



E-Legis

Biblioteca
DIGITAL
CÂMARA



E-Legis | Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara do Deputados

<http://inseer.ibict.br/e-legis>
<http://bd.camara.gov.br>



EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA: POR QUE OS RETORNOS POLÍTICOS MERECEM SER AVALIADOS

Rogério Schlegel¹

Resumo: Os retornos que a educação brasileira traz em termos de comportamentos políticos favoráveis à convivência democrática, como participação e apoio à democracia, têm sido decrescentes. Apesar dos desafios envolvidos, essa é uma faceta das políticas públicas da educação que merece ser sistematicamente avaliada, a exemplo do que a faz a OCDE.

Palavras-chave: Educação; Políticas públicas; Democracia; Participação.

Abstract: In Brazil, education has brought about decreasing rewards in terms of participation, democratic support, and other political orientations favorable to democratic life. Despite the challenges involved, this kind of outcome of public policies for education is worth assessing regularly, as do OECD countries.

Key-words: Education; Public policies; Democracy; Participation.

1 Introdução

A educação formal no Brasil, aquela que se desenvolve da escola à universidade, é considerada como instrumento fundamental para capacitar o cidadão para a política. Na esteira de pesquisas internacionais, a produção acadêmica brasileira apostou e segue apostando que o aumento da escolaridade é capaz de gerar um cidadão diferenciado, que se informa mais sobre política, é mais participativo e mais apegado aos princípios democráticos – exemplo recente é Almeida (2007). Entre a elite, a limitada escolaridade da população costuma ser encarada como o principal obstáculo à democracia no país, mais relevante até do que os altos índices de pobreza e desigualdade social (Reis, 2000). Ocorre que a educação passou por uma expansão espetacular no Brasil nas últimas décadas. O acesso ao ensino fundamental atingiu a virtual

¹ Doutor em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP (2010), Mestre em Ciência Política pelo mesmo departamento (2006), graduado em Jornalismo pela ECA-USP (1989). Atua nas áreas de Comportamento Político, Comunicação Política, Federalismo e Políticas Públicas.

universalização, a melhoria no fluxo dos alunos no sistema fez as taxas de conclusão na educação básica (ensino fundamental e médio) dobrarem entre 1995 e 2007 e chega a passar de 9 anos a média de anos de estudo de coortes mais jovens – no caso, de 18 a 24 anos. Terá nascido o cidadão de comportamento político superior esperado pela perspectiva predominante nesse campo?

Se houvesse necessidade de uma resposta taxativa a essa pergunta, ela seria negativa. Evidências de estudo que explora em detalhes essa questão (Schlegel, 2010) indicam que a elevação da escolaridade impactou o comportamento político do brasileiro, mas não da forma prevista por parcela relevante do pensamento nacional. Entre o final da década de 1980 e meados dos anos 2000, os retornos políticos da escolarização brasileira foram decrescentes. Comparados com a elevada expectativa da abordagem que se tornou convencional, os efeitos do aumento na escolarização média foram menores do que se presumia. Isso se explica por lacunas na teorização sobre os efeitos da educação, mas também por características específicas do sistema educacional brasileiro. A principal delas, a baixa qualidade da escola para promover conhecimento e capacitar cognitivamente os alunos.

As conclusões apontam para o impacto amplo que a escolarização tem sobre os indivíduos e sobre a necessidade de levar essa característica em conta na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas do setor. É o que tem feito a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), fórum que reúne três dezenas de governos de democracias para debate de questões ligadas ao desenvolvimento econômico e humano. Após discutir a proposta por anos, em 2009, a organização incorporou a seus relatórios anuais indicadores de “resultados sociais” da educação (“*social outcomes of education*”, OECD, 2009, p. 170), ao lado dos índices relativos a benefícios em termos de aprendizado e das recompensas econômicas usualmente reportadas. Três indicadores são considerados nessa iniciativa inovadora: autoavaliação da saúde do cidadão, interesse por política e confiança interpessoal. A intenção é relacionar a escolaridade com medidas de “bem-estar” nos 21 países que compõem o estudo, com o objetivo expresso de servir de baliza para políticas públicas.

Os mecanismos que ligam a educação ao comportamento político são múltiplos e ainda pouco mapeados pela pesquisa da área. Há, ainda, outros retornos não propriamente escolares que igualmente podem merecer atenção na avaliação da instrução formal oferecida no Brasil. Mas os grandes desafios envolvidos em avaliar esse tipo de impacto da educação não devem servir de justificativa para que a iniciativa deixe de ser debatida como proposta capaz de ampliar o conhecimento sobre as políticas públicas da área e aprimorar sua efetividade.

Este artigo discute os retornos políticos da educação e a conveniência de adotar formas de monitorá-los sistematicamente no Brasil. Além desta introdução, o texto possui outras quatro seções. Na primeira, revisito os principais marcos teóricos do campo; na seção seguinte, relato os avanços da OCDE nessa frente; a terceira seção trata dos retornos decrescentes detectados

para a escolarização brasileira recente, com ênfase no interesse por política; breve conclusão encerra o artigo.

2 Os efeitos amplos da educação

A educação, entendida como aprendizado formal e estruturado, tem efeitos que ultrapassam a simples retenção de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades. Impactos relevantes em termos políticos também são sistematicamente observados em diferentes sociedades. Segundo a perspectiva predominante na Ciência Política, a instrução formal é dos fatores mais relevantes como determinante do comportamento político do indivíduo. Mesmo em modelos multicausais, a escolaridade costuma ser apontada como o preditor decisivo para atitudes como disposição de participar e apoio à democracia. No nível individual, a escolaridade é a variável socioeconômica e demográfica com os mais claros efeitos em análises do tipo transversal (*cross-sectional*), que contemplam um único ponto no tempo. Nesses estudos, ela aparece em correlação consistente, forte e positiva com dimensões como interesse por política, uso da mídia, conhecimento de informações políticas, comparecimento às urnas, engajamento cívico e social ou com indicadores relacionados a atitudes democráticas e legitimidade, como tolerância e eficácia política.

Não à toa, a educação já foi descrita como “solvente universal” em tentativas de explicar diferentes facetas do comportamento político (Converse, 1972). E a presunção de que o aumento da escolaridade média leva ao aumento sustentado do conhecimento sobre política, da participação, da tolerância e do apoio à democracia pode ser descrita como “visão predominante” nos meios acadêmicos (Nie, Junn e Stehlik-Barry, 1996, p. 97/98).

Os mecanismos por trás da associação entre escolarização e comportamento político ainda estão por ser desvendados em detalhes. Autores de diferentes matizes consideram que os efeitos políticos da educação estão hoje na agenda de pesquisa da Ciência Política e campos correlatos devido à grande dificuldade em estabelecer teoricamente cadeias causais (Kingston et al., 2003; Hillygus, 2005; Campbell, 2006). “Falta à literatura (...) investigação teórica e empírica sobre por que a educação é uma variável explicativa tão poderosa²”, avalia Hillygus (2005, p. 25). “Precisamos de uma compreensão melhor sobre as várias maneiras pelas quais a educação faz tanta diferença em taxas de comparecimento no dia da eleição”, afirmaram Miller e Shanks (1996, p. 580). “Dada a força da hipótese de Lipset/Aristóteles como regularidade empírica, é surpreendente que não existam modelos teóricos convincentes dessa relação”,

² Nesta e nas demais passagens retiradas de obras em língua estrangeira, o texto original foi vertido para o português pelo autor.

observou Barro (1999, p. 182)³, referindo-se às conexões entre escolaridade, desenvolvimento econômico e democracia. “Sabemos que as pessoas vão à escola e então experimentam uma ampliação no seu nível de engajamento. O que ocorre precisamente a elas na escola (se é que ocorre) para levar a esse aumento não é bem entendido”, admite Campbell (2006).

Como ilustram Emler e Frazer:

Pessoas que participam da educação formal são expostas a um corpo de conteúdos sobre o mundo exterior. Também são expostas a contatos com um tipo particular de outras pessoas. Elas podem se engajar em certos tipos de interação – tanto formalmente, no contexto da sala de aula, quanto informalmente, fora da classe – envolvendo esse conteúdo. Elas passam tempo em uma instituição com uma forma particular de governança interna e estrutura de poder. Elas podem participar de atividades relacionadas à governança da instituição. Elas passam por exames e são avaliadas de várias maneiras, de forma que seus níveis de competência e sucesso são formalmente certificados. Os conteúdos apresentados, os contatos com outras pessoas e as experiências de aprendizado podem todos contribuir para mudanças cognitivas. Adicionalmente, essas experiências podem moldar as atitudes. O sucesso educacional pode afetar a autoimagem e vai prover acesso a uma variante de contatos sociais, segmentos do mercado de trabalho e oportunidades de emprego. E assim por diante. Todos esses elementos da experiência e os resultados da educação formal potencialmente desempenham algum papel na associação observada entre a educação e resultados políticos (Emler e Frazer, 1999, p. 256-7).

A relevância do tema é ainda maior porque, internacionalmente, os anos 2000 viram ganhar corpo uma corrente na literatura com a ambição de entender, em profundidade, os mecanismos pelos quais educação e política se conectam. Essa agenda de pesquisa, que pretende ir além das associações amplas e imprecisas constatadas há décadas, atrai pesquisadores como Robert Barro (Harvard), Edward L. Glaeser (Harvard), D. Sunshine Hylligus (Harvard), Daron Acemoglu (MIT), David Campbell (Notre Dame), Amparo Castelló-Climent (Valencia), Elizabeth Frazer (Oxford), Nicholas Emler (Surrey), Robert Jackson (Washington State) e Geoffrey Evans (Oxford).

Nessa agenda de pesquisa, três efeitos amplos da escolarização têm concentrado os esforços para explicar o impacto sobre o comportamento político. É relevante descrevê-los, ainda que de forma sucinta:

- ***Desenvolvimento das capacidades cognitivas*** – Representado pela ampliação das habilidades intelectuais que favorecem a compreensão e a capacidade de aprender. Por meio do treinamento obtido ao longo da vida escolar, a pessoa aprende a categorizar e relacionar objetos do mundo objetivo, interpretar situações e resolver problemas. Os mais escolarizados têm conhecimento mais amplo e profundo não apenas de fatos enciclopédicos, mas também de seu mundo contemporâneo. Entre eles, é maior a probabilidade de buscar conhecimento novo e de se manter conectado a fontes de

³ Em seu artigo de 1959, Lipset credita parte de sua elaboração a Aristóteles, menção que é respeitada na citação de Barro.

informação. A distância nesses quesitos entre mais e menos escolarizados são duradouras, a despeito da idade e do tempo decorridos desde que deixaram a escola (Hyman, Wright e Reed, 1975; Delli Carpini e Keeter, 1996).

- **Aprendizado de valores** - Frequentando a escola, o indivíduo é socializado nos valores prevaletentes na sociedade ou em seu grupo social, introjetando as regras sociais. Ela é um canal para a manutenção de valores (Bourdieu e Passeron, 1990), para eventual mudança de valores (Inglehart, 1993) e para o aprendizado das formas que a convivência social deve ter (Glaeser, Ponzetto e Shleifer, 2007). Assim, a escolarização contribui para a interiorização das regras sociais, como as relacionados à democracia (Jackman, 1972; Thomsen, 2009).
- **Efeitos de classificação ou de credencial** – Por meio da escolarização, o indivíduo também “aprende” seu lugar na sociedade e nas redes sociais, posição com grande influência de seu *background* familiar (Bourdieu e Passeron, 1990; Nie, Junn e Stehlik-Barry, 1996). Também é certificado com títulos educacionais decisivos nas seleções por que o indivíduo passa e que têm impacto nos recursos com que vai contar ao longo da vida, com destaque para a renda. Possuir determinado nível de escolaridade, independentemente do conhecimento e das habilidades associadas a ele, favorece seu posicionamento social (Collins, 1979; Wolf, 2002).

A descrição desses três mecanismos permite observar que há efeitos da educação que são absolutos, porque só dependem da escolarização recebida, e outros que são relativos, pois também são função da escolaridade das outras pessoas da comunidade. A capacitação cognitiva e a transmissão de valores levam a impactos do primeiro tipo. Pode-se esperar que tenham efeitos aditivos e cumulativos, isto é, no que depende da capacitação cognitiva e da transmissão de valores, mais escolarização deve representar maior ativação política e maior apreço pela democracia *ceteris paribus*. Os efeitos de credencial se enquadram no segundo tipo, porque o valor de dado título escolar na sociedade depende do quanto ele é corriqueiro ou raro, por exemplo; além disso, é possível pensar que as posições sociais de maior destaque aparecem em número limitado, o que quer dizer que níveis de escolarização cada vez mais elevados serão apresentados por indivíduos que procuram se diferenciar. No que depende de mecanismos com efeitos relativos, não se pode esperar que mais escolarização sempre represente maior ativação política, apoio à democracia ou intensifique qualquer outra forma de retorno político.

Essa diferenciação é decisiva para o entendimento com maior precisão das recompensas políticas da educação. Por estar envolvida em processos múltiplos e simultâneos no nível individual, a escolarização desafia as generalizações. O entendimento dos efeitos do aumento da escolaridade no tempo é demonstração dessa complexidade e das lacunas que tende a gerar. O impacto de mudanças nos níveis médios de escolaridade de uma nação foi teorizado apenas

lateralmente nos estudos que lançaram a base para a compreensão das relações entre educação e política. Há um ponto em comum nessas análises: a partir das associações válidas para a *escolaridade elevada* em um ponto do tempo, o usual foi inferir resultados semelhantes para a *elevação da escolaridade* ao longo do tempo, sempre com a presunção de que os efeitos políticos da educação têm caráter exclusivamente cumulativo, num cálculo em que mais aprendizado formal se traduz em ganhos aditivos em termos de comportamentos desejáveis para a vida democrática.

Nessa linha, o aumento da escolarização foi retratado como condição próxima de necessária à convivência democrática (Lipset, 1959), como “provavelmente o mais importante” elemento para criar e manter a adesão à democracia (Dahl, 1961), como determinante crucial da cultura cívica, capaz de gerar um ator político diferenciado (Almond e Verba, 1965), e como fator cuja expansão na sociedade torna “muito provável” a elevação da participação e da atenção à política (Converse, 1972).

Ocorre que evidências empíricas abundantes contrariam a expectativa central dessa abordagem. Já no final dos anos 1970, Brody (1978) apresentava o que chamou de “quebra-cabeça da participação”: indicadores de ativação política nos Estados Unidos mostravam queda na comparação com décadas anteriores, apesar de os recursos materiais e cognitivos – com destaque para a educação – terem crescido de maneira pronunciada no conjunto da população. Nie et al. (1996) apontaram estagnação ou declínio em diferentes dimensões da participação e da atenção dada pelos norte-americanos à política no período 1972-1994. Delli Carpini e Keeter (1996) apuraram que o conhecimento sobre política não cresceu nos Estados Unidos entre as décadas de 1950 e 1990, apesar do aumento nos níveis médios de instrução. Em análise com 94 países, Acemoglu et al. (2004) constataram que nações com aumento da escolaridade média entre 1970 e 1995 não mostraram tendência de se tornarem mais democráticas pelos critérios da Freedom House.

Como entender esses achados? De um lado, é preciso ter em mente que a determinação do comportamento político é multicausal. A educação é uma variável explicativa de grande relevância na conformação das atitudes políticas, mas está longe de ser a única. Orientações geracionais, fatores institucionais e conjunturas históricas são exemplos de outros fatores que podem determinar que um indivíduo seja mais ou menos ativo politicamente ou tenha maior ou menor adesão aos princípios democráticos, seja mais ou menos tolerante. De outro lado, já discutimos como a educação impacta o comportamento político por mecanismos que não geram exclusivamente ganhos aditivos e cumulativos. É possível pensar que, se todos os cidadãos de dada comunidade experimentarem aumento equivalente em sua escolaridade, a posição relativa de todos permanecerá intocada; assim, sua motivação para participar tenderia a seguir a mesma, apesar do aumento absoluto na escolarização.

3 A inovação da OCDE

A discussão sobre os impactos políticos da educação acena com a possibilidade de abrir mais uma dimensão de avaliação das políticas públicas da área, a julgar pelo exemplo da OCDE. A organização, que reúne os países do globo com maior nível de desenvolvimento humano e econômico, desenvolveu indicadores de “resultados sociais” da educação e os incluiu em seus relatórios anuais de 2009 e 2010 (Campbell, 2006; OECD, 2007, 2009 e 2010)⁴. A justificativa dos responsáveis pelo projeto – tocado em conjunto por INES Network on *Labour, Market, Economic and Social Outcomes of Learning* (LSO) e Ceri (OECD Centre for *Educational Research and Innovation*) – é de que

A educação pode afetar a vida das pessoas, de maneira que vão além do que pode ser medido pelos resultados econômicos, como os ganhos no mercado de trabalho. Esses efeitos potenciais incluem uma variedade de resultados sociais, como saúde, participação cívica, interesse por política e felicidade, além do crime. (...) Dado o número crescente de evidências sugerindo o papel significativo da educação em aprimorar esses resultados, seria de interesse para os *policy-makers* da área de educação, saúde e bem-estar social que conjuntamente levem em conta os resultados sociais da educação (OECD, 2010, p. 154).

São três os resultados sociais monitorados com indicadores quantitativos: autoavaliação da saúde, interesse por política e confiança interpessoal. No caso da saúde, a organização entende que a natureza dos problemas que seus países enfrentam está mudando. Apesar de os grandes recursos investidos estarem fazendo as pessoas viverem mais, têm crescido as condições crônicas debilitantes, como doenças cardíacas, diabetes e depressão. “Esforços para combater essas tendências dependem, em parte, da mudança nas escolhas dos indivíduos sobre seu estilo de vida – escolhas que podem ser melhoradas pelas habilidades cognitivas e socioemocionais desenvolvidas por meio da educação”, afirma o relatório mais recente (OECD, 2010, p. 154).

O interesse por política e a confiança interpessoal são considerados reflexos da “coesão social” (OECD, 2010, p. 154). Na avaliação da organização internacional, alguns países consideram inadequados seus níveis de participação cívica, interesse por política e confiança, representando um desafio ao bom funcionamento das instituições democráticas e dos processos políticos. A educação pode desempenhar um papel importante na garantia da coesão social, ampliando as capacidades cognitivas, a eficácia subjetiva e a resiliência que estão por trás da interação política e social, avalia a OCDE.

Como o foco de minha discussão recai sobre os retornos políticos da escolarização, escolho me concentrar aqui no interesse por política. A OCDE mede a recompensa da educação

⁴ A edição 2011 estava prevista para ser lançada em setembro, após a redação deste artigo.

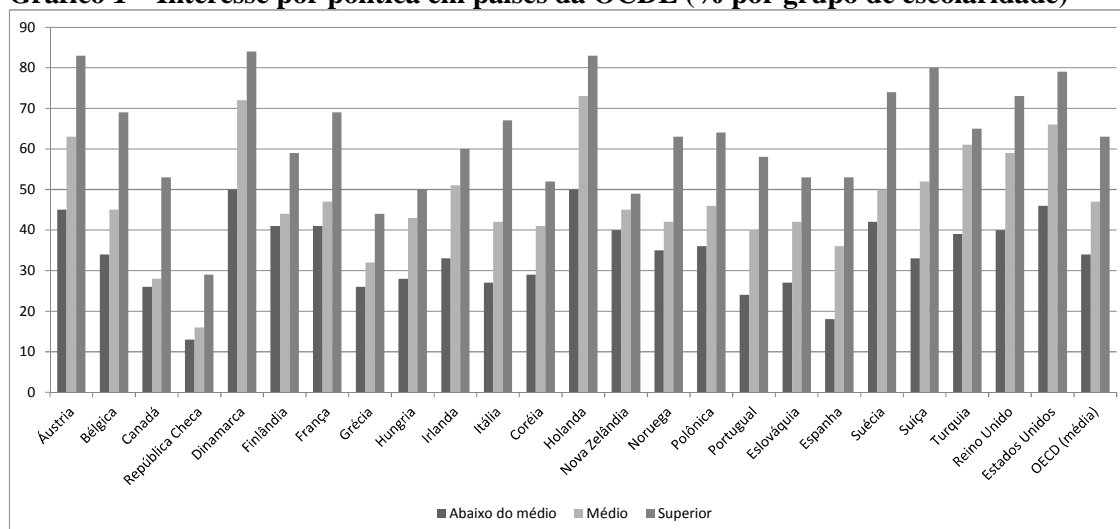
para essa dimensão, comparando o grau de interesse declarado por pessoas de dado nível de escolaridade com os de pessoas de outros níveis. Por meio de *surveys*, o grau de interesse é perguntado a uma amostra representativa da população nacional (são considerados interessados entrevistados que dizem ser “bastante interessados” ou “muito interessados”); os estratos de escolaridade têm seus percentuais comparados e, com modelos de regressão, é feita comparação com controle de outras características pessoais, como idade, gênero e renda. As distâncias entre os grupos de escolaridade foram chamadas de “efeitos marginais” na edição 2009 da avaliação, categoria depois renomeada para “diferenças incrementais” na edição 2010. Há, portanto, a presunção subjacente de que os ganhos são cumulativos, pois também o teste estatístico desenhado da forma descrita acima se presta a medir como níveis mais elevados de escolaridade ostentam níveis diferenciados de interesse por política⁵.

Os responsáveis pelo indicador não ignoram que há outros caminhos pelos quais a instrução formal impacta o comportamento político, capazes de gerar efeitos relativos.

A educação pode diretamente aumentar o engajamento cívico e político propiciando informação e experiência relevantes e desenvolvendo competências, valores, atitudes e crenças que encorajam a participação cívica. Ela pode indiretamente aumentar o engajamento elevando o status social dos indivíduos, potencialmente oferecendo assim acesso ampliado ao poder político e social (OCDE, 2010, p. 154)

Como os efeitos relativos não são contemplados na operacionalização do índice da OCDE, é preciso ter claro que se trata de indicador apenas dos efeitos absolutos. Resultados da edição 2010 aparecem no gráfico 1.

Gráfico 1 – Interesse por política em países da OCDE (% por grupo de escolaridade)



Fonte: OECD, 2010, p. 162

⁵ Modelos de regressão em que o indivíduo é comparado com seu meio ambiente educacional ou a educação da comunidade é considerada variável explicativa seriam estratégias viáveis para tentar avaliar os efeitos relativos da educação, a exemplo dos testes feitos por Nie et al. (1996). Análise de redes seria outra forma de operacionalizar medidas de ganhos da educação que levassem em conta seus efeitos relativos.

A OCDE trabalha com a população de 25 a 64 anos, dividida em três grupos de escolaridade: inferior ao ensino médio, ensino médio e educação superior. Os resultados de 2010, com base em *surveys* aplicados em 2008, indicam que as maiores diferenças incrementais aparecem na transição do ensino médio para o superior. Praticamente todos os países mostraram grande diferenciação entre os estratos de escolaridade. Na Áustria, perto de 45% dos cidadãos com escolaridade inferior ao médio declaram interesse por política; entre os mais escolarizados, esse índice ultrapassa 80%.

Os modelos de regressão geram indicadores de probabilidade de se considerar interessado em política. De forma geral, ela aumenta a cada transição considerada no estudo, mas o degrau é maior na transição para o ensino superior, sugerindo que as experiências educacionais neste nível são especialmente importantes para elevar essa forma de ativação política. Um exemplo: no Canadá, a probabilidade de alguém com educação superior expressar interesse por política é 25 pontos percentuais maior do que a de uma pessoa com o ensino médio; a diferença de probabilidades é de apenas 2 pontos percentuais entre um cidadão com ensino médio e outro sem.

A associação entre escolaridade e resultados sociais geralmente se mantém quando são controlados idade e gênero. O comportamento do indicador é diferente em relação à renda. A associação em geral se reduz quando a renda domiciliar é controlada, o que sugere que parte do resultado é explicada por essa variável. Em alguns países, porém, a associação continua forte após o ajuste pela renda, indicando que capacidades cognitivas e habilidades socioemocionais adquiridas com a escolarização têm efeito independente sobre a ativação política.

4 No Brasil, sinais de retornos em queda

Levando em conta os indicadores da OCDE e outros estudos destinados a mensurar os impactos políticos da educação, avaliei os retornos políticos da escolarização brasileira recente. Utilizei pesquisas nacionais de opinião realizadas em 1989, 1993, 2002 e 2006⁶ e observei dimensões da participação, do apoio aos princípios democráticos e da confiança em instituições democráticas. Versão extensa do trabalho está em Schlegel (2010). Os dados revelaram que:

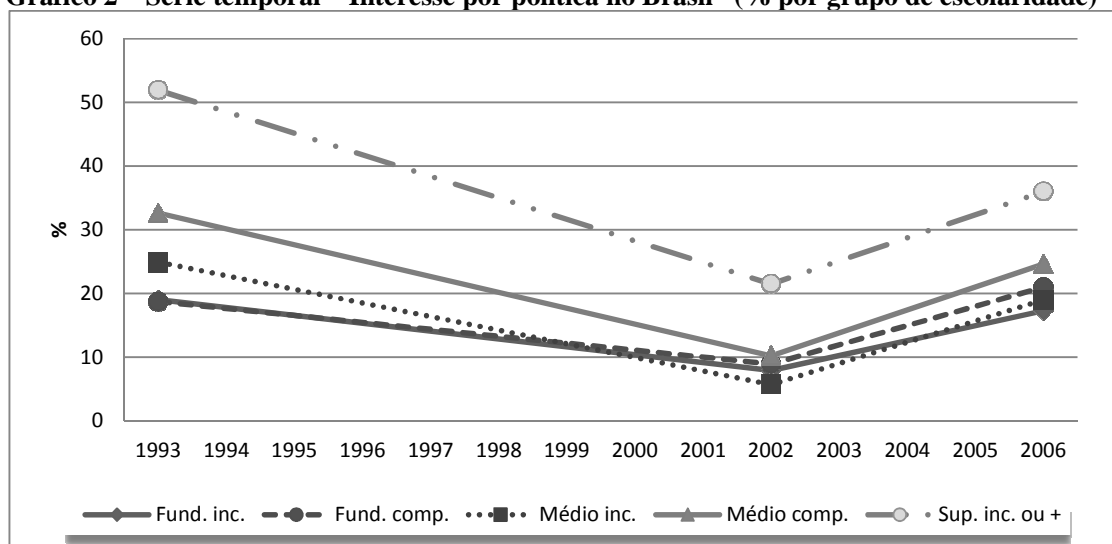
- De forma geral, a escolaridade representa ganho em termos de ativação política e adesão democrática. Com exceções, a exemplo de algumas dimensões do associativismo, em que diferentes escolaridades não mostraram distinguir os indivíduos – caso de participação em associação de moradores e em associação religiosa, assim como em partidos e sindicatos.

⁶ Os *surveys* tiveram os seguintes responsáveis, a quem agradeço pela cessão dos microdados: 1989 e 1993 - Cedec/USP/Datafolha; 2002 - Eseb-2002 (Cesop-Unicamp); 2006 – Grupo temático A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas, financiado pela Fapesp.

- O retorno político da escolarização brasileira caiu nas últimas duas décadas em muitas das dimensões observadas. Sobretudo para os níveis mais avançados de instrução – o ensino médio e o superior. A recompensa hoje chega a ser nula no caso de alguns comportamentos e atitudes. Diferentemente do que ocorria na virada da década de 1990, um brasileiro com curso médio agora não se diferencia de outro sem diploma do fundamental, em termos de preferir a democracia a qualquer outro regime político, por exemplo. Para entender por que isso ocorreu, foram investigados fatores como efeitos geracionais e efeitos relativos da educação, aqueles que dependem do ambiente em que o indivíduo está inserido. Foram os mecanismos cognitivos os que sugeriram explicação mais promissora: há motivos para acreditar que a escola tem menos impacto político no cidadão porque transmite menos conhecimentos e capacita menos do que no passado recente.

De forma a fazer um paralelo com os estudos da OCDE, reproduzo aqui dados sobre o interesse por política. Essa faceta da ativação política esteve entre as dimensões analisadas em que a diferença incremental entre níveis de escolaridade caiu ao longo do tempo – daí falar-se em retorno político decrescente para a educação brasileira recente. Série temporal representando a evolução do interesse autodeclarado por política aparece no gráfico 2 e ilustra essa tendência. Por se tratar de análise bivariada, nessa etapa não há controle de outras variáveis que podem interferir na relação, como idade, gênero e renda. A população representada é a brasileira de 18 a 70 anos, acompanhando a obrigatoriedade do voto.

Gráfico 2 – Série temporal – Interesse por política no Brasil* (% por grupo de escolaridade)



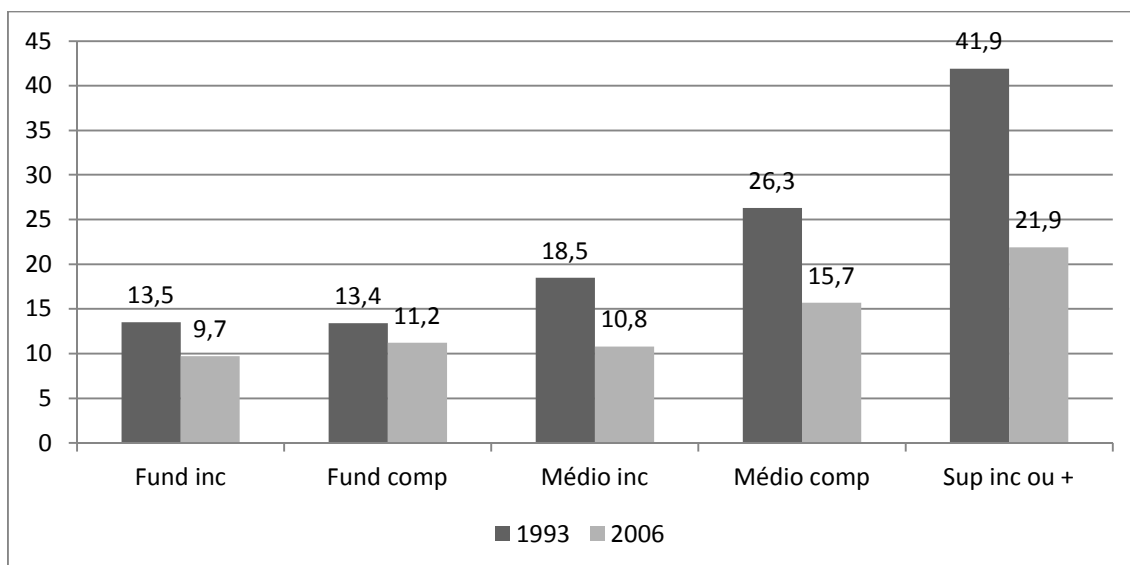
Fonte: *Surveys Cedec/USP/Datafolha, Eseb-2002 e A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas*
 * Em 1993 e 2006, questão foi “E quanto ao seu interesse por política, você diria que é...”, e o código 1 foi para as respostas “interessado” e “muito interessado” (outras alternativas eram “pouco interessado” e “nada interessado”). Em 2002, pergunta era “O(a) sr.(a) se considera uma pessoa muito interessada por política, um pouco interessada, ou o(a) sr.(a) não tem interesse por política?”; as respostas “muito interessada” foram codificadas como 1.

Em 1989, a variável interesse por política não constou do *survey*. Em 1993, aparece a associação esperada entre nível de instrução e a variável política. Os brasileiros na categoria mais elevada de escolaridade (superior incompleto ou mais) eram os mais atraídos por política, com 51,9% deles respondendo ser interessados ou muito interessados no tema. Em seguida, apareceram os que tinham médio completo, com 32,6% do subgrupo se dizendo interessado ou muito interessado. Entre as pessoas com médio incompleto, 24,9% deram essa resposta. O diploma do ensino fundamental não agregou diferencial nesse *survey*: no subgrupo dos que não completaram o fundamental, os interessados foram 19% e no subgrupo com diploma, 18,7%. Portanto, globalmente, a educação mostrou diferenciar o cidadão nesse item, pois enquanto 1 em cada 2 universitários disse ter muito interesse em política, apenas 1 em cada 5 pessoas com fundamental relatou a mesma atitude.

Embora a OCDE trabalhe com as categorias de escolaridade menos desagregadas, uma aproximação entre os dois estudos parece possível. Comparando com os dados da organização para 2008, o Brasil de 1993 apresenta cidadãos menos ativados. No conjunto de países do estudo recente, 34% dos cidadãos com escolaridade inferior ao médio se disseram interessados em política; a taxa sobe para 47% entre as pessoas com ensino médio e atinge 63% para os que chegaram aos bancos universitários. Também no Brasil, o ensino superior se apresenta como mais decisivo para gerar interesse por política.

As evidências mais intrigantes para o caso brasileiro, no entanto, aparecem na observação longitudinal dos dados. No gráfico 2, as proporções obtidas em cada um dos demais *surveys* aparecem plotadas em seguida, formando a série histórica. Em 2002, houve grande convergência entre os quatro subgrupos menos escolarizados, num patamar próximo de 8%; e o superior continuou se diferenciando, em patamar acima de 20%. Em 2006, houve pequeno aumento na diferenciação do subgrupo com médio completo. O balanço geral mostra que a distância entre os mais e os menos escolarizados era de 32,9 pontos percentuais em 1993. Esta distância caiu para 18,7 pontos percentuais, 13 anos depois, indicando que encolheu o retorno político dos vários níveis de escolaridade em termos de interesse por política – sobretudo os do ensino médio, nível que mais se aproximou dos dois subgrupos menos escolarizados.

Análise multivariada, empregando modelos de regressão e controlando idade, gênero, renda, religião, local de moradia e condição de emprego aponta na mesma direção. O gráfico 3 traz a probabilidade de ter interesse em política, comparando as duas pontas do intervalo analisado em que havia a questão disponível (1993 e 2006). Observa-se que a diferença incremental do ensino médio e do superior caiu significativamente. Em 1993, ter diploma do médio representava 7,9 pontos percentuais a mais na probabilidade de ter interesse em política; em 2006, esse índice caiu para 4,9. O superior, que em 1993 agregava 15,6 pontos percentuais à probabilidade de mostrar ativação política, nos anos 2000, passou a representar apenas 6,2 pontos percentuais extras.

Gráfico 3 – Interesse em política no Brasil (probabilidades, em %)

Fonte: *Surveys* Cedec/USP/Datafolha, Eseb-2002 e A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas

A queda no diferencial agregado pelo ensino brasileiro no ponto mais recente do tempo aproximou os índices de nosso país dos encontrados pela OCDE. Controlados idade, gênero e renda, a transição para o ensino médio agrega em média 8 pontos percentuais no conjunto dos países daquela organização internacional; no caso da transição para o superior, o adicional corresponde a 5 pontos percentuais. No Brasil, concluir o médio representou perto de 5 pontos percentuais a mais na probabilidade de ser interessado em política, na comparação com quem apenas iniciou esse nível de ensino; no caso do superior, o retorno político adicionado em relação ao nível anterior também se aproximou de 5 pontos percentuais.

4 Conclusão

Na Economia e na Sociologia, é bem difundida a noção de que a escolarização traz ganhos mensuráveis em termos econômicos, sobretudo em matéria de empregabilidade e renda. É viável trabalhar com conceito análogo para tratar das influências sobre o comportamento político, tomando-as como ganhos quando aplicadas a dimensões que considero favoráveis à convivência democrática, como participação e apoio aos princípios democráticos. São os retornos políticos da educação.

Trata-se de abordagem análoga à da OCDE, que desde 2009 calcula e publica indicadores de resultados sociais da educação, um deles relativo ao aumento do interesse por política. No caso da organização internacional, o monitoramento de ganhos não propriamente educacionais ou econômicos tem a intenção expressa de servir como avaliação das políticas públicas relacionadas ao sistema educacional. Com claro caráter instrumental: “*Policy-makers*,

administradores escolares e professores estão interessados em entender as características da educação (conteúdo curricular, estilo de ensino e ambiente escolar, por exemplo) que afetam a saúde e o engajamento cívico e social. (...) O estudo traz novas informações sobre as experiências de aprendizado e/ou habilidades mais relevantes de se entender” (OECD, 2010, p.158).

Os primeiros resultados encontrados na exploração dessa frente no Brasil indicam a relevância de considerar a possibilidade de monitorar de forma sistemática os resultados não-econômicos da escolarização. Há, de fato, grande associação entre escolaridade e comportamento político, quando se observa apenas um ponto no tempo. De forma geral, vale para o Brasil contemporâneo a noção de que quanto maior a escolaridade, maior a intensidade em atitudes e atuação favoráveis à convivência democrática, desde que interpretada de forma transversal (em um só ponto do tempo) e ressalvadas modalidades importantes do comportamento político. Dimensões do associativismo, como participação em partidos, sindicatos, associações de bairro e grupos religiosos, não demonstraram essa associação em um estudo detalhado. Até mais desconcertantes são os sinais de que os efeitos políticos dos níveis de ensino mais avançados (médio e superior) caíram nas duas últimas décadas.

Naturalmente, é grande o desafio de desenvolver metodologias para avaliação de retornos políticos da educação. Assumo a participação ampla e igualitária e o apoio aos princípios democráticos como dimensões minimamente consensuais que se quer ver contempladas indiretamente pelo sistema educacional. Mas é certo que o dissenso começa, assim que se pergunta quais as fronteiras desses princípios. A tolerância, por exemplo, será um valor a ser cultivado para o conjunto da sociedade? Ou uma cidadania ativa envolve necessariamente contestação e, eventualmente, reações menos tolerantes diante do poder constituído?

Da mesma forma, é difícil escapar a simplificações com risco de perda substantiva, quando se avaliam os efeitos sempre muito amplos da educação. Mecanismos cumulativos, com ganhos aditivos, tendem a ser mais facilmente mensuráveis, como se observa pela estratégia utilizada pela OCDE e por este autor em outro estudo. Porém efeitos relativos podem minimizar ou anular esses ganhos. Simplesmente deixar de lado impactos que tenham caráter relativo pode comprometer toda a empreitada, como sugerem sobretudo estudos norte-americanos (com destaque para Nie et al., 1996).

Caso esses novos quesitos para avaliar as políticas da área educacional ganhem materialidade, os governos brasileiros podem se preparar para tirar mais uma nota baixa. Além das desigualdades flagrantes na distribuição da escolarização e da baixa qualidade do sistema de ensino, também os desejados efeitos políticos positivos do aprendizado formal podem se revelar maciçamente decrescentes. O alerta representado pelas evidências já existentes é claro: os efeitos benéficos da escolarização para a convivência democrática precisam de ensino de

qualidade para todos para se concretizarem plenamente. Para além da discussão dos conteúdos diretamente políticos que a educação deva ou não ter, os dados sugerem que a educação de qualidade é um bom caminho para promover a cidadania.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A.; YARED, Pierre. **From education to democracy?** Working paper 05-04 (December 15, 2004), MIT Department of Economics, Working Paper Series, 2004. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=665842>. Acesso em: 12.04.2009
- ALMEIDA, Alberto C. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro, Editora Record, 2007.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Princeton, Princeton University Press, 1968.
- BARRO, Robert . Determinants of democracy. **Journal of Political Economy**, 107, pp. 158–183, 1999.
- BARRO, Robert J.; LEE, Jong-Wha. **International data on educational attainment**: updates and implications (CID Working Paper No. 42, April 2000): Human Capital Updated Files, 2000. Disponível em: <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html>. Acesso em: 8.06.2009.
- BRODY, Richard. The puzzle of political participation in America. In: KING, A. **The new American political system**. Washington, D.C, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- CAMPBELL, David E. What is education's impact on civic and social engagement? In: DESJARDINS, Richard; SCHULLER, Tom (eds.). **Measuring the effects of education on health and civic engagement**: proceedings of the Copenhagen Symposium. Paris, CERI, OECD, 2006.
- COLLINS, Randall. **The credential society**. New York, Academic Press, 1979.
- CONVERSE, Philip E. Change in the American electorate. In: CAMPBELL, Angus; CONVERSE, Philip E. **The Human Meaning of Social Change**. New York, Russel Sage Foundantion, 1972.
- DAHL, Robert A. **Who governs?** democracy and power in an American city. New Haven, Yale University Press, 1961.
- DELLI CARPINI, Michael X.; KEETER, Scott. **What Americans know about politics and why it matters**. New Haven, Yale University Press, 1996.
- EMLER, Nicholas; FRAZER, Elizabeth. Politics: the education effect. **Oxford Review of Education**, vol. 25, nos. 1 e 2, p. 251-273, mar/jun 1999.
- EVANS, Geoffrey; ROSE, Pauline. Education and support for democracy in Sub-Saharan Africa: testing mechanisms of influence. **Afrobarometer Working Paper nº 75**, nov. 2007. Disponível em: <http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo75.pdf>. Acesso em: 30.09.2009.
- GLAESER, Edward L.; PONZETTO, Giacomo A. M.; SHLEIFER, Andrei. Why does democracy need education? **Journal of Economic Growth**, 2007, volume 12, number 2, 2007.
- GLAESER, Edward L.; LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. Do institutions cause growth? **NBER Working Paper**, nº 10568, 2004. Disponível em: http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/rafael.laporta/publications/LaPorta%20PDF%20Papers-ALL/Do%20Institutions%20Cause%20Growth/political2.5_complete_b.pdf. Acesso em: 8.06.2009.

HILLYGUS, D. Sunshine. The missing link: exploring the relationship between higher education and political engagement. **Political Behavior**, vol. 27, No. 1, p. 25-47, Mar., 2005.

HYMAN, Herbert H.; WRIGHT, Charles R.; REED, John S. **The enduring effects of education**. Chicago, University of Chicago Press, 1975.

INGLEHART, Ronald. Democratização em Perspectiva Global. **Opinião Pública**, ano I, nº 1, 1993.

JACKMAN, Robert W. Political elites, mass publics, and support for democratic principles. **Journal of Politics**, nº 34, p. 753-73, feb. 1972.

KINGSTON, Paul W.; HUBBARD, Ryan; LAPP, Brent; SCHROEDER, Paul; WILSON, Julia. Why education matters. **Sociology of Education**, vol. 76, nº 1 (jan. 2003), pp-53-70. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3090261>. Acesso em: 19.05.2008

LIPSET, Seymour M. Some social requirements of democracy: economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, nº 53, págs. 69-105, 1959.

_____. **Student politics**. New York, Basic Books, 1967.

_____. **Political man: the social bases of politics**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981.

NIE, Norman H.; JUNN; Jane, STEHLIK-BARRY; Kenneth. **Education and democratic citizenship in America**. Chicago, University of Chicago Press, 1996.

OECD. **Understanding the Social Outcomes of Learning**. Paris, OECD, 2007. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dataoecd/19/2/38907391.pdf>>. Acesso em: 11.03.2009.

_____. **Education at a glance 2008: OECD Indicators**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/56/41262163.pdf>>. Acesso em 12.02.2010.

_____. **Education at a glance 2009: OECD Indicators**. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>. Acesso em 12.02.2010.

REIS, Elisa P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 15, nº 2, 2000. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1742.pdf. Acesso em: 12.03.2010.

SCHLEGEL, Rogerio. **Educação e comportamento político: os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente**. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde.../2010_RogérioSchlegel.pdf. Acesso em: 15.ago.2011.

THOMSEN, Jens Peter. **The “faces of education” controversy: socialization, cognitive resources or economic privileges?** Paper presented at the annual meeting of the ISPP 32nd Annual Scientific Meeting, Trinity College, Dublin, Ireland, Jul 14, 2009. Disponível em: <www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/0/8/7/5/pages308755/p308755-1.php>. Acesso em: 25.09.09.

WOLF, Alison. **Does education matter?** Myths about education and economic growth. London, Penguin, 2002.

Artigo recebido em: 22/08/2011

Artigo aceito para publicação em: 07/10/2011