Impacto econômico do Head Start

Janet Currie, PhD

University of California, EUA

Abril 2009, Éd. rév.

Introdução

Head Start é um programa americano de educação infantil para crianças pobres com idade entre 3 e 4 anos. Em 2007, o programa gastou cerca de U$ 7 bilhões com aproximadamente 900 mil crianças. O programa teve início na década de 1960, como parte da “Guerra contra a Pobreza” do então presidente Johnson. O objetivo inicial do programa era estimular adequadamente crianças carentes, de tal forma que, ao atingir a idade de ingresso no ensino fundamental, estivessem equiparadas àquelas que viviam em condições mais favorecidas. O projeto *Head Start* deveria atingir esse objetivo fornecendo uma ampla gama de serviços, inclusive exames médicos, refeições nutritivas e capacitação de pais, além de educação na primeira infância.

Durante muitos anos, o *Head Start* contou com amplo suporte bipartidário, e com apoio financeiro crescente e regular. Entretanto, críticas recentes têm atacado o *Head Start* por dois motivos. Primeiro, de acordo com os críticos, há pouca evidência de que o impacto causado pelo programa sobre as crianças seja duradouro. Segundo, alguns críticos argumentam que essa alegada falta de sucesso ocorre porque o programa não dedica atenção suficiente à superação do *deficit* acadêmico de crianças em idade pré-escolar, e que o dinheiro gasto com uma programação ampla deveria ser utilizado explicitamente para capacitação educacional.

Do que se trata

A pobreza custa caro para as pessoas afetadas e também para a sociedade. São gastos altos montantes em programas tais como capacitação profissional para adultos que não concluíram o ensino médio, e tratamento para jovens problemáticos O *Head Start* é um modelo específico de intervenção precoce destinado a prevenir problemas futuros. É menos custoso e menos intensivo do que outros modelos de intervenção bem-sucedidos, baseados em cuidados infantis, tais como o *Perry Preschool* e o *Carolina Abcedarian*.[1,2] Por exemplo, em 1998, o custo para manter uma criança no programa *Head Start* em meio período durante 34 semanas era de U$5.201. Portanto, o custo para manter uma criança no programa por dois anos seria de aproximadamente U$10 mil. Em 1999, o custo do programa *Perry Preschool* por criança em meio período era de U$12.884, para um atendimento por oito meses ao ano durante dois anos. Uma vez que 20% das crianças frequentavam o curso por apenas um ano, os números demonstram que o custo anual por criança no *Head Start* foi de cerca de US$7 mil – aproximadamente 71% do custo do *Perry Preschool*. Portanto, grande parte da controvérsia sobre o programa está centrada em avaliar se, mesmo sendo menos intensivo, o programa pode ser considerado um sucesso em termos da relação custo/benefício.

Problemas

As crianças que participam do *Head Start* são selecionadas entre as menos favorecidas em suas comunidades. Na verdade, quando a demanda por vagas é muito grande, os operadores do programa devem identificar e selecionar os candidatos mais carentes. Além disso, algumas crianças são encaminhadas por outras agências sociais (como a *Child Protective Services*). Portanto, seria de esperar que, mantidas as demais condições e sem participar do programa, uma criança selecionada para o *Head Start* apresentaria piores resultados do que outras crianças. Ainda que o *Head Start* ajude a criança a obter resultados consideravelmente melhores, é possível que os participantes fiquem abaixo da média esperada para sua idade. Esta questão do processo seletivo torna impossível identificar os efeitos do *Head Start* simplesmente a partir da comparação entre crianças que participam e aquelas que não participam do programa.

Contexto de pesquisa

O governo americano realiza atualmente uma avaliação experimental do programa *Head Start*. Entretanto, a maioria das análises anteriores baseou-se em modelos não experimentais. Por

exemplo, Oden *et al*.[4] avalia por meio de grupos de controle. Currie e Thomas[5] e Garces, Thomas e Currie6 comparam as crianças participantes do *Head Start* com seus irmãos, utilizando conjuntos de dados de larga escala representativos em nível nacional. Ludwig e Miller[7] levam em consideração o fato de que, na década de 1960, os municípios mais pobres tinham maior probabilidade de receber verba do programa do que municípios com melhores condições, para identificar os efeitos dos gastos do programa sobre os resultados com crianças participantes.

Perguntas-chave da pesquisa

O *Head Start* tem impacto positivo e duradouro sobre as crianças? E em quais áreas?

Caso haja benefícios duradouros, são suficientemente significativos para compensar os custos do programa?

Os benefícios são diferentes nos diferentes subgrupos da população, tais como afro-americanos e falantes da língua inglesa como segunda língua? Em caso afirmativo, por quê?

Os efeitos do programa se extinguem com o passar do tempo? Em caso afirmativo, por quê?

Tendo em vista que existem variações locais nos programas *Head Start*, quais são os atributos daqueles que levam a melhores resultados em comparação com os demais?

O modelo utilizado pelo *Head Start* pode ser ampliado para prestar atendimento adequado a crianças mais novas?

Resultados de pesquisas recentes

Antes da avaliação experimental atual, a avaliação federal mais recente do *Head Start* foi a *Family and Child Experiences Survey*.[8] Infelizmente, esse estudo não utilizou grupos controle. Focalizou a documentação dos avanços nas habilidades das crianças do *Head Start* ao longo de um ano de participação no programa. A maioria das crianças revelou ganhos em habilidades sociais. No entanto, uma vez que esses ganhos não podem ser comparados a nenhuma norma nacional, não está claro como utilizar tais constatações. Afinal, é previsível que a maioria das crianças em idade pré-escolar desenvolva as habilidades sociais ao longo do ano. Os benefícios cognitivos dos participantes do *Head Start* foram mensurados por meio de comparações com normas nacionais. Os achados foram consistentes com muitos outros estudos que documentaram ganhos no curto prazo em algumas habilidades cognitivas, especialmente verbais.

Resultados iniciais da avaliação experimental do *Head Start*, em andamento, sugerem que, após um ano, o programa tem um impacto positivo nos resultados de testes da ordem de 0,1 a 0,2 desvio padrão. Especificamente, foram constatados efeitos positivos nas áreas de identificação de letras e palavras, nos escores de testes de pré-escrita e vocabulário, e na freqüência em que os pais leem para seus filhos.[9] Não houve efeitos significativos na área de compreensão oral ou na área de matemática. Estudos anteriores[3,10,11] constataram também um impacto positivo do *Head Start* no curto prazo.

Alguns estudos analisaram os efeitos do *Head Start* em resultados de mais longo prazo. No primeiro estudo desse tipo, Currie e Thomas[5] utilizam dados do *National Longitudinal Survey of Youth* (NLSY) para comparar crianças participantes do programa a seus irmãos não participantes. Constatam que, com o acompanhamento do programa, a diferença de escores em testes de vocabulário entre crianças participantes e a média nacional caiu para 1/3, sendo que essa avaliação foi realizada com crianças de 5 anos de idade. Assim, embora o programa tenha mostrado um impacto positivo considerável, não atingiu a meta de aumentar o nível das habilidades dos participantes ao nível padrão de crianças na mesma faixa etária. Constam também que os avanços obtidos por crianças afro-americanas perdiam força após três ou quatro anos (fato consistente com evidências experimentais prévias). No entanto, entre outros participantes, esses ganhos permaneciam, levando também a uma redução da taxa de repetência de série entre essas crianças. Por fim, constatam que o *Head Start* melhorou as taxas de imunização em meio a crianças em idade pré-escolar, o que demonstra a eficácia do programa de saúde oferecido pelo *Head Start*.

Lee e Loeb[12] mostram que, frequentemente, crianças que participam do *Head Start* continuam os estudos em escolas de baixa qualidade. Currie e Thomas[13] mostram que existe uma relação étnica específica com esse fato: crianças afro-americanas que participaram do programa são encaminhadas para escolas de qualidade significativamente mais baixa, o que não ocorre com outras crianças afro-americanas. Essa situação não se verifica em meio a crianças brancas. Portanto, os autores presumem que a perda dos avanços obtidos por afro-americanos pode ser causada pela exposição a escolas de baixo nível. Currie e Thomas[14] analisam os resultados do *Head Start* em crianças de origem hispânica (recorrendo a métodos e dados semelhantes aos utilizados anteriormente)[5] e constatam que os resultados são amplamente positivos, especialmente em meio a crianças cujas mães não falavam inglês em casa.

Garces, Thomas e Currie[6] desenvolvem a análise de resultados do programa no longo prazo utilizando dados extraídos do *Panel Study of Income Dynamics* sobre pares de irmãos. Constatam que, quando jovens adultos e brancos, o irmão que frequentou o programa *Head Start* tem maior probabilidade de ter concluído o ensino médio e frequentado o ensino superior do que o que não frequentou; e no caso de irmãos negros, o índice de criminalidade é menor entre os que participaram do programa.

Recentemente, Deming[15] utiliza os mesmos dados e a mesma metodologia de Currie e Thomas[5] em um grupo de crianças para reexaminar ganhos do *Head Start* no longo prazo. Constata que o programa preenche aproximadamente um terço da lacuna entre o quartil inferior de renda e a criança mediana na amostra em termos de um conciso índice de resultados. Vale observar que o autor verifica também a perda dos efeitos do *Head Start* sobre escores de teste no caso de crianças afro-americanas e de crianças menos favorecidas. Ainda assim, essas crianças obtiveram os maiores benefícios em termos de resultados não relacionados a escores de testes, entre os quais menor índice de repetência de série, menor número de crianças com deficiência de aprendizagem, maior índice de conclusão do ensino médio, menor ociosidade e melhores condições de saúde. Deming argumenta que o *Head Start* fornece 80% dos benefícios oferecidos por programas mais intensivos a um custo 40% mais baixo.

É importante observar que a comparação entre irmãos tende a subestimar os benefícios do *Head Start* por pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, erros resultantes de respostas aleatórias conduzirão a maior atenuação dos coeficientes estimados neste tipo de modelo do que em modelos ordinários de mínimo quadrado. Em segundo lugar, nas famílias em que uma criança frequentou o *Head Start* e a outra não, a diferença geralmente está relacionada a mudanças nas circunstâncias familiares – ou seja, diferentemente de seus irmãos, a criança participante do *Head Start* provavelmente foi exposta a pobreza e foi criada por apenas um dos pais (mãe ou pai) entre 3 e 5 anos de idade. Se a pobreza tem efeitos negativos na primeira infância (ver Duncan *et al*.)[16], seria de esperar que o participante do *Head Start* obtivesse piores resultados do que seu irmão não participante, tendo em vista as diferentes condições intrafamiliares. Nessas circunstâncias, a constatação de efeitos positivos do programa é ainda mais irrefutável.

Carneiro, Ginja, e Meghir[17] utilizam dados do NLSY, mas recorrem a uma metodologia diferente para analisar os efeitos do *Head Start* em adolescentes. Apoiam-se no fato de que o critério de restrição de recursos gera descontinuidade na elegibilidade, dificultando a identificação dos efeitos do *Head Start*. Constatam que o *Head Start* reduz a probabilidade de repetência de série,

problemas comportamentais e obesidade em meio a adolescentes entre 12 e 13 anos de idade, e reduz o comportamento criminoso e a depressão em adolescentes de 16 e 17 anos de idade.

Durante 17 anos, Oden *et al*.[4] conduziram um estudo de acompanhamento no Colorado e na Flórida, envolvendo 622 crianças que nasceram na pobreza, até a idade adulta. Aquelas que frequentaram o programa foram comparadas a crianças da mesma área que não participaram. Esse estudo mostrou que os participantes do *Head Start* tendiam a obter melhores resultados do que os não participantes, embora essa diferença não fosse estatisticamente significativa. Entretanto, esse efeito positivo relativamente modesto talvez esteja relacionado ao fato de crianças do *Head Start* serem selecionadas entre aquelas que estão nas condições menos favoráveis entre todas as que vivem na pobreza em suas comunidades. A comparação entre tratamentos e controles relativos a poucas características observáveis não elimina a possibilidade de que controles e tratamentos difiram em dimensões não observadas.

O *Chicago Child-Parent Centers* é um programa de intervenção precoce que teve início com um aperfeiçoamento da pré-escola e teve continuidade com o aperfeiçoamento de um currículo para crianças com idade escolar até os 9 anos de idade. Essa intervenção equivale a fornecer um programa de pré-escola semelhante ao *Head Start*, aprimorando a escola que será frequentada em seguida pelas crianças do programa. Reynolds *et al*.[18] acompanharam as crianças do programa até o final do ensino médio, comparando-as com um grupo de crianças que moram na mesma área, mas não frequentaram o programa. Perceberam benefícios em relação à deliquência, crimes e resultados de testes de habilidade. Incluem uma análise simples da relação custo-benefício, que sugere que cada dólar gasto no programa economizou para o governo U$3,69 com gastos futuros.

Ludwig e Miller[7] utilizam o método de “regressão-descontinuada” para avaliar os efeitos do programa. Quando o *Head Start* foi introduzido, os 300 municípios mais pobres do país receberam ajuda especial para candidatar-se aos recursos do programa. Portanto, as crianças nesses municípios tiveram maior probabilidade de frequentar o programa do que aquelas que viviam em municípios um pouco menos carentes que não receberam essa assistência. Ludwig e Miller constatam que o aumento da eficácia do programa está diretamente associado à redução na taxa de mortalidade de crianças entre 5 e 9 anos de idade nesses municípios. Os autores constatam também maior probabilidade de conclusão do ensino médio e de ingresso no ensino superior em meio aos participantes do programa. Curiosamente, os efeitos constatados sobre crianças afro-americanas geralmente são mais evidentes do que no caso de crianças brancas.

Currie e Neidell[19] comparam os dados do programa *Head Start* com dados relacionados a idade/série do aluno do programa do NLSY. Constatam que programas *Head Start* com maior gasto *per capita* tendem a obter melhores resultados do que outros programas *Head Start*; e que programas que investem mais em atividades direcionadas à criança – tais como educação, saúde e nutrição – tendem a obter melhores resultados do que programas que investem mais em outras atividades – tais como capacitação dos pais. Entretanto, não avaliam os resultados para os pais.

Avaliações recentes analisam os resultados do programa *Early Head Start* (EHS), criado em 1994. A porcentagem do investimento do *Head Start* no EHS tem aumentado consideravelmente desde então, alcançando 10% em 2002. O EHS é organizado e avaliado de acordo com os mesmos padrões do programa Head Start. Este componente de avaliação foi introduzido no EHS com o intuito de encorajar algumas mães que ainda hesitam em deixar seus filhos na creche. Foram escolhidos 17 locais para fazer parte da avaliação nacional, e em cada um deles vem sendo realizado o acompanhamento de tratamentos e controles designados aleatoriamente. As avaliações mostram que o programa com crianças de 3 anos de idade parecem muito positivos: os participantes do EHS registram escores significantemente mais altos em diversos testes de desenvolvimento cognitivo, demonstram comportamento menos agressivo e menos negativo em relação aos pais em momentos de brincadeira, e demonstram também maior capacidade de concentração em um único objeto enquanto brincam. Será muito importante avaliar se esses ganhos se manterão ao longo dos anos.

Conclusões e implicações

Ainda há muito a aprender sobre o programa *Head Start*. Por exemplo, o programa é uma “caixa preta”, e há muito mais dúvidas do que certezas sobre o que podemos perceber em relação a quais medidas específicas devem ser tomadas para aperfeiçoar o programa *Head Start*. Além disso, não está claro se devemos ou não nos preocupar com a perda da força dos efeitos positivos sobre testes cognitivos, uma vez que foram constatados benefícios positivos em realizações escolares. O *Head Start* tem sido visto como um “investimento na criança”. Esse paradigma deve ser considerado seriamente por meio de investigações dos benefícios de longo e de curto prazo gerados pelo programa.

Aumenta continuamente o número de estudos que vêm realizando tais investigações, e que mostram os efeitos positivos de longo prazo que o *Head Start* produz para as crianças. Embora superficiais, tentativas de quantificar esses benefícios e de ponderá-los em relação aos custos

sugerem boa relação custo-benefício, uma vez que os ganhos obtidos por meio do programa compensam o investimento financeiro. Além disso, esse tipo de cálculo geralmente leva em consideração uma perspectiva restrita, e inclui redução de custos como um benefício para o governo. Muitos tipos de benefícios – tais como melhoria na vida dos pais – têm recebido pouca atenção nos resultados relatados, sugerindo que, sob uma perspectiva universal, os resultados seriam ainda mais favoráveis.

Références

1. Schweinhart LJ, Montie J, Xiang Z, Barnett WS, Belfield CR, Nores M. *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool Study through age 40*. Ypsilanti, Mich: High/Scope Press; 2005.
2. Campbell FA, Ramey CT, Pungello E, Sparling J, Miller-Johnson S. Early childhood education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project. *Applied Developmental Science* 2002;6(1):42-57.
3. Karoly LA, Greenwood PW, Everingham SS, Houbé J, Kilburn MR, Rydell PC, Sanders M, Chiesa J. *Investing in our children: What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions*. Santa Monica, Calif: RAND; 1998. Disponível em : http://www.rand.org/publications/MR/MR898/. Acesso em: 22 de abril de 2009.
4. Oden S, Schweinhart LJ, Weikart DP, Marcus S, Xie Y. *Into adulthood: A study of the effects of Head Start*. Ypsilanti, Mich: High/Scope Press; 2000.
5. Currie J, Thomas D. Does Head Start make a difference? *American Economic Review* 1995;85(3):341-364.
6. Garces E, Thomas D, Currie J. Longer term effects of Head Start. *American Economic Review* 2002;92(4):999-1012.
7. Ludwig J, Miller DL. *Does Head Start improve children's life chances? Evidence from a regression discontinuity design*. Washington, DC: Georgetown Public Policy Institute; 2005.
8. Zill N, Resnick G, McKey RH. What children know and can do at the end of Head Start and what it tells us about the program's performance. Paper presented at: Biennial Meeting of the Society for Research in Child Development; April 15-18, 1999; Albuquerque, NM. Disponível em : http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/hs/faces/pres_papers/what_children_know/children_know.html. Acesso em: 22 de abril de 2009.
9. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families. *Head Start impact study: First year findings*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services; 2005. Disponível em : http://www.acf.hhs.gov/programs/opre/hs/impact_study/reports/first_yr_finds/firstyr_finds_title.html. Acesso em: 22 de abril de 2009.
10. Barnett WS. Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The Future of Children* 1995;5(3):25-50. Disponível em : http://www.futureofchildren.org/information2826/information_show.htm?doc_id=77669 . Acesso em: 22 de abril de 2009.
11. Currie J. Early childhood education programs. *Journal of Economic Perspectives* 2001;15(2):213-238.
12. Lee VE, Loeb S. Where do Head Start attendees end up? One reason why preschool effects fade out. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 1995;17(1):62-82.
13. Currie J, Thomas D. School quality and the longer-term effects of Head Start. *Journal of Human Resources* 2000;35(4):755-774.
14. Currie J, Thomas D. Does Head Start help Hispanic children? *Journal of Public Economics* 1999;74(2):235-262.

15. Duncan GJ, Yeung WJ, Brooks-Gunn J, Smith JR. How much does childhood poverty affect the life chances of children? *American Sociological Review* 1998;63(3):406-423.

16. Reynolds AJ, Temple JA, Robertson DL, Mann EA. Long-term effects of an early childhood intervention on educational achievement and juvenile arrest: A 15-year follow-up of low-income children in public schools. *JAMA - Journal of the American Medical Association* 2001;285(18):2339-2346.

17. Currie J, Neidell M. Getting inside the ‘black box’ of Head Start quality: What matters and what doesn’t. *Economics of Education Review* 2007;26(1):83-99.

18. Raikes HH, Love JM. Early Head Start: A dynamic new program for infants and toddlers and their families. *Infant Mental Health Journal* 2002;23(1-2):1-13.

19. Currie J, Neidell M. Getting inside the ‘Black Box’ of Head Start quality: What matters and what doesn’t. *Economics of Education Review* 2007;26(1):83-99.

20. Raikes HH, Love JM. Early Head Start: A dynamic new program for infants and toddlers and their families. *Infant Mental Health Journal* 2002;23(1-2):1-13.