

Federalização da educação

∞ CRISTOVAM BUARQUE

PROFESSOR NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA E MINISTRO DE EDUCAÇÃO (2003–04).

[HTTP://WWW.CRISTOVAM.COM.BR](http://www.cristovam.com.br)

O Brasil tem todas as condições para realizar um pacto social pela educação, como fizeram países como a Irlanda e a Espanha. Se optarmos por uma verdadeira revolução educacional, poderemos determinar metas para os próximos 20 ou 30 anos. Pela porta da escola entraremos numa modernidade eficiente, justa e permanente.

Introdução

O Brasil é um retrato da civilização mundial no começo do século XXI. Tem a mesma média de indicadores sociais e econômicos do mundo, carrega a mesma tragédia social e desigualdade, as mesmas perversidades sociais da civilização contemporânea, e dispõe de todos os recursos necessários para construir uma sociedade decente. Certamente por isso, a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva trouxe uma esperança nova à esquerda mundial. Esperança de construir um Governo comprometido com a responsabilidade fiscal, sem populismo, para retomar o crescimento com emprego e enfrentar com vigor os problemas sociais. Uma sociedade sem exclusão social, como deveria ser no mundo inteiro.

Após mais de dois anos de seu mandato, a esperança ainda está presente, mas carregada de dúvidas. E se ela não reorientar a política sócio-econômica, provocará uma das maiores frustrações da história social do nosso país.

Os objetivos antes da eleição

Do Programa de Governo do candidato Lula, constavam a abolição do analfabetismo como tarefa básica e cidadã de qualquer Governo; o investimento estratégico em educação como forma de medir o tamanho da exclusão, da discriminação, da desigualdade e da injustiça. Acima de tudo, constava o compromisso de universalizar o acesso à educação, desde o nível pré-escolar até o médio, e garantir o acesso à creche para todos os filhos de mães trabalhadoras.

Durante sua campanha, afirmava que a qualidade do ensino dependia de uma série de fatores, entre eles as condições das escolas: bons laboratórios, bibliotecas, computadores e equipamentos importantes. Ressaltava que nada disso seria possível se os alunos chegassem à escola com fome e encontrassem professores insatisfeitos com o salário. Afirmava que a luta por um salário compatível com a qualificação e com a responsabilidade dos docentes teria alta prioridade no nosso Governo.

Como candidato à Presidência da República, Lula comprometeu-se com a prioridade ao ensino básico, e declarou que pretendia reverter a atual municipalização da escola pública, de forma a estabelecer um novo marco de solidariedade entre os estados e os municípios.

Por que então essas coisas não se concretizam? Uma das explicações pode estar na origem e formação ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT), mais comprometida com a evolução da economia do que com mudanças sociais, mais com os professores e médicos do que com a educação e a saúde. Até hoje o Governo não apresentou, por exemplo, um Projeto de Inclusão Social nem de Distribuição de Renda. A pobreza é tratada como falta de crescimento econômico, embora a experiência mostre que ele não é capaz de superar a

pobreza, não inclui os excluídos, e concentra os benefícios na parcela de trabalhadores já incorporados à modernidade. Um Projeto de Inclusão significaria construir uma sociedade onde todos tivessem acesso aos bens e serviços essenciais. O crescimento econômico não gerará aumento substancial de emprego, e o eventual aumento não empregará os analfabetos, deseducados, moradores de cidades pobres.

O Governo também não desenhou um projeto que introduzisse uma mudança na mentalidade brasileira: do aumento da demanda da parte rica para o atendimento das necessidades da população marginalizada; do crescimento econômico para o desenvolvimento sustentável. Que transformasse as necessidades da população pobre em demandas. Não se comprometeu com um choque social que, mantendo a responsabilidade fiscal, criasse as condições para garantir uma vaga a cada criança até o final do ensino médio em escolas públicas de qualidade, bem equipadas, com professores bem remunerados e preparados. O Brasil tem os recursos para iniciar um programa de abolição da exclusão social, transformando as necessidades em demanda dos pobres. A Bolsa-Escola foi um instrumento revolucionário na luta contra a pobreza porque transformava a necessidade de educação para crianças em demanda dos pais por escola, como forma de receberem suas bolsas.

O Presidente Lula tem carisma para realizar essa mudança. Mas seu Governo continua prisioneiro da lógica do crescimento econômico. Segue trabalhando na linha da assistência conjuntural aos problemas da pobreza, em vez da abolição estrutural da exclusão social. Trabalha sem apresentar idéias que indiquem um novo rumo.

Essa manutenção de rumo, essa lentidão nos mantém em posição desfavorável com relação a outros países do mundo. Não mostramos disposição para fazer da educação um vetor do nosso desenvolvimento e da qualidade de vida do nosso povo, e vamos ficando para trás. Não se explica que o país de Paulo Freire, símbolo mundial da luta contra o analfabetismo, apresente um dos maiores índices de analfabetismo do mundo maior do que a média do conjunto do continente latino-americano; ou que a escola básica do país de Anísio Teixeira enfrente situação tão vergonhosa; ou que a universidade do país de Darcy Ribeiro esteja tão desprestigiada e seja tão descomprometida com a causa da educação.

Mesmo assim, é comum ouvir a argumentação de que é impossível atender as necessidades essenciais da população, como erradicar o analfabetismo, garantir a universalização do ensino médio, oferecer água e esgoto a todas as casas brasileiras. Porque a lógica brasileira trabalha com a demanda, e não com a necessidade. O Governo Lula precisa transformar as necessidades em demandas do povo, e dar ao povo a consciência de seus direitos e as condi-

ções para atender suas demandas. Esse é o único caminho para abolir a exclusão social.

Faltam metas

O Governo Lula frequentemente apresenta objetivos parciais para seus programas, mas evita definir metas que resolvam os problemas no médio ou longo prazo. Um exemplo disso é o fato de o Governo não ter, até hoje, assumido prazos para abolir o trabalho infantil, a prostituição infantil, ou o trabalho escravo.

Na área da educação, o quadro é o mesmo. E para isso bastaria tão pouco. Na educação, dez medidas transformariam o Brasil e construiriam, em 15 ou 20 anos, uma nação educada:

- criação de vagas na escola mais próxima de casa para todas as crianças de quatro anos de idade;
- obrigatoriedade do ensino médio;
- reforma do Programa Bolsa-Família, devolvendo-lhe o conceito de Bolsa-Escola, com remuneração mínima de um salário mínimo;
- federalização da educação básica, com a adoção de um piso salarial para todos os professores brasileiros que se submetessem a cursos de formação e a um exame para a obtenção de certificação federal;
- continuação do Programa Brasil Alfabetizado, com a meta de abolir o analfabetismo em quatro anos;
- definição clara dos instrumentos para abolir o trabalho e a prostituição infantis em no máximo quatro anos;
- aprovação de uma lei de responsabilidade educacional, a ser aplicada com o mesmo rigor da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- implantação gradual da jornada de seis horas em todas as escolas;
- reforma de todas as escolas brasileiras e compra de equipamentos modernos; e,
- envolvimento da universidade brasileira na formação de professores do ensino básico.

Tudo isso foi iniciado no primeiro ano do Governo Lula, mas tem sido executado em passos muito mais lentos. Os programas de universalização da matrícula foram suspensos; a Bolsa-Família unificou o que já vinha sendo feito, e quase perdeu o compromisso da Bolsa-Escola com a frequência das crianças à escola. Programas como o TV Escola e TV Escola Interativa perderam prioridade. O Programa Brasil Alfabetizado está virtualmente paralisado, e a ambição de erradicar o problema foi abandonada. O Programa

Certificação Federal dos Professores da Educação Básica, que no Brasil são todos municipais ou estaduais, foi suspenso. A educação brasileira, sendo municipalizada, reproduz sobre nossas crianças a desigualdade de recursos que há entre as cidades brasileiras. A certificação seria um passo em direção à Federalização da Educação Básica, sem o que a tragédia da desigualdade continuará. O Ministério da Educação se reorientou para o ensino superior.

Ensino superior sem envolvimento com educação básica

Uma reforma universitária não deveria ser feita antes de uma reforma que assegurasse educação básica universal e de qualidade. Querer corrigir nossa tragédia educacional partindo do ensino superior é um sinal de aceitação e consolidação do modelo de exclusão social e apartação que prevalece no Brasil. A proposta de reforma universitária, formulada pelo Ministério da Educação, tem tido muitos de seus pontos criticados. Mas seu maior problema está no que falta a ela, em vários erros conceituais da sua origem.

Entre eles, um é o mais grave a proposta trata apenas de uma parte da educação. Outros países possuem universidades de qualidade não porque seus alunos sejam mais inteligentes, mas porque é maior a probabilidade de admitirem bons alunos. No Brasil, pouco mais de um terço dos alunos conclui o ensino médio, privando da universidade dois terços de potencial intelectual, desperdiçados pela falta de educação básica. Além disso, dos que chegam à universidade, muitos não receberam formação básica de qualidade.

Outro problema é a busca da popularização, e não do compromisso. Em um país onde dois terços dos jovens não concluem ensino médio, a idéia de popularizar a universidade é enganosa e equivocada. Equivale a propor a convocação de todos os nossos jogadores de futebol para a seleção brasileira. Em vez de popularizar a universidade, é preciso universalizar a conclusão do ensino médio na rede pública, garantindo que os melhores passem para o ensino superior. Mais importante do que garantir que todos possam ser médicos é assegurar a todos os brasileiros o direito de entrar em um consultório e contar com os serviços de um médico competente.

Outro grande equívoco consiste em atrelar a reforma às exigências das corporações universitárias, e não às necessidades do país. A universidade brasileira precisa ter compromisso com os interesses sociais e nacionais, para assim formar a elite intelectual de que o Brasil precisa, que crie idéias para mudar o Brasil e o mundo.

A questão central de uma reforma universitária brasileira deveria ser o esgotamento do seu modelo. Financiamento, ingresso e gestão não são os problemas centrais. É preciso mudar sua estrutura, arcaica para encarar as exigências do futuro. Repensar, inclusive, seu título: «Universidade para Todos».

Do termo «todos» estão excluídos, sem qualquer chance de serem beneficiados, os 15 milhões de analfabetos, os dois terços de jovens que não conseguirão concluir o ensino médio, os que o concluirão sem qualidade e não farão vestibular, os que serão reprovados no vestibular e aqueles aprovados que não serão atendidos, pois o número de beneficiados será menor. O Programa Universidade para Todos vai beneficiar apenas uma pequena parte dos nossos jovens, os convidados que concluem o ensino médio com condições mínimas de qualidade. Ainda assim, se diz para todos.

Essa deturpação do conceito de todos é ainda mais grave quando vai contra os interesses dos não convidados. A proposta de reforma universitária foi elaborada para atender somente aos interesses da própria universidade, e não de todo o país. Enfoca quase exclusivamente os aspectos de administração, financiamento e ingresso. Não se ocupa das mudanças necessárias para que a universidade sirva, de fato, ao Brasil, atendendo às exigências técnicas do mundo moderno e às exigências éticas de um país que precisa abolir sua apartação. Por trás dela está uma visão de universidade como escada social para os que nela ingressam, e não como instrumento de transformação para todos, inclusive os que nunca entrarão nela.

Federalizar a educação básica pode ser a solução

Todos os anos são divulgados dados estatísticos que mostram o péssimo grau de aproveitamento dos alunos da educação básica brasileira. Mesmo com o baixo desempenho histórico, o Brasil ainda não decidiu realizar a revolução educacional necessária para que essa realidade mude. E nossas crianças continuam chegando à quarta série do ensino fundamental sem sabem ler e com péssimo desempenho em matemática.

Para que isso mude, precisamos tomar a educação básica como preocupação federal. Primeiro, é preciso fazer com que o Governo Federal passe a se interessar – política, pedagógica e financeiramente – por ela. Nossos presidentes sempre falam muito mais de economia do que de educação. O Presidente Lula acrescentou a preocupação com a fome, mas ainda não fala de educação. Para dar suporte real a essa preocupação, o Governo Federal precisa investir mais em educação. Hoje, a União investe pouco mais de 10% do custo da educação básica. O resto fica a cargo das prefeituras e dos estados. E gasta apenas com livros e merenda. O Brasil tem uma universidade pública e escolas técnicas de padrão internacional, e uma educação básica entre as piores do mundo. Universidades e escola técnicas são federais e recebem recursos da União, a educação básica é municipal e estadual e conta apenas com recursos locais.

Enquanto em outros países a escola serve para unificar a nação, educando de forma equivalente todas as crianças, criando nelas uma consciência e um

conhecimento básico, no Brasil a educação diferenciada fez uma população diferenciada.

Desde 1996, existe um pequeno apoio de recursos federais para pagar salários e demais gastos de escolas nas cidades mais pobres. Mas seus valores são tímidos, como o são seus objetivos e abrangência geográfica. O Governo Lula não apresentou avanços nessa direção. O resultado é que no Brasil a escola não é instrumento de construção da identidade nacional, mas sim instrumento de desigualdade e falta de identidade nacional, porque dependendo da cidade em que nascer, a criança terá uma educação melhor, ou pior, ou nenhuma.

Para corrigir esse absurdo ético e estratégico em relação ao futuro do país, o Brasil precisa federalizar a educação básica. Isso não significa assumir as escolas do ensino básico, como foi feito com as universidades, no passado. Mas intervir no processo da educação básica, assegurando por lei e com recursos federais: um piso salarial satisfatório para todos os professores, um currículo mínimo obrigatório para todas as escolas, e regras que garantam equipamentos mínimos para cada escola, incluindo as edificações, as bibliotecas e os laboratórios.

Isso exige federalizar a educação básica. O que não significa centralizar na esfera federal a administração das 180 000 escolas, nem incorporar ao funcionalismo federal os 2,5 milhões de professores estaduais e municipais, tampouco unificar o conteúdo e as normas pedagógicas. Mas a educação básica precisa ser preocupação nacional, e contar com três definições nacionais: a responsabilidade educacional de cada governante, as condições mínimas de cada escola e os recursos federais.

O Brasil precisa trazer suas crianças e a educação básica para a responsabilidade do Governo Federal, sua e dos próximos presidentes. Trazer para a responsabilidade e controle do Governo Federal não significa assumir o custo e administração de todas as 180 mil escolas, dos quase dois milhões de professores. No Brasil, a federalização da educação básica consistiria somente na definição de pisos federais a serem garantidos a todas as crianças brasileiras, não importa em que município elas tenham nascido ou vivam.

- Piso Salarial e de Formação do Professor – o Brasil não pode manter uma desigualdade tão grande nos salários e na formação de seus professores. É preciso definir um piso nacional de formação, normas federais mínimas abaixo das quais ninguém pode ser professor. Ao mesmo tempo, para assegurar esta exigência, é preciso definir um piso nacional de salário, abaixo do qual nenhum professor poderá receber.
- Piso de Equipamentos e de Edificações – não devemos unificar o padrão

arquitetônico das escolas, nem será possível ter os mesmos equipamentos em todas elas. Mas é possível garantir um mínimo de condições, abaixo das quais nenhuma escola funcionará, tanto no que se refere às edificações quando aos equipamentos. Não poderá haver escola sem banheiros, como as 20 mil que ainda existem, nem sem energia elétrica, como as 30 mil que ainda temos, nem com parede de taipa, piso de barro ou teto de zinco.

- Piso de Conteúdo – há municípios onde os alunos são aprovados sem fazer provas, onde o professor ensina ou diz que ensina o que ele quiser. O resultado é que 52% de nossas crianças não sabem ler quando concluem a quarta série do ensino fundamental. Federalizar é definir pisos nacionais de conteúdo para cada série de cada escola do Brasil, onde quer que onde ela se situe. É ter um sistema nacional de fiscalização para exigir o cumprimento desse conteúdo mínimo, incentivando o ensino de conteúdos adicionais e adaptados à realidade, à cultura, ao conhecimento local.

Esses três pisos dariam às escolas do Brasil a qualidade de que o país precisa. Federalizar não significa centralizar no nível federal a gestão das 180 mil escolas, nem incorporar o pagamento dos 1,8 milhões de professores ao tesouro nacional. A federalização diz respeito apenas à imposição da obrigatoriedade dos três pisos federais, deixando a municípios e estados a possibilidade de ampliar cada um deles. Significa manter a administração de cada escola no nível do governo estadual e municipal, talvez até descentralizando ainda mais, permitindo a autogestão de escolas que não pertençam a estados ou municípios, mas que atendam aos três pisos e recebam recursos federais.

É leviandade exigir que cada prefeito e governador cumpra sua responsabilidade educacional apenas com recursos locais. Se a educação é assunto federal, a União deve participar, definindo e financiando a implantação dos três mínimos necessários para uma educação de qualidade para todos os brasileiros. Um nível mínimo de salário para todos os professores, vinculado a um concurso federal para aferir seu nível mínimo de formação e qualificação. Um conteúdo mínimo a ser ensinado em cada série de todas as escolas do Brasil, de forma que nenhum aluno seja promovido sem a formação mínima que o país precisa dar às suas crianças. E um padrão mínimo para cada escola, de modo a que atendam exigências mínimas de edificação, material didático, biblioteca, laboratório, informatização, recursos tecnológicos e audiovisuais.

Para completar, é preciso criar uma Lei Federal de Responsabilidade Educacional para cada dirigente público no Brasil. O Brasil deu um grande passo quando criou a Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas sem uma lei de

responsabilidade educacional, um prefeito fica inelegível, pode até ser preso, se não pagar suas dívidas com os bancos, mas não sofre qualquer restrição se não garantir escola com qualidade para as crianças, se não pagar bem aos professores.

O Brasil precisa de uma lei que obrigue cada prefeito a apresentar e cumprir, durante seu mandato, os objetivos determinados pelo Plano Nacional de Educação, e outros que permitam avançar no que o Plano prevê, como a abolição do analfabetismo de adultos, e a garantia de vaga nas escolas a partir dos quatro anos de idade, até o final do ensino médio.

A Lei Federal de Responsabilidade Educacional obrigaria ainda que o Governo Federal, a cada quatro anos, defina metas que todos os seus prefeitos, governadores e presidentes precisam cumprir, sem o que estarão sujeitos às mesmas penalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao mesmo tempo, é preciso corrigir uma das maiores aberrações da sociedade brasileira. O Brasil é um dos raros países com renda per capita relativamente elevada onde o Estado não tem obrigação de oferecer vagas para o ensino médio e para a educação infantil. O resultado é que, no Brasil, a escola é o berço da desigualdade social e regional, é um instrumento de desidentidade nacional. Em um país com tanta desigualdade e tão pouca prioridade à educação, não haverá identidade nacional se a educação das crianças depender dos recursos limitados e da vontade política em cada município. É preciso quebrar a desigualdade do berço.

Um Governo que deseje fazer um programa para abolir a pobreza deve apresentar um projeto de reforma constitucional que torne obrigatória ao Estado brasileiro a garantia de vagas a todas as crianças e jovens brasileiros com idade entre 4 e 18 anos; e determinar como obrigação dos pais a matrícula e o comparecimento às aulas dos filhos entre 6 e 17 anos.

No primeiro momento, essa obrigação não exigiria nenhum investimento inicial, porque as escolas já existem, os professores já estão lá. A nova lei apenas transformaria a necessidade do aluno na calçada da escola, sem direito de nela entrar, na demanda do aluno dentro da escola, mesmo que ainda em condições precárias. Essa demanda imediatamente pressionaria o Brasil – estados, municípios e União – a oferecer crescente apoio para que as escolas sejam para todos, e todas com a máxima qualidade.

Esse conjunto de medidas, com a transferência dos recursos necessários pelo Governo Federal, em poucos anos mudaria a realidade do nosso país. Isso é possível a um custo que nosso país tem condições de assumir. E que todos os demais países com nosso nível de renda já fizeram.

Uma revolução educacional no Brasil exigiria um acordo nacional: seria preciso que o Governo Federal assumisse a responsabilidade pela educa-

ção básica, que os professores fossem bem remunerados e assumissem sua responsabilidade como educadores, que prefeitos e governadores se submetessem a uma lei de responsabilidade educacional, que a mídia participasse como elemento-chave da educação e que as famílias assumissem a educação dos filhos como obrigação de todos.

Com a justificativa de que não há recursos – porque não podemos aumentar a arrecadação, nem deixar de pagar a dívida, nem reduzir o superávit, nem romper com outros compromissos obrigatórios – esse acordo vai sendo adiado, numa versão atual das desculpas dos escravocratas.

Não haverá federalização sem um aumento de recursos federais para investir em educação básica. No ano de 2002, o Brasil gastou R\$54 bilhões em educação básica, dos quais apenas R\$6 bilhões vieram do Governo Federal, para livros, merenda e transporte. A federalização vai exigir um aumento, dentro de 5 a 10 anos, de até R\$20 bilhões nesse valor, provenientes do Governo Federal. No primeiro ano, será necessário um valor adicional de R\$7 bilhões.

A federalização da educação básica vai exigir a elaboração de instrumentos legais. Minha proposta contém uma Proposta de Emenda à Constituição e de Lei Complementar, além de uma lei orçamentária.

Conclusão

O Brasil tem todas as condições para realizar um pacto social pela educação, como fizeram países como a Irlanda e a Espanha. Se optarmos por uma verdadeira revolução educacional, poderemos determinar metas para os próximos 20 ou 30 anos. Com esse pacto, e com um compromisso federal pela educação básica de todos os brasileiros, faremos com a educação o que fizemos com a indústria, com uma única diferença. Pela porta da escola, entraremos numa modernidade eficiente, justa e permanente.

O futuro de um país tem a cara de sua escola. O Brasil pode mudar o futuro, mudando a escola. Nenhum país se constrói com alunos que vão à escola apenas por causa da merenda ou da Bolsa-Escola. Estes dois instrumentos são condições necessárias para incentivar crianças a estudar em vez de trabalhar, além de garantirem a elas a alimentação necessária para que possam crescer. Mas será puro assistencialismo se a escola não tiver a qualidade necessária para formar cidadãos competentes, participantes, responsáveis.

O custo não é elevado. É muito inferior ao «custo da omissão»: o custo de não fazer, de não tomar essas decisões agora, de não «federalizar» a educação básica no atual Governo. O custo de um país sem futuro.

Esta é a chance do país. O Brasil está maduro para mudar, e teve a sorte de eleger o homem certo para fazer o que deve ser feito. É preciso que ele

aproveite essa oportunidade pessoal e histórica, acelere o ritmo da mudança, melhore o padrão da distribuição de renda, diminua a exclusão social. O caminho para isso é a escola.