

Texto para Discussão Nº 5 – Janeiro 2008

Discussion Paper No. 5 – January 2008

Escola em tempo integral já: quando quantidade é qualidade

Celia Lessa Kerstenetzky

Professora titular da Faculdade de Economia da UFF, pesquisadora do CNPq e coordenadora do CEDE.

A ampliação da oferta de escolas no Brasil (hoje, quase todas as crianças de sete a 14 anos estão estudando) foi acompanhada por uma queda no desempenho dos alunos, revelada em diferentes avaliações. Para corrigir tal distorção, propõem-se estratégias como a valorização dos professores e a melhoria da infra-estrutura escolar, entre outras, mas a importante questão do tempo de permanência diária do aluno na escola (a jornada escolar) é esquecida. A extensão da jornada escolar na rede pública de ensino, seguindo o exemplo de outros países, exigiria, na prática, aumentar o número de escolas e de docentes, mas traria um ganho de qualidade e, mais do que isso, aumentaria o bem-estar das crianças pobres e suas chances de ascensão social.

Celia Lessa Kerstenetzky*

Faculdade de Economia,
Universidade Federal Fluminense


*Marina Henriques (UFF) prestou assistência na pesquisa para este artigo.

ESCOLA EM



TEMPO INTEGRAL JÁ:

Quando quantidade é qualidade



No momento em que se comemora a cobertura quase universal do ensino público fundamental no Brasil (estão na escola 97% das crianças entre sete e 14 anos), lamenta-se o resultado desanimador da avaliação de desempenho escolar feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), do Ministério da Educação (MEC). Essa avaliação revela, em toda a sua extensão, a precariedade da educação fundamental que se pratica no país: segundo os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2003, os alunos de quarta e oitava séries não alcançaram, em qualquer das unidades da federação, médias satisfatórias nas provas de leitura e de matemática.

Em uma perspectiva dinâmica – e ainda mais dramática –, saltamos do índice de cobertura de 93%, em 1997, para a cobertura quase universal registrada em 2004, graças aos investimentos do Fundo do Ensino Fundamental (Fundef), mas entre uma data e a outra o desempenho piorou em todos os exames. Uma pergunta naturalmente se impõe: há alguma relação entre essas duas ‘realizações’ contraditórias?

Que a relação não é necessária, é bastante óbvio: é possível haver expansão da cobertura e ao mesmo tempo atenção à qualidade do ensino e da escola. E, na medida em que isso não ocorre, é plausível pensar que a expansão da cobertura é já um primeiro passo rumo à melhoria da realização educacional, sendo necessários apenas investimentos complementares nas escolas atuais para que a meta de um melhor desempenho seja alcançada. Alguns caminhos para isso – aparentemente previstos na proposta de emenda constitucional que cria um novo fundo para a educação, o Fundo da Educação Básica (Fundeb) – são a valorização dos professores, com investimentos em sua formação e em infra-estrutura escolar (seguindo a mesma orientação do Fundef), e a expansão da rede pública para os níveis inferiores de formação, como a pré-escola e a creche, além da expansão das vagas para o ensino médio (nesse particular preenchendo lacunas do Fundef). De fato, estudos (disponíveis na página www.inep.gov.br) indicam uma correlação positiva e significativa entre frequência à pré-escola e desempenho escolar nos níveis posteriores de ensino. ▶

Embora alicerçadas em estudos empíricos, e certamente meritórias, as iniciativas contidas no Fundeb se apóiam na premissa equivocada de que ‘a oferta de unidades de ensino no nível fundamental não representa um problema’, e a evidência disso estaria no sucesso quase pleno da cobertura. Sem desmerecer essas iniciativas, este artigo discorda da premissa da ‘quantidade suficiente’ e baseia essa discordância na análise de uma variável quantitativo-qualitativa que, incompreensivelmente, tem sido omitida no debate sobre educação no Brasil: o tempo de permanência diária das crianças na escola – a ‘jornada escolar’. Como argumentamos mais adiante, a quantidade de escolas só é suficiente, na rede pública, porque o tempo de permanência nelas dos alunos é baixo – se a jornada escolar brasileira fosse a chilena, a norte-americana, ou ainda, idealmente, a sul-coreana, ‘o déficit de escolas seria evidente e assustador’ no ensino fundamental. Em conseqüência, se revelaria igualmente assustador o déficit de profissionais de ensino. Mais do que meramente uma questão de quantidade, o déficit de escolas expressa o lado perverso da opção pela jornada escolar curta, isto é, as suas alarmantes implicações em termos do ‘desempenho escolar’, como argumentamos a seguir. Chamam a atenção, ainda, as não menos sombrias implicações distributivas.

Portanto, todo cuidado é pouco para que se evite a tentação da ‘expansão da cobertura’ em detrimento da ‘expansão da qualidade’. A conta do número de escolas de fato necessárias para a cobertura universal no nível fundamental de ensino precisa levar em consideração a extensão da jornada escolar, sob pena de expor nossas crianças a um prolongado e talvez irreparável estado de subnutrição intelectual.

Quantidade também é qualidade

O argumento central da tese de que há no país um déficit quantitativo de escolas apóia-se no baixo tempo médio de permanência diária da criança brasileira, na faixa etária de sete a 14 anos, nas escolas da rede pública: 4,3 horas diárias, em uma semana de cinco dias. Dado que as escolas funcionam em turnos matutinos e vespertinos (em muitos casos, também em turnos noturnos) e que, além disso, as turmas têm tamanho médio bastante dilatado, a capacidade escolar instalada encontra-se plenamente utilizada – talvez, o que é pior, ‘superutilizada’. A extensão da jornada escolar para pata-

mares chilenos ou norte-americanos – cerca de seis horas diárias em uma semana de cinco dias – exigiria um aumento significativo do número de unidades escolares no ensino fundamental (169.075, hoje). Se o alvo fosse atingir a jornada coreana de oito horas, a necessidade de investimento em novas unidades escolares seria assombrosa, implicando um aumento de 100% na capacidade escolar instalada. Na realidade, mesmo com uma jornada de seis horas não seria viável manter dois turnos, como hoje, e possivelmente a quantidade de escolas também teria de ser o dobro da atual.

O tempo de permanência diária na escola é importante? Os três países citados para fins de comparação notabilizam-se pelo alto nível de realização educacional em suas respectivas regiões, medido em termos da escolaridade média de suas populações ou em termos da estimativa do desempenho escolar pela metodologia do Programa para Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No Pisa, o Brasil ocupava em 2003 a antepenúltima posição em uma lista de 40 países – melhor apenas do que Indonésia e Tunísia.

Os casos da Coréia do Sul (primeiro lugar em performance no Pisa, em 2003) e do Chile são especialmente interessantes, já que suas estratégias nacionais de desenvolvimento priorizaram a realização educacional. A média de escolaridade era de mais de nove anos no Chile, em 2000 (a reforma educacional de 2003 incluiu na Constituição o mínimo obrigatório de 12 anos de escolaridade) e de mais de 12 anos na Coréia do Sul, equivalente ao dobro da brasileira em 2000 (essa média chegou a 6,4 anos em 2004, no Brasil, e vem progredindo, mas lentamente – o aumento entre 1993 e 2003 foi de apenas um ano nesse índice).

O caso dos Estados Unidos (28º na lista do Pisa, em 2003, com mais de 12 anos de média educacional) é sempre interessante – embora não repre-



sente um desempenho extraordinário – por evidenciar que mesmo uma estratégia de crescimento orientada pelo e para o mercado repousa, ao menos em parte, em importantes investimentos públicos na educação básica, que levaram a uma média educacional elevada, indicando a progressão até o ensino superior de boa parte da população adulta. Em todos os casos, a jornada escolar é pelo menos 50% superior à brasileira. De modo geral, a norma internacional no que se refere à jornada escolar, tanto em países desenvolvidos quanto em emergentes, é superior à brasileira.

Mas que razões ligam o tempo de permanência a um melhor desempenho? Intuitivamente, quanto mais tempo a criança permanecer na escola, mais longa será a sua exposição a conteúdos didáticos que aprofundam sua formação, possivelmente praticará mais exercícios de fixação dessa formação e eventualmente receberá maior reforço do aprendizado. De modo geral, em países em que as crianças permanecem mais tempo na escola, o ‘dever de casa’, tão comum no universo pedagógico brasileiro, é realizado nas dependências da escola, eventualmente com a assistência de professores – profissionais em princípio mais adequados a tal fim do que os pais. Mais ainda, o tempo extra na escola permite a participação das crianças em atividades extracurriculares, como esportes e artes, as quais, além de intrinsecamente valiosas, aprofundam o envolvimento dos alunos com a escola e eventualmente exercem impactos positivos sobre o aprendizado.

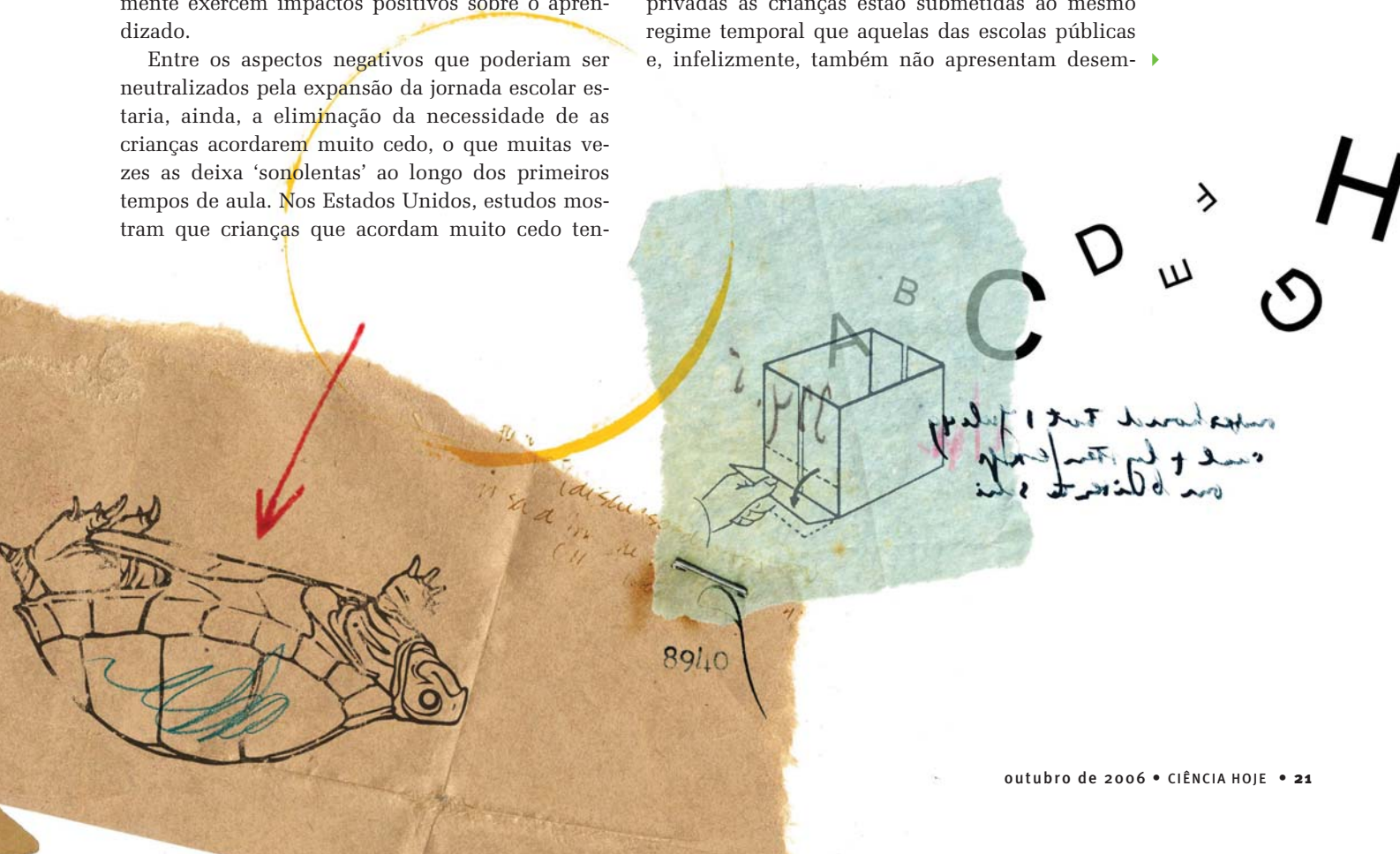
Entre os aspectos negativos que poderiam ser neutralizados pela expansão da jornada escolar estaria, ainda, a eliminação da necessidade de as crianças acordarem muito cedo, o que muitas vezes as deixa ‘sonolentas’ ao longo dos primeiros tempos de aula. Nos Estados Unidos, estudos mostram que crianças que acordam muito cedo ten-

dem a ter pior aproveitamento na escola. Com base nesses estudos, por exemplo, escolas públicas na área de Boston advertem os pais sobre a importância de nove horas diárias de sono para as crianças, e garantem que a escola faz sua parte ao iniciar as atividades às 8h30 (no Brasil, o turno matutino em geral começa às 7h); caberia aos pais zelarem pelo horário noturno das crianças. No Brasil, um grupo de pesquisadores de cronobiologia estudou a relação entre o horário do despertar e o déficit de desempenho escolar, que decorreria do desrespeito aos ritmos biológicos de crianças e adolescentes (disponível, no início de julho último, na página www.usp.br/jorusp/arquivo/1999/jusp465/manchet/rep_res/rep_int/pesqui1.html).

Quantidade, qualidade e desigualdade

A curta jornada escolar, porém, parece gerar efeitos especialmente indesejáveis, em termos de desempenho escolar, em países com marcadas desigualdades sociais, como o Brasil.

Para começar, o sistema educacional brasileiro é segmentado em duas redes: a privada, onde estudam as crianças mais ricas, e a pública, que recebe as mais pobres. É bem verdade que nas escolas privadas as crianças estão submetidas ao mesmo regime temporal que aquelas das escolas públicas e, infelizmente, também não apresentam desem-





penho escolar satisfatório. Esse fato reforça antigas suspeitas quanto à adequação da educação oferecida pelo mercado, a qual está sujeita principalmente ao insuficiente 'controle de qualidade' da concorrência entre as escolas. Entretanto, apesar da igual jornada escolar das redes pública e privada, a desigualdade de qualidade de ensino entre as duas, favorecendo a segunda, é perceptível nos resultados do exame do Saeb em 2003.

A educação, porém, é um dos poucos recursos com que contam as crianças pobres para ascender socialmente (em especial quando se esforçam muito e têm a sorte de encontrar boas escolas e bons professores). Se levarmos em conta a curta jornada escolar, surge mais uma explicação para a 'perpetuação' da desigualdade econômica, isto é, para a dificuldade de a educação reduzir a distância entre ricos e pobres: para além da diferença de qualidade entre o sistema público e o privado, a 'igualdade no baixo tempo de permanência diária' na escola resulta em 'desigualdade de desempenho', uma vez que 'aumenta o impacto de fatores extra-escola agindo sobre esse desempenho', para o bem e para o mal. Entre esses fatores destacam-se os desiguais ambientes familiares e de moradia e o acesso desigual a outras oportunidades de aprendizado, abertas para aqueles que podem pagar por elas (como cursos de língua estrangeira, de informática, professores particulares etc.). No caso do ambiente familiar, pesquisas confirmam a importância da escolaridade dos pais (como mostram os dados do Saeb em 2003), sobretudo a das mães, na realização educacional dos filhos – menos claros são os mecanismos através dos quais essa influência se exerce. De todo modo, esses fatores parecem influenciar de maneira direta o desempenho educacional.

Mas o tempo de permanência na escola é importante também por outros motivos, não diretamente pedagógicos. Considerando-se que a educação é um fator de 'mobilidade social', é possível afirmar que a expansão do ensino de qualidade –

que, como vimos, envolve a ampliação da jornada escolar – é um ingrediente essencial no enfrentamento da dimensão intertemporal da desigualdade: para diminuir a probabilidade de que as crianças pobres de hoje se convertam nos adultos pobres de amanhã, é necessário tornar maciçamente disponível uma educação de qualidade. Baixa qualidade nos níveis inferiores de educação implica normalmente dificuldade de progressão educacional e, mais tarde, baixa qualificação do trabalho e baixos rendimentos. Um ensino de baixa qualidade nos primeiros e decisivos anos de escolarização talvez tenha uma conseqüência ainda mais grave: o estreitamento, nos adultos, das habilidades cognitivas, que têm sido geralmente consideradas as habilidades mais importantes para a inserção sustentável em atividades econômicas crescentemente marcadas por mudanças tecnológicas.

Por outro lado, a ênfase na permanência na escola nos permite imaginá-la como veículo não apenas de mobilidade social como também de 'expansão do bem-estar' das crianças, isto é, de suas realizações presentes (que por sua vez ampliarão suas capacitações futuras). Como pressuposto no modelo do ensino em tempo integral, concebido pelo antropólogo e educador Darcy Ribeiro (1922-1997) e posto em prática na precocemente encerrada experiência original dos Centros Integrados de Educação Pública (conhecidos pela sigla Ciep), no Rio de Janeiro, a escola se qualifica como o sítio privilegiado de implantação de políticas sociais voltadas para o atendimento conjunto de necessidades essenciais dessas crianças: alimentação, prevenção e assistência médica, assistência odontológica, recreação e atividades culturais variadas.



Implicação mais direta da expansão da jornada escolar em termos de políticas sociais seria ainda o aumento da eficácia de programas como o Bolsa-escola. Hoje, como avaliações desse programa realizadas por diferentes pesquisadores em anos recentes evidenciam, o recebimento do benefício condicionado à frequência à escola 'não tem conflitado com a participação das crianças no mercado de trabalho informal' e mesmo em trabalhos domésticos, o que possivelmente não ocorreria caso a jornada fosse ampliada para oito horas diárias.

Finalmente, a expansão da jornada escolar é o protótipo de política social universal com significativas implicações redistributivas, ou seja, é o exemplar ideal típico do híbrido de política focalizada e universal tão pouco em evidência no debate sobre política social no Brasil. Explicando melhor: a escola pública universal brasileira é freqüentada principalmente por crianças pobres e muito pobres. Assim, qualquer investimento que vise melhorar sua qualidade produzirá resultados em favor desses setores da população. Para esses mesmos setores, melhor ainda seria se a escola pública brasileira fosse capaz de atrair também crianças não pobres – experiências internacionais atestam que a convivência entre crianças pobres e não pobres nas salas de aula pode melhorar significativamente o desempenho escolar das crianças pobres, sem piorar o desempenho das outras.

Entretanto, é importante chamar a atenção para uma perversa assimetria. Se por um lado não há como garantir que a expansão da educação reduzirá as desigualdades econômicas (pois inúmeros fatores e mecanismos conectam essas duas variáveis e fatores não-educacionais também afetam a desi-

gualdade), por outro é certo que a desigualdade educacional é uma das razões principais da desigualdade de renda, sobretudo no mercado de trabalho. Nesse mercado, a diferença entre os salários é em boa parte explicada pela disparidade educacional e pelo diferencial de rendimento – isto é, o quanto o mercado premia a educação.

As conseqüências dessa assimetria entre 'desigualdade educacional que leva a desigualdade econômica' e 'igualdade educacional que não garante igualdade econômica' são graves e tornam urgente a correção dos rumos de nossa política educacional. Se, por um lado, não basta expandir a educação para reduzir as desigualdades, por outro a inércia em relação à expansão da educação de qualidade – com ênfase na expansão da jornada – só faz aprofundar o fosso entre as oportunidades abertas aos mais ricos e aquelas disponíveis aos mais pobres. O adiamento da questão priva os mais pobres de sua principal via de ascensão social e, mais ainda, deprime suas aspirações ao deixá-los expostos a outros fatores causadores de privações, além de não compensá-los pelas melhores oportunidades disponíveis aos mais ricos.

Até quando?

Sabe-se, hoje, que existe uma relação entre a educação e o desenvolvimento econômico dos países (a relação é direta, no caso do desenvolvimento humano). Em particular, sabe-se que países economicamente menos desenvolvidos alcançaram os mais desenvolvidos graças em parte ao esforço educacional – os exemplos da Coreia e da Irlanda vêm imediatamente à memória. Da mesma forma, é importante a relação entre a educação e a mobilidade social (ou a redução da desigualdade entre gerações), ainda que essa conexão seja menos certa – é probabilística, pois depende de outros fatores que também afetam a renda das pessoas.

Quanto à redução das desigualdades econômicas, sabe-se que, mesmo sem a garantia de que um declínio na desigualdade educacional seja um caminho seguro na direção de maior igualdade econômica, essa desigualdade é em si mesma geradora de disparidades de renda. Entretanto, a mera expansão educacional, sem prestar atenção à imprescindível extensão da jornada escolar, segue expondo ricos e pobres a outros fatores, extra-escolares, que atuam no sentido de ampliar a distância de realização educacional entre eles.

Manter a jornada baixa é deixar solta a engrenagem da desigualdade. Quando despertaremos para a urgência desse problema? ■

SUGESTÕES PARA LEITURA

- CARDOSO, E. & SOUZA, A.P. 'The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil', Universidade de São Paulo (mimeografado), 2003.
- FERRO, A.R. & KASSOUF, A.L. 'Avaliação do impacto dos programas de bolsa-escola na incidência do trabalho infantil no Brasil', Porto Seguro, Anais do 31º Encontro Nacional de Economia, 2003.
- KAHLENBERG, R. 'All together now: creating middle class schools through public school choice'. Washington, Brookings Institution Press, 2003.
- KERSTENETZKY, C. 'Políticas sociais: focalização ou universalização?', in *Revista de Economia Política*, v. 26 (nº 4 – outubro), 2006.
- SCHWARTZMAN, S. *Efeitos educativos e de equidade dos programas sociais voltados à educação no Brasil*, Rio de Janeiro, IETS, 2003.