

Mais habilidades para o trabalho e a vida:

As contribuições da família,
da escola, do ambiente
e do mundo laboral

**RESUMO
EJECUTIVO**

**RESUMO
EXECUTIVO**

Mais habilidades para o trabalho e a vida:

As contribuições da família,
da escola, do ambiente
e do mundo laboral

Capítulo 1

HABILIDADES: MEDIÇÃO, SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS NA AMÉRICA LATINA

A América Latina avançou muito nas últimas décadas: ampliou a cobertura de serviços sociais a setores vulneráveis, melhorou seu desempenho econômico e consolidou sua posição democrática. No entanto, ainda não embarcou completamente no trem do desenvolvimento econômico. Um fator chave para atingir esse ponto é melhorar a quantidade e qualidade de seu capital humano, um processo no qual as habilidades para o trabalho e a vida são os pilares fundamentais.

Quando, como e onde se formam estas habilidades? O RED 2016 destaca a importância de determinados momentos ao longo da vida e de diferentes investimentos que se complementam uns aos outros para construir habilidades cumulativamente. Estes investimentos são canalizados através de quatro áreas ou contextos de formação, que abarcam não somente as instituições educativas tradicionais, mas também a família, o ambiente físico e social (por exemplo, o bairro ou comunidade de residência) e o mundo laboral. Assim, o relatório destaca que as habilidades não vêm gravadas ao nascer, mas evoluem de acordo com muitos acontecimentos que se dão desde muito cedo na vida, até a entrada na fase adulta. No entanto, há dois momentos da vida que resultam ser mais rentáveis para gerar novas habilidades: a primeira infância (incluída a etapa pré-natal) e a juventude.

Além disso, as habilidades que hoje são importantes para a vida e o trabalho, tanto na esfera individual como na social, não seguirão sendo, necessariamente, no futuro. É por isso que o RED 2016 discute também as mudanças tecnológicas, demográficas e de organização social que ajudam a entender quais podem ser as habilidades mais necessárias para os próximos anos.

Habilidades para o trabalho e a vida: definições e medições

De que falamos quando falamos de habilidades?

As habilidades são as capacidades das pessoas para aprender e resolver de maneira eficaz diferentes problemas ou para enfrentar situações novas ou complexas. No entanto, influenciam na maneira como uma pessoa se desempenha na escola ou em seu trabalho, como se relaciona com seus familiares e amigos, quão integrado está na vida cívica de sua cidade, ou que hábitos de saúde possui. As habilidades englobam conhecimentos, valores, destrezas motoras, cognitivas e de caráter ou temperamento que vão se acumulando ao longo da vida, inclusive antes de nascer. Deste modo, o conceito abarca domínios muito diferentes, que incluem aspectos mentais, físicos e emocionais.

Quantas habilidades existem?

Há uma infinidade de habilidades que contribuem para que os indivíduos se desenvolvam com êxito no trabalho, e mais geralmente, na vida. Algumas delas têm características que as assemelham, o que permite formar taxonomias ou grupos diferenciados. Neste livro são considerados três grandes grupos: habilidades cognitivas, socioemocionais e físicas.

As habilidades cognitivas estão muito relacionadas ao conceito de “inteligência” e podem ser descritas como as capacidades e processos mentais para a aprendizagem, o processamento de informação e a tomada de decisões. As habilidades socioemocionais se referem à personalidade e às capacidades de regulação das emoções, tanto as próprias quanto das outras pessoas, e incluem a perseverança, o autocontrole, a confiança nos outros e em si mesmo, a autoestima, a resiliência ou a capacidade para se recuperar de situações adversas, a empatia, a tolerância em relação a opiniões diferentes, entre outras. Por último, o desenvolvimento físico se encontra intimamente vinculado ao estado de saúde em cada momento da vida. Deste modo, boas habilidades físicas permitem utilizar de maneira eficaz as destrezas motoras e os sentidos para realizar uma tarefa específica, assim como levar adiante uma vida longa e saudável.

Como podemos medi-las?

Obter medidas de uma habilidade é uma tarefa complexa. Por exemplo, traduzir uma habilidade para medidas numéricas com base no comportamento ou desempenho de uma pessoa numa atividade é difícil porque requer separar esta habilidade de todos os demais fatores ambientais, ou associados a outras habilidades, que também afetam a conduta observada. Portanto, o grande problema da medição de habilidades tem a ver com encontrar métricas que reflitam o mais fielmente possível as verdadeiras habilidades, que não são observáveis.

Uma prática comum para medir as habilidades cognitivas e socioemocionais é utilizar resultados de desempenho em testes, provas ou experimentos (por exemplo, provas de inteligência ou de rendimento educativo, ou provas para medir a reação das pessoas, mediante diversos estímulos). Outras estratégias consistem em utilizar questionários com perguntas diretas ou auto referidas sobre aspectos socioemocionais da personalidade ou da própria saúde. Por último, também costumam ser utilizadas medidas de habilidades que se constroem a partir de comportamentos observados na vida real (progresso educativo, consumo problemático de substâncias psicotrópicas, transtornos de saúde físicos ou mentais, entre outros). Se bem nenhuma de estas alternativas é perfeita, nos últimos anos fizeram avanços metodológicos que asseguram que as medidas sejam cada vez mais perto das verdadeiras habilidades subjacentes.

A Pesquisa CAF 2015 faz uma contribuição para a medida de habilidades na população jovem e adulta (15 a 55 anos de idade) na América Latina. Esta pesquisa foi realizada em 10 grandes cidades, de 10 países da região¹, cobrindo um total de 10.000 famílias, e incluiu módulos específicos para medir os três tipos de habilidades. As medidas cognitivas incluem um teste de “inteligência” (Matrizes Progressivas de Raven), um teste de habilidades verbais (Teste Breve de Conceptualização Verbal-TBCV), e um índice de habilidades numéricas (medidas por meio de um teste e três perguntas de cálculos matemáticos simples). As medidas de habilidades socioemocionais incluem o modelo dos cinco grandes fatores (*Big Five*), escalas de determinação (*Grit*, que mede a capacidade e motivação para perseverar para alcançar metas de longo prazo) e auto eficácia e uma prova de tolerância ao risco (a partir de um exercício de escolha de loterias fictícias). Por último, as medidas de habilidades físicas incluem estados e hábitos de saúde física e mental.

1. As cidades incluídas são: Buenos Aires, La Paz, São Paulo, Bogotá, Quito, Cidade do México, Cidade do Panamá, Lima, Montevideu e Caracas.

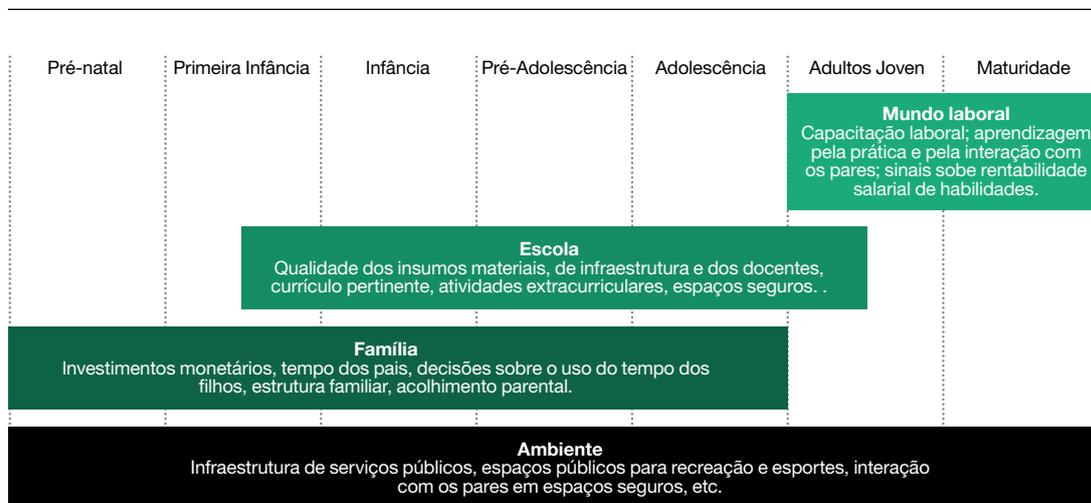
Como se formam as habilidades?

As pessoas não nascem com um conjunto pré-determinado e imutável de habilidades. Ainda que a genética possa jogar um papel importante, são cada vez maiores as evidências de que as habilidades se acumulam ao longo de toda a vida. Esta mesma evidência aponta também que algumas etapas da vida são mais importantes que outras. Os momentos mais cruciais começam durante a gestação e culminam depois da adolescência. Nesta primeira parte da vida acontecem muitas mudanças biológicas e sociais, e é quando são sentadas as bases para todo o desenvolvimento posterior.

Entre as mudanças biológicas mais relevantes nesta etapa se encontra o acelerado desenvolvimento cerebral dos primeiros anos de vida, enquanto que entre as alterações sociais estão a relação dentro do núcleo familiar, inicialmente com os pais e outros cuidadores principais, para depois, paulatinamente, ir ampliando o círculo de contatos sociais, incluindo os docentes, colegas de aula e outras crianças e jovens com os quais se compartilha tempo e experiência. Finalmente, se entrar no mundo do trabalho, o círculo de relações das pessoas é estendido para incluir outras figuras-chave, tais como colegas ou chefes e supervisores no trabalho. Em função da relevância destes dois tipos de mudanças, o RED 2016 organiza a discussão sobre o desenvolvimento de habilidades em torno das principais instituições sociais que atravessam a vida das pessoas desde a etapa mais precoce: a família, a escola, o mundo do trabalho e o meio físico e social (Figura 1).

O RED 2016 demonstra que a influência da família é crucial desde a etapa pré-natal até a transição para a vida adulta, enquanto que a escola começa a contribuir na infância e continua até o adulto jovem, quando o mercado do trabalho torna-se mais importante. No entanto, o mundo do trabalho não é só relevante para os adultos, mas também envia sinais para os mais jovens sobre quais habilidades estão associadas ao sucesso no trabalho de modo que a través da família e do sistema educativo os investimentos que deem uma melhor formação previa à inserção laboral podem ser feitos. Além disso, o ambiente físico e social está sempre presente na vida das pessoas, afetando principalmente na medida em que as outras áreas de formação canalizem investimentos para formar as várias bordas do capital humano.

Figura 1. Etapas da vida e quatro âmbitos de formação de habilidades.



Fonte: elaboração própria.

Em relação à dinâmica de acumulação das habilidades, o RED 2016 apresenta quatro aspectos importantes: as condições iniciais (fatores de saúde e genéticos), os investimentos diretos feitos pela família, a escola ou o mercado de trabalho, os fatores do entorno ou ambientais, e as habilidades prévias (sobre as quais se apoia a construção de capacidades novas ou mais complexas).

Um último aspecto importante da função de produção de habilidades é que as dimensões cognitiva, socioemocional e física vão se desenvolvendo de maneira complementar: ou seja, uma necessita das outras. Um exemplo pode clarear esta ideia de desenvolvimento integral por blocos ou *building blocks*. Depois que o sentido da audição se desenvolve (nos primeiros meses de vida), o bebê é capaz de distinguir inicialmente os sons, e em seguida palavras e frases, sempre e quando alguém esteja ocupado de se comunicar com ele através de mensagens simples e carinhosas, músicas, leituras, e jogos de rimas. A sensação de confiança e segurança ao entender que um adulto o acompanha e o protege permite ao bebê experimentar, por exemplo, com sons e movimentos corporais. Desta maneira ele também pode começar a desenvolver sua motricidade fina e grossa, aproveitando a experiência supervisionada, que o ajudará mais tarde a aprender tarefas básicas, como conseguir segurar o lápis que depois usará para escrever. Ao compreender e utilizar a linguagem, o bebê poderá em seguida usar esta ferramenta para comunicar a seus cuidadores sua insatisfação frente a determinada situação. Estes, ao conter o bebê, dando uma resposta adequada à sua necessidade e transmitindo-lhe também a necessidade de contemplar certas pautas de conduta na relação com os outros, estarão contribuindo para a construção da confiança dele em relação a si próprio e também aos demais. Estes aspectos do desenvolvimento socioemocional podem contribuir para uma maior auto regulação e atenção que facilitem a aprendizagem, fomentando sua capacidade de concentração e de interação com outras pessoas fora do círculo familiar, como companheiros de aula e professores. Todo este processo seria impossível sem um desenvolvimento físico apropriado, que permite às áreas do cérebro e do resto do corpo que intervêm na aquisição da linguagem operar coordenadamente com a dimensão cognitiva e socioemocional da criança, que aos poucos irá se constituindo uma criança empática e independente, para mais tarde tornar-se um adulto responsável, criativo, respeitoso, que toma decisões planejadas e constrói uma sequência de ações para levar a cabo seus objetivos. Estas capacidades nos adultos são habilidades que servirão no trabalho e na vida em geral, e determinarão grande parte do êxito que eles possam ter em diferentes esferas de seu bem-estar.

Por que as habilidades são tão importantes?

A evidência recente sugere uma forte relação causal entre as habilidades acumuladas pela população e o crescimento econômico dos países. Por exemplo, tem sido demonstrado que um aumento de um desvio estandard nas notas obtidas pelos estudantes em provas tipo PISA –como *proxy* do estoque de habilidades cognitivas da população– implica em dois pontos percentuais adicionais de crescimento a longo prazo no PIB de um país.

Mais além da relação entre habilidades e PIB, existem outras formas nas quais as habilidades se vinculam com o desenvolvimento econômico. Por exemplo, países com um maior estoque de habilidades cognitivas produzem mais inovações e são mais produtivos. Por outro lado, nos países com maior desigualdade na distribuição de habilidades é natural esperar uma maior desigualdade de receita nas famílias.

No plano individual, os dados apontam para uma forte associação das habilidades com o desempenho das pessoas no mercado de trabalho e em outras dimensões da vida em geral. Por exemplo, os dados recolhidos pela Pesquisa CAF 2015 demonstram que certas habilidades importam mais que outras em diferentes esferas da vida. A habilidade socioemocional (*Grit*) é a que está mais correlacionada com a participação no trabalho e com a probabilidade de estar empregado. Em troca, a habilidade cognitiva (habilidades numéricas) apresenta uma maior correlação com as receitas de trabalho e com a qualidade do emprego (formalidade laboral). Por outro lado, as habilidades físicas se correlacionam positivamente com todos os resultados laborais. Em outras dimensões da vida, os dados apontam que as habilidades socioemocionais (*Grit* e Cinco Grandes) estão fortemente associadas à saúde física. Em troca, a habilidade cognitiva (habilidades numéricas) é a que se correlaciona mais fortemente com resultados educativos e com a participação cidadã. Por último, as habilidades físicas são as que possuem mais correlação com a satisfação em relação à própria vida dos entrevistados.

Uma mensagem adicional da Pesquisa CAF 2015 é que as três dimensões de habilidades estão fortemente correlacionados umas com as outras: pessoas com maiores níveis de habilidades cognitivas têm uma maior probabilidade de ter boas habilidades socioemocionais e físicas, e vice-versa. Esta evidência apoia a ideia de que, no processo de acumulação de habilidades, as três bordas do desenvolvimento individual são cruciais, complementando-se mutuamente.

Quantas habilidades há na população de América Latina?

A região ainda mostra atrasos em relação à formação de seu capital humano. Por exemplo, conta, em média, com menos anos de educação na população adulta (só 8, 7 anos versus 11 nos países ricos) e tem pior desempenho em provas padronizadas que as regiões mais desenvolvidas, porque de acordo com PISA resulta em apenas 1 em cada 3 alunos latino-americanos atingiram níveis mínimos (alfabetização funcional) em matemáticas enquanto essa fração é de 4 em cada 5 em países da OECD. Em termos de desenvolvimento físico e indicadores gerais de saúde, a região tem feito importantes progressos nos últimos 50 anos, como em expectativa de vida e mortalidade infantil que praticamente já alcançaram os níveis dos países de renda mais alta. Mas ainda neste campo, sobra muita margem para melhorar. Existe uma alta incidência de problemas de saúde nas populações vulneráveis, como a desnutrição crônica, que afeta uma de cada 10 crianças latino-americanas e é um péssimo começo no caminho de formação de habilidades.

A dimensão de habilidades que é mais difícil de compreender a situação relativa da América Latina é a socioemocional. Ao contrário das medidas cognitivas ou de desenvolvimento físico, não existem ainda grandes iniciativas internacionais que gerem medições de habilidades socioemocionais para um grande número de países da região e de outras regiões. O RED 2016 traz evidências novas neste sentido a partir de um exercício de decomposição do rendimento dos alunos nas provas PISA 2012 que permite comparar a América Latina com regiões mais avançadas. Este exercício considera a queda no desempenho ao longo da prova captura a falta de motivação, perseverança ou capacidade de concentração dos estudantes, que são fatores associados ao seu desenvolvimento socioemocional. Em todos os países da América Latina, a queda no desempenho é muito maior que nos países de maior renda. Enquanto isso, os estudantes latino-americanos se equivocam na primeira pergunta 25% a mais que seus pares em países de alto desempenho no PISA (como Finlândia, Singapura e Japão), se equivocam um 50% mais ao finalizar o exame.

Mas o atraso no desenvolvimento de habilidades na população seja talvez mais patente em alguns sub-grupos de população no interior de cada país. Do mesmo modo que acontece com a renda, na América Latina as habilidades estão distribuídas de maneira muito desigual. Diferentes medidas, entre elas as coletadas pela Pesquisa CAF 2015, mostram as grandes diferenças no nível de habilidades cognitivas, socioemocionais e físicas entre pessoas de diferentes níveis socioeconômicos.

As habilidades exigidas no mercado de trabalho

A maioria dos trabalhos exige uma gama muito ampla de habilidades. No entanto, a importância relativa de diferentes tipos de habilidades varia muito entre as ocupações. Que tipo de habilidades exigem os empregos na América Latina? O RED mostra, a partir da Pesquisa CAF 2015, que os requerimentos de habilidades cognitivas complexas e habilidades socioemocionais interpessoais variam de maneira notória entre as ocupações, ainda que ambas as dimensões de habilidades sejam complementares entre si. Ou seja, estes dois tipos de habilidades são demandados no mercado de trabalho de maneira conjunta. Além disso, a Pesquisa CAF 2015 mostra que nas principais cidades da América Latina, 3 de 4 empregos (74%) requerem baixos níveis de habilidades cognitivas complexas. Somente 18% dos trabalhos necessitam altos níveis de ambas habilidades, e são exatamente estes os que pagam os salários mais altos. As exigências de habilidades também variam de maneira substancial entre os mercados de trabalho formal e informal: enquanto 1 de cada 3 empregos (32%) no setor formal exige altos níveis de habilidades cognitivas complexas, somente 1 de cada 6 (17%) as demandam no setor informal.

Que habilidades serão procuradas no futuro?

A estrutura ocupacional de um país –portanto, as exigências de habilidades associadas– pode mudar com o tempo. Um dos grandes interrogantes em relação ao futuro do trabalho é se o progresso tecnológico acelerado e a possibilidade de automatização de tarefas farão com que os computadores e os robôs substituam os trabalhadores. Estudos recentes sustentam que este progresso tecnológico não reduzirá, necessariamente, a quantidade de empregos, mas afetará, isso sim, o tipo de ocupação gerada e, por consequência, as habilidades exigidas. Por exemplo, a chamada “hipótese de automatização” propõe que aquelas ocupações com um grande conteúdo de atividades rotineiras tenderão a acabar, e as ocupações que ganharão importância serão as que demandam habilidades para tarefas não rotineiras e as que se complementem da melhor maneira possível com os computadores. A evidência para as últimas duas décadas em países desenvolvidos é consistente com este fenômeno.

Um processo muito relacionado ao de automatização, e que também foi observado nas últimas duas décadas em países desenvolvidos, é o de “polarização” das ocupações. A hipótese é que a mudança na estrutura ocupacional impulsionada pelo progresso tecnológico gera um aumento simultâneo da proporção de ocupados em empregos de altas habilidades e altos salários e também de baixas habilidades e baixos salários, ao mesmo tempo em que reduz o peso das ocupações com salários e habilidades intermediárias, mais relacionadas a tarefas rotineiras. A partir de um exercício empírico, realizado com entrevistas em lares da região, se constatou que o processo de polarização parece não estar muito presente na América Latina, ou não é tão marcado quanto nos países desenvolvidos. Isso não significa que a região não vá avançar em direção a uma maior automatização (e sua consequente polarização) em um futuro próximo, pois poderia seguir a incorporação de tecnologias que já vem ocorrendo em regiões mais ricas. De todas as maneiras, um ponto relevante a destacar é que as ocupações menos rotineiras costumam conter altas exigências de habilidades socioemocionais, e também de habilidades

cognitivas, como a criatividade, que não são próprias das máquinas. Neste sentido, se a região quer estar preparada para um futuro tecnológico desafiante, deve apostar na formação tanto de boas habilidades cognitivas como socioemocionais, sem descuidar os aspectos relacionados com a saúde física.

As habilidades em um continente jovem: oportunidades e desafios

A América Latina conta com uma população relativamente jovem. A proporção de pessoas com menos de 16 anos e mais de 64 (ambos os grupos qualificados como “dependentes”) em relação à população com idade de trabalhar se encontra ainda declinando na maioria dos países. Este fenômeno demográfico, denominado “bônus demográfico”, se estenderá ainda por alguns anos na região. Uma população jovem e com baixas taxas de dependência cria substanciais oportunidades de desenvolvimento. Para aproveitar ao máximo este período favorável, é de suma importância ter uma população de jovens bem-educada, que conte com um leque de habilidades que outorgue versatilidade para adaptar-se a ambientes em constante mudança, como o que impõe o progresso tecnológico no mercado de trabalho.

No entanto, existem alguns obstáculos para alcançar a meta de formar melhor nossos jovens. Por exemplo, fenômenos como o abandono escolar, a gravidez adolescente e os jovens que não estudam nem trabalham (NiNis em espanhol e Nem-Nem, em português) que, ao ter ainda uma alta incidência na região, podem se transformar nos principais obstáculos para contar com um capital humano de qualidade, que permita tirar o melhor proveito possível da oportunidade demográfica. Como a escola e o mundo do trabalho são duas instituições que canalizam parte dos investimentos necessários para seguir acumulando habilidades na adolescência e na transição para a vida adulta, a perda dos vínculos dos NEM-NEM com estes ambientes de formação traz grandes desafios para o desenho de políticas públicas.

Do total de jovens entre 16 e 25 anos na América Latina, 19% não estuda e nem trabalha, índice que vem diminuindo lentamente na maioria dos países da região (era ao redor de 23% no começo dos anos 90). Um aspecto notável da dinâmica do fenômeno NEM-NEM na América Latina é a mudança em sua faceta feminina. Se bem atualmente a maioria dos jovens neste grupo são mulheres (67%), antes se tratava de um dos fenômenos com maior rasgo de gênero (por volta do ano 1990 o 75% dos NEM-NEM eram mulheres). Há outro matiz do fenômeno NEM-NEM que merece uma análise mais profunda: na realidade, só a metade dos jovens NEM-NEM segue nesta condição entre um ano e o ano seguinte. Em menos de 12 meses cerca de um terço deles passa a trabalhar, enquanto que uma fração menor (perto dos 10%) volta somente a estudar, sendo que o restante combina as duas atividades. Cabe destacar que os que persistem na condição de NEM-NEM são principalmente aqueles que não trabalham por serem inativos (e não por serem desempregados), e trata-se de um subgrupo de jovens que muitas vezes são mães e pais, e realizam tarefas em suas casas, que, se bem podem ter valor relevante para o orçamento doméstico familiar (sobretudo diante da falta de alternativas de cuidado infantil), podem se converter numa armadilha para a acumulação de habilidades, por estarem isolados das oportunidades de formação oferecidas pela educação e o mundo laboral.

A deserção escolar é um dos primeiros sintomas do fenômeno NEM-NEM. Em geral, para todos os países da América Latina, o problema do abandono escolar começa ao redor dos 12 anos de idade, e, aos 16 anos, cerca de 25% dos jovens já se encontram fora do sistema educativo formal. Estas médias ocultam uma forte desigualdade entre aqueles que pertencem a famílias de distintos níveis socioeco-

nômicos, e também entre países. Por outra parte, o abandono escolar e a gravidez adolescente estão intimamente vinculados. De acordo com a Pesquisa CAF 2015, 36% das mulheres que hoje possuem entre 15 e 25 anos e abandonaram a secundária o fizeram por terem engravidado ou sido mães.

Combater estes obstáculos requer entender o que acontece com as pessoas muito cedo na vida, mesmo antes do nascimento, e também analisar o papel da família, a escola, o ambiente e o mundo do trabalho na formação das habilidades dos jovens, que estão colocando em risco a oportunidade de uma geração de mudar o destino da região. O resto do relatório aborda precisamente esta análise.

Capítulo 2

TUDO COMEÇA EM CASA: O PAPEL DA FAMÍLIA

A família é uma das instituições mais importantes na formação das habilidades das pessoas. Nela se tomam decisões cruciais para o capital humano desde muito cedo, e isso segue até quando os jovens transitam para a vida adulta. Estas etapas da vida são muito importantes, especialmente pelos acelerados desenvolvimentos neurobiológicos que ocorrem nelas, sobre os quais se baseiam os pilares do desenvolvimento posterior. As decisões que a família toma implicam investimentos que afetam o processo de aprendizagem das crianças e seu desenvolvimento socioemocional e físico.

Os investimentos feitos pelos pais podem ser classificados em três grupos. Por um lado, estão os investimentos monetários, como a compra de brinquedos, livros, alimentos que garantam uma dieta balanceada, atividades educativas extracurriculares, entre outras. Também estão os investimentos em tempo dedicado à amamentação, a ler junto aos filhos, a conversar com eles, a brincar e praticar esportes, a ajudá-los nas tarefas escolares, ou simplesmente a compartilhar momentos em espaços enriquecedores. Além disso, os pais decidem sobre o uso do tempo das crianças também quando não estão com elas, por exemplo, quando escolhem quem vai cuidá-las quando eles não estão, ou que atividades produtivas realizam ou não na sua ausência. Por último, os pais investem em um marco de regras e rotinas de convivência no lar, por meio da definição clara e explícita das expectativas a respeito dos filhos, da construção de um ambiente de apoio e estímulo, e da definição de uma estrutura de rotinas, hábitos e responsabilidades de cada membro do lar.

Algumas famílias são mais restritas do que outras para alcançar o nível de investimento que seria ideal. Em particular, as famílias de condição mais vulnerável sofrem relativamente mais a falta de recursos monetários e de informação e conhecimento sobre quais são as melhores estratégias para a criação dos filhos. Além disso, essas famílias vivem frequentemente em muito desfavorável para o desenvolvimento de seus ambientes de criança. Todas estas razões justificam a intervenção do Estado para ajudar as famílias a investir de forma mais eficaz na acumulação de habilidades das crianças.

Existem cinco grandes grupos de políticas públicas que ajudam a esse objetivo: 1) a oferta de infraestrutura, serviços públicos, serviços de saúde e proteção social; 2) as políticas que reconciliam o papel do trabalhador com o papel de mãe/pai; 3) a provisão de informação e treinamento para melhorar a qualidade parental; 4) transferências monetárias, subsídios e provisão de bens e serviços complementares ao aprendizado; 5) políticas de fomento à demanda de serviços educativos e de cuidado de qualidade.

Como medir habilidades em crianças?

Existem diversas estratégias para medir o desenvolvimento cognitivo, socioemocional e físico nas crianças. O Quadro 1 oferece uma descrição simples destes três domínios de desenvolvimento e lista os diferentes indicadores precoces associados a cada um.

Quadro 1. Dimensões do desenvolvimento

Dimensões o desenvolvimento	Definição	Indicadores precoces
Desenvolvimento físico	A formação física do corpo, incluindo o cérebro, o sistema nervoso, os músculos e o sistema sensorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado nutricional • Estado de saúde • Desenvolvimento psicomotor
Desenvolvimento cognitivo	<p>1) Desempeño: Formación de las capacidades intelectuales. Comprende capacidades para el aprendizaje, el lenguaje y la resolución de problemas.</p> <p>2) Funciones ejecutivas: Capacidad de controlar el comportamiento de manera voluntaria y regulación deliberada de los procesos cognitivos para lograr objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Linguagem • Habilidades de lecto-escrita • Habilidades matemáticas e de resolução de problemas • Auto regulação • Atenção • Planejamento • Memória de trabalho
Desenvolvimento socioemocional	Processos relacionados com o manejo das emoções e sentimentos, das relações emocionais e a saúde mental.	<ul style="list-style-type: none"> • Condutas internalizadas Exemplos: ansiedade, isolamento • Condutas externalizadas Exemplos: agressividade, problemas comportamentais

Fonte: elaboração própria.

Há um primeiro aspecto chave na medição do desenvolvimento em crianças na América Latina: a região está ainda longe de contar com indicadores de qualidade comparáveis entre países. Este problema afeta os três domínios de desenvolvimento. Por exemplo, poucos países (Chile e Colômbia) contam com informação de qualidade, em amostras representativas, que permita construir medidas de desenvolvimento cognitivo e socioemocional da primeira infância, assim como monitorar a evolução desses indicadores de maneira longitudinal.

As escassas medições disponíveis de desenvolvimento cognitivo indicam que existem grandes lacunas por nível socioeconômico. Em particular, as lacunas estimadas para uma medida de linguagem receptivo (TVIP, Teste de Vocabulário por Imagens *Peabody*) se abrem muito cedo na vida, pois já estão presentes aos 3 anos de idade. Aos 5 anos, estas diferenças equivaleriam a atrasos de entre 9 e 20 meses (segundo o país). A informação disponível sobre o desenvolvimento socioemocional oferece um panorama similar: o risco de atraso socioemocional pode chegar a duplicar para filhos de mães com baixos níveis educativos, se comparados com aqueles cujas mães superaram o nível secundário de educação formal. Em relação à desnutrição crônica, um indicador crítico do desenvolvimento físico das crianças, as diferenças por nível sócio econômico são de magnitude ainda maior. No entanto, a evidência coletada no RED 2016 aponta que alguns países da América Latina (por exemplo, Colômbia, Peru e República Dominicana) conseguiram reduzir a incidência deste problema na última década. Outras medidas de estado de saúde, como a incidência de diarreia (DDA, doença diarreia aguda) ou de infecções respiratórias (IRA, infecção respiratória aguda) também apresentam um importante gradiente socioeconômico, ainda que menos marcado que na desnutrição crônica. Lamentavelmente, as medições sobre o desenvolvimento psicomotor e funções executivas são ainda mais escassas e geralmente não são representativas da população em geral.

Como os investimentos da família impactam no desenvolvimento de habilidades?

Em linhas gerais, as brechas no desenvolvimento físico, cognitivo e socioemocional observadas em crianças de diferentes níveis socioeconômicos são consistentes com a grande desigualdade nos in-

vestimentos feitos pelas famílias. Não somente as famílias com menor nível socioeconômico investem menos recursos monetários que seus pares mais ricos, como é provável que o façam de maneira menos eficaz devido a restrições adicionais de tempo e de informação, ou conhecimentos necessários para fazer render estes investimentos o máximo possível. Por outro lado, à medida que as crianças vão crescendo, a importância relativa dos três tipos de investimento (dinheiro, tempo e estrutura de regras de convivência) vai mudando, tal como se descreve a continuação.

Desde antes de nascer

Em primeiro lugar, os períodos de concepção e concepção são importantes por razões biológicas, associadas ao desenvolvimento cerebral, e porque a forma na qual os indivíduos se preparam para ser pais pode condicionar a quantidade e efetividade dos investimentos que farão em seus filhos. Cabe destacar aqui que na América Latina somente um de cada dois bebês nasceu como consequência de uma concepção planejada. Se bem uma gravidez não planejada não implica que os pais não possam ajustar seus investimentos de maneira apropriada, sugere que existe uma probabilidade maior de que eles não sejam ideais.

Outro indicador associado à preparação para a chegada dos filhos é o índice de gravidez adolescente, que está relacionado a um maior risco de mortalidade infantil e a uma maior probabilidade de parto prematuro. Além disso, segundo dados disponíveis para Colômbia, crianças de 3 a 5 anos filhos de mães menores de 20 anos apresentam, aproximadamente, 14 meses de atraso em um indicador de desenvolvimento da linguagem. Em função dos índices altos de gravidez adolescente na América Latina (cerca de 20%, enquanto nos países desenvolvidos não passam de 2%) e que, além disso, apresentam forte gradiente socioeconômico (no quintil mais pobre a taxa é de uma em cada três), este é um problema de notável importância que, além disso, não apresenta melhoras substanciais nas últimas décadas.

Um fator adicional que pode impactar de maneira notável nesta primeira etapa da vida é o fato de ter nascido em um lar onde há somente um adulto com potencial de gerar renda. Na América Latina, a fração de crianças do quintil mais pobre que cresce em um lar monoparental tem aumentado ao longo do tempo, e estes índices, que vão de 20% (na Bolívia) a 40% (na República Dominicana) para crianças de 0 e 5 anos de idade, estão acima das observadas em países desenvolvidos.

Durante a gestação, as deficiências na saúde e na nutrição da mãe têm efeitos de curto prazo no resultado da gravidez e na nutrição neonatal. Mas a desnutrição materna tem também efeitos a longo prazo sobre o desenvolvimento do capital humano dos filhos. Um tema chave para a prevenção dessas situações na saúde de mãe e do filho a caminho são os controles pré-natais. Na América Latina, a condição mínima de quatro controles pré-natais durante a gravidez (recomendada pela Organização Mundial da Saúde) está bastante perto de ser cumprida, em média, mas ainda não é satisfatória para muitas mães que residem nos lares mais pobres. Além disso, as mães do quintil mais pobre fazem a primeira consulta médica mais tarde (em média, no final do terceiro mês), enquanto que as do quintil mais rico o fazem antes (antes de terminar o segundo mês). A evidência disponível aponta que existem outras medidas, tanto ou mais efetivas que os controles pré-natais oferecidos pelo sistema de saúde. Por exemplo, os programas de acompanhamento familiar nos quais uma enfermeira ou pessoa com perfil similar visita ou se contata regularmente com a mulher gestante, e a “treina” nos desafios da maternidade. Estes programas têm demonstrado impactos positivos importantes sobre o desenvolvimento cognitivo das crianças à medida que crescem.

Depois do nascimento

Há muitos investimentos que as famílias fazem em seus filhos à medida que eles crescem: a amamentação, a construção de hábitos alimentares, o cuidado de saúde, a convivência, a dedicação de tempo em tarefas de cuidado ou de estímulo para a aprendizagem, entre outras.

Amamentação. A amamentação materna é um dos primeiros investimentos diretos para lançar as bases para a formação de habilidades. A evidência indica que a amamentação está associada à redução da mortalidade infantil, à incidência de DDA e IRA e a melhorias no desenvolvimento cognitivo. No entanto, a maioria dos países latino-americanos está longe de atingir o mínimo de seis meses de amamentação exclusiva, recomendada pela OMS. Este caso é um dos poucos nos quais pertencer a uma família de nível socioeconômico mais baixo está associado a um aumento do investimento para reforçar as habilidades, ao contrário do que acontece com outros investimentos que consomem recursos monetários. Isso tem a ver com a baixa participação no mercado de trabalho, observada em mães de famílias mais vulneráveis². Em relação às políticas para promover a amamentação, as evidências indicam que uma maior participação de consultoras de lactação em hospitais aumentaria significativamente a probabilidade de amamentação materna exclusiva. No entanto, para que esta atividade alcance sua duração mínima recomendada, são necessárias políticas que conciliem de melhor maneira a vida profissional com o tempo necessário para continuar a amamentação.

Hábitos alimentares. Uma boa alimentação, variada e nutritiva, é fundamental para o desenvolvimento integral das crianças. Na América Latina, apenas uma em cada quatro crianças recebe uma dieta equilibrada, percentual que cai para apenas uma em cada dez crianças em famílias no quintil mais pobre. Além disso, tendo em vista que o estado de saúde intervém na assimilação adequada desses aportes nutricionais, e que as crianças de famílias mais pobres sofrem pior saúde geral, a contribuição efetiva dessa alimentação é ainda mais reduzida para eles. Por outro lado, as evidências sugerem que os hábitos alimentares inadequados não são um fenômeno exclusivamente ligado à pobreza, pela alta proporção de crianças que não recebem uma dieta equilibrada mesmo em famílias de alta renda. Neste sentido, o desconhecimento geral sobre a importância da nutrição adequada para o desenvolvimento das crianças pode estar desempenhando um papel importante.

Cuidados de saúde. O cuidado de saúde, com base na construção de hábitos preventivos, é crucial para começar a trilhar um caminho de desenvolvimento físico ideal. Isto não só contribui diretamente para uma melhor qualidade de vida, mas também influi indiretamente, facilitando o desenvolvimento das dimensões cognitiva e socioemocional em crianças e jovens. Uma prática preventiva que chegou a um amplo alcance na América Latina é a vacinação. No entanto, ainda há espaço para melhorias no uso de outros serviços médicos preventivos. Por exemplo, na Colômbia, uma em cada quatro crianças em áreas urbanas não faz um exame médico anual, enquanto que nas áreas rurais esta cifra sobe a um para dois. Existe também uma variedade de outras práticas saudáveis que podem ser feitas em casa, e que estão longe de ser aplicadas universalmente, como as práticas protetoras da higiene (lavar as mãos e fazer uma boa higiene oral), os ambientes livres de tabaco, as práticas de exercício em casa e fora dela, e o respeito às horas de sono. No entanto, cabe destacar que algumas práticas saudáveis das famílias são severamente restringidas quando elas não possuem a infraestrutura social adequada, como acesso ao saneamento ou a disponibilidade de espaços públicos seguros para desenvolver atividades físicas, entre outros.

2. Na América Latina, a participação das mulheres no mercado de trabalho (25-54 anos) com ensino superior completo é cerca de 90%, embora seja apenas de 55% para as mulheres com ensino médio incompleto.

Convivência saudável em casa. Situações de abuso físico, sexual ou emocional, negligência ou abandono, maltrato de um pai para outro, atos violentos ou ameaças em casa e na comunidade, ou ainda doenças mentais podem gerar altos níveis de ansiedade e estresse em crianças (e nos pais ou cuidadores) que por sua vez causam efeitos negativos sobre o desenvolvimento do cérebro, a aprendizagem, a saúde mental e física e, mais genericamente, sobre o seu desenvolvimento emocional e social, com consequências que continuam na idade adulta. Nesse sentido, os dados para a América Latina mostram que o uso do castigo físico e verbal ainda é prevalente na região, e com poucas diferenças por estratos socioeconômicos. Também são muito elevados os números de violência doméstica, principalmente contra as mulheres. Esta evidência abre espaço para intervenções associadas, para promover estilos de paternidade mais amorosos e assertivos, nos quais as evidências mostram resultados promissores.

Tempo com os filhos. Diferentes estudos mostram a importância do tempo dedicado pelos pais aos filhos. Em particular, o tempo compartilhado que contribui para o desenvolvimento das crianças é o chamado “tempo de qualidade”, no qual são realizadas atividades de rotina e atividades de produção associadas à aprendizagem (como conversar, ler, cantar e passar tempo juntos em ambientes enriquecedores, jogar com blocos ou quebra-cabeças, entre outras). Na verdade, alguns estudos indicam que para desenvolver habilidades cognitivas e socioemocionais, a contribuição relativa de tempo de qualidade entre pais e filhos pequenos chega a ser mais importante do que os investimentos financeiros. Os dados mostrados no RED 2016 apontam que as mães passam consideravelmente mais tempo que os pais em atividades para promover a aprendizagem dos filhos, e que é mais provável que pais e mães com nível educativo mais elevado realizem tais atividades. Além disso, as diferenças no tempo de qualidade passados em conjunto com os filhos menores de 5 anos estão associadas com as diferenças em seu desenvolvimento socioemocional, psicomotor e cognitivo (por exemplo, na linguagem receptiva). Ou seja, crianças com cuidadores mais ativos em termos de tempo dedicado a atividades estruturadas/ produtivas apresentam melhores indicadores nos três domínios.

Quando as crianças ficam maiores, o acompanhamento dos pais continua sendo importante, por exemplo, servindo como monitores, guias e modelos de papéis para que as crianças e os jovens sigam construindo sua independência em um ambiente percebido como seguro. Neste caso, a evidência para a região indica que a proporção de crianças no ensino fundamental (no 3^{a.} e 6^{a.} ano), que nunca são apoiadas pelos pais nos deveres de casa, é bastante elevada (cerca de 5% nos alunos do 3^{o.} ano e 10% nos de 6^{o.} ano) e que este índice aumenta significativamente (para até dois em cada três alunos) para os alunos na secundária. Em relação ao acompanhamento ou orientação dos pais para os filhos adolescentes, existem dados comparáveis em dois países da região: cerca de metade dos pais não falam com os seus filhos sobre o seu comportamento na escola ou desempenho acadêmico para o caso do México, e este índice é pouco menor no caso do Chile (alcança um em cada três estudantes).

A possibilidade de investir no tempo compartilhado com os filhos pode ser afetada pelas responsabilidades de trabalho dos pais. Este relatório indica que as mães ocupadas reduzem seu tempo de lazer ou de atividades menos produtivas com as crianças para recuperar algum tempo de qualidade dedicado a eles, de modo que chegam a igualar esse tipo de tempo com o que dedicam as mães não ocupadas. No entanto, esta estratégia parece ser mais eficaz em mães trabalhadoras com maior nível educacional, enquanto trabalhadoras menos escolarizadas parecem sofrer limitações adicionais associadas ao estresse ou ansiedade, que as impedem de executar esta compensação com sucesso. Portanto, as políticas públicas destinadas a promover uma utilização mais produtiva do tempo dos pais com seus filhos devem contemplar seriamente a conciliação do trabalho com a vida familiar, nas realidades dos diferentes tipos de famílias, especialmente considerando a alta incidência de famílias monoparentais na região.

Casas como ambientes de aprendizagem. Os investimentos em tempo feitos pelos pais serão mais produtivos quanto mais recursos complementares eles tenham. Estes recursos são: 1) insumos para ler, aprender ou brincar, instrumentos que promovam o desenvolvimento psicomotor; 2) conhecimento sobre quais são as atividades que promovem o desenvolvimento e contar com a capacidade de executá-las com frequência em casa; 3) espaços propícios à aprendizagem (ambiente físico seguro, ordenado e tranquilo, a possibilidade de ter acesso a diferentes experiências como, por exemplo, culturais, e a qualidade global do ambiente familiar). Os dados disponíveis para alguns países da América Latina mostram que somente ao redor da metade dos lares com crianças menores de 5 anos possui pelo menos três livros infantis, número que diminui muito para famílias cuja mãe tem um baixo nível de escolaridade. O panorama é diferente no caso de brinquedos em casa: mais de 90% das crianças menores de 5 anos têm brinquedos, independentemente da situação socioeconômica da família. Quanto ao conhecimento sobre as práticas de criação, a evidência resumida no RED 2016 também deixa alguns fatos perturbadores. Por exemplo, os dados para a Colômbia mostram uma ignorância generalizada sobre quais são as melhores práticas parentais e de cuidados da saúde dos seus filhos. Por outro lado, 40% dos pais de crianças com menos de seis anos em condições vulneráveis não valoriza adequadamente os investimentos que podem fazer para o desenvolvimento dos seus filhos, como por exemplo, eles acham que as crianças vão desenvolver independentemente do esforço a família faz. Além disso, muitas vezes os pais relatam que não vale a pena falar com os bebês que ainda não se comunicam verbalmente porque “eles são jovens demais para entender.”

Como o Estado pode ajudar no investimento das famílias?

As famílias podem investir de forma eficaz nas crianças se o Estado garante a disponibilidade de cinco grandes grupos de bens e serviços públicos, que são complementares aos investimentos familiares. Estes bens e serviços públicos são mais relevantes para as famílias que enfrentam maiores restrições para investir tempo e dinheiro, ou para usar certos conhecimentos que melhoram a qualidade da paternidade. Ou seja, as intervenções públicas podem ser mais efetivas se focadas nas famílias mais necessitadas.

Infraestrutura, serviços públicos, saúde e proteção social. A presença de bens públicos e serviços de qualidade é crucial para as famílias. Por exemplo, alcançar um bom estado nutricional e de saúde exige que as famílias tenham acesso a boas condições de saneamento, ao sistema de saúde, a áreas de lazer e esportes. Grande parte das melhorias na mortalidade nas últimas cinco décadas, ou a queda nas taxas de desnutrição crônica nas últimas três décadas, se devem justamente aos investimentos dos Estados no fornecimento de infraestrutura pública, em particular em água potável, programas de vacinação e desparasitação em massa.

Reconciliar o papel de trabalhador com o papel de mãe/pai. Estas políticas facilitam que tanto as mães como os pais possam investir tempo em seus filhos sem afetar sua renda, por ter que abandonar oportunidades de emprego em troca de responsabilidades familiares. As políticas de família, se bem desenhadas, além de facilitarem o investimento de tempo, também promovem a inclusão e o bem-estar dos pais no mercado do trabalho, especialmente as mulheres. As licenças de maternidade e paternidade são elementos centrais destas políticas, e são vitais para acomodar as exigências da criação dos filhos em uma fase tão crucial como os primeiros meses/anos de vida. Na América Latina existe uma grande homogeneidade quanto à extensão da licença maternidade, em torno de

12 semanas em 60% dos casos, e de 14 a 16 semanas em 20% dos países³. Há também países com durações mais generosas, como o Chile, Cuba e Venezuela, com 18 semanas. O Paraguai é o país que oferece menor período (9 semanas), acompanhado da menor taxa de remuneração sobre o salário durante esse período (50% da remuneração). Os países que oferecem licença de paternidade, em geral a oferecerem por períodos extremamente curtos, que variam de dois a oito dias. Estas políticas de licenças, tanto para as mães como para os pais, são bastante menos generosas que as oferecidas em muitos países desenvolvidos onde, na maioria dos casos, a duração supera as 18 semanas, e há muitos países com licenças ainda mais longas (como Finlândia, França e Hungria, que oferecem até 144 semanas, aproximadamente, de licenças remuneradas). Uma característica desejável das licenças familiares é a igualdade de gênero (paridade para os pais e mães), pois assim pode-se reduzir a penalização que o mercado de trabalho aplica às mulheres que não trasladam o benefício da licença para o pai da criança. No entanto, a capacidade de compartilhar licenças entre pai e mãe não é a regra, mas a exceção na América Latina.

Informação, conhecimento e mudanças de percepção dos pais. A evidência mostra que muitos pais desconhecem a importância da infância e da juventude na acumulação de habilidades, ou lhes faltam informações sobre quais as contribuições familiares ajudam mais esse desenvolvimento. Os programas destinados aos pais, com o objetivo de superar esta limitação de conhecimentos e informação, incluem o envolvimento direto dos pais nos programas de educação de seus filhos, e/ou a entrega de informações sobre os benefícios de uma educação de qualidade e sobre o leque de investimento que as famílias podem fazer. Este treinamento pode ser implementado por meio de visitas domiciliares ou através de instâncias especiais, como as chamadas “escolas de pais”, que podem funcionar em centros públicos de saúde ou educação. Evidências recentes indicam que os programas mais efetivos são aqueles que combinam novos conhecimentos com a sua implementação na prática, e ainda com estratégias que formem capacidades paternas de forma permanente, em comparação com intervenções que simplesmente entregam aos pais informações sobre as melhores práticas.

Transferências, subsídios e fornecimento de bens e serviços para a aprendizagem. Este grupo de políticas procura remediar parcialmente as restrições financeiras enfrentadas pelas famílias. Os programas mais comuns deste tipo na região são as transferências condicionadas de renda. A evidência sobre os impactos destes programas mostra efeitos positivos sobre a frequência escolar, graduação e matrícula, e também destaca que reduz a futura deserção escolar, embora não tenha o poder de reverter as já existentes. Alguns estudos encontraram efeitos positivos no desenvolvimento cognitivo e estado de saúde dos filhos dos beneficiários. Outro tipo de transferência importante para alguns países são os programas de *vouchers* para o ensino privado, aumentando as opções de oferta educativa para famílias com restrições financeiras. Na Colômbia e no Chile os resultados obtidos são mistos. Enquanto que na Colômbia parece ter tido um impacto positivo sobre os resultados de provas padronizadas, na probabilidade de conclusão do ensino secundário, na probabilidade de conseguir um emprego formal no futuro e na obtenção de maiores salários, no Chile as avaliações não refletem efeitos positivos consideráveis. Pelo contrário, aparece um aumento da segregação escolar induzida pelos *vouchers*. O Estado também pode remediar a restrição financeira entregando diretamente às famílias bens e serviços que promovam o desenvolvimento de seus filhos. Foram encontrados efeitos positivos na entrega de suplementos de micronutrientes (ou fortificação de alimentos) sobre os indicadores de saúde, e também na distribuição de livros, com capacitação adicional, para o principal cuidador na casa.

3. Informações sobre as políticas da família relatados no 2016 RED refere-se ao que foi observado até 2015. Em 2016 alguns países analisaram e/ou regravaram reformas globais destinadas a uma melhor compatibilidade entre trabalho e família.

Fomento à demanda por serviços que promovem o desenvolvimento de crianças e jovens. O Estado também pode promover a demanda por serviços (públicos ou privados) que aumentem o capital humano de crianças e jovens, dotando as famílias com insumos complementares a esses serviços. Por exemplo, para encorajar a frequência escolar, o Estado pode fornecer merenda escolar, transporte, uniformes e livros, e serviços de saúde *in situ*, etc. Esses bens adicionais reduzem o custo de oportunidade da escolaridade e, portanto, os deixa mais atraentes para as famílias. Neste tipo de programas, as interações entre família, escola e Estado são fundamentais e, idealmente, devem ser projetadas para alcançar a complementaridade em vez de substituições.

Capítulo 3

VAMOS À ESCOLA: A CONTRIBUIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES EDUCATIVAS

Nas últimas duas décadas, a educação básica na América Latina tem mudado muito, em particular pela ampliação de sua cobertura em setores vulneráveis historicamente excluídos. Mas este aumento da cobertura tem sido geralmente acompanhado por uma baixa qualidade no ensino ministrado, o que fica evidenciado em déficits nas habilidades cognitivas medidas pelos testes de desempenho acadêmico. No entanto, a qualidade da educação deve ser pensada de maneira mais geral, para entender também como ela se vincula com as dimensões socioemocional e física. Quanto a estas dimensões, é difícil saber o que a escola está fazendo na região, tendo em vista que as avaliações são significativamente escassas. Por outro lado, restam na América Latina grandes desafios associados com a alta evasão escolar e a relevância da educação oferecida para atender as demandas de trabalho do futuro.

Estes desafios seguem lá, em grande parte devido a sérios obstáculos enfrentados pelos sistemas de ensino. Por um lado, ao chegar à escola muitos estudantes contam com uma bagagem limitada de habilidades, resultante de um investimento insuficiente por parte das famílias e ambientes adversos. Por outro lado, a quantidade e a qualidade dos recursos disponíveis pelas escolas (tanto monetários e materiais como de talento docente) comprometem o potencial do sistema educativo. Se bem na última década quase todos os países da América Latina aumentaram os gastos com educação pública, um fator comum em todos é a presença de problemas organizacionais e de incentivos que não permitem aproveitar ao máximo os recursos investidos.

O RED 2016 revisita este diagnóstico, fornecendo dados comparáveis entre os países e, ao mesmo tempo, analisando uma ampla gama de ferramentas de políticas que podem contribuir para que a escola forme habilidades cognitivas, socioemocionais e físicas nas crianças e jovens da América Latina. Estas ferramentas são classificadas em políticas de insumos, de incentivos e sistêmicas.

Como está hoje e o que mudou na escola na América Latina

Cobertura nos três níveis educativos básicos

A educação primária alcança hoje uma cobertura quase universal, foram feitos progressos significativos na cobertura da secundária e a ampliada a proporção de crianças que frequentam instituições pré-escolares. Um aspecto a salientar é que essa maior cobertura foi alcançada reduzindo brechas de acesso por quintiles de renda e por áreas (urbanas e rurais).

Para os países com dados disponíveis, a cobertura bruta em ambas as extremidades, pré-escolar e secundário (entre 4 e 5 e entre 12 e 18 anos, respectivamente) ronda em torno de 80%. No entanto, em ambos os casos há fortes diferenças na cobertura por nível socioeconômico. No caso da educação pré-escolar, a falta de uma cobertura completa está associada, em parte, ao fato de que em alguns países a educação formal aos 4 anos não é obrigatória. Mas para o nível secundário a cobertura incompleta se deve ao abandono escolar, pois a obrigatoriedade neste

nível é regulada em praticamente todos os países da região. Por volta de 14 ou 15 anos, as taxas de matrícula bruta caem de forma constante na maioria dos países e, a partir daí, somente cerca de 70% dos jovens em idade escolar estão matriculados em uma instituição de ensino. Este processo de deserção culmina com uma taxa de graduação do ensino médio que, em média, apenas ultrapassa os 50% na região.

Estas médias escondem as grandes diferenças que existem entre os países, e também dentro de cada um deles, e elas são reflectidas em detalhe no RED 2016. Na comparação, os problemas de cobertura nas fases pré-escolar e na secundária são mais exacerbados nos casos de Honduras, Guatemala, El Salvador e Nicarágua. No interior dos países, a cobertura média, tanto no nível inicial como na secundária, é de cerca de 20 pontos percentuais maior nas áreas urbanas, e em muitos países essas diferenças com as áreas rurais são ainda maiores. Levando em conta o nível socioeconômico, em um mesmo país as diferenças de cobertura por quintiles de renda doméstica seguem sendo muito grandes, especialmente na pré-escola e no secundário.

O problema da qualidade

De acordo com os resultados dos testes PISA 2012 (para os estudantes de 15 anos de idade), os 8 países da América Latina que participaram do estudo estão nas últimas posições dentro do subconjunto dos 65 países participantes, na sua maioria desenvolvidos. A América Latina obtém nestes testes uma média de 100 pontos a menos que os países da OCDE, o que pode ser equiparado ao aprendizado acumulado de dois anos do ensino secundário. Além de mostrar um fraco desempenho, nas últimas quatro rodadas deste estudo os países da região não mostram melhorias significativas no desempenho de seus estudantes. Ainda de acordo com o PISA, pode se estimar o índice de alunos que não atingem níveis mínimos de “alfabetização funcional”. Este nível inclui as capacidades cognitivas necessárias para funcionar em uma sociedade moderna, e no PISA se identifica com o nível 2. No caso da matemática, a fração que não atinge esses padrões ultrapassa a metade dos alunos em todos os países da América Latina, enquanto chega somente aos 20% na média dos países da OCDE. Ao mesmo tempo, o índice de estudantes com alto rendimento (nível 5 ou mais) é praticamente inexistente na América Latina, enquanto ronda cerca de 13% dos jovens nos países da OCDE. Essas comparações são agravadas quando se considera que, no caso da América Latina, muitos jovens de 15 anos estão fora do sistema de ensino e suas habilidades cognitivas são significativamente ainda mais baixas do que aqueles que ainda estão no sistema com essa idade.

No caso do ensino primário, as provas TERCE oferecem um quadro semelhante. Na verdade, os países latino-americanos com melhor desempenho no PISA (Chile, México, Uruguai e Costa Rica) são também os que mostram melhor desempenho nestes testes de âmbito regional.

No que diz respeito à qualidade no nível pré-escolar, a informação comparável é mais escassa. No entanto, uma série de estudos recentes realizados sobre casos da Bolívia, Equador e Peru fornecem informações valiosas. Nestes estudos foram construídas medidas de qualidade comparáveis entre escolas em quanto às suas condições estruturais, aos profissionais e aos processos, e mostram que os centros de educação infantil nesses países estão muito abaixo dos padrões mínimos exigidos. Estas deficiências parecem particularmente mais graves nas dimensões de qualidade de serviço que ajudam mais no desenvolvimento cognitivo e de linguagem, e menos naqueles que são mais importantes para o desenvolvimento socioemocional das crianças.

O desafio do abandono escolar

O abandono escolar é muito preocupante na América Latina. Começa muito cedo, aos 11 anos em alguns países (Guatemala), e ganha força entre os 13 e 15 anos na maioria dos outros. Aos anos 17 de idade, a taxa de matrícula bruta ronda apenas os 50% em países como Honduras, El Salvador e Nicarágua, onde também se detectam grandes brechas de abandono por nível socioeconômico. Enquanto que para os países da América do Sul os jovens no quintil mais rico têm taxas de matrícula 30% mais altas que seus pares no quintil mais pobre (com a notável exceção do Chile, onde a diferença é de apenas 10%), nos países da América Central estas lacunas são ainda maiores. Por exemplo, no caso de Honduras, 70% e 20% dos jovens de 17 anos de idade no quintil mais rico e no mais pobre, respectivamente, estão na escola.

Segundo a Pesquisa CAF 2015, as razões mais importantes para o abandono escolar mudaram ao longo do tempo, tanto para homens como para mulheres. As razões econômicas eram as mais importantes para as mulheres que abandonaram a escola há mais 10 anos, mas para as que abandonaram mais recentemente a principal razão tem a ver com gravidez na adolescência. No caso dos homens, os motivos mais importantes permanecem sendo os econômicos, mas tem aumentado a importância de se sentir mal ou maltratado na escola. De acordo também com a Pesquisa CAF, mais de 70% das pessoas que desejam retornar à educação depois de abandoná-la o fazem por perceber a importância de contar com o título no mercado de trabalho. Isso também demonstra o papel desempenhado pela falta de informação na hora de tomar a decisão de deixar a escola.

O gasto público em educação

Todos os países da região, com a única exceção do Panamá, aumentaram os gastos públicos com educação na última década, atingindo 4,7% do PIB, em média. Este valor é mais elevado nos países da OCDE, onde chega a 5,6%. No entanto, estas diferenças entre América Latina e a OCDE se ampliam muito mais quando se considera que a população da nossa região é mais jovem do que a da maioria dos países mais desenvolvidos. Isto porque, para a mesma fração do PIB destinada à educação, uma região com população mais jovem deve distribuir este gasto entre mais estudantes, reduzindo assim a despesa pública destinada a cada um deles. Depois de considerar esse ajuste, a América Latina gasta, em média, 15% do PIB per capita em cada aluno, tanto no ensino primário e secundário, enquanto os países da OCDE gastam 22% e 25%, respectivamente. Além disso, a evidência sugere que seria necessário continuar aumentando os gastos em educação na América Latina para alcançar níveis mais elevados de qualidade de ensino, enquanto que a despesa extra é alocado de forma eficiente.

Os professores

Pesquisas recentes mostram que, diante do novo contexto de maior cobertura e acesso à educação de crianças e jovens de famílias que provém de lares vulneráveis, o papel do professor é extremamente importante. Isto coincide com a visão da maioria dos pais (51%) que, de acordo com dados da Pesquisa CAF 2015, relatam que a qualidade dos professores é o principal fator para a qualidade do ensino que seus filhos recebem.

Na América Latina, os professores são geralmente mal remunerados, sujeitos a sistemas de incentivos e promoção muito pobres, e com reduzidas possibilidades de aperfeiçoamento. Estas características da profissão docente poderiam ser as causas que explicam quem decidem se tornar professores: a maioria

deles têm baixas expectativas profissionais, vêm de famílias com nível socioeconômico mais baixo em comparação com as pessoas que seguem o ensino superior e têm, em média, habilidades menores que eles. Enquanto vários países da região realizaram progressos no sentido de fazer reformas que tentam descompactar a distribuição de remunerações (promovendo oportunidades de carreira), e vinculá-las a resultados de desempenho, ainda há muito espaço para conseguir uma maior hierarquização na tarefa docente que resulte em melhor desempenho e em uma maior contribuição para a aprendizagem de crianças e jovens na escola.

Como a escola contribui na formação de habilidades?

A escola tem o potencial para transformar não só as habilidades cognitivas, mas também as necessidades socioemocionais e físicas de seus alunos. No entanto, deve notar-se que existem muito mais evidências da contribuição da escola para a dimensão cognitiva do que sobre sua contribuição para as dimensões socioemocionais e físicas.

O RED 2016 realiza um exercício para quantificar o papel de diferentes insumos que contribuem para a geração de rendimento acadêmico dos estudantes, medido pelas notas em testes padronizados. Foram trabalhados quatro grandes grupos de insumos: os que provêm do entorno escolar, os associados com as características da família do aluno, suas características como indivíduo (por exemplo, as demográficas), e o nível de habilidades prévio à chegada nas provas. A análise foi realizada para todos os países da América Latina que participaram dos testes regionais que medem o desempenho acadêmico no ensino fundamental (TERCE) e no secundário (PISA). Embora se trate de uma decomposição de aportes de cada insumo, que é imperfeita, alguns resultados ilustram a discussão sobre a importância da escola para treinar habilidades cognitivas. Os resultados mostram a grande importância do desenvolvimento cognitivo prévio: 24% dos resultados nas notas do primário (na prova TERCE) poderia ser explicada pelo acúmulo de habilidades anteriores (repetência e ter assistido a pré-escola), enquanto que esse índice cresce para 38% no caso de rendimento acadêmico na secundária (PISA). Além disso, as contribuições da família parecem desempenhar o papel mais importante: 42% das notas na primária são explicadas por este fator, enquanto que este índice cai para 38% no caso do secundário. A variabilidade nas notas também é explicada, em menor medida, pelas características demográficas dos alunos (medidas de esforço individual, idade e gênero): 8% para o ensino primário e 15% para o secundário. O resto da variabilidade nas notas corresponde à contribuição de insumos escolares, o que resulta ser mais importante no ensino fundamental (explicam 26% das notas) que no secundário (explicam 10%). Esta análise de decomposição ajuda a lembrar a importância da acumulação prévia de habilidades, e também o papel de outros âmbitos de formação, que não sejam a escola, na formação de habilidades. Cabe destacar também que, entre os fatores associados com a escola, se sobressaem as contribuições da qualidade de ensino e das horas de estudo, tanto em casa como na instituição educativa.

Desta análise de decomposição ressurgem a importância da acumulação prévia de habilidades, e também a interferência de outras áreas que não sejam a escola na formação de habilidades. Por isso, muitas vezes é injusto atribuir a instituições de ensino exclusiva responsabilidade pelos maus resultados acadêmicos obtidos.

Em relação ao desenvolvimento físico, as escolas podem contribuir através de pelo menos três canais: educação física e desportiva, um currículo concebido exclusivamente para informar sobre o cuidado

com a saúde, e os programas de alimentação escolar. Com a atividade física e esporte nas escolas, a intenção geralmente é dupla: reforçar a dimensão física e também os aspectos socioemocionais do desenvolvimento de crianças e jovens. Por exemplo, muitos programas esportivos tentam influenciar a disciplina e a interação harmoniosa e produtiva entre companheiros.

Se bem a evidência empírica ainda é escassa, o consenso aponta que as escolas têm um grande potencial para moldar habilidades socioemocionais. A evidência mais forte vem de intervenções de pequena escala e de alta qualidade em centros de primeira infância (como o caso do *Perry Preschool Program*, nos Estados Unidos). Este tipo de programa “piloto” (*demonstration programs*) tem conseguido lograr mudanças positivas importantes, de longo prazo, no nível de habilidades socioemocionais das crianças participantes. Mas as instituições de ensino também podem seguir contribuindo para a formação socioemocional das crianças à medida que elas vão crescendo. Por exemplo, na idade correspondente à educação primária vão se consolidando aspectos do comportamento relacionados ao controle emocional, o *locus* de controle interno, a chamada “teoria da mente”. Na adolescência, se abre novamente uma janela de oportunidade para modificar o autocontrole, os impulsos e a tomada de decisões planejadas. Nesta janela, a instituição educativa pode ajudar a consolidar um conjunto de habilidades socioemocionais que visam aumentar a autoconfiança e a capacidade de resolver conflitos, que irão dotar o indivíduo de várias ferramentas com as quais irá negociar, gestar uma identidade estável, tomar decisões sob pressão e, de um modo mais geral, construir resiliência.

Além disso, é fundamental ressaltar que a capacidade da escola para afetar qualquer dimensão de habilidades depende de como seja complementada pela família. Isto é importante porque as famílias podem responder aos esforços da escola de forma substitutiva em alguns casos, e complementar em outros. Existe evidência rigorosa que mostra que os programas escolares que aumentam entradas facilmente adquiríveis pela família, tais como o fornecimento de livros didáticos, não melhoram o desempenho global em testes acadêmicos, em parte porque as famílias tendem a reduzir o investimento neste tipo de insumos. Por outro lado, os esforços que a escola faz para formar hábitos de saúde poderiam ser ampliados se a família também contribuísse na mesma direção.

Qual é a evidência sobre políticas que funcionam para melhorar o aporte da escola?

Nas últimas décadas, a evidência rigorosa sobre políticas e programas educativos que afetam a produção de habilidades tem crescido consideravelmente. A maioria destes estudos avalia o impacto causal de várias intervenções sobre os resultados em provas padronizadas, como *proxy* de habilidades cognitivas, enquanto que a evidência sobre o desenvolvimento socioemocional e físico é muito mais escassa. No RED 2016, as intervenções analisadas são de três tipos: 1) de insumos; 2) incentivos; 3) intervenções ou políticas sistêmicas.

Insumos

Construção de escolas. Grande parte da evidência disponível refere-se à construção de centros de educação pré-escolar, que é o tipo de oferta de infraestrutura que mais tem crescido na região. Por exemplo, a Argentina e o Uruguai expandiram a oferta educacional neste nível inicial mediante a construção massiva de novos centros (para crianças de 4 e 5 anos) durante os anos 90 e, anos depois,

foram medidos os impactos gerados. Os resultados a médio e longo prazos são positivos em ambos os países, tanto na pontuação em testes como na menor probabilidade de abandono escolar e outras medidas de desenvolvimento cognitivo e socioemocional. Deve ser reconhecido que a construção de nova infraestrutura escolar tem custos elevados. Além disso, os efeitos positivos só se concretizarão se a nova infraestrutura for acompanhada de uma dotação de outros recursos de qualidade, em particular de recursos humanos (professores e diretores). Se estas condições forem satisfeitas, é muito provável que a construção de novas escolas resulte em benefícios que superem os custos. No entanto, são necessárias evidências mais rigorosas para expandir estas conclusões, obtidas a partir de poucos estudos, em diferentes contextos e níveis de ensino na região.

Aumento da duração da jornada escolar. Atualmente, vários países estão transformando as meia-jornadas em jornadas duplas ou completas de ensino, ou simplesmente expandindo a instrução para mais horas (jornada estendida). Em teoria, mais tempo na escola pode levar a uma maior aprendizagem e aquisição de habilidades, em função do aumento da exposição a materiais e professores. Da mesma forma, estar mais tempo em um ambiente seguro e estimulante, como idealmente são escolas, deveria implicar numa melhor formação das habilidades socioemocionais (especialmente para os jovens com ambientes alternativos, de relativa qualidade menor). A evidência na América Latina sobre o impacto destas iniciativas no desempenho acadêmico dos estudantes é positiva, mas com resultados ainda pequenos. A relação custo-benefício deste tipo de políticas se vê ameaçada não só pelos fracos impactos obtidos, mas também pelos altos custos de implementação. No entanto, é necessário incorporar a esta conclusão outros benefícios possíveis de passar mais horas na escola (redução das taxas de criminalidade, da gravidez na adolescência e outros efeitos que podem teoricamente existir, mas para as quais não há ainda evidência sistemática). Infelizmente, este tipo de medidas mais abrangentes sobre os custos e benefícios não estão disponíveis para a região. Uma maneira alternativa de aumentar a quantidade de horas eficazes de exposição à aprendizagem é melhorar as práticas de gestão de classes que, de acordo com um estudo recente, são deficientes na região e levam a perder, em média, aproximadamente um de cada cinco dias de instrução nas escolas da América Latina.

Programas de horas extras e outras atividades extracurriculares (esportes e música). Alguns programas extracurriculares oferecem jornadas estendidas para alunos específicos, com a intenção de adaptar a pedagogia e os conteúdos para grupos com diferentes níveis de desempenho. Por exemplo, alguns programas dão tempo extra para estudantes que estão atrasados ou que possuem problemas específicos com uma parte do currículo. Há também atividades extracurriculares que visam promover habilidades musicais e esportivas, que terminam impactando num espectro mais amplo de habilidades. As evidências em todo o mundo sobre este tipo de atividades extracurriculares mostram resultados positivos, tanto em termos do desenvolvimento cognitivo como socioemocional. Para o caso da América Latina, os programas extracurriculares de música e esportes (ainda que nem sempre oferecidos dentro do sistema escolar) estão em expansão, e para vários deles começa a haver medidas de impactos de alta qualidade. Por exemplo, uma avaliação recente feita no Peru mostra resultados muito positivos do programa de música “Sinfonia para o Peru”. Por outro lado, o CAF está levando adiante medições rigorosas do impacto em habilidades de vários programas de futebol para a inclusão social em diferentes países da região.

Alimentação escolar. Os programas de alimentação podem ter efeitos positivos no curto prazo, ao reduzir situações de fome e desnutrição aguda em alguns alunos, situações que estão associadas ao baixo poder de concentração, baixo desempenho escolar e absentismo elevado, evidenciando uma vez mais o impacto da saúde no desenvolvimento cognitivo. Além disso, os programas de alimentação escolar podem incentivar as famílias mais pobres a enviar seus filhos para a escola. Quase todos os países da região têm programas de alimentação escolar. No entanto, as avaliações rigorosas são poucas.

Geralmente, quando tais programas são implementados em contextos economicamente desfavorecidos, geram impactos positivos sobre a frequência escolar onde as taxas de matrícula ou assistência são muito baixas. Por outro lado, os impactos encontrados sobre os resultados em provas padronizadas são pequenos ou nulos. Estes programas não são tão custosos como os anteriores, mas seus recorrentes e os mecanismos de focalização não são tão simples, razão pela qual muitas vezes se opta por universalizá-los. No entanto, vale ressaltar que se tratam de programas que, ao ser combinados com outros insumos, podem ser cruciais para alcançar bons resultados educacionais, especialmente para estudantes provenientes de famílias de baixa renda.

Mais insumos não-tecnológicos. A evidência construída com base em programas específicos em países pobres da Ásia e África indica que mais insumos não tecnológicos investidos nas escolas não mudam as habilidades cognitivas. As explicações por trás desses resultados indicam que os incentivos no sistema de ensino, para incorporar efetivamente os novos insumos ao processo de aprendizagem, são muito débeis, e que famílias respondem de forma substitutiva a este tipo de recursos fornecidos na escola.

Mais insumos tecnológicos. Muitos países da região estão investindo em computadores, acesso à internet e desenvolvimento de softwares específicos para a educação básica. Em geral, são inovações que visam reforçar as habilidades cognitivas dos alunos. Estas tecnologias podem ser insumos complementares ou substitutos de outros recursos (em particular, professores) no processo educativo, e é nessas características que reside a possibilidade de sua incorporação bem-sucedida na sala de aula.

A evidência empírica mostra resultados mistos de tais intervenções, com impactos geralmente modestos ou nulos, e até mesmo negativos em alguns casos. As razões disso apontam para a falta de adoção efetiva por parte dos professores e o fato de que as avaliações de impacto realizadas abarcam horizontes de curto prazo, onde talvez ainda se esteja capturando os custos de transição de um sistema pedagógico a outro, mais que os potenciais benefícios da inovação. Portanto, avaliações de mais longo prazo permitiriam dissipar dúvidas sobre sua efetividade. Os impactos tecnológicos mais promissores vêm de intervenções focadas em determinados tipos de estudantes, por exemplo, aqueles que precisam de mais atenção em certos materiais, e também aqueles nos quais o componente tecnológico incorpora programas pedagógicos adequados aos diferentes níveis de habilidades prévias dos alunos (ou que vão se auto adequando, quando a tecnologia em questão vai detectando o nível do estudante). Também se poderia melhorar os resultados quando os docentes são treinados de maneira a entender, valorar e usar as novas tecnologias no ambiente escolar. Por outro lado, estas intervenções têm a vantagem de ter custos relativamente baixos, com potencial de escalonamento muito grande.

Incentivos

Docentes. São cada vez mais contundentes as evidências recentes de que bons professores fazem a diferença. As trajetórias de vida, educação e trabalho que surgem de ter tido bons ou maus professores na escola são muito diferentes, como os resultados de estudos que recolhem impactos de longo prazo em países desenvolvidos (Estados Unidos), ou de mais de curto prazo para o caso de um país da região (Equador). As evidências recolhidas sugerem que cada ano adicional com um bom professor implica em aumentos próximos de 0,1 desvios-padrão em resultados de testes padronizados, um impacto que se é acumulado ao longo de muitos anos de bons professores torna-se muito grande. Também foram encontrados impactos em termos de melhores salários futuros e menor participação em atos criminosos. Estes estudos também indicam que bons professores são capazes de promover a aprendizagem de todos os alunos, sejam eles avantajados ou não.

As chaves para ter bons docentes são várias, e incluem recrutar bons candidatos, estimular seu esforço, mantê-los na carreira docente e oferecer cursos de atualização de maneira efetiva. Para atrair os melhores profissionais para a docência, a evidência indica a necessidade de hierarquizar a profissão, melhorando tanto o regime de remunerações e promoções (unindo-os, na medida do possível, ao desempenho), como também a qualidade e a exigência da formação que outorga o título de docente. Para estimular o esforço, pode ser útil não somente unir as remunerações salariais e não salariais a indicadores de resultado do docente, mas também fortalecer as possibilidades de suporte e monitoramento que ajudem a corrigir desvios de comportamento que conduzam ao desempenho desejado (reduzir o absentismo, melhorar as práticas pedagógicas e de acompanhamento do aluno na sala de aula). Em relação à reciclagem, há evidência recente (no Brasil) que aponta para ganhos significativos ao oferecer capacitação em técnicas de gestão de aulas. Esta capacitação enfatiza a implementação de táticas para administração do tempo efetivo de ensino e para gerar ambientes propícios ao aprendizado, minimizando, por exemplo, as fontes de distração dos alunos.

Um problema adicional das políticas docentes na América Latina é a alocação de professores entre escolas ou entre salas de aula, pois na maioria dos sistemas educacionais da região essa alocação obedece a razões de antiguidade e não a ideia de colocar os melhores professores onde eles são mais necessários. Para mitigar os efeitos deste problema, a evidência, que vem de países desenvolvidos, indica a eficiência de certos incentivos (por exemplo, monetários) para induzir alguns professores a escolher as escolas que necessitam as características que eles possuem (habilidades específicas, em parte, pelo currículo ou experiência para lidar com população estudantil em situação de risco social).

É preciso ter em conta que as políticas que implicam mudanças nos incentivos que regem a carreira docente, se bem mostram resultados promissores e não estão entre as intervenções educacionais mais caras, costumam sofrer resistências de grupos da comunidade educativa. Por outro lado, tanto o planejamento como a implementação eficaz de programas de incentivo educacional precisam abordar questões como quão grande deve ser o incentivo, quem mede o desempenho e como ele faz, e que parte dele é atribuível a um maior esforço docente e qual a outros determinantes, entre outros fatores. Também é possível que a mudança para incentivos baseados em resultados de avaliação dos estudantes gere outras distorções no sistema, como um viés de “ensinar para a prova”, ou minimizar a importância das partes do currículo que não se baseiam no incentivo. Por outro lado, antes de pensar em sistemas de incentivos é preciso resolver o tema da informação necessária para implementá-los, por exemplo os previstos em testes padronizados, de maneira que esta informação permita seguir aos estudantes ao longo do tempo, e que os vincule a professores específicos (dados vinculados entre aluno-docente). Uma vez resolvido este desafio, a maioria dos projetos de intervenções de incentivos (por exemplo, um programa que promete bônus a instituições/professores), parece ter bom custo-benefício.

Políticas sistêmicas

Programas para a primeira infância. A evidência mais contundente dos efeitos positivos da educação precoce concentra-se em programas de alta qualidade, de pequena escala e focados em populações vulneráveis, principalmente de intervenções nos Estados Unidos. Esta evidência mostra efeitos positivos sobre as habilidades cognitivas a curto prazo (aproximadas por testes de coeficiente intelectual e por resultados em exames), mas que logo em seguida desaparecem, enquanto parecem impactar positivamente nas habilidades socioemocionais de uma forma mais sustentada ao longo do tempo. Além disso, seria justamente o maior desenvolvimento socioemocional alcançado o principal responsável por muitos bons resultados observados na idade adulta daqueles que, quando crianças, foram atendidos por estes programas. Em particular, são observados maior graduação na escola secundária, melhor de-

sempenho no mercado de trabalho, uma diminuição na gravidez adolescente e menor envolvimento em atos criminosos. Ao contrário do que foi observado nestas pequenas intervenções e de alta qualidade, os programas de grande escala costumam envolver perdas substanciais na qualidade dos profissionais responsáveis, e também na capacidade de monitorar ou acompanhar de perto o trabalho deles com as crianças. Este fator é de grande relevância para o caso da América Latina, onde a profissionalização dos cuidadores ainda é uma questão a ser resolvida. Por outro lado, uma vez que os impactos positivos são geralmente observados em populações de crianças vulneráveis, essa mesma evidência indica que não importa somente a qualidade em termos absolutos dos serviços para a primeira infância, mas também em termos relativos o cuidado que obteria a criança na ausência do programa (por exemplo, em sua casa ou com um sistema de cuidados extraescolar fora de casa). Este aspecto está relacionado com a importância do foco adequado no momento de propor estratégias de expansão da cobertura em serviços educacionais para a primeira infância, e põe alertas sobre a necessidade da educação precoce (que excede a universalização).

Modelos flexíveis. Estes sistemas tentam alterar de forma integral o funcionamento de uma determinada escola. Modificam desde o ambiente escolar (associado, por exemplo, á aspectos da disciplina, horários, etc.) até a gestão administrativa. Este é o caso das escolas *charter* nos Estados Unidos e da Nova Escola ou Modelos de Educação Flexível na Colômbia. Este modelo enfatiza a educação ativa do aluno, com um professor como facilitador do processo, e o trabalho em grupo. A ideia é adaptar o ensino às necessidades da região ou do contexto. A evidência rigorosa sobre estes modelos flexíveis ainda é muito escassa na América Latina (com exceção de um projeto recente no Uruguai), embora haja evidências sugestivas de seu bom desempenho, especialmente no que diz respeito a melhorias nas habilidades socioemocionais dos alunos, o que potencializa seu desempenho acadêmico. No entanto, seria preciso investigar um pouco mais para chegar a conclusões mais contundentes sobre a viabilidade e eficácia destes modelos em diferentes contextos.

Capítulo 4

NUNCA É TARDE: APRENDIZAGEM NO TRABALHO

O mercado de trabalho cumpre pelo menos três papéis essenciais para o bom funcionamento de uma economia: atribui o acervo de talentos entre as diferentes ocupações, orienta a acumulação de capital humano em fases anteriores da vida, e é, em si, uma fonte potencial de acumulação de habilidades. Este último papel é o principal foco do Capítulo 4.

Para ter sucesso no mundo do trabalho é necessário ter um conjunto de habilidades que vão além do nível de educação e dos conhecimentos técnicos ou habilidades manuais necessárias para executar uma tarefa. Este conjunto inclui outra vez tanto habilidades cognitivas como socioemocionais e físicas. Embora seja verdade que algumas dessas habilidades são relativamente fixas no momento da entrada no mercado de trabalho, com a chegada da idade adulta se abre uma etapa importante para a aquisição, melhoria ou reforço de competências e conhecimentos técnicos que se fundamentam nas habilidades cognitivas e socioemocionais previamente adquiridas. Mesmo assim, nesta etapa da vida se pode seguir reforçando algumas habilidades socioemocionais, como o autocontrole, a iniciativa, a confiança e o trabalho em equipe, entre outras. Mas quais características do mundo laboral propiciam ou limitam o processo de acumulação de habilidades na idade adulta?

Canais e determinantes da acumulação de habilidades no trabalho

Como se acumulam habilidades no mundo laboral?

O mercado de trabalho permite que os indivíduos acumulem habilidades por três vias. A mais óbvia, mas não necessariamente a mais importante, é a participação em programas de formação para o trabalho, que podem muito bem ser financiados pela empresa, por parte do trabalhador, e até mesmo por parte do Estado. Além disso, os trabalhadores podem aprender pelo fato de estarem envolvidos em certas atividades ou tarefas, ou seja, podem “aprender fazendo”. Uma terceira via, intimamente relacionada com a segunda, é a interação com colegas de trabalho ou supervisores no local de trabalho, que também oferece uma oportunidade de aprendizagem.

Como mudam as habilidades das pessoas no trabalho e qual é a importância relativa dos diferentes canais de acumulação? Dados da Pesquisa CAF 2015 indicam que a maioria dos trabalhadores da região tem uma percepção positiva sobre a forma como as suas habilidades têm evoluído desde que estão em sua ocupação atual. No caso de habilidades interpessoais (associadas a aspectos socioemocionais), 81% acreditam que elas melhoraram, 17% consideram que foram inalteradas e apenas 2% acreditam ter piorado. Em relação às habilidades técnicas, estes percentuais são de 79%, 19% e 2%, respectivamente.

Além disso, essa percepção favorável sobre a evolução das habilidades no trabalho está positivamente associada com os três canais de acumulação das habilidades estudadas. A proporção de trabalhadores que acredita que suas habilidades melhoraram é maior entre aqueles que participaram de atividades de formação durante o ano anterior, entre aqueles que manifestam uma maior intensidade de aprendi-

zagem na prática, e entre aqueles que relatam uma maior frequência de aprendizagem dos colegas e supervisores.

Em relação à contribuição relativa de cada um destes canais de acumulação, um exercício de decomposição sugere que grande parte da variação de habilidades explicada pelos três canais está associada com a aprendizagem na prática (47% da variação das habilidades interpessoais e 57% da evolução das habilidades técnicas); segue em importância a aprendizagem entre pares (40% e 31%, respectivamente) e, finalmente, a participação em atividades de formação e treinamento (13% e 12%, respectivamente). Em outras palavras, quase 90% da contribuição da variação nas habilidades reportadas pelos trabalhadores está associada com a aprendizagem "informal" no trabalho.

Os determinantes: que características do indivíduo, do emprego e do emparelhamento indivíduo-emprego favorecem a acumulação de habilidades

Três grupos de fatores afetam o funcionamento dos três canais de acumulação de habilidades. Em primeiro lugar, as características do trabalhador. As pessoas diferem na sua capacidade acumulada para chegar a um determinado emprego e na sua disposição para aprender. A educação e outros componentes do capital humano, como as preferências, o nível de riqueza, a idade, o gênero e a história laboral (em especial o primeiro emprego) dos trabalhadores poderiam afetar na forma como operam cada um dos canais que permitem acumular habilidades. Em segundo lugar, as características do trabalho, entendido como uma determinada ocupação em uma empresa particular. Cada ocupação envolve várias tarefas que podem exigir maior ou menor treinamento, e também favorecem uma maior ou menor acumulação de destrezas, conhecimentos e experiência. Do lado das empresas, algumas são mais inclinadas para a formação dos seus trabalhadores ou oferecem um ambiente mais propício para a aprendizagem entre os pares e/ou pela prática. Em terceiro lugar, a qualidade do emparelhamento: o grau de concordância entre as habilidades do trabalhador e as exigências do cargo. Um bom emparelhamento pode facilitar a acumulação de habilidades, porque, por exemplo, uma pessoa que trabalha em uma posição para a qual é adequada terá maior motivação para aperfeiçoar-se, seja de maneira informal ou desestruturada (pela prática ou interação com os companheiros de tarefas) ou pelo treinamento formal.

Mas quais são exatamente essas características do trabalhador, do emprego e do emparelhamento que favorecem a acumulação de habilidades? Um exercício empírico realizado com dados da Pesquisa CAF 2015 mostra que o nível de escolaridade do trabalhador determina não só a participação em programas de treinamento, mas também a aprendizagem pelos outros dois canais. Isto marca uma clara complementaridade entre os mecanismos formais de aquisição prévia de habilidades (sistema de ensino) e o âmbito de trabalho como um espaço para a formação de novas capacidades. Em termos de idade, os mais jovens são os que mais se beneficiam da aprendizagem de seus pares. As atitudes, preferências e outras características socioemocionais e de personalidade também influenciam na dinâmica da acumulação de habilidades. Cabe notar aqui também que estes traços vão se desenvolvendo ao longo de toda a vida das pessoas, destacando mais uma vez a necessidade de contar com uma base sólida para aproveitar o contexto da formação oferecida pelo local de trabalho.

Quanto às características do emprego, observa-se que os trabalhadores de grandes empresas recebem mais formação e relatam maior frequência de aprendizagem com seus pares e por práticas. A condição de formalidade do trabalho também está associada a uma maior participação em cursos de formação. Em consequência, incentivar a criação de empregos formais se converte, indiretamente, em um importante instrumento para o desenvolvimento de habilidades na fase laboral. Outras característi-

cas do emprego também são importantes para este objetivo. O tipo de tarefas (por exemplo, se demandam certas atividades intelectuais ou interpessoais ou envolvem a interação com diferentes formas de tecnologia) e a forma como o trabalho é organizado (por exemplo, em equipes) influem para formar ou fortalecer habilidades.

Em relação à qualidade do emparelhamento, os trabalhadores com qualificações insuficientes são mais propensos a fazer cursos do que aqueles que acreditam que têm as qualificações adequadas para o cargo, algo que não surpreende. Enquanto isso, os trabalhadores muito qualificados parecem aprender menos na prática. Finalmente, aqueles que estão em ocupações que exigem habilidades muito distantes das que possuem aproveitam menos os canais de aprendizagem informais. Deste ponto de vista, o mercado que ofereça boas oportunidades de emparelhamento será mais propício para o desenvolvimento de habilidades no trabalho. Infelizmente, este não parece ser o caso nos países da região. Segundo a Pesquisa CAF 2015, mais de 40% dos assalariados em 10 das principais cidades da América Latina mostram estar em ocupações para as quais suas habilidades são muito altas, muito baixas ou diferentes das exigidas. Ou seja, apenas cerca de 60% dos trabalhadores parecem estar bem qualificados e, por tanto, estariam em posição de explorar seu potencial de aprendizagem no trabalho.

A importância do primeiro emprego para melhorar as habilidades e os custos de não ter um emprego formal

As características da primeira entrada no mundo laboral podem ter consequências sobre os resultados do emprego subsequentes, incluindo a possibilidade de acumulação de habilidades. Além disso, os períodos de desemprego, emprego informal ou por conta própria podem afetar tanto o estoque de habilidades dos trabalhadores como condicionar a dinâmica de acumulação posterior.

Primeiro emprego e acumulação de habilidades

Os dados da Pesquisa de Transição da Escola para o Trabalho (Peru) mostram as dificuldades que muitos jovens enfrentam quando entram no mundo laboral. A transição da escola para o trabalho leva tempo e pode incluir períodos de desemprego ou inatividade. Quando se consegue um trabalho, é muito provável que este seja em uma posição de relação de dependência (assalariado), sem um contrato ou com um contrato informal, ou que seja um trabalho por conta própria. Por exemplo, no Peru apenas 62% dos jovens consegue um emprego imediatamente depois de terminar ou abandonar os estudos, e destes, só um 17% logra um emprego com um contrato assinado. Esta transição é ainda mais difícil entre os jovens com menos nível educativo.

Como estas características do primeiro emprego estão associadas com a qualidade do emprego corrente (medida em termos de seu potencial de acumulação de habilidades)? Um exercício empírico mostra que ter tido um contrato assinado no primeiro emprego se associa a uma maior probabilidade de ter um contrato assinado na atualidade e receber capacitação (em comparação com alguém que começou com um contrato verbal ou sem contrato). Incentivar o emprego de qualidade entre os jovens resulta crucial para a dinâmica subsequente de acumulação de habilidades. Por outro lado, a evidência experimental proveniente da avaliação do impacto feita por o CAF de um programa de estágios remunerados

em empresas formais⁴ mostra que um primeiro emprego formal aumenta muito (em 40%) a probabilidade de obter um emprego formal durante o ano seguinte, ao concluir o estágio.

Saída do emprego formal e acumulação de habilidades

A carreira das pessoas costuma estar marcada por períodos de desemprego ou informalidade, os quais podem ter consequências para a acumulação de habilidades. A informalidade, em particular, é muito prevalente na região e atinge cerca de 45% dos trabalhadores assalariados. Além disso, uma grande parte dos trabalhadores atua por conta própria (cerca de 30% da população ocupada)⁵. Somando estes dois tipos de ocupações se deduz que mais de metade das pessoas empregadas na América Latina trabalham no setor informal⁶.

O efeito da passagem pelo desemprego ou a informalidade pode ser direto ou indireto. O efeito direto se explica pelas possibilidades de treinamento formal e de aprendizagem que permitem as práticas e a formação de pares. No caso dos desocupados, os dois últimos canais de acumulação não são possíveis, restando apenas a realização de cursos como forma de minimizar a deterioração das habilidades⁷. No caso dos trabalhadores informais, se bem os três canais de acumulação são possíveis, sua incidência é marcadamente menor que entre os trabalhadores formais. Por exemplo, segundo a Pesquisa CAF 2015, somente 15% dos que trabalham por conta própria participam em atividades de formação para o trabalho, cifra que alcança 40% para os trabalhadores assalariados formais. Entre os primeiros também se observam menores oportunidades de aprendizagem pela prática. Por outro lado, o efeito indireto se refere ao maior risco de maus emparelhamentos futuros (com suas negativas consequências sobre a acumulação de habilidades), como consequência da passagem pela informalidade ou desemprego.

Desta análise se desprende a necessidade de fomentar a criação de empregos de qualidade (especialmente para os jovens que entram no mercado de trabalho), de programas que minimizem as dificuldades da busca e que reduzam a duração do desemprego, assim como de programas de capacitação que favoreçam a formação de habilidades (ou freiem sua deterioração) tanto para trabalhadores desempregados como para empregados em trabalhos precários e pouco desafiantes.

Quando o Estado ajuda: intervenções que promovam a acumulação de habilidades no trabalho

Os mercados de trabalho estão sujeitos a falhas e distorções que afetam a eficiência com que operam os canais de aprendizagem. Exemplos destes problemas estão relacionados com a informação com as quais lidam os demandantes e ofertantes de trabalho, as imperfeições nos mercados financeiros ou as

4. Programa *Primer Paso* (PPP), administrado pelo Governo da Província de Córdoba (Argentina).

5. Um total de 55% da população ativa na América Latina trabalha como assalariada, ou seja, em relação de dependência remunerada. Os 45% restantes se compõem de empregadores (4%), autônomos (29%), desempregados (6%) e trabalhadores não remunerados (6%).

6. Estas cifras são muito maiores em países como Honduras, Guatemala, Nicarágua, México, Paraguai, Peru, Bolívia e Colômbia.

7. Segundo a Pesquisa CAF 2015, 20% dos desocupados da região relatam ter feito algum curso de treinamento laboral durante o último ano.

falhas de coordenação. Diversas políticas públicas podem mitigar os efeitos destes problemas e favorecer, assim, a acumulação de habilidades.

Quatro grandes grupos de políticas públicas que facilitam a acumulação de habilidades no trabalho

Uma primeira categoria de políticas inclui os programas de treinamento e capacitação para o trabalho, que buscam explicitamente reforçar ou atualizar as habilidades dos trabalhadores. Entre esses programas estão os de capacitação laboral formal (fornecidos ou não por instituições públicas, que podem ser locais ou nacionais) e também os de estágio, geralmente centrados na população jovem e que procuram facilitar o acesso ao primeiro emprego. Além dos cursos de formação oferecidos pelo Estado, também existem subsídios ou incentivos fiscais para reduzir os custos de treinamento e motivar as próprias empresas a fornecer este tipo de serviço a seus empregados, além da possibilidade de estágios.

Há três outras categorias de políticas que, embora nem sempre possuem como objetivo explícito o treinamento de habilidades, através da promoção de melhores emparelhamentos ou maior qualidade do emprego, favorecem indiretamente a ativação dos canais de aprendizagem no trabalho.

Um primeiro grupo de políticas procura favorecer o emprego no setor privado, mediante programas de inserção laboral (estágios ou colocação temporária em empresas), subsídios ao emprego privado e incentivos para o empreendimento de qualidade⁸.

Um segundo grupo de políticas abarca o emprego público temporário e algumas outras iniciativas de apoio ao ingresso. Estas podem favorecer a qualidade dos emparelhamentos futuros, pois permitem que os trabalhadores possam esperar mais tempo até encontrar um emprego adequado ao seu perfil de habilidades, uma vez que freiam a deterioração de habilidades que acontece durante o desemprego.

Um último grupo de políticas são as de assistência na busca de trabalho e de outros serviços de emprego, como a certificação de habilidades, o assessoramento vocacional e a provisão de informações, e os serviços mais gerais de intermediação laboral. Estas iniciativas reconhecem as imperfeições informativas e de coordenação nos mercados laborais e visam estreitar a conexão que deve existir entre políticas laborais, produtivas e as de formação de capacidades.

As intervenções públicas funcionam?

A evidência sobre a eficácia das intervenções para desenvolver e reforçar habilidades da força de trabalho mostra resultados muito variados, e não é tão abundante como seria necessário para orientar melhores políticas públicas em contextos diferentes. As avaliações disponíveis estão focadas nos impactos sobre variáveis que, embora podem estar relacionadas com as habilidades, não são medidas diretas das mesmas: probabilidade de conseguir trabalho, salários, condições de formalidade e outras características das ocupações. Por isso é difícil tirar conclusões sobre seus efeitos diretos sobre a acumulação de destrezas e conhecimentos úteis no local de trabalho.

8. Certos incentivos ao empreendimento nem sempre culminarão na criação de empresas formais, e sim se dirigem a fornecer condições de subsistência econômica para populações que estão altamente desfavorecidas. Nestes casos, é provável que as políticas pró-empreendimento não redundem em melhores condições para o aprendizado no trabalho.

Em geral, as avaliações de programas de formação ou capacitação profissional produzem resultados positivos, embora pequenos, mas que parecem aumentar com o tempo. Os programas de apoio na busca de emprego e outros serviços de trabalho semelhantes tendem a ter efeitos positivos apenas no curto prazo, enquanto que os programas de trabalho temporário no setor público em geral apresentam resultados nulos ou negativos. As políticas que promovem a experiência laboral no setor privado mostram impactos maiores e crescentes ao longo do tempo, mas geralmente envolvem o risco de distorcer as decisões dos contratados e empregadores⁹.

Para o caso particular da América Latina, a evidência é ainda mais limitada. Em geral, os resultados sugerem que os programas implementados na região têm menor impacto em curto que em longo prazo, possibilitam melhores resultados para mulheres que para os homens e funcionam melhor em contextos de baixos níveis de desemprego.

9. Por exemplo, quando as empresas utilizam o subsídio para contratar pessoal que, de outra maneira igual teria sido contratado, ou substituem trabalhadores não promovidos (subsidiados) pela política pública, com trabalhadores pelos quais recebem um incentivo fiscal ou subsídio.

Capítulo 5

O AMBIENTE: PROMOTOR OU LIMITANTE?

Existem três dimensões do ambiente que moldam o comportamento e as interações das pessoas, e condicionam os processos de acumulação de habilidades, tanto para incentivá-los ou limitá-los. A primeira dimensão é o espaço físico e a infra-estrutura pública: o acesso a espaços físicos adequados e a serviços públicos de qualidade promove a boa saúde e os hábitos saudáveis. A segunda dimensão é a exposição a choques (shocks), ou alterações imprevistas nas restrições e incentivos que enfrentam as famílias ao fazer investimentos para formação de habilidades. A terceira dimensão é o ambiente social, que afeta a formação de habilidades através da influência dos grupos de pares.

O Capítulo 5 do RED 2016 discute os mecanismos através dos quais as três dimensões do ambiente condicionam os processos de formação de habilidades cognitivas, socioemocionais e físicas durante todo o ciclo de vida, e fornece evidência empírica sobre a importância de cada dimensão no caso de diferentes países da América Latina. A evidência apresentada visa estabelecer as bases para uma discussão aprofundada sobre quais são as políticas estratégicas que os governos da região podem adotar para promover as externalidades positivas do ambiente sobre a formação de habilidades, e reduzir a importância das negativas. Com efeito, embora a capacidade dos indivíduos para afetar seu ambiente seja limitada, e dependa das características da família (como, por exemplo, sua situação econômica), o Estado, sim, pode influenciar mais fortemente em alguns aspectos do ambiente e, dessa maneira, ajudar no processo de formação de habilidades, especialmente em crianças e jovens.

Como o ambiente afeta a formação de habilidades para o trabalho e para a vida? Em geral, o ambiente interage constantemente com as outras áreas de formação de habilidades, tais como a família, a escola e o mundo do trabalho, e o faz potencializando ou mitigando o efeito dos investimentos que as pessoas fazem através de cada um deles. Especificamente, o ambiente afeta o custo de realizar as atividades ou de incorrer em comportamentos que fomentam ou impedem o desenvolvimento de habilidades. Dessa maneira, o ambiente também afeta o retorno de tais atividades ou investimentos e, portanto, os incentivos para executá-los. Por exemplo, e como discutido no Capítulo 2, os investimentos em tempo de qualidade do pais com os filhos são muito importantes para a formação de habilidades durante a primeira infância. Por esse motivo, a proximidade de parques, bibliotecas e locais para desenvolver atividades lúdicas e intelectuais facilita fazer um maior uso do tempo de qualidade entre pais e filhos. É assim que o ambiente é complementar, neste exemplo, aos investimentos da família.

Por outro lado, o ambiente social pode gerar sentimentos de identidade e, assim, mudar as preferências dos indivíduos em direção a atividades que são importantes para o desenvolvimento de habilidades. Esta é a essência dos efeitos de pares discutidos no relatório: para algumas pessoas é muito importante o comportamento do seu grupo de referência. Por exemplo, um indivíduo pode mostrar-se mais proclive a praticar esportes quando seus pares (amigos, colegas ou vizinhos) também fazem esportes, independentemente dos custos de acesso a um espaço físico adequado para essas atividades.

Como atua cada dimensão do meio no processo de acumulação de habilidades?

Ambiente físico. O acesso a um espaço físico adequado estimula (porque reduz o custo) a realização de atividades específicas que promovem diversas destrezas e habilidades. Por exemplo, frequentar parques e centros esportivos facilita o desenvolvimento motor e as habilidades físicas em geral; utilizar

bibliotecas e centros culturais promove o desenvolvimento de habilidades cognitivas relacionadas com a aprendizagem e a atenção; e interagir com outras pessoas com interesses semelhantes (em parques, bibliotecas ou outros espaços) pode gerar dinâmicas de integração social e facilitar a recepção de estímulos que contribuem a formação de habilidades socioemocionais.

Choques. Uma flutuação inesperada de renda, um desastre natural, um fato de insegurança ou problemas de saúde impactam sobre a economia doméstica, e isso afeta os investimentos nas habilidades de seus seus membros. Por exemplo, o tempo disponível para ficar com as crianças é reduzido, ou famílias se veem forçadas a retirar as crianças da escola para que trabalhem. As famílias de mais baixa renda são mais as vulneráveis a choques, por seu acesso limitado ao crédito e a outros mecanismos de garantia. Além disso, as famílias mais pobres também são mais vulneráveis a choques de natureza não econômica. Por exemplo, geralmente estes grupos costumam estar localizados em assentamentos informais com maior risco de deslizamento de terra ou inundações.

Efeitos dos pares. As pessoas definem sua identidade a partir da socialização em diferentes cenários, e seu comportamento depende em grande medida das comparações com aqueles que estão fisicamente ou socialmente perto. A influência dos pares é especialmente forte durante a adolescência. A maior maleabilidade do cérebro adolescente faz com que as interações sociais e os sentimentos de identidade, confiança e aceitação social gerem comportamentos (positivos ou prejudiciais) com consequências de longo prazo sobre a formação de habilidades.

O que diz a evidência empírica para a América Latina sobre os efeitos do ambiente na formação de habilidades?

Ambiente físico. A cobertura de serviços básicos domiciliares na América Latina é muito boa para alguns serviços, mas apresenta deficiências importantes em outros. Por exemplo, a cobertura de eletricidade, tanto urbana como rural, é muito alta na maioria dos países. No entanto, a variabilidade na cobertura de outros serviços é alta, em especial para o caso da água e saneamento básico. De fato, este parece ser o serviço público domiciliário com maior urgência de ser atendido pelos governos da região, tanto em muitas áreas urbanas, como na maioria das áreas rurais, onde a cobertura é geralmente extremamente baixa. Em quase todos os casos, os países com taxas de cobertura rural mais baixas são também os que possuem os maiores percentuais de população rural. Isso é alarmante: um saneamento deficiente pode aumentar o risco de que crianças pequenas contraiam doenças gastrointestinais (como a Doença Diarreia Aguda, DDA), ou respiratórias (como a Infecção Respiratória Aguda, IRA). Estas são duas das principais causas de mortalidade infantil no mundo em desenvolvimento, especialmente em famílias de baixa renda. Estima-se que a redução da mortalidade infantil, uma vez que a população tenha acesso à água e esgoto tratado, pode superar o 60%. Além disso, a presença destas doenças tem impacto também sobre o estado geral de saúde das crianças, e desafiam suas possibilidades de nutrição adequada (comprometendo o desenvolvimento físico e cognitivo) e de assistir regularmente às instituições educativas para receber instrução formal.

Além do acesso aos serviços básicos, o acesso a um espaço público adequado é importante para a formação de habilidades. Usando informações da Pesquisa CAF 2015, foi encontrada uma associação entre a proximidade do local de residência dos alunos e diferentes tipos de espaços públicos (centros desportivos, por um lado, e prédios abandonados e depósitos de lixo, por outro do outro) e várias medi-

das de habilidades (*Grit*, habilidades numéricas; resultados do teste de Matrizes Progressivas de Raven –proxy de inteligência fluída– e o Teste Breve de Conceituação Verbal –TBCV, proxy de habilidades verbais). As pessoas que vivem nas imediações (três quadras ou menos) de centros desportivos têm maior pontuação em duas das quatro medidas de habilidades, em comparação com as pessoas que vivem mais longe. Por outro lado, as pessoas que vivem perto de lixões ou terrenos abandonados têm notas mais baixas em quase todos os casos. Esta evidência é consistente com o fato de que o espaço físico de qualidade promove a formação de ambas as habilidades cognitivas e socioemocionais (além da saúde física).

Choques. A evidência para a América Latina sugere que a incidência de choques nos lares é muito alta. Por exemplo, na Colômbia, quase metade das famílias sofreu um ou mais choques em um determinado ano. Este fato é preocupante porque, independentemente de sua natureza, os choques podem afetar o processo de formação de habilidades a partir do momento da gestação e, portanto, durante a formação inicial do cérebro. A exposição a choques cria estresse, e o estresse excessivo pode desencadear processos biológicos que resultam em gestações mais curtas e menor peso ao nascer, entre outras consequências com impactos negativos a longo prazo. Enquanto isso, o baixo peso ao nascer é um poderoso preditor de habilidades físicas, cognitivas e socioemocionais da vida adulta. Mais além da gestação, a importância de choques na formação de habilidades se estende a todas as fases da vida. Por exemplo, uma análise a partir da Pesquisa de Condições de Vida, feita no Equador, sugere que os adultos que relatam terem sido expostos a choques são mais propensos a relatar também sentimentos de medo, solidão, tristeza e depressão, em comparação com indivíduos que não sofrem choques. A saúde mental das pessoas é importante porque afeta o desenvolvimento de habilidades.

Como mencionado anteriormente, um dos mecanismos mais importantes, por meio do qual os choques interferem com o desenvolvimento de habilidades, é o orçamento doméstico. A evidência para a América Latina mostra que famílias que foram expostas a choques como desastres naturais ou eventos de insegurança estão mais propensas a sofrer perdas de renda devido a esses fatores. As estratégias das famílias para mitigar o efeito negativo dos choques sobre a renda incluem individualismo, redução da capacidade de poupar e venda de ativos, entre outros. Se bem todas estas estratégias têm o potencial de influenciar, em maior ou menor grau, na formação de habilidades, podem também implicar em abandono escolar, uma estratégia particularmente prejudicial para a acumulação de habilidades porque muitas vezes vem acompanhada de várias formas de trabalho infantil. O abandono escolar não é somente consequência dos problemas orçamentários de uma família. Muitas vezes, em situações de violência ou conflitos internos (como no caso da Colômbia), as crianças são forçadas a descontinuar seus estudos porque precisam se deslocar, por exemplo, ou porque são violentamente recrutadas por grupos armados.

Efeitos dos pares. Os efeitos dos pares são uma faca de dois gumes: assim como podem produzir efeitos positivos, por exemplo, melhorando o desempenho escolar dos colegas de aula, também podem afetar negativamente a formação de habilidades, encorajando comportamentos de risco, como o uso de substâncias psicoativas, a delinquência ou a iniciação sexual precoce. Para ilustrar este ponto, os dados da Pesquisa CAF 2015 sugerem que na América Latina há uma correlação alta entre o ato de fumar ou beber até a embriaguez aos mesmos comportamentos do círculo de melhores amigos. Obviamente que esta é só uma correlação, e os desafios metodológicos para identificar os verdadeiros efeitos dos pares são discutidos em detalhe no capítulo.

Também há evidências sobre os efeitos de pares em comportamentos positivos para a formação de habilidades (desempenho escolar) a partir do teste PISA. Os companheiros de escola são o grupo de referência mais estudado na literatura de efeitos dos pares, pela importância de sua influência, es-

pecialmente durante a adolescência, precisamente a idade dos alunos que realizam os testes PISA (ao redor dos 15 anos de idade). As forças motoras por trás deste tipo de efeitos dos pares têm a ver com a cooperação, a competição, a aceitação social ou a "popularidade". Todos estes canais podem afetar a aprendizagem de maneira direta (pelos investimentos que os jovens fazem ou deixam de fazer para aprender mais), mas também podem afetar a autoestima e, por essa via, influenciar os resultados acadêmicos.

As estimativas apresentadas neste capítulo mostram que os efeitos dos pares sobre o desempenho escolar (em linguagem, matemática e ciências) são desiguais entre os países da região, mas são consistentemente de maior magnitude se comparadas com um país líder no manejo dos efeitos dos pares na sala de aula (Finlândia). Isto é importante porque sugere que, ao contrário da América Latina, o desempenho acadêmico na Finlândia é menos sensível ao ambiente social no estabelecimento de ensino e, portanto, mais dependente do esforço próprio de cada aluno. Estas diferenças na vulnerabilidade ao meio ambiente devem ser levadas em conta na concepção de políticas que buscam explorar os efeitos dos pares para impulsionar a acumulação de habilidades. No entanto, a primeira pergunta que os governos devem fazer é se vale a pena elaborar ferramentas para aproveitar a existência de efeitos dos pares no desempenho escolar. A resposta não é óbvia: se bem a configuração de cursos heterogêneos (misturando alunos com alto e baixo desempenho) poderia aumentar o desempenho dos alunos menos adiantados, esta estratégia também pode piorar os resultados dos melhores alunos, em comparação a quando estes são colocados em salas de aula mais homogêneas em termos de habilidades. Este dilema ilustra um ponto fundamental: a política pública se beneficiaria de mais estudos para explicar os mecanismos por trás dos efeitos dos pares, assim como de avaliações mais rigorosas, que pudessem lançar luz sobre quais os instrumentos de política são os mais eficazes para aproveitar a boa influência dos pares e reduzir a má.

Finalmente, deve-se notar que existem outros aspectos do ambiente que podem fortalecer ou dificultar a acumulação de capital humano, muitos dos quais serão analisados na próxima edição do Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED 2017), que abordará a questão do habitat e desenvolvimento econômico na América Latina.

Acesso ao texto completo do **Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) 2016**
www.caf.com/RED2016

A preparação deste relatório é da responsabilidade da Direção Corporativa de Análise Económico e Conhecimento para o Desenvolvimento, sob a direção de Pablo Sanguinetti. A coordenação académica esteve a cargo de Lucila Berniell e Dolores de la Mata.

A redacção dos capítulos foi da responsabilidade de:

Capítulo 1 Lucila Berniell e Dolores de la Mata

Capítulo 2 Raquel Bernal

Capítulo 3 Adriana Camacho e Felipe Barrera-Osorio

Capítulo 4 Fernando Álvarez e Pablo Brassiolo

Capítulo 5 Juan F. Vargas

