos agentes envolvidos indo desde o jovem estudante e suas mães, a prefeitos ou governadores, estendendo o modelo com vinculação de gastos, ao levar em conta o desempenho escolar na distribuição dos recursos públicos. Limitações do mercado eleitoral em relação à educação – estudante abaixo de 16 anos não vota - sugerem a participação ativa da sociedade civil, de entidades internacionais como a Unesco e dos governos. O fato de atores centrais em cada uma destas instancias terem convergido em torno do homônimo Compromisso Todos pela Educação sugere um momento impar para coordenação e aceleração de esforços educacionais. Hoje a educação pode se tornar assunto da roda de conversa de jovens, professores, mães e pais dos alunos. E só quando os verdadeiros protagonistas da educação debaterem suas escolas, é que a guerra travada contra a péssima qualidade da educação brasileira começará a ser vencida.

Agora, os indicadores de medição de desempenho devem ser à prova de maquiagem e de manipulação, o que não é tarefa fácil no país conhecido pelo seu “jeitinho”. O IDEB tem esta preocupação na sua concepção: se a escola acelerar artificialmente a aprovação de seus alunos para aumentar o IDEB, ela acaba perdendo na proficiência, tal como medido pela Prova Brasil. Esta troca de velocidade por qualidade tem de ser muito bem equilibrada na função objetivo IDEB. Talvez não seja coincidência que alguns gestores tenham voltado suas baterias para a aceleração dos fluxos escolares. Isto pode ser um primeiro sinal da capacidade do IDEB de mudar ações de gestores públicos. Mas para garantir que cheguemos ao norte da educação de qualidade em suas múltiplas dimensões a bússula educacional não deve estar sob a influencia de outros campos magnéticos.

Uma primeira sugestão seria levar em conta no índice de fluxo escolar do IDEB, as transferências entre escolas e redes de ensino. Esta mudança é passível de aplicação mediante aos mesmos dados do censo escolar usados no IDEB. Na escola do meu filho, mas também em outras - se adota um critério mais duro de aprovação na segunda série do ensino médio a fim de “peneirar” os piores alunos e ficar bem na foto dos exames de ingresso na universidade. Agora um aluno que cursou dois anos numa escola e o restante em outra, deveria ter seu valor adicionado de conhecimento dividido em termos pró-rata pelo tempo de permanência em cada escola. Esta lógica salomônica de repartição da performance de acordo com o período cursado, dá crédito a escola de direito, aquela que de fato ensinou e estimulou o aluno. É fundamental fechar espaços de maquiagem de resultados. Similarmente, é comum os cursos pré-vestibular “contratarem” – este é o termo - os melhores alunos das séries iniciais do ensino médio a fim de aparecer bem na “foto” dos exames de entrada no ensino superior. Não me esqueço de meu mais brilhante colega de colégio vestindo a camisa de um curso pré-vestibular pelo seu potencial de gerar notas e propaganda ao “contratante”. Nada contra propaganda desde que não seja enganosa. A sinalização correta é fundamental para o funcionamento eficiente da atividade educacional, seja privada ou pública. Neste sentido, IDEB significa avanço.

Seguindo nesta linha de raciocínio por que não estender ao ENEM e ao ENADE que avaliam os ensinos médio e superior, respectivamente, a lógica do IDEB. Há que se optar por uma filosofia geral de avaliação e premiação de resultados e aplica-la a cada nível de ensino. Em primeiro lugar, por que não utilizar na avaliação dos níveis mais altos de ensino, a lógica do IDEB de correção das notas pelos fluxos de evasão, de repetência e repito de transferências? Em segundo lugar, as duas provas Brasil aplicadas nas antigas 4^a e 8^a séries do ensino fundamental avaliam o universo de estudantes, o que contrasta com o procedimento amostral aleatório adotado no Enade e na opção voluntária do aluno fazer o ENEM. No caso do Enade se avalia o diferencial de notas entre o final do último ano e do primeiro ano do curso superior. O que não seria adição pura de valor pois a nota do primeiro ano está contaminada em duplo sentido: pelo conhecimento adquirido no primeiro ano do curso e pela capacidade da universidade de afetar os resultados. Por exemplo, a escola pode promover uma festa para os calouros na noite véspera da primeira prova do ENADE. Neste sentido, seria melhor que a nota de entrada que vai definir a adição de valor seja definida antes da entrada na universidade, longe do alcance da escola interessada em viesar para baixo o conhecimento inicial do aluno. Por que não estender o ENEM a todos os alunos e substituí-lo pelo primeiro exame do ENADE?

As escolas devem ser avaliadas pela sua capacidade de adicionar valor ao conhecimento do aluno pois esta é a sua função primordial. Isto é, falamos de filmes de aprendizado e não de fotografias finais de conhecimento. Uma das poucas instancias em que é vantajoso ser pobre – ou pouco educado - está na sua capacidade de melhorar e isto é medido pela comparação de resultados obtidos ao longo do tempo. Se o sistema de avaliação de ensino estiver baseado na adição de valor e na sua transformação em maiores fluxos financeiros às unidades, os recursos públicos e privados da sociedade tenderão a migrar para aqueles que oferecem um maior retorno medido em termos de deslocamentos educacionais. Mais do que isso, se a questão for medir a capacidade de aprendizado proporcionada pelas escolas, estas tenderão a mesclar mais alunos de diferentes níveis de conhecimento em suas turmas. Certamente mais do que num sistema baseado em fotografias finais de conhecimento. Tudo que queremos num país com os graus de diversidade e de desigualdade educacionais é misturar alunos de diferentes *backgrounds* familiares dentro das escolas. Avaliar as escolas pela efetiva adição de valor de conhecimento agregado ao conjunto de estudantes aponta na direção da diversidade e da cooperação intra-escolar. Na ótica de melhorar o desempenho global de suas escolas, os alunos podem se engajar num jogo cooperativo do tipo um por todos e todos por um.

Mais uma hora na escola

“O aumento da jornada de 4 para 5 horas diárias produziria salto de um sexto das metas educacionais fixadas para 2022.”

A proposição de metas de educação é a idéia mais inovadora de política social dos últimos anos. As metas guardam a promessa de motivar, dar transparência a resultados e coordenar a ação de uma miríade de atores sociais na recuperação do secular atraso escolar brasileiro. A Fundação Getulio Vargas organizou seminário cujos vídeos estão disponíveis em www.fgv.br/cps/metas que discutiu a lógica, limitações e extensões de um sistema de metas educacionais. Discutimos também como na prática atingir essas metas que se forem cumpridas levaria a educação brasileira em 15 anos ao nível da observada hoje na OCDE. Me debruço aqui sobre o papel da extensão da jornada escolar.

A cobertura escolar vai além do se a criança frequenta, ou não, a escola. Há outro tipo de evasão fruto das faltas e da jornada escolar insuficiente. Medimos onde os alunos estão perdendo mais tempo de escola, como se usando um cronômetro: se é pela baixa proporção de dos alunos matriculados; se é pelas faltas; ou pela baixa jornada oferecida pela escola. O tempo na escola resulta da multiplicação de três índices: matrícula, presença e jornada escolares. Na faixa de 0 a 17 anos de idade, o índice matrícula correspondia a 0.758 (24.2% de evasão) multiplicado pelo índice de presença de 0.952 (4.48% de dias de aula perdidos) e pelo desvio da jornada 0.905 (i.e., 9,54% abaixo da jornada de 5 horas). Ou seja, se não houvesse faltas e a jornada escolar fosse cinco horas diárias, o índice de permanência na escola seria de 0.758 contra 0.653 na prática quando se computa absenteísmo e a extensão da grade de aulas. Cada criança até 17 anos de idade perde 14% de tempo na escola em decorrência da baixa jornada fixada e das faltas. Eles ficam 18,5% de cada dia, já descontadas oito horas de sono na escola, algo como 3,26 horas diárias na escola. A Lei de Diretrizes Básicas (LDB) do ensino fixa o mínimo de 4 horas de aula por dia com um máximo de 25% de faltas.

Entre 15 a 17 anos a perda relativa de tempo na escola função das faltas e da jornada escolar insuficiente é mais comedita, pois a perda por falta de matrícula já é particularmente alta. Entre as crianças de 7 a 14 anos de idade, a redução de faltas e a ampliação da jornada são, relativamente, mais importantes, o desafio maior aqui não é o aumento de matrículas que já é quase universal. O site www.fgv.br/cps/tpe permite explorar o tempo da escola por atributos sócio-demográficos. Por exemplo, as meninas que já são mães aos 15 a 17 anos de idade têm um tempo de permanência na escola de cerca de um quarto das demais (0,87 contra 3,6 horas diárias das demais).

A evolução do tempo de permanência de escola e de seus componentes entre 2004 e 2006 mostra que até os 17 anos o índice de matrícula sobe 2,13%. Já o tempo de permanência na escola sobe 4,57% também impulsionado pela mudança de 1,3% e 1,08%, respectivamente, a presença e a jornada escolares. Ou seja, apesar do tamanho percebido do problema de acesso à escola tende a aumentar à medida que passamos da análise da matrícula para o conceito mais amplo de tempo na escola. Por outro lado, as mudanças recentes foram mais positivas para o último.

Os padrões de correlação sugerem que as notas do ENEM entre estados são positivamente correlacionadas com o tempo na escola. Esta relação se dá por influencia da extensão da jornada escolar, e não da matrícula ou da presença escolares. Os microdados do SAEB também demonstram relação entre jornada e desempenho escolar positiva mas a taxas decrescentes, traduzida na curva em forma de sino. O pico da nota por horas de jornada aumenta quando se move para séries mais avançadas sugerindo

maior resistência de alunos mais velhos diante de jornadas mais longas. Na 4ª série o pico se encontra em cerca de cinco horas diárias. Já na 8ª série e 3ª série do ensino médio, a nota média mais alta é encontrada em sete horas de jornada diária de estudo. Em suma, medimos para todas as crianças e adolescentes brasileiras - e não só para aquelas que estudam: Quantas horas por dia assiste aula? Se frequenta a escola. Àqueles que frequentam, captamos a extensão da jornada oferecida pela escola bem como as faltas dos alunos. O Tempo na Escola sintetiza tudo isso em termos das horas diárias as pessoas em idade escolar dedicam, em média, às aulas: 2,95 horas-dia. Este tempo na escola é mais do que uma curiosidade numérica. Como quase 80% das diferenças de proficiência escolar são explicadas por variáveis de background familiar. Apenas 20% são associadas a variáveis de política educacional, dentre elas a qualificação dos professores, o tamanho de classe e a extensão da jornada escolar são aquelas que apresentam algum poder preditivo sobre o aprendizado dos alunos. A jornada escolar talvez seja àquela mais sob o controle direto das políticas educacionais. O artigo do meu colega de **Valor** Naércio Menezes com Jacqueline Oliveira apresentado na Sociedade Brasileira de Econometria (SBE) em dezembro último, mostra lidando com o problema de endogenidade para 4ª série em São Paulo que o ganho de uma hora de jornada-escolar produz em termos da nota dos exames de proficiência cerca de 25% de um desvio-padrão das notas. Numa época quando o número de crianças e adolescentes em idade escolar cai, pode-se aproveitar a menor quantidade de crianças para proporcionar uma maior qualidade na educação a cada criança. Um aumento da jornada escolar mínima na LDB de 4 para 5 horas diárias seria não apenas como um gradualismo realista pois nem sempre mais horas significa maior rendimento além dos custos associados. O aumento da jornada mínima de uma hora aproveitaria a transição demográfica em curso, e mesmo se não for acompanhada por outras mudanças desejáveis, poderia gerar um sexto das mudanças de proficiência das auspiciosas metas educacionais traçadas para 2022.

Educação Profissional: Razões da Demanda

Olhos:

Antes de partir para um *Gosplan* de educação profissional, é preciso ouvir a demanda do trabalho e do capital.

83% das razões dos sem educação profissional, é por falta de demanda, e não de oferta.

Falta de demanda são 73,2% das razões para a inconclusão dos cursos e 31% para não recolocação nas empresas.

Gestores e pesquisadores temos o hábito de basear decisões e sugestões de política pública seguindo perspectiva de oferta, e não de demanda. O que importa é se há uma idéia relevante de política, e se a conseguimos coloca-la em produção. Frequentemente nos esquecemos que o derradeiro teste da política pública se dá na sua aceitação, ou não, pela respectiva clientela final.

Por exemplo, quando perguntamos aos pequenos empresários qual a natureza da maior dificuldade percebida do negócio se é deficiência de tecnologias, infra-estrutura, formalização, crédito, mão de obra qualificada entre outras. A resposta mais freqüente é nenhuma das alternativas de oferta acima, mas falta de clientes ou excesso de concorrência no mercado que são elementos de demanda com mais de 2/3 das respostas dadas.

Proporção semelhante da importância de fatores de demanda é encontrada em pesquisas que perguntam ao jovem de 15 a 17 anos que não está na escola regular: 67% são elementos de demanda, como falta de interesse ou renda. Apenas 10,9% dizem que é por que não tem escola ou vaga ou outros elementos de dificuldade de oferta.

Gosplan - Antes de partir para um grande *Gosplan* de educação profissional é preciso ouvir a demanda do trabalho e do capital. Não basta ter no papel um bom plano de educação profissional que atenda as prioridades produtivas vislumbradas para a nação, mas ele tem que antes, e acima de tudo, atender as aspirações dos trabalhadores e das empresas. Como na frase célebre de Mané Garrincha, tem que combinar com os russos.

A análise da demanda por educação profissional é muito mais complexa que a da educação regular. Em primeiro lugar, a educação profissional é necessariamente complementar a educação regular, herdando todas as virtudes e defeitos da mesma. Se tradicionalmente a criação de escolas de elite profissionalizantes garante o mérito para poucos. Alguns casos de sucesso da nova educação profissional privada está em cursos que reconhecem a deficiência prévia do ensino regular dos alunos e que criam um espaço inicial de recuperação destas defasagens, por exemplo ministrando aulas de Português e de Matemática antes do início do conteúdo específico.

Em segundo lugar, não há apenas um mas dois tipos de demandantes de educação profissional. Uma clientela de prazo mais curto, o estudante, e outra de prazo mais longo, as empresas que vão ao fim e ao cabo demandar, ou não, a nova qualificação adquirida. Basta falha em apenas um desses elos de demanda para que a oferta de curso seja de alguma forma frustrada.

Em terceiro lugar, na educação profissional *lato senso* as escolhas de cursos são mais heterogêneas que as da educação regular o que reforça a necessidade de se ouvir a demanda. O menu profissionalizante inclui cursos de qualificação profissional, técnico de ensino médio e graduação tecnológica numa miríade de temas indo da informática a saúde passando por cursos de estética e de gestão, entre outros.

Em quarto lugar, estas ofertas são realizadas por atores diversos: três níveis de governo, o Sistema S, ONGs e iniciativa privada, aumentando a complexidade de se entender a demanda do termo genérico educação profissional que nem sempre tem o mesmo princípio ativo.

Nesta selva de cursos de diferentes níveis e temas ofertados por diferentes atores e de mais de um demandante final, é fácil se perder no caminho. Nesta busca, é fundamental se quantificar a falta de demanda e as razões por trás da decisão de não frequentar cursos profissionalizantes em geral. Neste caso olha-se para o conjunto de cursos.

Além disso, é preciso descer aos detalhes da natureza dos diferentes cursos e aprender por que a demanda inicial desaparece ao longo do tempo. Qual a extensão e as razões para a não conclusão dos diferentes cursos, ou ainda quanto e exatamente porque os egressos destes cursos não encontram colocação no mercado de trabalho. A análise deve contemplar perguntas relativas a não conclusão, ou não aceitação pelas empresas demandantes de cada um dos tipos de educação profissional cursados. Além de quantificar a extensão dessa perda de pressão de demanda ao longo do caminho, estas perguntas conseguem revelar a rejeição aos diferentes cursos por quem conheceu por dentro ou por fora seus detalhes, onde dizem morar o diabo, quais seja os ex-estudantes que os abandonaram, ou aqueles que terminaram os cursos mas não colocaram o seu conteúdo em ação no mercado de trabalho. Pesquisa baseada no processamento e análise do suplemento especial da PNAD 2007 feito em projeto do CPS para o Senai, permite estudar o entrelaçamento das razões da falta de demanda por cursos profissionalizantes (WWW.fgv.br/cps/senai).

Sem Motivo - Uma linha de investigação que não vem sendo explorada devido à falta de dados é composta de perguntas diretas aos jovens sem educação profissional sobre as suas respectivas falta de motivações: seria a falta de interesse, necessidade imediata de geração de renda, ou seriam baixos retornos prospectivos percebidos por eles? Respondemos esta questão a partir das respostas dadas diretamente por aqueles sem curso profissionalizantes

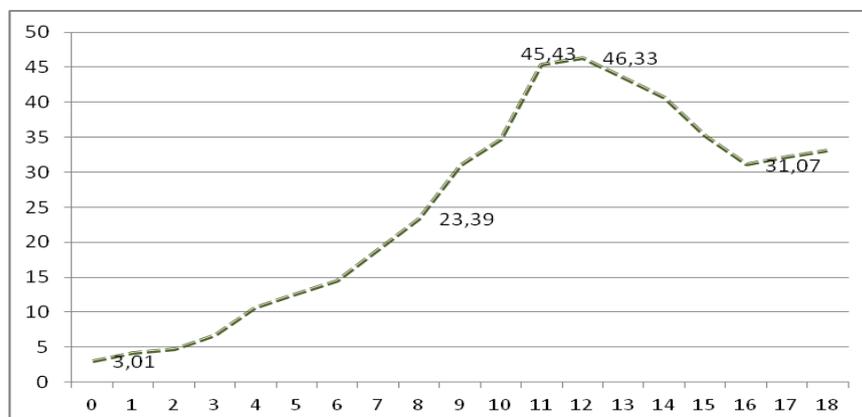
O principal motivo alegado para não ter frequentado instituição de ensino profissional é ligado à falta de demanda da população em geral (82,97% destes casos), e não de escassez de oferta, ou até mesmo outros motivos. A motivação por falta de demanda da população se divide por sua vez em dois tipos básicos, a saber: falta de interesse intrínseco (68,8%) e falta de condições financeiras (14,17%) que a princípio é um motivo de demanda, mas poderia ser trabalhado com a oferta de bolsas de estudo profissionalizantes como nas tentativas de atrelá-las ao programa Bolsa Família, na criação de um ProUNI do ensino técnico, ou em outras iniciativas de governos sub-nacionais na área. Os demais motivos alegados dividem-se em residuais (6,57%) e falta de oferta (10,47%) dos que nunca frequentaram. As motivações de oferta, por sua vez, se dividem em falta de escola na região (8,64%), falta de curso desejado na escola existente (1,4%), falta de vagas nos cursos existentes (0,43%).

A demanda por capital humano específico oferecido pelo ensino profissionalizante depende do nível de capital humano geral. O gráfico abaixo apresenta a proporção dos que nunca frequentaram a educação profissional cruzado com os anos de estudo regular completos. A demanda pregressa por educação profissional está positivamente correlacionada com a escolaridade das pessoas passando de 3% para os sem escolaridade regular chegando a 23,5% aos 8 anos completos de estudo, fase de entrada no ensino médio, quando cresce ainda mais aceleradamente atingindo o ápice nos 10 a 12 anos completos de estudo regular, ocorrendo aqui um planalto em torno dos 45%. Este é o ponto quando ocorre a passagem do ensino médio para o ensino superior. A

partir dos 12 anos de estudo a demanda começa a cair chegando aos 31,1% nos 16 anos de estudo, estabilizando a partir deste ponto.

% Já Frequentou Curso de Educação Profissional

por anos completos de estudo regular



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados do Supl. PNAD/IBGE

Motivos dos sem curso profissional relacionados à demanda por falta de recursos financeiros ou de oferta de cursos é maior para os menos educados. Por outro lado, a falta de interesse cresce para níveis mais altos de ensino regular.

Inconclusão - Quais são as razões alegadas pelos 3,3 milhões de pessoas, ou 10,8% daqueles que frequentaram os cursos de educação profissional, não tê-los terminado?.

Mais uma vez os motivos de falta de demanda são predominantes com 73,2% das razões alegadas para a inconclusão dos cursos. Destes o principal motivo alegado é perda de interesse com 40,7%. Seguido no ranking de razões da inconclusa, 32,5% é função de problemas financeiros pessoais ou dificuldades familiares. Motivos de oferta como local longe dos cursos respondem apenas por 1,4% dos motivos alegados para não conclusão dos cursos. Finalmente, notem que 25,5% dos que cursaram ainda não concluíram por que os ainda estão cursando.

Sem Trabalho - No total dos egressos que terminaram os cursos profissionalizantes 62,58% trabalham na mesma área do curso realizado. Nos níveis de cursos técnicos mais altos é onde há maior coincidência de áreas de estudo e trabalho. A taxa de concordância de ambas sobe cerca de 10 pontos de porcentagem à medida que aumenta o patamar dos cursos profissionalizantes: Qualificação 60,8%, Técnico de Nível Médio 70,1% e Tecnólogo de nível superior 79,5%. Existe maior concordância em cursos do sistema S do que nos cursos privados ou públicos.

Nem sempre não trabalhar na área do curso profissionalizante significa falta de demanda pelo trabalhador, pelo contrário em alguns casos há demandas em outras áreas. No universo total de egressos que não trabalham na área do curso, existe um certo equilíbrio entre as razões alegadas: 30,7% foi falta de vagas na área, enquanto 31,86% mais positivamente foi oportunidade melhor de trabalho que corresponde a demanda em área alternativa a do curso. Agora mais uma vez à medida que sobe o patamar do ensino profissional as boas notícias aumentam e as más notícias caem. A existência de outras oportunidades trabalhistas dá saltos de 10 pontos de porcentagem entre níveis cursados: passa de 30,7% na qualificação profissional para 40,1% nos técnicos de nível médio e para 50,8% para os tecnólogos. Já a percepção de falta de vagas (demanda) cai de

31,2% na qualificação profissional para 27,9% nos técnicos de nível médio para 18,7% no nível superior de tecnólogos.

As demais percepções como outros (resíduo) se mantêm em torno dos 22% entre os diferentes cursos, assim como a exigência de experiência fica relativamente estável em torno dos 10% entre os extremos dos cursos sendo um pouco menor no técnico de nível médio (7,1%). O fato do certificado de diploma não ter sido aceito pelo empregador cai, mas é pequeno mesmo na qualificação profissional (0,61%) caindo virtualmente a zero nos tecnólogos. Já a percepção de que o curso não preparou para o trabalho embora bem maior na qualificação profissional (5%) que o virtual zero do tecnólogo, ainda é relativamente pequeno.

A oferta em si de cursos profissionalizantes, não cria a sua própria demanda no mercado. Se acreditamos na relevância produtiva dos cursos profissionalizantes, parodiando John Maynard Keynes pai da macroeconomia e do princípio da demanda efetiva, “não devemos esquecer que entre a taça e os lábios existem vários percalços”: de demanda dizem estudantes, empregados e empresários.

Referências:

NERI, M. C.; BUCHMANN, G.: The Brazilian Education Quality index (IDEB): Measurement and Incentives Upgrades; LACEA / LAMES, 2008

NERI, M. C. ; CARVALHO, A. P. . Seletividade e Medidas de Qualidade da Educação Brasileira 1995-2001. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002 (Ensaio Econômico, 463) <http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/123456789/964>