

Aumentar a despesa pública em educação pode não resolver nada

Texto e Entrevistadora: Isabel Leiria (P)

Entrevistado: Paulo Trigo Pereira (R)

P._ Na investigação em que participou sobre a criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) (1996-2000, durante o governo PS), pretendia-se saber se o programa destinado a promover o desempenho dos alunos, em zonas mais problemáticas e que obrigou à canalização de recursos financeiros acrescidos, teve ou não os resultados esperados. A que conclusões já chegaram?

R._ Os dados que temos levam-nos a concluir que, muito provavelmente, os acréscimos de custos, por exemplo no 1º ciclo do ensino básico das escolas integradas em TEIP, não se traduziram numa melhoria de resultados. Mas é preciso ver que os objectivos dos TEIP eram mais abrangentes do que apenas a redução do insucesso escolar. Houve uma maior retenção de professores nas escolas, houve projectos educativos e uma satisfação geral de docentes, alunos e das pessoas que participaram e que é difícil avaliar. Cingimo-nos à questão que é mais mensurável. Em relação a esta dimensão, os dados existentes não permitem verificar qualquer sucesso. Agora, cabe ao poder político definir qual a dimensão do processo educativo a que quer dar mais relevância.

P._ Os resultados escolares são a dimensão mais importante no sistema educativo?

R._ A questão do sucesso educativo é fulcral. As outras são importantes na medida em que contribuem também para isso. Sendo fulcral, é também importantíssimo que os resultados dos alunos sejam medidos. Não há ninguém que possa defender que não é fundamental que uma criança seja capaz de ler e interpretar um texto, de fazer operações aritméticas simples.

P._ O facto dos TEIP não se terem revelado eficazes na melhoria dos resultados dos alunos, dá força à teoria de que equidade, no sentido de proporcionar a igualdade de condições entre todos os alunos, e maior eficiência do sistema educativo são inconciliáveis?

R._ Em geral, os economistas dizem que existe algum antagonismo entre prosseguir objectivos de eficiência e prosseguir objectivos de equidade. Nem sempre é verdade, mas muitas vezes assim é. No caso português há espaço para melhorar a equidade e a eficiência, isto é, combater o insucesso escolar com o mínimo de recursos possível.

P._ E por que razão uma medida deste tipo não produziu os resultados esperados?

R._ A investigação que fizemos não nos permite saber porquê. Mas só o facto de se concluir que não houve um efeito significativo da redução do número de alunos por turma, por exemplo, é importante. Perceber porquê e ajustar as medidas políticas era o que devia acontecer a seguir. Não acontece entre nós, mas é o que é feito em Inglaterra, por exemplo. Infelizmente, há muito poucos economistas em Portugal a trabalhar na área da Educação.

P._ Em França, as Zonas de Educação Prioritária, que inspiraram o modelo português, parecem também não ter dado os resultados esperados.

R._No caso francês, há um estudo de uma pessoa ligada ao Ministério da Educação que não é taxativa em dizer que as Zonas de Educação Prioritária não tiveram sucesso. Antes pelo contrário. Uma avaliação externa, feita por alguém da universidade chega a resultados diferentes. Os resultados nem sempre são consistentes.

P._ Foi isso que se passou em Portugal? Há um relatório feito pelo Ministério da Educação que diz ter havido um aumento das taxas de sucesso entre os TEIP.

R._De facto, não é possível afirmá-lo a partir dos dados que estão disponíveis. Ao longo dos quatro anos mais importantes dos TEIP, de 1996 a 2000, o universo de escolas envolvidas alterou-se. Aumentou o número de jardins-de-infância e a esse nível, por definição, não existe retenção de alunos. Devia haver uma avaliação mais cuidadosa, quer interna, quer externa. Mas é preciso que os dados estejam produzidos de forma a que possa haver essa avaliação. E essa é a grande questão.

P._ Na definição das políticas educativas e medidas a tomar há que fixar objectivos quantificáveis?

R._O mais possível. Ainda que saibamos que não são os governos e as autarquias que conseguem mudar as coisas de um dia para o outro. Confirmámos, por exemplo, que o nível de escolaridade dos pais é muito importante para o sucesso dos filhos e se podemos mudar os recursos educativos, já não podemos mudar as famílias. Mas há uma responsabilidade política e objectivos e metas que têm de ser quantificáveis. Nem que seja para dizer: 'Bom, isto não foi cumprido, vamos perceber porquê'. Aquilo que se tem assistido em Portugal é que não pode continuar. Olha-se para os resultados, compara-se com a situação internacional e diz-se que são desastrosos. Depois, opta-se por aumentar a despesa pública em educação. Só que isso pode não resolver nada. Aliás, o que vemos é que Portugal gasta mais na educação por aluno do que grande parte dos países europeus.

P._ Isso significa que está a haver desperdício ou é o esforço necessário para colmatar o atraso com que o país partiu?

R._Significa de certeza que o acréscimo de despesa não está a ser orientado para aquilo em que é mais eficaz do ponto de vista do sucesso educativo. Com o problema de finanças públicas que temos, é fundamental gastar melhor. Mas para isso é preciso conhecer a realidade, ter dados, analisá-los, ter metas quantificadas e ver se foram cumpridas ou não.

P._ Se as condições familiares e o nível de desenvolvimento económico condicionam muito o sucesso dos adultos, quaisquer medidas pontuais de discriminação positiva têm uma eficácia reduzida?

R._Essa relação provoca uma certa inércia e uma capacidade parcial do sector público de afectar os resultados escolares. No entanto, há programas, como o "Excellence in Cities", aplicado em Inglaterra, que têm sucesso e levam a uma melhoria dos resultados. Não será tão grande como se desejaria, mas numa perspectiva de garantir a igualdade de condições justifica-se.

P._ Em Portugal, justifica-se?

R._Bastante. A escola é o grande factor de integração social em qualquer país. Se pensarmos nas minorias, em todos os filhos de imigrantes, que já há em número considerável em Portugal, nos alunos com dificuldades, com pais desempregados, de famílias monoparentais, faz todo o sentido assumir uma discriminação positiva em relação a essas crianças. Hoje em dia é commumente aceite que igualdade de oportunidades não é dizer que nenhuma criança paga para ir à escola do 1º ano ao 9º ano.

Isso não chega. Agora é fundamental fazê-lo da forma mais eficiente possível. Não podemos não ter resultados nenhuns e estarmos satisfeitos porque estamos a gastar mais com quem precisa. Assim, só se for para agradar a nossa boa consciência. Outra questão que se coloca é a de saber se o insucesso é melhor combatido com um programa específico para esse objectivo ou apenas com o exercício normal das competências do Ministério da Educação.

P._ Qual é a sua opinião?

R._ Não precisa de haver um programa específico de combate ao insucesso. O ideal é que o ministério funcione e que haja a produção de dados que permitam a avaliação e monitorização do sistema. A qualquer momento, conhecendo a realidade do insucesso escolar, o Governo pode definir medidas específicas de discriminação positiva. Sem ser necessário criar um programa, atribuir-lhe um nome. Veja-se a questão dos polícias que foram mortos na Amadora e que estão a querer sair da esquadra local. Na segurança, como na educação, há zonas mais problemáticas do que outras. Como é que o sector público se estrutura para fazer face a isto? Se trata todos por igual ninguém quer ir para essas zonas. Ou seja, do ponto de vista dos funcionários públicos tem de haver um tratamento diferenciado. No caso dos polícias, devia haver um subsídio de risco que incentivasse a ida para a esquadra da Amadora.

P._ E no caso dos professores?

R._ Se se tratar de uma escola primária num bairro degradado, o professor também deve receber um incentivo. Tem de haver um tratamento diferenciado. Como era feito nos TEIP, em que era possível constituir turmas mais pequenas, os professores ficarem mais tempo na escola, haver psicólogos. Esses incentivos devem continuar a ser dados, mas não é necessário criar uma estrutura rígida de um programa, pesada e inflexível. Outro aspecto prende-se com o modelo de gestão administrativa ideal para a educação. Os ingleses têm as autoridades educativas locais (local education authorities), os americanos os distritos escolares (school districts), com total autonomia e orçamentos próprios. Nós temos um sistema muito centralizado, que não me parece muito favorável.

P._ Qual seria a alternativa?

R._ Sou defensor de uma maior descentralização, com a criação de autoridades políticas, com autonomia e competências na área da Educação. A nível de professores, pessoal de apoio, com orçamentos próprios. As questões da avaliação e monitorização seriam centralizadas. Penso que era uma mudança importante para dar a volta a esta situação que se vive na Educação e que é um pouco pantanosa. Estamos mal e não se consegue ver a luz ao fundo do túnel. A perspectiva de que só com as próximas gerações a situação melhora não é animadora.

P._ A economia aplicada à educação seria um instrumento útil para a definição de políticas educativas ou há aspectos em que é muito difícil avaliar o impacto dos investimentos feitos e o retorno obtido?

R._ Há aspectos qualitativos, como a felicidade ou o bem-estar de uma criança que completa o 1º ciclo, que são difíceis de medir. Ou aspectos cognitivos que não se conseguem apreender pelas taxas de retenção. Mas há muito mais coisas que se podem medir do que aquilo que efectivamente se mede. As análises dos sociólogos e dos economistas, mais quantitativas, complementam-se. É preciso conhecer a realidade, saber onde estão os estudantes que têm maior insucesso escolar, por que razão isso acontece. Avaliando três coisas: alunos e suas famílias, professores e escolas. Devia haver algum

consenso entre as pessoas que estudam estas matérias sobre as variáveis a recolher, obrigar os estabelecimentos de ensino a preencher esses dados, de forma a permitir que o ministério, as universidades e outros agentes do sistema educativo conseguissem avaliar as políticas. Não basta um Governo aparecer, anunciar medidas para consumo mais ou menos interno, pôr em prática e depois não se fazer qualquer avaliação.

P._ Essa ausência de avaliação ajuda a explicar o estado do sistema educativo português?

R._ Se o Estado e as autarquias querem intervir sobre as causas do insucesso escolar, têm de avaliar se faz sentido gastar recursos em mais docentes, apostar na diminuição da dimensão das turmas ou investir em actividades extra-curriculares. O actual Governo quer reduzir drasticamente o insucesso escolar em 50 por cento. Há várias maneiras de fazê-lo e todas implicam custos. Que quantidade de despesa adicional está disposto a gastar? Quantos alunos quer atingir? Estas são decisões políticas que nem sempre são formuladas de forma exacta nos programas.

P._ Sentiram muitas dificuldades na recolha de dados sobre o sistema educativo?

R._ Sim. Penso que a situação hoje é um bocadinho melhor. Inicialmente, era nosso objectivo avaliar também os resultados do Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), lançado durante o Governo de Cavaco Silva, e compará-lo com os TEIP. A falta de dados obrigou-nos a limitar o estudo. Em relação a este último programa e aos quatro anos do período em análise, só conseguimos ter dados sobre taxas de retenção e transição dos alunos para o ano de 1999/2000. Conseguimos cruzar com outros resultados, como as provas de aferição, e assim podemos ter conclusões mais fidedignas. Também não foi possível apurar quanto dinheiro recebia cada escola. Tivemos de fazer uma estimativa aproximada do custo por aluno numa escola do 1º ciclo. Há uma grande instabilidade administrativa. Tudo muda e isso dificulta e impede a avaliação. Em Inglaterra mudam os governos mas a estrutura base da administração não. Em Portugal, mudam os governos com alguma frequência, mudam as leis orgânicas e portanto a própria estrutura organizativa do ministério. Por exemplo, havia uma secretaria de Estado que estava deslocalizada e que voltou para Lisboa, os serviços que estavam na 24 de Julho [em Lisboa] vão mudar outra vez para 5 de Outubro.

A Economia ao serviço da Educação

Nas suas actividades de investigação, foi a primeira incursão a sério pela área da Educação. Economista de formação e actualmente professor associado do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa, Paulo Trigo Pereira integra uma equipa de investigadores que se dedicou a um projecto pouco comum em Portugal. Confrontar os custos financeiros acrescidos inerentes a um programa destinado à promoção da qualidade e sucesso educativo com os resultados produzidos. Os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), constituídos em 1996, durante o Governo de António Guterres, e que se estenderam ao longo de quatro anos a mais de três centenas de escolas e 50 mil alunos foram o objecto de estudo de Paulo Trigo Pereira, Maria José Rau, Miguel St. Aubyn e Rita Veiga da Cunha. As primeiras conclusões serão apresentadas na quinta-feira, em Lisboa, no decurso do seminário Equidade e Eficiência no Sistema Educativo: Antagonismo ou Complementaridade?, organizado pelo Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa do ISEG e que conta com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian. Experiências semelhantes, visando a igualdade de oportunidades e a melhoria dos resultados dos alunos mais desfavorecidos, mas com resultados diferentes serão igualmente apresentadas e debatidas por académicos e pessoas ligadas ao sistema educativo francês, espanhol, inglês e norte-americano.