



Educação & Sociedade

Print version ISSN 0101-7330

On-line version ISSN 1678-4626

Educ. Soc. vol. 19 n. 65 Campinas Dec. 1998

<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301998000400002>

Ilusão ou ingenuidade? Indicadores de ensino e políticas educacionais*






Norberto Bottani**

RESUMO: Depois de ilustrar os tipos de indicadores de ensino produzidos pela OCSE, o artigo propõe algumas explicações para o interesse suscitado por este tipo de produto no curso dos últimos dez anos e descreve a evolução do conjunto de indicadores comparáveis dos sistemas educacionais definidos pela OCSE. Além disso, examina a possível utilização destes por parte das políticas educacionais e mostra, tanto a importância analítica de um conjunto de dados que diz respeito a múltiplos aspectos dos sistemas educacionais, quanto seus limites e ambigüidades.



Palavras-chave: OCSE, conjunto de indicadores, sistemas educacionais, educação comparada, *literacy*

Services on Demand

Article

-  Article in xml format
-  Article references
-  How to cite this article
-  Automatic translation
-  Send this article by e-mail

Indicators

-  Cited by SciELO
-  Access statistics

 1

Related links

Share

More 

More

 Permalink

A OCSE¹ publica desde 1992 um conjunto de indicadores² de ensino que informam sobre o estado de saúde dos sistemas educacionais dos países membros e que permitem seguir de perto a sua evolução. A importância desses indicadores está fora de dúvida, mas não deve ser superestimada. Os indicadores fornecem, de fato, uma informação limitada: a maior parte dos dados diz respeito somente ao setor estatal e formal do ensino. As informações sobre o setor privado, em particular sobre a formação nas empresas, têm muitas lacunas. Com a quarta edição do conjunto de indicadores apresentada ao público em dezembro de 1996 (OCSE 1996a), a OCSE elaborou pela primeira vez séries cronológicas de dados relativamente coerentes entre si. Eles deveriam facilitar a compreensão das tendências de desenvolvimento de ação nos sistemas educacionais. Os quatro conjuntos de indicadores até agora publicados não são homogêneos entre si, motivo pelo qual é impossível compor séries históricas com os dados das diversas edições. Foi portanto necessário construir séries cronológicas totalmente inéditas.

Dos cerca de 50 indicadores até agora publicados, metade se encontra sob a mesma forma nos quatro volumes. A instabilidade do conjunto não é, portanto, muito grave. De resto, não foi nem será fácil evitá-la completamente: os indicadores da OCSE são construídos em razão de prioridades políticas, que sofrem flutuações das maiorias parlamentares impostas pelo ritmo das eleições. O conjunto de indicadores está, portanto, em contínua evolução. Não obstante, depois de quatro edições, pode-se constatar como o leque de dados hoje em circulação é notavelmente mais amplo do que no passado. Isso permite seguir pistas de trabalho ainda não percorridas e examinar, com olhar crítico e sem ilusões, a contribuição dos sistemas educacionais em diversos países.

O que é um conjunto de indicadores?

Os indicadores são sinais que chamam a atenção sobre determinados comportamentos de um sistema. A temperatura do corpo é um indicador do estado de saúde do paciente. Down Jones é um indicador da evolução da bolsa de Nova York e, de modo mais geral, da economia americana. Os indicadores de ensino deveriam funcionar do mesmo modo e dar, assim, uma informação precisa e aceitável sobre o estado de saúde dos sistemas escolares e sobre os resultados dos investimentos educacionais. Uma escolha calibrada de indicadores

deveria permitir aos usuários da escola, às famílias, aos docentes, aos jornalistas que se interessam por escola, aos empregadores e, sobretudo, a todos aqueles que têm a responsabilidade de dirigir as instituições educacionais adquirir, rapidamente, uma idéia correta sobre a qualidade da escola e do ensino. Nas sociedades informatizadas, a importância do setor de ensino é tal que um conhecimento sumário das organizações educacionais não é mais aceitável. Os indicadores determinados pela OCSE pretendem dar uma informação mais completa sobre a prática educativa, oferecer a chave para entender as reações e os comportamentos dos sistemas educacionais, chamar a atenção sobre os mecanismos que asseguram o seu funcionamento, medir os resultados da educação e estimular as pesquisas sobre a escola.

Os indicadores determinados pela OCSE são variáveis cujos valores nos fornecem informações sobre as atividades, as modalidades de funcionamento, os resultados educacionais. Não obstante a forma numérica, os indicadores não são, porém, medidas precisas da atividade dos sistemas educacionais. Considerados isoladamente, são sinais relativamente atraentes e oportunos sobre aquilo que ocorre no interior da escola. Por exemplo, o número de horas de ensino por ano dos professores de escola primária é uma informação útil, mas de relevo limitado sobre as condições de trabalho dos docentes (ver [Tabela 1](#)). Esse indicador torna-se muito mais interessante se é combinado com o nível dos salários e com o número de alunos por classe.

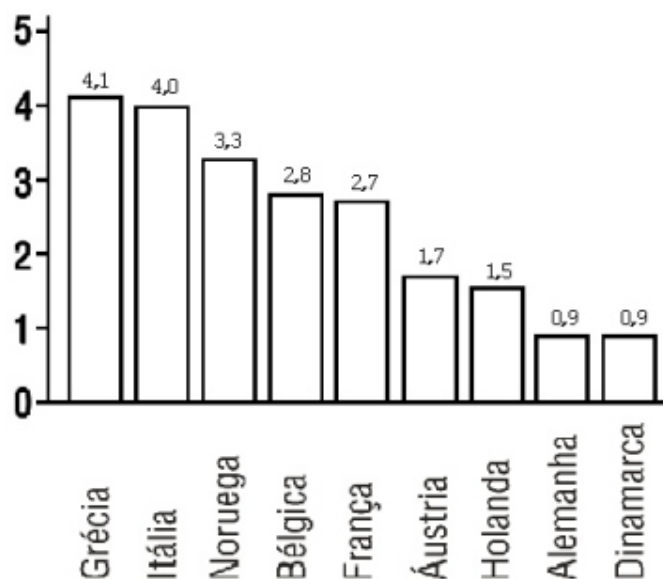
Tabela 1. Número anual de horas de ensino por níveis de ensino nas escolas estaduais em alguns países membros da OCSE, 1994.

	Instr. Primária	Escola Média	Escola secundária superior (orient. geral)	Escola Média
Austria	709	651	616	629
Bélgica	832	720	680	862
República Checa	687	657	627	627
Dinamarca	750	750	480	750
França	923	660	660	660
Alemanha	760	712	650	655
Grécia	696	669	669	669
Irlanda	915	735	735	735
Itália	748	612	612	612
Países Baixos	1000	954	954	-
Nova Zelândia	788	869	980	980
Noruega	686	611	476	590
Portugal	828	681	607	607
Espanha	900	900	630	630
Suécia	624	576	528	612
Suíça	1085	1066	-	-
Turquia	830	996	996	1328
Estados Unidos	958	954	943	-
Média dos países	818	760	688	722

Fonte: OCSE, SE, 1996a, indicador n. 33. (-: ausência de dados)

Em outros termos, o valor informativo de um só indicador não deve ser subestimado, porém as informações mais interessantes são obtidas quando se unem os indicadores entre si. A taxa de desemprego entre os jovens, como um outro exemplo, é um indicador clássico muito citado, mas essa variável tem um outro valor quando é unida à taxa de desemprego da população adulta ([Fig. 1](#)). Para as políticas de educação, não é de fato indiferente saber se em um país o índice de desemprego juvenil é superior ou inferior àquele dos adultos.

Figura 1. Taxas de desemprego (entre 15 e 24 anos) em alguns países membros da OCSE, como múltiplos do desemprego adulto (entre 25 e 64 anos), 1994.

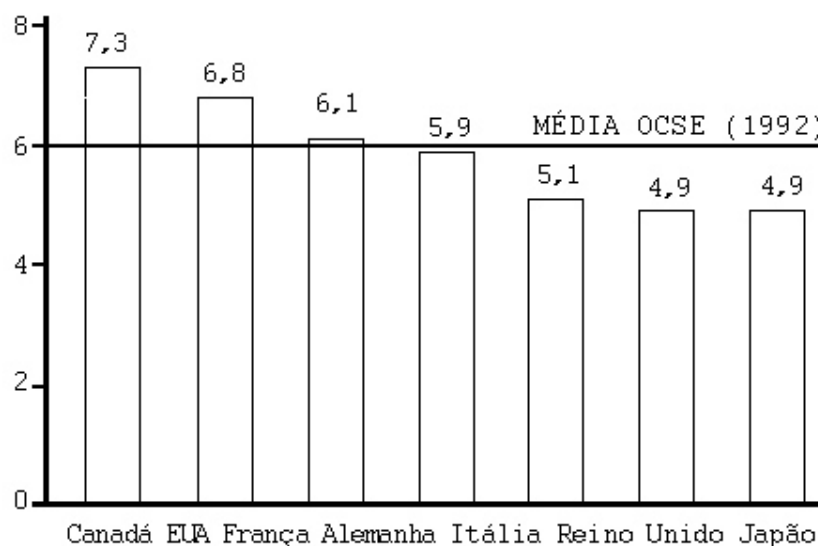


Fonte: OCSE, SE, 1996a.

A escolha das propriedades a serem utilizadas como indicadores é, portanto, uma operação delicada, cheia de conseqüências porque determina o valor heurístico do conjunto de indicadores além da qualidade do trabalho analítico. Uma última consideração: os indicadores não permitem formular um juízo sobre a qualidade de um sistema educacional e muito menos demonstrar a sua superioridade com respeito a um outro.

No setor de custos para a educação, os indicadores ajudam não somente a interrogar sobre os investimentos destinados à escola, mas sobretudo a esclarecer as prioridades de despesa com o ensino. Tal despesa em relação ao PIB, isto é, a parte da riqueza produzida por um país que é utilizada para financiar a educação, pode variar muito entre países similares do ponto de vista econômico. A ordem de prioridade da educação nas políticas governamentais não é, evidentemente, a mesma nos diversos países (Fig. 2).

Figura 2. Despesa com educação em relação ao PIB em alguns países membros da OCSE, 1993.

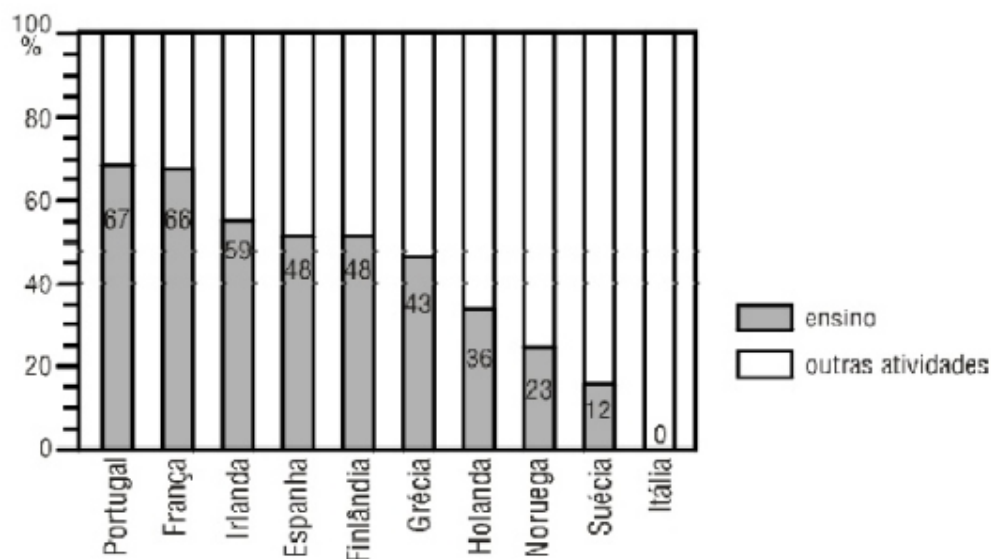


Fonte: OCSE, SE 1996a, indicador FI.

Os indicadores chamam a atenção, enfim, para soluções alternativas, que possam substituir práticas e rotinas organizativas existentes há muito tempo, mas agora obsoletas, as quais não têm mais razão de ser. Os indicadores podem ajudar a examinar diversos aspectos pouco conhecidos de uma inovação ou de uma reforma e, portanto, a realizar escolhas pertinentes. A pesquisa sobre escolas, realizada em 1995-96 pela OCSE, para evidenciar os valores de uma série de indicadores sobre o funcionamento e a organização das escolas, mostrou, por exemplo, que somente na Itália os coordenadores pedagógicos das escolas primárias não têm funções de ensino (confira Fig. 3). Suas funções na esfera didática são, de fato, exclusivamente administrativas. Em países como Portugal ou França, ao contrário, os diretores são obrigados a cumprir um ônus de ensino igual à metade

da própria carga horária de trabalho. Se tal observação é associada a outros dados sobre o funcionamento das escolas - por exemplo os custos com pessoal e os resultados dos alunos -, poder-se-ia provavelmente estimar melhor as vantagens e desvantagens da solução italiana. Ela é totalmente anômala em comparação com àquelas realizadas em outros lugares - exceto, de certa forma, na Suécia.

Figura 3. Distribuição percentual do tempo de trabalho dos coordenadores pedagógicos de escola entre funções de ensino e outras atividades em alguns países membros da OCSE, 1996.



Fonte: OCSE 1996b, indicador P22(B).

A melhoria da precisão e do grau de comparabilidade dos indicadores expõe, todavia, a um duplo risco: antes de tudo, aquele de se elaborar listas de mérito entre sistemas educacionais bons e menos bons; em segundo lugar, aquele de considerar os indicadores e, em particular, a média internacional dos seus valores, como critério de avaliação e como padrão de referência. A média internacional dos resultados dos estudantes nas provas padronizadas de matemática no final da escola média pode, por exemplo, ajudar a estabelecer os conhecimentos mínimos em matemática que os alunos do 3º ano deveriam ter, mas não pode, por certo, ser considerada como um objetivo que os estudantes de todos os países devam alcançar nas mesmas classes. Se, por um lado, pode-se achar justificada a exigência de se medir o aprendizado dos alunos, por outro, é oportuno considerar que os objetivos do ensino podem variar, seja no tempo seja nos conteúdos, de um país para outro.

Portanto, seria errado impor aos alunos de todos os países a obtenção de pontos alcançados pelos coreanos nas provas de matemática da pesquisa TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) da IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) (IEA 1996a). Na maior parte dos países da OCSE, a média dos pontos obtidos pelos alunos de 3º ano é inferior à média dos alunos coreanos no 25º percentil (ver [Tab. 2](#)). Em outros termos, os piores alunos coreanos, isto é, aqueles com uma pontuação equivalente somente aos 25% da distribuição dos resultados da pontuação nacional, obtêm um resultado superior à pontuação média da enorme maioria dos outros países. Porém, tal êxito não pode justificar que se imponha em todos os países, como objetivo do ensino da matemática, no 3º ano, o aproveitamento dos alunos coreanos.

Tabela 2. Distribuição das pontuações (médias e do 25º percentil) obtidas em matemática pelos alunos do 8º ano em diversos países, 1995.

País	média	25º percentil	País	média	25º percentil
América do Norte			Países Baixos**	541	477
Canadá	527	468	Portugal	454	411
Estados Unidos*	550	435	Espanha	487	436
Países do Pacífico			Suécia	519	460
Austrália**	530	460	Reino Unido		
Japão	605	536	-Inglaterra	506	443
Nova Zelândia	508	443	-Escrécia	499	436
União Européia			Outros Países membros da OCSE		
Áustria	539	474	República Checa	564	496
Belgica (Com. flamenga)*	565	502	Hungria	537	471
Bélgica (Com. valã)*	526	467	Islândia	487	435
Dinamarca	502	443	Noruega	503	445
Franga	538	484	Suíça*	545	485
Alemanha**	509	448	Média dos países da OCSE	516	456
Grécia**	484	422	Outros Países não membros da OCSE		
Irlanda	527	462	Coréia	607	540
			Rússia	536	471

* Países que satisfizeram parcialmente os requisitos de amostragem TIMSS.

** Países que não satisfizeram os requisitos de amostragem TIMSS.

Fonte: OCSE 1996a, Tabela R7, 1.

Em Portugal, menos de 5% dos alunos alcançam o nível médio de rendimento em matemática que alcançam alunos de países como a Coréia, Comunidade Flamenga da Bélgica, Japão, República Checa. Somente na Áustria, na Comunidade Flamenga da Bélgica, na República Checa e na Suíça, mais de 25% dos alunos superam os níveis de rendimento médio dos dois países que registram os melhores resultados.

Não se deve necessariamente atribuir um significado negativo a esses números. Contudo, é útil saber que, para a mesma idade, todos alunos de um país, como por exemplo Portugal, obtêm nas mesmas provas de conhecimento - realizadas, porém, em condições diversas - resultados inferiores à pontuação média obtida pelos alunos de um país como a Coréia, e que até a média das pontuações dos melhores alunos portugueses é inferior a de todos os alunos coreanos. Esse resultado pode ser devido ao acaso, mas pode também ser fruto de uma organização diferente dos currículos ou do tempo pedagógico. Pode também resultar de uma escolha deliberada em favor de objetivos educacionais diversos, considerados mais importantes em relação à aprendizagem de uma determinada bagagem de conhecimentos em matemática e ciências. A informação dada pelo indicador estimula a formação e o controle empírico de hipóteses explicativas alternativas. No final desse processo é possível, às vezes, individualizar ações dirigidas para se obter, com maior eficácia e eficiência, os resultados esperados.

Não obstante essas vantagens, é importante ressaltar que os indicadores não podem fornecer nem impor padrões internacionais. Poder-se-ia talvez dizer que os indicadores não estão acima da desordem: são variáveis totalmente relativas, com as quais é necessário lidar com cautela, apesar de sua aparente pureza. Seus valores representam médias do quanto se consegue fazer em cada um dos países, e não dos objetivos a serem alcançados. Em cada país, cada sociedade elabora e determina, às vezes passando por um longo e difícil debate interno, os próprios objetivos educacionais. A posição de cada país nas listas de mérito, relativas aos vários indicadores, depende, portanto, antes de tudo, da ordem de prioridade que um país assinalou para si num campo educacional. É portanto lógico que a posição de um país numa certa graduação possa ser alta ou mesmo baixa, segundo os indicadores, porque o peso e a importância que as políticas educacionais atribuem às dimensões medidas por um dado indicador não são evidentemente idênticas para todos. A graduação de países segundo um indicador específico não ratifica, portanto, nem a superioridade nem as insuficiências de uma determinada política educacional em relação a uma outra - salvo nos casos em que os indicadores medem a obtenção de objetivos análogos.

Dessas considerações conclui-se que os indicadores não podem ser utilizados para se elaborar classificações internacionais que atribuam o troféu de melhor a um ou a outro. As tabelas dos indicadores não representam nem os primeiros nem os últimos numa imaginária competição para premiar o sistema educacional mais eficaz. Uma concessão do gênero pressupõe a existência de um metas sistema educacional comum a todos. Os indicadores, nesse caso, seriam nada mais que notas expressas para julgar a pertinência e a capacidade de políticas educacionais, para dirigir e gerenciar a evolução das instituições educacionais em relação a uma meta

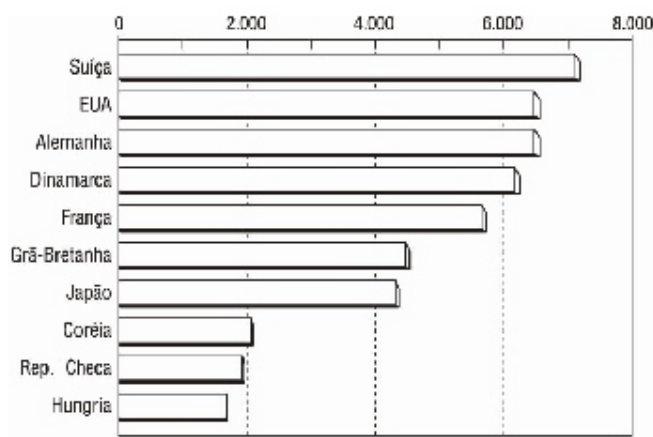
ideal. Não se pode descartar completamente essa eventualidade, mas antes de adotá-la como hipótese explicativa, é oportuno recolher evidência empírica significativa, capaz de corroborar sua pertinência.

É enfim oportuno recordar que os indicadores não permitem fornecer explicações causais de fenômenos medidos - por exemplo, o nível de conhecimentos aprendidos em matemática pelos alunos de 3º ano - e menos ainda propor modelos causais do funcionamento da escola. Os resultados da pesquisa TIMSS sobre o conhecimento em matemática e ciências mostram que os países onde os alunos conseguem pontuações elevadas são também aqueles que gastam menos por aluno de escola média (IEA 1996a e 1996b). A aproximação desses dois dados - os resultados da pesquisa TIMSS e o gasto por aluno - induz a destruir um dos mitos que motivaram a ação de centenas de militantes pela causa da educação, ou seja, que quem gasta mais com a escola gasta melhor.

Nos dois países que se colocam no ápice da classificação dos resultados em matemática e ciências, a Coreia do Sul e a República Checa, o gasto por estudante dos institutos educacionais de nível secundário é bastante modesto e soma respectivamente 2.016 e 1.903 dólares por ano. O gasto médio por aluno em todos os países membros da OCSE é de 4.370 dólares. Na Hungria, o gasto médio por aluno é também muito baixo - 1.685 dólares por aluno. Todavia, isso não impede de se alcançarem níveis elevados de aprendizagem: os alunos húngaros, em média, colocam-se no 9º lugar nas provas de ciências e em 14º naquelas de matemática. Em contraposição, basta recordar aqui o caso da Suíça, o país que mais gasta por aluno nas escolas secundárias - 7.024 dólares por ano -, mas cujos alunos se colocam nas provas de ciências somente no 25º lugar. Estamos diante de um problema até agora pouco explorado, em parte por falta de dados aceitáveis, em parte pela dificuldade de controle, em parte e talvez principalmente por razões políticas: a correlação entre investimentos e resultados educacionais é talvez um dos tabus mais invioláveis da escola.

Com base nos dados disponíveis, não se pode sustentar que a mediocridade dos resultados seja atribuída a uma insuficiência dos recursos destinados à educação. Essa hipótese é falsa pelos resultados das comparações dos gastos com educação (em porcentagem sobre o PIB) destinados pelos governos de diversas nações (cf. Fig. 4). Gastar muito com a escola não parece ser uma condição por si só necessária nem suficiente para se obterem resultados educacionais melhores, isto é, para fazer com que os alunos aprendam e assimilem o quanto foi preestabelecido nos programas. Não parece existir uma notável associação estatística entre o nível de recursos destinados às escolas e os resultados obtidos pelos alunos nas provas de matemática e de ciências. Isso induz a pensar que as diferenças entre os países não podem ser explicadas unicamente em termos dos recursos financeiros empregados, mas que o esforço para realizar uma melhora nos serviços prestados pelas escolas seja estendido a fatores que vão além da organização do ensino, tomada separadamente. Essa conclusão coloca-se ao lado daquela de muitas pesquisas realizadas em nível nacional sobre a eficiência da escola. Delas resulta evidente que, se também os níveis de gastos e os fatores socioeconômicos podem explicar a existência de amplos desequilíbrios entre os resultados de um instituto e aqueles de um outro, permanecem, todavia, notáveis disparidades entre escolas que recebem financiamento igualmente estabelecido e que prestam serviços a uma população escolar cuja composição social é análoga. Em outros termos, algumas escolas alcançam níveis mais elevados do que outras, mesmo operando em condições muito similares.

Figura 4. Gasto médio por aluno (convertido em milhares de dólares americanos mediante a equivalência do poder aquisitivo) na escola secundária em alguns países membros da OCSE, 1993, e posição dos alunos nas classificações das provas da pesquisa TIMSS (IEA 1996a e 1996b).



Fontes: IEA 1996a; IEA 1996b, OECD 1996a.

Num conjunto de indicadores como aquele proposto pela OCSE, as coincidências não faltam. Certamente vale a pena evidenciá-las, mas não é necessário confundi-las com relações de causa-efeito, que devem ser individualizadas por análises adequadas e controladas de modo convincente. Foram necessárias centenas de pesquisas para demonstrar que não existe uma relação de causa-efeito entre os resultados da aprendizagem e o número de estudantes por classe. Só recentemente, depois de novas pesquisas sobre o comportamento dos

docentes em classe, conseguiu-se formular hipóteses aceitáveis para explicar a influência dos resultados de muitos estudantes americanos em matemática e ciências. A explicação principal, como parecem sugerir as pesquisas aprofundadas nos currículos e a didática do ensino das matérias científicas desenvolvidas paralelamente à pesquisa TIMSS, não reside na natureza dos currículos nem no número de horas dedicadas ao ensino da matemática e das ciências, nem na qualidade ou quantidade das tarefas a serem desenvolvidas em casa. O volume das tarefas de casa atribuído aos alunos americanos de 3º ano é quase idêntico àquele dos alunos alemães ou japoneses. Alunos americanos e japoneses vêem televisão um número de horas ao dia mais ou menos igual. Os programas americanos de matemática e ciências exigem mais empenho do que aqueles de outro país. Em outros termos, os resultados, aliás insuficientes, dos estudantes americanos em matemática e ciências, não podem ser atribuídos a essas variáveis; provavelmente são conseqüências de outros fatores, como o modo de utilização do tempo em classe, a organização das aulas, as práticas pedagógicas dos docentes etc. (NCES 1996a e 1996b).

Os indicadores de *literacy*

Na última compilação de indicadores da OCSE (OECD 1996a) são incluídos, pela primeira vez, quatro indicadores que dizem respeito à *literacy* dos adultos. O termo *literacy* indica o conjunto de habilidades das quais uma pessoa tem necessidade para se valer de informações e mensagens escritas necessárias para agir cotidianamente no seio da sociedade, para atingir os próprios objetivos, para desenvolver o próprio saber e para ampliar suas potencialidades (OECD 1995a).

No trabalho da OCSE são apresentados os valores dos diferentes indicadores dos níveis de *literacy*, os quais são calculados, depois, em relação à população adulta, ao nível de instrução, à idade e ao sexo. Os valores desses indicadores são extraídos de uma pesquisa desenvolvida em 1994 em sete países (para a pesquisa IALS, International Adult Literacy Survey, vide OCSE 1995a). No total, foram entrevistados mais de 23 mil indivíduos entre 16 e 65 anos por cerca de 20 minutos cada um, sobre dados pessoais. Cada um deles foi depois submetido a um teste de 45 minutos de duração, em casa e na própria língua.

O conceito de *literacy* resultou de estudos sobre o grau de analfabetismo de adultos, realizados nos anos 80, e, particularmente, do debate sobre o grau de analfabetismo funcional da população adulta. A amplitude desse fenômeno induziu a se colocar a eficiência dos processos de escolarização sob acusação. Posteriormente, à denúncia de falta de atuação da escola com relação à alfabetização somaram-se, nos últimos anos, novas críticas a propósito da formação de competências complexas que a escola sempre se prefixou a atingir, mas somente no discurso, porque de fato nunca ou quase nunca atingiu. Os altos níveis de analfabetismo, constatados nas sociedades nas quais vigora há anos a formação escolar obrigatória, revelavam a presença de uma incapacidade da escola para desenvolver dispositivos intelectuais e emotivos fundamentais para o desenvolvimento das sociedades democráticas. Nesse contexto, impôs-se a necessidade de medir os serviços prestados pelas escolas a longo prazo, levando-se em consideração não somente aquilo que resta do seu cabedal de conhecimentos, que elas se esforçam para ensinar, mas também, e sobretudo, as competências e os conhecimentos de que as sociedades democráticas e as economias baseadas no mercado, na concorrência e na competição internacional têm necessidade. Esse aspecto é hoje tido como indispensável para encaminhar políticas educacionais direcionadas a permitir que todos adquiram capacidades e saberes em qualquer momento da existência, quando o imponham as necessidades da vida ou as vicissitudes da biografia pessoal.

A avaliação das aptidões dos adultos tem um significado que vai além da simples medida dos resultados da educação de um grupo social específico. O levantamento das habilidades dos adultos em relação às tarefas que são chamados a enfrentar cotidianamente é uma medida da capacidade da escola de desenvolver esta função de iniciação à vida adulta. É de fato nas escolas que se instrui e se transmite um conjunto de conhecimentos que deveriam permitir às novas gerações entrar na vida adulta com uma bagagem de instrumentos indispensáveis para serem socialmente ativas. Num período em que os países membros da OCSE consideram cada vez mais o nível de instrução dos seus cidadãos como um fator determinante para o seu desenvolvimento econômico, requer-se que a eficácia do serviço educacional seja, ao menos em parte, medida em relação ao uso mais ou menos apropriado que adultos instruídos sabem fazer das habilidades educativas, e daquelas que servem na sua vida de trabalho. Portanto, para avaliar de modo adequado os sistemas escolares, é oportuno levar em consideração não somente os conhecimentos aprendidos na escola, nas disciplinas contempladas pelos programas de ensino, mas também as capacidades exigidas para se operar em redes de comunicação social complexas.

Na pesquisa IALS, o grau de *literacy* não é mais definido simplesmente por um limiar de capacidade de leitura, isto é, pela distinção entre os poucos que fracassam completamente na prova ("os analfabetos") e a quase totalidade das pessoas que sabem ler e escrever. Em tal pesquisa, a *literacy* faz referência a um *continuum* de capacidade de compreensão e uso de informações escritas necessárias para se desenvolver atividades cotidianas em casa, no trabalho ou no contexto comunitário, ou para ampliar os próprios conhecimentos e habilidades. Para o objetivo da pesquisa IALS, o grau de *literacy* é medido em cinco níveis: eles diferenciam diversas maneiras nas quais os adultos sabem servir-se da informação escrita para atingir os próprios objetivos na sociedade.

O *nível 1* indica um grau de capacidade muito baixo, como, por exemplo, aquele de pessoas incapazes de determinar as doses de um medicamento a ser dado a uma criança, com base nas instruções escritas na caixa. O *nível 2* se refere a um grau de *literacy* modesto, que permite arranjar-se somente diante de instruções muito

simples, explicadas com clareza, em que as tarefas a serem desenvolvidas não são excessivamente complexas. Esse nível de competência permite responder às exigências cotidianas, mas torna problemática a aprendizagem de novas habilidades úteis no plano profissional. O *nível 3* é considerado pelos especialistas como um limiar mínimo, adotado para enfrentar os desafios cotidianos da vida e do trabalho na sociedade contemporânea. Ele corresponde, grosso modo, ao nível de competência que se exige para completar a educação secundária e inscrever-se na universidade. Exige, substancialmente, a capacidade de integrar diversas fontes de informação e resolver problemas relativamente complexos. Já os níveis 4 e 5 assinalam a presença de habilidades analíticas elevadas que distinguem formas de pensamento e de combinações lógicas muito abstratas. Dado que se verifica um número de pessoas muito exíguo no nível 5 (inferior, em muitos países, a 5%), para os objetivos da pesquisa os níveis 4 e 5 foram reagrupados.

Esses níveis de *literacy* foram medidos em relação a três tipos de capacidades, cada uma das quais compreende um conjunto comum de habilidades que se referem a tarefas diversas:

- 1) capacidades necessárias para ler textos em prosa, ou seja, compreender e servir-se de informação contida em textos como editoriais, artigos de jornal, crônicas, poemas e contos;
- 2) capacidades necessárias para ler documentos, ou seja, identificar e utilizar informações contidas em formulários de vários tipos, como solicitação de emprego, formulários de pagamento, horários de transportes públicos, mapas, tabelas e gráficos;
- 3) capacidades necessárias para entender documentos de conteúdo quantitativo, como, por exemplo, aqueles que permitem desenvolver operações aritméticas de vários tipos, com dados inseridos em textos, ou então controlar um extrato bancário, calcular o total de uma gorjeta, preencher cupons de pagamento ou determinar, com base em publicidade, o total de juros sobre um empréstimo.

A medida da *literacy* da população entre 16 e 65 anos nos três tipos de provas (compreensão de prosa, de documentos e de informações numéricas) mostra que em todos os países, com exceção da Suécia e da Alemanha, o número de pessoas que dispõem de capacidades alfabéticas muito modestas (nível 1) é superior a 10% dos adultos (OCSE 1996a, indicador R30). Todavia, também na Suécia e na Alemanha, ao menos 25% dos adultos não conseguem superar o nível 2, e parecem, portanto, destinados a encontrar problemas para enfrentar tarefas cotidianas que exijam uma boa capacidade de leitura e escrita. É difícil, no momento, estabelecer se esses resultados são o reflexo de diferenças na qualidade, nas prioridades específicas, nos conteúdos ou na estrutura dos vários sistemas educacionais, ou devem ser atribuídos a aprendizagens pós-escolares (educação permanente, possibilidade de empenhar-se ou de continuar a desenvolver atividades que impliquem em *literacy*). Os resultados que são aqui apresentados (*vide* dados referidos na [Tabela 3](#)) podem, por enquanto, sugerir somente pistas de análise para verificar causas ainda hipotéticas.

Tabela 3. Porcentagens de adultos (16-65 anos) segundo os tipos e níveis atingidos nas provas relativas aos diversos tipos de *literacy* (medidos com base na escala IALS), em diferentes nações, 1994.

País	Tipo de literacy	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4 e 5
		%	%	%	%
Alemanha	Prosa	14,4	34,2	38,0	13,4
	Documentos	9,0	32,7	39,5	18,9
	Quantitativa	6,7	26,6	43,2	23,5
Canadá	Prosa	16,6	25,6	35,1	22,7
	Documentos	18,2	24,7	32,1	25,1
	Quantitativa	16,9	26,1	34,8	22,2
Estados Unidos	Prosa	20,7	25,9	32,4	21,1
	Documentos	23,7	25,9	31,4	19,0
	Quantitativa	21,0	25,3	31,3	22,5
Países Baixos	Prosa	10,5	30,1	44,1	15,3
	Documentos	10,1	25,7	44,2	20,0
	Quantitativa	10,3	25,5	44,3	19,9
Polônia	Prosa	42,6	34,5	19,8	3,1
	Documentos	45,4	30,7	18,0	5,8
	Quantitativa	39,1	30,1	23,9	6,8
Suécia	Prosa	7,5	20,3	39,7	32,4
	Documentos	6,2	18,9	39,4	35,5
	Quantitativa	6,6	18,6	39,0	35,8
Suíça (alemã)	Prosa	19,3	35,7	36,1	8,9
	Documentos	18,1	28,1	36,6	16,1
	Quantitativa	14,2	26,2	40,7	19,0
Suíça (romanche) ³	Prosa	17,6	33,7	38,6	10,0
	Documentos	16,2	28,8	38,9	16,0
	Quantitativa	12,9	24,5	42,2	20,4

Nível 1: *literacy* muito baixa; nível 2: *literacy* modesta; nível 3: *literacy* adequada para a vida em sociedade industrial elevada; níveis 4 e 5: níveis superiores de *literacy*.

Fonte: OCSE 1996a, indicador R30.

O exame de fontes de variação de *literacy* no interior da população - educação inicial, aprendizagens durante a vida adulta, idade - estimula um conjunto de interrogações sobre a utilidade, a importância e a eficácia do ensino de base oferecido nas escolas.

Como é fácil prever, as pessoas que mais obtiveram educação atingem, em média, níveis de *literacy* mais elevados. A *literacy*, porém, não se refere aos conhecimentos relativos à escola, mas à habilidade em resolver tarefas que a existência cotidiana propõe na forma de comunicação ou instruções formuladas por escrito. Portanto, pode acontecer que pessoas que tenham recebido elevada educação escolar demonstrem uma escassa *literacy* e vice-versa. Assim, o âmbito no qual a *literacy*, medida desse modo, corresponde ao ensino permite entender o quanto a preparação fornecida pelos sistemas educacionais é adequada para se enfrentarem determinados problemas práticos e a que ponto o mundo pós-escola faz bom uso da educação escolar na vida cotidiana.

O indicador do grau de *literacy* dos adultos, segundo o nível de educação escolar (OCSE 1996a, indicador R31) mostra que não há correspondência entre altos níveis de educação e altos níveis de *literacy*. Existem porcentagens significativas de pessoas com baixos níveis de educação formal que atingem níveis relativamente altos de *literacy* e, analogamente, porcentagens não insignificantes de pessoas com altos níveis de educação formal que registram pontos de *literacy* mais baixos do que se poderia esperar com base nos seus títulos de estudo. Por exemplo, somente 16% dos possuidores de um diploma de educação do 3º grau atingem, na Polônia, uma pontuação equivalente ao nível 4 ou 5 de *literacy* na escala de leitura de textos em prosa. Na Suíça alemã, essa porcentagem é de 25%; nos Países Baixos e na Suíça romanche, de 35%; na Alemanha, de 40%; nos Estados Unidos, de 48%; no Canadá, de 59% e na Suécia, de 61% (os dados completos estão referidos na [Tabela 4](#)). Como se vê, as variações são bem grandes entre pessoas que, de modo geral, têm níveis de educação escolar análogos. Surpreendente é a baixa porcentagem de diplomados em escolas do tipo pós-secundário, não-universitário (ou do 3º grau não-universitário) que atinge níveis superiores de *literacy* na Polônia e na Suíça. Uma situação análoga é encontrada na escala de capacidades de leitura de documentos. Trata-se, aqui, de compreender como funcionam os mecanismos de formação das habilidades alfanuméricas nas escolas desses países.

Tabela 4: Porcentagem de adultos (16-65anos) por grau de educação formal para cada nível de *literacy* (capacidade de ler textos em prosa) em alguns países membros da OCSE, 1994.

País	Grau de educação formal	% da pop. 16-65 anos que completou cada nível (ISCED)	Nível alcançado nas provas relativas à capacidade de leitura de prosa (escala IALS)			
			Nível 1 %	Nível 2 %	Nível 3 %	Nível 4 e 5 %
Alemanha	Pré-escolar	1	67,7	14,5	17,8	0,0
	Escola média	59	17,5	38,6	36,0	7,9
	Escola superior	25	7,9	33,6	44,5	14,0
	3º grau não-univ	4	4,1	14,0	49,2	32,6
	Universitário	12	4,0	17,0	39,2	39,6
Canadá	Pré-escolar	12	67,5	22,1	9,9	0,5
	Escola média	20	22,2	36,8	33,0	8,1
	Escola superior	34	10,0	29,3	41,2	19,5
	3º grau não-univ	17	4,4	20,9	46,9	27,7
	Universitário	16	0,2	10,8	29,8	59,1
Estados Unidos	Pré-escolar	9	69,3	19,9	8,9	1,8
	Escola média	9	44,7	30,1	22,3	2,8
	Escola superior	44	16,9	33,7	35,4	13,9
	3º grau não-univ	15	9,5	24,8	39,9	25,8
	Universitário	22	4,9	11,9	35,7	47,5
Países Baixos	Pré-escolar	16	37,8	42,1	17,2	3,0
	Escola média	28	11,9	44,8	38,3	4,9
	Escola superior	39	2,7	23,3	55,2	18,8
	3º grau não-univ	a	a	a	a	a
	Universitário	18	1,3	11,9	52,3	34,5
Polônia	Pré-escolar	26	75,2	19,0	5,7	0,2
	Escola média	37	42,5	39,7	15,9	1,8
	Escola superior	23	24,9	44,4	28,5	2,3
	3º grau não-univ	7	11,8	38,8	40,7	8,6
	Universitário	7	11,2	30,4	42,0	16,4
Suécia	Pré-escolar	13	25,2	42,5	24,7	7,6
	Escola média	15	7,0	20,7	47,3	25,0
	Escola superior	47	5,7	20,5	42,7	31,1
	3º grau não-univ	13	1,4	9,4	43,4	45,8
	Universitário	12	0,7	6,3	32,2	60,7
Suíça (alemã)	Pré-escolar	4	65,8	28,8	5,4	0,0
	Escola média	15	34,2	42,9	18,7	4,2
	Escola superior	63	11,0	39,8	39,4	9,6
	3º grau não-univ	11	6,8	30,1	54,1	9,0
	Universitário	7	6,7	21,1	46,7	25,5
Suíça (romanche)	Pré-escolar	9	48,8	34,7	14,9	1,6
	Escola média	14	28,9	51,5	19,6	0,0
	Escola superior	55	11,1	36,4	43,5	9,1
	3º grau não-univ	9	7,0	25,6	56,8	10,7
	Universitário	14	4,8	13,4	49,4	32,4

Nível 1: *literacy* muito baixa, Nível 2: *literacy* modesta; Nível 3: *literacy* adequada à vida em uma sociedade industrial avançada; níveis 4 e 5: níveis superiores de *literacy*.

Uma situação análoga é observada em relação ao tipo de *literacy* referente à leitura de documentos. Na Alemanha, na Holanda e na Suécia, mais de um terço dos adultos com idade superior a 30 anos⁴ que não frequentaram as escolas secundárias superiores obtêm um nível de *literacy* que geralmente se encontra próximo ao de pessoas que completaram estudos secundários superiores ou que obtiveram um diploma pós-secundário. Nesses casos, pode-se supor que a educação de base, mesmo se limitada, tenha sido, porém, de boa qualidade ou que os sujeitos em questão tenham compensado as insuficiências de sua formação inicial com outros meios.

Tabela 5. Porcentagens da população entre 30 e 65 anos que completaram somente a escola elementar ou a escola média (escala ISCED 0/1/2) com níveis superiores (3 e 4/5) de *literacy* nas provas relativas de leitura de documentos em diversos países membros da OCSE, 1994.

País	educação formal (escala ISCED)	Porcentagens da população que alcançam o nível 3	Porcentagens da população que alcançam o nível 4
Canadá	0/1/2	18,4	4,3
Alemanha	0/1/2	38,2	11,0
Países Baixos	0/1/2	31,6	5,3
Polônia	0/1/2	7,0	2,0
Suécia	0/1/2	37,2	15,4
Suíça (romanche)	0/1/2	19,3	1,7
Suíça (alemã)	0/1/2	13,1	3,4
Estados Unidos	0/1/2	5,6	0,2

ISCED 0/1/2 se refere ao cumprimento da escola elementar ou da escola média.

Nível 3: *literacy* adequada à vida em uma sociedade industrial avançada; níveis 4 e 5: níveis superiores de

literacy.

Fonte: OCSE 1996a, indicador R32.

Essas hipóteses deverão ser exploradas a fundo num futuro próximo. Indicações nesse sentido podem ser obtidas examinando-se os dados referidos na [Tabela 6](#). Tal tabela mostra a porcentagem de jovens adultos (pessoas compreendidas na faixa etária de 16 a 29 anos) dotados de educação formal superior (laureados ou mesmo que tenham completado, no mínimo, os estudos secundários) que exibem uma *literacy* escassa (níveis 1 e 2) na escala de leitura de documentos.

Tabela 6. Porcentagens da população entre 16 e 29 anos que completaram a educação secundária superior ou os estudos pós-secundário (escala ISCED 3 e 5/6/7) com níveis inferiores (1 e 2) de *literacy* nas provas relativas à leitura de documentos, em diversos países membros da OCSE, 1994.

País	educação formal (escala ISCED)	Nível 1	Nível 2
		%	%
Canadá	3	9,3	23,6
	5/6/7	1,7	10,8
Alemanha	3	4,5	17,4
	5/6/7	0,0	11,9
Países Baixos	3	1,0	12,0
	5/6/7	0,8	8,8
Polônia	3	15,2	39,4
	5/6/7	8,5	25,0
Suécia	3	2,5	16,4
	5/6/7	0,0	5,8
Suíça (romanche)	3	4,7	25,8
	5/6/7	1,7	8,1
Suíça (alemã)	3	6,1	25,4
	5/6/7	3,7	18,4
Estados Unidos	3	14,4	33,7
	5/6/7	3,7	16,7

ISCED 3 se refere ao cumprimento da educação secundária superior; ISCED 5/6/7 se refere ao cumprimento da educação terciária universitária ou não-universitária.

Nível 1: *literacy* muito baixa; nível 2: *literacy* modesta.

Fonte OCSE 1996a, indicador R32.

Nos Estados Unidos e na Polônia, um a cada dois diplomados nas escolas superiores encontra-se nesta situação; um quinto dos laureados americanos com menos de 30 anos não consegue superar o nível 2 de *literacy*; na Polônia, até um terço. Estamos aqui em presença de jovens que não possuem um nível aceitável de capacidade de leitura e compreensão de textos práticos, apesar dos estudos avançados. O fenômeno é inquietante porque esses jovens são recém-laureados e saíram da escola há pouco tempo, portanto não deveriam ter perdido o hábito de utilizar técnicas alfanuméricas.

Em geral, os dados IALS mostram que as discrepâncias entre o nível de *literacy* e um bom nível de instrução se acentuam com a idade. Porém, esses resultados mostram que, mesmo entre jovens com qualificações escolares elevadas, existem sujeitos com níveis baixos de *literacy*. Nesse caso, pode-se dizer que o baixo nível de *literacy* não é atribuído à idade, isto é, à perda, no decorrer dos anos, da *literacy* adquirido inicialmente, porque não se pode utilizá-la de modo regular, nem aperfeiçoá-la. O escasso nível de *literacy* que se observa em certos países, entre jovens que realizaram estudos prolongados, é certamente atribuído a carências educacionais que ficam, no momento, por ser esclarecidas, como também fica por ser explicado o fenômeno oposto ilustrado há pouco, ou seja, aquele da população que possui uma boa *literacy* apesar do modesto nível de instrução.

À luz das informações disponíveis, é difícil dizer se em um país como a Suécia o fator que em todos os níveis de instrução favorece a obtenção de uma *literacy* elevada é a qualidade da educação de base, ou se existem fatores de natureza institucional ou cultural que favorecem a manutenção e o aperfeiçoamento da *literacy* ao longo de todo o arco de vida.

O interesse pelos indicadores

Os indicadores se impuseram sobre o plano internacional como um instrumento de análise no campo da educação somente neste último decênio. Se são considerados os numerosos problemas que a produção e o uso dos indicadores originam, pode-se perguntar por que os indicadores de ensino tornaram-se repentinamente tão populares. A explicação para esse fenômeno não é simples. Muitos fatores concorrem para determinar o interesse por medidas entre si comparáveis dos serviços prestados pelos sistemas educacionais. Limitamo-nos aqui a assinalar três.

O primeiro é certamente a globalização da competição econômica: nesse âmbito, o desenvolvimento e o controle da informação são já há muito tempo um elemento determinante. A capacidade de um país gerar, dirigir e transmitir conhecimentos tornou-se uma das chaves do sucesso econômico e um inegável fator de superioridade. Não há dúvida de que os países dotados de instituições educacionais e científicas eficientes e altamente desenvolvidas podem influenciar as referências conceituais que organizam as práticas discursivas, em particular as científicas e econômicas. Esses países se colocam, assim, numa posição privilegiada nas trocas científicas e tecnológicas. Disso resulta, portanto, que a qualidade dos sistemas de formação e de produção de conhecimentos científicos e tecnológicos tornou-se um elemento central na competição internacional. Mais ainda que no passado, o prestígio das entidades educacionais de um país, a qualidade das infra-estruturas escolares e o lugar ocupado na produção de conhecimentos concorrem para determinar a credibilidade de um país sobre o plano internacional e para aumentar seu grau de competitividade.

Um segundo fator é o desgaste da confiança da opinião pública na capacidade da escola para preparar adequadamente as novas gerações a aceitar os desafios profissionais, culturais, sociais e econômicos da sociedade contemporânea. A educação escolar não é a panacéia que permite resolver cada problema de adaptação sociocultural e profissional. Todavia, para a opinião pública, a instituição educacional não é o bode expiatório responsável pelas dificuldades de inserção social, de orientação profissional e do desemprego juvenil. A instituição escolar tem a sua parte de responsabilidade na reprodução e no agravamento das desigualdades sociais - como já foi amplamente demonstrado. Ela está bem longe de oferecer equidade de oportunidades de formação, incluindo no conceito de equidade uma equidistribuição da qualidade de oferta de ensino. No conjunto de indicadores de ensino que a OCSE publicou em 1993 encontra-se, por exemplo, uma medida da dispersão dos resultados em leitura, em matemática e em ciências entre as escolas.⁵ Observa-se, assim, que existem saldos notáveis entre os países na medida em que as diferenças de habilidade podem ser explicadas por diferenças entre as escolas e não pelas diferenças individuais entre os alunos que freqüentam uma mesma escola. Em certos países - Holanda, Alemanha, Suíça, Irlanda -, quase metade da variação dos resultados escolares obtidos pelos estudantes deve ser atribuída às diferenças entre as escolas, enquanto na Dinamarca, na Finlândia, na Noruega e na Suécia, a porcentagem da variação atribuída às diferenças entre as escolas é inferior a 10%. Isso significa que 90% da variação é decorrente das diferenças entre alunos de uma mesma escola.

Tabela 7. Porcentagens de variação de resultados obtidos nas provas de leitura pelos alunos de 14 anos explicadas pela diferença entre e intra-escolar. Diversos países membros da OCSE, 1991.

País	Diferença entre as escolas	Diferença intra-escolar
Finlândia	3	97
Noruega	6	94
Islândia	8	92
Suécia	8	92
Dinamarca	9	91
Alemanha RFA	10	90
Grécia	22	78
Espanha	22	78
Portugal	27	73
Itália	28	72
França	35	65
Bélgica (comunidade valã)	40	60
Nova Zelândia	41	59
Estados Unidos	42	58
Suíça	48	52
Irlanda	48	52
Alemanha RDA	49	51
Países Baixos	50	50

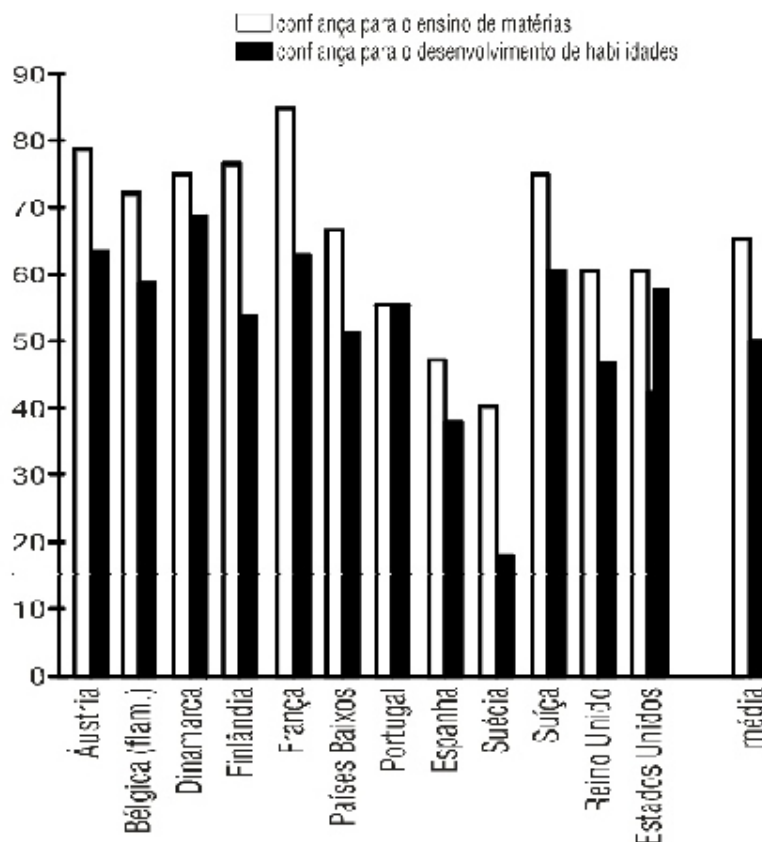
Fonte: OCSE 1993, indicador R1 (c).

A proporção desses componentes na variação total relativa aos resultados escolares dos estudantes - ou seja, a proporção entre a variação explicada pelas diferenças existentes entre as escolas e aquelas decorrentes dos fatores apresentados no interior de cada uma delas - é um indicador importante para políticas educacionais, sociais e regionais. Ela traz à luz os diferentes métodos de seleção ou de elaboração de programas, os critérios aplicados para a composição de classes, as diferenças de conjunto entre qualidade de aprendizagem ou ensino dado e os efeitos da autonomia dos institutos. Em resumo, esses indicadores fornecem a medida da homogeneidade dos resultados obtidos entre escolas, classes e alunos de um mesmo país. Os seus diferentes valores estão ligados às características estruturais do sistema educacional, ou seja, a diferenças de teoria, finalidade e métodos educacionais. Eles fornecem, portanto, uma informação sobre a equidade dos sistemas educacionais. Por exemplo, nos cinco países nórdicos que acolhem todos os jovens de 14 anos num sistema não seletivo, que não reagrupa os alunos por classes de nível homogêneo, a porcentagem de variação dos resultados dos alunos, explicada por fatores externos à escola, é muito grande, enquanto que aquela que depende das diferenças entre elas tem um valor inferior. Na Holanda e em outros países, os alunos das escolas médias são, ao contrário, reunidos por classes e escolas de nível homogêneo. Nesse caso, as variações dos resultados dependem muito mais das diferenças entre as escolas do que das diferenças existentes na população escolar de cada uma. Em certos sistemas educacionais constituem-se escolas entre si, da forma mais homogênea possível, independentemente das diversidades geográficas ou culturais, enquanto em outros, favorecem-se, ao contrário, a diversidade e a concorrência entre as escolas no interior do serviço estatal.

Nas pontuações relativas aos indicadores que levam em conta de certo modo a equidade dos serviços prestados pelas instituições educacionais, a Itália se coloca a meio caminho entre os países que não se preocupam com as diferenças entre as escolas, como por exemplo a Holanda, e os países nos quais, ao contrário, a homogeneidade do serviço educativo constitui um objetivo político importante. Essa posição induz a formular uma opinião pouco lisonjeira em relação à política educacional italiana. A escola média única italiana não faz, de fato, nenhuma diferença entre os alunos e deveria, portanto, reduzir ao mínimo a porcentagem de variação nos resultados de leitura dos alunos de 14 anos decorrente das diferenças entre as escolas. Teoricamente, de fato, as escolas médias italianas acolhem uma população de alunos não selecionada, que deveria ser, portanto, representativa de toda a população. Constata-se, ao contrário, que aproximadamente 30% da variação nos resultados escolares pode ser atribuída às diferenças entre as escolas. Isso significa que a política de igualdade de oportunidade de educação, levada adiante com a criação da escola média única, não soube compensar as desigualdades entre os institutos educativos. Por outro lado, os valores italianos são claramente melhores, no que diz respeito à disparidade entre as escolas, que os valores de muitos outros países, por exemplo, da França onde o *collège unique* (o equivalente da escola média italiana) foi construído dez anos após a reforma da escola média italiana. Esse resultado é uma prova de que a introdução da escola média na Itália reduziu, de qualquer forma, as disparidades entre escolas e melhorou, portanto, a equidade da oferta de ensino.

Em certos países o desgaste da confiança nas entidades educacionais é relevante. As pesquisas do Censis⁶ destes últimos anos demonstraram, por exemplo, que a opinião pública italiana não espera muito da escola para sair da crise social e econômica na qual o país se debate. Em outros países, a desconfiança nas instituições educacionais é menos pronunciada. A escola continua a usufruir de um valor de credibilidade elevado, como demonstram os resultados da pesquisa desenvolvida pela OCSE em 1994, em 12 países, sobre as expectativas da população adulta em relação à escola média. Essa pesquisa permitiu, entre outros, calcular um indicador da confiança da opinião pública nas escolas (Fig. 5). O indicador tem um valor reduzido: limita-se a calcular a confiança da opinião pública nas escolas para o ensino de disciplinas importantes e no desenvolvimento de qualidades tidas como fundamentais ou muito importantes. A média do grau de satisfação do público para com o ensino de disciplinas importantes é de 66,2% e a média da confiança depositada na escola para desenvolver qualidades importantes é de 53,4%.

Figura 5: Confiança da opinião pública nas capacidades das escolas de ensinar as matérias do programa e de desenvolver habilidades tidas como fundamentais. Diversos países membros da OCSE, 1993 - 94.



Fonte: OCSE 1995b, indicador C23.

Em geral, a confiança que a opinião pública deposita na capacidade das escolas de ensinar as disciplinas importantes (a média relativa aos países considerados é de 66%) é em todo lugar superior àquela depositada na capacidade de desenvolver qualidades importantes como a confiança em si próprio, capacidade de viver com pessoas de ambientes diversos, motivação para progredir nos estudos ou para completar a própria formação (média geral: 53,4%). Em certos países, por exemplo na Espanha e na Suécia, a confiança colocada nas capacidades das escolas é muito baixa. O significado geral desse resultado pode ser sintetizado deste modo: a confiança nas escolas está longe de ser cega. A opinião pública considera, em geral, que a escola não está mais em condições de desenvolver de modo adequado as competências necessárias para se viver em sociedades política e culturalmente complexas, nas quais predomina uma dura competição profissional e econômica.

Um terceiro fator que nestes últimos anos contribuiu muito para atrair a atenção sobre os indicadores é o pedido, agora muito difuso, de controles severos sobre a qualidade dos serviços e da administração pública (*public management*).⁷ Acabou-se a época das avaliações de políticas educacionais fixadas unicamente no valor do nível de investimentos. Hoje, é necessário demonstrar que se está em condições de dirigir de modo cauteloso os fundos públicos, além de se evitarem os desperdícios. As boas políticas são aquelas capazes de satisfazer os clientes, fazer funcionar bem os serviços e até inovar sem onerar o tesouro público. A natureza pública de um serviço estatal não dispensa os responsáveis por esses serviços da obrigação de prestar contas de seu trabalho e dos resultados obtidos.

Também a escola estatal, como um serviço público, é contagiada por esse movimento. Os responsáveis pela educação - do ministro aos secretários, dos diretores aos coordenadores pedagógicos e aos docentes - são agora chamados, como qualquer outro responsável por um serviço público, a prestar contas daquilo que realizam, a justificar suas escolhas, a precisar os objetivos a serem conseguidos e a explicar o que foi feito e como. Trata-se de uma verdadeira revolução de mentalidade, num mundo que por anos reivindicou a impraticabilidade de avaliações das atividades educacionais, com argumentos que a retórica e o moralismo freqüentemente faziam parecer como princípios indiscutíveis.

No âmbito dos trabalhos e das pesquisas conduzidas na OCSE, os argumentos favoráveis ao desenvolvimento de indicadores educacionais foram sedimentados na definição de instrumentos analíticos ao serviço de políticas voltadas a adequar e conciliar desenvolvimento social e crescimento econômico. Nesse contexto, um dos maiores problemas a serem afrontados, e que permaneceu até agora sem solução, é aquele do desemprego e sobretudo aquele do desemprego juvenil. No centro das estratégias definidas para se resolver essa praga social, o crescimento e a diversificação das competências da força de trabalho ocupam um lugar central. À escola se atribui, portanto, um papel decisivo: repensar as próprias finalidades e adequar as próprias estruturas e a modalidade de funcionamento para contribuir com a realização desse projeto prioritário.

As instâncias políticas e científicas que operam no interior da OCSE entendem que somente uma reorientação no sentido da *lifelong learning* (aprendizagem durante todo o decorrer da existência) permitirá às organizações educacionais preparar as novas gerações para se inserir com melhores chances de sucesso nas sociedades futuras. Desse ponto de vista, os indicadores (os disponíveis e os que serão reintroduzidos) deveriam permitir seguir de perto a evolução da escola e, sobretudo, dos resultados das reformas elaboradas nas perspectivas do *lifelong learning*.

A edição 1996 do volume OCSE sobre os indicadores de ensino

A edição de 1996 de *Uno sguardo sull'educazione*⁸ apresenta uma novidade importante. A OCSE decidiu, de fato, publicar dois volumes distintos, em vez de somente um. O primeiro (OCSE 1996a) reúne os indicadores sobre a educação propriamente ditos. Eles são organizados segundo um modelo clássico que distingue dados de entrada, de processo e de saída. O segundo (OCSE 1996b) é muito menos volumoso que o primeiro: em apenas 87 páginas analisam-se quatro aspectos da política educacional, servindo-se de indicadores extraídos do primeiro.

O primeiro volume compreende 43 indicadores que medem, com os meios mais avançados concedidos pela disponibilidade de dados válidos, confiáveis e comparáveis, o estado da educação nos países da OCSE em 1994. Contém, além disso, um sistema de notas e explicações técnicas. O segundo tem uma forma totalmente diversa. Nele se encontra, num estilo narrativo e com um sistema estatístico reduzido ao mínimo possível, um número limitado de questões relevantes do ponto de vista político. Esses problemas são explorados mediante uma comparação de contextos diversos, com o objetivo de identificar soluções políticas eficazes.

O volume sobre os indicadores

Com relação às versões anteriores, a quarta edição de *Uno sguardo sull'educazione* (OCSE 1996a) contém diversas modificações. O setor de indicadores de contexto foi drasticamente reduzido: um certo número de indicadores de importância limitada, como por exemplo aquele sobre a taxa de desemprego de jovens e adultos ou ainda aquele sobre produto interno bruto por habitante, de fato desapareceram. A série de indicadores sobre opiniões e expectativas da população adulta em relação à escola não foi mais retomada. Sem dúvida, essa seção de conjunto de indicadores é pouco consistente e deverá ser tratada em maior medida, para dar uma informação que permita ponderar e compreender melhor os outros indicadores.

A seção sobre os custos da educação e os recursos financeiros sofreu muitas reduções de uma edição à outra, em grande parte atribuíveis a uma melhora considerável da pertinência e da comparabilidade dos dados sobre gastos com educação em relação ao PIB (F1), sobre gasto com educação por aluno (F3) e sobre gasto com educação segundo a categoria de despesas (F5). Nessa linha, desapareceram, ao contrário, os indicadores sobre despesa pública e privada com educação (F2), sobre divisão dos financiamentos segundo os níveis de instrução (F4) e sobre a proveniência dos financiamentos segundo as fontes (F11).

Na seção sobre escolarização, a modificação mais significativa diz respeito ao desaparecimento do indicador sobre o acesso ao ensino pós-secundário. Encontram-se muitas novidades, por outro lado, na seção pedagógica que contém os indicadores sobre a modalidade de ensino e sobre as características das escolas. Pela primeira vez é publicada uma série de sete indicadores (P22 de A a G) elaborados a partir dos resultados de uma pesquisa internacional sobre as escolas elementares realizada em 12 países, entre os quais encontra-se também a Itália. Esses sete indicadores foram elaborados com base na teoria das escolas eficientes (*effective schools*). Eles tratam das seguintes dimensões pedagógicas:

I) a estabilidade de pessoal de ensino - um indicador da coerência e da continuidade do trabalho educativo na escola;

II) a direção didática e, mais especificamente, o tempo que os coordenadores pedagógicos reservam às atividades de sua competência;

III) a colaboração entre diretores de escola e docentes e entre os próprios docentes, medida contando a frequência dos encontros formais e informais entre diretores e docentes;

IV) a intensidade dos controles da aprendizagem e da avaliação dos alunos, medida contando-se as provas em classe, o número de relatórios enviados às famílias e de reuniões com os pais;

V) grau de diferenciação e individualização do ensino, medido observando-se as várias modalidades de ensino aplicadas em classe: por grupos de capacidade, por grupos de idade, por grupos de interesse;

VI) os recursos aplicados pelas escolas para conseguir um rendimento elevado;

VII) o envolvimento dos pais nas atividades escolares.

Tais indicadores são interessantes não somente porque fornecem informações sobre aspectos relevantes ao bom funcionamento das escolas, mas também porque são relativos a variáveis que podem se modificar com

intervenções relativamente simples e pouco custosas. O modo pelo qual esses indicadores foram operacionalizados não é totalmente convincente. Todavia, as informações que eles fornecem são de grande interesse. Conseguindo-se melhorá-los, talvez se poderia conseguir produzir um indicador sobre a autonomia dos institutos - indubitavelmente relevante para as políticas educacionais.

A seção reservada aos indicadores sobre os resultados do ensino foi se consolidando cada vez mais. Aproveitando-se do fato de que no decorrer de 1996 foram publicados os resultados de duas grandes pesquisas internacionais sobre conhecimentos - os arquivos TIMSS (Third International Mathematics and Sciences Study) fornecidos pela IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement)⁹ e os dados IALS (International Adult Literacy Survey) fornecidos pelo Ufficio Federale Canadese di Statistica¹⁰ (OECD 1995a) -, a OCSE pôde atingir duas fontes excepcionais de dados e elaborar oito indicadores sobre o aproveitamento escolar dos estudantes de 3ª série média em matemática e ciências, e sobre os níveis de habilidade da população adulta na compreensão de textos escritos de natureza variada. A organização de indicadores de aproveitamento escolar permanece, porém, paradoxalmente, um exercício muito aleatório porque não existe ainda, no âmbito internacional, uma instituição que forneça, de modo regular, informações aceitáveis sobre o aproveitamento dos alunos.

Nessa quarta edição do conjunto de indicadores, a OCSE publica, pela primeira vez, séries cronológicas de dados sobre a evolução da oferta e da procura de ensino. As comparações no tempo são sempre muito delicadas porque é difícil produzir séries de dados perfeitamente homogêneos entre si, e portanto, comparáveis. As definições operativas das variáveis e os métodos de coleta de dados não são, de fato, estáveis. A apresentação de indicadores de tendência exige, portanto, revisões e atualizações das séries estatísticas que não são nada simples. Por outro lado, não se exige dos indicadores de tendência, uma precisão milimétrica, mas principalmente a evidência da evolução a médio e longo prazo.

Enfim, a última novidade que poderia estimular interessantes desenvolvimentos posteriores é a inclusão de indicadores sobre as disparidades regionais no interior de cada país membro da OCSE. Esses indicadores permitem avaliar o grau de equidade de um sistema educacional na distribuição dos recursos educacionais. Alguns países determinaram, há anos, políticas para reduzir as disparidades regionais com o objetivo de tornar iguais as oportunidades de educação, fornecendo recursos suplementares às regiões pobres ou a regiões nas quais as crianças pobres ou desvantajadas são em número relevante. Essas políticas desejam garantir em igual medida, a todas as crianças, o acesso aos recursos educacionais. Outros países, ao contrário, não visaram a tais objetivos.

Os dados nacionais são, em geral, valores médios que não permitem o exame da dispersão dos mesmos no interior de um país. Por exemplo, a média do gasto estatal por aluno nos Estados Unidos mascara a enorme diversidade existente entre os estados ricos que investem muitos recursos financeiros na educação - como por exemplo os estados da costa leste (Nova Jersey, Connecticut), que gastam aproximadamente 7.000 dólares por ano, por aluno - e os estados pobres do sul (Mississippi, Louisiana, Alabama), que gastam em média a metade daquele valor, isto é, cerca de 3.500 dólares (NCES 1996b). Na versão de 1996 do *Uno sguardo sull'educazione*, as disparidades regionais são ressaltadas nos indicadores F3 sobre a despesa unitária com educação e no indicador P32 sobre a relação aluno/pessoal docente nos institutos públicos e privados em nível primário e secundário.

As políticas educacionais: As propostas da OCSE

Como foi dito, a OCSE uniu o volume sobre os indicadores (OCSE 1996a) a uma publicação posterior, muito mais clara, que examina alguns temas políticos de particular relevo (OCSE 1996b). Esse segundo volume utiliza tanto as informações fornecidas pelo volume sobre os indicadores, quanto outros dados. Os indicadores incluídos nesse pequeno volume de análise respondem, portanto, a critérios de escolha de ordem política, e não a preocupações sistemáticas de organização e composição de um conjunto de indicadores.

Na primeira versão desse documento analítico foram examinados somente quatro temas: a dinâmica dos gastos com educação; os êxitos da educação; a passagem da escola ao trabalho; os fatores que determinam as políticas salariais relativas aos docentes. A exposição está estruturada em duas partes. Os primeiros dois capítulos tratam das duas dimensões decisivas das políticas educacionais - os investimentos e os resultados - que estarão, muito provavelmente, presentes também nas análises dos próximos anos. Uma das maiores preocupações dos governos é, de fato, a procura de um equilíbrio satisfatório entre investimentos e resultados. A segunda parte da análise trata de problemas conjunturais.

O primeiro capítulo desse volume oferece uma visão panorâmica das interações entre escolaridade e gasto. O objetivo é evidenciar o que se oculta por trás das diferenças entre as despesas com educação dos vários países. A elevação geral do nível de instrução e o prolongamento da escolaridade, bem além do limite da escola obrigatória no decorrer dos últimos 30 anos, exigiram um maior empenho de ordem financeira, ainda que dificilmente avaliável de modo preciso. Até agora, de fato, não foi possível obter informações completas sobre o gasto público com educação, sobre aquele das famílias e sobre aquele do setor privado. Globalmente estima-se que os países da OCSE gastem anualmente com os seus sistemas educacionais uma cifra equivalente a 1 trilhão de dólares. Uma grandeza que não requer comentários.

No que se refere à relação entre gasto com educação e renda nacional são examinados dois fenômenos que não foram ainda adequadamente analisados. O primeiro diz respeito à estabilização do valor dessa relação a partir da metade dos anos 70: a cota da renda nacional gasta em média com a educação nos países membros da OCSE era de 5,8% em 1975 e permaneceu a mesma em 1993. Precisamente: os países que em 1975 gastavam menos registraram um aumento, enquanto os que gastavam mais diminuíram o volume de gastos com educação. Emerge, em outros termos, um notável grau de convergência nas despesas com educação. Num certo sentido, esses países tendem a uma meta comum - um tipo de limiar normativo dos investimentos com educação nos países da OCSE. É difícil dizer no momento se o ajuste nesse nível (5,8% do PIB) será estável ou se no futuro esse limiar aumentará ou diminuirá.

O segundo fenômeno sobre o qual é necessário deter-se é a relação entre evolução de gasto e evolução demográfica. Na maior parte dos países houve, nas últimas décadas, um declínio sensível dos nascimentos e, portanto, uma redução relevante entre população jovem em relação à população total. Pode essa diminuição explicar a estabilização dos investimentos em educação? Uma explicação do gênero não parece satisfatória. Na verdade, ela não leva em conta o fato de, no mesmo período, ter-se verificado um aumento considerável das taxas de escolarização em nível pós-obrigatório, que teve relação com todos os tipos de formação em nível de escola secundária superior, e todos os tipos de formação terciária (universitária ou não). A estabilização da cota do PIB gasta com educação por parte das fontes públicas deve ser preferivelmente explicada com relação ao aumento sensível das taxas de escolarização e da esperança de escolarização nos países da OCSE. Em média, uma criança de cinco anos que começa agora a freqüentar a escola em um dos países da OCSE tem a probabilidade de ficar na escola por cerca de 15 anos e meio, isto é, grosso modo, até os 20 anos. As crianças inscritas na 1ª série elementar em 1995, portanto, permanecerão no sistema educacional, em média, até 2010. A duração do período de ensino aumentou nos últimos anos em todos os países: no decorrer do último decênio, o aumento foi de mais de um ano em muitos países e de mais de 18 meses nos países nórdicos (Tabela 8).

Tabela 8. Duração de cinco anos de escolarização prevista por aluno em alguns países industrializados, 1994.

Países	Homens e mulheres 1985	Homens e mulheres 1994	Homens 1994	Mulheres 1994
América do Norte				
Canadá	m	16,2	16,1	16,3
México	m	m	m	m
Estados Unidos	15,0	15,6	15,5	15,7
Países do Pacífico				
Austrália	m	15,9	15,9	15,8
Japão	m	m	m	m
Nova Zelândia	m	15,8	15,7	15,9
União Européia				
Áustria	m	14,9	15,2	14,6
Bélgica	m	16,9	16,9	17,0
Dinamarca	14,5	16,2	16,1	16,3
Finlândia	14,0	15,9	15,4	16,4
França	14,8	16,2	16,1	16,4
Alemanha	15,6	16,4	16,7	16,1
Grécia	m	13,9	14,1	13,7
Irlanda	m	15,2	15,1	15,3
Itália	m	m	m	m
Luxemburgo	m	m	m	m
Países Baixos	15,2	16,8	17,2	16,3
Portugal	m	14,8	14,7	15,0
Espanha	m	16,1	15,9	16,5
Suécia	13,4	15,7	15,4	16,0
Reino Unido	14,8	15,1	15,0	15,3
Outros países da OCSE				
República Checa	m	13,7	13,7	13,7
Hungria	m	14,1	m	m
Islândia	m	15,2	15,1	15,3
Noruega	14,0	16,4	16,4	16,5
Suíça	14,3	15,3	15,9	14,8
Turquia	m	9,2	10,2	8,2
<i>Média</i>	<i>14,6</i>	<i>15,3</i>	<i>15,4</i>	<i>15,3</i>
Outros países que não da OCSE				
Coreia	m	14,0	14,6	13,4
Polónia	m	m	m	m
Rússia	m	m	m	m

m = ausência de dados

Fonte: OCSE 1996a, Indicador P1.

Apesar do aumento da escolarização, a estabilização dos investimentos em educação parece, antes de mais nada, um efeito (ou, de um outro ponto de vista, um resultado) das políticas de austeridade adotadas pelos vários governos. O setor educacional pagou, paga e continuará pagando o próprio tributo às políticas de rigor financeiro. Os dados publicados pela OCSE sugerem que uma escolarização mais elevada tenha sido recentemente contrabalançada por uma relativa redução dos níveis salariais dos docentes, que na maior parte dos países aumentaram entre 1985 e 1993, com taxas inferiores àquelas do PIB *per capita*.

Pode-se supor, enfim, que a relativa falta de empenho do setor estatal tenha sido compensada por um aumento de financiamento proveniente de fontes privadas, em particular, no setor do ensino pós-obrigatório. Os dados necessários para examinar de modo adequado esse aspecto, infelizmente, não são suficientes. No momento imagina-se que não somente a contribuição do setor privado seja bastante considerável, mas que esteja aumentando em proporção inversa à diminuição ou à redução do financiamento estatal. A OCSE supõe que a parte de financiamento proveniente de financiadores privados continuará a crescer e tornar-se-á tão importante quanto o financiamento público, mesmo porque em muitos países se está observando uma retomada significativa do número de nascimentos, o que produzirá, muito provavelmente, daqui a alguns anos, um aumento dos gastos com educação.

Um segundo tema considerado no volume analítico (OCSE 1996b), diz respeito aos êxitos educacionais. Em geral, os resultados sobre o ensino foram, até agora, medidos com indicadores um tanto quanto grosseiros como, por exemplo, o número de diplomas concedidos pelos vários ciclos de estudo, o tempo empregado para se obter um diploma, as taxas de emprego por tipo de educação e de diploma obtido. Indicadores do gênero são sucessivamente usados na avaliação dos rendimentos dos investimentos em educação. Segue daí o interesse dos governos e técnicos educacionais em identificar indicadores mais adequados. Os resultados das pesquisas TIMSS (IEA 1996a, 1996b) e IALS (OECD 1995a) permitem avançar muito nessa direção.

Os primeiros resultados do terceiro estudo internacional do IEA (1996a e 1996b) sobre os conhecimentos em matemática e ciências trazem à luz duas situações alarmantes sobre as quais os governos dos países em questão são chamados a refletir e, sendo o caso, a intervir:

- em alguns países, a diferença entre a média das pontuações dos alunos de 3º ano da escola média inferior, para um dado país, e a média geral da OCSE é superior (ou inferior) à diferença entre as pontuações obtidas, para o mesmo país, pelos estudantes de 3º e 2º ano da escola média. Na média geral da OCSE, as pontuações em matemática aumentam 33 pontos passando da 2ª à 3ª série média; as pontuações em ciências aumentam 39 pontos. Esse aumento deveria medir aquilo que se aprende em um ano de escola. Em geral, o valor desse progresso é inferior àquele das diferenças entre as pontuações dos alunos do mesmo ano. A dispersão das pontuações dos alunos de 3ª série média é largamente superior à diferença de pontuação entre a média daqueles relativos a todos os alunos de 3º ano e daqueles de 2º. O quanto se ganha em um ano se joga num leque de pontuações muito amplo no ano sucessivo. Além disso, em alguns países, o progresso que se faz com um ano de escola a mais resulta muito inferior à média das pontuações obtidas pelos alunos de 3ª série dos países que se colocam à frente da classificação; a pontuação média em matemática, obtida no Japão e na Coreia, em relação à média geral da OCSE, supera em mais que o dobro a diferença típica que se registra entre os resultados da 2ª série e aqueles de 3ª série média. Em Portugal, ao contrário, a pontuação média na 3ª série não só é inferior à média dos países da OCSE em 62 pontos; tal disparidade é também quase o dobro do progresso de pontuação média nos países da OCSE que se registra com um ano a mais de escola. Os alunos portugueses mais jovens já estão atrasados em 60 pontos em relação à média dos seus coetâneos nos outros países. Esse atraso não é nem compensado nem reduzido depois de um ano a mais de frequência escolar, e inclusive se agrava;
- na maior parte dos países, registra-se uma ampla insuficiência de aproveitamento: de 26 países, em 21 deles o aproveitamento em matemática de 25% dos meninos que obtiveram os resultados mais baixos não é suficiente para igualar a média dos resultados dos alunos um ano mais jovens (OCSE 1996a, Tabela R7.1). Em outros termos, na enorme maioria dos países, os alunos que obtêm os piores resultados no 3º ano da escola média inferior sabem menos, em matemática, do que a média dos alunos do ano anterior.

Esses resultados sugerem que a conexão entre um ano e outro de escola não funciona como deveria, que existem estudantes promovidos sem ter nem mesmo aprendido o quanto deveriam saber no final do ano anterior, que a passagem de um ano ao outro da escola não é disciplinada por um controle rigoroso da aprendizagem, que se promovem alunos que não têm bases suficientes para seguir com aproveitamento o quanto se ensina no ano sucessivo. Com exceção dos próprios alunos, no modelo vigente de educação, ninguém parece ser responsável pelo quanto eles aprendem ou não.

O terceiro capítulo do volume analítico (OCSE 1996b) é dedicado ao exame dos problemas postos pela organização e pela orientação da passagem da escola ao trabalho. O desemprego entre os jovens, nos últimos anos, assumiu proporções alarmantes em muitos países e tornou-se uma praga social propriamente dita. Suas dimensões não são atribuíveis somente às instituições educacionais, nem estas podem resolver sozinhas o problema. Mas não podem desinteressar-se deles. Supõe-se, de fato, que um dos objetivos da escola seja fornecer uma bagagem mínima de habilidades necessárias para enfrentar as provas e as peripécias da existência. Ela deveria permitir aos alunos continuar os estudos ou retomá-los depois de tê-los interrompido, quando o desejassem ou sentissem necessidade. É necessário, portanto, que a escola se interrogue sobre as suas competências a serem desenvolvidas. É de acordo com as respostas a esse problema que é projetada e preparada a passagem da escola ao trabalho.

As condições dessa transição mudaram profundamente nos últimos 30 anos, mas nem sempre as instituições educacionais perceberam isso. A passagem da escola ao trabalho não é mais brutal nem repentina como o era antigamente. Nos países da OCSE, a transição da condição de estudante não-trabalhador àquela de trabalhador não-estudante pode se estender por períodos de tempo diferentes, mas em qualquer caso prolongados. Dois aspectos dessa transição são relevantes: a idade na qual ocorre a passagem para o mundo do trabalho e os modos nos quais o empenho de trabalho e o empenho de estudo se combinam no decorrer dessa passagem.

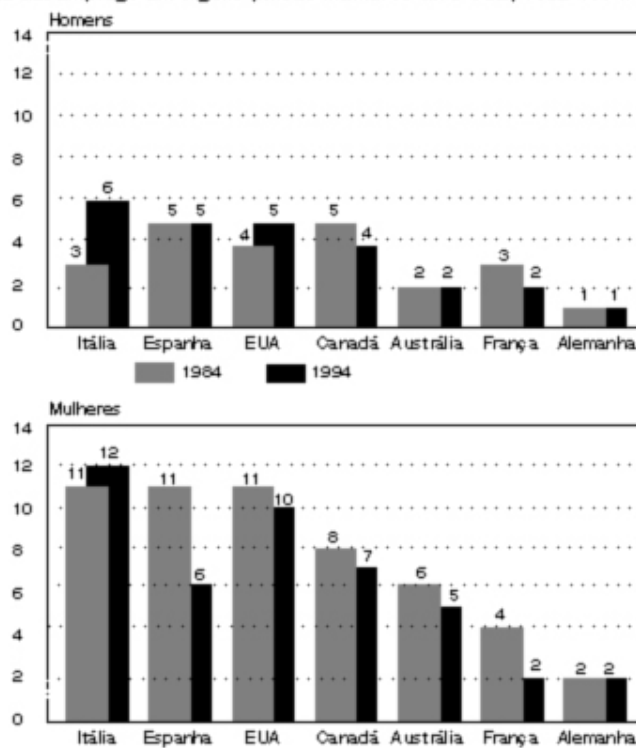
Trata-se, antes de mais nada, de estipular uma definição operativa adequada ao período de transição entre escola e trabalho. Estabeleceu-se, assim, iniciá-lo na faixa etária em que a maior parte dos jovens terminou de estudar sem trabalhar, e finalizá-lo numa faixa etária em que a maior parte deles trabalha sem estudar. Mais precisamente, convencionou-se iniciar o período de transição quando menos de três quartos dos jovens que vivem no país freqüentam a escola sem trabalhar, e terminá-lo quando mais da metade dos jovens tem um emprego e não segue nenhum curso de ensino ou formação, além do próprio ambiente de trabalho. Para a fase final da transição, considerou-se ficar abaixo do teto de três quartos dessa faixa de idade, pois em países nos quais a porcentagem das mulheres que entram no mundo do trabalho é mais contida, não acontece, em geral, que exista uma faixa etária cuja população possa se dizer ocupada para os três quartos.

A transição da escola para o trabalho, nos países da OCSE, dura em média seis anos. No último decênio, a duração da transição permaneceu estável, mas se deslocou em um ano para frente: inicia-se em média aos 17 anos em vez de 16. Os alunos permanecem, em outros termos, mais tempo na escola secundária. Assim sendo, as normas adotadas para regular a passagem da escola ao trabalho, quando essa passagem era direta (como foi o caso da generalização anterior), parece hoje obsoleta e inadequada. Para a maioria dos jovens, a transição segue percursos nada lineares, com entradas e saídas do mundo do trabalho, períodos de formação em tempo integral e interrupções prolongadas, sem estudo nem trabalho fixo. Num contexto do gênero, ainda mal conhecido, impõem-se normas flexíveis, a abertura de passagens múltiplas entre os vários ramos de formação e a invenção de diplomas intermediários.

O volume analítico da OCSE (1996b) delinea uma primeira análise das modalidades de transição de jovens entre 16 e 19 anos. As notáveis mudanças presentes no decorrer dos últimos dez anos são o aumento da porcentagem de meninos que prosseguem os estudos em tempo integral, e a diminuição dos que trabalham em tempo integral sem simultaneamente estudar. Para os jovens de 16 a 19 anos, o estudo em tempo integral tornou-se, agora, a atividade principal (corresponde a 59% da faixa etária considerada), enquanto o acesso ao mundo do trabalho é adiado para um período sucessivo. O trabalho não associado a percursos formativos, que era em muitos países a principal atividade dos jovens entre 16 e 19 anos, está se tornando progressivamente mais raro (concerne só a 13% deles). A cota dos jovens entre 16 e 19 anos que combinam educação com formação profissional subiu de 2% e concerne a 16% dos jovens. No total, somando-se os dois grupos de jovens que freqüentam cursos de formação em tempo integral ou parcial, constata-se que em 1994 uma média de 75% dos jovens com idade entre 16 e 19 anos seguiam percursos de ensino ou de formação, contra os 63% registrados dez anos antes. Trata-se, para todos os efeitos, de um crescimento realmente notável da taxa de escolarização.

Um dado alarmante diz respeito, porém, à porcentagem de jovens entre 16 e 19 anos que não participam de nenhum curso de ensino ou de formação, e que não desenvolvem nenhuma atividade. Em dez anos houve uma leve diminuição - de 15% em 1984 para 12% em 1994 - da proporção desse grupo, mas a porcentagem permanece, de qualquer modo, elevada. É preocupante que nos países da OCSE, um jovem a cada oito, com idade entre 16 e 19 anos, esteja desempregado e excluído dos percursos de ensino ou formação profissional ([Fig. 6](#)).

Figura 6: Porcentagem de adolescentes (idade entre 16 e 19 anos) com risco de desemprego em alguns países membros da OCSE, 1982-1994.



Fonte: OCSE, 1996b.

Esse fenômeno atinge mais pesadamente as meninas que os meninos. Em certos países - por exemplo Itália, Portugal e Bélgica - o número de meninas que não fazem parte da população ativa e que não estão inscritas como desempregadas nas listas de emprego¹¹ cresceu ao invés de diminuir. Esse grupo representa uma população que corre o risco de exclusão da vida econômica e social não somente durante a adolescência, mas para toda a vida. Nas sociedades em que o cumprimento da educação secundária superior tornou-se norma, as pessoas que não conseguem diplomar-se têm grande probabilidade de ser excluídas da vida social.

Os dados apresentados na Fig. 6 indicam que a integração de jovens ao trabalho se desenvolve de modo menos traumático e mais eficiente se a transição da escola ao trabalho não se prolonga excessivamente, e onde existem formas múltiplas de se alternar formação e trabalho.

Um último tema tratado no volume de análise (OCSE 1996b) diz respeito às políticas de pessoal docente. A geração dos docentes admitidos durante os anos do *baby-boom* já está se aproximando da aposentadoria. Para evitar uma falta de professores nos próximos anos, é necessário agir de modo que a profissão consiga atrair novos interessados. Não é fácil, porém, atrair os jovens para a profissão de professor, mesmo num período de grande desemprego. Em alguns países, pode acontecer que os incentivos propostos para se tornar docente ou para permanecer na escola consigam convencer uma parcela significativa de jovens a se dedicar ao ensino, mas a concorrência no mercado de trabalho profissional tornou-se mais acirrada. Não é claro, portanto, que o fantasma do desemprego seja suficiente para tornar atraente uma colocação no ensino. Essas variáveis foram, até agora, pouco examinadas, motivo pelo qual não é possível prever a evolução futura da profissão de docente.

A hipótese adotada pela OCSE é que a falta de docentes só poderá ser evitada através do oferecimento de condições atraentes de trabalho na escola. As políticas que desejam melhorar as condições de trabalho dos docentes podem jogar com três fatores: os salários, o número de alunos por classe e o número de horas de trabalho que os professores são obrigados a cumprir. Os salários dos professores não podem, porém, aumentar tanto, se se leva em consideração a parte preponderante desse termo no gasto corrente com educação. Nos países da OCSE, os salários absorvem em média 81,8% das despesas correntes com educação elementar e secundária. É necessário, portanto, que as remunerações sejam mantidas até os limites que os vários países estão em condições de se permitir.

As margens de operação são bastante exíguas, também naquilo que concerne à relação entre alunos e docentes. Nos últimos anos, em todos os países, houve uma considerável contração das classes, em parte favorecida pela diminuição demográfica. Ela não foi acompanhada por uma diminuição das admissões na escola, nem por campanha de dispensas coletivas. Nos países europeus, em particular, a média de alunos por classe na escola elementar e na escola média é atualmente um tanto quanto baixa, sem que, por outro lado, tenha havido sensíveis melhoras de rendimento na aprendizagem (como mostram os resultados das provas TIMSS: cf. IEA 1996a, 1996b). Pode-se afirmar, portanto, que os docentes gozam, em geral, de boas condições de trabalho dado que a enorme maioria não ensina mais para classes numerosas.

É portanto difícil propor uma redução futura na proporção entre aluno e docente. Ela produziria, entre outros, como consequência indireta, um aumento de despesa com as remunerações, com os salários iguais. Alguns países (como, por exemplo, a França) reduziram o número de alunos por classe, favorecendo assim a relação entre alunos e docentes, e aumentaram, ao mesmo tempo, suas remunerações de modo limitado. Os professores desses países puderam, em parte, compensar o modesto aumento salarial com condições de trabalho mais favoráveis. O resultado foi um aumento da despesa unitária por aluno e, portanto, do custo global dos professores.

Outros países (Áustria, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Reino Unido) mantiveram um número relativamente alto de alunos por classe, mas aumentaram o nível relativo dos salários dos professores. Isso permitiu limitar o crescimento das despesas unitárias por estudante. Nesse caso, as condições de trabalho no que concerne ao número de alunos por classe tornaram-se, em parte, mais carregadas, mas os docentes se beneficiaram através de uma melhora mais consistente de seus salários.

Bélgica e Dinamarca mantiveram, por outro lado, os salários relativamente invariáveis. Melhoraram, porém, as condições de trabalho, tornando-as menos pesadas, abaixando a relação numérica alunos/professores. Esse resultado foi obtido combinando os efeitos da diminuição demográfica com uma redução das admissões.

Itália, Japão, Portugal e Espanha concederam aumentos salariais consistentes aos docentes num período em que a relação alunos/professores diminuiu. Os docentes desses países são os que se beneficiaram, mais que todos os outros, de uma política de pessoal aparentemente muito tolerante. As condições de trabalho tornaram-se consideravelmente mais leves e mais suportáveis, sem nenhuma consequência sobre o valor do salário. Ao contrário, os professores saíram ganhando. A despesa por docente registrou, obviamente, aumentos relevantes no balanço financeiro da educação.

O tratamento comparativamente pior foi sentido pelos professores suecos. Eles sofreram uma forte compressão dos salários e tiveram que aceitar, ao mesmo tempo, um aumento do número de alunos por classe. A Suécia é o único país que aplicou uma política rigorosa em relação aos próprios professores.

É interessante notar, enfim, que em nenhum país tentou-se mudar a carga de trabalho dos professores, modificando o número de horas de ensino. Esta é uma variável talvez mais fácil de ser modificada que outras, e que incide, certamente, sobre a atração exercida na profissão docente. Em confronto com outras profissões, uma característica do ensino é que ele não comporta um empenho elevado de horas diárias de trabalho. As horas da escola são, além disso, muito mais curtas que as horas normais de trabalho, e as férias escolares são bem mais longas que aquelas gozadas pela grande massa de trabalhadores.

Na falta de dados aceitáveis, é difícil dizer se os salários anuais dos professores estão ligados ao número de horas de ensino, e se os governos assumem decisões sobre as horas de trabalho de seus professores, controlando a soma de seus salários. Poder-se-ia talvez obter alguma resposta, examinando-se os contratos coletivos negociados entre governo e sindicatos de professores. No momento, não é possível avaliar a incidência da carga de trabalho em número de horas de ensino no custo dos docentes e, portanto, no balanço econômico da educação. Se o salário dos docentes é comparado com a média das rendas medidas pelo PIB, *per capita*, observa-se que em três países (Suíça, Irlanda e Grã-Bretanha), nos quais o número de horas de trabalho dos professores de escola elementar supera em mais de 10% a média geral dos países membros da OCSE (829 horas de escola), os professores com 15 anos de serviço têm remunerações claramente superiores ao nível previsto. Em dois países (Estados Unidos e Holanda) que podem ser incluídos no mesmo grupo, os salários estão um pouco abaixo do previsto. Ao contrário, em quatro dos cinco países nos quais o número de horas de trabalho é pelo menos 10% abaixo da média (cerca de 750 horas ao ano), os salários são inferiores ao que se poderia esperar. Não há receitas milagrosas para incentivar o acesso à profissão de docente para os laureados mais legítimos, sem desequilibrar a despesa pública, num período de severas restrições de balanço. A solução dessa equação não será fácil e exigirá habilidade e paciência por parte de todas as pessoas interessadas.

No final desta apresentação do conjunto de indicadores de ensino, produzido pela OCSE, pode-se tentar dar uma resposta à pergunta colocada no título deste artigo. Os indicadores são úteis para conduzir políticas educacionais ou servem somente para dar a ilusão de que essas políticas podem ser elaboradas de modo menos aleatório e ideológico que no passado? Do quanto exposto nestas páginas, dever-se-ia concluir que os indicadores podem efetivamente ajudar a definir os objetivos políticos e a formular propostas voltadas para a melhora do estado da educação ou do nível de educação da população. Seria uma ilusão, porém, esperar encontrar, nos indicadores de ensino, elementos nos quais basear decisões inequívocas. Os indicadores não substituem as decisões; podem somente, num certo sentido, prepará-las e facilitá-las. Se são selecionados de modo atento e se são aceitáveis, os indicadores podem contribuir para elevar o debate político sobre a educação, porque representam, nesse caso, uma informação pertinente, clara, atualizada sobre os serviços prestados pelas escolas. Eles ajudam, portanto, a tornar mais transparente o confronto político sobre os objetivos e rendimentos da escola, e mais fácil um acordo democrático sobre as prioridades da educação.

Notas

1. OCSE: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. (N.T.)

2. Neste artigo, os indicadores são designados com as siglas utilizadas pela OCSE. O título do volume dos indicadores - *Uno sguardo sull'educazione. Gli indicatori internazionali dell'istruzione* -, abreviado como SE, é

seguido pelo ano da edição.

3. Suíça de língua francesa. (N.T.)

4. As pessoas de idade inferior a 30 anos foram excluídas deste grupo para evitar que se levem em consideração aqueles que ainda estão completando seus próprios estudos.

5. Indicadores R1(c), R2(c) e R3(c) na OCSE 1994.

6. Censis - Centro Studi Investimenti Sociali: Centro de Estudos de Investimentos Sociais. (N.T.)

7. Dois exemplos relativos à escola italiana são significativos nesse sentido: o projeto "Qualidade na escola", em Milão, co-dirigido pela secretaria de educação e pela Assolombarda [Associação Industrial Lombarda (N.T.)], que envolveu 52 escolas, e os trabalhos realizados em Turim pelo Centro de Estudos Escola-Empresa (Ceasco). Este último promoveu, entre outros, a publicação de linhas-guia para o desenvolvimento de um sistema de qualidade nas escolas (Ceasco 1996). Nesses casos se transfere para o mundo educacional a abordagem TQE (Total Quality Education) e tenta-se aplicar as normas ISO 9000 nas avaliações de algumas atividades educacionais.

8. Um olhar para a educação. (N.T.)

9. A pesquisa TIMSS foi conduzida durante o ano escolar 1994/95. Tomaram parte desta pesquisa mais de 550 mil alunos que freqüentavam a 4ª série elementar, a 3ª série média e o último ano da educação secundária superior, 31 mil professores e 13 mil escolas de 44 países. Até o momento, tornaram-se públicos somente os resultados da pesquisa com a 3ª série média e aqueles da 4ª série elementar (ver IEA 1996a, 1996b, 1997a, 1997b).

10. Órgão Federal Canadense de Estatística. (N.T.)

11. A inscrição em uma lista de emprego dá, em geral, acesso a vários programas de inclusão e de formação. Os órgãos de colocação oferecem, além disso, assistência na procura de um trabalho.

Ilusion or naiveté? Teaching data and educational policies

ABSTRACT: By presenting data on teaching as produced by the OCSE, this article proposes to explain the interest caused by such a product during the last ten years and describes the evolution of such data comparing educational systems as defined by OCSE. It also examines the utilizations of such data by educational policies considering its importance, limits and ambiguities.

Bibliografia

CEASCO. *Un sistema qualità nelle scuole*. Turim: Petrini, 1996. [[Links](#)]

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE EVALUATION OF EDUCATIONAL ACHIEVEMENT (IEA). *Mathematics achievement in the middle school years: IEA's Third International Mathematics and Science Report*. Chestnut Hill, Ma., Center for Study of Testing, Evaluation, and Educational Policy, Boston College, 1996a. [[Links](#)]

_____. *Science achievement in the middle school years: IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Chestnut Hill, Ma., Center for the Study of Testing, Evaluation, and Educational Policy, Boston College, 1996b. [[Links](#)]

_____. *Mathematics achievement in the primary school years: IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Chestnut Hill, Ma., Center for the Study of Testing, Evaluation, and Educational Policy, Boston College, 1997a. [[Links](#)]

_____. *Science achievement in the primary school years. IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Chestnut Hill, Ma., Center for the Study of Testing, Evaluation, and Educational Policy, Boston College, 1997b. [[Links](#)]

NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS (NCES). *Pursuing excellence. A study of U.S. eight-grade mathematics and science teaching, learning, curriculum, and achievement in international context. initial findings from the Third International Mathematics and Science Study*. U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1996a. [[Links](#)]

_____. *Education in states and nations. Indicators comparing U.S. states with other industrialized countries in 1991*. Washington D.C.: U.S. Department of Education, 1996b. [[Links](#)]

OECD (OCSE). *Education at a glance*. Paris: OECD, 1993. [[Links](#)]

_____. *Uno sguardo sull'educazione. Scuole a confronto*. Roma: Armando, 1994. [[Links](#)]

_____. *Literacy, economy and society. Results of the First International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD, 1995a. [[Links](#)]

_____. *Uno sguardo sull'educazione. Scuole a confronto*. Roma: Armando, 1995b. [[Links](#)]

_____. *Uno sguardo sull'educazione. Gli indicatori internazionali dell'istruzione*. Roma: Armando, 1996a. [[Links](#)]

_____. *Uno sguardo sull'educazione. Analisi politica*. Roma: Armando, 1996b. [[Links](#)]

* Tradução: Maria de Lourdes Tamaschia Menon

** Láurea em Letras.



All the contents of this journal, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution License](#)

Caixa Postal 6022 - Unicamp
13084-971 Campinas SP - Brazil
Tel. / Fax: +55 19 3521-6710



revista_cedes@yahoo.com.br