

SUMÁRIO
EXECUTIVO

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

APRENDER MELHOR

Políticas públicas para o desenvolvimento de habilidades

Editado por Matías Busso, Julián Cristia,
Diana Hincapié, Julián Messina e Laura Ripani

APRENDER MELHOR

Editado por
Matías Busso,
Julián Cristia,
Diana Hincapié,
Julián Messina
e Laura Ripani



A série Desenvolvimento nas Américas (DIA) é a publicação de referência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A cada ano, o BID apresenta um estudo aprofundado de um tema de interesse para a América Latina e o Caribe. A edição deste ano, intitulada *Aprender melhor: políticas públicas para o desenvolvimento de habilidades* argumenta que, a menos que a região desenvolva as habilidades da sua força de trabalho, terá dificuldades para competir em um mundo tecnológico e em rápida mutação como o de hoje. Reconhece que a aprendizagem durante os primeiros anos de vida é de vital importância, mas sustenta que as oportunidades de aprendizagem estão presentes ao longo da vida. Cabe destacar que a publicação descarta a ideia de que o dinheiro seja a única — ou mesmo a principal — resposta. Em vez disso, sugere que uma análise das evidências pode indicar o caminho para políticas econômicas com uma boa relação custo-eficácia, que melhor preparem cidadãos, empresas e países para enfrentar os desafios de um contexto econômico cada vez mais competitivo.

Este sumário executivo analisa o nível relativamente baixo de habilidades na região e a distribuição desigual dessas habilidades nos países. Resume a situação do gasto em habilidades e os incentivos para desenvolvê-las, apresentando argumentos em favor de políticas baseadas em evidências como uma forma para abordar o problema. Por fim, esboça sucintamente algumas das opções de políticas públicas disponíveis para impulsionar a formação de habilidades em cada fase do ciclo de vida — da primeira infância à idade adulta. Juntos, este sumário e o índice oferecem apenas uma amostra das informações ricas e das valiosas implicações de políticas contidas na edição deste ano do DIA e na ferramenta SkillsBank (www.iadb.org/SkillsBank) que o acompanha. O SkillsBank é uma base de dados na Web que agrega evidências sobre políticas para o desenvolvimento de habilidades ao longo do ciclo de vida.

Conteúdo integral do relatório

- 1** Aprender melhor para um futuro incerto
- 2** Como são desenvolvidas as habilidades?
- 3** Desenvolvimento de habilidades: um desmembramento da situação atual
- 4** O mercado de habilidades: além da oferta e da demanda
- 5** Elucidando o caminho das políticas públicas
- 6** Um bom começo: desenvolvimento de habilidades na primeira infância
- 7** Como melhorar as habilidades na infância: o que funciona a um baixo custo
- 8** Adolescência: desafios difíceis em uma idade difícil
- 9** Como aproveitar ao máximo a educação superior
- 10** Desenvolvimento de habilidades em adultos: uma aprendizagem contínua

Para encomendar *Aprender melhor*

Visite Amazon.com

Ou baixe o livro gratuitamente em www.iadb.org/habilidades

Acesse o SkillsBank em www.iadb.org/skillsbank

Aprender melhor para um futuro incerto

O mundo do trabalho está mudando rapidamente. No mundo desenvolvido, robôs substituem os trabalhadores na linha de montagem; caixas registradoras de autoatendimento substituem os caixas nos supermercados; o número de caixas automáticos supera o de funcionários nos bancos; e os pedidos por meio de tablets substituem os garçons nos restaurantes. Nas áreas tanto de produção como de serviços, a demanda por empregos de qualificação e remuneração médias está em declínio devido à automatização. Embora essa mudança represente uma ameaça para alguns trabalhadores, a robotização e as mudanças tecnológicas também oferecem oportunidades de emprego. Os avanços tecnológicos aumentam a produtividade e a demanda por empregos que exigem capacidade para resolver problemas, pensamento abstrato e criativo e habilidades sociais. Hoje há uma demanda sem precedentes por trabalhadores das áreas de ciências, engenharia, matemática e tecnologia.

Terá essa onda de mudanças tecnológicas chegado à nossa região? As evidências não são claras. As ocupações bem remuneradas, que exigem um alto grau de tarefas abstratas e criativas vêm aumentando, mas a um ritmo muito mais lento do que nos países desenvolvidos.

As ocupações de remuneração média estão em declínio na região, mas não com a mesma rapidez vista nos países desenvolvidos. Por trás dessas mudanças mais sutis está a penetração lenta de novas tecnologias. Como na região os salários são baixos em relação ao custo dessas tecnologias, as empresas têm menos incentivos para adotá-las. Ao mesmo tempo, a escassez de habilidades de empresários e trabalhadores dificulta ainda mais a adoção de novas tecnologias, uma vez que a estrutura produtiva, tendenciosa em relação às pequenas e médias empresas pouco produtivas, limita a penetração de máquinas no local de trabalho.

No entanto, as mudanças observadas nos mercados de trabalho do mundo desenvolvido permitem vislumbrar o possível futuro da América Latina e do Caribe. A mudança tecnológica na região pode ser mais lenta, mas é inevitável. Isso oferece à região uma excelente oportunidade para se preparar para as transformações que virão. Enfrentar o desafio da mudança tecnológica e redistribuir trabalhadores com base nessa mudança não é uma tarefa fácil, e os governos no mundo desenvolvido esforçam-se para encontrar soluções. Dispor de uma força de trabalho com habilidades sólidas e adaptáveis é primordial para a região.

Este livro explora o que os governos podem fazer para impulsionar o desenvolvimento de habilidades da população — uma iniciativa ambiciosa, se for realizada na escala necessária para enfrentar esses desafios. Esse processo exigirá a busca de opções de políticas que produzam as habilidades necessárias com uma boa relação custo-eficácia. Tradicionalmente, acreditava-se que o processo de desenvolvimento de habilidades era produzido principalmente na escola, durante a infância.

Mas não é bem assim. Uma das principais mensagens deste livro é que soluções com uma boa relação custo-eficácia para melhorar habilidades podem ocorrer em todas as idades — da primeira infância à idade adulta. Nesse processo que dura toda uma vida, as pessoas são essenciais. O desenvolvimento de habilidades envolve os esforços de vários atores: famílias, professores, diretores de escolas, empresários e gerentes de empresas. Do mesmo modo, os espaços de aprendizagem para o desenvolvimento de habilidades vão muito além da sala de aula tradicional, uma vez que incluem domicílios, locais de trabalho e outros centros de capacitação. Um dos desafios das políticas públicas é coordenar diferentes ministérios como, por exemplo, proteção social, educação, trabalho e finanças, que muitas vezes trabalham isoladamente. Como os responsáveis pelas políticas públicas podem estar seguros de que estão tomando decisões acertadas? Um caminho que deveria orientar seus esforços para

garantir resultados é a formulação de políticas baseadas em evidências. Este livro mostra que essas políticas podem elucidar o que funciona no desenvolvimento de uma força de trabalho mais qualificada e na preparação das gerações mais jovens para as mudanças que inevitavelmente ocorrerão.

O que são habilidades?

As habilidades são capacidades que aumentam a produtividade dos indivíduos, permitindo-lhes produzir mais no mesmo período de tempo e usando a mesma tecnologia e os mesmos equipamentos.

Embora essas capacidades possam ser inatas ou adquiridas, este livro destaca as habilidades — tanto gerais como específicas — que podem ser desenvolvidas ao longo da vida. As habilidades gerais melhoram a produtividade das pessoas em um amplo leque de ocupações e podem ser classificadas em três grandes categorias: socioemocionais, cognitivas e acadêmicas. As habilidades socioemocionais ajudam as pessoas a identificar e administrar suas próprias emoções e as de terceiros (por exemplo, a habilidade para trabalhar em grupo).

As habilidades cognitivas compreendem a memória de longo prazo e o reconhecimento de padrões, bem como o controle executivo, que está relacionado com a coordenação de várias funções mentais. As habilidades acadêmicas incluem o conhecimento de fatos, conceitos, procedimentos e a capacidade de aplicar estratégias em disciplinas como matemática, leitura e ciências, além de habilidades em informática. Por outro lado, as habilidades específicas são aquelas que aumentam a produtividade em um leque reduzido de ocupações, setores ou empresas.

Uma mensagem central deste livro é que as habilidades são altamente maleáveis ao longo do ciclo de vida. O processo de desenvolvimento de habilidades começa no início da vida,

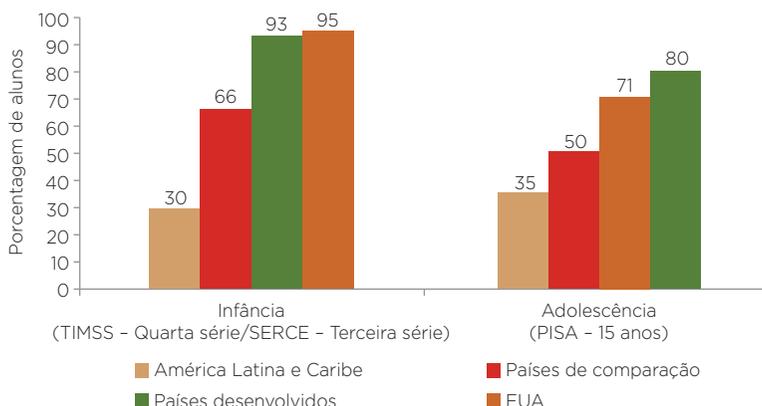
em casa, sob a orientação dos pais; continua na infância e na adolescência, na escola, sob a liderança de professores; e prossegue na idade adulta, quando os indivíduos aprendem enquanto trabalham ou aprimoram a sua educação. Em qualquer idade há princípios básicos necessários para uma aprendizagem efetiva. Em particular, a atividade deve estar adequada ao nível de quem aprende e ser importante para essa pessoa. Além disso, a aprendizagem deve basear-se nos conhecimentos prévios de quem aprende e ser aperfeiçoada por meio de prática intensa. A retroalimentação é crucial durante esse processo. Da mesma forma que o treinamento e a prática aprimoram as habilidades, a falta de uso pode deteriorá-las rapidamente. Portanto, do ponto de vista das políticas públicas, facilitar as transições entre os diferentes níveis escolares, entre a escola e o mercado de trabalho e entre diferentes empregos pode ser determinante para o desenvolvimento de habilidades.

As habilidades na região: deficientes e desiguais

O nível de escolaridade vem aumentando de forma constante na região desde o início do século XX. Hoje, o acesso à educação primária é praticamente universal na América Latina e no Caribe. Três em cada quatro crianças estão matriculadas no ensino secundário, e os países da região estão ampliando o acesso aos níveis pré-escolar e superior. O número médio de anos de escolaridade aumentou de praticamente zero no início do século XX para nove, atualmente. No entanto, enquanto a América Latina e o Caribe ampliavam o acesso à educação de forma constante, o restante do mundo também avançava. Assim, apesar dos importantes avanços obtidos, a região não tem conseguido alcançar os países com níveis semelhantes de desenvolvimento em termos de anos de escolaridade e aprendizagem.

FIGURA 1

Alunos que atingem pelo menos a referência mais baixa em matemática em testes internacionais (porcentagem)



Fonte: PISA e cálculos próprios usando TIMSS 2007 e SERCE 2006.

Nota: Para equiparar as baixas taxas de referência entre os países participantes do SERCE e do TIMSS, os autores estabelecem uma correspondência entre os dois testes, identificando os níveis de desempenho no SERCE que produzem uma porcentagem equivalente de estudantes colombianos que atingem um baixo nível de referência do TIMSS (400 pontos). Baixo nível de referência do TIMSS: os alunos possuem algum conhecimento básico de matemática. Baixo desempenho no PISA: os alunos não conseguem usar algoritmos básicos, fórmulas, procedimentos e convenções para resolver problemas que envolvem números inteiros. Os países de cada categoria estão agrupados da seguinte forma: TIMSS/SERCE = América Latina e Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Países de comparação: Argélia, Armênia, Cazaquistão, Geórgia, Hungria, Letônia, Marrocos e Tunísia. Países desenvolvidos: Alemanha, Austrália, Áustria, Dinamarca, Escócia, Hong Kong, Inglaterra, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Suécia e Singapura. PISA = América Latina e Caribe: Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, República Dominicana e Uruguai. Países de comparação: Albânia, Argélia, Bulgária, Croácia, Geórgia, Hungria, Indonésia, Letônia, Macedônia, Montenegro, Polônia, Romênia, Tailândia, Tunísia e Turquia.

Na comparação com países que apresentam níveis semelhantes de desenvolvimento, as habilidades na região são baixas em todas as fases da vida (ver figura 1). Essa comparação pode ser feita combinando-se dados do Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (TIMSS, por sua sigla

em inglês) e do Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE). Os dados indicam que apenas 30% dos alunos da quarta série na região atingem um padrão mínimo de habilidades básicas em matemática. Esses alunos podem ter algum conhecimento elementar de matemática, mas não são capazes de somar ou subtrair números inteiros, reconhecer linhas paralelas ou perpendiculares e formas geométricas familiares. Não conseguem entender mapas nem interpretar ou completar gráficos de barras e tabelas simples. Em contrapartida, 95% dos estudantes da quarta série nos Estados Unidos e 66% nos países com níveis semelhantes de matrícula escolar e desenvolvimento ultrapassam esse nível mínimo para essa série e área de conhecimento.

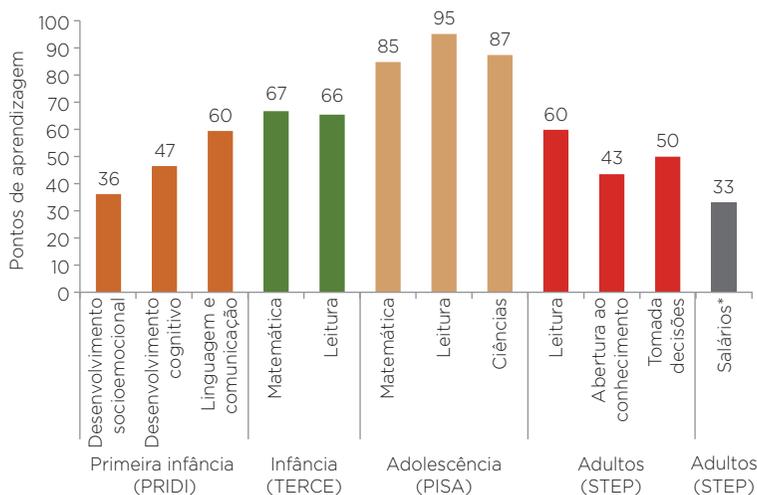
O baixo nível de habilidades acadêmicas durante a infância também é observado na adolescência. Em 2015, 10 países da América Latina participaram do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, por sua sigla em inglês). De um total de 72 economias participantes, todos os países da região ficaram na parte inferior da distribuição dos resultados. Mais de 60% dos estudantes latino-americanos de 15 anos que participaram do PISA foram incapazes de realizar as tarefas de matemática mais simples para a série correspondente, o que significa que provavelmente teriam problemas com conceitos básicos de matemática ao longo de toda a vida.

No Caribe, a situação é muito semelhante. Os resultados do Certificado de Educação Secundária do Caribe (CSEC, por sua sigla em inglês) — avaliação a que são submetidos os estudantes da escola secundária em Barbados, Trinidad e Tobago, Jamaica e Guiana — mostram que, no final dos cinco anos do ensino secundário, apenas 34% dos alunos possuem as habilidades necessárias para cursar o ensino superior. Apesar do desempenho relativamente baixo da região, os dados indicam que houve algum progresso. No Brasil, Chile, México e Peru — os únicos quatro países da região com dados disponíveis para 2000

e 2015 — a porcentagem de estudantes com baixo desempenho caiu 14 pontos percentuais tanto em matemática como em linguagem.

Quando os indivíduos ingressam no mercado de trabalho como adultos, as consequências de toda uma vida de acúmulo deficiente de habilidades se refletem na sua produtividade no trabalho. Os resultados de 2015 do Programa para a Avaliação Internacional das Competências de Adultos (PIACC, por sua sigla em inglês), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) revelam o nível muito baixo de habilidades dos adultos no Chile, único país latino-americano que participou dessa rodada do programa (e que obteve o melhor desempenho da região no PISA). Apenas cerca de 2% dos adultos no Chile alcançam os níveis mais altos de proficiência em alfabetização, em comparação com uma média de 11% dos adultos nos países da OCDE. Nesse nível de proficiência os adultos não conseguem buscar nem integrar informações em textos densos ou sintetizar ideias e pontos de vista semelhantes e contrastantes. As habilidades em matemática também são deficientes. Quase 62% dos adultos não conseguiram realizar tarefas que requerem duas ou mais etapas envolvendo o cálculo de números inteiros, decimais, percentuais e frações (39 pontos percentuais abaixo dos resultados verificados entre adultos dos países da OCDE).

As habilidades não apenas são baixas na região quando comparadas a outros países com um nível de desenvolvimento semelhante, mas também estão distribuídas de forma desigual entre domicílios de baixa e alta renda. A figura 2 mostra que as fortes diferenças socioeconômicas no desenvolvimento de habilidades começam na primeira infância. O Programa Regional de Indicadores de Desenvolvimento Infantil (PRIDI) coletou dados sobre crianças de 24 e 59 meses em quatro áreas: linguagem e comunicação, desenvolvimento cognitivo, desenvolvimento motor e desenvolvimento socioemocional.

FIGURA 2**Lacunas em habilidades por nível socioeconômico**

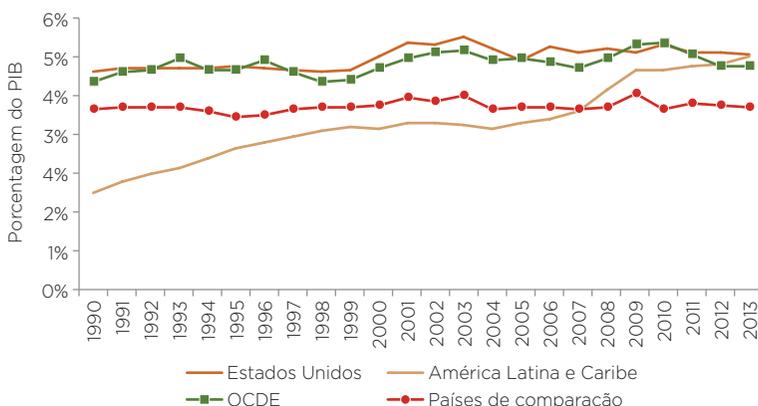
Fonte: Cálculos próprios com base em indicadores do Projeto Regional de Indicadores sobre Desenvolvimento Infantil (BID); Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE); PISA e Pesquisa de Confiabilidade para o Emprego e a Produtividade (STEP) do Banco Mundial.

Nota: As três primeiras pesquisas calculam a situação socioeconômica da criança usando dados domiciliares sobre ativos e características da habitação. A lacuna refere-se à diferença entre o 5º e o 1º quintil. A situação socioeconômica do STEP foi calculada com base no nível máximo de educação dos pais e controlada por educação, idade e sexo da pessoa. As estimativas mostram diferenças entre pais que não concluíram o primário e pais com educação terciária.

O programa coletou dados de amostras representativas no nível nacional em quatro países: Costa Rica, Nicarágua, Paraguai e Peru. Em testes padronizados que mediram habilidades socioemocionais, cognitivas e de linguagem, uma criança nascida em um domicílio de alta renda tem um resultado entre 40 e 60 pontos superiores aos de uma criança nascida em um domicílio de baixa renda. Essas diferenças são as lacunas de habilidades. Para avaliar a magnitude dessas lacunas, é preciso considerar que o aluno médio da terceira série nos Estados Unidos melhora seu desempenho em 40 pontos de aprendizagem por ano. Essas

FIGURA 3

Gasto público em educação como porcentagem do PIB



Fonte: Cálculos próprios com base em Indicadores do Banco Mundial.

Nota: Os países são agrupados da seguinte forma. América Latina e Caribe: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Países de comparação: Albânia, Armênia, Bulgária, Cazaquistão, Filipinas, Hungria, Indonésia, Letônia, Malásia, Marrocos, Polônia, Romênia, Tailândia, Tunísia e Turquia. Na falta de dados, estes foram interpolados linearmente usando-se os dois pontos de dados mais próximos. Outros pontos foram calculados a partir de dados de países em que a correlação era superior a 0,8.

lacunas persistem ao longo da vida. Durante a infância, a lacuna nas habilidades acadêmicas chega a cerca de 66 pontos. Na adolescência, as lacunas em matemática, leitura e ciências variam de 85 a 95 pontos, enquanto na idade adulta as lacunas nas habilidades acadêmicas e socioemocionais oscilam entre 40 e 60 pontos.

Não é de surpreender o fato de que adultos nascidos de mães com baixos níveis de escolaridade ganhem 30% a menos do que adultos nascidos de mães com níveis educacionais mais altos. Na América Latina e no Caribe as lacunas de habilidades não diminuem.

Não se trata apenas de um problema de dinheiro...

A que se deve o grande atraso da América Latina e do Caribe no desenvolvimento de habilidades? Aparentemente, dinheiro não é o único — e tampouco o principal — problema. Hoje, a região destina em média três pontos percentuais a mais do seu PIB à educação do que há 25 anos (figura 3). Na verdade, todos os países da região — do Cone Sul à Região Andina, à América Central e ao Caribe — aumentaram seu investimento em educação em pelo menos 1,5 ponto percentual do PIB no mesmo período e, em média, destinam a esse setor a mesma porcentagem do seu PIB que os países desenvolvidos (cerca de 5%).

No entanto, a região está atrasada em relação às economias mais avançadas em termos de gasto total por aluno. Em parte isso é esperado, uma vez que uma porcentagem importante do orçamento da educação é gasto em salários, e a mão de obra é mais cara (em termos absolutos) nas economias desenvolvidas. O aumento do gasto em educação não significa que a América Latina e o Caribe não deveriam investir mais recursos no desenvolvimento de habilidades. Mas em vista da porcentagem atual do PIB destinada a esse fim, é provável que na maioria dos países o espaço para melhorar os resultados gastando mais seja limitado pelo ritmo do crescimento econômico. Portanto, os governos deveriam se concentrar em como gastar os recursos existentes de forma mais eficaz.

As famílias também parecem gastar quantias significativas no desenvolvimento de habilidades. Um domicílio médio na América Latina e no Caribe destina cerca de 7% do seu orçamento em gastos relacionados com o desenvolvimento de habilidades, de acordo com as pesquisas de renda e gastos domiciliares. Esse montante é superior ao dos Estados Unidos, onde um domicílio médio destina cerca de 6% a essa finalidade. A porcentagem

de estudantes em escolas primárias e secundárias particulares na região chega a cerca de 22%, em comparação com 8% nos Estados Unidos. Portanto, é provável que os domicílios da região estejam gastando seu dinheiro para compensar as deficiências no acesso ou na qualidade das escolas públicas, enquanto nos Estados Unidos o gasto privado complementa o gasto público.

Tanto o gasto público como o gasto privado seguem uma forma de U invertido ao longo do ciclo de vida: medido como porcentagem do PIB, a parcela desse gasto destinada à educação primária e secundária é maior do que aquela destinada à educação infantil e terciária. Esse padrão reflete a prioridade dos países de primeiro ampliar a cobertura na educação primária e, depois de alcançar um determinado nível, concentrar-se em aumentar o acesso à educação secundária e a outros níveis. Esse padrão é semelhante no gasto privado. O gasto por membro da família aumenta de uma média de 1% do orçamento familiar no caso de crianças abaixo de cinco anos, para cerca de 2% durante a infância e até o início da idade adulta. Em seguida volta para 1% após os 25 anos e passa para 0,5% no caso de pessoas acima de 30 anos.

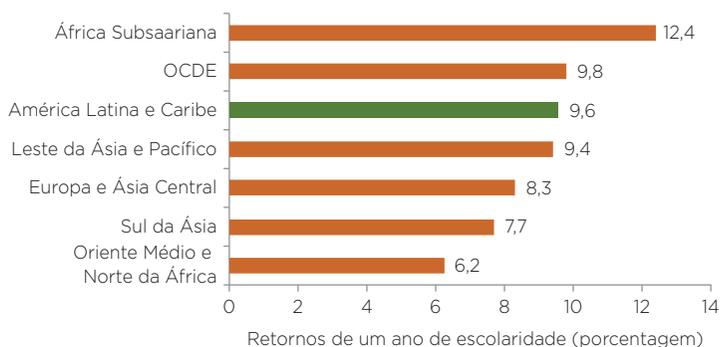
...Nem de falta de incentivos

Por que as famílias investem seus escassos recursos no desenvolvimento de habilidades? Porque sabem que vale a pena. Na América Latina e no Caribe os retornos da educação são altos (figura 4). Cada ano de educação adicional na região se traduz em um aumento médio de 9,6% nos salários reais. Como comparação, a taxa real de retorno do mercado de ações no período pós-guerra nos EUA foi de 6,9%, e o retorno real de longo prazo dos títulos foi de apenas 1,6%. Assim, do ponto de vista puramente financeiro, a educação na América Latina e no Caribe representa uma decisão de investimento extremamente inteligente.

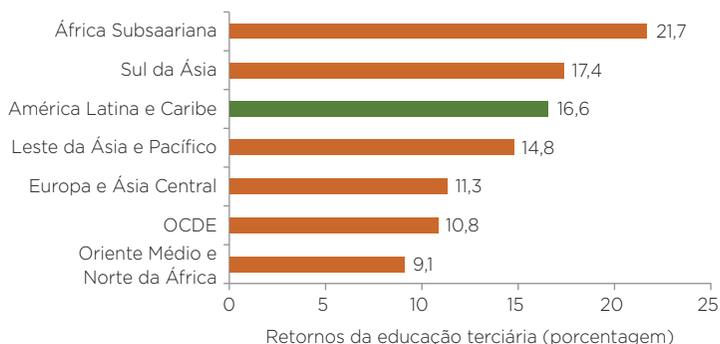
FIGURA 4

Retornos da educação no mundo

a. Retornos de um ano de escolaridade por região



b. Retornos da educação terciária por região



Fonte: Os países com informações disponíveis após 2000 foram selecionados com base em Montenegro e Patrinos (2014). Se um país tinha mais de uma estimativa, mostra-se o último ano. O painel B apresenta os retornos da educação superior em comparação com a situação de pessoas que concluíram a educação secundária. Países incluídos na América Latina e no Caribe: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Além disso, salários mais altos ou riqueza não são os únicos benefícios da educação. Os trabalhadores com níveis de escolaridade mais altos têm menor probabilidade de ficar desempregados e maior probabilidade de trabalhar em um

emprego que lhes traga satisfação. A educação também ajuda os indivíduos a tomar decisões mais acertadas sobre sua saúde e reduz seu envolvimento em comportamentos de risco, promovendo mais confiança em si mesmos e em outros membros da sociedade.

No entanto, ir à escola não basta. O mercado de trabalho estabelece uma distinção clara entre frequentar e concluir um determinado nível escolar. A conclusão dos estudos traz consigo uma vantagem considerável na renda. O retorno por ano adicional de educação é menor quando se alcançam 11 anos de escolaridade, em comparação com os 12 anos necessários para concluir a educação secundária. Em outras palavras, o mercado praticamente não recompensa o fato de haver iniciado — mas não concluído — a educação secundária. Em contrapartida, a conclusão literalmente “paga”.

Esses retornos médios diferem conforme o nível de escolaridade. Os retornos são particularmente altos entre trabalhadores com curso superior. No caso da América Latina, os retornos de um ano de educação superior chegam a 16,6%. Mas nem todos os casos são iguais. Os retornos de diferentes tipos de instituição variam significativamente. Alguns programas de formação técnica ou profissional têm altos retornos, enquanto outros produzem resultados muito deficientes. Na educação pós-secundária, as universidades tendem a proporcionar retornos mais altos do que os programas técnicos. Da mesma forma, algumas disciplinas são mais bem remuneradas do que outras. Dados referentes ao Chile e à Colômbia mostram, por exemplo, que engenharia e outras carreiras afins são altamente valorizadas no mercado de trabalho e oferecem altos retornos. Em contrapartida, educação, serviço social e desenho proporcionam retornos médios muito inferiores.

Além da educação, o mercado também valoriza a experiência. Os indivíduos se tornam mais produtivos à medida que ganham mais experiência em seus empregos, porque adquirem novas habilidades por meio da aprendizagem com

a prática ou de outras formas de capacitação. A vantagem decorrente da experiência, que diminuiu durante a última década na América Latina, ainda é muito alta na região. Dados longitudinais do Brasil mostram que o mercado de trabalho recompensa a experiência geral, setorial e empresarial de todos os trabalhadores, mas que os retornos variam significativamente entre níveis educacionais. Enquanto trabalhadores com níveis de escolaridade mais altos recebem uma recompensa maior pela experiência geral e setorial, aqueles sem um diploma de ensino médio se beneficiam mais permanecendo na mesma empresa.

Como gastar melhor: políticas públicas baseadas em evidências

Os principais pontos de estrangulamento para o desenvolvimento de habilidades não parecem ser apenas a falta de gasto público ou de incentivos para o acúmulo de habilidades. Ao contrário, é preciso gastar melhor para melhorar a qualidade das interações em casa e na escola, ajudando os alunos a evitar comportamentos de risco, concluir mais anos de estudos e criar um ambiente de negócios mais favorável que promova a aprendizagem no local de trabalho. É pouco provável que injetar dinheiro cegamente no sistema educacional viesse a produzir os resultados desejados, mesmo que isso fosse viável. Devido às perspectivas de menor crescimento na região, aumentos do gasto público parecem improváveis. Assim, o fundamental é usar os recursos disponíveis de forma mais inteligente.

Como os países podem certificar-se de que estão usando os recursos públicos de forma inteligente? A figura 5 mostra o ciclo ideal de tomada de decisões que as políticas devem seguir da sua formulação até sua implementação final em escala.

Em primeiro lugar, os governos devem evitar formular políticas com base em especulações e conjecturas e, nesse

FIGURA 5

Os cinco estágios da tomada de decisões de políticas para lançar ou ampliar um programa



sentido, evidências rigorosas podem indicar o caminho a seguir. Evidências rigorosas são uma luz que expõe tanto sucessos como fracassos, proporcionando uma base sólida para a tomada de decisões. Armados desse conhecimento, os formuladores de políticas públicas podem evitar a ampliação de programas que se mostrem ineficazes na promoção do desenvolvimento de habilidades e, em troca, aumentar a escala dos programas com uma boa relação custo-eficácia. Orientados por avaliações de experiências passadas, os governos podem evitar erros e aproveitar oportunidades para ajudar seus cidadãos a aprender melhor.

Os governos serão mais eficazes se usarem as evidências existentes antes de lançar novas políticas. Um site que serve como complemento deste livro e que pode contribuir para a consecução desse objetivo. Esse é o SkillsBank (www.iadb.org/skillsbank) que categoriza, padroniza e apresenta evidências

de políticas que buscam solucionar desafios cruciais do desenvolvimento de habilidades. Além de compilar evidências rigorosas e colocá-las ao alcance dos formuladores de políticas públicas, o site contém informações sobre os efeitos médios das políticas que procuram melhorar o desenvolvimento na primeira infância, a aprendizagem na escola primária e secundária e a matrícula e conclusão da escola secundária. Além de coletar e analisar dados agregados, o SkillsBank fornece detalhes sobre o contexto e a implementação de avaliações específicas que os formuladores de políticas públicas podem analisar para adaptar os programas aos seus respectivos países.

Políticas para aprender melhor

Embora as pessoas possam aprender em qualquer fase da vida, elas não aprendem as mesmas coisas da mesma maneira. Portanto, as políticas públicas deveriam abordar os objetivos, as capacidades, os recursos e as peculiaridades de cada faixa etária. As pessoas e os locais associados a cada fase variam e indicam o curso que as políticas devem seguir (figura 6). Embora o contexto do país seja importante, as evidências da região e do mundo fornecem uma orientação útil sobre o que funciona e o que não funciona, da primeira infância à idade adulta.

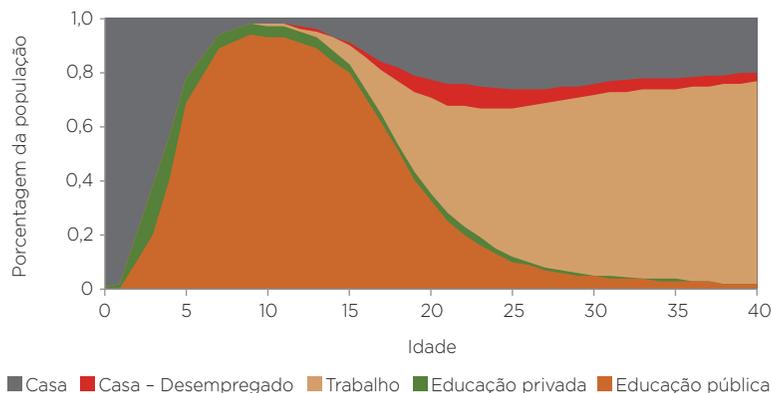
Primeira infância: ajudar os pais para que ajudem seus filhos

As habilidades cognitivas e socioemocionais começam a se desenvolver em uma idade precoce. Assim, investir no desenvolvimento da primeira infância pode ter um impacto fundamental no desenvolvimento de habilidades. Esses investimentos também podem ajudar a reduzir as desigualdades de habilidades que constituem um terreno fértil para a

FIGURA 6

Onde as habilidades são formadas

Média regional da América Latina e do Caribe



Fonte: Cálculos próprios com base em pesquisas domiciliares.

Nota: A média regional da América Latina e do Caribe foi calculada como a média não ponderada das porcentagens no nível de país, usando-se o último ano com dados disponíveis (2012-14). Foram incluídos apenas os países com informações sobre educação pública e privada. Esses países são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Peru e Uruguai. As informações para a faixa etária de 0 a 4 anos são apresentadas apenas para Argentina, Brasil, El Salvador e Uruguai. A porcentagem foi calculada como segue. Cada indivíduo foi considerado: a) como estando "em casa", se não estivesse matriculado em nenhuma instituição educacional ou não estivesse trabalhando nem procurando ativamente um emprego (cinza); b) como estando "na escola", se estivesse matriculado em alguma instituição educacional (verde/laranja); c) como estando "trabalhando", se não estivesse matriculado em nenhuma instituição educacional e se encontrasse no trabalho (amarelo); e, por último, d) como estando "em casa e desempregado", se não estivesse matriculado em nenhuma instituição educacional, não estivesse trabalhando e procurando ativamente um emprego (vermelho).

desigualdade de renda que tanto mal faz à América Latina e ao Caribe. As políticas tradicionais para a primeira infância têm buscado aumentar o acesso e melhorar a qualidade de creches e da educação infantil. Promover a matrícula em creches de alta qualidade e em instituições de educação infantil, particularmente para as famílias mais pobres, pode aumentar diretamente o bem-estar da criança por meio de uma melhor estimulação cognitiva.

Além disso, ampliar o acesso a esses serviços também poderia aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho.

Mas há uma opção de política importante que recebeu pouca atenção até recentemente: os programas de desenvolvimento de competências parentais. Esses programas ajudam os pais a adotar práticas de cuidados que promovem o desenvolvimento infantil. As evidências indicam que os pais são os atores mais importantes para as crianças e que o lar é o seu principal contexto. Também mostram que esses programas podem melhorar significativamente o desenvolvimento infantil a um custo limitado. Além disso, sua baixa cobertura na região representa uma excelente oportunidade de expansão.

Por que os programas de desenvolvimento de competências parentais funcionam? A maioria dos pais se preocupa com seus filhos, mas muitos não conseguem adotar as melhores práticas parentais por desconhecerem quer as consequências de suas ações ou a abordagem mais efetiva para induzir comportamentos desejados. Um estudo de referência nos Estados Unidos que analisou 1.300 horas de interação entre pais e filhos constatou que, em termos de palavras ouvidas, a criança média cuja família dependia de assistência social estava exposta a cerca de metade das palavras por hora em comparação com a criança média de uma família de classe trabalhadora, e a menos de um terço da média de palavras ouvidas por uma criança de uma família de profissionais. Além disso, a criança média de uma família dependente de assistência social recebia principalmente reforços negativos (críticas por comportamento indesejado), em vez de positivos (elogios por bom comportamento). Isso significa que as crianças de famílias de baixa renda estavam recebendo exatamente o oposto do que os especialistas em desenvolvimento recomendam. Segundo o entendimento atual, do ponto de vista do desenvolvimento o reforço positivo (a cenoura) é muito mais eficaz do que o reforço negativo (a vara).

Os programas para mudar as práticas parentais podem ser particularmente necessários na América Latina e no Caribe. As

evidências sugerem que muitos pais fornecem pouca estimulação cognitiva aos seus filhos e favorecem o castigo (incluindo castigo físico severo) em detrimento do elogio (Berlinski e Schady, 2015). Alguns programas de desenvolvimento de competências parentais, como um conhecido estudo de estimulação realizado na Jamaica, procuram desenvolver habilidades cognitivas, incentivando os pais a incorporar atividades de aprendizagem adequadas à idade, que normalmente requerem materiais simples, como livros e brinquedos, em sua rotina diária. Outros programas para pais, como o “Anos incríveis” (*Incredible Years*), presente em 18 países, se concentram em melhorar o comportamento da criança. Esses programas ensinam os pais a entender seus filhos e suas habilidades e a desenvolver regras, limites e rotinas apropriados. Este livro analisou esses dois tipos de programa e constatou que ambos melhoraram significativamente o desenvolvimento da criança. No entanto, as evidências baseadas em programas de desenvolvimento de competências parentais são compostas principalmente de programas de pequena escala, implementados em países desenvolvidos. Daí a necessidade de avaliar programas de larga escala na região, a fim de determinar se a promessa dos programas de desenvolvimento de competências parentais corresponde efetivamente às expectativas.

Infância: melhorar a educação primária a um baixo custo

O desenvolvimento de habilidades acadêmicas durante a infância está centrado em matérias fundamentais como matemática e linguagem. Dominar essas habilidades acadêmicas básicas é fundamental para competir no mundo de hoje. Não é de surpreender o fato de que as escolas sejam o principal contexto em que a aprendizagem ocorre nessa fase da vida, e que os professores desempenhem um papel crucial. O maior desafio na educação primária está relacionado com os baixos níveis de

aprendizagem. Na América Latina e no Caribe, o aluno médio apresenta um atraso de mais de um ano em relação ao esperado de acordo com o nível de desenvolvimento econômico da região. Claramente, a América Latina e o Caribe não serão capazes de competir com outras regiões se suas crianças já começam com uma desvantagem tão acentuada.

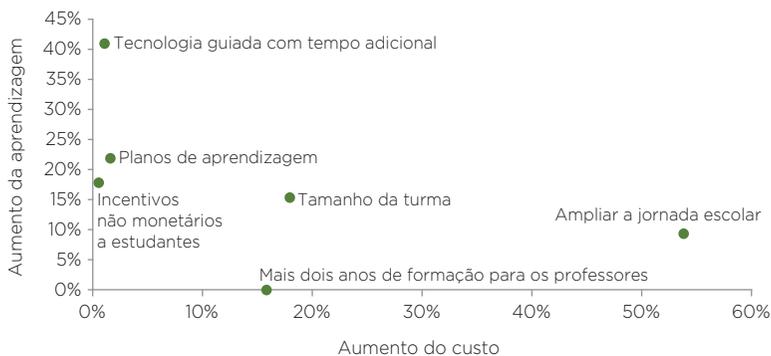
Assim, a questão fundamental é como melhorar a aprendizagem usando os recursos existentes da melhor forma possível. Do lado positivo, os decisores dispõem de um amplo leque de políticas dentre as quais escolher. Infelizmente, a região realizou poucas avaliações para determinar que intervenções são realmente eficazes. O exame das evidências revelou que foram realizadas apenas 13 avaliações rigorosas de como melhorar a aprendizagem na educação primária, algo imperdoável em uma região que destina cerca de US\$ 80 bilhões por ano à educação primária.

No entanto, as evidências internacionais podem elucidar políticas que se mostraram eficazes em avaliações rigorosas. Uma vez identificadas essas políticas, os governos da América Latina e do Caribe deveriam adaptar as intervenções que funcionaram em outras regiões e avaliá-las para confirmar sua eficácia em seus próprios contextos.

Há uma grande variação nos impactos e nos custos das diferentes opções de políticas avaliadas (figura 7). Um conjunto importante de políticas inclui aquelas que requerem recursos consideráveis, tais como a redução do tamanho da turma, a ampliação da jornada escolar e o aumento dos anos de formação dos professores. Há evidências da eficácia de algumas dessas políticas. Reduzir o tamanho da turma de 25 para 20 alunos e ampliar a jornada escolar de quatro para sete horas pode aumentar a aprendizagem anual em 15% e 10%, respectivamente. Por outro lado, conforme observado, o aumento de dois anos na formação dos professores não melhora a aprendizagem. Entretanto, todas essas políticas têm um alto custo. O gasto anual por aluno aumenta cerca de 20% para reduzir o tamanho

FIGURA 7

Efeitos e custos de intervenções para melhorar a aprendizagem na educação primária



da turma e aumentar os anos de formação dos professores, e colossais 60% para ampliar a jornada escolar. É óbvio que uma jornada escolar ampliada pode trazer outros benefícios importantes ao liberar tempo dos pais para que possam trabalhar mais horas e proporcionar um ambiente seguro aos seus filhos. Ainda assim, se o objetivo é aumentar a aprendizagem a um custo baixo, outras alternativas deveriam ser analisadas.

Um conjunto importante de políticas que deveriam ser analisadas inclui aquelas que se mostraram eficazes a um custo baixo: incentivos não monetários para estudantes, planos de aula e tecnologia guiada com tempo adicional. Incentivos não monetários podem estimular o esforço dos alunos com estratégias simples e de baixo custo, como, por exemplo, fornecer informações sobre os altos retornos da educação e organizar concursos de leitura entre escolas.

Os planos de aula fornecem aos professores um planejamento detalhado que lhes permite economizar tempo e garantir que o ensino seja eficaz e atraente. No entanto, implementar esses planos significa desenvolver capacidade técnica, o que pode aumentar o custo da intervenção.

Finalmente, os programas de tecnologia guiada com tempo adicional geralmente envolvem sessões de aprendizagem em laboratórios de informática, com o uso de software especializado para complementar a instrução regular. Essas políticas podem gerar melhorias importantes na aprendizagem anual, que variam de 20% para incentivos não monetários e planos de aula, a 40% para tecnologia guiada com tempo adicional. E os custos são baixos, já que a implementação de cada uma dessas políticas acarreta um aumento de apenas 2% nos custos anuais. A lição é clara: para melhorar a aprendizagem dos alunos na educação primária, os formuladores de políticas públicas devem buscar opções de baixo custo e eficácia comprovada e avaliar a viabilidade de implementá-las em contextos específicos.

Adolescência: vários desafios, várias soluções

A adolescência é uma fase difícil da vida e do processo de desenvolvimento de habilidades. Os jovens enfrentam várias dificuldades nessa idade, e os desafios de política pública incluem tanto evitar o abandono da escola secundária, assegurar o desenvolvimento de habilidades acadêmicas e promover habilidades socioemocionais, como evitar comportamentos de risco. Como os governos podem ajudar os adolescentes e suas famílias a enfrentar esses desafios? Várias intervenções na educação secundária apontam para o aumento da cobertura ou das taxas de conclusão (figura 8).

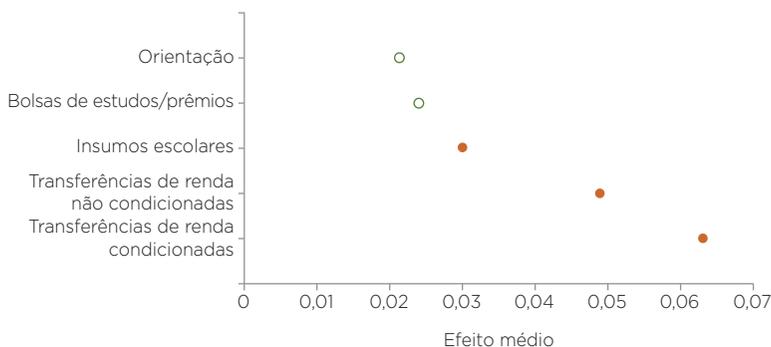
Historicamente, as principais políticas implementadas para aumentar a matrícula nesse nível educacional têm consistido em ampliar a oferta de escolas públicas secundárias gratuitas e aumentar os anos de educação compulsória. Entretanto, nos últimos 15 anos os esforços de política para estimular a demanda por educação secundária e impulsionar a matrícula têm se concentrado nos programas de transferência de renda condicionada. Esses programas, que fornecem incentivos monetários às famílias, condicionados à matrícula e à frequência

FIGURA 8

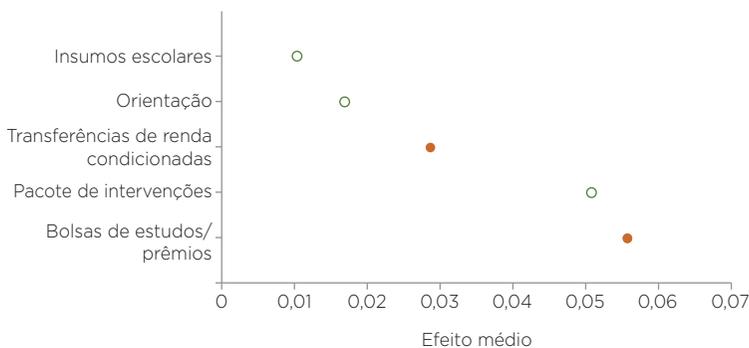
Melhorias na educação secundária

Tamanho do efeito por resultado e tipo de intervenção

a. Cobertura



b. Conclusão



Fonte: Cálculos dos autores.

Nota: As estimativas provêm de uma meta-regressão de efeitos aleatórios. Os círculos vazios indicam que o tamanho médio do efeito não é estatisticamente significativo. Os pacotes de intervenções agrupam mais de um tipo de intervenção.

escolar de seus filhos, foram amplamente avaliados e se mostraram eficazes no sentido de aumentar a taxa de matrículas, sobretudo nos primeiros anos da educação secundária.

No entanto, as transferências de renda condicionadas têm tido menos êxito em reter os adolescentes na escola até a conclusão do curso e em promover a aprendizagem, talvez

porque estejam voltadas para restrições econômicas, mas não abordem outros fatores que motivam os jovens a abandonar a escola secundária. Uma das razões do abandono é a falta de interesse no currículo. Algumas intervenções tentaram convencer os alunos dos benefícios de permanecer na escola, fornecendo-lhes informações de melhor qualidade, mais personalizadas e mais precisas sobre os retornos da educação secundária e universitária.

Outras intervenções fornecem informações sobre oportunidades de financiamento. As evidências indicam que os programas de bolsas de estudo e prêmios, que oferecem incentivos diretos para a conclusão dos estudos são os mais eficazes no sentido de promover a conclusão da escola secundária. No entanto, a maioria dessas intervenções ocorreu fora da região. O “Ser pilo paga”, programa inovador na Colômbia, é uma exceção. A iniciativa oferece incentivos aos alunos para que permaneçam no ensino secundário e o concluam, oferecendo aos bons alunos que atendem os requisitos, empréstimos universitários que são perdoados caso concluam seus estudos universitários. Os resultados preliminares mostram uma melhoria no desempenho dos alunos da escola secundária em testes, particularmente entre aqueles de nível socioeconômico mais baixo. Outras intervenções, como a reforma curricular e a oferta de atividades extracurriculares são promissoras, embora ainda não tenham sido rigorosamente avaliadas.

O roteiro para melhorar a aprendizagem nas escolas secundárias não é tão claro, em parte devido a evidências limitadas, especialmente da região. Ainda assim, as estratégias que abordam as dificuldades específicas enfrentadas durante a adolescência são promissoras para aumentar a aprendizagem. Os incentivos monetários aos estudantes têm sido eficazes. Da mesma forma, a ampliação da jornada escolar — apesar de dispendiosa e difícil de ser implementada em grande escala — tem melhorado a aprendizagem. Além disso, a contratação

de professores por meio de concurso, a oferta de incentivos monetários ligados à aprendizagem dos alunos e o apoio às práticas pedagógicas dos professores, também oferecem resultados auspiciosos. Finalmente, a oferta de incentivos não monetários para aumentar a motivação dos alunos também é promissora. Em particular, o programa “Expande tu mente!”, do Peru, que procura transmitir a ideia de que o cérebro é como um músculo e que o treinamento pode aumentar a inteligência, tem mostrado efeitos positivos a um custo muito baixo: menos de um dólar por aluno por ano.

As habilidades socioemocionais desempenham um papel fundamental na prevenção de comportamentos de risco que podem trazer consequências prejudiciais no longo prazo. Uma dessas habilidades está relacionada com a capacidade do indivíduo para evitar que uma pequena alteração se transforme em uma briga. Promover um maior autocontrole entre adolescentes é particularmente importante em nossa região, onde a violência juvenil aflige comunidades e famílias. Para promover o autocontrole entre os adolescentes do sexo masculino de baixa renda, uma ONG de Chicago criou um programa inovador chamado “Tornando-se um homem” (*“Becoming a Man”*). Esse programa envolve sessões em grupo semanais de uma hora, em que os participantes jogam, discutem problemas e participam de dinâmicas de grupo com o objetivo final de evitar reações automáticas violentas em situações de estresse. Os resultados dessa intervenção têm sido impressionantes: as prisões por atos de violência caíram pela metade, e as taxas de conclusão do ensino secundário aumentaram cerca de 15%.

Será que esses impactos notáveis nas habilidades socioemocionais podem ser replicados na América Latina e no Caribe? Isso somente o tempo — e mais avaliações — dirão. Certamente, o programa teria que ser adaptado às idiossincrasias culturais da região, embora seus princípios subjacentes possam funcionar em diferentes contextos. A título

de exemplo, outro programa socioemocional que promoveu uma melhor comunicação entre pais e adolescentes, também reduziu os problemas de comportamento nos Estados Unidos. Resultados similares foram documentados em uma adaptação do programa ao Equador (“Famílias unidas”). Esse exemplo corrobora uma conclusão mais geral: intervenções rigorosamente formuladas podem promover o desenvolvimento de habilidades socioemocionais entre os jovens, reduzir significativamente comportamentos de risco e prepará-los melhor para o futuro.

Educação superior: acesso com qualidade

O dinheiro é uma limitação para expandir a educação superior? Nos últimos anos, o número de concludentes de curso superior aumentou rapidamente na região. Ainda assim, a região precisa de adultos altamente qualificados, particularmente nas áreas de ciências, tecnologia, engenharia e matemática (STEM, por sua sigla em inglês), para competir em um mundo dominado pela tecnologia. No entanto, frequentar a universidade é caro. Primeiramente, há as taxas de matrícula. Em alguns países, a educação superior é gratuita, enquanto em outros é um fardo financeiro pesado, particularmente se os alunos optam por estabelecimentos privados, ou quando estes são a única opção disponível. Em segundo lugar, a educação superior muitas vezes exige que os alunos se mudem para longe de casa, acrescentando aos seus gastos totais despesas com moradia, dentre outras. Finalmente, é preciso considerar os salários perdidos.

As evidências mostram que as restrições de crédito são um dos principais obstáculos para o acesso à universidade. Ao mesmo tempo, o aumento da taxa de conclusão da educação secundária provocou um aumento da demanda por educação superior. A resposta do sistema tem sido ampliar instituições e programas, às vezes de forma orgânica e não sistemática. Os

retornos de alguns programas de educação pós-secundária da região são baixos ou mesmo negativos. Assim, um desafio fundamental para a região hoje é continuar ampliando a matrícula na educação pós-secundária e aumentar a taxa de conclusão, sem comprometer a qualidade e a relevância de programas e instituições. As opções de políticas precisam girar em torno de dois eixos: aliviar as restrições de crédito para facilitar o acesso e criar mecanismos para garantir qualidade e relevância.

Os subsídios do lado da oferta, na forma de financiamento público de instituições públicas ou privadas, são eficazes para promover a matrícula, mas, como o financiamento geralmente não está vinculado ao desempenho dos alunos, pode incentivar a oferta de serviços educacionais de baixa qualidade. Os subsídios do lado da demanda, sob a forma quer de bolsas de estudo ou de empréstimos estudantis, também podem ser eficazes na promoção do acesso. No entanto, esses subsídios devem ser cuidadosamente pensados, a fim de criar incentivos para bons resultados acadêmicos e evitar a concentração de riscos financeiros entre os alunos.

De qualquer forma, essas iniciativas não substituem os mecanismos de garantia de qualidade, que precisam ser ampliados e desenvolvidos na região. Por exemplo, na Colômbia apenas 13% das instituições de ensino superior estavam credenciadas em 2016. É provável que esses baixos níveis sejam um reflexo da natureza voluntária do credenciamento e da falta de incentivos. Outros países como Argentina e Chile têm sistemas de credenciamento mais maduros.

Aprendizagem no trabalho e para o trabalho: a importância das empresas

Para jovens e adultos, o mercado de trabalho é fundamental no processo de desenvolvimento de habilidades. Os conhecimentos acumulados em casa e na escola durante os

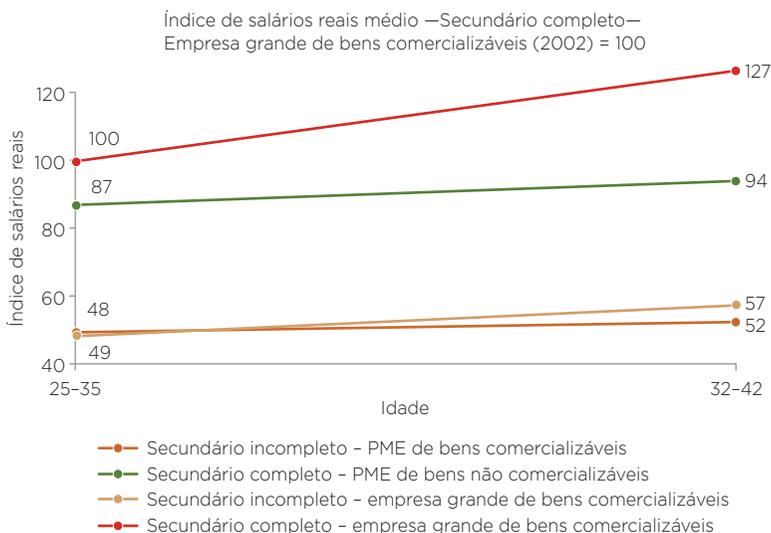
anos de educação formal transformam-se em habilidades reais e tangíveis, necessárias no mercado de trabalho. A capacitação no local de trabalho ajuda a desenvolver habilidades específicas que podem aumentar a produtividade dos trabalhadores. Assim, embora a preparação seja importante, a intensidade e a qualidade da capacitação recebida no local de trabalho são cruciais. Isso é ainda mais verdadeiro em um mundo em rápida mutação, em que a atualização de habilidades será determinante para garantir a empregabilidade contínua dos trabalhadores. Com os olhos voltados para o futuro, os países devem investir em sistemas que eliminem as fronteiras entre educação e capacitação para o trabalho, adotando um enfoque de aprendizagem permanente.

A capacitação oferecida pelas empresas na região é deficiente. O percentual de empresas que oferecem capacitação é mais de 10 pontos percentuais inferior ao da região do Leste Asiático e Pacífico. Essa lacuna parece estar relacionada com os tipos de atividades realizadas nas empresas da América Latina e do Caribe, uma vez que muitas desenvolvem tarefas simples, que exigem pouca ou nenhuma capacitação.

Avaliar a capacitação recebida no trabalho é complicado, uma vez que a qualidade em geral é subjetiva e não observável. O melhor indicador do desenvolvimento de habilidades dos trabalhadores no mercado de trabalho é a evolução dos seus salários, que varia conforme o tipo de empregador. Os salários dos empregados de empresas de maior porte no setor de bens comercializáveis (“empresas boas”) melhoram rapidamente em comparação com os de trabalhadores empregados por empresas menores do setor de bens não comercializáveis (“empresas ruins”). A figura 9 mostra que em um período de sete anos, no Chile, os trabalhadores que haviam concluído o ensino secundário viram seus salários aumentar em quase 20% quando contratados por empresas boas, em comparação a 6% quando trabalhavam em uma empresa de pequeno ou médio porte do setor de bens não comercializáveis. O aumento salarial do trabalhador com

FIGURA 9

Chile: evolução dos salários com base no emprego inicial



Fonte: Cálculos dos autores baseados no painel construído por Carpió et al. (2011), usando a Pesquisa de Proteção Social do Chile de 2002 e 2009.

Notas: Apenas indivíduos empregados em 2002 e 2009 são representados. Os salários reais por hora são expressos como um índice cuja base (igual a 100) é o salário médio, em 2002, de indivíduos com pelo menos a escola secundária completo, trabalhando em grandes empresas (com mais de 50 funcionários) no setor de bens comercializáveis. As categorias são baseadas no nível educacional e no setor de emprego em 2002. O setor de bens comercializáveis inclui agricultura, caça, silvicultura e pesca; manufatura; serviços financeiros; serviços de transporte e comunicação. O setor de bens não comercializáveis inclui o abastecimento de energia elétrica, gás e água; construção; comércio varejista, hotéis e restaurantes; e serviços comunitários, sociais e pessoais.

educação secundária completa empregado em uma empresa boa é maior, inclusive, do que o de um trabalhador com diploma universitário empregado em uma empresa ruim, embora não chegue a igualá-lo totalmente no período observado. Portanto, não apenas o tipo de empregador é importante, mas bons empregadores na economia também podem contribuir para fechar a lacuna de habilidades que os trabalhadores levam para o mercado de trabalho.

As políticas públicas podem aumentar o número de boas empresas em relação às ruins. A gama de políticas para atingir esse objetivo é complexa e inclui políticas macroeconômicas, regulatórias e de concorrência, que extrapolam o escopo deste livro. Mas as políticas públicas também podem influenciar a probabilidade de acesso a uma empresa boa. Isso é particularmente importante para os jovens trabalhadores que entram no mercado de trabalho com habilidades menos desenvolvidas. Ter acesso a uma empresa boa que ofereça capacitação é a melhor maneira de fomentar aumentos de produtividade (e de salários) ao longo da carreira profissional.

Os programas de capacitação de jovens em geral oferecem treinamento teórico e prático em empresas privadas, e têm sido amplamente adotados na América Latina e no Caribe para melhorar a empregabilidade de jovens de camadas desfavorecidas da população. Alguns programas incluem capacitação em habilidades socioemocionais. Esses programas geralmente conseguem ajudar esses jovens a ter acesso a um emprego em empresas boas, embora os benefícios muitas vezes se limitem a subgrupos particulares da população. Em geral, esses programas continuam a impactar positivamente a qualidade do emprego (salários e trabalho formal) no médio e longo prazo e são eficazes em termos de custo, uma vez que frequentemente são de curta duração.

Uma deficiência dos programas de capacitação para jovens é seu alcance limitado. Portanto, programas de maior alcance também deveriam ser explorados. Em vários países da OCDE, os programas de aprendizagem têm um impacto positivo tanto no emprego juvenil como na produtividade das empresas, mas têm sido pouco adotados na América Latina e no Caribe. Várias diferenças fundamentais se destacam na comparação dos programas de aprendizagem com programas tradicionais de capacitação de jovens na região, uma vez que os primeiros: (i) tendem a não se concentrar em jovens com baixo nível de habilidades; (ii) oferecem capacitação mais longa e mais intensa

e, portanto, são mais caros; e (iii) são cofinanciados pelo setor privado. Os programas de aprendizagem são promissores e deveriam ser avaliados na região.

Um conjunto de políticas baseadas em evidências com o objetivo de melhorar as habilidades de jovens e adultos deveria fazer parte de um sistema de desenvolvimento de habilidades sólido e estruturado, que colocasse o sistema educacional e de capacitação mais próximo das necessidades dos empregadores. Para tanto, os setores público e privado devem agir em conjunto para preparar os trabalhadores e dotá-los das habilidades de que necessitam hoje e necessitarão no futuro. Como em outras fases do ciclo de vida, mas talvez de forma mais urgente na fase atual, a inovação e a experimentação em políticas na América Latina e no Caribe serão fundamentais para encontrar e oferecer soluções adequadas para os muitos trabalhadores que estão no mercado de trabalho, ansiosos por melhorar suas vidas com um bom emprego.

Rumo a uma aprendizagem melhor em todos os níveis

Uma aprendizagem de melhor qualidade é fundamental para que a América Latina e o Caribe possam competir na economia global, tanto hoje como no futuro. Encontrar intervenções e investimentos eficazes em habilidades é uma condição necessária para colher os benefícios da mudança tecnológica e evitar os riscos de ser deixado para trás, sem capacidade para produzir bens de alto valor agregado e de ingressar no grupo de países de alta renda.

A aprendizagem deve ocorrer em todas as idades e em inúmeros contextos e aproveitar melhor os recursos existentes. Os pais devem aprender a preparar melhor os seus filhos para a escola. As crianças devem aprender habilidades fundamentais

que serão a base tanto da sua aprendizagem no futuro como das habilidades de que necessitarão no mercado de trabalho. Os adolescentes devem desenvolver habilidades acadêmicas e socioemocionais que lhes permitirão tornarem-se adultos responsáveis e produtivos. Os professores em todos os níveis educacionais devem aprender a motivar as crianças a permanecer na escola e prepará-las para o mercado de trabalho. Os empresários devem aprender a capacitar seus trabalhadores em tarefas relevantes e motivá-los para aumentar a produtividade de suas empresas.

Obviamente, o desenvolvimento de habilidades não é um processo linear em que as habilidades são adquiridas sequencialmente e avançam com fluidez de uma etapa para outra. As etapas do desenvolvimento de habilidades tampouco estão definidas de forma compartimentada e isoladas umas das outras. Embora cada etapa possa ocorrer em grande medida em um único contexto, com a predominância de determinados atores, nada é exclusivo nas pessoas e nos lugares associados a qualquer etapa do desenvolvimento de habilidades ao longo da vida. O processo é tão entrelaçado, complexo e imprevisível como a própria vida. Pais, professores e empregadores podem entrar e sair desse processo várias vezes, abrindo — e fechando — as portas da aprendizagem. Os adolescentes podem ingressar na força de trabalho bem antes do que haviam previsto, ou as pessoas podem retornar à educação formal numa fase mais avançada da vida. Embora essas reviravoltas e mudanças possam tornar as linhas menos claras e apresentar inúmeras advertências, elas não anulam as características e as tendências gerais que predominam em cada faixa etária e que constituem os elementos organizadores deste livro.

Dadas as complexidades do processo de aprendizagem, a tarefa dos responsáveis por políticas públicas para o desenvolvimento de habilidades pode parecer assustadora. Os formuladores de políticas estão na linha de frente desse processo de aprendizagem, lutando para alcançar os objetivos

mencionados por meio de políticas específicas, bem concebidas, baseadas em evidências e que se ajustem aos seus orçamentos. Com base nos sucessos e nos fracassos de toda a região e do mundo, os governos podem ajudar a colocar seus cidadãos em uma trajetória de aprendizagem melhor que os prepare, bem como suas empresas e seus países, para competir no atual contexto econômico dinâmico e pleno de oportunidades.

“Este relatório de alto nível se destaca em três aspectos. Descreve a multiplicidade de oportunidades de aprendizagem — e os desafios educacionais — em todas as fases da vida. Reconhece que a falta de investimento não é a principal falha institucional que dificulta a formação de capital humano na América Latina. Finalmente, defende a política integral mais eficaz que existe: experimentar de forma confiável e desapaixonada para descobrir o que funciona na educação, no desenvolvimento de capacidades e na aquisição de habilidades para toda a vida”.

David Autor

Professor Ford de Economia do MIT

“À medida que o mundo do trabalho muda de forma rápida, imprevisível e incerta, as nações devem criar intervenções que permitam a todo mundo adquirir e manter habilidades sociais, emocionais, cognitivas e acadêmicas. Todo mundo significa, literalmente, todos. Porque a aprendizagem hoje em dia não pode ser detida. Este livro trata de intervenções para promover a aprendizagem de habilidades que envolvem pais, professores, crianças, adolescentes, jovens, adultos, gestores. E se destina aos decisores políticos. Leia-o e use-o, e você, leitor, aprenderá a importância de usar as evidências do que já conhecemos para subsidiar, de forma eficaz, o desenvolvimento dessas intervenções”.

Jaime Saavedra

*Diretor Sênior e Chefe da Prática Global de Educação do
Banco Mundial
Ex-Ministro da Educação do Peru*

“Aumentar o nível de habilidades na América Latina e no Caribe é uma tarefa urgente. Para os interessados em embarcar nessa missão, este livro oferece um recurso excelente e produtivo. Situa o desafio em um contexto global, elucida grandes obstáculos e analisa intervenções com uma boa relação custo-eficácia”.

Miguel Urquiola

*Professor de Economia e Assuntos Internacionais da
Universidade de Columbia*

