

# Educação e exclusão

Por Sérgio Haddad\*

Há dois consensos que podem ser encontrados em qualquer parte deste país e entre qualquer grupo social: a grande importância da educação para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável; e a insuficiência do sistema público de ensino em garantir, com quantidade e qualidade, este direito.

O tema da educação ganhou visibilidade por motivações diversas: por ser um direito humano, por ser base para o crescimento econômico, por auxiliar na conquista de outros direitos, por melhorar a distribuição de renda, por permitir alcançar melhores empregos e tantas outras. Todas são motivações reais, mas apenas em parte. A educação, por si só, tem suas limitações. Um exemplo: não há, na história da humanidade, um país cuja população tenha conquistado escolaridade básica de qualidade sem intensa melhoria nas suas condições de vida.

Portanto, não há milagre a ser feito em países com forte concentração de renda e com enorme parcela da população em condições de pobreza, como é o caso do Brasil<sup>1</sup>. Não se trata de saber quem veio antes, o ovo ou a galinha. Trata-se de afirmar que um depende do outro: só haverá democracia educacional se houver democracia social.

## Educação em fatos e números

O Sistema Educacional Brasileiro está organizado em Educação Básica e Ensino Superior. A Educação Básica é formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Nela há ainda modalidades específicas, como a educação de jovens e adultos (EJA), a educação profissional, a especial para portadores de deficiência e a escolar indígena. O Ensino Superior contempla, em geral, de quatro a seis anos de estudos, além da pós-graduação.

Na educação pública, a Educação Infantil é de responsabilidade administrativa dos municípios. O Ensino Fundamental e o Ensino Médio, das administrações estaduais e municipais. O governo federal é quase totalmente responsável pelo Ensino Superior, com suas redes de escolas técnicas e um forte poder indutor de políticas que lhe permite influir nos sistemas estaduais e municipais. Hoje, uma das maiores demandas da sociedade é a construção de um sistema nacional de educação que permita atingir toda a população com a mesma qualidade, respeitando-se as diversidades regionais e dos grupos sociais.

A educação pública abriga a maior parte das matrículas da Educação Básica e responde pela escolarização de mais de 90% da população brasileira ( tabela 1). No Ensino Superior ocorre o inverso: cerca de 85% estão sob a responsabilidade da iniciativa privada.

Nas últimas décadas, ocorreu um forte crescimento das matrículas no ensino primário e fundamental, ainda que tenha sido insuficiente para garantir a universalização da escola obrigatória no país. Houve também um incremento no número de anos obrigatórios, passando de quatro (antigo ensino primário) para nove (Ensino Fundamental).

Mas a universalização do atendimento escolar, mesmo para os anos obrigatórios, ainda não ocorreu. Mais de dois milhões de crianças entre 5 e 14 anos estão fora da escola (tabela 2). Os índices de evasão (8,7%) e repetência (11,7%) permanecem igualmente elevados<sup>2</sup>, provocando um aumento significativo na taxa de distorção idade-série. De cem alunos que ingressam na Educação Básica, apenas 59 conseguem terminar a 8ª série do Ensino Fundamental e somente 40 chegam ao final do Ensino Médio de forma regular. Este funil se agrava nas regiões mais pobres. Na maioria dos estados do Nordeste, o índice de conclusão do Ensino Fundamental é inferior a 40%. Para todas as regiões, quanto maior a série freqüentada, maior a defasagem média dos alunos<sup>3</sup>.

Muitas são as causas deste insucesso. Uma delas é a necessidade de buscar trabalho. Entre os jovens, 16% dos que terminam o Ensino Fundamental não ingressam no Ensino Médio. E entre os que ingressam, mais da metade concluirá a Educação Básica depois de atingir a maioridade.

### **Analfabetismo**

A expansão das vagas no Ensino Fundamental e Médio ajudou a baixar as taxas de analfabetismo para jovens e adultos com 15 anos ou mais. O índice caiu de 39,6% em 1960 para 10,38% em 2006, correspondendo a 14,4 milhões de pessoas .

O analfabetismo pode ser encontrado tanto nas zonas rurais (26% da população) como nas zonas urbanas (8%). Dos 14,4 milhões de analfabetos brasileiros, mais de 10 milhões eram pretos e pardos. As taxas de analfabetismo para a população de 15 anos ou mais de idade foram de 6,5% para brancos e de mais que o dobro, 14%, para pretos e pardos. A média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade mostrava uma vantagem de dois anos para brancos (8,1 anos de estudos), em relação a pretos e pardos (6,2).

A região Nordeste apresenta o pior índice absoluto: 22% da população analfabeta, mais que o triplo da região Sul. O fator territorialidade, que tem forte correlação com o fator renda, é determinante para todos os casos.

A baixa escolaridade média no país pode ser verificada também pelo elevado índice de analfabetos funcionais (pessoas entre um e quatro anos de escolaridade e que ainda não têm o pleno domínio da leitura e da escrita). Em 2004 eram 24,05% da população, totalizando 31,2 milhões de pessoas. Naquele ano, a somatória dos indicadores de analfabetismo absoluto com o funcional resultava em um número elevado: 45,8 milhões de pessoas acima de 14 anos que não tinham o domínio da leitura e da escrita, quase metade da população para esta faixa etária.

Esta realidade aponta para uma falsa idéia corrente na sociedade brasileira: a de que universalizamos o Ensino Fundamental. No Brasil, grande parte das pessoas de 7 a 14 anos está estudando, mas a baixa qualidade do ensino, unida à baixa qualidade de vida dessa população, fazem com que os alunos não consigam completar sua escolaridade, criando um novo tipo de exclusão social e educacional, provocada não mais pela ausência de vagas, mas sim pela incapacidade de adquirir a escolaridade, mesmo freqüentando os bancos escolares, transformando grande parte da população jovem e adulta incapaz de ler e escrever com autonomia.

## **A exclusão pela inserção precária**

Que fatores contribuíram para este quadro? A resposta é simples: mais vagas com menos recursos por vaga, o que transformou a escola pública em uma escola pobre para pobres. Os estudantes e os grupos mais vulneráveis que a freqüentam – os pobres, os negros e as populações indígenas – estão em desvantagem. Contraditoriamente, as escolas de Ensino Superior de melhor qualidade são públicas, mas aí a maioria das vagas é ocupada por alunos com maior poder aquisitivo, com condições de serem aprovados no vestibular porque fizeram, na maioria dos casos, escolas privadas ou cursos preparatórios privados.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)<sup>4</sup> mostra que cerca de 55% dos alunos da 4ª série estão em estado crítico ou muito crítico no aprendizado da língua portuguesa. Em matemática, este percentual é de 51,6%.

Para analisar as razões desta realidade devem ser consideradas variáveis internas ao sistema, como o modelo de gestão, a formação dos professores, a remuneração dos profissionais da educação, as formas de avaliação e a infra-estrutura escolar. Há ainda as variáveis externas, como as condições socioeconômicas das famílias, a subnutrição, e precárias condições de saúde dos alunos, a necessidade das crianças ingressarem no mercado de trabalho e a falta de suporte educacional dos pais.

Nas avaliações nacionais e internacionais, o desempenho bastante insatisfatório dos alunos da Educação Básica confirma uma forte correlação entre as variáveis internas e externas, mostrando que a escola, ao contrário do que se imagina, vem agravando as condições de desigualdades sociais ao ofertar aos mais pobres os piores serviços.

A ampliação do acesso ao ensino básico demandou um número maior de professores e essa expansão foi realizada à custa da redução do salário real, com a absorção de docentes não qualificados ou com formação insuficiente. Ainda assim, verifica-se falta de profissionais nas redes públicas de ensino, como são os casos dos professores de matemática, química, física e biologia. O perfil dos professores brasileiros mudou<sup>5</sup> e a universidade pública deixou de ser a principal formadora: são as escolas privadas de baixa qualidade que estão cumprindo esta tarefa.

Os dados mostram que, em 2002, apenas 28,2% dos professores de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental que atuavam na rede pública tinham completado o Ensino Superior, enquanto na rede privada esse índice era de 43,9%, igualmente baixo. Tal falta de qualificação é ainda mais grave nas regiões Norte e Nordeste: cerca da metade dos professores da rede pública que atuam da 5ª à 8ª série nessas regiões não têm a formação mínima exigida por lei, o Ensino Superior.

A remuneração dos professores, além de ser muito baixa, registra novamente as disparidades do sistema, pois não há um piso nacional, tampouco uma carreira docente unitária. As escolas também não oferecem boas condições físicas e não estão aparelhadas para o trabalho escolar. Menos da metade dos alunos que freqüentaram a escola pública em 2005 não tinha acesso a bibliotecas, a laboratórios de Ciências ou de Informática, e apenas dois em cada cinco estavam em instituições conectadas à Internet.

As disparidades são mais gritantes nas regiões mais pobres do país, exatamente onde a escola teria a função primordial de assegurar um mínimo de igualdade de oportunidades. A situação no meio rural, onde há ausência quase total de bibliotecas, laboratórios, quadras esportivas e acesso à Internet, é exemplar. Em 2005, 13% dessas unidades não contavam com ligação à rede elétrica.

Esta é a realidade do sistema educacional do país: além de ser uma escola pobre para os pobres, ele não é capaz de corrigir diferenças de qualquer natureza, ofertando as piores condições para os menos favorecidos. Há uma reprodução das condições de desigualdade.

### **Não há soluções mágicas**

Os sistemas educativos têm sido mais eficientes em assegurar o acesso e menos em assegurar a permanência e a efetiva aprendizagem. A garantia legal, apesar de consagrar o direito, não tem tido força suficiente para propiciar educação de qualidade para todos. A melhoria na qualidade da oferta da educação pública é conseqüência de inúmeros fatores entrelaçados e de difícil realização no curto prazo. É ainda determinada pela concepção de qualidade que orienta as políticas públicas e depende de vontade política dos governantes.

Para a tarefa de universalizar a educação pública, com qualidade, alguns fatores são centrais:

- O envolvimento dos atores. Definir parâmetros de qualidade no Brasil é um grande desafio devido às grandes heterogeneidades locais e regionais, entre o mundo rural e urbano. Além do que, a obtenção de consenso sobre o conceito de qualidade é sempre difícil, por ser socialmente construído e, portanto, condicionado a contextos, necessidades, demandas e conhecimentos que também são determinados historicamente, resultados de processos que, em uma sociedade democrática, supõem constantes negociações e seguidas revisões.

No Brasil, documentos oficiais que definem parâmetros de qualidade são tradicionalmente elaborados sem a participação fundamental da sociedade, em particular dos trabalhadores da educação. Os protagonistas têm sido excluídos desse debate, assim como sobre os modelos de reforma para chegar aos parâmetros. Dar voz a eles é reconhecer que os processos de mudança nas escolas precisam ser assumidos por quem ali atua e que é necessário dar oportunidades e oferecer instrumentos e apoio para que isso aconteça na ponta do sistema, e não só a partir de iniciativas que partem dos setores decisórios centrais. Esta divisão de responsabilidades implica em que cada um esteja preparado para o exercício das suas funções.

- Um sistema nacional. Há grande disparidade entre os recursos materiais e humanos disponíveis nas diferentes regiões do país e entre as distintas redes de ensino. Como nas regiões mais ricas ocorre uma maior atividade econômica e, por conseguinte, uma maior receita de impostos, maior é o volume de recursos disponibilizados por aluno. No caso do Ensino Fundamental, em um mesmo território, podem ser encontrados padrões de atendimento e de qualidade totalmente díspares, caso o aluno freqüente uma escola da rede estadual ou da rede municipal. Outro problema verificado é que, em geral, nas regiões mais pobres do país, onde são maiores as carências dos governos municipais, também é maior a parcela da rede de Ensino Fundamental sob sua responsabilidade, o que acentua a

precariedade e as disparidades no atendimento. É urgente a construção de um sistema nacional com padrões básicos de qualidade, com um piso salarial e plano de carreira que dê aos profissionais da educação garantia das suas condições de trabalho. Além do mais, como os recursos do ensino público no Brasil têm sido distribuídos de forma desigual e injusta, é necessário reverter esta situação, diminuindo as diferenças no desempenho e na aquisição da escolaridade entre regiões e setores mais empobrecidos, ajudando na correção das desigualdades sociais.

- Financiamento O art. 212 da Constituição Federal estabelece que a União aplicará na Educação, anualmente, nunca menos de 18%, e estados, Distrito Federal e municípios, no mínimo 25% de sua receita de impostos. Outra importante fonte de financiamento é o Salário-Educação, uma contribuição social de 2,5% da folha de pagamentos das empresas. Juntas, elas propiciam cerca de 4,3% do PIB para o ensino, 0,3% advindo do PIB do Salário-Educação e 4% do PIB da vinculação constitucional. O Plano Nacional de Educação estabelecia, no prazo de 10 anos a partir de 2001, elevação dos investimentos em educação para um mínimo de 7% do PIB. Esta determinação foi vetada pelo presidente Fernando Henrique. Além de manter o veto, o atual governo poderá ainda reduzir os recursos da educação, se aprovado o fim do Salário Educação na reforma tributária.

Assim como o conceito de qualidade, a discussão sobre o financiamento da educação também é polêmica. Há quem diga que o problema não é falta de recursos, pois gastamos o que outros países gastam, mas sim de gestão. Embora seja verdade que o percentual do PIB aplicado em ensino não esteja muito distante daquele praticado por outros países latino-americanos, quando consideramos o valor por aluno, constatamos que há uma distância abismal para menos quando comparado com os países mais ricos e mesmo com nossos vizinhos. Daí a necessidade da sua elevação.

Por outro lado, ao considerarmos os custos reais de uma educação de qualidade, verificamos o quanto está distante do necessário. Entidades da sociedade civil, organizadas por meio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, construíram o Custo Aluno Qualidade, com o objetivo de definir o valor de recursos financeiros que deve ser destinado a cada aluno do País para garantir um padrão mínimo de qualidade, chegando a um valor muito maior do que hoje é gasto. O resultado do trabalho foi recentemente publicado e está disponível em <http://www.campanhaeducacao.org.br>.

- Justiciabilidade do direito. Ainda que o número absoluto de ações judiciais seja reduzido frente às violações dos direitos educativos, por ser prática recente, e que os resultados muitas vezes tenham sido frustrantes, inclusive com argumentos pouco convincentes, pautados em aspectos processuais – e até burocráticos -, verifica-se que buscar o Judiciário para a efetivação do direito à educação pode vir a ser bastante eficaz como estratégia da sociedade civil. A exigibilidade judicial permite, muitas vezes, o alcance de direitos educativos que se vêem negados<sup>6</sup>.

- Analfabetismo. Para se acabar com o analfabetismo de jovens e adultos é necessário: superar o conceito de campanhas, organizando cursos de Educação de Jovens e Adultos junto ao

sistema público com continuidade na educação básica; melhorar a educação fundamental regular para não produzir novos contingentes; melhoria na distribuição de renda para superar a exclusão social.

Grau de Formação	Total	Instituição Federal		Instituição Estadual		Instituição Municipal		Instituição Particular	
		Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Educação pré-escolar	5.588.153	1538	0,03%	225.397	4,03%	3.921.291	70,17%	1.439.927	25,77%
Fundamental (1.ª a 4.ª)	18.338.600	7.461	0,04%	4.027.848	21,96%	12.394.691	67,59%	1.908.600	10,41%
Fundamental (5.ª a 8.ª)	14.944.063	17.570	0,12%	7.797.264	52,18%	5.569.852	37,27%	1.559.377	10,43%
Ensino Médio	8.906.820	67.650	0,76%	7.584.391	85,15%	186.045	2,09%	1.068.734	12,00%

Idade	Total	Estudantes	Não estudantes
5 a 6 anos	6 738 010	5 466 593	1 271 417
7 a 14 anos	27 629 064	26 819 098	809 966
15 a 17 anos	10 742 044	8 796 787	1 945 257
18 a 24 anos	24 072 318	7 744 859	16 327 459

\*Sérgio Haddad é economista, doutor em educação, coordenador geral da Ação Educativa. Foi professor da PUC de São Paulo e presidente da ABONG – Associação Brasileira de ONGs. Texto originalmente publicado no jornal Le Monde Diplomatique Brasil em Maio de 2008.

#### Notas

Ver artigo “O país dos Desiguais”, de Márcio Pochmann, Le Monde Diplomatique, nº 3

2 MEC/INEP, Censo Escolar, 2002.

3 PNAD-IBGE, 2004.

4 Este sistema avalia, a cada dois anos, uma amostra representativa dos alunos de 4ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio.

5 Global Education Digest: Comparing Education Statistics Across de World, Montréal, Institute for Statistics, Unesco, 2004.

6 Sobre a temática, ver o programa “Ação na Justiça”, da ONG Ação Educativa, disponível em <http://www.acaoeducativa.org.br>