

Bildungspolitik in Brasilien – Der erste Schritt ist getan

Michael Fritsche

Die Regierung Lula trat im Januar 2003 mit großen Versprechungen zu grundlegenden Reformen im Bildungsbereich an. Die Erwartungen an den ersten Bildungsminister Cristovam Buarque waren groß. Als Professor und ehemaliger Rektor der Universität von Brasilia, war er von 1995 bis 1998 Gouverneur des Bundesdistriktes und hatte in dieser Funktion das Schulstipendienprogramm „Bolsa Escola“ eingeführt.

Um so mehr enttäuschte die Programmlosigkeit während seiner Amtszeit, wegen der er schließlich der Kabinettsumbildung im Februar 2004 zum Opfer fiel. Seitdem hat der ehemalige Bürgermeister von Porto Alegre und bis dahin außerordentliche Staatssekretär beim Entwicklungsrat für Wirtschaft und Soziales Tarso Genro im Bildungsministerium das Ruder in der Hand und versucht mit zum Teil alten und zum Teil neuen Instrumenten im Bereich Bildungsförderung, -finanzierung, Lehrerausbildung und Schutz von sozial Benachteiligten, den Zugang zu Bildung und deren Qualität zu verbessern.

Den Zugang zu Bildung verbessert, ...

Von 1991 bis 2002 ist die Analphabetenrate in Brasilien von 20,1% auf 11,8% gesunken. In absoluten Zahlen bedeutete dies ein Rückgang von 29,4 Mio. um 41,1% auf 17,3 Mio. Analphabeten. Die Zahl der Brasilianer im Alter von 10 Jahren oder älter, die nicht oder weniger als ein Jahr zur Schule gegangen sind, sank im selben Zeitraum von 20,6 Mio. um 19,4% auf etwa 16,6 Mio. Auf der anderen Seite nimmt der Anteil der Höherqualifizierten zu. Während die Bedeutung der bis heute stärksten Gruppe der Brasilianer mit einer Schulbildung von vier bis sieben Jahren langsam abnimmt (1991: 33,9%; 2002: 32,3%), steigt die Rate derer mit einer Ausbildung von elf Jahren und mehr stetig an (1991: 5,5%; 2002: 23,4%).¹

¹ Quellen: IBGE, www.ibge.gov.br

Der Zugang zu Bildung verbessert sich also kontinuierlich und die Bevölkerung im schulfähigen Alter verbleibt tendenziell länger im Schulsystem. Ein Erfolg auf ganzer Linie also, oder?

...aber die Qualität verschlechtert

Die Zahlen täuschen. Im Jahr 2002 wiederholten 20,0% der Grundschüler (1.-8. Schuljahr) das zuvor durchlaufene Schuljahr. Dieser Anteil entspricht etwa 7 Mio. Schülern. In der Mittelschule (9.-11. Schuljahr) mußten im selben Jahr 20,2% oder ca. 1,7 Mio. der Schüler das Schuljahr wiederholen. Somit ist die Aussagekraft des Zugangs zu Bildung sowie der Verweildauer im Schulsystem als Indikatoren nicht besonders groß.

Erfüllung der Fernziele der Bildungspolitik

Wie steht es mit den längerfristigen Zielen von Bildungspolitik? Eine bessere Bildungssituation soll mehr Humankapital schaffen, das seinerseits zu einem höheren Pro-Kopf-Einkommen beiträgt. Gerade bei der Existenz eines großen Nachholbedarfs im Bereich Alphabetisierung und Grundbildung erwartet die moderne Wachstumstheorie in diesem Bereich einen erheblichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum.

Tatsächlich ist das Pro-Kopf-Einkommen in Brasilien in der Zeit von 1990 bis 2002 um 3,6% von nicht ganz 7.700 auf beinahe 8.700 Real im Jahr (Preise von 2003) angestiegen.² Wer aber war der größte Nutznießer des Wirtschaftswachstums? Im Jahr 1991 lebten 40,1% der brasilianischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze. Im Jahr 2001 betrug ihr Anteil immer noch 37,5%. Nimmt man die absoluten Zahlen, wuchs die Armut aufgrund des Bevölkerungswachstums von 58,8 Mio. um fast 8% auf 63,5 Mio. an.³

Während der Anteil am Volkseinkommen der 40% ärmsten Brasilianer von 1990 bis 2001 von 9,5% auf 10,2% wuchs, konnten die 10% reichsten Brasilianer ihren Anteil von 43,9% auf 46,8% verbessern. Die Ärmsten konnten ihren Anteil am Volkseinkommen also nur um 0,7 Prozentpunkte verbessern, die Reichsten dafür um ganze 2,9 Prozentpunkte. Diese Entwicklung ging auf Kosten der Mittelschicht, die dementsprechend 3,6 Prozentpunkte ihres Anteils abgeben musste. Die Einkommensschere hat sich also letztlich gespreizt anstatt sich zu schließen.

Bildung soll die Menschen zu mündigen Bürgern formen und dient somit der Förderung der Demokratie. Der Grad der Partizipation an politischen Prozessen soll durch Bildung verbessert werden. Wie sieht es hiermit in Brasilien aus?

Die Wahlbeteiligung zu den Präsidentschaftswahlen ist seit 1989 gesunken. Während 1989 die Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang 88,1% und im zweiten 85,6% betrug (Fernando

² Quelle: Boletim mensal do Banco Central, www.bacen.gov.br

³ Quellen: UNPD und IBGE.

Collor de Mello) waren es 1994 nur 82,2% (Fernando Henrique Cardoso), 1998 dann 78,5% (Fernando Henrique Cardoso; jeweils im ersten Wahlgang gewählt). Im Jahr 2002 belief sich die Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang auf 82,3% und im zweiten auf 79,5% (Luiz Inácio Lula da Silva).⁴ Eine fast parallele Entwicklung der Wahlbeteiligung war auch bei den Wahlen zur Abgeordnetenversammlung und bei den Wahlen zu den Landesparlamenten zu verzeichnen.

Die politische Partizipation hat sich also trotz Wahlpflicht bis 1998 deutlich verschlechtert. Im Jahr 2002 hat sich die Zahl der Wahlgänger zwar etwas stabilisiert, die weitere Entwicklung ist jedoch abzuwarten.

Zu den Ursachen

Die zunehmende Alphabetisierung und die Verbesserung des Zugangs zu Bildung scheinen noch nicht die gewünschten Effekte gebracht zu haben. Woran dies liegt, mag ein näherer Blick auf die Art und Weise wie der Zugang zu Bildung ausgeweitet wurde ein wenig erhellen.

In der Zeit von 1991 bis 2000 hat sich die Zahl der Grundschüler um 22,3% erhöht, während in der selben Zeit nur 18,7% mehr Lehrer eingestellt wurden. In der Mittelschulbildung ist das Bild noch verzerrter. Innerhalb von neun Jahren wuchs die Zahl der Schüler um 117,3%, während die Lehrerschaft einen an sich beachtlichen Zuwachs von 66% zu verzeichnen hatte, jedoch damit deutlich hinter der Entwicklung der Schülerzahlen zurückblieb. Der Zugang zu Bildung wurde somit auf Kosten der Qualität verbessert und hat zunächst schlechtere Ergebnisse für die Einkommensverteilung zu Tage gebracht als zuvor.

Die aktuelle Bildungspolitik

Mit der Schaffung der Abteilung für Fortbildung, Alphabetisierung und Vielfalt (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade) gibt Bildungsminister Tarso Genro bereits in groben Zügen preis, wo er die aktuellen Schwerpunkte der Bildungspolitik sieht.

Die Fortbildung bezieht sich auf die Lehrer. Neben einer Restrukturierung der Erstausbildung von Lehrern sollen dem Lehrpersonal künftig regelmäßige außerschulische Fortbildungen ermöglicht werden. Die gesamte Ausbildung von Lehrern soll in die Hände der Universitäten gelegt werden. Auf diese Weise will das Bildungsministerium die Qualität der öffentlichen Schulen verbessern.

Die Alphabetisierung wird weiterhin als primäres Ziel der Bildungspolitik gesehen. Dabei richtet sich das Augenmerk auch auf den funktionalen Analphabetismus. Laut Minister Tarso Genro können etwa 70% der Schüler der 1. bis 8. Klasse nicht richtig lesen. In der Sekundarstufe (9. bis 11. Schuljahr) seien es immer noch 45%.

⁴ Quelle: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: Dados Eleitorais do Brasil, <http://www.iuperj.br/deb/port/Indice.htm>

Die Vielfalt des Bildungssystems soll auf mehreren Ebenen erreicht werden. Im Zuge der Dezentralisierung der Bildung sollen die Bildungseinrichtungen mit einer finanziellen Autonomie ausgerüstet werden, d.h. Diversifizierung durch Dezentralisierung. Die zweite Ebene der Diversifizierung bezieht sich auf die ethnische Vielfalt und soll gegen die Unterrepräsentation bestimmter ethnischer Gruppen an den Universitäten steuern. Hierzu gehören v.a. Quotenregelungen (s.u.).

Das Programm „Bolsa Escola“

„Bolsa Escola“ („Schulstipendium“) ist ein Programm zur Integration von Kindern armer Familien in das Schulsystem, das in der Form als Bundesprogramm seit 2001 existiert. Es richtete sich zunächst als separates Programm an Familien mit einem Monatsgehalt pro Kopf von unter 90 Real pro Monat (ca. 24 EURO) und mit Kindern im Alter von 6 bis 15 Jahre. Je Kind wurden aus diesem Programm 15 Real (ca. 4 EURO) gezahlt bis zu einer Höchstgrenze von 45 Real (ca. 12 EURO). Im Jahr 2003 wurde das Schulstipendium in das Programm „Bolsa Família“ integriert und die Einkommensgrenze auf 100 Real (ca. 26 EURO) pro Kopf angehoben.⁵ Mit diesem Programm soll sichergestellt werden, dass Kinder im schulpflichtigen Alter nicht aus wirtschaftlichen Gründen vom Unterricht fernbleiben.

Vom Bildungsfonds „FUNDEF“ zum „FUNDEB“

Zur weiteren Absicherung der Bildungsfinanzierung wird der Wirkungsradius des vorhandenen Bildungsfonds erweitert. Der Versorgungs- und Entwicklungsfonds für die Grundbildung (FUNDEB) soll den Versorgungs- und Entwicklungsfonds für die Fundamentaltbildung und Aufwertung des Lehramts (FUNDEF) ablösen.⁶ Der FUNDEF existiert seit 1996. Hauptziel dieses Fonds ist es, einen festen Anteil des verfassungsmäßigen festgelegten Bildungsetats der Grundschulbildung (1. bis 8. Schuljahr) zukommen zu lassen.⁷ Darüber hinaus wurden Mindestausgaben pro Schüler festgelegt, die

⁵ Das Programm „Bolsa Família“ fasst Hilfsprogramme der Bundesregierung zusammen, die zuvor getrennt voneinander existierten: das Programm „Bolsa Escola“ des Bildungsministeriums (Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von bis zu 90 Real erhalten je Kind im Alter von 6-15 Jahre 15 Real aber höchstens 45 Real im Monat), das Programm „Bolsa Alimentação“ („Ernährungsstipendium“) des Gesundheitsministeriums (Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von bis zu 90 Real erhalten je Kind im Alter von 0-6 Jahre 15 Real aber höchstens 45 Real im Monat) sowie das Programm „Cartão Alimentação“ des Ministeriums für Ernährungssicherheit, das sich an Familien des Programms „Fome Zero“ richtet (Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen von maximal einem halben Mindestlohn erhalten 50 Real im Monat).

Das neue Programm „Bolsa Família“ ersetzt die zuvor genannten Programme. Familien bis zu einem Monatsgehalt pro Kopf bis zu 50 Real erhalten einen sog. Basiszuschuss in Höhe von 50 Real. Familien mit einem Pro-Kopf-Einkommen bis zu 100 Real und Kindern im Alter von 0 bis unter 16 Jahren haben Anrecht auf einen sog. variablen Zuschuss von 15 Real je Kind bis zu einer Höchstgrenze von 45 Real.

⁶ Das brasilianische Bildungssystem ist unterteilt in die Grundbildung (Ensino Básico) und die höhere Bildung (Ensino Superior). Die Grundbildung besteht ihrerseits aus der Vorschulbildung (Educação Infantil), der Fundamentaltbildung (Ensino Fundamental) und der Mittelbildung (Ensino Média).

⁷ Laut der Verfassung von 1988 müssen 25% der Steuereinnahmen der Bundesstaaten und der Gemeinden der Bildung zugeführt werden. Dem Verfassungszusatz Nr. 14/96 zufolge sollen 60% dieser Gelder (das entspricht 15% der Steuereinnahmen) ausschließlich der Grundschulbildung zukommen.

bei zu niedrigen Steuereinnahmen greifen. Seit 2002 beträgt dieser Wert 418,00 Real für die Schuljahre 1 bis 4 und 438,90 Real für die Schuljahre 5 bis 8. Die Gelder des FUNDEF werden auf der Basis eines Verteilungskoeffizienten an die Munizipien ausgezahlt, der sich an aktuellen Schülerzahlen orientiert.⁸

Der Fonds verbesserte nicht nur die Finanzausstattung der Grundschulen sondern diente dem Bildungsministerium mit seiner klaren Zweckbindung und Verfahrensweise als effizientes Instrument zur Aufdeckung der Hinterziehung eben dieser Gelder. Einige Bürgermeister stolperten immerhin über diese Kontrollfunktion des Fonds.

Der Fonds soll nun in FUNDEB umbenannt und auf die Vorschulen (drei Jahre) sowie die Mittelschulen (9. bis 11. Schuljahr) ausgedehnt werden. Anstelle der momentan etwa 28 Mrd. Real des FUNDEF sollen für den FUNDEB etwa 32 Mrd. Real bereitstehen.

Gerechterer Zugang zu Universitäten

Im Bereich der Universitätsbildung hat die Regierung zwei Initiativen gestartet, um das Bildungssystem gerechter zu gestalten. Die erste Initiative hatte zum Ziel, der afrobrasilianischen Bevölkerung einen verbesserten Zugang zu den Universitäten zu ermöglichen. Dank eines Quotensystems studieren in diesem Jahr ca. 7.000 Jugendliche an öffentlichen Universitäten, die Hälfte von ihnen Erstsemester. Nachdem im letzten Jahr drei Universitäten Quoten für afrobrasilianische Studenten bereitgestellt hatten⁹ sind in diesem Jahr noch zwei hinzugekommen.¹⁰

Die Probleme, die bei der Schaffung einer derartigen Quote entstehen, sind vielfältig. Zunächst einmal stellt sich in einem Land wie Brasilien die Frage, wer denn überhaupt ein Afrobrasilianer ist. Ist jemand, der einen afrikanischen Vorfahren nachweisen kann schon ein Afrobrasilianer, oder muss seine Hautfarbe eine bestimmte Schattierung haben? Woran macht man fest, dass jemand unter die Quotenregelung fällt? In der Universität von Brasília will man dies mit der Hilfe von Fotos bewerkstelligen, eine höchst umstrittene Methode.

Zudem geht die Quote für Afrobrasilianer im Prinzip haarscharf am Ziel vorbei. Die Zugangsprüfung der Universitäten kennen keine Rassendiskriminierung, da die Anonymität des Kandidaten bewahrt wird. Wohl findet eine Diskriminierung der Kinder armer Familien statt, weil sie wegen einer qualitativ schlechteren Schulausbildung und der Notwendigkeit sich den Lebensunterhalt zu verdienen, nicht dieselben Leistungen vorweisen können wie Kinder reicher Eltern. Es ist richtig, dass dunkelhäutige Brasilianer eher ärmer sind und hellhäutige eher reicher. Während das mittlere Monatseinkommen der weißen Bevölkerung bei 812,30 Real liegt, verdienen Schwarze und Mestizen mit 409,50 Real nur etwa die Hälfte.¹¹

⁸ Im Prinzip orientiert sich der Verteilungskoeffizient auch an den geschätzten Neuanmeldungen. In der Portaria N° 002 vom 2. Januar 2004 wurde dieser Wert auf Null gesetzt.

⁹ Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UNEF), Universidade Estadual da Bahia (UNEB)

¹⁰ Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade de Brasília (UnB)

¹¹ Quelle: IBGE, www.ibge.gov.br

Wenn dieser Zusammenhang aber offenbar so stark ist, sollte man überlegen, ob nicht eine Quote für Familien niedriger Einkommen leichter zu handhaben und weniger diskriminierend wäre. Auf diese Weise würde man vermutlich beinahe die gleiche Bevölkerungsgruppe erreichen.

Nun liegt eine neue Gesetzesinitiative der Regierung vor, die zum Ziel hat 50% der freien Studienplätze an Schüler zu vergeben, die ihre gesamte Schullaufbahn an öffentlichen Schulen verbracht haben. Es wird erwartet, dass damit jährlich rund 60.000 Absolventen der öffentlichen Schulen Zugang zu einer öffentlichen Universität bekommen. In diesem System sollen auch die Quoten für Schwarze und Indianer aufgehen.

Es ist nur sehr fraglich ob diese *Medida Provisória* (Provisorische Maßnahme), die erst noch von der Abgeordnetenkammer innerhalb von 60 Tagen bestätigt werden muss, auch wirklich umgesetzt wird. Zu viele Interessen sind hier im Spiel. Da viele der öffentlichen Universitäten zu den besten Universitäten des Landes gehören, fürchten sie einen Niveau- und damit Prestigeverlust. Diese Gedanken bewegen vor allem diejenigen, die kostendeckende Studiengebühren für die öffentlichen Universitäten einführen möchten.

Wie so viele populistische Maßnahmen im Bereich der Bildungspolitik greifen auch die Quotenregelungen zu kurz. Die schlechte öffentliche Schulbildung ermöglicht es der Mehrzahl der Absolventen aus diesem Bildungszweig zumeist nicht, die kostenlosen öffentlichen Universitäten zu besuchen. Der Staat fördert somit in der Regel Studenten, die auch eine private Universität bezahlen könnten und sorgt hier für eine Transferleistung von den Ärmern zu den Reichen. Die Quotenregelung würde dieses Problem zwar oberflächlich lösen, trüge jedoch die schlechte Schulbildung in die Universitäten hinein. Die Lösung des Problems liegt also definitiv in der Verbesserung der Qualität der öffentlichen Schulbildung. Die Absolventen der öffentlichen Schulen müssen wettbewerbsfähiger werden.

Die Probleme sind nicht neu

Bei den vorgesehenen Maßnahmen handelt es sich um keinerlei problemtypische Innovationen, sondern um das Anerkennen von politischen Versäumnissen in der Vergangenheit. Ob es der aktuellen Regierung gelingt einen bedeutsamen Beitrag zur Reduzierung der Bildungsdefizite beizutragen, steht auf einem anderen Blatt.

Die bislang umgesetzten Bildungsprogramme haben insbesondere den Zugang zu Bildung verbessert. Es ist an der Zeit, und dies hat die Regierung nun verstanden, die Qualität der Bildung zu verbessern. Dies wird jedoch nicht durch Quotenregelungen an den Universitäten erreicht.

Der zentrale Akteur für die Verbesserung der Bildungsqualität ist das Lehrpersonal und hier muss die Bildungspolitik ansetzen. Neben der vorgesehenen Weiterbildung der aktiven Lehrer muss die Attraktivität des Lehrerberufs insgesamt erhöht werden. Dies kann einerseits durch die Anhebung von Lehrergehältern und andererseits durch die Schaffung einer besseren Arbeitssituation geschehen. Die meisten Lehrer öffentlicher Schulen unterrichten extrem große Klassenstärken (bis zu 50 Schüler) und bedienen täglich bis zu drei Schulen.

Auf diese Weise entsteht keine hinreichende Schüler-Lehrer-Bindung und die Unterrichtsvorbereitung seitens der Lehrer reduziert sich auf ein Minimum. Die Bindung eines Lehrers an „(s)eine“ Schule muss sich deutlich erhöhen.

Positiv ist, dass die Finanzierung des Schulsystems immer mehr gesichert wird. Durch die Erweiterung des Bildungsfonds FUNDEF zum FUNDEB werden die Möglichkeiten der Veruntreuung öffentlicher Gelder für das Bildungssystem weiter reduziert und die Finanzierungssicherheit der Schulen weiter gefestigt.

Mit der Verbesserung des Zugangs zu Bildung und der Bildungsfinanzierung ist nun ein erster Schritt getan, aber der Weg hin zu einem effizienten, qualitativ hochwertigen und fairen Bildungssystem ist noch sehr weit.