

Motivações e metas educacionais

Marcelo Neri

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

O Plano de Desenvolvimento da Educação, o “PAC Educacional”, recém-anunciado pelo governo federal, coloca a educação básica no centro do debate e da ação pública através de pontos centrais, priorizando: *professores* — criação de piso salarial nacional e ingresso na chamada Universidade Aberta do Brasil para reciclagem; *escolas* — infra-estrutura digital e acesso à luz elétrica e transporte; *materiais escolares* — distribuição gratuita para todas as séries, atendendo alunos adultos através da redefinição do programa Brasil Alfabetizado e crianças via análise de desempenho da Provinha Brasil para tentar corrigir deficiências logo após o processo de alfabetização, do programa Pró-Infância. Outro ponto do novo pacote amplia para a faixa etária dos 15 até os 17 anos dos beneficiados pelas condicionalidades educacionais do programa Bolsa-Família. E por último, e talvez mais desafiador, a incorporação de condicionalidades de desempenho nas transferências de recursos do governo federal para estados e municípios a partir da criação do Índice de Desenvolvimento Educacional, baseado no Censo Escolar e na Prova Brasil ao nível de escola. O objetivo aqui não é discutir o mérito de cada um dos itens frente aos enormes desafios e carências educacionais do país. Este é um tema amplo e complexo, conferimos ênfase aos dois últimos pontos do “PAC Educacional” supracitados.

O suplemento de educação da PNAD 2004 permite enxergar as motivações daqueles que estão fora da escola e iluminar o foco do desenho das políticas nas necessidades e percepções de quem interessa. Dividimos as motivações em quatro grupos, a saber: dificuldade de acesso (oferta), necessidade de trabalho e geração de renda (demanda), falta de interesse intrínseco (demanda) e outros motivos. As razões associadas à dificuldade de oferta de se chegar à escola por distância ou dificuldade de acesso atingem 31,3% das crianças de 10 a 14 anos e 10,9% daquelas entre 15 e 17 anos. Outros motivos residuais para a evasão escolar são igualmente importantes nos dois grupos etários, em torno de 20%. Ou seja, o problema da faixa de 15 a 17 anos que deveria estar, mas não está no ensino médio, é a baixa demanda que explica a alta evasão em quase 70% dos casos, segundo a própria clientela não atendida pela escola.

As primeiras razões de demanda são aquelas ligadas à necessidade de geração de renda, atingindo 10,6% das crianças de 10 a 14 anos e 23% daquelas entre 15 e 17 anos. Portanto, dando suporte à linha que está sendo proposta pelo plano de estender a idade máxima dos subsídios educacionais do Bolsa-Família de 15 para 17 anos. Exercícios contrafactuais indicam que um rapaz, afrodescendente pobre de 17 anos se passasse a receber os incentivos do Bolsa-Família a probabilidade de evasão dele cairia de 9,3% para 4,1%. Há que se notar a mais alta prevalência de outras razões intrínsecas à falta de demanda por escola do tipo “não quero” nos dois grupos etários: 37,7%, de 10 a 14 anos, e 45,1%, de 15 a 17 anos. Ou seja: a falta de percepção sobre o papel da escola nas suas vidas é particularmente alta. Este é o dado a ser ressaltado.

Internet — O recém-lançado suplemento da PNAD sobre informática indica que dois terços dos estudantes de 15 a 17 anos não têm acesso à rede de computadores e o principal motivo alegado para a exclusão digital é de oferta associado à não-existência de computador, ou ao seu custo muito alto. No total, 79% da população brasileira não usam a internet, mas daqueles que utilizam as principais motivações são aprendizado e estudo (71,1%). A literatura empírica no Brasil ainda não precisou o impacto da internet sobre a nota dos estudantes, mas tomando os dados a valor de face, o potencial de atração exercido pela internet ao jovem na escola é grande. Mais do que isso, o computador na escola pode ser fundamental na interação do Ministério da Educação na sua função de agência reguladora (e motivadora) com as redes e escolas, oferecendo informações e serviços em escala nacional.

Frequência escolar em diferentes faixas etárias costuma ser vista como uma variável discreta, separando evadidos e matriculados. O suplemento educacional da PNAD oferece a oportunidade de explorar os tons de cinza entre estes extremos, utilizando as faltas e a jornada escolar como tintas. Propomos aqui um índice de permanência na escola composto do índice de matriculados, de faltas e o desvio relativo da jornada de estudo comparada a uma jornada de referência de cinco horas diárias (vide resultados da última

subseção). Neste exercício observamos para a faixa de zero a 17 anos que o índice matrícula que correspondia a 0.738 (26,2% de evasão escolar), o que multiplicado pelo índice de presença de 0.957 (4,3% de dias de aulas perdidas) e pelo desvio da jornada 0.776 (3,88% horas diárias de jornada prevista divididas pela jornada de cinco horas diárias, gera um índice de 0.547). Ou seja, se não houvesse faltas e a jornada escolar fosse a de referência, o índice de permanência seria de 0.738 contra 0.547.

Apresentamos a seguir o ranking estadual por indicador. O Rio é o estado líder no ranking de matriculados, com 79% da população de zero a 17 anos inscritos nas escolas. Mas ao se levar em conta a menor jornada média de estudo (4,08 horas diárias) e o nosso maior índice de absenteísmo (2,9% de faltas), o Rio é ultrapassado por Brasília, São Paulo e Espírito Santo, caindo para quarto lugar no ranking nacional. A taxa de matrícula efetiva de horas que nossos jovens passam em sala cai de 79% para 62%.

Similarmente, olhando os jovens de 15 a 17 anos, mais uma vez o Rio lidera o ranking de matriculados com 88% dos jovens desta faixa etária nas salas de aula, mas ao se levar em conta a menor jornada média de estudo (4,2 horas diárias) e o nosso maior índice de absenteísmo (3,2% de faltas), o Rio é superado por Brasília e São Paulo, caindo para a terceira posição. A taxa de matrícula efetiva de horas que os jovens fluminenses passam em sala cai de 88% para 72%. Abaixo, os gráficos com regressões dos resultados do ENEM com os índices propostos:

Proficiência — Uma possibilidade central de análise de impacto educacional se dá através do estudo da proficiência dos alunos, medindo o nível de aprendizado dos estudantes a cada série estudada. Trata-se de um aspecto fundamental, mas apresenta alguns problemas de mensuração a serem

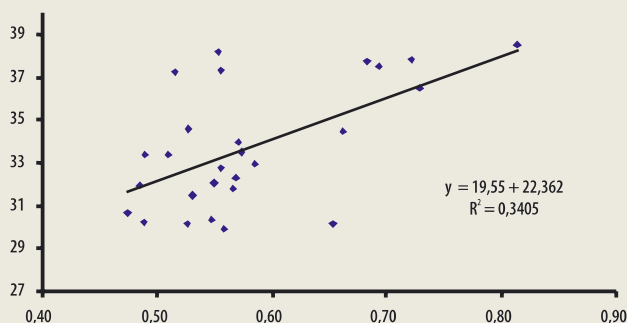
superados. Um dos problemas desta abordagem no Brasil é que os nossos sistemas de avaliação deixam de captar os diferentes estímulos de quem está na escola cursando determinadas séries. Se, por exemplo, as crianças estão mais na escola pela ação de programas como, Bolsa-Escola, ou Bolsa-Família, e se elas chegam hoje com mais frequência, por exemplo, a quarta série pela facilitação da progressão, independentemente das virtudes e defeitos destas políticas, a comparação temporal de proficiência fica prejudicada. Alguns estudos demonstram que a forte queda da qualidade de ensino observada desde 1995, pode estar sendo negativamente “viesada” pela universalização do ensino fundamental ocorrida no período. Hoje, estamos avaliando a qualidade do ensino de quem estava antes excluído da avaliação, não nos permitindo realizar análises específicas do tema. Agora estaríamos captando a proficiência de pessoas que antes não eram avaliadas.

Outra limitação desta abordagem de avaliar a qualidade de ensino apenas pela proficiência e desconsiderar quão útil determinado conhecimento é em termos práticos. Isto envolve elementos subjetivos como o ganho direto de cidadania pelo simples ato de estudar e elementos objetivos na vida das pessoas. Um outro impacto da política educacional já analisado se refere às mudanças observadas na inserção do mercado de trabalho e nas condições gerais deste. Olhamos também para 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 associado.

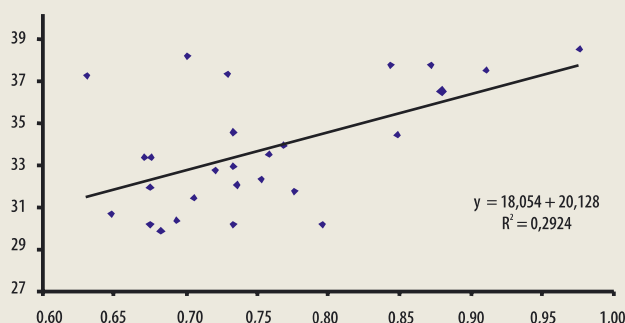
Olhando para a motivação de outros atores do processo educacional, além dos pais e filhos, a criação de um sistema de metas educacionais previstas no plano guarda a promessa de estimular prefeitos e governadores. Uma dificuldade da educação está no longo tempo de maturação do

Quase 79% da população brasileira não usam a internet, mas quem utiliza é motivado pelo aprendizado e estudo (71,1%)

Desempenho ENEM x Índice de Permanência na Escola (IPE)



Desempenho ENEM x Índice de Jornada (Ij)



Fonte: CPS/FGV a partir da PNAD 2004 e ENEM 2006.

investimento para além de mandatos dos políticos. Outra dificuldade é o fato de ela se voltar predominantemente à população abaixo da idade de voto (e de estudo). Pesquisa anterior do Centro de Políticas Sociais (CPS), da FGV, demonstra a existência de ciclos políticos em programas de transferências de renda que crescem em anos eleitorais para pessoas acima da idade de voto. Estas limitações sugerem a participação ativa da sociedade civil como no compromisso todos pela educação e a imposição de metas com prêmios às unidades gestoras da rede de ensino por desempenho como o pacote parece apontar. É preciso sair do modelo com vinculação de gastos e irrelevância do desempenho escolar na distribuição dos recursos públicos. Se o Bolsa-Família cobra desempenho escolar de famílias pobres por que gestores (e professores) podem ficar à margem de incentivos similares?

Em suma, não basta enxergar de fora as boas propriedades da política educacional, como o potencial de equidade e de retorno privado, ou social, exercido, é preciso entender como estas informações chegam às pessoas e como elas transformam as informações recebidas em decisões. Ações de difusão de informação pelos diversos níveis de governo e pela sociedade civil são especialmente bem-vindas. Por exemplo: a literatura social concluiu há tempos sobre o poder explicativo central da educação na justificativa da alta desigualdade brasileira. Agora, falta ao

Falta ao pai de família e ao jovem estudante brasileiro tomar ciência do poder transformador da educação em suas vidas

pai de família e ao jovem estudante brasileiro tomar ciência do poder transformador da educação em suas vidas, como os altos impactos em empregabilidade e salário observado no contexto nacional. Precisamos acima de tudo que se eduque a população sobre a importância da educação. Sem o protagonismo dos principais interessados, não há solução educacional que se sustente.

Apresentamos evidências objetivas de alguns aspectos subjetivos associados à educação. Falamos aqui de perguntas diretas tais como: por que o jovem de determinada idade não frequenta a escola? Se é por que tem de trabalhar para o sustento da família ou por que não tem escola acessível? Ou simplesmente porque não quer o tipo de escola que oferecem. Além das razões da escola, propomos um índice sintético de permanência na escola que combina as taxas de matrícula, de presenças e a extensão da jornada de estudo. Este índice revela alguma aderência a medidas de desempenho escolar. Em particular, o Distrito Federal, onde 79% dos jovens de 15 a 17 anos ficam mais de quatro horas por dia na escola, com uma distância considerável de quase 20 pontos de porcentagem em relação ao segundo colocado. Não seria à toa que Brasília apresenta as maiores notas na prova do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ao final do ensino médio que é usado como critério de entrada na universidade. ▀

Eqüidade e eficiência na educação

Pesquisa do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas oferece quatro tipos de contribuições à educação no Brasil:

1º — Os impactos da educação no indivíduo objetivam não só informar os gestores de políticas e formadores de opinião, mas embasar o cidadão comum na tomada de decisão sua ou acerca do seu filho;

2º — Evidências das motivações de quem mais deveria importar a política educacional, estudantes e pais, que são de importância fundamental no desenho de políticas públicas;

3º — Discussão das implicações de política, explorando alguns *upgrades* desejados tanto no incentivo à demanda de educação, como no Bolsa-Família,

além de programas de oferta, como nos sistemas de responsabilização de gestores à luz da evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) recém-criado; e

4º — Uma última questão é como estender o modelo com vinculação de gastos, ao levar em conta dispositivos motivadores de performance educacional na distribuição dos recursos públicos, de forma similar ao espírito que o Bolsa-Família em relação às famílias pobres.

A pesquisa discute vantagens, desvantagens e cuidados a serem tomados na fixação de contratos de incentivos nas transferências financeiras do governo federal aos estados e municípios, baseados em medidas de desempenho escolar. O sítio disponibilizado junto com a pesquisa

apresenta um banco de dados amigável e interativo que permitirá ao usuário simular e cruzar os elementos citados com características sócio-demográficas (sexo, renda, etc.) e escolares (se a escola é pública, se tem merenda, etc.). O trabalho apresenta rankings de indicadores referentes a aspectos objetivos e subjetivos da educação, bem como discussão de vantagens e cuidados na fixação de incentivos por desempenho, que visam orientar os estados na corrida por melhores indicadores educacionais. O sítio da pesquisa (www.fgv.br/cps/pesquisas/educa), também disponibilizado em inglês, contém diversos artigos, vídeos de seminários e debates de especialistas do tema, assim como um fórum de discussão.