

PISA 2009: Implicações para Políticas Públicas¹

Muitos países declaram estar comprometidos com as crianças e a educação. Mas somente quando esses compromissos entram em conflito com outras questões e que sabemos o quanto isso é verdade. Quanto esses países pagam aos professores em comparação à remuneração de outros profissionais com o mesmo nível de educação? Quando as pessoas estão sendo avaliadas para empregos, qual o peso da educação frente a outras qualificações? Você gostaria que seu filho se tornasse um professor? Quanta atenção a mídia dedica às escolas e à educação? O que importa mais: a posição de uma comunidade nas ligas esportivas ou sua posição nos *rankings* escolares? É mais provável que os pais encorajem seus filhos a estudar mais ou a passar mais tempo com seus amigos, participando de atividades comunitárias ou esportivas?

Alguns diriam que estas são questões sociais e culturais e que as políticas públicas raramente provocam variações substanciais na aquisição de conhecimentos e habilidades que serão necessários para que os estudantes tenham sucesso na vida. Contudo, em alguns dos países de alto desempenho que têm pouquíssimos recursos naturais, como Finlândia, Cingapura e Japão, a educação parece ter um alto *status*, em parte porque o público em geral entende que o país deve viver de seus recursos humanos, que dependem da qualidade da educação. Além disso, na última década, as rápidas melhoras em resultados de aprendizado que alguns países demonstraram no PISA, em diversas culturas, línguas e localizações geográficas (como registrado no Volume V, “Tendências de Aprendizado”), mostraram que ainda há margem para avanços.

Talvez ainda mais importante seja o fato de que este volume da série de 2009 do PISA demonstrou, mais do que qualquer análise comparativa internacional prévia, que há uma série de recursos, políticas públicas e práticas que estão fortemente associados com os resultados dos estudantes, tanto de forma combinada com fatores sociais e econômicos quanto separadamente. Juntos, os fatores medidos pelo PISA respondem por 88% das diferenças observadas no desempenho escolar entre os países participantes.

Não é surpreendente que o desempenho seja influenciado por vantagens sociais e econômicas: alguns dos países com os piores resultados também eram os mais pobres e, dentro de cada país, os estudantes que vinham de meios mais favorecidos socioeconomicamente também tinham maiores chances de sucesso. Entretanto, isto é apenas parte da história, dificilmente afetada por políticas públicas, ao menos no curto prazo. Portanto, o PISA colocou maior ênfase nas características das escolas e dos sistemas educacionais: os recursos investidos neles, suas políticas e práticas e os ambientes de aprendizado que criam.

De forma geral, o Volume I, “O que os estudantes sabem e podem fazer” (*What Students Know and Can Do*), aponta que o PIB *per capita* explica apenas cerca de 6% das diferenças no desempenho estudantil médio em países da OCDE. Em outras palavras, a maior parte das diferenças entre países independe de seu bem-estar econômico, sendo consequência dos resultados melhores ou piores dos estudantes no PISA. Os fatores identificados neste volume explicam em grande parte essas diferenças. Os recursos, políticas, práticas e ambiente de uma escola ajudam a determinar, por um lado, se os estudantes estão mais propensos a ter sucesso em uma escola que em outra e, por outro, o peso da vantagem educacional que os estudantes obtêm em escolas de meios socioeconômicos mais favorecidos. Além de contribuir com o desempenho geral, eles também contribuem com a equidade, definida como a situação em que estudantes de meios diferentes têm as mesmas chances de sucesso escolar.

¹Texto extraído de OECD (2010), *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? – Resources, Policies and Practices (Volume IV)* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en> (pp. 103-107).
Texto traduzido com exclusividade pela Fundação Lemann.

O capítulo 2 deste volume analisa detalhadamente a força da associação entre os diferentes atributos das escolas e seu desempenho, nos mesmos ou em diferentes sistemas educacionais. Algumas conclusões podem ser traçadas a partir desses resultados.

É importante que haja um compromisso com as crianças, assim como a crença de que todos os estudantes podem alcançar altos níveis de aprendizagem.

Atribuir um grande valor à educação não levará um país muito longe se os professores, pais e cidadãos acreditarem que apenas um segmento das crianças dessa nação pode ou precisa atingir altos padrões de aprendizagem. De uma perspectiva nacional, esses sistemas de crença têm um efeito poderoso nos resultados dos estudantes. Sistemas que demonstram alto desempenho e uma distribuição equitativa de resultados de aprendizagem tendem a ser abrangentes, exigindo que professores e escolas acolham diferentes grupos de alunos por meio de caminhos educacionais personalizados. Por sua vez, sistemas educacionais que presumem que os estudantes têm destinos diversos, que têm expectativas diferentes de seus estudantes e que os agrupam em escolas, classes e séries diferentes, frequentemente obtêm resultados menos equitativos, sem produzir melhoras no desempenho geral.

Avaliações anteriores do PISA mostram que essas expectativas refletem-se no modo como os estudantes percebem seu próprio futuro educacional. Os resultados podem ser vistos na distribuição do desempenho dos alunos dentro de cada país e no impacto que o seu nível socioeconômico tem nos resultados de aprendizagem:

- Em países onde mais alunos repetem séries, os resultados gerais tendem a ser piores. O mesmo ocorre na comparação entre escolas do mesmo país;
- Em países onde mais estudantes repetem séries, as diferenças socioeconômicas tendem a ser maiores; isso sugere que as pessoas de grupos socioeconomicamente menos favorecidos são mais propensas a serem negativamente afetadas pela repetência;
- Em países onde estudantes de 15 anos de idade são divididos de acordo com suas habilidades, o desempenho geral não é melhor; quanto mais cedo ocorrer essa seleção, maior será o impacto do nível socioeconômico no desempenho estudantil aos 15 anos, sem que haja melhora do desempenho geral;
- Em sistemas educacionais em que é mais comum a transferência de estudantes fracos ou indisciplinados para outras escolas, o desempenho e a equidade tendem a ser menores. Escolas que fazem maior uso das transferências também têm resultados piores que outras em alguns países.

Essas associações explicam uma quantidade substancial das diferenças nos resultados dos sistemas educacionais. Por exemplo, a frequência com que os estudantes são transferidos entre escolas é associada a um terço da variação no desempenho do país. Isso não significa necessariamente que, se as políticas de transferência fossem alteradas, um terço das diferenças de desempenho do país em leitura iria desaparecer, uma vez que o PISA não mede causa e efeito. Transferir alunos difíceis e que têm maus resultados pode ser, parcialmente, um sintoma de escolas ou sistemas educacionais que não estão produzindo resultados satisfatórios, em vez de uma causa. É importante ressaltar que escolas com taxas de transferência mais baixas têm maior autonomia e outros meios de lidar com esses desafios. Os resultados listados anteriormente sugerem que, em geral, os sistemas educacionais que procuram atender às necessidades de estudantes de diferentes grupos, criando grandes diferenciações nas instituições, níveis das séries e classes, não foram bem-sucedidos em produzir resultados gerais melhores e, em alguns aspectos, têm desempenho abaixo da média e menos equitativo socialmente.

Nesses países, as escolas têm uma estrutura de incentivos diferente dos países em que as escolas são obrigadas a educar seus alunos de maneira unificada e menos diferenciada. Nesse caso, as escolas devem lidar da melhor forma possível com estudantes de todos os perfis. Em sistemas diferenciados, por outro lado, podem existir incentivos para que as escolas selecionem os estudantes que sejam mais fáceis de educar, como também menos incentivos para que persistam em buscar garantir os melhores resultados para estudantes mais difíceis, quando existe a possibilidade de transferi-los para outras escolas. Esses incentivos diferenciados podem ajudar a explicar o maior nível de equidade atingido em sistemas menos diferenciados. Sistemas educacionais que continuam a criar diferenciações precisam criar incentivos apropriados para garantir que alguns estudantes não sejam “descartados” pelo sistema.

É importante estabelecer padrões e mostrar aos estudantes como atingi-los

A maioria dos países de alto desempenho desenvolveu padrões acadêmicos de alto nível para seus estudantes e quase todos esses países os incorporaram num sistema de avaliação externa, que é usado para abrir caminhos no mercado de trabalho, garantir bons empregos ou mesmo para avançar a próxima fase do ensino. De fato, o PISA mostra que a existência de tais avaliações externas é positivamente associada ao desempenho geral dos sistemas educacionais.

Essas avaliações estão frequentemente vinculadas a sistemas de qualificação nacionais. Em países em que esses sistemas existem, uma pessoa não pode seguir à próxima fase de sua educação ou começar uma carreira em um campo específico sem um documento que ateste sua qualificação para tal, de acordo com as normas e padrões definidos pelo Estado. Todos conhecem os requisitos de qualquer qualificação, tanto em termos do conteúdo estudado quanto do nível de desempenho que deve ser demonstrado para obtê-la. A qualificação obtida, por sua vez, determina as oportunidades disponíveis para os estudantes. Há muito em jogo. Os alunos não podem avançar para o próximo estágio simplesmente porque dedicaram o tempo requerido; só podem avançar se conseguirem demonstrar que estão à altura dos padrões de desempenho estabelecidos. Pais e alunos sabem que o professor e a administração não podem mudar a nota; portanto, o único modo de o estudante melhorar seu resultado é produzir mais e melhor.

Em alguns países, após a aplicação de uma prova, jornais divulgam algumas das suas questões. O Ministério da Educação publica então alguns exemplos de respostas que receberam as notas mais altas. Desse modo, alunos, pais e professores podem descobrir o que é considerado um trabalho de alta qualidade e os estudantes podem comparar seus próprios trabalhos a um exemplo claro que atingiu as expectativas esperadas. Em tais sistemas, os padrões são definidos por narrativas sobre o que os estudantes devem saber e o que eles devem ser capazes de fazer; bem como pelas questões formuladas nas provas e pelas respostas dadas pelos estudantes que conseguiram boas notas.

A autonomia é importante quando combinada à responsabilização (*accountability*)

O incentivo de trazer bons resultados a todos os estudantes não é só uma questão de como o corpo discente é definido; também depende de como as escolas são responsabilizadas pelos seus resultados e das formas de autonomia que são autorizadas a ter – e como isso pode influenciar suas performances. O PISA avaliou essa responsabilidade em termos da informação sobre desempenho disponibilizada e como essa informação é utilizada – seja por autoridades administrativas, por meio de prêmios ou sistemas de controle, seja pelos pais, por sua escolha de escola. Assim, as questões de autonomia, avaliação, governança e escolha interagem, compondo um quadro em que as escolas recebem as medidas de incentivo e a capacidade de melhorar.

Nesse contexto, o PISA 2009 descobriu que:

- Em países onde as escolas têm maior autonomia sobre aquilo que é ensinado e como os estudantes são avaliados, os estudantes tendem a ter performances melhores;
- Nos países em que as escolas respondem por seus resultados por meio da publicação de dados de seu desempenho e possuem maior autonomia para a alocação de recursos tendem a ser melhores que aquelas com menor autonomia. Entretanto, em países onde não há nenhuma prestação de contas ou responsabilização, a situação contrária é verdadeira;
- Países que criam ambientes mais competitivos, em que muitas escolas disputam estudantes, não produzem, sistematicamente, resultados melhores;
- Em muitos países, escolas que competem por estudantes tendem a ter um nível de desempenho mais alto, mas isso se deve, frequentemente, ao **status** socioeconômico mais elevado dos estudantes dessas escolas. Os pais com *status* socioeconômico maior tendem a levar em consideração o desempenho acadêmico ao escolher escolas;
- Em países que usam avaliações externas, estudantes tendem a produzir melhores resultados em geral, mas não há nenhuma clara relação entre o desempenho e o uso de testes padronizados ou a publicação dos resultados no âmbito da escola. Entretanto, diferenças de desempenho entre escolas com estudantes de meios sociais diferentes são, em média, mais baixas em países em que mais escolas usam testes padronizados.

Recentemente, muitos sistemas escolares afastaram-se de um modelo de controle puramente administrativo e se aproximaram de modelos em que as escolas tornam-se organizações mais autônomas, que prestam contas para seus usuários e se responsabilizam publicamente pelos seus resultados. Os resultados do PISA sugerem que alguns traços de autonomia e responsabilização estão associados a um melhor desempenho.

Entretanto, essa não é uma relação simples, segundo a qual qualquer política pública para aumentar a autonomia, a responsabilização ou a escolha da escola pelos pais melhore os resultados dos estudantes.

Alguns sistemas de prestação de contas ou responsabilização publicam dados sobre os resultados dos estudantes e das escolas para informar o público e seus administradores de seu desempenho. Em sistemas que permitem que pais e alunos possam escolher entre as escolas, esses dados publicados também podem influenciar essas escolhas e tornar as escolas mais responsáveis com relação ao próprio desempenho.

Entretanto, algumas características, em especial a prevalência de escolas privadas e a concorrência entre estudantes, não têm nenhuma relação com o desempenho, levando-se em consideração o nível socioeconômico dos alunos. Ao mesmo tempo em que alunos que frequentam escolas que competem entre si pela matrícula de estudantes também têm melhores resultados em relação a estudantes que frequentam escolas que não competem entre si, a análise entre países sugere que os sistemas, como um todo, não se beneficiam das altas taxas de competição escolar.

Isso pode refletir o fato de estudantes de meios socioeconômicos privilegiados, que tendem a obter melhores notas, também terem uma maior propensão a frequentar escolas que competem pela matrícula, mesmo depois de levadas em conta a localização da escola e a frequência em escolas privadas.

De uma forma ainda mais preocupante, nos países em que foram feitos os questionários às famílias do PISA, pais mais pobres são mais propensos a considerar “poucas despesas” e “ajuda financeira” como fatores determinantes ao escolher uma escola

para os seus filhos. Enquanto pais de todos os perfis citam o sucesso acadêmico como uma consideração importante ao escolher uma escola, pais mais ricos estão 10 pontos percentuais, em média, mais propensos que pais mais pobres a considerá-lo “muito importante”. Essas diferenças sugerem que pais mais pobres podem considerar que têm menos opções de escolas para seus filhos devido ao custo de algumas delas. Se crianças de meios socioeconômicos menos favorecidos não podem frequentar escolas de alto desempenho por problemas financeiros, os sistemas educacionais que oferecem aos pais mais escolhas de escolas para seus filhos serão necessariamente menos efetivos em melhorar o desempenho de todos os estudantes.

A combinação de algumas formas de autonomia e responsabilização tem uma conexão mais próxima com resultados acadêmicos. Por exemplo, autonomia escolar para alocação de recursos está associada a bons resultados apenas em sistemas educacionais em que a maioria das escolas divulga publicamente os dados de seus desempenhos. Isso sugere que as combinações dessas condições, ao invés de cada política pública isolada, estão relacionadas a melhores resultados. O que é importante nos dados do PISA é que eles mostram diferenças em desempenho associadas tanto a autonomia quanto a responsabilização. Essas descobertas são compatíveis com a visão de que reformas nessas direções podem trazer uma diferença no resultado final, bem como devem encorajar países a investigar como algum tipo de estrutura em autonomia e responsabilização pode ser implementado ou fortalecido.

Como os recursos são alocados nas escolas é mais importante que o nível geral de gastos

Sistemas educacionais eficazes requerem uma correta combinação entre um corpo de funcionários talentosos e bem formados, recursos e instalações educacionais adequados e estudantes motivados e prontos para aprender. Ao mesmo tempo, demandas por investimentos em educação precisam ser comparadas com outras demandas de despesas públicas e, de forma geral, o peso dos impostos. Sistemas educacionais diferenciam-se em quantidade de recursos financeiros, materiais, humanos e de tempo que é investida em educação. Do mesmo modo, os sistemas educacionais também variam na maneira como esses recursos são alocados.

Pesquisas costumam mostrar uma relação fraca entre recursos educacionais e desempenho estudantil, com uma maior variação explicada pela qualidade dos recursos humanos (ou seja, professores e diretores) do que por recursos materiais e financeiros, particularmente entre nações industrializadas. Essa relação fraca entre recursos e desempenho vista em pesquisas anteriores também pode ser verificada no PISA:

- No âmbito dos sistemas educacionais, o PISA mostra que salários mais altos dos professores – e não classes menores – estão associados a melhores desempenhos estudantis. Os salários dos professores só estão relacionados ao tamanho das classes, se, quando os níveis de gastos são similares, os sistemas educacionais frequentemente optam entre classes menores e salários mais altos para professores. As descobertas do PISA sugerem que sistemas que priorizam salários mais altos para os professores em relação a classes menores tendem a ter melhor desempenho, o que confirma pesquisas que mostram que aumentar a qualidade do professor é um caminho mais eficaz para melhorar os resultados dos estudantes que criar classes menores;
- Dentro dos países, escolas com melhores recursos tendem a ter melhores resultados somente a medida que também tendem a ter alunos mais favorecidos socioeconomicamente. Alguns países mostram uma forte relação entre recursos das escolas e seu meio socioeconômico e demográfico, o que indica que recursos são distribuídos de forma desigual de acordo com os perfis socioeconômicos e demográficos das escolas;
- Em outros aspectos, a ausência, em geral, de uma relação entre recursos e resultados não mostra que os recursos não são importantes, mas que seus níveis não têm um impacto sistemático, isto é, se a maioria ou todas as escolas tiverem o mínimo de recursos exigidos para permitir um ensino eficaz, recursos materiais adicionais podem fazer pouca diferença no desempenho final.

Pesquisas recentes enfatizaram a importância da qualidade do ensino para os resultados de aprendizado. Ou seja, quando há modos de alocar maiores investimentos para recrutar professores mais qualificados ou fornecer formação profissional que aumente sua eficácia, é possível haver um bom uso dos recursos. O fundamental é compreender que a qualidade do sistema educacional nunca excede a qualidade de seus professores.

O clima escolar e a relação professor-aluno são importantes

Um último atributo importante das escolas é se nelas existe um clima adequado para ensinar e aprender. A qualidade das políticas e práticas educacionais só é eficaz se elas forem capazes de afetar o aprendizado nas salas de aula. Os resultados do PISA sugerem que, em escolas e países onde os estudantes trabalham em um ambiente caracterizado por expectativas de alto desempenho e importância do esforço, boas relações entre professores e alunos e maior motivação dos professores tendem a levar a melhores resultados. Mostram também que o desempenho dos estudantes é positivamente relacionado com melhores relações professor-aluno, um melhor clima disciplinar e fatores favoráveis relacionados aos professores, que afetam o clima escolar mesmo depois de levar em conta os meios socioeconômicos e outros aspectos do ambiente de aprendizado medidos pelo PISA:

- Em países da OCDE, 13% da variação no desempenho dos alunos é associada a diferenças no clima escolar entre escolas. Entretanto, três quartos desse efeito estão ligados ao melhor clima escolar de que desfrutam estudantes de meios favorecidos, que também têm melhores resultados em leitura, sugerindo que essa relação é mediada pelo nível socioeconômico das famílias;
- O clima disciplinar tem uma relação com o desempenho que vai além do impacto do meio social. Por outro lado, maiores expectativas por parte dos pais estão associadas com melhores resultados somente quando pais com melhores condições socioeconômicas tendem a ter expectativas mais altas;
- O ambiente de aprendizado também é moldado pelos pais e diretores das escolas. Pais que se interessam pela educação de seus filhos têm maior tendência a apoiar os esforços da escola e participar em atividades escolares, somando assim aos recursos disponíveis. Diretores de escolas podem definir seus objetivos educacionais e guiar a escola em direção a eles. O PISA mostra que as percepções dos diretores das escolas em relação à pressão por parte dos pais por altos desempenhos acadêmicos são positivamente relacionadas com melhores performances escolares, ainda que muito dessa relação seja mediada por fatores socioeconômicos.

O PISA mostra que o meio socioeconômico dos alunos e das escolas e o ambiente de aprendizado estão intimamente inter-relacionados e ambos os fatores estão ligados ao desempenho de maneira importante, talvez porque estudantes de meios socioeconômicos favorecidos tragam um nível mais alto de disciplina e percepções mais positivas dos valores escolares, ou talvez porque as expectativas dos pais de uma boa disciplina em sala de aula e forte compromisso do professor são maiores em escolas com maior porcentagem de alunos de meios favorecidos. No entanto, inversamente, escolas menos favorecidas podem não enfrentar tanta pressão por parte dos pais para aplicar práticas disciplinares efetivas, ou assegurar que professores ausentes e desmotivados sejam substituídos. Em suma, alunos têm melhores desempenhos em escolas com um melhor clima escolar porque, por um lado, tais escolas tendem a ter mais estudantes de meios socioeconômicos mais favorecidos que tendem a ter bom desempenho, e, por outro, porque as características socioeconômicas favoráveis dos estudantes reforçam o clima favorável e, também, por razões não relacionadas com variáveis socioeconômicas.

O que essas descobertas revelam aos gestores de políticas públicas é que, embora seja possível melhorar aspectos como a disciplina escolar separadamente de questões socioeconômicas, as políticas públicas que lidam com essas duas questões podem ter um impacto muito maior. E, ainda os sistemas educacionais precisam investigar como podem influenciar o clima escolar em escolas com altas proporções de estudantes desfavorecidos socioeconomicamente. Isso pode ser abordado por meio de medidas que mudam a mescla social dos alunos em algumas escolas ou por uma mudança nas atitudes e práticas entre professores, estudantes e pais, de forma a enfraquecer essa associação entre desvantagens socioeconômicas e um clima escolar menos favorável.