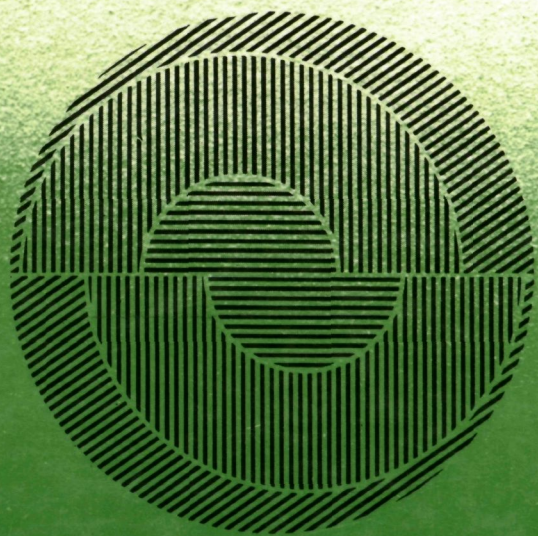


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JULHO A SETEMBRO — 1990

ANO 27 • NÚMERO 107

Desequilíbrios regionais no atendimento às demandas de educação

EDIVALDO M. BOAVENTURA, Ph. D.

Professor titular da Universidade Federal da Bahia, Procurador autárquico, Membro da Ordem e do Instituto dos Advogados da Bahia, da Academia de Letras da Bahia

SUMÁRIO

1 — Introdução. 1.1 — Objetivo. 1.2 — Situação do problema. 1.3 — Enfoque doutrinário. 1.4 — Limitação. 1.5 Estruturação do trabalho. 2 — Identificação dos desequilíbrios regionais em educação. 2.1 — Identificação dos desequilíbrios. 2.1.1 — Taxa de analfabetismo. 2.1.2 — Taxa de escolaridade. 2.1.3 — Média de anos de estudo. 2.1.4 — Distorção série/idade. 2.1.5 — Formação de docentes. 2.1.6 — Distribuição da graduação e pós-graduação. 2.2 — Análise e interpretação. 2.3 — Questões vinculadas. 3 — Propostas de correção. 3.1 — Embasamento constitucional. 3.2 — Linhas de ação. 3.2.1 — Descentralização da administração educacional. 3.2.2 — Educação não-formal. 4 — Conclusão e recomendações.

1 — Introdução

1.1 — Objetivo

O objetivo do trabalho está indicado no próprio título: identificar os desequilíbrios regionais no atendimento às necessidades de educação e formular propostas de correção. Para tanto, são utilizados dados oficiais disponíveis que identificam déficits educacionais que expressam os desequilíbrios entre as regiões brasileiras, ensejando políticas com base na Constituição de 1988.

1.2 — Situação do problema

É certo que o problema dos desequilíbrios regionais apresenta-se tanto em países de grande extensão territorial como em nações de relativo tamanho. Essa questão se vincula ao processo de desenvolvimento que sucede de uma maneira desarmônica e desarticulada. O problema é da maior atuali-

Trabalho escrito para o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, da ESG, tema 065, Rio de Janeiro, 1989.

dade e vem sendo tratado sob diversos enfoques por especialistas de renome, como Gunnar Myrdall, (1960, p. 33) que o vincula ao funcionamento do mecanismo de mercado, admitindo que o jogo das forças econômicas tende a acentuar e não a diminuir as desigualdades regionais. Para este autor, se as forças do mercado não fossem controladas pelas diretrizes da política, tanto a produção industrial como o comércio tenderiam a concentrar-se em determinadas localidades e regiões.

Para se colocar um limite nas forças do mercado, o planejamento objetiva equilibrar o aparelho produtivo às exigências da demanda, segundo o princípio da adaptação das possibilidades do consumo às possibilidades da produção. Para que o planejamento possa atingir uma região, trazendo melhoria à sua população, é preciso que preencha os critérios de aceitabilidade política e administrativa, exequibilidade econômica e sensibilização da população para a qual se destina. Tal assertiva é também válida para a educação.

A educação, como processo de aperfeiçoamento constante do potencial humano, está sob a égide do Poder público, que ordena e racionaliza o seu crescimento pelo planejamento. Explicitando essas múltiplas relações entre o processo educativo e as exigências de desenvolvimento da sociedade, COOMBS (1968) concebe a educação como um sistema que recebe, pelo lado das entradas, o lastro de conhecimentos e os valores, o contingente de professores e alunos, bem assim, os recursos financeiros e materiais. Todos esses componentes são processados no interior do sistema, pelos métodos e técnicas do ensino e da aprendizagem, que transformam os alunos em pessoas instruídas. Por fim, pelos fluxos de saída, o sistema de ensino devolve à sociedade esses indivíduos habilitados e capazes para o desempenho das diversas atividades. Corrigindo a espontaneidade e as distorções do processo educacional, o planejamento, como racionalização do crescimento desse sistema, regula o seu funcionamento, muito semelhante ao controle das forças do mercado pelas diretrizes políticas como focalizou MYRDAL.

No caso brasileiro, o enfoque regional faz ressaltar discrepâncias de tratamento reveladas pelas estatísticas, destacando-se a região nordestina, principalmente pela elevada taxa de analfabetismo e baixa escolaridade com que se distancia das demais regiões. No quadro regional, ora a escolaridade e a alfabetização atingem níveis razoáveis no Sudeste e Sul, ora apresentam índices muito abaixo da média nacional. O Brasil não conseguiu ainda resolver seus problemas sociais básicos como a universalização da educação fundamental, mesmo nas regiões mais desenvolvidas.

1.3 — *Enfoque doutrinário*

A educação, no enfoque doutrinário da Escola Superior de Guerra, situa-se na expressão psicossocial do Poder Nacional dentre os padrões de comportamento e os níveis de bem-estar social. Quanto aos primeiros:

“Acham-se intimamente correlacionados com a função educativa que a sociedade exerce pelos seus diversos órgãos. A educação

é o processo básico que permite às novas gerações a preservação de identidade cultural e contribui para o evolver.” (*Manual Básico*, 1988, p. 72.)

Os padrões de comportamento, por envolverem a formação de hábitos e a aquisição de capacidade, acham-se correlacionados com a função educativa da sociedade que se exerce pelos mais diversos organismos. Assim, é a educação, o processo que permite às novas gerações receberem e preservarem a herança cultural, como também contribuírem para a sua evolução. Além de transmitir o conhecimento, a educação é o meio para a aquisição de hábitos, comportamentos e atitudes, contribuindo assim para o desenvolvimento dos educandos.

A educação, como processo vinculado a padrão de comportamento, perfaz duas funções bem distintas. Quando ela transmite o legado cultural acumulado por gerações, a educação tem uma função conservadora. Por outro lado, ao desenvolver potencialidades e talentos, estimulando a criatividade, a educação tem função transformadora.

Para que a educação possa atuar como instituição reguladora e convenientemente operativa, é preciso, porém, que ela seja reconhecida como um direito — o direito à educação —, cabendo aos poderes públicos e ao setor privado assegurá-lo. Garantir não somente o acesso, que pela Constituição é um direito público subjetivo (art. 208, § 1.º), como a permanência que evite a evasão e a repetência (art. 206, I) a fim de que o estudante galgue os níveis mais elevados de formação, segundo as suas inclinações, e atinja os patamares superiores da formação científica, tecnológica, literária e artística. O direito de todos à educação conduz à consideração da democratização do ensino, assegurado pelo princípio da igualdade de oportunidades, mas com realização diferenciada. E, nesse quadro, reconhece-se como princípio a gestão democrática do ensino público de orientação afeta ao governo.

A educação, sob as mais variadas formas, escolarização formal, não formal e mesmo informal, é elemento importante para a definição dos níveis de bem-estar, constituindo-se:

“vetor das informações necessárias para praticar a forma de vida tida como boa, não apenas na medida em que capacita para o agir, mas também enquanto cria as condições para que o Homem atribua a sua experiência o significado capaz de valorizá-la” (*Manual Básico*, 1988, p. 95).

E mais, a educação, dando acesso a níveis mais elevados de conhecimento, de investigação e especialização e sobretudo criando massa crítica por intermédio da pós-graduação, possibilita o acesso e o domínio científico e tecnológico importantíssimo especialmente por sua incidência na qualidade de vida dos nossos dias. Ora, a ciência e a tecnologia influenciam profundamente não somente o homem, como o seu meio ambiente e as instituições sociais e interfere igualmente nos desequilíbrios regionais.

Enfim, a educação, como processo correlacionado com padrão de comportamento e nível de bem-estar, pode influenciar os fundamentos básicos da nacionalidade, valorizando-os ou depreciando-os. Mesmo porque sua ação está permeando todas as expressões do Poder nacional.

1.4 — *Limitação*

Na impossibilidade de um estudo mais amplo, foram tomados apenas os indicadores que apresentaram maior significação nas discrepâncias regionais. Para tanto, o trabalho se apoiou em diferentes fontes, nem sempre sendo possível conseguir dados da mesma época. Basicamente se utilizaram as *Tabulações Avançadas do Centro Demográfico de 1980* e o *Atlas da educação no Brasil*, publicado em 1985. Além destes, o presente trabalho se serviu também das *Estatísticas educacionais. Brasil — 1985/1988*, editadas pelo Serviço de Estatística da Educação e Cultura do Ministério da Educação, em 1988. O trabalho se ressentia de mais informações que pudessem estabelecer e caracterizar outras desigualdades regionais em educação.

1.5 — *Estruturação do trabalho*

Introduzido o problema, passa-se à identificação dos desequilíbrios regionais, fazendo-se uso de alguns indicadores selecionados que evidenciam as desigualdades entre as regiões brasileiras. Discutindo-se e interpretando dados estatísticos, passa-se à interpretação de algumas questões vinculadas às regiões. É a matéria do Capítulo II — Identificação dos desequilíbrios regionais em educação.

As propostas de correção constituem o Capítulo III, que destaca as perspectivas resultantes da Constituição Federal de 1988 para o planejamento regional, conduzindo linhas de ação através da descentralização da administração educacional e da educação não formal.

Por fim, o Capítulo IV e último, relaciona as conclusões e recomendações retiradas deste trabalho como uma contribuição para a formulação de políticas e posteriores estudos.

2 — *Identificação dos desequilíbrios regionais em educação*

Dentre os indicadores dos desequilíbrios regionais, no atendimento às necessidades de educação, este estudo detecta a taxa de analfabetismo, considerando a que melhor expressa as diferenças, secundada pela taxa de escolaridade e da média de anos de estudo, bem assim, pelos índices de distorção série/idade, a formação de docentes, distribuição da graduação e da pós-graduação. Não foi possível obter dados sobre outros indicadores, como salário de professor por Estado, agrupados regionalmente, que possibilitariam a comparação entre remunerações. Observe-se que os indicadores sociais das disparidades regionais, estabelecidos pela SUDENE, trouxe apenas três referências à educação: taxa de alfabetização das pessoas de 15 a mais anos, em 1980, 53,3%; taxa de evasão no ensino de 1.º grau, em 1979, 18,5%; e número de cursos de mestrado e doutorado, que em 1981 era de 111 (ALMEIDA, 1986).

2.1 — Indicadores de desequilíbrios

2.1.1 — Taxa de analfabetismo

Para efeito deste estudo, entenda-se por alfabetização a iniciação da criança na aprendizagem da leitura e da escrita, bem assim, do adolescente e do adulto (SOARES, 1981, p. 3). O conceito comporta outros desdobramentos, pois essa iniciação “constitui o primeiro passo apenas nos processos de educação, segundo os níveis que alcance o homem através do ensino sistematizado” (*idem*).

O Brasil não conseguiu ainda cumprir o preceito constitucional em relação à obrigatoriedade escolar e, em algumas regiões, ainda é expressivo o número de analfabetos.

No esforço dispendido de 1900 até o presente, só se conseguiu diminuir o analfabetismo muito lentamente. Segundo o próprio Ministério da Educação (Brasil, Ministério da Educação, SEEC, 1988), a taxa de analfabetismo, incidindo sobre pessoas de 15 e mais anos, em 1900, era de 65,30%. Na metade do século, em 1950, a taxa decresceu para 50,60%. Trinta anos depois, em 1980, as Tabulações Avançadas do Censo Demográfico (TACD) indicavam 26,0% como média nacional. E, em 1985, a mesma era de 20,70%.

Assim globalmente encaradas, não se percebem as diferenças regionais concernentes ao problema da alfabetização. E o problema do analfabetismo, no Brasil, há de ser visto por região. É pelo analfabetismo que se pode ver bem significativamente as diferenças no atendimento às demandas de educação.

Segundo as Tabulações Avançadas do Censo Demográfico, de 1980, havia 26,0% de analfabetos na faixa etária de 15 e mais anos. E as regiões apresentavam as seguintes taxas de analfabetismo: Sul, 16,4%; Sudeste, 17,0%; Centro-Oeste, 25,4%; Norte, 30,2%; e Nordeste, 46,6%. O Nordeste, com taxa de analfabetismo de 46,6%, situava-se não somente muito acima da média nacional (26,0%), como também ocupava a pior situação em todo o País, conforme se pode verificar na tabela 1 (População de 15 anos e mais por alfabetização, segundo as unidades da Federação, Brasil, 1980).

Tomando-se, todavia, o grupo de 15 a 19 anos, conforme a tabela 2 (População de 15 a 19 anos, por alfabetização, segundo as unidades da Federação, Brasil, 1980), pode-se ter uma idéia mais precisa do ocorrido no passado recente, quanto ao problema em análise. Ora, a taxa de analfabetismo incidente sobre essa faixa etária, no Brasil, era de 15,5%, mas a distribuição regional evidencia discrepância da seguinte maneira: Sul, 6,4%; Sudeste, 6,7%; Centro-Oeste, 12,7%; Norte, 20,4%; e Nordeste, 33,3%.

TABELA 1

População de 15 anos e mais, por alfabetização, segundo as unidades da Federação, Brasil, 1980

Unidade da Federação	POPULAÇÃO			
	Total	Alfabetizados	Não Alfabetizados	
			Número	Percentual
BRASIL	74.436.482	55.106.049	19.330.433	26,0
NORTE	3.230.798	2.254.999	975.799	30,2
RO-AC-RR-AP	574.659	380.379	194.280	33,8
Amazonas	776.112	520.977	255.135	32,9
Pará	1.880.027	1.353.643	526.384	28,0
NORDESTE (1)	20.108.467	10.743.332	9.365.135	46,6
Maranhão	2.203.791	1.040.387	1.163.404	52,8
Piauí	1.200.090	575.748	624.344	52,0
Ceará	3.123.588	1.690.295	1.433.293	45,9
Rio G. do Norte	1.119.961	615.630	504.331	45,0
Paraíba	1.620.920	828.702	792.218	48,9
Pernambuco	3.659.274	2.108.986	1.550.288	42,4
Alagoas	1.107.212	497.930	609.282	55,0
Sergipe	635.448	324.810	310.638	48,9
Bahia	5.438.183	3.060.846	2.377.337	43,7
SUDESTE	34.359.957	28.514.287	5.845.690	17,0
Minas Gerais	8.378.993	6.147.613	2.231.380	26,6
Espírito Santo	1.244.859	939.348	305.511	24,5
Rio de Janeiro	7.880.667	6.941.199	939.468	11,9
São Paulo	16.855.438	14.486.107	2.369.331	14,1
SUL	12.257.947	10.253.709	2.004.238	16,4
Paraná	4.707.322	3.697.247	1.010.075	21,5
Santa Catarina	2.264.319	1.960.920	303.399	13,4
Rio G. do Sul	5.286.306	4.595.542	690.764	13,1
CENTRO-OESTE	4.478.510	3.339.098	1.139.412	25,4
Mato G. do Sul	827.447	642.990	184.457	22,3
Mato Grosso	663.604	464.420	199.184	30,0
Goiás	2.283.118	1.590.534	672.584	29,7
Distrito Federal	724.341	641.154	83.187	11,5

PONTE: Tabulações Avançadas do Censo Demográfico — 1980, IBGE.

(1) Excluído o Território de Fernando de Noronha.

TABELA 2

População de 15 a 19 anos, por alfabetização, segundo as unidades da Federação, Brasil, 1980

Unidades da Federação	POPULAÇÃO			
	Total	Alfabetizados	Não Alfabetizados	
			Número	Percentual
BRASIL	13.264.318	11.210.215	2.054.103	15,5
NORTE	624.686	497.066	127.620	20,4
RO-AC-RR-AP	118.390	90.836	27.554	23,3
Amazonas	148.546	111.989	36.557	24,6
Pará	357.750	294.241	63.509	17,7
NORDESTE (1)	3.872.138	2.581.270	1.290.868	33,3
Maranhão	432.231	269.849	162.382	37,6
Piauí	243.506	158.906	84.600	34,7
Ceará	626.139	424.893	201.246	32,1
Rio G. do Norte	230.096	165.661	64.435	28,0
Paraíba	314.594	207.830	106.764	33,9
Pernambuco	698.652	486.043	212.609	30,4
Alagoas	215.545	126.044	89.501	41,5
Sergipe	126.654	82.624	44.030	34,8
Bahia	984.721	659.420	325.301	33,0
SUDESTE	5.680.103	5.297.553	382.550	6,7
Minas Gerais	1.549.371	1.370.115	179.256	11,6
Espírito Santo	231.593	206.897	24.696	10,7
Rio de Janeiro	1.184.916	1.112.406	72.510	6,1
São Paulo	2.714.223	2.608.135	106.088	3,9
SUL	2.219.012	2.076.638	142.374	6,4
Paraná	920.525	834.963	85.562	9,3
Santa Catarina	439.012	417.607	21.405	4,9
Rio G. do Sul	859.475	824.068	35.407	4,1
CENTRO-OESTE	868.379	757.688	110.691	12,7
Mato G. do Sul	159.954	141.320	18.634	11,6
Mato Grosso	127.871	104.503	23.368	18,8
Goiás	445.297	383.252	62.045	13,9
Distrito Federal	135.257	128.613	6.644	4,9

FONTE: Tabulações Avançadas do Censo Demográfico — 1980, IBGE.

(1) Excluído o Território de Fernando de Noronha.

Os dados das duas tabelas (1 e 2) permitem identificar as disparidades. No que tange ao analfabetismo (15 e mais anos), a diferença é gritante entre o Nordeste (46,6%) e o Sul (16,4%). Enfocada a população de 15 a 19 anos (tabela 2), a proporção é de 33,3%, no Nordeste, para 6,4%, no Sul, isto é, 5 analfabetos "produzidos" no Nordeste para 1 no Sul.

O que se percebe é que, embora estejam diminuindo as taxas de analfabetismo, o Sul e o Sudeste as reduzem mais rapidamente do que o Nordeste, ou seja, ampliam-se as distâncias regionais em matéria de analfabetismo.

Segundo dados projetados para o ano de 1988, em pesquisa realizada pelo MEC, tabela 3 (número e percentual de analfabetos na população de 15 anos e mais), o Brasil registrava como média nacional 17,69%. Quanto à situação regional, os números revelavam para o Norte, 9,24%; Nordeste, 36,6%; Sudeste, 10,14%; Sul, 10,36%. Também nessa faixa, como se pode

TABELA 3

Número e percentual de analfabetos na população de 15 anos e mais

Região	Analfabetos de 15 Anos e Mais			
	1985	1986	1987	1988
Brasil	17.284.056 (20,69%)	16.378.833 (19,69%)	15.150.181 (18,69%)	14.030.497 (17,69%)
Norte	275.165 (12,24%)	208.615 (11,24%)	137.200 (10,24%)	81.010 (9,24%)
Nordeste	9.010.685 (39,66%)	8.778.468 (38,66%)	8.538.044 (37,66%)	8.285.741 (36,66%)
Sudeste	5.182.544 (13,14%)	4.685.384 (12,14%)	4.168.764 (11,14%)	3.627.090 (10,14%)
Sul	1.812.394 (13,36%)	1.626.416 (12,36%)	1.436.323 (11,36%)	1.240.896 (10,36%)
C. Oeste	1.003.268 (18,05%)	938.800 (17,05%)	869.850 (16,05%)	795.760 (15,05%)

FONTE: 1985, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 1986-88. Estimativa com base na série histórica, de 1980-85 (MEC, Serviço de Estatística da Educação e Cultura, *Estatísticas Educacionais* — 1985/88 — Brasília, SEEC, 1988, p. 12).

ver, são as duas regiões mais desenvolvidas que têm as taxas mais aproximadas entre si. Do ponto de vista interno, regionalmente considerado, a distribuição do analfabetismo revela um quadro chocante.

2.1.2 — Taxa de escolaridade

Um outro elemento significativo de diferenciação é a taxa de escolaridade, que trata da proporção de alunos matriculados em relação ao total da população em idade escolar (SOARES, 1981, p. 78). Com relação, portanto, ao atendimento do ensino de primeiro grau, em 1980, achavam-se estudando 67,1%, na faixa de escolaridade obrigatória, isto é, de 7 a 14 anos. Dessa forma, o dispositivo constitucional relativo à educação compulsória para a referida faixa etária era cumprido em apenas dois terços, o que pode ser visto por unidade da Federação, segundo o *Atlas da educação no Brasil* (1985, p. 10):

a) alcançava mais de 90%, apenas o Distrito Federal, (92,4%);

b) entre 80% e 90%: Rio de Janeiro (85,5%); São Paulo, (82,6%); Rio Grande do Sul (80,0%);

c) entre 70% e 80%: Amapá (75,2%); Santa Catarina (74,5%); Minas Gerais (72,7%); Espírito Santo (72,6%); Paraná (71,1%);

d) entre 60% e 70%: Roraima (68,9%); Mato Grosso do Sul (65,7%); Goiás (64,2%);

e) entre 50% e 60%: Mato Grosso (59,8%); Pará (59,6%); Pernambuco (58,8%); Rio Grande do Norte (58,8%); Amazonas (57,2%); Rondônia (55,0%); Sergipe (54,4%); Paraíba (52,7%); Piauí (50,5%);

f) entre 40% e 50%: Ceará (48,3%); Bahia (46,5%); Acre (44,4%); Alagoas (43,7%) e Maranhão (41,3%).

Pelos números apresentados acima, o atendimento em todos os Estados do Nordeste se situava abaixo de 60% de escolaridade e, entre 40 e 50%, se encontrava a maioria deles. Isso quer dizer que nenhuma unidade federada nordestina conseguiu cumprir o disposto constitucionalmente, ou sequer alcançou a escolaridade de 60% da faixa etária correspondente. Além disso, a escolaridade dos 7 aos 14 anos não chegou a atender, efetivamente, à metade da população escolarizável. Se destacada a taxa de escolaridade no meio rural, diferenciando-a da urbana, a discrepância ainda é mais significativa; na Bahia, por exemplo, essa taxa de escolaridade era de 69,6% para o setor urbano e de 25,6%, para o rural, conforme pode ser observado na tabela 4 (Posição dos estados segundo a taxa de escolaridade da população de 7 a 14 anos do ensino de 1.º grau).

TABELA 4

Posição dos Estados segundo a taxa de escolaridade da população de 7 a 14 anos do ensino de 1.º grau por situação de domicílio — Brasil — 1980

Unidade da Federação	Total	Situação do Domicílio	
		Urbano	Rural
1. Distrito Federal	91,6	92,2	77,4
2. Rio de Janeiro	85,0	87,5	63,3
3. São Paulo	82,1	84,9	65,7
4. Rio Grande do Sul	79,4	85,1	69,7
5. Santa Catarina	73,9	81,5	64,4
6. Minas Gerais	72,5	83,5	53,0
7. Espírito Santo	72,0	82,3	58,7
8. Paraná	70,7	80,8	58,7
9. Roraima	68,6	84,0	45,5
10. Amapá	68,6	84,0	45,5
11. Mato Grosso do Sul	65,4	77,2	41,9
12. Goiás	64,0	72,1	41,3
13. Mato Grosso	59,5	77,8	34,9
14. Pará	59,4	79,8	40,2
15. Rio Grande do Norte	58,5	74,1	38,5
16. Pernambuco	58,4	74,2	38,0
17. Amazonas	57,0	77,0	29,9
18. Rondônia	54,9	72,8	40,2
19. Sergipe	54,2	73,9	33,8
20. Paraíba	52,4	67,0	31,1
21. Piauí	50,3	69,5	32,9
22. Ceará	48,0	68,4	27,3
23. Bahia	46,3	69,6	25,6
24. Acre	44,2	76,7	20,8
25. Alagoas	43,4	65,6	23,4
26. Maranhão	41,1	69,4	27,6
BRASIL	66,8	80,5	43,2

FONTE: Censo demográfico de 1980 — FIBGE (dados elaborados pelo GDF/SEC/DEPLAN).

2.1.3 — Média de anos de estudo

A escolaridade média da população de 15 e mais anos, isto é, a média aritmética dos anos de estudos da população dessa faixa etária, segundo o *Atlas da educação no Brasil* (1985, p. 16) em termos de média nacional, correspondia, em 1980, a 4,03 anos de estudo. Também por esse indicador as unidades da Federação demonstram situação bastante diferenciada:

a) somente o Distrito Federal alcançava mais de seis anos (6,34);

b) entre 5 e 6 anos, apenas o Rio de Janeiro (5,56);

c) entre 4 e 5 anos, encontravam-se: São Paulo (4,97); Rio Grande do Sul (4,82); Santa Catarina (4,53); Espírito Santo (4,09); Amapá (4,08);

e) situava-se a média de anos de estudo, nos seguintes estados (entre 3 e 4 anos): Paraná (3,90); Minas Gerais (3,88); Roraima (3,88); Mato Grosso do Sul (3,65); Goiás (3,48); Amazonas (3,47); Pará (3,42); Mato Grosso (3,25); Pernambuco (3,14);

f) dos dez Estados que detinham a menor média de escolaridade, oito eram do Nordeste (entre 2 e 3 anos): Rondônia (2,88); Rio Grande do Norte (2,82); Sergipe (2,63); Paraíba (2,54); Ceará (2,54); Bahia (2,51); Acre (2,43); Alagoas (2,23); Piauí (2,21); e Maranhão (2,11) (*Atlas da educação no Brasil*, 1985, p. 16).

Conforme observa o próprio *Atlas da educação no Brasil*, ao apresentar a escolaridade média da população de 15 anos e mais, em 1980, “a heterogeneidade, neste aspecto, é tão acentuada que a relação entre a maior (DF) e a menor média (MA) é de 3 para 1”. Excetuando DF, RJ, SP, RS, SC, ES, AP, todas as demais unidades federativas se situam abaixo da média nacional. Com referência aos Estados nordestinos, só Pernambuco fica na faixa de 3 e 4 anos, achando-se os demais na última categoria (de 2 a 3).

Ainda quanto à média de anos de estudo, a tabela 5 (Posição dos Estados, segundo a média de anos de estudo da população de 15 anos e mais, por situação de domicílio, Brasil, 1980) fornece a posição dos Estados, distinguindo os percentuais entre o atendimento urbano e rural, onde este último é bem mais problemático. Na maioria das unidades federadas do Nordeste, no meio rural, sequer é alcançado um ano de escolaridade.

2.1.4 — Distorção série/idade

Segundo o MEC, “a taxa de distorção série/idade fornece a porcentagem de alunos matriculados com idade não apropriada à série, em relação à matrícula da mesma série” (Brasil, Ministério da Educação,

TABELA 5

Posição dos Estados segundo a média de anos de estudo da população de 15 anos e mais, por situação de domicílio — Brasil — 1980

Unidades da Federação	Total	Situação do Domicílio	
		Urbano	Rural
1. Distrito Federal	6,24	6,43	3,08
2. Rio de Janeiro	5,56	5,80	2,46
3. São Paulo	4,97	5,30	2,83
4. Rio Grande do Sul	4,82	5,22	3,28
5. Santa Catarina	4,53	5,51	3,31
6. Espírito Santo	4,09	5,02	2,26
7. Amapá	4,08	5,11	2,46
8. Paraná	3,90	4,87	2,38
9. Minas Gerais	3,88	4,74	1,92
10. Roraima	3,66	4,80	1,69
11. Mato Grosso do Sul	3,65	4,37	2,07
12. Goiás	3,48	4,39	1,85
13. Amazonas	3,47	4,83	1,17
14. Pará	3,42	4,81	1,96
15. Mato Grosso	3,25	4,25	1,86
16. Pernambuco	3,14	4,22	1,18
17. Rondônia	2,88	4,09	1,75
18. Rio Grande do Norte	2,82	3,84	1,19
19. Sergipe	2,63	3,91	0,90
20. Paraíba	2,54	3,74	1,07
21. Ceará	2,54	3,85	0,87
22. Bahia	2,51	4,08	0,83
23. Acre	2,43	4,22	0,84
24. Alagoas	2,23	3,57	0,77
25. Piauí	2,21	3,86	0,83
26. Maranhão	2,11	3,77	1,31
BRASIL	4,03	4,96	1,80

FONTE: Censo demográfico de 1980 — IBGE (dados elaborados pelo DEPLAN).

ESSC, 1988, p. 36). Pelos dados da tabela 6 (Ensino regular de 1.º grau, taxa de distorção série/idade por série — 1985) verifica-se que essas taxas são altas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A entrada tardia, a evasão da escola, por algum motivo, e a repetência são apontadas como as causas mais próximas. Além disso, as migrações internas, principalmente o deslocamento do setor rural para o urbano e a passagem da pequena para a cidade maior ou para a capital podem ser apontadas como fatores de distorção.

TABELA 6

Ensino regular de 1.º grau. Taxa de distorção série idade por série — 1985

Região	Taxa de Distorção Série-Idade (%)							
	1. ^a	2. ^a	3. ^a	4. ^a	5. ^a	6. ^a	7. ^a	8. ^a
Brasil	68,66	73,56	75,45	75,41	80,43	79,45	79,02	77,40
Norte	77,07	85,69	86,00	87,25	89,48	83,85	88,39	88,31
Nordeste	79,22	85,56	86,78	86,78	88,98	88,35	88,14	87,48
Sudeste	53,97	64,81	68,30	68,51	76,24	75,60	74,76	72,39
Sul	61,35	66,97	69,17	70,40	75,36	74,41	73,48	72,39
C. Oeste	70,75	76,99	78,81	79,52	84,84	84,00	83,88	82,13

FONTE: MEC/SG/SEPLAN/SEEC.

2.1.5 — Formação de docentes

Considerando-se a taxa de docentes por grau de formação, conforme a tabela 7 (Ensino regular de 1.º grau, taxa de docentes por grau de formação — 1985), é possível detectarem-se algumas diferenças marcantes por região. No que se refere à formação apenas a nível de 1.º grau, Norte e Nordeste concentram as maiores percentagens dos docentes, respectivamente, 34,29% e 29,99%, enquanto a média nacional é de 14,38. Vale assinalar que legalmente não há mais formação a nível de primeiro grau. A formação para o magistério começa a nível de segundo grau com a habilitação específica.

A situação se agrava à proporção que se avança na escala da formação. Assim, para as mesmas regiões, são de 48,45% e 50,72% as percentagens de docentes com formação a nível de segundo grau. Certamente, é a habilitação para o magistério que substituiu a antiga Escola Normal.

Na formação superior dos docentes, a nível de terceiro grau, é bem expressiva a diferença. Norte e Nordeste apresentavam apenas 17,25% e 19,30%, enquanto isso, Sudeste e Sul, com 56,84% e 70,62%, respectivamente.

TABELA 7

Ensino regular de 1.º grau. Taxa de docentes por grau de formação — 1985

Região	Taxa de Docentes por Grau de Formação (%)		
	1.º Grau	2.º Grau	3.º Grau
Brasil	14,38	45,13	40,49
Norte	34,29	48,45	17,25
Nordeste	29,99	50,72	19,30
Sudeste	3,08	40,08	56,84
Sul	9,28	20,10	70,62
C. Oeste	17,80	49,93	32,27

FONTE: MEC/SG/SEPLAN/SEEC.

2.1.6 — Distribuição da graduação e pós-graduação

Do ponto de vista da concentração de alunos de nível superior, de um total de 1.482.321 matriculados, Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuíam, respectivamente, 40.989, 251.248 e 85.000, conforme pode ser visto na tabela 8 (Ensino superior — graduação — matrícula inicial, 1986-88), não perfazendo juntas o total de atendimento do Sudeste.

TABELA 8

Ensino superior — Graduação. Matrícula inicial — 1986-88

Região	1986	1987	1988
Brasil	1.418.196	1.452.407	1.482.321
Norte	37.065	39.483	40.989
Nordeste	237.391	243.764	251.248
Sudeste	788.032	802.700	813.097
Sul	274.379	283.644	291.987
Centro-Oeste	81.329	82.816	85.000

FONTE: MEC/SG/SEPLAN/SEEC.

Nota: Estimativas: 1987-88.

Uma diferença que pode ser assinalada entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é a concentração de alunos matriculados em estabelecimentos públicos de ensino superior, contra a tendência da matrícula dos alunos nas regiões Sudeste e Sul, nos estabelecimentos particulares de acordo com a tabela 9 (Número de matrículas e percentuais de matrícula nas escolas públicas, Brasil — 1986).

TABELA 9

Número de matrículas e percentual de matrícula nas escolas públicas.
Brasil — 1986

Região	Total		Universidades		Federações e Isoladas	
	Total	Publ. %	Total	Publ. %	Total	Publ. %
Brasil	1.418.196	41	722.863	61	695.333	30
Norte	37.065	75	24.768	100	12.387	25
Nordeste	237.391	68	166.047	77	71.344	47
Sudeste	788.032	28	324.553	52	463.499	12
Sul	274.379	33	167.872	54	106.507	37
Centro-Oeste	81.329	53	39.733	72	41.596	35

FONTE: MEC/SG/SEPLAN/SEEC.

O número de instituições de educação superior deve ser assinalado pela forte concentração na região Sudeste 64% (52% de universidades públicas e 12% de federações e isoladas). A tabela 10 (Ensino superior — graduação — Instituições por natureza e dependência administrativa — Brasil, 1986) mostra que das 855 instituições existentes no Brasil, 545 se localizavam na referida região, em 1986.

TABELA 10

Ensino superior — graduação. Instituições por natureza e dependência administrativa — Brasil — 1986

Região	Total		Universidades		Federações e Isoladas	
	Total	Publ. %	Total	Publ. %	Total	Publ. %
Brasil	855	263	76	49	799	214
Norte	13	10		4	9	6
Nordeste	116	74	4	14	99	60
Sudeste	545	99	17	16	513	83
Sul	143	61	32	11	125	50
Centro-Oeste	38	19	18	4	33	15

FONTE: MEC/SG/SEPLAN/SEEC.

Considerando a pós-graduação, variável de alto poder discriminatório com reflexos no desequilíbrio regional, vê-se pela tabela 11 (Ensino superior — pós-graduação. Número de alunos vinculados por natureza e dependência administrativa — 1985) o número de programas de pós-graduação na região Sudeste, que absorve 79% dos discentes: apenas 10%, no Sul; 8%, no Nordeste; 2%, no Centro-Oeste; e 1% no Norte (Brasil, Ministério da Educação SEEC, 1985, p. 70). Praticamente todos os alunos que estão cursando o doutorado o fazem na região Sudeste (95%), sendo que nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo está a maior concentração de alunos cursando a pós-graduação. Visto o problema pelo ângulo da dependência administrativa, 48% de todos os alunos de pós-graduação, no Brasil, estudam em instituições federais, 35% em estaduais e 17% em particulares (idem).

TABELA 11

Ensino superior — pós-graduação. Número de alunos vinculados por natureza e dependência administrativa — 1985

Região	Federal		Estadual		Particular	
	Mes-trado	Doutorado	Mes-trado	Doutorado	Mes-trado	Doutorado
Brasil	15.922	2.173	9.082	4.169	5.847	533
Norte	228	31	—	—	—	—
Nordeste	3.079	67	—	—	17	—
Sudeste	8.916	1.835	9.000	4.169	5.380	516
Sul	3.079	212	82	—	450	17
Centro-Oeste	620	28	—	—	—	—

FONTE: MEC/CAPES

Vistos os indicadores dos desequilíbrios em educação, passa-se, em seguida, à tentativa de análise e interpretação das desigualdades regionais.

2.2 — Análise e interpretação

Pelos índices apresentados, percebe-se que, regionalmente, o primeiro problema educacional a ser enfrentado pelas regiões Norte e Nordeste é o do acesso à escola. Não se deve olvidar, todavia, que, além do acesso, tem-se verificado também decréscimo no rendimento escolar, devido, entre outros motivos, à queda na qualidade do ensino. Baixa qualidade do ensino com reduzida remuneração do magistério, juntamente com outros fatores,

têm comprometido o desempenho da prática educativa na escola pública, com reflexos no processo ensino-aprendizagem. Mesmo reconhecendo esses graves problemas ligados à qualidade da aprendizagem, não se pode deixar de considerar que o aspecto quantitativo assume considerável importância. É preciso levar-se em conta que o Nordeste, com quase metade da sua população iletrada e mais da metade da população escolarizável fora de qualquer tipo de estabelecimento de ensino, tem no acesso à escola um sério problema.

Durante quase um século, ou mais precisamente no espaço de nove décadas, não obstante se tenha conseguido reduzir-se a taxa de analfabetismo de 65,30% para 17,69, o problema permanece bastante distanciado de sua erradicação. Essa situação não deixa de ser constrangedora para uma nação que ocupa hoje posição destacada na economia ocidental.

Entrará o País na década dos noventa com uma média nacional estimada em torno de 17% de analfabetos, tendo o Nordeste o dobro dessa previsão (36,66%). Por isso é que o problema do analfabetismo deve ser visto realisticamente por região, além de ser calculado por faixa etária a partir dos 14 anos.

2.3 — *Questões vinculadas*

Para a compreensão dos desequilíbrios regionais importa, preliminarmente, entender o significado de região, aqui tomada como um conjunto sócio-econômico para fins de planejamento.

ROBERTO LOBATO CORRÊA (1987, p. 48), identificando a origem do vocábulo, lembra que a palavra região vem do latim *regio*, derivado do verbo *regere*, que quer dizer governar ou reinar. Ainda quanto ao seu emprego, recorda também que regiões eram as divisões dos antigos impérios persa e romano.

Isso posto, a região é um conceito bastante complexo que está ligado para alguns à noção de “diferenciação de área”, isto é, à aceitação da idéia que “a superfície da terra é constituída por áreas diferentes entre si” (ROBERTO L. CORRÊA, 1987, p. 22). FORBES (1989, p. 95) acha que o interesse pela diferenciação de áreas começou no último pré-guerra com preocupação da Geografia em fornecer descrições e interpretações exatas de caráter variado da superfície da terra. Todavia, reconhece que a teoria espacial e as técnicas quantitativas apressaram a superação da geografia regional.

Estudos sobre região conduzem a várias abordagens, como, a saber, a região natural, a região geográfica de Vidal de la Blache e a região como classe de área. Há ainda outros enfoques como região simples e complexa. No caso da região simples, se considera um único critério ou variável, por exemplo, o nível de renda da população. E na hipótese da região complexa, leva-se em consideração muitas variáveis. Um bom exemplo de divisão

regional complexa, nota CORRÊA, "é a divisão de um país em regiões econômicas, envolvendo, entre outras, variáveis como a densidade demográfica, a renda da população, a produção agropecuária e industrial e a urbanização" (1987, p. 34). Há ainda a possibilidade de classificação em regiões homogêneas e funcionais, oficialmente adotado no Brasil, embora já em processo de revisão.

FRIEDMANN (1960), por seu turno, prefere identificar dois critérios gerais para o planejamento regional — homogeneidade e interação. Uma região homogênea é selecionada à base da unidade de uma ou de diversas características — unidade de clima, vegetação, topografia, solo, hidrografia, tipo de agricultura e cultura. Pelo critério da interação, delimitam-se as regiões segundo a ação recíproca das atividades sociais e econômicas, principalmente as relações entre campo e cidade. São exemplos de regiões homogêneas as bacias hidrográficas. Constituem exemplo de região, segundo o critério da interação, as regiões urbanas. FRIEDMANN caracteriza uma região urbana compreendendo uma cidade e mais aquelas áreas circunvizinhas que se apresentam em estreita relação social e econômica com o centro urbano, tais como áreas construídas, subúrbios, comunidades satélites e áreas predominantemente rurais. Esse último entendimento de região-urbana, para a constituição da unidade básica de planejamento, está mais adaptado ao tipo da economia integrada e desenvolvida. Já o critério da homogeneidade, principalmente o cultural, se ajusta melhor às etapas econômicas de uma região ou país em desenvolvimento. Esse parece ser o pensamento crítico de PINTO DE AGUIAR (1958) ao tratar do relativismo do conceito de região de planejamento.

Do ponto de vista administrativo, correspondeu a região de planejamento "unidades administrativas através das quais um discurso da recuperação e desenvolvimento é aplicado" (ROBERTO L. CORRÊA, p. 48). Um exemplo sempre referido é o planejamento da bacia do rio Tennessee, USA, que inspirou o planejamento da Comissão do Vale do São Francisco. Outro exemplo de região de planejamento é o da Cassa per il Mezzogiorno, na Itália, que serviu de inspiração para o Banco do Nordeste do Brasil e para SUDENE. O conceito de região de planejamento leva em conta também o território definido por motivos políticos e administrativos, podendo considerar também os problemas sociais e econômicos.

É útil ter sempre em mente que os limites regionais podem ser modificados de tempos em tempos, à medida que se for definindo finalidades e circunstâncias. O Nordeste, por exemplo, compreendia outrora do Piauí até Alagoas. E o rio São Francisco separava o Nordeste do Leste, ficando nesta região Sergipe e Bahia. Após a Segunda Guerra Mundial, especialmente depois da seca de 1952, o programa a ser executado pelo Banco do Nordeste do Brasil incluía uma área maior do território nordestino, delimitada pelo Polígono das Secas, que não só incluía Sergipe e Bahia, como também parte do Estado de Minas Gerais. Com a SUDENE, maior território foi abrangido, indo do Maranhão até a Bahia e parte norte de Minas Gerais (ANDRADE, 1986, p. 6/8).

RÔMULO ALMEIDA (1986) adverte para o efeito das novas tecnologias no aumento das disparidades regionais pelo uso intensivo do fator conhecimento:

“Com a emergência da nova tecnologia os *desequilíbrios* regionais tendem a acentuar-se. Em regra a nova tecnologia — informática e microeletrônica, biotecnologia, química fina e novos materiais — não exige grande capital e produz artigos de alto valor que resistem à distância, o que facilitaria sua localização desconcentrada, mas requerem alto coeficiente de saber. Desenvolve-se assim, em torno das universidades e instituições de pesquisa, dos centros de excelência. Ora, ocorre que estes serviços quaternários estão concentrados no Brasil na região mais rica. O próprio *Governo federal*, ao sediar seus programas de pesquisa e pós-graduação o faz onde as condições já são mais favoráveis, o que por sua vez fomenta as atividades produtivas em torno, as quais criam novas demandas e facilidades de pesquisa, e assim o processo circular vai gerando maior desigualdade regional” (1986, p. 5/6).

A tecnologia impõe uma formulação do desenvolvimento do país.

Como utilizá-la, conciliando com a ampliação da capacidade de concorrência e mantendo o nível de emprego, distribuindo renda e, ao mesmo tempo, diminuindo os *desequilíbrios* regionais?

Um aspecto, para o qual ALMEIDA chamou a atenção, foi a crítica à política de incentivos, fiscais e financeiros, de caráter regional em face dos gastos de capital realizados pelo Governo da União.

A política de incentivos à indústria vem atuando como importante fator de aprofundamento das disparidades regionais. Tome-se como exemplo o volume de recursos que são canalizados via FINOR/FINAM, correspondentes a US\$ 400 a US\$ 500 milhões por ano; todavia esse valor representa um terço do total de fundos setoriais. Contrapondo-se, verifica-se que os incentivos fiscais e financeiros mais expressivos têm sido os de caráter não regional, tais como correção monetária prefixada, isenção de impostos de importação, IPI, ICM, Imposto de Renda “draw-back”, Biefex, depreciação acelerada e outros. Estes são os mais utilizados pelo Sudeste e pelo Sul, regiões que foram beneficiadas em quase US\$ 3 bilhões (95% do total), em 1980.

Um dado que conduz à tendência para agravar as disparidades regionais tem sido a distribuição espacial dos gastos pelo Governo federal que, ao invés de compensar os *desequilíbrios*, concentra cada vez mais a formação de capital nas regiões de mais capacidade de rendimento dos investimentos. Em suma, conclui o economista e apresenta um quadro altamente ilustrativo do que foi dito:

“Por outro lado, *confirmando* a tendência do Estado brasileiro (Governo federal) em agravar, com a distribuição espacial

dos seus gastos, os desequilíbrios regionais, ao invés de exercer um papel compensatório, convém citar dados da FGV (IBRE-CEDEC/IBASE, 1982) sobre os gastos de capital da União, *per capita*, expressos a seguir:

<i>Tipos de gastos</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>C. Oeste</i>	<i>Brasil</i>
Sociais	15,28	45,21	214,50	41,29
Governo, em fomento econômico .	29,36	248,84	205,31	140,24
Estatais, em fomento econômico .	362,80	1.454,46	553,35	842,56
Administração	8,53	67,10	948,41	91,41
<i>Total</i>	416,17	1.815,62	1.924,57	1.115,49

Como pode ser visto na coluna referente ao Nordeste, em nenhum tipo de gasto deixou de ser a última região colocada.

3 — *Propostas de correção*

Propostas de correção dos desequilíbrios regionais exigem políticas definidas e estratégias próprias. Em termos educacionais, é absolutamente necessário que a administração seja descentralizada. Política de descentralização que se pode efetivar mediante várias gradações, sendo uma delas a regionalização, seja da responsabilidade da União, dos Estados ou dos Municípios.

Uma outra forma de diminuir os desequilíbrios regionais, principalmente no meio rural, é através da educação não-formal pela utilização de instrumentos não convencionais, diferentes daqueles utilizados pela escola urbana. Teoricamente, os instrumentos de educação não formal atendem melhor e com mais prontidão a certas faixas da população do que a educação formal ou regular. Especialmente em relação ao setor rural, marginalizado, e onde se concentra grande número de analfabetos.

Essas duas propostas conduzem, entretanto, a outras questões educacionais e políticas, conjugadas com as novas perspectivas abertas pela Constituição de 1988. De fato, a região foi colocada como parte na organização do Estado brasileiro. Dessa forma, diretrizes podem ser formuladas em termos de planejamento da ação política regional.

3.1 — *Embasamento constitucional*

A Constituição Federal de 1988 inovou, ao dedicar às regiões uma seção especial (Seção IV — Das Regiões, que pertence ao Capítulo VII —

Da Administração Pública, integrante do Título III — Da Organização do Estado). A abordagem específica sobre as regiões faz parte do conjunto constituído pela União, Estados Federados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem assim dos dispositivos que disciplinam o instituto da Intervenção e, mais proximamente, das normas sobre a Administração Pública.

Além de uma seção específica sobre as regiões, a Constituição, em vários outros dispositivos, se refere aos problemas regionais como o fez logo no Título I — Dos Princípios Fundamentais, sendo um deles a redução não somente das desigualdades regionais, como também das sociais.

A Lei Maior foi incisiva quanto aos desequilíbrios regionais, admitindo que:

“Art. 43 — Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.”

Prescreveu que a legislação complementar irá dispor sobre:

I — as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II — a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes” (art. 43, § 1.º, I e II).

E estabeleceu, dentre outros, os estímulos ao desenvolvimento regional, confirmando a experiência das agências governamentais que administram incentivos. Assim, “os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei” (art. 43, § 2.º) os seguintes:

I — igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II — juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III — isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV — prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.”

Nessas áreas, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação (§ 3.º do art. 43).

A Constituição estabeleceu, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, ao lado da construção de uma sociedade livre, justa e democrática, da garantia do desenvolvimento nacional e da promoção do bem-estar de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3.º e incisos).

Dentre as inúmeras competências do governo da União, inclui-se a de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, alínea IX). Isso significa que a organização do espaço brasileiro foi acolhida na Carta como um mecanismo auxiliar com emprego possível na administração da educação.

Também ficou estabelecido que os Estados federados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3.º). E a educação está entre elas.

Entre os itens que são da competência do Congresso Nacional, como desdobramento das atribuições da União, está a de dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, inciso IV).

A redução das desigualdades regionais e sociais é um dos elementos que lastreiam a ordem econômica como a soberania nacional, a propriedade privada, a defesa do consumidor. É interessante observar que as desigualdades regionais vêm sempre vinculadas às sociais (art. 170, inciso VII). A Constituição comprova mais uma vez que o problema regional brasileiro, pelas desigualdades e desequilíbrios, é também uma questão de justiça social. Justiça social que é o ponto de equilíbrio “capaz de permitir não só a plena realização da pessoa, mas ainda, através dela, o alcance do Bem Comum” (*Manual Básico*, 1988, p. 89).

O constituinte de 1988 andou bem ao relacionar o problema regional com a questão social de fundo. No Nordeste, principalmente, as desigualdades são, a um só tempo, de natureza geográfica e social.

3.2 — *Linhas de ação*

Especificamente dentre muitas alternativas da política regional, visualizando a educação, duas merecem ser enfatizadas pelo alcance e extensão que possam ter como instrumentos de correção: descentralização da administração educacional e educação não-formal.

3.2.1 — *Descentralização da administração educacional*

Uma das formas de atenuação dos desequilíbrios regionais está na descentralização dos serviços educacionais. Para que a educação possa atingir o maior número das respectivas faixas etárias, diminuindo as desigualdades, a descentralização proporciona a maior aproximação da população escolar com os centros de decisão.

Possuindo o Brasil uma estrutura federativa de governo — União, Estados e Municípios —, lógico seria que os sistemas educacionais acompanhassem as esferas e os limites da organização política. A cada um nível corresponde um conjunto de atribuições e competências. Em decorrência dessa organização, os sistemas de educação se constituem em federal, estaduais e municipais, conforme o disposto na Constituição (art. 211). Leve-se em consideração que a instância regional, embora valorizada, ainda não foi definida politicamente entre a União e os Estados para fins de execução administrativa.

O sistema federal se caracteriza por ser eminentemente de educação superior, mantendo também as escolas técnicas, além do Colégio Pedro II. A União administra e financia universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior; além disso, fiscaliza e inspeciona as instituições de ensino de 3.º grau particulares e orienta pelas normas, pelos processos de autorização e reconhecimento, as escolas de nível superior. A União organiza o seu próprio sistema, que tem caráter supletivo, devendo estender-se nos estritos limites das deficiências locais e estaduais.

Sucessivas leis, interpretando as Constituições de 1946, 1967 e 1969, acentuaram a descentralização pela possibilidade de os Estados e de o Distrito Federal organizarem, eles próprios, os seus sistemas, tendo à frente os respectivos Conselhos de Educação. A Constituição Federal de 1988 foi mais além e estendeu ao Município a possibilidade de organização do sistema municipal de educação. O que se espera é que a descentralização do ensino se efetive pela articulação racional dos sistemas federal, estadual e municipal, criando, assim, a possibilidade de maiores oportunidades educacionais.

Efetivada a maior descentralização, há a possibilidade de melhor atendimento à crescente demanda de ensino tanto das áreas urbano-periféricas como rurais. A primeira demanda é expressiva, armada do poder de pressão, exercido pelos meios de comunicação social. A segunda é de repercussão mais lenta em correspondência com o atraso do meio rural.

As duas alternativas condicionam políticas diferenciadas. Uma é dirigida para o crescimento das oportunidades educacionais nos maiores centros urbanos e outra deve objetivar a dispersa população rural. No atendimento

urbano, deve-se levar em consideração alguns pontos emergentes. Talvez o mais expressivo seja a concentração das populações nos conjuntos habitacionais e nas periferias, pelo elevado número de analfabetismo. Áreas de grande carência educacional localizam-se em bairros mais distantes do centro. Nesses últimos, geralmente, as populações não se encontram organizadas como nos primeiros, mas, nem por isso, devem deixar de merecer igual atenção do Poder público. Muito pelo contrário, embora a demanda seja expressiva, não dispensará a sua avaliação para fins de localização de escolas com vistas à redução dos déficits educacionais.

A descentralização, permitindo um atendimento mais próximo, poderá permitir a maior entrada de contingentes de alunos nas escolas.

Quanto à situação da escola situada no campo, bem mais aberta e integrada na paisagem rural, terá, além da função educativa, uma outra também importante: a função gregária. A escola, nessa situação, é talvez a única presença do Poder público no meio rural.

Os objetivos da educação, numa política regional, serão atingidos, se contarem efetivamente com o concurso do governo local, atuando especialmente no campo. É o município o detentor dos canais normais de comunicação com a população rural, distinguindo-se entre essas as estradas vicinais que ligam os povoados. Somente por intermédio das prefeituras, em regiões empobrecidas, podem-se atingir os objetivos da escolarização rural. O suporte administrativo local é assim extremamente útil para fazer a educação chegar até o interior dos municípios. E, então, passa-se a constituir fator de diminuição das disparidades regionais pelo aumento das oportunidades educacionais que enseja ao maior número de alunos.

3.2.2 — Educação não-formal

Uma segunda maneira de minimização das desigualdades regionais apóia-se na educação não-formal, direcionada para a alfabetização no meio rural.

Em seu trabalho sobre *A crise mundial da educação*, PHILIP COOMBS (1968) distingue duas situações bem distintas para a educação não-formal: nos países industrializados e nas regiões em desenvolvimento. Essa segunda situação, visualizada por PHILIP COOMBS, diz respeito de perto ao tema deste trabalho, principalmente no que se refere ao analfabetismo. Para o autor, neste grupo de nações, a educação não-formal tem como prioridades proporcionar a um maior número de agricultores, operários, pequenos comerciantes e outras pessoas que nunca entraram em uma sala de aula, um conjunto de conhecimentos e habilidades a serem utilizados em benefícios de seu próprio desenvolvimento e de seu país, incluídos neste grupo os iletra-

dos, que deverão receber alfabetização funcional; bem assim, melhorar a capacidade de pessoas especialmente qualificadas, como, por exemplo, os professores que já estejam empregados no setor, de forma que possam realizar melhor seu próprio trabalho.

Em ambas as situações, todavia, COOMBS observa que há dificuldades para coordenar as entidades ou enquadrar a educação não-formal no planejamento educacional.

Particularizando a situação da educação não-formal em regiões em via de desenvolvimento, LA BELLE e VERHINE (1975) comprovam como ela é altamente recomendada. Segundo os mesmos, as décadas de 50 e 60 foram marcadas, em todo o mundo, pela expansão dos serviços escolares, que deveriam acompanhar o crescimento populacional. Acredita-se, então, que a simples escolarização nos países em desenvolvimento já seria bastante para atender a mudança social e ao crescimento nacional. A experiência com suas implicações naturais, próprias de uma sociedade em transformação, desencantou educadores e cientistas sociais, uma vez que as escolas formais não atingiram plenamente a meta a que se propunham. A busca de novas alternativas e de novos caminhos iria corroborar, como realmente corroborou, para o robustecimento da educação não-formal que, sem prejuízo da educação formal, transformou-se numa opção necessária aos países em desenvolvimento, sempre carentes de recursos financeiros. No particular, vale ressaltar que somente na América Latina houve um aumento no período de 1970 a 1980 de mais de 40 milhões de crianças em idade escolar. Em 1980, ainda na América Latina, os gastos com a educação foram três vezes superiores aos recursos empregados em 1965 (LA BELLE e VERHINE, 1975).

A educação não-formal, pelo seu cunho pragmático e pela sua versatilidade, oferece às áreas rurais maiores benefícios do que a educação formal; pelo menos, essa é a conclusão de estudos mais recentes sobre a educação não-formal nesse tipo de área. Talvez a educação não-formal possa ser mais eficaz para gerar trabalho, produtividade e renda entre trabalhadores adultos do campo, artesãos, artífices e pequenos empresários, quando coordenada com outras tentativas de desenvolvimento rural. De qualquer maneira, vale registrar que muito embora a educação não-formal abra espaço à transmissão de habilitações e valores necessários à elevação dos padrões de vida e renda, em contrapartida, porém, por motivo óbvio, ela não oferece o mesmo *status* e, conseqüentemente, salvo algumas exceções, o mesmo rendimento auferido pelos que se habilitaram em estabelecimentos de ensino formal.

O Brasil, graças ao seu território de dimensões continentais e às regiões diferenciadas, sustenta uma variada gama de modalidades de educação não-formal. Essas modalidades atendem à clientela que não pôde concluir seus estudos regulares ou, mesmo que tendo realizado estudos formais, precisam de treinamento especializado ou de outras modalidades de educação não-

formal, como é o caso dos muitos processos de alfabetização. A política educacional, expressa na Lei n.º 5.694, de 1971, tem reconhecido esse tipo de educação com o ensino supletivo. Em conseqüência, a partir de 1972, o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Educação estabeleceram divisões de ensino supletivo para implementar e avaliar as atividades de educação não-formal.

4 — *Conclusões e recomendações*

Assim como os desequilíbrios regionais estão ligados ao processo de desenvolvimento econômico e social, do mesmo modo, os sistemas educacionais atingem níveis razoáveis de atendimento, no Sudeste e no Sul, e apresentam índices muito abaixo da média nacional no Norte e Nordeste.

Na identificação dos desequilíbrios, este trabalho demonstrou que a taxa de analfabetismo, em 1900, era de 65,30% e, em 1988, foi estimada em 17,69%. Assim, globalmente encarada, não se percebem as diferenças concernentes às regiões. A taxa de escolaridade, a média de anos de estudo, a distorção série/idade, a formação de docentes e a distribuição da graduação e da pós-graduação foram outros indicadores empregados para a caracterização dos desequilíbrios em educação.

Na análise dos problemas regionais, levou-se em conta o efeito da tecnologia, produzido nos centros de excelência das regiões mais ricas, acentua as diferenças entre as regiões. Não se pode deixar de considerar que a política de incentivos fiscais e financeiros regionais não compensa as vantagens dos gastos de capital da União nas regiões mais desenvolvidas.

Como corretivos, dentre as muitas alternativas de política educacional, sobressaem duas linhas de ação. Primeiramente, a descentralização da administração educacional se afigura como uma possibilidade de aproximação da população escolar com os centros de decisão, conseqüentemente, com maior poder de pressão da comunidade sobre as lideranças do ensino. Em segundo lugar, considerando a necessidade de alfabetização e de escolaridade, papel destacado é atribuído à educação não-formal com vistas aos contingentes de iletrados ou semi-alfabetizados nas áreas urbanas, periféricas e rurais.

É preciso atentar, para as novas perspectivas constitucionais, de 1988, que colocaram a região como uma das categorias do Estado brasileiro. O que significa um novo impulso no processo de regionalização.

Recomendações

1. Além dos indicadores utilizados, outros devem ser pesquisados, como salário de professor, despesas e custos de ensino, para melhor verificação dos desequilíbrios entre as diversas regiões e unidades da Federação.

2. Apesar de os indicadores evidenciarem as desigualdades, todavia, não existe órgão regional com competência para atacar, administrativamente, os problemas educacionais, iniciativa que deve ser providenciada.

3. Também se recomenda às unidades da Federação e aos Municípios que estabeleçam políticas com vistas à diminuição dos desequilíbrios regionais em educação, nas áreas respectivas de suas jurisdições e competências político-administrativas.

4. As perspectivas abertas ao desenvolvimento regional e aos direitos educacionais pela Constituição Federal de 1988 devem ser desdobradas não somente na lei de diretrizes e bases da educação nacional, em discussão, no Congresso, mas também pelas Constituições estaduais e pelas leis orgânicas dos Municípios, devendo todos esses documentos legais objetivarem a descentralização.

5. Além dos mecanismos tradicionais da escolarização, outras alternativas devem ser empregadas para a maior eficácia do processo educacional, como educação não-formal, educação à distância combinada com a educação de adultos, devidamente apoiadas na televisão educativa, na mala direta e outras modalidades do ensino por correspondência.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Manuel Pinto de. *Conceito de região de planejamento*. Salvador, Universidade da Bahia, 1958.

ALMEIDA, Rômulo B. *A integração econômica nacional e os desequilíbrios regionais*. CE-IL/86.T3. Rio de Janeiro, ESG, 1986 (Conferência pronunciada em 31-7-86, na ESG, Rio de Janeiro).

ANDRADE, Manuel Correia de. *O Nordeste e a questão regional*. São Paulo, Ática, 1988.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Normas Técnicas. *Normas ABNT sobre documentação*. Rio de Janeiro, 1978.

AZEVEDO, Julia. *Regionalização do ensino: mecanismo de interação setorial (Educação/Cultura)*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1987 (TE-87, Tema, 251).

BOAVENTURA, Edivaldo M. *Incentivos ao desenvolvimento regional*, tese de concurso para livre docente de Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade (Federal) da Bahia. Salvador, 1964.

———. *Tempo de educar*, pronunciamento sobre educação e cultura, 1984 e 1985. Salvador, Secretaria de Educação e Cultura, 1987.

———. *Tempos construtivos*. Salvador, Edições Arpuador, 1987.

———. *Como ordenar as idéias*. São Paulo, Ática, 1988.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria-Geral. Secretaria de Articulação e Estudos de Planejamento. Serviço de Estatística da Educação e Cultura. *Estatísticas educacionais Brasil — 1985/88*. Brasília, SEEC, 1988.
- CASSIMIRO, Maria do Rosário. *A importância da educação na conquista e manutenção dos objetivos nacionais brasileiros*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1986 (TE-86, Tema 283).
- COOMBS, Philip H. *La crise mondiale de l'éducation*. Paris. Press Universitaire de France, 1968.
- CORREIA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo, Ática, 1987.
- ESCOLA Superior de Guerra (Brasil). *Manual básico*. Rio de Janeiro, ESG, 1988.
- FRIEDMANN, John R.P. *Introdução ao planejamento regional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1960.
- FORBES, D. K. *Uma visão crítica da geografia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Bertrand, 1989.
- JAGUARIBE, Hélio et alii. *Para um novo pacto social. Brasil, 2000*. Rio de Janeiro, Salamandra, 1986.
- . *Brasil: reforma ou caos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- LA BELLE, Thomas J. & VERHINE, Robert. — Non formal education and occupations stratification: implication for Latin América. *Harvard Educational Review*, 45(3) : 160-190, 1975. A Special Issue: Education and Development.
- LEITE, Dante Moreira. *O caráter nacional brasileiro. História de uma ideologia*. 2ª ed., S. Paulo, Pioneira, 1969.
- MOREIRA, Evilásio J. da S. Rabello. *Desequilíbrios regionais sob o enfoque econômico. Políticas e estratégias para reduzi-las*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1986 (TE-86, C. Econômico, T. 98B).
- MOTA, Fernando. *Manual de localização industrial*. Recife, BNB, 1960.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, MEC/ISEB, 1960, p. 43.
- ROBOCK, Stefan H. *O desenvolvimento econômico do Nordeste*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1959.
- ROCHA, Alexandre Sérgio da. *O homem e a liberdade do homem*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1988 (LS9-88).
- RODRIGUES, José Honório. *O caráter nacional*. Rio de Janeiro, ESG, 1980, 23 p. (T109-80).
- SOARES, Moacir Bretas. *Dicionário de legislação do ensino*. Rio de Janeiro, FGV/INDOC. 1981.
- TORRES, Cleantho da C. *Desequilíbrios regionais sob o enfoque econômico. Políticas e estratégias para reduzi-los*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 1986 (TE-86, Deseq. Reg. T. 98).
- VITA, Álvaro de. *Nossa Constituição*. São Paulo, Ática, 1989.
- WILLADINO, Gildo. *Atlas da educação no Brasil*. Rio de Janeiro, MEC/FAE, 1985.
- . *Problemática educacional da Bahia. Aspectos quantitativos*. Salvador (s.d.), mimeo.