

# Resenhas

W. Harbison e Eric A. Hanushek.  
*Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil.*  
Washington: Oxford University Press for the World Bank, 1992. xiv + 362 p.

Pelos padrões da ciência social acadêmica, *Educational Performance of the Poor* é um livro importante, um dos melhores livros que temos e certamente o melhor livro que vamos ver sobre a produção educativa no Terceiro Mundo. É bem escrito, com argumentos claros e cuidadosos, sustentados por evidências interessantes e honestamente apresentadas. Os dados sobre os quais se baseia foram coletados com grande cuidado, durante a existência de um projeto de melhoria educacional em grande escala (EDURURAL) desenvolvido no Nordeste do Brasil, e foram submetidos a análises sofisticadas e inovadoras. Muitos achados são originais e notáveis em suas implicações.

Porém, os autores ficam em apuros quando tentam empurrar seus achados como guias para reforma de políticas educacionais. Na medida em que saem do mundo elegante de nuances da ciência social para o mundo rude e explícito da

análise política, Harbison e Hanushek cometem dois erros fundamentais. Primeiro, adotam uma estratégia retórica que apresenta um argumento político altamente controverso, de forma apriorística, como se fosse inegavelmente verdadeiro. Segundo, deixam fora de seu relato praticamente tudo que não é suscetível de uma análise quantitativa, ou seja, quase tudo que é relevante às questões políticas que eles querem focar.

Como se reconhecessem essas falhas, Harbison e Hanushek concluem com um extraordinário *cri de coeur*. Depois de gastar grande soma de dinheiro (US\$ 1,4 milhão), e o equivalente em tempo e energia intelectual para completar sua pesquisa, os autores definem, no último enunciado, o problema que se apresenta para os responsáveis por políticas educacionais como “simplesmente falta de conhecimento sobre o que deve ser feito (p. 215).” Eles (e nós) ficamos assim quase no mesmo ponto em que estávamos quando iniciamos o debate de como melhorar a qualidade da educação básica nos países em desenvolvimento.

Não obstante, *Educational Performance of the Poor* representa um avanço significativo sobre trabalhos anteriores a respeito de

produção educacional em países em desenvolvimento. A contribuição mais importante é a coleta sistemática de dados ao longo de um período de tempo extenso, o que torna possível a especificação de modelos de “valor agregado” de resultados dos alunos. Esses modelos permitem investigar o que é acrescentado a cada aluno entre um teste e outro, contrastando com modelos convencionais que apenas verificam o que os estudantes sabem num único ponto do tempo. Em circunstâncias em que esses dados estão disponíveis, é possível controlar diferenças em contexto familiar e experiência educacional prévia, e assim ver como a combinação de insumos dados em escolas e classes específicas afeta o rendimento do aluno.

Em grande parte, os achados de Harbison e Hanushek não diferem dramaticamente dos achados de estudos anteriores. Indicam que a qualidade da infra-estrutura física e o acesso a materiais de escrita são fatores importantes no desempenho acadêmico e que salários de professores, seu nível de qualificação e sua experiência não o são. De natureza mais controversa, seus achados sugerem que repetir o ano e matrículas fora da faixa etária podem ter efeitos positivos no desempenho escolar, pelo menos no

âmbito da segunda série. Também colocam em dúvida o enfoque agora convencional de que os livros didáticos têm efeito positivo na aprendizagem do aluno; os coeficientes para os livros didáticos em duas das quatro equações de "valor agregado", claramente especificados, são negativos, e nenhum dos quatro coeficientes é estatisticamente significativo (p. 104).

A contribuição mais original dos autores é sua integração de dados de custo com informações sobre os determinantes de fracasso, repetência e evasão, o que lhes permite produzir o que chamam de análises parciais de custo-benefício. Estas buscam determinar o impacto financeiro de mudanças nos insumos através de seus efeitos na "eficiência interna" de escolas rurais. A lógica por trás dessas análises é direta: aumentando-se a disponibilidade de insumos, reduz-se a probabilidade do fracasso e aumenta-se a eficiência com que os estudantes passam pelo sistema; desse modo, as economias decorrentes dos níveis mais baixos de repetência e evasão podem ser comparadas ao custo de insumos adicionais.

Os autores caracterizam os resultados de suas análises como "surpreendentes". Argumentam que os gastos destinados à melhoria do ensino em escolas rurais primárias podem de fato *economizar* dinheiro, na medida em que melhoram o fluxo nas escolas e reduzem o número de anos que cada criança passa na escola. Um dólar gasto para a compra de material de escrita para estudantes pode resultar em economia de vários dólares, apressando o progresso dos alunos pelas séries e reduzindo o número de anos que os alunos precisam para completar a educação primária. Na medida em que isso é verdade, não há troca entre melhorias na

qualidade e aumento na matrícula; as pessoas que elaboram políticas que melhoram a qualidade do ensino podem gozar um lanche grátis.

Esse é um argumento intrigante, e poderá, em determinadas circunstâncias, ser verdadeiro, mas vale notar que há um pouco de prestidigitação metodológica subjacente aos achados mais "surpreendentes" dos autores. No caso dos livros didáticos, por exemplo, *uma* estimativa estatisticamente significativa e positiva é a média em seis ensaios, e todos os achados negativos são estabelecidos em zero. Esse procedimento claramente coloca um viés nos achados a favor dos efeitos positivos.

Baseados nesses achados e noutros a eles relacionados, Hanushek e Harbison sujeitam a "sabedoria convencional" a um considerável ataque verbal: "Infelizmente, como documentamos, a sabedoria convencional a respeito da eficácia de uma grande variedade de políticas em potencial simplesmente está errada (p. 131)." Essa afirmação suscita três questões: de quem é a "sabedoria" convencional? de quem é a "sabedoria" errada? e as respostas a essas questões são "simples"? De fato, Harbison e Hanushek são no mínimo tão reféns de sua marca de "sabedoria convencional" quanto a professora primária menos qualificada do Ceará rural. Achados que não se enquadram com o que já "sabem" são descontados ou glosados em silêncio; os que confirmam a sabedoria convencional são avidamente incorporados para sustentar recomendações específicas de políticas. Para ilustrar, será útil fazer uma revisão dos achados dos autores sobre os efeitos do livro didático e tamanho da classe no desempenho escolar do aluno e a

interpretação dos autores sobre seus achados.

No que se refere a livros didáticos, os resultados dos modelos apropriadamente especificados como de "valor agregado" indicam que seu efeito no desempenho escolar do aluno é pequeno, estatisticamente insignificante ou até (em duas das quatro equações) negativo. Os efeitos do livro didático são, de qualquer modo, consistente e substancialmente menores que os efeitos do mobiliário escolar e material de escrita. Apesar de seus achados, porém, os autores relutam em desistir dos livros didáticos, porque "sabemos de outras fontes [que o uso do livro didático] é um poderoso componente de desempenho educacional (p. 161)". Em outras palavras, as recomendações para políticas derivadas de modelos corretamente especificados devem ser ignoradas a favor da sabedoria convencional que é quase totalmente baseada em modelos mal especificados. Em outro momento os autores asseveram que "[nossos] cálculos indicam que a política deve primeiro ser direcionada a prover um complemento completo dos itens de software e, quando realizado, a atenção deve mudar para melhorar a infra-estrutura," (p. 141) apesar de os efeitos do equipamento sobre o desempenho acadêmico serem uniformemente maiores e mais estáveis que os do livro didático.

Os autores ignoram de forma persistente o tamanho da classe como determinante do desempenho escolar do aluno e isso está de acordo com a sabedoria convencional derivada de estudos anteriores, e os achados estatísticos geralmente apóiam as suas conclusões. Na sua análise de efeitos de escolas "boas" e "más" sobre o desempenho acadêmico, no entanto,

indicam que o tamanho da classe é 50% menor na primeira (p. 123). Esse achado é passado adiante sem comentário; o fato de que professores preferem classes menores às maiores é atribuído ao seu desejo de trabalhar menos e aumentar a sua própria satisfação, ao invés de qualquer desejo de sua parte de aumentar a aprendizagem do aluno (p. 202). Não sendo economistas, é claro que professores não podem “saber” o que aumenta a aprendizagem do aluno.

Há outros equívocos no livro que questionam o seu status oracular como guia de política pública. Por exemplo, os autores afirmam categoricamente (e sem dúvida corretamente) que “somente desenhos longitudinais devem ser utilizados na análise de desempenho educacional (p. 211).” Quando convém a seu propósito maior, porém, (e.g. na discussão do livro didático e na análise parcial de custo-benefício) eles não hesitam em aduzir achados úteis de equações de cortes transversais que sustentam seus argumentos, apesar de essas equações serem mal especificadas e por sua definição, pouco confiáveis.

Mesmo aceitando a validade dos principais achados dos autores, a questão que imediatamente se coloca é por que os responsáveis pela política educacional demoram tanto para aproveitar o lanche grátis que está sendo oferecido. Uma resposta, profundamente enraizada no projeto EDURURAL e implicitamente favorecida por Harbison e Hanushek, afirma que os principais obstáculos à reforma política são a ignorância e a penúria. Os que fazem políticas em países pobres adotam políticas ineficientes porque não superam seu conhecimento ou porque carecem de recursos para financiar as eficazes. Desse ponto de vista, a pesquisa de

políticas e o auxílio externo são progenitores de reformas políticas; quando informada da Verdade e provida de empréstimos, os que fazem políticas abandonarão os caminhos do erro e farão escolhas de políticas “corretas”.

Uma resposta mais provável é que os que fazem política em países pobres não são nem tão pobres nem tão burros quanto às vezes podem parecer aos ricos e esclarecidos cidadãos de Washington. Em vez de obedecer o cálculo utilitário que serve de guia para análises de custo-benefício, porém, adotam políticas que avançam os seus próprios interesses. Dessa perspectiva, os “fracassos” putativos da educação básica no Nordeste brasileiro são atribuíveis aos sucessos dos que fazem política na busca de outras metas, dentre as quais não aparece em destaque o aumento das oportunidades escolares disponíveis às crianças pobres. Na ausência de mudanças na equação política, nem a pesquisa de políticas nem auxílio externo farão muito para aumentar o acesso à escola e a qualidade do sistema educativo.

Os méritos relativos dessas duas visões de mundo sem dúvida variam de país a país e, dentro de países, de tempos em tempos. Em alguns países, às vezes a escassez de recursos pode ser o principal obstáculo à reforma, e pesquisa de políticas e assistência externa podem levar diretamente à inovação nas políticas. No entanto, em muitos países os interesses políticos de grupos estabelecidos oferecem uma barreira quase que intransponível às mudanças políticas. Nessas condições, a pesquisa de políticas é de eficácia limitada como incentivo à reforma, e ajuda externa serve mais para reforçar do que alterar a distribuição de riqueza e poder existentes.

No Nordeste brasileiro tudo leva a supor que o segundo ponto de vista é o correto, mas Harbison e Hanushek são reféns do primeiro. A pesquisa em que se baseia seu livro foi realizada por uma equipe brasileira/norte-americana, mas nenhum dos dois “autores” é brasileiro. A “Bibliografia” é, com duas pequenas exceções, restrita a trabalhos em inglês escritos por economistas americanos e europeus; relatórios técnicos internos em português, produzidos ao longo do projeto, são relegados a um anexo. A extensa e sofisticada literatura brasileira sobre política educacional, efeitos escolares e outras questões relevantes ao livro e ao projeto EDURURAL não é reconhecida em nenhum lugar. A política econômica do Nordeste rural é solenemente ignorada.

As escolhas dos autores sobre esses assuntos representam afirmações fortes sobre o que qualifica e o que não como perícia, sobre quem “sabe” de política educacional e quem não sabe, e sobre (ir)relevância do contexto político e social aos analistas de políticas. São indicativos de uma visão de elaboração de políticas que continua generalizado em agências de apoio internacional, e ajudam a explicar o fracasso de EDURURAL.

O projeto EDURURAL estendeu-se por quase dez anos, providenciando aproximadamente US\$ 92 milhões para investimento na educação básica em municípios do Nordeste rural do Brasil, sendo um terço proveniente de empréstimo do Banco Mundial. Uma das finalidades da pesquisa relatada nesse livro foi determinar se os investimentos financiados pelo EDURURAL resultaram ou não em melhoria da qualidade do ensino oferecido aos alunos nos municípios-alvo, medidos por uma variedade de

indicadores de qualidade notável, incluindo realizações dos alunos. A resposta é não.

O EDURURAL foi bem-sucedido em alcançar uma variedade de metas quantitativas: muitas salas de aula foram construídas ou reaparelhadas, grandes quantidades de móveis foram providenciados, grande quantidade de livros didáticos foram distribuídos, muitos professores foram treinados. Essas são realizações importantes, e sem dúvida foram benéficas aos prefeitos, aos trabalhadores na construção civil, aos fabricantes de móveis, aos editores de livros didáticos, e aos professores que participaram nas despesas dos US\$ 92 milhões. Nos objetivos explicitados, porém, o projeto fracassou. Os dados apresentados por Harbison e Hanushek são claros a esse respeito. Há poucas diferenças significativas entre municípios do projeto e fora dele em qualquer dos critérios de impacto do projeto, e nem todas as diferenças são a favor dos municípios que participaram do projeto.

A questão que imediatamente se coloca é por quê, mas essa é uma questão que os autores se recusam enfrentar diretamente. Sua resposta, no entanto, está implícita na frase conclusiva: o projeto fracassou “por falta de conhecimento do que fazer.” Apesar do tom desesperado, é uma conclusão extremamente feliz, na sua dupla suposição de que “o que fazer” será conhecido através de mais pesquisa e saber “o que fazer” é o único requisito para que se faça.

Uma resposta melhor é que o EDURURAL foi bem-sucedido em seu objetivo principal, que foi o de transferir US\$ 92 milhões para as mãos de políticos e funcionários públicos do Nordeste. Dessa perspectiva o fracasso do projeto em melhorar a qualidade de educação

oferecida às crianças pobres é talvez lamentável, mas apenas um incidente a registrar no seu sucesso maior; a ausência de efeitos mensuráveis de resultados de alunos não se atribui nem à ignorância nem à pobreza dos funcionários públicos do Nordeste, mas sim à sua profunda indiferença para com as crianças pobres e as escolas que freqüentam.

Julgado como contribuição à literatura acadêmica sobre produção educacional em países em desenvolvimento, *Educational Performance of the Poor* é um bom livro de validade incontestável. Se os autores tivessem ficado menos embevecidos pela doce ilusão de que a Ciência levará à Verdade e assim nos salvará, talvez tivesse sido um livro útil também. Como está, porém, as questões mais urgentes com que deparam os que se preocupam com políticas educacionais no Brasil não foram trabalhadas, e o que está aqui — perfeitamente admirável no seu estilo — é, em grande parte, irrelevante àqueles que buscam melhorar a qualidade da educação para crianças pobres no Nordeste rural, ou em qualquer outro lugar.

David N. Plank

Michigan State University

(Tradução de Anne Marie Speyer)

José de Souza Martins. *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994. 174 p.

Existem diversas possibilidades para resenhar um livro da qualidade de *O poder do atraso*, escrito por Martins enquanto docente-pesquisador da Cátedra Simón Bolívar da Universidade de Cambridge, na Inglaterra, no ano

acadêmico de 1993/94. O caminho que escolhemos está centrado na contribuição que as reflexões do autor podem trazer para o campo da educação, tanto em seus aspectos que levam a compreender a relação tão divulgada, e pouco aprofundada, entre educação e cidadania como da relevância do papel do professor enquanto agente de mediação entre seu saber e daqueles com os quais interage cotidianamente: alunos, pais e colegas professores.

O livro está dividido em duas partes, a primeira intitulada “O Estado: o uso conservador da mediação do moderno”, e a segunda, “A Igreja: o uso transformador da mediação conservadora”.

É nos dois capítulos da primeira parte que Martins lança uma de suas criativas e contundentes críticas a respeito da dependência que a sociedade brasileira tem em relação ao Estado, que, no caso brasileiro, se sustenta a partir de um sistema político derivado da estrutura da propriedade da terra. Isso é verificável a partir da propriedade latifundista da terra, questão que é posta isoladamente do conjunto dos processos sociais e históricos, como ele mesmo diz: “na verdade a questão agrária engole a todos e a todos quem sabe e quem não sabe, quem vê e quem não vê, quem quer e quem não quer”. O atraso dessa relação, conveniente para o Estado se manter clientelista e oligárquico, segundo Martins, é um forte instrumento de poder. Apesar de todo o movimento de denúncias a respeito da corrupção dentro do Estado brasileiro, especialmente no que desencadeou o processo de impeachment do presidente da República, o autor analisa que a corrupção não se encontra presente somente no Estado e sim em toda a sociedade. Mais ainda, a análise do