

Impacto do Programa Mais Educação em indicadores educacionais

Luís Felipe Batista de Oliveira, Universidade de Brasília (UnB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e Rafael Terra, UnB

Existem muitas indicações a respeito das políticas públicas necessárias para reduzir disparidades educacionais entre os estudantes. Entre elas, estão questões de infraestrutura, salário e formação dos profissionais de educação, debate a respeito de conteúdos nacionais unificados e formas de provisão e prestação do serviço público. Há, ainda, sugestões acerca do uso do tempo, para que os alunos busquem ampliar seus conhecimentos, relacionamentos e integração escolar. Embora existam muitas iniciativas em todas essas vertentes, nem sempre se verifica o respectivo impacto de maneira causal, a fim de fornecer elementos necessários para o aperfeiçoamento das intervenções. Neste trabalho, serão oferecidas evidências a respeito do impacto da ampliação da jornada escolar, conduzida pelo Programa Mais Educação (PME) do governo federal, em indicadores educacionais. Essa política transfere recursos diretamente para estabelecimentos de ensino que, por sua vez, custeiam material didático e bolsas de monitoria para atividades oferecidas no contraturno.

Tal iniciativa ocorre em escolas cujas aulas são ministradas apenas no turno matutino ou no turno vespertino. No Brasil, essa prática é a mais comum tanto em estabelecimentos públicos como privados, o que limita os familiares em termos do uso do tempo e na oferta de trabalho. Como é amplamente documentado, os municípios brasileiros são os principais responsáveis pelas escolas públicas de Ensino Fundamental. Além disso, são significativamente heterogêneos quanto à gestão e às condições socioeconômicas. Ao longo das últimas três décadas, surgiram diversas mudanças no financiamento da educação pública no país, além da adoção de fundos compensatórios, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no período de 1996 a 2006, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2006, na tentativa de prover maior equidade ao sistema. O objetivo é que as Unidades da Federação, que não atinjam o dispêndio mínimo por aluno, recebam recursos complementares da União.

O PME teve início em 2008, mas passou por alterações nos critérios de elegibilidade e por grande expansão, atingindo, em 2012, mais de 30 mil escolas do país e mantendo sua expansão, pelo menos até 2014, com 60 mil estabelecimentos de ensino. O ano de 2012 é escolhido como objeto de avaliação, pois foi quando emergiu um novo critério para elegibilidade das escolas beneficiárias. O enfoque se deu nas escolas cuja maior parte dos alunos eram beneficiários do Bolsa Família. Isso se deu pelo fato deste conhecido programa de transferência de renda ser percebido pelos formuladores de política como possibilidade de melhor integrar as ações educacionais às políticas conhecidas como auxiliares na redução da pobreza.

Do ponto de vista da avaliação, tal iniciativa também contribuiu para uma correta abordagem econométrica, comparando-se escolas em relação ao novo critério, de maneira causal. As escolas nas vizinhanças muito próximas do *cutoff* (50 por cento), em geral em distâncias não superiores a 2,5 pontos percentuais de alunos beneficiários do Bolsa Família, são essencialmente muito parecidas em termos geográficos, número de funcionários, número de salas, número de computadores e acesso à internet, luz elétrica e em um indicador que reúne cerca de 40 indicadores de infraestrutura. Mesmo assim, nessas vizinhanças, houve um salto de cerca de 20 pontos percentuais na probabilidade de participação no Programa. Esse fato garante a validade do instrumento exógeno – por a escola estar à direita do *cutoff* – em um primeiro estágio.

Entretanto, apesar de tal priorização ter indicado maiores chances de seleção, não se encontram melhorias no aprendizado (Português e Matemática) e nas taxas de rendimento (abandono, aprovação e reprovação). Em um segundo estágio, foram estimadas 24 regressões, separadas em 12 variáveis de interesse para os anos iniciais (1º ao 5º) e 12 variáveis nos finais (6º ao 9º) do Ensino Fundamental. Esses *outcomes* contemplam: taxas de rendimento (abandono, reprovação e aprovação) de cada etapa e também nos anos específicos para os quais



a política é recomendada (4º, 5º, 8º e 9º ano) no Ensino Fundamental; proficiência em Matemática e Português e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é uma composição entre proficiência e fluxo escolar. O Ideb é também um modo de capturar a persistência da política, visto que é medido em 2013.

O fato de não serem encontrados impactos em nenhum dos 24 indicadores analisados permite concluir que o Programa apenas conseguiu que escolas prioritárias participassem, mas sem que a transferência de recursos se traduzisse em ganhos em proficiência, fluxo ou mesmo menor abandono. Em termos de efeitos heterogêneos, os resultados se mantiveram. Dessa maneira, não é possível afirmar que houve resultados relevantes em escolas que inscreveram mais alunos que as que fizeram menos. Tampouco foi possível observar efeitos de acordo com o número de atividades de acompanhamento pedagógico – mais focadas em conteúdo tradicional – que as outras atividades esportivas, culturais ou extracurriculares.

Essa questão traz um alerta para o fato de que, até mesmo em dois anos de participação no Programa ou maior ênfase na inclusão dos alunos, as escolas não colheram benefícios da política nos indicadores tradicionais de educação. Indo além, essa avaliação de impacto ainda indica que a relação do governo federal, de transferência de recursos para a escola, sem algum tipo de exigência de que melhoras sejam apresentadas pelos profissionais que atuam na ponta da política – tanto na escola como no município – precisa ser atualizada.

Referência:

OLIVEIRA, LUIS FELIPE BATISTA; TERRA, RAFAEL. Impacto do Programa Mais Educação em indicadores educacionais. IPC-IG Working Paper n. 147. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016.

Esta publicação é parte do projeto apoiado pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID): "Brasil & África: combatendo a pobreza e empoderando as mulheres por meio da Cooperação Sul-Sul".