

PRÉ-ESCOLA, HORAS-AULA, ENSINO MÉDIO E AVALIAÇÃO

Naercio Aquino Menezes Filho

1 INTRODUÇÃO

Por muito tempo a educação básica foi esquecida pelos formuladores de políticas públicas no Brasil. Durante grande parte do século passado, a prioridade para o desenvolvimento econômico era a industrialização, a ser perseguida através da concessão de incentivos para a formação de capital físico, ou seja, máquinas e equipamentos. Enquanto outros países, como Argentina, Chile e especialmente Coreia do Sul, investiam maciçamente em educação básica, no Brasil a única preocupação educacional que existia era com o ensino superior, ou seja, com a construção de universidades públicas para educar a elite. Acreditava-se que o desenvolvimento viria coordenado por essa elite esclarecida e com investimentos elevados em capital físico. O crescimento econômico decorrente desse processo aumentaria a renda de toda a população, de tal forma que todos se beneficiariam (“*a rising tide lifts all boats*”).

Entretanto, após alguns anos de crescimento acelerado, as crises da inflação e da dívida provocaram as chamadas décadas perdidas (1980 e 1990). Agora, com a retomada do crescimento, o Brasil tem dificuldades para competir internacionalmente com países que oferecem uma educação de qualidade. O crescimento hoje em dia não está mais baseado somente na acumulação de fatores (capital e trabalho), mas depende fundamentalmente de inovações, que exigem trabalhadores qualificados. Assim, o Brasil tem hoje que resolver seu problema mais sério, que é sua ampla deficiência de capital humano.

Somente no final do século passado a sociedade brasileira começou a despertar para o grande problema que tinha pela frente. Em primeiro lugar, era necessário resolver o problema de acesso à escola. Como resultado da preocupação excessiva com máquinas e equipamentos, as taxas de atendimento escolar eram relativamente baixas no Brasil. No início dos anos 1980, por exemplo, a taxa de escolarização líquida no ensino médio (pessoas de 15 a 17 anos de idade que frequentam esse nível) era de apenas 15%. Ao longo dos anos 1990, a permanência na escola aumentou substancialmente, e a taxa de escolaridade líquida no ensino médio é de 50% hoje em dia.

2 AS CAUSAS DOS AVANÇOS RECENTES

Quais as causas desse avanço educacional? Tudo começou com a Constituição de 1988, que descentralizou a alocação de recursos educacionais para os municípios e estabeleceu limites mínimos de gastos para todas as unidades da Federação. Em seguida surgiram os programas de progressão continuada, que evitaram as altas taxas de repetência que ocorriam nos anos 1970 e 1980 e regularizaram o fluxo escolar, diminuindo a defasagem idade-série. Depois,

surgiram os programas Bolsa Escola e Bolsa Família, que fizeram com que até as famílias mais pobres colocassem seus filhos na escola, aumentando marginalmente a matrícula. Em seguida, o Fundef, que entrou em vigor em 1998, fez com que a alocação de recursos dependesse não somente das receitas dos estados e municípios, mas também do número de alunos matriculados no ensino fundamental. Finalmente, o Fundeb, aprovado recentemente, incluiu o ensino infantil e médio na conta da distribuição de recursos para os estados e municípios, o que deu o impulso final a esses dois ciclos.

Restava a questão da qualidade do ensino. Com a construção dos sistemas de avaliação, na década de 1990, a sociedade brasileira descobriu que a qualidade da nossa educação era péssima, como mostraram os primeiros resultados dos exames do SAEB. Além disso, a participação do Brasil no exame internacional do PISA em 2000 mostrou que os alunos brasileiros estavam entre os mais mal colocados entre todos os países participantes, tanto em leitura como em matemática. Com a entrada de novos alunos no sistema educacional, como decorrência das reformas descritas anteriormente, o desempenho médio dos alunos nos exames de proficiência declinou ainda mais. Como mostra Veloso em seu texto neste volume, só mais recentemente os resultados do SAEB começaram a mostrar uma evolução mais positiva, principalmente nas séries iniciais.

3 AS RECENTES MELHORIAS DE DESEMPENHO

O quadro comparativo mais recente da evolução da qualidade da educação no Brasil pode ser obtido através da análise dos resultados da última edição do PISA (2009), que mostra o desempenho dos alunos de 15 anos de idade de vários países nos exames de proficiência em Leitura, Matemática e Ciências. O desempenho dos alunos brasileiros continua muito ruim, mas vem crescendo ao longo dos anos. Entre os 65 países que participaram do exame, o Brasil ficou em 57.º lugar em matemática. Para termos uma ideia de quão crítica é a nossa situação, 70% dos alunos brasileiros estão no nível mais baixo de desempenho em matemática, em comparação com apenas 8% dos coreanos. Em relação aos nossos vizinhos sul-americanos, os alunos brasileiros obtiveram um desempenho em leitura parecido com os colombianos, acima dos argentinos e peruanos, mas abaixo dos chilenos e uruguaios.

Porém, entre 2000 e 2009 o desempenho dos alunos brasileiros aumentou 16 pontos em leitura, 52 pontos em matemática e 30 pontos em ciências, um dos maiores aumentos observados entre os países participantes. Obviamente, como o nível dos alunos brasileiros estava entre os mais baixos, essa melhora somente recupera parte do atraso, mas pelo menos estamos caminhando na direção correta. Outro ponto importante é que o aumento da proficiência em leitura ocorreu de forma bastante desigual. Enquanto o desempenho dos nossos melhores alunos aumentou cerca de 30 pontos, entre os piores praticamente não houve melhora. Assim, a desigualdade na qualidade da educação está aumentando. Vale notar também que grande parte do avanço obtido em leitura ocorreu entre as meninas, tendo o crescimento da nota entre os meninos sido insignificante.

4 OS RESULTADOS POSITIVOS DO CHILE E DE XANGAI

É importante analisar também os resultados obtidos pelos alunos chilenos, país sul-americano que implementou diversas reformas nos últimos anos para melhorar a qualidade da sua educação. Em leitura, por exemplo, o desempenho dos alunos chilenos aumentou 40 pontos na última década, mais do que o dobro dos brasileiros. Entretanto, no caso do Chile o desempenho aumentou mais entre os piores alunos do que entre os melhores. Assim, a qualidade da educação no Chile melhorou com queda na desigualdade, o melhor dos mundos. Por fim, a melhora ocorreu tanto entre os meninos como entre as meninas.

Mas, que políticas educacionais tiveram efeito tão positivo no Chile? Segundo o relatório do próprio PISA, as principais políticas foram o foco nas escolas com pior desempenho, o aumento do número de horas-aula, mudanças no currículo nacional, aumento dos gastos com educação e avaliação completa do desempenho dos professores das escolas públicas, incluindo observação do seu desempenho em classe. Os professores que forem reprovados três vezes nessa avaliação são demitidos. Além disso, as escolas e os professores com melhor desempenho recebem mais recursos e maiores salários. Por fim, há muitos anos vigora no Chile uma política de *vouchers*, que são distribuídos para famílias, que podem utilizá-los para pagar escolas privadas de sua escolha. Essas políticas educacionais vão ao encontro das preconizadas por Veloso. Na verdade, direcionar o aumento de gastos com educação para mais horas-aula, focar nas escolas com pior desempenho e introduzir medidas que aumentem a meritocracia na vida escolar parecem ser receitas para o sucesso. É interessante notar também que durante muitos anos o caso do Chile foi visto como um exemplo de fracasso das reformas liberalizantes na educação. Entretanto, o que os resultados mais recentes mostram é que as reformas educacionais podem levar muito tempo para se materializar em melhoras na proficiência dos alunos.

A grande surpresa dos últimos resultados do PISA foi o desempenho dos estudantes da província chinesa de Xangai, que participaram pela primeira vez do exame e obtiveram um desempenho espetacular. Os estudantes chineses ficaram em primeiro lugar em Leitura, Matemática e Ciências, superando todos os países da OCDE e os demais países participantes. Em matemática, os chineses obtiveram 600 pontos, quase 38 pontos acima do segundo colocado (Cingapura), 113 pontos acima dos EUA e 214 pontos acima da média dos alunos brasileiros. É claro que o desempenho dos alunos de Xangai não reflete o aprendizado dos alunos chineses como um todo, visto que Xangai é uma das províncias mais desenvolvidas da China, com alto nível de capital humano. Mas, se compararmos o seu desempenho com o dos alunos do Distrito Federal (a unidade brasileira com melhor desempenho), a diferença ainda é de 175 pontos.

5 COMO ACELERAR O DESEMPENHO EDUCACIONAL BRASILEIRO

Como podemos conseguir acelerar o desempenho educacional brasileiro? Em primeiro lugar, é necessário entender melhor o papel da pré-escola. As pesquisas mais recentes sobre edu-

cação no Brasil enfatizam o papel fundamental que a pré-escola tem no desempenho futuro das crianças. Cunha, Heckman e Schnnach (2010), por exemplo, enfatizam a importância dos investimentos em habilidades cognitivas (raciocínio lógico, memória) e não cognitivas (motivação, perseverança) para o desempenho futuro das crianças, principalmente das mais pobres. Em particular, os autores mostram que é mais difícil substituir os investimentos em habilidades cognitivas nas diferentes fases do ciclo de vida, o que implica que os investimentos no desenvolvimento cognitivo têm que ser realizados bem cedo. No caso das habilidades não cognitivas, as possibilidades de substituição permanecem relativamente constantes ao longo da vida, de forma que, para os jovens que não tiveram a atenção adequada no início da vida, o investimento tardio tem que ter como alvo essas habilidades, que são mais facilmente alteradas e são muito importantes para o desempenho futuro no mercado de trabalho.

No caso brasileiro, Curi e Menezes Filho (2009) mostram que as pessoas que cursaram a pré-escola têm maior probabilidade de concluir o ensino fundamental, o médio e o superior. Além disso, essas pessoas têm (em média) um desempenho melhor nos testes de proficiência na 4.^a, 8.^a e 3.^a séries do ensino médio e conseguem um salário maior no mercado de trabalho. Hoje em dia, cerca de 70% das crianças de 4 a 6 anos de idade frequentam a pré-escola, mas há diferenças marcantes entre as unidades da Federação. Assim, é muito importante universalizar o acesso à pré-escola e desenvolver mecanismos para avaliar a qualidade da educação que é oferecida nesse nível.

Outro ponto importante do ponto de vista de estratégia educacional é o número de horas que o aluno brasileiro permanece na escola. A moda de horas-aula nas escolas públicas brasileiras é de apenas 4 horas. Se subtrairmos desse total o tempo que o professor utiliza para fazer os alunos ficarem quietos e fazer a chamada, o intervalo entre as aulas e o recreio, o tempo efetivo de aula não ultrapassa 3 horas na maioria dos casos. Lavy (2010) utiliza dados do PISA de vários países para mostrar que mais horas-aula aumentam o desempenho dos alunos em testes de proficiência de leitura e matemática, mesmo controlando por diversos outros fatores, inclusive o *background* familiar. Da mesma forma, Oliveira e Menezes Filho (2010) mostram que as horas-aula têm um impacto importante sobre o desempenho dos alunos no Brasil.

O interessante é que é possível aumentar o número de horas-aula sem aumentar significativamente os recursos já alocados com educação, desde que haja planejamento. Em primeiro lugar, devemos notar que está havendo uma diminuição no número de crianças atendidas no ensino fundamental, devido à transição demográfica que está ocorrendo no Brasil, com diminuição acentuada da taxa de fecundidade e, conseqüentemente, do tamanho das gerações mais novas. Em pouco tempo haverá salas de aula ociosas no ensino fundamental brasileiro. É necessário que esses espaços sejam usados de forma racional. O ideal seria diminuir o número de turnos nas escolas e aumentar o número de horas-aula em cada turno.

Vale a pena notar também que os recursos gastos com educação estão aumentando ao longo do tempo e continuarão a aumentar no futuro, com o fim da lei que desvinculava as receitas dos gastos com educação (DRU), o crescimento do PIB e a diminuição do número de alunos no ensino fundamental. É necessário usar esses recursos para aumentar a frequência

e a qualidade da pré-escola, aumentar o número de horas-aula e transferir alunos dos cursos noturnos do ensino médio para o diurno, nos quais o aproveitamento do ensino tende a ser superior.

Além disso, é necessário tornar o ensino médio mais atraente para o aluno. Quando o mercado de trabalho está aquecido, como nos dias de hoje, o jovem que está mais interessado em comprar um tênis novo agora do que em pensar no mercado de trabalho no longo prazo abandona a escola, mesmo que seja somente por uma perspectiva de emprego, que pode não ser real. Quanto mais a economia estiver crescendo e gerando empregos para jovens menos qualificados, maior é o custo de oportunidade de permanecer na escola. Em 2009, 19% dos jovens de 18 e 19 anos não estavam estudando nem trabalhando. É um público que desistiu da escola mesmo sem estar trabalhando, provavelmente porque entendeu que as disciplinas ensinadas na escola não eram úteis para o mercado de trabalho ou por ter uma taxa de desconto intertemporal muito elevada. Assim, é necessário que o ensino médio seja mais voltado para o que o jovem precisa. Escolas técnicas e profissionalizantes são fundamentais nesse sentido, desde que consigam operar com custos baixos. Elas devem ser vistas como alternativa ao ensino médio formal tradicional, com dezenas de disciplinas obrigatórias. É importante inclusive utilizar as salas de aula ociosas do ensino fundamental para misturar salas de ensino técnico nas escolas públicas tradicionais.

É necessário também aprimorar o nosso sistema de avaliação, descrito e analisado por Veloso. Tendo em vista a introdução de novas políticas de remuneração por desempenho em várias redes, está na hora de o INEP ter um sistema de avaliação que acompanhe os alunos ao longo do tempo, para medirmos o valor adicionado por escola. Em vez de cada rede estadual ter um exame específico, haveria ganhos de escala significativos se o INEP pudesse coordenar esforços e montar um banco de dados longitudinal que mostrasse, juntamente com o censo escolar, quanto efetivamente cada aluno está aprendendo em cada série.

A meu ver, as principais medidas educacionais preconizadas por Veloso estão na direção correta e devem ser desenhadas para serem submetidas a um rigoroso processo de avaliação. A ideia é que as redes implementem uma série de medidas diferenciadas para grupos de escolas definidos aleatoriamente, sendo que haveria também um grupo de escolas de controle em que nenhuma nova medida seria implementada, para que o impacto das medidas pudesse ser avaliado de forma científica. Assim, um grupo de escolas (sorteado aleatoriamente) ofereceria mais horas-aula para os alunos na própria escola; em outro grupo os alunos teriam atividades extracurriculares fora da escola; em determinadas escolas os professores receberiam bônus por desempenho; um outro grupo teria monitores-tutores para ajudar os alunos com mais dificuldades a fazer a lição de casa; algumas escolas utilizariam softwares especializados para ajudar os alunos a aprender matemática; outras ainda teriam coordenadores cuja função seria aproximar a família da escola; um grupo teria um processo de avaliação de desempenho dos professores com observação de sala de aula e, por fim, um grupo de escolas receberia mais recursos para usar como quisessem. Depois de um ano, o progresso dos alunos seria avaliado (com relação aos alunos das escolas que formam o grupo de controle) e seria possível saber que medidas efetiva-

mente tiveram maior impacto no aprendizado. Essas medidas seriam então combinadas e generalizadas pelo sistema.

Em suma, o desempenho dos alunos brasileiros vem melhorando na última década, graças a uma série de políticas educacionais corretas que foram sendo introduzidas por diferentes ministros, no sentido de descentralizar a gestão, criar sistemas de avaliação, divulgar os resultados das avaliações por escola e estabelecer metas para cada uma delas. Além disso, inovações nas redes estaduais e municipais de educação, principalmente aquelas com ênfase na meritocracia, tiveram um papel importante. Entretanto, esse avanço tem ocorrido de forma lenta, e puxado pelo desempenho dos melhores alunos e das meninas. Agora é hora de acelerar o ritmo do progresso educacional, com medidas que enfatizem a pré-escola, o aumento do número de horas-aula, a ampliação dos cursos diurnos, a mudança no currículo do ensino médio tradicional e a introdução de inovações que estejam sujeitas a um rigoroso processo de avaliação de impacto. Dessa forma conseguiremos atingir o desempenho dos alunos chilenos no curto prazo e, quiçá, dos alunos de Xangai no médio prazo.