

Eqüidade e eficiência na Educação



Marcelo Neri

Centro de Políticas Sociais do IBRE e da EPGE
mcneri@fgv.br

O “PAC Educacional” recém-lançado pelo governo federal tenta colocar o tema educação no centro do debate. Oferecemos aqui um diagnóstico de como diferentes níveis de escolaridade — e quiçá políticas associadas — podem ser avaliados por intermédio de indicadores amplos e de fácil interpretação. Educação, como qualquer política pública de natureza estrutural, afeta a vida das pessoas através da melhoria das condições de acesso e/ou do retorno destas ações, o que nos remete ao tradicional dilema entre eqüidade e eficiência da ação pública. Começamos pela análise das políticas educacionais sob o prisma da eqüidade.

Política pró-pobre é aquela que beneficia mais aos pobres do que aos não-pobres. Isto significa que, dado um custo fixo para o governo e um retorno do aluno, a política pró-pobre deverá alcançar uma maior redução da pobreza. A política A será mais pró-pobre que a política B se, para um custo idêntico de executá-las, a política A conduzir a uma maior redução da pobreza do que a política B. Utilizamos aqui indicadores de quão pró-pobre são as políticas formuladas por Nanak Kakwani e Hyun Son que são objeto de aplicação à educação brasileira em trabalho conjunto meu com o primeiro autor, apresentados aqui em primeira mão.

Apesar das tecnicidades envolvidas, uma vantagem do indicador proposto é a sua interpretação intuitiva que propicia uma análise simples por parte dos gestores de política e mesmo do cidadão comum.¹ Senão vejamos: quanto maior for o respectivo indicador pró-pobre de

uma dada política maior será a sua capacidade de chegar aos pobres. O menor nível do indicador é zero quando o indicador não atinge nenhum pobre; quando o indicador atinge o valor unitário, ele tem a capacidade de chegar aos pobres equivalente à de uma política universal que atinge uniformemente a todas as pessoas, sejam elas pobres, classe média ou ricos.

Eqüidade — Uma vantagem deste indicador é se adaptar a diferentes medidas de pobreza encontradas na literatura. Optamos aqui por apresentar na tabela 1 dois indicadores de pobreza: na segunda coluna apresentamos o P^1 que dá peso igual a todos que estão abaixo da linha de pobreza e na terceira utilizamos o indicador P^2 que dá mais peso aos mais pobres. Os indicadores são calculados a partir da linha de miséria do CPS que equivale a cerca de R\$ 120 mensais a preços da Grande São Paulo ajustado pelas diferenças de custo de vida regionais pela nova POF do IBGE. Na maior parte da análise optamos pelo P^2 justamente pela sua maior progressividade.

O ranking da eqüidade de quem está cursando os diversos níveis de ensino extraídos demonstra que em geral níveis mais baixos de ensino são mais pró-pobres que níveis mais altos. Outro ponto é esta hierarquia de eqüidade que é mais forte para o indicador P^2 mais sensível aos mais pobres. Já que o indicador de eqüidade tende a aumentar nos níveis mais baixos de ensino quando se prioriza os mais pobres dos pobres, isto é passamos da segunda coluna da tabela referente ao P^1 para a terceira coluna do P^2 , enquanto o oposto acontece nos níveis mais altos de educação.

Os índices pró-pobre dos extremos do espectro educacional confirmam a expectativa de que níveis inferiores de ensino são mais equitativos ou pró-pobres que níveis mais altos: a pós-graduação apresenta um índice zero (até a segunda casa decimal) 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 do que o ensino superior.

Conforme se poderia esperar, em todos os níveis de ensino a oferta pública de educação é mais pró-pobre do que a privada. No ensino fundamental o índice pró-pobre é de 1,73 na oferta pública contra 0,23 no caso da oferta privada. No segundo grau estes indicadores atingem 0,72 para o público e 0,09 para o privado e no caso do ensino superior estes índices atingem 0,1 para público e 0,06 para o privado. Ou seja, a possibilidade de um pobre chegar à universidade pública é bem menor do que quase todos os demais níveis. O índice de focalização do ensino médio privado de 0,09 é próximo ao da universidade pública, o que é consistente com a idéia de que os alunos de escola privada são os que chegam à universidade pública. O grau de focalização do pré-vestibular de 0,15 mostra que poucos pobres tentam fazer a passagem do segundo para o terceiro grau através deles.

Tab. 1 – Índice Pró-Pobre da Educação

Por grau	Peso igual aos pobres – P1	Mais peso aos + pobres – P2
Creche	1,08	1,14
Pré-escola	1,46	1,56
Alfabetização (adultos)	1,73	1,90
Primeiro grau (regular)	1,53	1,57
Primeiro grau (pública regular)	1,68	1,73
Primeiro grau (particular regular)	0,27	0,23
Educação para adultos (primeiro grau)	1,09	1,04
Segundo grau (regular)	0,73	0,63
Segundo grau (pública regular)	0,83	0,72
Segundo grau (particular regular)	0,10	0,09
Educação para adultos (segundo grau)	0,52	0,44
Pré-vestibular	0,19	0,15
Terceiro grau	0,07	0,07
Terceiro grau (público)	0,12	0,10
Terceiro grau (particular)	0,05	0,06
Pós-graduação	0,00	0,00

Fonte: microdados da PNAD/IBGE.

Pesquisa recente sobre a primeira infância mostra que a taxa de acesso à pré-escola no Nordeste é maior do que nas demais regiões

Finalmente, creche e pré-escola apresentam índices pró-pobres de 1,14 e 1,56, o que indica um grau de focalização superior ao de políticas universais. Pesquisa recente sobre a primeira infância demonstra que a taxa de acesso à pré-escola na Região Nordeste, a mais pobre do país, é maior do que as das demais regiões. De maneira geral, a ênfase dada à educação fundamental no plano de desenvolvimento educacional é bem mais pró-pobre do que a ênfase anteriormente conferida pelo governo federal ao ensino superior.

Impactos — Obviamente a política educacional não deve se guiar apenas pela bússola da equidade. É preciso avaliar a eficiência da política em transformar a vida de quem recebe o benefício educacional. Caso contrário, uma escola para pobres de qualidade duvidosa e de alto custo poderia ser eleita como norte, o que não é o caso. Um impacto da política educacional a ser analisado se refere às mudanças observadas na inserção do mercado de trabalho e nas condições gerais do mercado de trabalho. Olhamos agora o retorno do indivíduo quando ele sai da escola, mediante a análise do impacto do ensino na capacidade de a pessoa se ocupar e ao salário obtido.

A tabela 2 revela com clareza como a hierarquia educacional se reflete na trabalhista (leia-se ocupação e salários). Exemplo: indo desde os R\$ 322 de salário (1,97 reais de salário-hora) dos analfabetos até os R\$ 1.682 de salário (18,2 reais de salário-hora) daqueles que já frequentaram a pós-graduação. Similarmente, a taxa de ocupação entre os extremos do espectro educacional

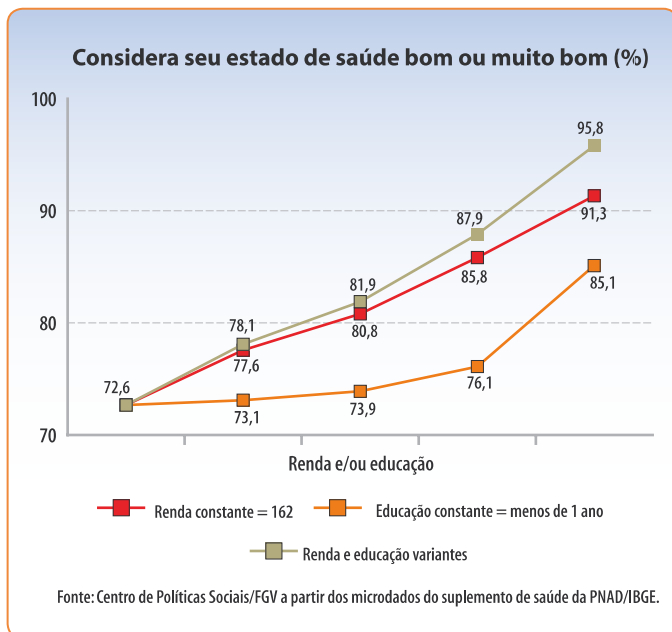
Tab. 2 – Impactos trabalhistas da Educação (Relação com analfabetos*)

Nível mais alto cursado	% ocupados	Salário médio (R\$)	Salário-hora (R\$)	Chance de ocupação*	% prêmio salarial*
Analfabetos	60,65	321,73	1,97	1,0	0
Fundamental	63,73	517,11	2,99	1,36	40,05
Médio	68,11	767,08	4,31	2,29	125,23
Superior	78,16	1.681,52	10,31	3,80	318,76
Pós-Graduação	81,48	3.041,10	18,22	4,08	540,42

Fonte: CPS/IBRE/FGV a partir dos microdados do IBGE 2005.

*Controlado por sexo, cor ou raça, idade, migração, tamanho de cidade, tipo de setor, UF.

Uma maior escolarização da população impacta outros elementos da vida dos indivíduos como fecundidade, criminalidade, saúde



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. Ou seja, a hierarquia dos níveis educacionais se espelha no ranking trabalhista.

Indo além do pragmatismo da geração de renda, uma maior escolarização da população impacta outros elementos da vida dos indivíduos como fecundidade, criminalidade, saúde entre outros. Nestes casos, a educação afeta potencialmente variáveis de interesse pelo efeito direto e pelo efeito indireto em função da maior renda gerada. Peguemos, a título de exemplo, a comparação de dados de percepção das condições de saúde das pessoas. A saúde melhora com a renda e com a educação da pessoa. Mas o que é mais importante, escola ou renda? A lição visível no gráfico 1 é que a trajetória da saúde

embora responda a mudanças da renda, 95% do efeito das melhoras da saúde observadas com mudanças da educação e da renda associada se dão pelo efeito direto da educação (i.e., mantendo a renda constante). Efeitos semelhantes são observados para pessoas que ficaram acamadas nas últimas duas semanas onde educação responde por 89,4% das melhoras obtidas. Ou seja, a educação aparece mais do que renda como a causa fundamental de melhoras da saúde.

Os impactos benéficos da maior educação sobre o retorno privado de renda e saúde dos indivíduos não deveriam justificar a princípio a ação pública na escola, pois se os indivíduos percebem maiores rendimentos em função da maior escolarização, então o financiamento escolar estaria limitado apenas por restrições operantes no mercado de crédito que encurtariam o investimento dos indivíduos no seu capital humano.

Externalidades — No caso da ação pública é importante ainda atuar em áreas onde os retornos sociais são maiores que os privados, em função da operação de externalidades. Por exemplo, o fato de quando aumenta a educação de uma pessoa, não só melhora a sua situação econômica como sua empregabilidade e salários, como também de outras pessoas.

A decisão privada de educação não incorpora o impacto que a maior educação de cada indivíduo pode ter sobre a capacidade de aprendizagem de outras famílias, o que daria suporte à ação pública. Por exemplo, Ricardo Paes de Barros demonstra para o Brasil que a educação média das mães de uma determinada comunidade tem forte poder explicativo sobre o desempenho escolar da criança, mesmo controlada pela qualificação de sua respectiva mãe. Em termos mais gerais, Jere Berhman, do BID, demonstra que para 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 uma criança passar de ano. ■

1A forma funcional do indicador é

$$\lambda = \frac{1}{b \eta \theta} \int \frac{\partial P}{\partial x} b(x) f(x) dx \text{ onde } \bar{b}$$

é o benefício educacional distribuído, η é a elasticidade absoluta da pobreza com relação ao benefício, θ é o nível agregado de pobreza, x é a renda. Por exemplo: (i) = 1.20: um certo programa reduza a pobreza em 20% a mais comparado com uma política de alvo universal. (ii) = 0.70: um programa reduza a pobreza em 30% comparado com uma política de alvo universal.