

O campo das políticas públicas é emergente nas discussões locais, regionais e nacionais. Com o processo de democratização, houve um crescimento natural na representação da sociedade civil com foco na articulação de políticas ocasionado principalmente pelas demandas de grupos específicos.

A literatura internacional sobre desigualdade é bem enfática quanto ao remédio para essa enfermidade: a educação de qualidade de todos os cidadãos. É o que manterá o país em seu crescimento e poderá reduzir as disparidades entre os brasileiros.

DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS



DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

EDUCAÇÃO EM PAUTA

1

Artur Zimerman (organizador)
Andreia Cristina de Souza Fialho
Ângelo Ricardo de Souza
Mariluce Bittar
Noval Benayon Mello
Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho
Washington Luís de Souza Bomfin



A EDUCAÇÃO EM PAUTA

ARTUR ZIMERMAN
(Organização)

Série:
DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

EQUIPE EDITORIAL:

Realização

Pró-reitoria de Extensão - UFABC

Plínio Zornoff Táboas – Pró-reitor

Francisco Comaru – Pró-reitor em exercício

Juliana Caiteté Cayres – chefe da Divisão de Extensão e projetos

Coordenação geral

Artur Zimerman

Conselho Editorial

Adriana Capuano de Oliveira

Artur Zimerman

Marcos Vinicius Pó

Ramón Garcia Fernandez

Preparação de originais

Queli Cristina Jonas Garcia

Johnny Seron Bispo

Leonara Macedo

Revisão e Diagramação

Di Laroce Consultoria

Arte

Johnny Seron Bispo

Capa

Johnny Seron Bispo

Impressão

Premier Indústria Gráfica

Educação em pauta / organização de Artur Zimmerman — Santo André :
Universidade Federal do ABC, 2013.

(Desigualdade regional e as políticas públicas, 1)

ISBN 978-85-65212-10-6

1. Desigualdade social
2. Políticas públicas
3. Educação – Desigualdade

CDD 320

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca da Universidade Federal do ABC

AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado do projeto de extensão Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, realizado na Universidade Federal do ABC, durante o ano de 2012. Foi feito um esforço para registrar e sistematizar os encontros realizados a cada dois meses, tratando de uma temática diferente a cada vez, relevante em relação ao momento por que país passa, de crescimento econômico e precisando reduzir suas desigualdades regionais.

Tivemos vários colaboradores e apoiadores desta ideia que se tornou livro, além de filme, disponibilizado no blog do projeto, e acessado pelo link desigualdaderegionalufabc.wordpress.com. A equipe da Pró-Reitoria de Extensão da UFABC foi fundamental nesse esforço, desde a figura do pró-reitor, professor Plínio Zornoff Táboas e do Pró-reitor em exercício, professor Francisco Comaru que deu continuidade ao trabalho, passando pelos servidores desse setor, Juliana Caiteté Cayres, Glória Maria Mérola de Oliveira, Kelly Ferreira, Marcelo Schiavo e Vinicius Carmo.

O setor da comunicação da UFABC, por meio da Alessandra Castilho, Sandra Santos, Leandro Ferreira e Edna Watanabe fizeram os cartazes dos eventos e participaram de sua divulgação, além de auxiliarem em diversas partes do presente livro.

Os alunos Johnny Seron Bispo, Leonara Macedo Almeida, Queli Cristina Jonas Garcia foram fundamentais para a execução do projeto no dia a dia e tiveram participação variada, desde o planejamento detalhado, seguindo para a preparação dos encontros, a logística, e o pós-preparo. Os bolsistas Johnny e Leonara projetaram e alimentaram o blog do projeto, nosso cartão de visitas frente ao público geral. A voluntária Queli Cristina realizou também a pré-revisão do livro e o contato com os participantes do encontro para a padronização inicial dos textos. O Johnny também criou a capa e contracapa do presente livro. Apenas palavras não bastariam para agradecer aos três alunos que, com garra e coragem, ficaram frente a este inovador projeto.

Diversos órgãos da Universidade Federal do ABC (UFABC) apoiaram na aquisição de passagens aéreas e diárias para tornar o encontro, que reúne especialistas do assunto, dos cinco cantos do país, o que foi fundamental para a concretização deste sonho: Pró-reitoria de extensão (PROEX), Pró-reitoria de pesquisa (PROPES), Pró-reitoria de assuntos comunitários e política afirmativa (PROAP), Pró-reitoria de pós-graduação (PROPG), Núcleo de ciência, tecnologia e sociedade (NCTS).

Queríamos divulgar cursos de graduação (políticas públicas, planejamento territorial, relações internacionais) e de pós-graduação (planejamento e gestão do território, ciências humanas e sociais), pois a universidade é nova e a exposição de tais abordagens e temáticas era essencial para tornar os cursos mais conhecidos, tanto para a comunidade interna como para a externa.

Os parceiros externos foram fundamentais para a criação do Projeto Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, por várias razões e, dentre elas, a preocupação não apenas interna com os trabalhadores, no caso do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC), mas com a sociedade brasileira como um todo, o compromisso com seu desenvolvimento e com a redução das desigualdades via políticas públicas. Os longos encontros de mais de 4 horas foram regados a agradáveis coffee breaks, oferecidos generosamente pelo SMABC. A parceria não terminou nesse ponto, mas com a publicação dos livros da presente série

Desigualdade Regional e as Políticas Públicas. E esperamos que esta colaboração entre a UFABC e o SMABC seja duradoura e profícua para ambas as partes, preocupadas com a região do ABC, e com o país e a sociedade brasileira no geral.

Juntamente com o SMABC, nos auxiliaram os parceiros do sindicato que tratam da mídia escrita e televisiva. O Jornal ABCD Maior e a TV dos Trabalhadores (TVT) fizeram matérias de coberturas destes eventos, chamadas ao grande público e reportagens após a realização das mesas. Foram importantes para que nossos encontros tivessem repercussão fora das portas da universidade.

Não poderíamos deixar de mencionar todos os professores e autores que participaram deste projeto de extensão, em especial os do primeiro encontro realizado em 26 de março de 2012, cujo tema é o nome do livro, ou seja, Educação em Pauta. Em ordem alfabética: Ângelo Ricardo de Souza (Universidade Federal do Paraná/PR), Mariluce Bittar (Universidade Católica Dom Bosco/MS), Noval Benayon Mello (Universidade Federal do Amazonas/AM), Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho (Pontifícia Universidade Católica/RJ), Sidney Jard da Silva (Universidade Federal do ABC/SP), Washington Luís de Sousa Bonfim (Universidade Federal do Piauí/PI). Este último autor escreve em co-autoria com Andrea Cristina de Sousa Fialho (Faculdade Santo Agostinho/PI).

Espera-se que, com essa obra, possamos dar uma contribuição para a efervescente discussão sobre políticas públicas no Brasil e, por meio disso, reduzir as desigualdades nos e dos rincões mais distantes e mais próximos desse Brasil afora.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

<i>Artur Zimmerman</i>	8
------------------------------	---

PARTE I – REGIÃO NORTE

Desigualdades Sociais e Políticas Públicas na Região Norte

<i>Noval Benayon Mello</i>	11
1. INTRODUÇÃO	12
2. A EDUCAÇÃO NO BRASIL – BREVÍSSIMO HISTÓRICO	13
3. EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA REGIÃO NORTE	24
4. CONCLUSÃO	31

PARTE II – REGIÃO NORDESTE

Desigualdade Regional e as Políticas Públicas: Educação Básica na Região Nordeste

<i>Washington Luís de Sousa Bonfim, Andrea Cristina de Sousa Fialho</i>	35
1. INTRODUÇÃO	36
2. Federalismo e Política Pública: recentralização e desigualdades regionais.....	37
3. OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO	40
4. CONCLUSÃO	49

PARTE III – REGIÃO CENTRO-OESTE

Desigualdade Regional e Políticas Públicas: Educação Superior e Exclusão na Região Centro-Oeste

<i>Mariluce Bittar</i>	55
1. INTRODUÇÃO	56
2. EDUCAÇÃO BRASILEIRA E DESIGUALDADES REGIONAIS – ASPECTOS QUE PERDURAM AO LONGO DA HISTÓRIA.....	57
3. EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO CENTRO-OESTE: DESIGUALDADE E EXCLUSÃO.....	63

PARTE IV – REGIÃO SUDESTE

Desigualdade Regional e Políticas Públicas: Do Debate sobre a Distribuição Territorial das Bases Técnico-Científicas no Brasil

<i>Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho</i>	77
1. INTRODUÇÃO.....	78
2. A ESPECIFICIDADE DO FEDERALISMO BRASILEIRO	79
3. A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS	83
4. A IMPORTÂNCIA DA DIMENSÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS.....	87
5. CONCLUSÃO	93

PARTE V – REGIÃO SUDESTE

Desigualdade Regional e as Políticas Públicas: A Situação da Educação na Região Sul do Brasil

<i>Ângelo Ricardo de Souza</i>	99
1. INTRODUÇÃO.....	100
2. (DES)IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA	102
3. (DES)IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE QUALIDADE	105
4. CONCLUSÃO	109

PREFÁCIO

O presente livro é o resultado do 1º encontro do Projeto Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, ocorrido em 26 de março de 2012, e que tratou do tema EDUCAÇÃO EM PAUTA.

As políticas públicas são uma área emergente nas discussões locais, regionais e nacionais. Cada vez mais um número maior de pessoas se interessa por essa temática, quer seja pelo aumento da representação da sociedade civil na articulação de políticas, quer seja pelas demandas de grupos específicos na sociedade. Tivemos à mesa um especialista sobre educação de cada região do país, para que pudéssemos ter a diversidade e a representatividade de grande parte da realidade brasileira. Todos os participantes têm doutorado e são pesquisadores ativos em instituições com as quais mantêm vínculos.

O Brasil está num momento em que precisamos refletir nossa situação para, com isso, projetar novos horizontes e termos claro o que queremos para nosso futuro como sociedade brasileira, tanto a nível local, como regional e nacional, em áreas vitais como a discutida na mesa, a educação, que pode nos comprometer ou nos contemplar com um futuro promissor. Afinal, é a educação um dos indicadores mais deterministas “do que seremos quando crescermos”. E parece que o futuro chegou e bate à nossa porta. Somente por meio da educação é que poderemos acionar mecanismos de redução das desigualdades das quais somos testemunhas há décadas. Devemos aproveitar o bom momento econômico por que passamos para debater com nossa sociedade os possíveis rumos a serem tomados nestes anos cruciais. Podemos crescer economicamente e nos tornar ainda mais desiguais. Ou podemos optar pelo crescimento e por uma melhor e mais justa distribuição de renda e, com isso, maior nível de escolaridade, com qualidade e comprometimento na construção de um futuro comum a todos os brasileiros.

O Brasil, desde seus primórdios, foi pautado pela divisão muito desigual de recursos. Autores da área de ciências sociais chamavam o país de “Brasis”, exaltando sua múltipla face em relação ao poder aquisitivo, social, político, econômico e cultural das diferentes camadas. A classe média sempre foi menor em proporção do que seus conterrâneos em países desenvolvidos.

Atualmente, conhecido como país emergente e em crescimento econômico contínuo nos últimos anos, mesmo com crises existentes em países industrializados

e desenvolvidos, o Brasil conseguiu seguir a trajetória do crescimento. Porém, o crescimento deveria permitir a redução da miséria e da pobreza, reduzindo as diferenças enormes entre as camadas da população. Nos últimos anos houve uma redução da desigualdade, porém ainda tímida.

A proposta deste livro e dos outros da série Desigualdade Regional e as Políticas Públicas clama pela necessidade de refletir o país e aproveitar este momento único para dar condições e oportunidades às diferentes camadas, reduzindo o abismo entre os que têm e os que não possuem absolutamente nada.

A Universidade Federal do ABC (UFABC) foi criada principalmente para colaborar com a inclusão social e educacional na região do Grande ABC, reduzindo, assim, as desigualdades e proporcionando aos jovens uma educação superior gratuita e de qualidade. Não é à toa que fomos a universidade com a política de cotas mais agressiva do país, ou seja, metade das vagas destinadas a alunos menos privilegiados econômica e socialmente. Esta política está surtindo efeito e, agora, temos aprovada em âmbito nacional a nova “lei de cotas”, em que todas as universidades federais do país deverão se adequar a esta nova realidade com reserva da metade das vagas para alunos menos privilegiados. Isso prova que estamos no caminho certo, e que a única possibilidade de melhorarmos nossa sociedade é através da educação.

Esta atividade realizada e transformada agora em livro aborda exatamente questões maiores de temas selecionados para discutir e rediscutir nosso país, os rumos que estamos tomando e como satisfazer diferentes camadas da população. Esse é o intuito de registrar o que foi apresentado no encontro sobre educação, já que para isso é que foi criada a UFABC.

O projeto pedagógico da UFABC tem como diretriz a interdisciplinaridade, tanto é que os dois cursos de ingresso na graduação são bacharelados interdisciplinares, um de tecnologia e outro de humanidades. Esse livro, portanto, traz autores de diferentes formações acadêmicas, respeitando a interdisciplinaridade na temática das políticas públicas de educação.

A área de políticas públicas demanda um amplo conhecimento interdisciplinar para compreender a complexa máquina pública e os processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, em áreas variadas e em distintos contextos políticos, econômicos e sociais. Nesse livro, por meio dos autores dos textos, temos a honra de juntar numa mesma compilação que trata da educação nas

várias regiões do país, pessoas de formação variada, como ciências sociais, economia, educação física, engenharia elétrica, e serviço social. A liberdade oferecida aos autores para “desvendar os mistérios” da educação em suas regiões de origem e trabalho, na abordagem com que têm familiaridade, foi essencial para contemplar o espírito do projeto pedagógico da UFABC e, ao mesmo tempo, respeitar a diversidade de opções, tendo em mente que caminhos diferentes podem levar a excelentes escolhas, sem a imposição de uma única trilha a seguir. É assim que vemos a educação, com caminhos a se escolher que levarão a sociedade a um patamar mais elevado, construindo um país de todos e para todos.

A elaboração e a compilação deste volume foram regadas por momentos de prazer indescritíveis, visualizando nosso futuro como nação, cada vez mais rica e consciente, pelo entendimento do que significa um livro.

Artur Zimmerman
UFABC

PARTE I

REGIÃO NORTE

DESIGUALDADES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO NORTE

Noval Benayon Mello

*Professor Doutor do Departamento de Economia da
Universidade Federal do Amazonas, UFAM.
E-mail: nbenaionmello@ig.com.br.*

1. INTRODUÇÃO

Pensar a educação como um processo básico capaz de promover não só o desenvolvimento econômico, mas também político e social para um país ou região deve ser o compromisso de todos aqueles que aspiram a um mundo melhor. Nenhuma nação pode ser considerada rica ou desenvolvida se grande parte de seus indivíduos é pobre e analfabeta. A ignorância, no limite, é a supressão da vida.

Não é difícil observar que, historicamente, todo país que deu ênfase à educação como fator primeiro de desenvolvimento hoje ocupa as primeiras posições no cenário internacional. Foi assim com a Inglaterra, a primeira nação no mundo a se industrializar. Sua Real Academia de Ciência, um centro de excelência público do ensino científico e tecnológico, forneceu a base do conhecimento, um dos pilares da 1ª Revolução Industrial. Foi assim com os Estados Unidos desde sua independência do jugo britânico. O mesmo aconteceu com o Japão, a Coréia, a China, potências econômicas do novo milênio, desde o fim da 2ª Guerra Mundial.

No novo século, já existem aqueles que consideram que, num mundo globalizado, país desenvolvido não é necessariamente aquele que é industrializado, mas aquele que detém o conhecimento sobre o qual a indústria se assenta. É a geração e a difusão do conhecimento transformado em inovação a maior riqueza de uma nação.

O Brasil, que ocupa a oitava posição entre as dez maiores potências industriais do planeta, ocupa também as piores posições em relação aos indicadores de desenvolvimento humano. Pode-se inferir que ele faz parte do modelo econômico do subdesenvolvimento industrializado, caracterizado por ser um país industrializado sem ser observada alguma melhoria em seus indicadores de bem-estar social.

O presente trabalho busca fornecer elementos para a compreensão do estágio pelo qual passa o sistema nacional de educação, com ênfase na Região Norte.

Inicialmente, faz-se uma breve retrospectiva história da educação brasileira, contextualizada no ambiente econômico, político e social, da década de 1950 até os nossos dias. A seguir, analisa-se a questão do ensino na região, com seus desafios e oportunidades, e o papel do Estado através de políticas públicas, na promoção do desenvolvimento econômico e social da região.

2. A EDUCAÇÃO NO BRASIL – BREVISSIMO HISTÓRICO

A partir dos anos 1980, o ressurgimento do modelo econômico de viés neoliberal no país se faz com a participação efetiva do Estado, que estabeleceu uma ampla legislação que favorecia o sistema de mercado. A antiga estrutura intervencionista dos anos do nacional-desenvolvimentismo, dominante por mais de meio século, deu lugar a uma estrutura na qual o princípio da livre iniciativa e da igualdade de oportunidades para nacionais e estrangeiros foi estabelecido.

No campo educacional, a dinâmica econômica aumentou o fosso que separava a educação do processo de desenvolvimento. A mobilidade social provocada pelo modelo econômico de substituição de importações criou novas demandas para a classe média e para os segmentos ligados ao setor agrícola, que se deslocavam do campo para as cidades à procura de emprego. Foi esse movimento que pressionou para que se estabelecesse um modelo educacional que proporcionasse a todos, ainda que teoricamente, o acesso a todos os níveis de ensino. Pretendia-se com isso romper com o sistema dual de educação vigente até então, que trazia para as classes de baixa renda uma educação que não lhes permitia o acesso ao ensino superior “nem possibilitava a mobilidade para o sistema educacional das elites” (ROMANELLI, 1997, pp. 67-68).

A proposta favorável ao combate à desigualdade educacional através da criação de um sistema de ensino público para todos mostrou-se insuficiente e inadequada. O sistema educacional que se expandiu em função da pressão da demanda não refletia as necessidades sociais reais (MELLO, 2006, p. 248).

Com a ascensão de Juscelino Kubitschek à presidência do país amplia-se a abertura da economia brasileira ao investimento direto estrangeiro. A morte de Getúlio Vargas, ocorrida pouco tempo antes, significou o triunfo daqueles que defendiam a plena inserção do capital internacional no país sobre aqueles que defendiam a ideia de um desenvolvimento autônomo e soberano, como eram os representantes da corrente econômica nacional-desenvolvimentista, de grande importância até então.

Esse período marcou a chegada de algumas indústrias estrangeiras ligadas aos setores dinâmicos – automobilística, construção naval, mecânica, de bens de capital etc. – que para aqui vieram estimuladas por políticas de incentivos fiscais e subsídios de várias naturezas. Este modelo econômico, ainda que tenha significado a industrialização de forma ampliada, estava condicionado à reduzida dimensão e

composição da demanda interna resultante da concentração da renda e da riqueza nas mãos de poucos com graves consequências sobre o mercado consumidor. No país havia (e ainda hoje se observa) a coexistência da abundância relativa de alguns recursos naturais e de mão-de-obra não qualificada e a escassez relativa de pessoal com nível de qualificação mais elevada, necessário para promover o desenvolvimento científico e tecnológico (MELLO, 2006, pp. 255–256).

A ausência de políticas econômicas adequadas às necessidades sociais reais levou esse modelo de industrialização a apresentar problemas de mercado pouco competitivo, acompanhado de altos custos de produção e de insuficiente absorção de grande parte da força de trabalho, que acabou por contribuir para uma distribuição de renda cada vez mais desigual. Esse modelo industrial contribuiu ainda para fortalecer a estrutura dual da economia. De um lado, um setor industrial moderno e dinâmico, de outro, um setor de subsistência, arcaico e de baixa produtividade.

O programa de governo relacionado à educação, no modelo industrialista de Juscelino, defendia o crescimento industrial não como resultado do desenvolvimento científico e tecnológico de longo prazo, como aconteceu com todas as potências indústrias, mas concomitante ao desenvolvimento de curto prazo, com a pretensão de “queimar etapas”, fazendo cinquenta anos em cinco.

O modelo educacional previa que a articulação do ensino com o crescimento econômico deveria acontecer desde a escola primária, onde a população em geral deveria iniciar seu processo de capacitação para atingir o nível de produtividade requerida pelo modelo industrial proposto. Para o governo desenvolvimentista, a escola deveria intervir de maneira a formar recursos humanos precipuamente para o conhecimento técnico. Configurando um novo modelo de ensino que passava a considerar a hipótese da educação para o trabalho, iniciando-se, assim, a forma tropicalista de aplicação da Teoria do Capital Humano desenvolvida pelo pensador estadunidense Theodor Schultz (apud FRIGOTTO, 1998, cap. 1).

O governo preconizava a criação de cursos profissionalizantes, complementares aos cursos primários e mesmo ao ensino médio, cujo objetivo era o de preparar a grande maioria da população do setor de subsistência para o mercado de trabalho formal, com a formação técnica exigida pelas empresas sem, contudo, significar que esse contingente alcançasse o ensino superior. Não houve a preocupação em aumentar o número de vagas no ensino superior, à época eminentemente de caráter público, que o desenvolvimento pudesse necessitar. A

educação não ia além da concepção de um modelo que satisfizesse as necessidades colocadas pelo modelo de desenvolvimento econômico vigente.

O governo de JK estava otimista quanto à política econômica externa que concedia a mais ampla liberdade ao investimento estrangeiro. Não obstante, o balanço final da participação estrangeira no período mostrou-se bastante singelo, o que levou o então presidente a declarar, ao deixar o governo em 1960: “O auxílio de fora foi escasso – [...] enfrentamos ainda a indiferença norte-americana. A nação pioneira, [...], nem sempre, através de seus agentes oficiais, aceitou com simpatia que avançássemos o sinal que detém os pobres no estado de pobreza” (apud CARDOSO, 1978, p. 180).

Jânio Quadros, que substituiu JK na presidência no início da década de 1960, colocava a educação como o elemento-chave para o fortalecimento econômico do país. A educação era vista como área privilegiada do campo geral da cultura, com forte vínculo entre ela e o crescimento econômico. Esse vínculo se dava através da democratização do ensino, não somente pelo crescimento da rede escolar pública, mas também pela melhoria do padrão escolar. Para ele, era função do setor público a expansão do ensino primário de forma a atingir todas as camadas sociais e assim eliminar o analfabetismo, integrando o analfabeto ao universo da cultura através da leitura. O objetivo quanto ao ensino médio era de que fosse uma preparação para os múltiplos e diversificados papéis exigidos por uma sociedade industrial moderna, eliminando a distinção até então existente entre o ensino secundário do tipo acadêmico, que preparava as pessoas para estudos mais avançados, e o ensino profissionalizante, que se esgotava na formação da mão-de-obra para o mercado de trabalho.

Vale destacar, nesse período, a importante contribuição ao processo educacional de Paulo Freire (1921-1997), principal pensador e articulador das ideias sobre um método de alfabetização pleno. Freire participou, em 1962, da formação do Movimento da Cultura Popular, MCP, criado pelo então prefeito de Recife Miguel Arraes e ligado à Universidade Federal de Pernambuco. Um ano depois foi nomeado presidente da Comissão de Cultura Popular do governo de João Goulart, assumindo no último ano de seu governo a coordenação do Programa Nacional de Alfabetização do Ministério da Educação, que utilizava o método de aprendizagem que levava seu nome. Foi execrado pela ditadura militar que se instala no país a partir de 1964, demitido de sua função no governo e obrigado ainda a responder a um dos inúmeros Inquéritos Policiais Militares,

IPM's, o que lhe causou alguns meses de prisão e a decisão de exilar-se do país após a sua libertação, em setembro de 1964.

As características principais do método educacional de Paulo Freire acentuavam a correlação entre a política e a educação. O aprendizado escolar era utilizado como um instrumento de formação da consciência de classe.

Com a ditadura e o predomínio no plano político das ideias conservadoras, derrotando as forças democráticas, colocou-se a educação sob o controle de grupos conservadores e antidemocráticos. Esse controle teve como resultado tanto na contenção da rede de ensino público, quanto na estrutura de ensino vigente, baseada nos valores dominantes da velha ordem.

No cenário macroeconômico nacional, durante os anos de chumbo da recente história brasileira, a tendência à concentração da riqueza e da renda configurou um perfil de demanda em que metade da população não tinha acesso aos bens produzidos, constituindo um diminuto mercado consumidor. Do outro lado, a classe econômica correspondente ao 1% mais rico desfrutava de uma capacidade de consumo cinquenta vezes maior (FURTADO, 1968, p. 37). Isto significou a perda do dinamismo da economia nacional. Quanto maior a concentração da renda, maior é o consumo de produtos de alta tecnologia e menor o consumo de produtos populares, produzidos em larga escala.

A ditadura militar também reforçou a política de favorecimento do capital internacional, bem como dos grandes grupos empresariais nacionais, em detrimento do bem-estar de grande parte da população. A partir desta época, o país começa a sofrer os efeitos da mundialização, da globalização e da planetarização que deram um novo delineamento à economia brasileira (DREIFUSS, 1999).

Com *manu militari*, os governos que a compunham intervieram em sindicatos, reprimiram a reação popular, prenderam e torturaram (alguns até a morte) intelectuais, líderes operários e camponeses e todos aqueles que se opunham às suas diretrizes. Essa política de “estabilização” visava principalmente quebrar a resistência dos trabalhadores representados por seus sindicatos, criar uma reserva de mão-de-obra barata e abundante, capaz de atrair investimentos e fomentar, mais uma vez, a expansão da base industrial a partir do investimento direto estrangeiro e favorecer a concentração do capital em mãos dos grupos mais poderosos, que fosse de origem nacional ou internacional inserindo assim, de forma subordinada, o país na nova ordem econômica mundial que se avizinhava (MARINI, 2000).

A visão do governo dos militares sobre o tema da educação refletia a ideia neoclássica que a considerava como fator de crescimento econômico, devendo ser encarada, portanto, como uma mercadoria. Ao atribuir o caráter econômico à educação, o governo pretendia transformá-la em uma “indústria de prestação de serviços”, isto é, um setor da economia. Essa forma de se entender o sistema educacional sedimentará a política de privatização do ensino incentivada a partir da ditadura (NÓBREGA, 1995, cap. 3).

Naquela época, o governo militar entregou, através do MEC, os destinos da educação brasileira aos técnicos estadunidenses da *United States Agency for International Development*, USAID. A assistência técnica fornecida por aquela agência pretendia dotar o país de medidas que adequassem o sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico adotado pela tecnoburocracia civil-militar. Os acordos MEC-USAID, como ficaram conhecidos, lançaram as bases da reforma educacional que se seguiu, inclusive a do ensino superior (ROMANELLI, 1997, p. 210).

A estratégia da agência norte-americana estava orientada para um tipo de ação que “implicava doutrinação e treinamento de órgãos e pessoas”. Em situação de dependência, o país acatou os programas de reformulação educacional vindos do exterior, comprometendo-se com sua execução. De todos os objetivos da agência, os predominantes dizem respeito ao ensino superior. A missão da universidade seria apenas de modernização conservadora “conforme os ideais do desenvolvimento pacífico” (ROMANELLI, 1997, p. 211).

Em fins de 1967, o governo militar estabeleceu uma comissão para fazer um inventário geral da crise do ensino superior e intervir nas universidades. As propostas dessa comissão coincidiram com as contidas nos acordos com os EUA. Entre os objetivos da reforma universitária proposta estavam a reestruturação do sistema educativo, em qual se pretendia adequar o modelo educacional ao modelo econômico, cabendo ao Estado a tarefa de organizar a educação de forma compatível com sua política econômica. Seguindo orientação externa, o governo implementou uma série de medidas e reformas de modo a moldar a educação nacional aos interesses do capitalismo internacional. O objetivo real não declarado daquelas reformas era a despolitização, a eliminação das lideranças políticas e da participação social em prol do domínio de poucos.

O esforço de promover a industrialização no país, que passou a ser, juntamente com a atividade agrícola, a principal preocupação de seu projeto de

crescimento econômico, trouxe resultados consideráveis. Entre 1938 e 1980, a produção industrial cresceu 27 vezes, transformando o país na maior potência industrial entre as economias periféricas e semiperiféricas (BENJAMIN, 1998). Apesar das crises decorrentes do subdesenvolvimento capitalista o emprego industrial aumentou sua participação no total da mão-de-obra ocupada por setor da economia e trouxe mobilidade social ascendente para boa parcela da população.

O aspecto contraditório desse movimento se refere particularmente às questões sociais. O Estado brasileiro, sempre muito eficiente na concessão dos incentivos aos interesses privados internos e externos, não foi capaz de realizar as mudanças estruturais que o país necessitava. Questões cruciais como erradicação da pobreza, do analfabetismo, da reforma agrária, entre outras características dos países subdesenvolvidos continuavam sem solução.

No decorrer desse período, a atuação do estado levou ao aumento da dependência externa, seja através do endividamento público, seja pelo controle cada vez mais crescente das empresas transnacionais sobre os setores mais dinâmicos da economia, sem que tenha significado a superação do atraso, situação que permanece praticamente a mesma ainda nos dias de hoje.

A partir dos anos 1985, o país caminha para redemocratização “lenta e gradual” – como gostavam de dizer os governantes militares de plantão: a retirada dos militares da linha de frente da política e da economia, a eleição do primeiro governo civil pós-ditadura, ainda por via indireta, com José Sarney vice de um presidente que não chegou a ser, Tancredo Neves.

O espólio econômico deixado pela ditadura continha uma dívida pública interna e externa cada vez mais crescente, uma espiral inflacionária que levou à hiperinflação nos anos seguintes. Os anos que se seguiram presenciaram o processo hiperinflacionário que contabilizou 13,3 trilhões por cento em 15 anos; e, com ele, a deterioração da economia, recessão, desemprego, concentração da riqueza e da renda e o empobrecimento da maior parte da população brasileira (LEITÃO, 2011).

No campo educacional, foi o momento das lutas históricas para a formação do sindicato nacional da categoria dos docentes do ensino superior, juntamente com a entidade representativa dos funcionários técnico-administrativos, por melhores salários e contra as condições precárias de trabalho nas escolas e universidades públicas; e do crescimento das escolas e universidades particulares não confessionais, num processo de mercantilização do ensino sem precedentes. O

analfabetismo continuou suprimindo a vida de milhões de brasileiros e o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo permaneceu medíocre, dependente cada vez mais do capital produtivo e financeiro internacional.

Até os anos 80 do século XX, havia por parte dos governos e das elites a preocupação com a construção de um parque industrial de marca nacional. O próprio governo militar, cioso por garantir a abertura econômica do país e por lançar as sementes do neoliberalismo econômico, tinha demonstrado interesse em incentivar o desenvolvimento de empresas estatais de infraestrutura, da indústria de base e de alguns setores estratégico para a segurança, como o de geração e distribuição de energia, o setor de comunicações, que já tinham sido controlados por empresas estrangeiras em tempos passados e que, por sua demonstrada ineficiência, foram reestatizados.

Entre 1985 e 1994, sob a influência dos organismos internacionais, os governos de José Sarney, de Fernando Collor de Melo e de Itamar Franco promoveram o processo de liberalização da economia brasileira. Foi Collor quem, pela primeira vez na história da Nova República, tratou de desmontar o modelo econômico que tinha reinado no país por cerca de cinco décadas e de consolidar a ideologia do neoliberalismo que seria seguido nos anos seguintes. Com o apoio da mídia, e através de intensa propaganda, o governo “collorido” realiza intensa campanha de desgaste do serviço público, contra as empresas estatais, consideradas pela propaganda oficial como o “elefante branco” da economia brasileira. Alegando pouca eficiência e alto custo para o estado, propugnava pela transferência do controle das estatais para a esfera da iniciativa privada. Intensifica-se então o processo de privatização e de desnacionalização do parque produtivo nacional como um todo.

O clamor das ruas não permitiu que Collor de Melo cumprisse todo o seu mandato. Sua personalidade controversa mostrou-se incompatível com o cargo de governante maior da nação e seu estilo pirotécnico, napoleônico e unido às tramóias políticas urdidas pela “República das Alagoas”, da qual fazia parte, culminaram com a acusação de seu envolvimento em forte esquema de corrupção que levou ao seu *impeachment* pelo Congresso Nacional, depois de ter cumprido cerca da metade de seu mandato. Seu projeto de desestatização foi momentaneamente brecado pelos movimentos sociais. Mas as sementes da transição da ditadura militar para a ditadura do mercado já começavam a germinar.

Collor foi substituído por seu vice Itamar Franco. Mineiro de Juiz de Fora, Itamar era de outra índole, eleito pelas forças políticas que ajudaram a eleger Collor

sem, contudo, significar que concordasse integralmente com todo o programa político de seu antecessor. Tinha um resquício nacionalista e mostrou-se refratário à ideia da abertura total da economia aos interesses internacionais. Com ele foi possível inibir por um tempo a evolução da política elitista-entreguista, refreando parcialmente o processo de desnacionalização da indústria brasileira. Mesmo assim, privatizou a grande Companhia Siderúrgica Nacional, além de outras de menor importância (LEITÃO, 2011, p. 214).

Coube a Fernando Henrique Cardoso, substituto pelo voto direto de Itamar Franco, implantar as reformas que Collor não tinha conseguido realizar. Em seu duplo mandato, de 1994 a 2002, o “príncipe dos intelectuais”, antigo quadro da “esquerda festiva” dos anos de chumbo, FHC, como passou também a ser chamado, conseguiu efetuar as reformas do estado que serviriam bem aos interesses das classes detentoras do poder. Ao manter e até ampliar a dimensão econômica do modelo de Collor, Cardoso reafirmou a opção pela inserção submissa do país na nova ordem econômica internacional. Deu continuidade à reabertura dos portos às “nações amigas”, iniciada por seus antecessores, que ampliou a relativa perda da soberania nacional.

O primeiro governo de FHC irrompeu no rastro do Plano Real, um programa de estabilização econômica gestado no governo de transição de Itamar Franco, que vinha alcançando alguns resultados positivos, particularmente na contenção do processo hiperinflacionário que atormentava o país há mais de uma década. Depois de eleito, o governo, que representava uma coalizão de forças política de centro-direita comandadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira, o PSDB, iniciou um amplo programa de reformas, cujo objetivo implícito era o de continuar o desmonte do setor estatal e vender empresas nacionais lucrativas aos grupos nacionais e estrangeiros, iniciado por seus antecessores.

As reformas que foram feitas eram uma exigência dos organismos internacionais para a inserção do Brasil na globalização conservadora. A reforma que criou o Plano Real foi a ação simbólica mais importante, sendo um dos fatores da política monetária que também condiciona a venda das empresas estatais, entregando o patrimônio nacional à iniciativa privada e, algumas vezes, às estatais de outros países a valores tão aviltados que algumas dessas empresas chegaram a gerar um ágio fictício superior ao seu valor de venda, além de cercado de denúncias sobre a forma fraudulenta como foi supostamente realizada (BIONDI, 1999; GONÇALVES, 1999; RIBEIRO JR., 2011). O parque industrial se reduziu e se internacionalizou; fruto da reestruturação produtiva,

o desemprego cresceu para mais de 10% da população ativa, com graves consequências para o consumo e para a qualidade de vida de grande parte da população. A política econômica do sociólogo presidente foi de favorecimento ao capital internacional, produtivo e financeiro, que pôde beneficiar-se da liberdade de adquirir e operar setores estratégicos da economia.

Outro aspecto da reforma do estado à moda Tucana refere-se à securitização da dívida pública, tanto interna quanto externa, garantida através de acordos que determinam pagamentos escalonados e indexados, que diminuem a capacidade do governo de manejar o orçamento público para o investimento e manutenção de serviços essenciais de saúde, educação, saneamento, segurança, etc., tudo para garantir o superávit primário das contas públicas com vistas ao pagamento da dívida (OLIVEIRA, 1999).

No terreno educacional, a ideologia desenvolvimentista comum nas décadas anteriores vinha sustentada pela teoria do capital humano, no bojo da qual estaria a máxima de que os indivíduos que lograssem alcançar um grau mais alto de educação e formação profissional seguramente ascenderiam na escala social e as nações subdesenvolvidas que investissem pesadamente na formação do capital humano alcançariam o tão almejado desenvolvimento.

Os acontecimentos do final dos anos 1980 mudam os paradigmas da educação, enquanto que, no campo do trabalho, o conceito de emprego cede espaço para o de empregabilidade, da necessidade de se estar preparado para um tipo de trabalho que poderia não ocorrer. A década de 1990 dá continuidade relativa à concepção da educação para o trabalho, reificando a teoria de Theodor Schultz.

Com Paulo Renato de Souza à frente do Ministério da Educação, observou-se o aumento no acesso à escola, a expansão do ensino secundário e o aumento do tempo de permanência do estudante na escola. Era objetivo do governo minimizar os problemas de desemprego e de subemprego, pela via da melhoria da educação básica e intermediária e dos programas de formação profissional para o mercado globalizado, sem estimular o ensino superior público.

Para o governo, a educação era considerada a mola propulsora do desenvolvimento, “base para o uso eficiente de novas tecnologias e [...] de novas formas de organização do trabalho” e “como investimento estratégico para garantir o desenvolvimento econômico [...] através de uma maior integração entre a empresa e a escola” (NEVES, 1999, p. 134).

O governo mantém assim o dualismo histórico do sistema – uma formação diferenciada para os trabalhadores da periferia com baixa qualificação e outras para os filhos da classe média alta que irão lotar os mais altos cargos da pirâmide ocupacional. Para aqueles que realizarão as atividades “neuromusculares” relacionadas ao trabalho simples, de baixa qualificação e de baixa remuneração, o sistema educacional consiste em um programa para elevar o patamar mínimo de escolaridade requerido para operar as novas tecnologias, traduzido na assimilação de conhecimentos mínimos de natureza científico-tecnológica, capacitando-os a operar com eficiência as máquinas e equipamentos oferecidos pela 3ª Revolução Industrial e que a organização do trabalho, no novo modelo de acumulação flexível, exigia.

Para aqueles que realizam as atividades “cerebrais” com base no trabalho complexo, o sistema organiza a estrutura do ensino superior de forma a adaptar fundamentalmente a ciência e a tecnologia transferidas ao país pelas corporações transnacionais e oferecer à sociedade uma força de trabalho capaz de atuar nas grandes empresas, na sociedade civil e também no aparelho estatal.

Em relação ao ensino superior a prioridade do governo era a de formar profissionais qualificados para o mercado de trabalho complexo. A geração e a difusão do conhecimento eram estimuladas apenas nos centros de excelência, o que concretizava um antigo sonho da classe dominante, comum durante o regime autoritário. A circunscrição da pesquisa científica e tecnológica assim vislumbrada funcionava como um incentivo extra à expansão da rede de educação superior privada dedicada em sua grande maioria apenas à atividade de ensino, mas sempre ávida por maiores lucros.

Quanto ao ensino superior público, a política governamental foi de abandono gradativo, num processo de *downsizing* conseguido com a diminuição e extinção de vagas docentes e técnico-administrativas, provocadas pela aposentadoria e pela morte do pessoal ativo. Por outro lado, o governo permitiu e até estimulou a expansão do ensino superior privado, que cresceu vertiginosamente sem, contudo, se ter observado melhoria significativa na qualidade do ensino particular e contribuiu, dessa forma, para o aumento das desigualdades na estrutura social.

No novo milênio, o Partido dos Trabalhadores, aliado com outros partidos de centro-esquerda, assume o poder. Luis Inácio Lula da Silva, que vinha disputando o cargo de mandatário maior da nação, desde a primeira eleição da era pós-ditadura, é finalmente eleito presidente. Com a presidência do ex-metalúrgico, o país renovou

sua esperança em mudanças estruturais que pudessem reconduzir o país ao caminho do desenvolvimento econômico e social. Tal ainda não aconteceu.

O governo Lula mantém os fundamentos da economia estipulados no governo anterior, afastando o país definitivamente da rota desenvolvimentista dos governos anteriores à Nova República. No tocante à política industrial, as corporações transnacionais continuam tendo um papel fundamental. São elas as principais agentes da desnacionalização da economia brasileira na década de 1990 e que continua avançando nos governos de Lula e de Dilma Roussef. A substituição do modelo nacional-desenvolvimentista pelo modelo econômico da globalização neoliberal significou a substituição do modelo de desenvolvimento de tecnologia própria por tecnologia importada e afirma-se como o modelo dominante no país nos últimos governos (LAPLANE; SARTI, 2006, 315). A continuidade da política de formação do superávit primário para pagamento da dívida pública brasileira, subtrai recursos necessários aos investimentos na área social.

No plano social, as políticas de inclusão através da assistência financeira direta, tem seu caráter temporário, dependem do humor dos governantes, e no máximo tem levado a oferta de emprego de baixa remuneração.

A manutenção das políticas públicas de cunho neoliberal para a educação reafirma o projeto das elites no poder de que a educação de qualidade não é prioridade. O governo vem insistindo no discurso de que não existem condições de ampliar os recursos destinados ao ensino, à ciência e à tecnologia, sob pena de inviabilizar o orçamento público nacional. Enquanto aumenta o coro dos que defendem que, para o país se desenvolver, precisa produzir melhores profissionais em todas as áreas do conhecimento e isso só será possível se houver investimentos de no mínimo 10% do Orçamento nacional na área educacional.¹

Ainda no governo Lula, o governo inova em relação ao ensino superior criando o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, REUNI, através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. O programa tem como objetivo global o aumento da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e também do aumento da relação professor/aluno, duas metas que trazem potencialmente um efeito negativo na qualidade do ensino,

¹ O atual Ministro da Fazenda do governo Dilma, Guido Mantega declarou recentemente que a elevação dos investimentos públicos em educação ao patamar de 10% - reivindicação histórica do movimento dos trabalhadores do ensino público – poderia quebrar o país (SAFATLE, 2014, p. 49).

como o descompasso entre a infraestrutura e pessoal disponível e o ingresso de novos alunos (NAGOYA, 2012, p. 36). Isto sem contar a falta de investimentos resultantes do corte de orçamento do MEC, e a contratação de docentes em regime de trabalho temporário, sem vínculo empregatício e sem compromisso com a pesquisa e a extensão, premissa básica da educação pública superior.

Como resultado, pode ser observado um relativo aumento na quantidade de instituições federais de ensino superior. Eram cerca de cinquenta até o último governo FHC e somam hoje mais de noventa sem significar, necessariamente, uma melhoria significativa na qualidade. Somando com as instituições públicas estaduais e municipais, alcançam 278 unidades, cerca de 12% do total. Por outro lado, o ensino superior privado contempla cerca de 2.100 instituições, que correspondem a 88% do total nacional (MEC/INEP, 2010).

3. EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA REGIÃO NORTE

A Região Norte é a mais extensa das regiões brasileiras. Possui uma área de aproximadamente 3,87 milhões de km², 45% da área total do país. Nela vivem cerca de 15,9 milhões de habitantes, entre os quais 163 povos indígenas que comportam cerca de 204 mil pessoas (FREITAS, 2003, p. 184), nos sete estados que a compõem, um pouco mais de 8% da população brasileira e densidade demográfica regional de menos de um habitante por quilometro quadrado. Os estados da região apresentam as mais baixas densidades demográficas quando comparados com outras regiões. Vale notar que a quantidade de habitantes da maioria das capitais é maior que a quantidade dos que habitam os municípios do interior, à exceção de Pará, Rondônia e Tocantins, denotando alto grau de concentração demográfica.

A Amazônia é uma região sul-americana² de clima tropical com altas temperaturas, umidade e precipitação pluviométrica. Nela encontram-se “as maiores sociodiversidade e biodiversidade, um terço das reservas mundiais de florestas latifoliadas, [e] um quinto da água doce da Terra” (FREITAS, 2003, p. 183).

² A região continental que constitui a Amazônia abrange nove países da América do Sul, incluindo parte do Brasil, Peru, Equador, Venezuela, Bolívia, Colômbia, Suriname, Guiana e Guiana Francesa. Sua área totalizando cerca de 6,5 milhões de km², dos quais 5 milhões de km² formam florestas primárias (FREITAS, 2003, p. 183).

O Brasil ocupa a primeira posição mundial em diversidade de plantas, peixes de água doce e mamíferos; segundo em anfíbios e o terceiro em répteis. Possui patrimônio genético que inclui 22% das espécies vegetais conhecidas no mundo, 524 espécies de mamíferos, 517 de anfíbios, 1622 de pássaros, 486 de répteis, 3000 espécies de peixes além de milhões de espécies de microorganismos (FREITAS, 2003, p. 184). Boa parte desse patrimônio encontra-se na Amazônia brasileira, o que lhe confere um inegável potencial no campo da biotecnologia.

No que concerne à educação superior na Amazônia brasileira, observa-se uma maior participação das instituições públicas de ensino superior, com 17% do total, contra 83% das instituições privadas.

Entre 2001 e 2010, o número de alunos matriculados na graduação, em cursos presenciais e a distância em instituições particulares mais que duplicou, passando de mais de 2 milhões em 2001 para quase 5 milhões em 2010. Enquanto as matrículas no ensino público evoluíram apenas de cerca de 1 milhão para perto de 2 milhões no mesmo período (NAGOYA, 2012, p 37).

Tabela 1 – Número de instituições de ensino superior: Brasil e Região Norte, 2010

	Brasil	%	Região Norte	%
Pública	278	11,7	25	17,1
Federal	99	4,2	14	9,6
Estadual	108	4,5	5	3,4
Municipal	71	3,0	6	4,1
Privada	2.100	88,3	121	82,9
Total	2.378	100,0	146	100,0

Fonte: MEC/INEP. Inclui universidades, centros universitários, faculdades e institutos federais de educação tecnológica.

Nesse mesmo ano de 2010, a Tabela 2 mostra que o número total de estudantes que ingressaram no nível superior em cursos presenciais nas instituições públicas foi de 436.710, representando 24,2% do total, cabendo às instituições

particulares 75,8% do total nacional. Na Região Norte a situação é ligeiramente diferente, com a participação pública de 38,8%, maior que a média nacional e o ensino privado com 61,2%, quase seis pontos percentuais a menos que a média nacional sem, contudo, ofuscar o predomínio das instituições privadas de ensino superior sobre as instituições públicas.

Tabela 2 - Total de ingressos nos cursos de graduação presencial: Brasil e Região Norte, 2010

	Brasil	%	Região Norte	%
Pública	435.710	24,2	40.973	38,8
Federal	269.216	14,9	26.950	25,5
Estadual	134.932	7,5	10.277	9,7
Municipal	31.562	1,8	3.746	3,5
Privada	1.366.191	75,8	64.610	61,2
Total	1.801.901	100,0	105.583	100,0

Fonte: MEC/INEP. Inclui universidades, centros universitários, faculdades e institutos federais de educação tecnológica.

De acordo com um levantamento feito pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Cepal, o Brasil possui a nona maior taxa de analfabetismo da América Latina, cerca de 11% da população com mais de 15 anos de idade, superior à média dos países da região (9,5%), e mais que o dobro de países como Argentina, Chile, Cuba e Uruguai, todos com taxa de analfabetismo abaixo de 5% (apud SPITZ, 2012)³.

Na Região Norte, aproximadamente 1,1 milhão de pessoas são consideradas analfabetas, correspondendo a 7,07% do total da população regional, um pouco abaixo da média nacional.

³ Conforme <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u332044.shtml>, acesso em 11.07.2012.

Tabela 3 - Dados Demográficos – Região Norte 2010

Estado	População Total	Capital	População	% População Total	Densidade Demográfica (hab/km ²)
Acre	733.559	Rio Branco	336.038	45,8	4,2
Amapá	669.526	Macapá	398.204	59,5	4,7
Amazonas	3.483.900	Manaus	1.802.104	51,7	2,2
Pará	7.581.051	Belém	1.393.399	18,4	6,0
Rondônia	1.562.409	Porto Velho	428.587	27,4	6,5
Roraima	450.479	Boa Vista	284.313	63,1	1,3
Tocantins	1.383.445	Palmas	228.332	16,5	5,0

Fonte: IBGE. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/> - acesso em 20 de julho de 2012.

A Tabela 4, abaixo, fornece um quadro que demonstra a distribuição percentual de frequência no ensino da Região Norte. Nele se observa, no que tange aos ensinos fundamental e médio, a predominância do ensino público *vis à vis* com o ensino privado, com a frequência escolar, na maioria dos estados da região, acima de 90%. Situação que se inverte quando se trata da educação no nível superior, onde há o predomínio de empresas particulares de ensino, cujo compromisso maior com a educação refere-se apenas ao ensino, negligenciando a pesquisa e a extensão, tripé para uma escola superior de qualidade.

Tabela 4 - Distribuição percentual de frequência no ensino – Região Norte 2011

Ensino	Acre	Amapá	Amazonas	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins
Fundamental	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pública	96,0	98,0	94,8	90,0	95,0	96,0	92,6
Privada	4,0	2,0	5,2	10,0	5,0	4,0	7,4
Médio	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pública	91,5	97,3	96,2	88,0	91,8	96,0	92,0

Ensino	Acre	Amapá	Amazonas	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins
Privada	8,5	2,7	3,8	12,0	8,2	4,0	8,0
Superior	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pública	34,6	45,2	44,9	36,9	12,7	50,0	34,3
Privada	65,4	54,8	55,1	63,1	87,3	50,0	65,7

Fonte: MEC/INEP. *Sinopse da educação superior*, disponível em <http://portal.inep.gov.br/> (acesso em 30 de junho de 2012).

Um sistema de educação superior de qualidade, além da melhor formação de seu corpo discente para a participação na sociedade, também é fundamental na formação e consolidação do parque científico e tecnológico regional e na inserção do país na economia do conhecimento, superando a etapa da economia industrial. No momento em que o saber, nas suas mais variadas manifestações, é o pilar principal de uma sociedade de bem-estar, a geração e a difusão do conhecimento tornam-se fatores de soberania nacional, tendo como suporte a tecnologia e a inovação de marcas brasileiras.

Tabela 5 - Patentes registradas por países de origem selecionados, 2003 – 2007

País	2003	2004	2005	2006	2007
Estados Unidos	41.030	43.350	46.803	50.941	52.280
Japão	17.414	20.264	24.869	27.033	27.731
Alemanha	14.662	15.214	15.984	16.732	18.134
República da Coreia	2.949	3.558	4.688	5.944	7.061
França	5.171	5.184	5.748	6.242	6.370
Reino Unido	5.206	5.027	5.084	5.090	5.553
China	1.295	1.706	2.503	3.951	5.456
Holanda	4.479	4.284	4.500	4.529	4.186
Suíça	2.861	2.898	3.290	3.577	3.674
Suécia	2.612	2.851	2.883	3.316	3.533

País	2003	2004	2005	2006	2007
Itália	2.163	2.189	2.349	2.716	2.927
Canadá	2.271	2.104	2.318	2.566	2.707
Austrália	1.680	1.837	1.996	2.001	2.054
Finlândia	1.557	1.672	1.893	1.845	1.952
Israel	1.129	1.227	1.454	1.589	1.683
Outros	8.715	9.245	10.326	11.084	10.800

Fonte: Organização Mundial de Propriedade Intelectual, OMPI.

A tabela 5 acima mostra a evolução das patentes registradas pelos principais países no período 2003 – 2007. Segundo a Organização Mundial de Propriedade Intelectual, os Estados Unidos lideram o *ranking* com mais de 52 mil patentes registradas no ano de 2007, seguido pelo Japão (27 mil), Alemanha (18 mil). A China (5,4 mil) é a única entre os países emergentes que constava nessa classificação.

Tabela 6 - Patentes registradas por país de origem (BRICS), 2003 – 2007

País	2003	2004	2005	2006	2007
China	1.295	1.706	2.503	3.951	5.456
Índia	764	724	679	831	686
Rússia	586	519	657	695	507
Brasil	219	278	271	333	384
Total	2.864	3.227	4.110	5.810	7.033

Fonte: Organização Mundial de Propriedade Intelectual, OMPI.

Em 2010, a China assume o segundo lugar entre as nações que mais requerem registro de patentes juntos à OMPI, superando o Japão e a Alemanha.

Entre os dez primeiros países em patentes requeridas, figuram ainda Federação Russa e a Índia conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 7 - Patentes requeridas por escritório e país de origem, países selecionados, 2010

País	Residentes	Não residentes	Total
Estados Unidos	241.977	248.249	490.226
China	293.066	98.111	391.177
Japão	290.081	54.517	344.598
República da Coreia	131.805	38.296	170.101
Escritório Europeu de Patentes	74.399	76.562	150.961
Alemanha	47.047	12.198	59.245
Federação Russa	28.722	13.778	42.500
Canadá	4.550	30.899	35.449
Índia	7.262	27.025	34.287
Austrália	2.409	22.478	24.887

Fonte: OMPI. World Intellectual Property Indicators – 2011, disponível em http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intproperty/941/wipo_pub_941_2011.pdf, acesso em 21 de julho de 2012.

Dos países que constituem os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), nosso país ocupa a primeira posição apenas na sigla. Em termos estatísticos, o Brasil, com 22.886 patentes requeridas (2.705 de residentes e 19.981 de não residentes) supera apenas a África do Sul, 6.383 no total (821 residentes e 5.562 não residentes). Vale notar ainda uma alta incidência de estrangeiros nas patentes requeridas por esses dois países, o que pode indicar que os ganhos relativos não são necessariamente de origem nacional podendo, portanto, ser repatriado ao país do não residente que registrou a patente.

4. CONCLUSÃO

Procurou-se neste trabalho estabelecer um quadro comparativo do sistema educacional da Região Norte e sua interrelação com o desenvolvimento científico e tecnológico nacional. À luz do exposto pode-se considerar que este sistema contém seguramente um modelo de educação que se enquadra na zona de conforto e de lucratividade dos donos do poder no país. É seguramente, também, um modelo que não atende às reais demandas da sociedade brasileira como um todo.

Verifica-se, em que pese os relativos avanços nas áreas educacionais e tecnológicas, que ainda é necessário melhorar muito. No mundo do novo milênio, em que país rico é aquele que detém o conhecimento, o Brasil ainda tem um longo caminho pela frente para fazer a travessia de uma economia industrial e agroexportadora para a economia do conhecimento. E isso só ocorrerá quando os donos do poder no país entenderem a importância do ensino e da capacitação tecnológica e científica para transformar o país numa potência geradora de conhecimento. Que se estabeleçam políticas públicas em todos os planos de governo federal, estadual e municipal e que promovam mudanças profundas no sistema educacional. Medidas que contemplem a valorização da carreira docente em todos os níveis da educação pública e gratuita. E não é tratando a educação como mercadoria a ser comprada no mercado que se estabelece a melhor solução para o problema. É preciso desmontar esse plano sinistro e genial, engendrado aos poucos pelos honoráveis bandidos de nossa sociedade, incrustados na política e em setores estratégicos, que mexem em tudo sem mudar nada, contribuindo para o aumento das desigualdades sociais em nosso país. E somente a mobilização popular poderá contribuir para a formação de um amplo debate sobre os rumos da educação brasileira.

No plano regional, é preciso desenvolver a Amazônia brasileira para que não se perca mais uma vez o bonde da história. A oportunidade perdida durante o fausto da borracha, dos fins do século XIX e início do século XX, época em que os ricos e poderosos mandavam lavar sua roupa suja na Europa e acendiam seus puros cubanos com cédulas de libra esterlina, quase nada foi investido na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico; com isso, forjaram uma região pobre e subdesenvolvida que permanece assim até hoje, mesmo com a implantação do Polo

Industrial de Manaus, que industrializou a região sem resolver seus problemas sociais.

Atualmente uma nova vantagem comparativa e competitiva assoma no horizonte econômico – o potencial biogenético, celeiro de pesquisa, desenvolvimento e inovação em grande escala. A hora é agora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, César et al. *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. *A ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK – JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização, novos desafios*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

FREITAS, Marcílio de. Nuanças da sustentabilidade: visões fantásticas da Amazônia. In FREITAS, Marcílio de (org.). *A ilusão da sustentabilidade*. Manaus: Governo do Amazonas/SEC/EDUA/UEA, 2003, pp. 165-203.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *La productividad de la escuela improductiva*. Buenos Aires/Madrid: IICE/Mino y Dávila Editores, 1998.

FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GONÇALVES, Reinaldo. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LAPLANE, Mariano; SARTI, Fernando. *Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial do início do século XXI*. In CARNEIRO, Ricardo (org.). *A Supremacia dos Mercados e Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Editora UNESP/FAPESP, 2006, pp. 299-319.

LEITÃO, Miriam. *Saga brasileira: a longa luta de um povo pela sua moeda*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

MARINI, Rui Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MEC/INEP. *Sinopse educação superior 2010*. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>, acesso em 28.06.2010.

MELLO, Noval Benayon. *Subordinação Reiterada: imperialismo e subdesenvolvimento no Brasil*, Manaus: EDUA/FAPEAM, 2006.

NAGOYA, Otávio. *Universidades federais vivem o dilema entre quantidade e qualidade*. In Caros Amigos ano XV, nº 178, São Paulo: Edit. Casa Amarela, jan. 2012, pp. 35-37.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (org.) et al. *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: RJ: Vozes 1999, p. 133-152.

NÓBREGA, Odilson Silva da. *Desenvolvimento e educação no milagre brasileiro*. 164 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. *À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina*. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) et al. *Neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes/Clacso, 1999, pp. 68-78.

RIBEIRO Jr., Amaury. *A privatária tucana*. São Paulo: Geração Editorial, 2011. (Coleção História Agora; v. 5).

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*, Petrópolis, RJ: Vozes. 1997.

SAFATLE, Vladimir. *O que quebrará o País?* In CartaCapital ano XVII, nº 705. São Paulo: Editora Confiança, 11 de julho de 2012, p. 49.

PARTE II

REGIÃO NORDESTE

DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS:

Educação Básica na Região Nordeste

Washington Luís de Sousa Bonfim (UFPI)

*Professor doutor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas e Sociologia da Universidade Federal do Piauí, UFPI.
E-mail: washbonfim@gmail.com.*

Andrea Cristina de Sousa Fialho (FSA)

*Graduada em direito (1996) e mestre em políticas públicas (2004) pela UFPI, atualmente coordena o curso de Direito da Faculdade Santo Agostinho (FSA).
E-mail: docentesdir@fsanet.com.br.*

1. INTRODUÇÃO

Hoje, dentre os instrumentos de avaliação da qualidade de ensino, utilizados pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, destaca-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Desde 2005, o sistema “passou a ser composto por dois instrumentos de avaliação: a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), divulgado com o nome de Prova Brasil (...) e a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que mantém as mesmas características do SAEB e, por isso, é divulgado com o nome deste último.” (ALVES & FRANCO, 2008, p. 485 e 486).

O objetivo central dessas avaliações, efetuadas pelo governo federal, é permitir que os órgãos responsáveis pela formulação, desenvolvimento e gerenciamento das políticas públicas educacionais - seja na esfera federal, estadual e municipal - possam definir ações voltadas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas, direcionando seus recursos técnicos e financeiros para áreas prioritárias.

Assim, mesmo havendo um aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação das políticas públicas de educação pelo governo federal nos últimos anos, ainda nos deparamos com baixos resultados, notadamente nos Estados e Municípios das regiões Norte e Nordeste, conforme a divulgação do último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2011.

Do ponto de vista analítico, podem-se levantar algumas hipóteses sobre esses resultados, que vão de fatores como o desvio de recursos destinados à aplicação na melhoria da política educacional de cada Estado, passando pela má utilização dos dados fornecidos por estas avaliações, na formulação de políticas públicas educacionais locais.

Isto posto, a análise aqui apresentada, através dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre os anos de 2005 e 2011, mostra os avanços e os problemas relativos ao desempenho dos estados do Nordeste brasileiro quanto às diversas fases do ensino básico.

O que se verifica então é que, apesar das diversas modificações das relações federativas no país, acontecidas principalmente pós-1995, bem como do

aperfeiçoamento de instrumentos de políticas públicas como o regime de metas implantado pelo Governo Federal, na área de educação resistem aspectos de desigualdade regional muito evidentes, que podem ter relação com a necessidade de aperfeiçoamento de instrumentos federativos de correção de tais desigualdades, especialmente no que é relativo à fragilidade institucional de muitos municípios brasileiros.

Incluindo esta introdução, a análise será realizada em quatro sessões. Em primeiro lugar, são apresentadas algumas reflexões sobre as modificações do federalismo brasileiro, pós-1995, na visão da literatura sobre federalismo e políticas públicas no país. Na terceira sessão, discutem-se os mecanismos de avaliação de políticas públicas educacionais no Brasil, com ênfase no Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Nesta sessão, apresentamos dados do desempenho de municípios e Estados nordestinos a partir do IDEB. Finalmente, na última sessão, sugerimos algumas estratégias para a melhoria mais rápida destes índices.

2. FEDERALISMO E POLÍTICA PÚBLICA: RECENTRALIZAÇÃO E DESIGUALDADES REGIONAIS.

Rompida a primeira década do século XXI, o Estado brasileiro ainda se depara com o problema da redução das desigualdades regionais. Mesmo diante das conquistas econômicas e sociais da última década, ainda há grandes distorções nos índices de desenvolvimento econômico e social, notadamente nas regiões Norte e Nordeste, nas quais se apresentam os piores indicadores sociais do País. Neste sentido, a ineficácia e ineficiência das políticas públicas ainda se impõem como um dos fatores de manutenção da desigualdade regional, diante do complexo sistema de competências do Estado Federal brasileiro.

Quando da elaboração da Constituição de 1988, a descentralização das políticas públicas entre os níveis de governo, respeitando-se a autonomia dos entes federativos, apresentou-se como uma das melhores formas de torná-las eficazes e eficientes, ao que se chamou de revitalização do federalismo, que se apóia numa divisão de competências, na qual a União, Estados-membros, Municípios e Distrito

Federal possuem além de competências exclusivas, competências comuns em áreas de grande repercussão político-social, como saúde e educação.

No entanto, a literatura sobre o federalismo e as políticas públicas, no Brasil pós-1995 (Arretche 2005; 2009 e 2010; Melo, 2005; Vazquez, 2010; Souza, 2002, 2004 e 2008; Gomes, 2009), têm apontado para uma série de mudanças institucionais que pôde reorganizar o federalismo brasileiro, no sentido de uma recentralização cujo papel fundamental teria sido o de “reduzir os efeitos desorganizadores dos desequilíbrios fiscais subnacionais e do padrão centrado na patronagem prevalente no âmbito da política social” (Melo, 2005, p. 847).

Este processo de recentralização, como afirma Arretche (2010), interfere em alguns aspectos importantes da fórmula federativa no país, especialmente o seu caráter cooperativo, no que é relativo às desigualdades territoriais. Assim, como afirma a autora, “a percepção de pertencimento a uma comunidade nacional única combinada à desconfiança deste compromisso por parte das elites locais fornece justificativa normativa para a autoridade da União para regular as políticas executadas pelos governos subnacionais” (2010, p. 613)

Contudo, as variáveis de “controle” da patronagem e da situação fiscal do país, bem como de regulação das políticas subnacionais foram implementadas em uma federação muito desigual, não apenas do ponto de vista da distribuição de recursos, mas principalmente na capacidade de execução de políticas, levando-se em conta constrangimentos como a escassez de recursos humanos e gerenciais na grande maioria dos pequenos municípios, os quais, especialmente na área de educação, são responsáveis pela introdução das crianças na vida escolar formal.

Sob este aspecto, é importante considerar que, embora tenham avançado no Brasil vários projetos de reforma administrativa em entes federados subnacionais, (Abrucio, 2007, 2009; Loureiro, Abrucio e Pacheco, 2010) as principais conquistas ficaram praticamente restritas a poucos estados, além da União, como São Paulo e Espírito Santo; e à iniciativas pontuais de vários municípios, que procuraram desenvolver sistemas eficazes de aferição de resultados das políticas públicas. Todavia, ainda não se conseguiu convertê-las em ações eficientes, para que se alcance uma redução acentuada da desigualdade regional.

Um exemplo disso pode ser observado nas avaliações promovidas pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, que tem se dedicado a desenvolver

sistemas sofisticados de controle da política pública da educação, o Sistema de Avaliação da Educação Básica, como vem sendo realizado desde 2005.

Os últimos resultados apontados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica mostram que o desempenho dos alunos do Nordeste brasileiro está entre os piores do país. Vale destacar, também, que é nessa região que se encontram os municípios mais pobres do Brasil, cuja sobrevivência se dá quase que exclusivamente de repasses feitos pelo governo federal, pondo em risco a capacidade desses municípios de prover, aos seus administrados, serviços universais como o da educação.

Pode-se dizer, portanto, que, no Brasil, há uma distância significativa entre os níveis de governo, em relação ao gerenciamento da coisa pública. Enquanto a União Federal tem se preocupado ao longo do tempo, em aprimorar mecanismos que possam identificar gargalos de má aplicação de recursos e de implementação de suas políticas públicas, Estados e municípios, na sua maioria, continuam imersos em uma burocracia ineficaz e ineficiente, incompatível com os modelos de gestão democráticos, cujo fim é a real concretização dos direitos.

Essa problemática tem impactado negativamente, tanto a modernização do Estado brasileiro, quanto a consecução das políticas sociais, e, por conseguinte, a redução das desigualdades regionais. O que torna lenta a aproximação entre o Brasil 7^a economia mundial, o Brasil colocado em 73^a no índice de desenvolvimento – IDH e o Brasil da 53^a posição no programa Internacional de Avaliação de Estudantes –PISA.

Diante deste cenário, o que se identifica na próxima seção deste *paper* são alguns dos aspectos empíricos das desigualdades de resultados entre os estudantes do ensino fundamental no Nordeste e das demais regiões brasileiras, medidos pelos instrumentos institucionais de que dispõe a União Federal, na área de educação, para aferição do desempenho das subunidades em relação à política educacional.

Esses dados apontam na direção de que o caminho da correção dos aspectos de eficácia e eficiência de políticas públicas, em particular o Índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB, bem como o efeito de tais instrumentos, no desenvolvimento das políticas locais, exigirão maior coordenação e integração das políticas públicas educacionais, entre União e demais entes federados, para que se possa alcançar uma diminuição significativa das desigualdades regionais.

3. OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO

Nos últimos anos, há um forte debate sobre os destinos da educação pública brasileira, concentrado, felizmente, nas avaliações sobre como alcançar a qualidade, diante de um quadro em que a universalização da matrícula, ao menos no ensino fundamental, é uma realidade bastante próxima de ser alcançada (Menezes Filho & Amaral, 2009; Menezes Filho e Pazello, 2007; Menezes Filho & Ribeiro, 2009; Veloso *et alli*, 2009; Veloso, 2011)

Mas, se a matrícula é uma realidade, diversas avaliações nacionais e internacionais têm mostrado um quadro complexo, em que há uma enorme desigualdade dos resultados entre Estados, regiões e tipos de estabelecimento educacionais. Assim, apesar dos avanços que vêm ocorrendo nas últimas décadas, eles estão mal distribuídos, reproduzindo um padrão em que as desigualdades mais gerais da sociedade brasileira podem ser nitidamente identificadas nas defasagens dos dados de rendimento de nossos alunos.

Nessa literatura, os diagnósticos listam uma grande quantidade de fatores relacionados ao fracasso dos alunos, alguns relacionados à remuneração e baixa qualidade da formação dos professores; outros percebem na questão do financiamento um dos problemas centrais, posto que reproduz as desigualdades regionais por um lado e, por outro, tem na União federal um ente federativo que muitas vezes se eximiu da responsabilidade de corrigir essas distorções; e, também, mais recentemente, a discussão tem se voltado para a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), cuja racionalidade reside na constatação de que o ordenamento jurídico do país não criou um sistema de responsabilização efetivo dos gestores públicos que fracassam na tarefa de colocar seus sistemas de ensino no trilho do sucesso escolar das alunas e alunos.

No caso do Nordeste brasileiro, de uma maneira mais geral, alguns problemas poderiam ser acrescentados à lista. Em primeiro lugar, ainda há enormes deficiências de infraestrutura das escolas, muitas vezes funcionando sem energia elétrica ou abastecimento d'água regular, para não falar nos problemas de transporte, decorrentes das más condições de manutenção das estradas que lhes dão acesso, ou mesmo das condições dos veículos que realizam o serviço.

Além disso, é também significativo apontar para o excesso de politização das secretarias que, por possuírem orçamento vinculado, são alvo de intensa atividade

política ligada às barganhas realizadas por governadores, prefeitos e secretários nos momentos de contratação de pessoal e aplicação de recursos, principalmente do FUNDEB.

Este excesso de politização tem como consequência, para além da utilização da estrutura das secretarias de educação como mecanismo de barganha política, a descontinuidade das políticas educacionais, que são mudadas e descartadas, independentemente de sua efetividade, sob o argumento frágil de que foram realizadas por gestores de oposição.

A descontinuidade, por sua vez, implica em altas taxas de *turnover* das equipes de coordenação pedagógica, além da ausência ou destruição da memória burocrática dos projetos e práticas positivas e negativas, originando um intenso processo de “reinvenção da roda” entre mandatos e até mesmo dentro de um mesmo mandato governamental.

Some-se a esta circunstância o fato de que não existe nestes municípios abundância de mão de obra qualificada. A atividade educacional fica então sujeita a toda sorte de improvisos e arranjos, que só podem ter, como resultado final, os índices baixos de desempenho dos alunos, como se verá.

É necessário também acrescentar que, no caso dos pequenos municípios, temos ainda a realidade das dificuldades de articulação federativa, o chamado regime de colaboração, que coloca enormes problemas para as frágeis e incipientes burocracias locais. Como o financiamento no Brasil é ligado à matrícula e há responsabilidades concorrentes, por exemplo, na oferta do ensino fundamental, as burocracias das secretarias de educação dos governos estaduais, muitas vezes, fazem o gerenciamento apenas das escolas estaduais, sem grande compromisso com o desempenho e o apoio aos municípios¹.

Sendo assim, as condições em que se processa a gestão das redes públicas, especialmente as municipais, no Nordeste brasileiro, estão longe de ser as ideais. Mais do que isto, na ausência de mecanismos efetivos de controle sobre a gestão, mesmo na presença de um regime de metas educacionais, a velocidade das mudanças qualitativas é lenta e insuficiente para fazer avançar mais fortemente os índices gerais do país e, especialmente, os da própria região, que possui os menores índices de desempenho de seus alunos nas diversas avaliações realizadas pelo MEC.

A situação é ainda mais grave quando se analisam os dados gerais de desempenho dos alunos brasileiros na Prova Brasil 2009. Como aponta Araújo (2011),

nos anos iniciais, em português, a média de desempenho foi de 184 pontos na escala Saeb¹, abaixo 16 pontos da média mínima, como estipulado pelo Movimento Todos Pela Educação, que corresponderia a 200 pontos. Nos anos finais, ainda em português, o Brasil auferiu a média de 244 pontos, distante 31 pontos do mínimo aceitável, de 275. Ao final do ensino médio, a média mínima esperada de 300 pontos, novamente não foi alcançada, ficando a média nacional em 268,8.

Em matemática, os resultados são ainda piores, pois as médias mínimas de 250, na primeira fase do ensino fundamental; 300, na segunda fase; e 350 no fim do ensino médio, estiveram ainda mais distantes da realidade aferida pela avaliação, que detectou, respectivamente: 204,3; 248,7; e 274,7. Assim, um aluno egresso do ensino médio, estudante de escola pública, na média, tinha conhecimentos inferiores ao que deveria possuir no final do ensino fundamental.

A Prova Brasil foi criada durante o Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e, em seu segundo mandato, de 2007 a 2010, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cuja medida principal foi a criação de um regime de metas educacionais no país, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) “utilizado para estabelecer metas para redes e escolas e, assim, propiciar uma movimentação nacional para que, até 2021, o Brasil atinja o estágio educacional atual dos países desenvolvidos” (apud. FERNANDES & GREMAULD, 2009).

Utilizando os dados do SAEB e da Prova Brasil, realizada nos anos ímpares, com alunos do 5º, 9º e 3º anos do ensino fundamental e médio, bem como os dados do Censo Escolar, relativos à aprovação e fluxo dos estudantes, o IDEB tornou-se referência de avaliação externa no país, sendo que o Ministério da Educação tem feito campanhas publicitárias para chamar atenção de pais, professores, escolas e gestores educacionais para a realização da Prova Brasil, nos meses de novembro dos anos pares.

A política, de modo geral, considera os avanços já obtidos em relação à matrícula dos alunos, especialmente no que é relativo ao ensino fundamental, focando a qualidade, ou seja, o aprendizado de crianças e jovens. Não se pode deixar de considerar o IDEB um avanço importante, posto que torna claro o desempenho das escolas e redes de ensino. Nos termos da Ciência Política, trata-se de aumentar a *accountability* da política, ou seja, dar condições ao cidadão de reconhecer quais escolas e redes realizam melhor trabalho de educação de nossos jovens e crianças.

Quando se verificam os dados obtidos pelos municípios e estados do Nordeste do Brasil, nas versões de 2005, 2007, 2009 e 2011 do IDEB, um fator que ressalta é a melhora progressiva dos números. Por outro lado, quando abrimos a lente, analisando dados de outras regiões, fica claro que esta melhoria tem sido lenta e gradual, portanto, incapaz de dar conta das distâncias existentes entre o desempenho dos alunos nordestinos, em sua maioria e de outras regiões.

A Tabela 1 mostra com clareza o argumento que estamos tentando desenvolver. Em primeiro lugar, nenhum dos estados nordestinos deixou de obter avanços no IDEB no período compreendido entre 2005 e 2011, que corresponde às avaliações da Prova Brasil dos anos de 2004, 2006, 2008 e 2010.

Tabela 1 - IDEB dos Estados do Nordeste, Redes Estaduais e Redes Municipais, 2005 a 2011 (5º ano do ensino fundamental)

Estados	2005	2007	2009	2011
Maranhão	3,2	3,3	4,0	4,0
Piauí	2,6	3,2	3,8	4,1
Ceará	3,2	3,5	4,2	4,4
R. Grande do Norte	2,6	3,0	3,5	3,7
Pernambuco	3,1	3,5	3,9	4,2
Paraíba	3,0	3,5	3,7	4,0
Alagoas	2,9	3,3	3,3	3,4
Sergipe	3,0	3,4	3,7	3,9
Bahia	2,6	2,6	3,2	3,8
Redes Estaduais	3,9	4,3	4,9	5,1
Redes Municipais	3,4	4,0	4,4	4,7
BRASIL	3,8	4,2	4,6	5,0

Fonte: <http://www.inep.gov.br/ideb/>

Outro ponto importante da análise da tabela é que mesmo os estados que obtiveram índice 4,0 ou mais, não alcançaram a média do índice para as redes estaduais, 5,1, e das municipais, 4,7, ficando igualmente também abaixo da média brasileira, que foi de 5,0, para o ano de 2011.

Isto significa dizer que o ensino básico público nordestino, nesta primeira etapa da educação fundamental tem avançado em um passo mais lento que a média de todas as escolas estaduais e municipais do Brasil, algo muito preocupante, como já havíamos adiantado.

Tabela 2 - IDEB das capitais do Nordeste, Redes Estaduais e Redes Municipais 2005 a 2009 (5º ano do ensino fundamental)

Municípios	2005	2007	2009	2011
São Luís	3,6	4,0	4,3	4,2
Teresina	4,2	4,4	5,2	5,2
Fortaleza	3,2	3,4	3,9	4,2
Recife	3,2	3,8	4,1	4,1
Natal	3,3	3,7	3,7	4,0
João Pessoa	2,9	3,5	4,0	4,6
Maceió	3,1	3,6	3,8	3,8
Aracaju	2,9	3,3	3,5	3,5
Salvador	2,8	3,8	3,7	4,0
Redes Estaduais	3,9	4,3	4,9	5,1
Redes Municipais	3,4	4,0	4,4	4,7
BRASIL	3,8	4,2	4,6	5,0

Fonte: <http://www.inep.gov.br/ideb/>

Quando passamos a analisar a situação das capitais, como na Tabela 2, o quadro melhora um pouco, mas ainda inspira extremo cuidado. Em primeiro lugar, as capitais nordestinas, que possuem o maior percentual de matrículas municipais em cada um dos estados, têm, no geral, desempenho melhor que os de seu estado como um todo. Assim, das nove capitais, seis delas obtiveram índice melhor que o do seu estado. Portanto, é razoável supor que, apesar das dificuldades ligadas ao funcionamento das escolas em grandes centros urbanos, as capitais obtêm melhores resultados que a média dos demais municípios.

Porém, exceção feita a Teresina, que obteve nas quatro avaliações um índice maior que as médias estaduais, municipais e brasileira, todas as demais capitais,

assim como apresentamos na Tabela 1, têm desempenho inferior àquelas médias que estamos tomando como referência. Isto significa dizer que o caminho a ser percorrido por estes grandes municípios ainda é longo, pois todos os outros ficam a pelo menos a 0,4 ponto da média nacional, que é obviamente deprimida pelos resultados de estados e municípios da região Nordeste.

Esta realidade fica mais evidente quando consideramos, comparativamente, os dados de média regional de proficiência em português e matemática, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, apenas até a avaliação de 2009. Vejamos as Tabelas 3 a 6¹ abaixo.

Tabela 3 – Média de proficiência em Português – Prova Brasil – Anos Iniciais – total – Brasil e regiões

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	72	176	184	-16	12
Norte	161	164	172	-28	12
Nordeste	155	162	167	-33	12
Sudeste	184	184	196	-4	12
Sul	181	184	192	-8	11
Centro Oeste	176	180	190	-10	14

Fonte: Araújo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

--

Tabela 4 – Média de proficiência em Matemática – Prova Brasil – Anos Iniciais – total – Brasil e regiões

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	182	194	204	-46	22
Norte	167	179	186	-62	21
Nordeste	163	179	184	-66	22
Sudeste	196	202	219	-31	24
Sul	195	203	214	-36	19
Centro Oeste	187	196	209	-41	22

Fonte: Araújo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

Tabela 5 – Média de proficiência em Português – Prova Brasil – Anos Finais – total – Brasil e regiões

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	232	235	244	-31	12
Norte	226	227	237	-38	11
Nordeste	219	222	232	-43	13
Sudeste	238	240	249	-26	11
Sul	239	241	251	-24	12
Centro Oeste	233	236	246	-29	13

Fonte: Araújo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

--

Tabela 6 – Média de proficiência em Matemática – Prova Brasil – Anos Finais – total – Brasil e regiões

Área Geográfica	2005	2007	2009	dif MMS	Evolução
Brasil	240	247	249	-51	9
Norte	227	236	236	-64	10
Nordeste	225	233	236	-64	11
Sudeste	246	253	255	-45	8
Sul	252	257	259	-41	7
C. Oeste	240	250	251	-49	11

Fonte: Araújo, 2011, a partir de dados do MEC/INEP/IDEB

Em cada uma destas tabelas ficam evidentes dois fatores: por um lado, a evolução dos resultados é mais homogênea do que se poderia esperar, considerando os dados de desigualdade regional existentes no país. Contudo, esta relativa homogeneidade revela o fato de que, na região Nordeste e também Norte, se a evolução acontece no mesmo passo, a distância de desempenho entre os alunos dessas regiões e as demais não diminui.

Por exemplo, no caso da disciplina português, nas séries iniciais, a evolução do desempenho vai de um mínimo de 12 pontos ao máximo de 14 na região Centro

Oeste. Todavia, as médias das notas dos alunos, em relação à nota mínima que se esperaria obter, na escala do Saeb, varia de -8 pontos, na região Sul, a -33 pontos, na região Nordeste. Isto equivale a dizer que um aluno da região sul do país, ao final da primeira fase do ensino fundamental, estaria mais próximo da média de aprendizado esperada e mais de dois anos “adiantado” em relação aos seus colegas nordestinos.

É então importante analisar que os resultados do IDEB, tanto no seu resultado até 2011, quanto na comparação das proficiências entre disciplinas, no período de 2005 a 2009, apontam para a persistência de grande desigualdade no desempenho das redes públicas no país. Mais interessante ainda, há dificuldades de superação do ponto de partida regional, pois a evolução das notas parece ser relativamente homogênea. Isto remete à necessidade de testar estatisticamente a correlação entre medidas de desenvolvimento regional e o desempenho de Estados e municípios no IDEB.

Outra razão para realizar o teste desta hipótese é o que aponta o relatório de metas do movimento “Todos pela Educação” de 2009, que evidencia o fato de, se “a família residir em uma zona urbana, aumenta em 3% a probabilidade de seus filhos estarem matriculados na escola. Isso demonstra a necessidade de se dedicar maior atenção às taxas de matrícula nas zonas rurais e aos incentivos e informações dados aos pais e responsáveis para que essa determinação constitucional – inclusão escolar obrigatória de crianças e jovens entre 4 e 17 anos – seja efetivamente cumprida. O fato de o pai estar empregado aponta para um acréscimo de 5,4% na probabilidade de os filhos freqüentarem a escola – e quanto maior a faixa de renda, maior a probabilidade de atendimento escolar. **O ambiente econômico e a situação social da família têm grande interferência no resultado de inclusão escolar das crianças e jovens. Em famílias nas quais os pais estão desempregados, muitas vezes os jovens deixam de frequentar a escola para contribuir financeiramente com a família, tanto pela diminuição de despesas como pelo seu próprio trabalho e remuneração.**” (grifo nosso, 2009; p.18)

Outra análise importante a ser lembrada nesta discussão sobre as desigualdades no desempenho educacional na região Nordeste é trazida pelos estudos do UNICEF, em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Ministério da Educação (MEC), que recentemente tem

investido na análise de práticas de sucesso de municípios que alcançam resultados expressivos no IDEB.

O primeiro destes estudos, “Redes de Aprendizagem. Boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender”, lançado em 2008, cita, entre outras, as experiências de Teresina, no Piauí e Sobral, no Ceará, como referência de práticas exitosas. A Tabela 7 abaixo mostra claramente o desempenho destes municípios, com destaque para Sobral, que em 2009 ultrapassou em muito a meta do país para o ano de 2009.

Aqui, novamente em termos de hipótese, pode-se levantar que a continuidade administrativa e de políticas educacionais ao longo de um período superior a uma década tem forte correlação com o desempenho dos municípios, algo incomum na política e administração pública no país¹.

Tabela 7 - IDEB dos municípios de Teresina (PI) e Sobral (CE), de 2005 a 2009

Municípios	2005	2007	2009	2011
Teresina	4,2	4,4	5,2	5,2
Sobral	4,0	4,9	6,6	7,3
Brasil	3,8	4,2	4,6	5,0

Fonte: <http://www.inep.gov.br/ideb/>

Além disso, em estudo lançado no ano de 2010¹, novamente o UNICEF aponta municípios cujas práticas têm sido responsáveis pela melhora no desempenho de suas alunas e alunos no IDEB e resume o sucesso de suas práticas em quatro tipos de fatores, a saber:

- 1) Desencadeadores: bons resultados geram dinâmica positiva nas avaliações;
- 2) A gestão da rede é considerada chave para o sucesso;
- 3) Formação de professores, práticas pedagógicas e ambiente de aprendizagem também contribuem;
- 4) Além da valorização profissional, ambiente escolar, jornada dos alunos e documentos norteadores.

4. CONCLUSÃO

É possível concluir esta análise sugerindo alguns pontos importantes para a mudança da realidade que acabamos de descrever, que, mais uma vez, nos sugere que não estamos parados, mas ao mesmo tempo, nos assegura a necessidade de incrementar o passo das mudanças qualitativas que possam concretamente tornar possível a melhoria da qualidade do ensino público no Nordeste brasileiro, muito especialmente na região semiárida do país, que está majoritariamente concentrada nos municípios da região.

Assim, em primeiro lugar, é necessário reconhecer que o sistema de metas educacionais adotado em 2007, pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tem tido efeitos positivos sobre a mobilização dos municípios, mas aparentemente não consegue garantir o comprometimento de políticos e gestores com a continuidade das práticas pedagógicas mais adequadas à melhoria da qualidade do ensino.

Desta maneira, a União e os Estados precisam lançar mão de políticas efetivas de auxílio aos municípios, principalmente nos aspectos de organização das redes e da formação dos professores. Como nos mostram as análises patrocinadas pelo UNICEF, os aspectos de gestão e formação são cruciais para o bom desempenho das escolas e, em um contexto regional em que há escassez de recursos humanos, alta rotatividade de dirigentes educacionais e dificuldades de infraestrutura de transporte, instalações físicas e organização da gestão, é muito improvável que sem o funcionamento pleno do regime de colaboração, os municípios rurais da região possam superar tais dificuldades e vencer o enorme desafio de oferecer educação pública básica de qualidade.

Além disso, é necessário um foco especial na educação infantil e nas políticas de alfabetização nestes municípios. Parte do mau desempenho observado pode estar fortemente correlacionado com os baixos índices de alfabetização, algo que carece não apenas de atenção por parte dos governos municipais, mas também de uma política explícita do Ministério da Educação, que não dispõem de um mecanismo avaliativo nacional capaz de informar com precisão o estágio em que cada escola, município e rede de ensino se encontra deste ponto de vista.

Isto é tanto mais necessário quanto se avaliar que, pela Constituição Brasileira, os municípios têm responsabilidade exclusiva de ofertar o ensino infantil

e, cada vez mais, ofertam em condições de exclusividade a primeira fase do ensino fundamental, portanto, do 1º ao 5º de escolaridades das crianças. Deste modo, a educação municipal é a porta de entrada de nossas crianças no sistema formal de educação; os erros e falhas nesta fase, como aponta a literatura de neurociência, serão definitivos para o desempenho dessas crianças ao longo de toda a vida.

Finalmente, é necessário conceber um sistema de responsabilização efetiva dos gestores em relação aos resultados e ao alcance das metas estipuladas pelo Ministério da Educação, ampliando assim o debate sobre a Lei de Responsabilidade Educacional, pois sem esta, continuaremos num círculo vicioso antigo de submeter a interesses políticos menores o futuro de nossas crianças, como aponta a apresentação do relatório de metas, 2009, do “Todos pela Educação”: “é cada vez mais importante que os governantes – não importando a matiz política a que pertençam ou a esfera (federal, estadual ou municipal) em que atuem – promovam para a Educação, políticas de Estado e não apenas de governo, firmando compromissos públicos que garantam o alcance das metas e o aprendizado dos alunos.” (2009; p. 3).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maria Aparecida A. “Educação: um novo patamar institucional”, in: *Novos Estudos*, 87, Julho 2010, pp. 131 - 143.

ABRUCIO, F., PEDROTTI, P. M & PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas, In: *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2009.

ABRUCIO, Fernando. “A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula”, *Revista de Sociologia e Política*. N. 24, Curitiba, Junho 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 1967 - 2007, pp. 67 – 86.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga e FRANCO, Creso. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil. BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco (orgs). *Pesquisa em eficiência escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte, Ed. da UFMG, 2008, pp. 482 – 500.

ARRETCHE, Marta. Continuidade e Descontinuidade da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, 2009, pp. 377 a 423.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995, in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 2, 2009, pp. 377 a 423.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587 a 620.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia, In: *Ciência e Saúde Coletiva*, 8 (2), pp. 331 – 345, 2003.

_____. Quem Taxa e Quem Gasta: A Barganha Federativa na Federação Brasileira, in: *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, 24, pp. 69 – 85, junho de 2005.

BACHA, Edmar & SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro, LTC, 2011.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. Ed. Atlas, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. In: SALVO, Mauro e PORTO JUNIOR, Sabino da Silva(orgs). Uma nova relação entre o Estado, Sociedade e Economia. Santa Cruz do Sul: EDUNISC,2004, pp 82 - 136.

BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco. Pesquisa em eficiência escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, pp 7

CASTRO, C.M. Desventuras do ensino médio e seus desencontros com o profissionalizante. In: Veloso, F. et al. (Ed.) *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. (Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2009. p. 145 – 169.

CURI, A. & MENEZES FILHO, N. A relação entre educação pré-primária, salários, escolaridade e proficiência escolar no Brasil. *Estudos Econômicos*, v. 39, p. 811 – 850.

CUSTOS E CONDIÇÕES DE qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B5FA7F128-07C4-4BFF-A0DB-44C062EEE00D%7D_MIOLO_Custo%20e%20condicoes%20na%20qualidade%20da%20educacao.pdf. Acesso em 10/11/2010.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. ANPOCS, 19º Encontro anual, 1995.

FERNANDES, R. & Gremaud A. *Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas*. In: Veloso, F. et al. (Ed.) *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. (Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2009, p.213-238.

GARSON, Sol. “Gestão Fiscal do Espírito Santo 2002 – 2008: pavimentando o caminho para o crescimento da economia estadual”, in: *Espírito Santo: Instituições, Desenvolvimento e Inclusão Social*. IJSN, Vitória, Espírito Santo, cap. 10.

GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização Pós-Fundef. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 3, 2009, pp. 659 – 690.

HORTA ,Raul Machado. Tendências atuais da federação brasileira. Cadernos de direito constitucional e ciência política, nº 16.

INEP, <http://www.inep.gov.br/basica/saeb/publicacoes.htm> .

IPEA, *Estado, Instituições e democracia: República*. Brasília, Ipea, volume 1, 2010. cap. 5, pp. 177 – 212.

MELO, Marcus André. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, 2005, pp. 845 a 889.

MENEZES FILHO & RIBEIRO, F. Os determinantes da melhoria do rendimento escolar. In: Veloso, F. et al. (Ed.) *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. (Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2009. p.171 – 188.

Ministério da Educação, <http://www.inep.gov.br/ideb/>

OSLAK, Oscar. “Políticas Públicas e Regimes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Documento de Estudios CEDES, Vol 3, N. 2, Buenos Aires

RIGOTTO, M. E. e SOUZA,, N. de J. “Evolução da educação no Brasil: 1970 – 2003”. *Análise*, 2005, vol. 16, no. 2, pp. 339 – 358.

SARI, Marisa Timm. *Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, UFRGS, 2009, p. 199p.

SAVIANI, D. “O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC”. *Educação e Sociedade*, 2007, 28, no 100, pp. 1231 – 1255.

SOUZA, Celina. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdade e de Descentralização. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7, n. 3, São Paulo, 2002.

_____. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 27 - 41, 2004.

_____. Regras e Contexto: a reforma da Constituição de 1988. in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, 2008, pp. 791 – 823.

_____. “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização”. *Dados*, Vol. 41, n. 3, Rio de Janeiro, 1998.

UNICEF, *Aprova Brasil*. O direito de aprender. Boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. Brasília, 2006, p 104.

_____. *Caminhos do Direito de Aprender*. Boas Práticas de 26 municípios que melhoraram a qualidade da educação. Brasília, 2010, p103.

_____. *Redes de Aprendizagem*. Boas Práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasília, 2008, p103.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *A regulação federal como mecanismo de ajuste: uma análise da lei fiscal e do financiamento das políticas de educação e saúde*. Campinas, Tese de Doutorado, Instituto de Economia – Unicamp, 2010, caps. 2 e 3.

VELOSO, Fernando. A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil, In: Bacha, Edmar & Schwartzman, Simon (org.). *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro, LTC, 2011, p. 215 -251.

PARTE III

REGIÃO CENTRO-OESTE

DESIGUALDADE REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – EDUCAÇÃO SUPERIOR E EXCLUSÃO NA REGIÃO CENTRO-OESTE

Mariluce Bittar

Professora da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), no estado de Mato Grosso do Sul, atuando nos cursos de Serviço Social, Licenciaturas, e Programa de Pós-Graduação em Educação. Bolsista de Produtividade do CNPq.

E-mail: bittar@ucdb.br.

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2012, a Universidade Federal do ABC, uma das recentes universidades criadas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), promoveu o 1º Encontro de uma série de quatro Seminários em torno da temática geral “Desigualdade Regional e as Políticas Públicas”. Nesse 1º Encontro, o eixo central dos debates intitulou-se: “Educação em Pauta”, para o qual foram convidados especialistas de cada região brasileira, dos diversos campos temáticos da educação, de modo a abranger os seus diferentes níveis e modalidades.

O objetivo deste capítulo consiste em examinar o fenômeno das desigualdades regionais, sobretudo na região Centro-Oeste, tendo como eixo os binômios: “exclusão e elitismo” e “desigualdade e privatização”, resultantes das políticas públicas implementadas no Brasil, em especial, nas últimas duas últimas décadas (1990 e 2000), que procuraram enfrentar o desafio de diminuir essas desigualdades, sem, contudo, ter logrado pleno êxito.

Os organizadores do evento na UFABC, em folder de divulgação do 1º Encontro, assim expressaram suas inquietações relativas à relação entre as “desigualdades regionais e a educação”:

O boom econômico por que o Brasil passa deveria resultar numa redução da desigualdade, o que ainda ocorre de maneira muito incipiente. A literatura internacional sobre desigualdade é bem enfática quanto ao remédio para essa enfermidade: a educação de qualidade para todos os cidadãos. É o que manterá o país em seu crescimento e poderá reduzir as disparidades entre os brasileiros. (FOLDER, 1º Encontro, 2012)

Na exposição relativa à região Centro-Oeste, foram apresentados dados indicativos das disparidades regionais, sobretudo no que se refere à educação superior, procurando responder aos seguintes questionamentos: a) como se caracteriza a educação brasileira no âmbito das desigualdades regionais?; b) Quais são as disparidades presentes na educação superior no Brasil, levando em consideração aspectos como: diversidade institucional, taxa de escolarização, relação público x privado, entre outras?; c) como esses indicadores estão presentes na região Centro-Oeste?

Esses questionamentos fazem parte das pesquisas desenvolvidas ao longo de quase 15 anos, no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior (GEPPEs), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), à Rede Universitas/Br e ao GT Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Essas pesquisas se desenvolvem em torno da análise das políticas públicas de educação superior no Brasil e na América Latina, os processos de reforma do Estado brasileiro, o movimento de expansão, privatização e mercantilização da educação superior no Brasil, as políticas de acesso, permanência, inclusão, ações afirmativas e democratização desse nível de ensino, entre outras.

As análises aqui empreendidas fundamentam-se no pressuposto de que a educação integra o conjunto de políticas públicas denominadas “políticas sociais”, entendidas como aquelas que são implementadas, por meio da ação do Estado, com o objetivo de garantir a reprodução humana, ou seja, sem essas políticas, os seres humanos pertencentes a determinados segmentos de classe, numa sociedade capitalista e desigual, encontram mais dificuldades para se reproduzirem, em condições dignas de sobrevivência. Não obstante, na ótica dessa mesma sociedade, capitalista, desigual e excludente, as políticas sociais comumente estão subordinadas à lógica da política econômica, as quais são implementadas para garantir a acumulação e a reprodução do capital. Assim, as primeiras estão, em geral, em posição subsidiária em relação à política econômica. De certo modo, esse fenômeno explicaria as desigualdades regionais e intrarregionais no que se refere não só à educação, mas a todas as políticas sociais.

2. EDUCAÇÃO BRASILEIRA E DESIGUALDADES REGIONAIS – ASPECTOS QUE PERDURAM AO LONGO DA HISTÓRIA

Para se compreender a temática proposta, é preciso, inicialmente, situar a educação superior no Brasil, em especial na região Centro-Oeste, no âmbito das desigualdades regionais que estão presentes na educação brasileira de forma mais geral. Essas desigualdades perduram ao longo do processo histórico e tem suas razões, em grande parte, no processo de desenvolvimento tardio do capitalismo

brasileiro e do desenvolvimento das forças produtivas. Para Dermeval Saviani, em texto intitulado "O legado educacional do 'longo século XX ' brasileiro", a análise da história da educação brasileira mostra que

[...] a emergência dos Estados nacionais no decorrer do século XIX foi acompanhada da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países como via para a erradicação do analfabetismo e universalização da instrução popular. O Brasil foi retardando essa iniciativa e, com isso, foi acumulando um déficit histórico em contraste com os países que instalaram sistemas nacionais de ensino. (2004, p.51)

Em texto anterior, o mesmo autor, ao analisar o processo histórico que consistiu na aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), afirma que o Brasil chegou ao final do século XIX, mais precisamente, começo do século XX, sem ter enfrentado a questão do analfabetismo. Apenas com o desenvolvimento da sociedade brasileira, o processo de urbanização e de industrialização encetados pela nascente burguesia nacional é que a educação começa a ser entendida como "uma questão nacional" e o analfabetismo considerado uma "[...] doença, uma vergonha nacional, que devia ser erradicada." (SAVIANI, 2000, p.5-6) Assim, é apenas nos anos 1930 que começa a se instalar no Brasil a preocupação com a erradicação do analfabetismo e a instituição de um sistema que superasse o atraso educacional da época e possibilitasse aos filhos das elites brasileiras o acesso ao mundo escolarizado. Mas esse processo ocorreu sempre de maneira desigual, excludente e de forma elitizada, pois nem todos tinham acesso ao sistema escolar que se instituiu no Brasil, desde a chegada dos jesuítas, em 1549.

Passados mais de 500 anos, as desigualdades, longe de terem sido marca do passado, continuam a se fazer presentes na educação brasileira, mas, agora, no contexto do capitalismo globalizado.

No que se refere ao analfabetismo, conforme mostra a Tabela I, em 2010 o Brasil registrava a taxa, entre as pessoas de 15 anos ou mais, de 9,6% da população e, entre as pessoas de 10 a 14 anos o índice era de 3,90%, o que representa um contingente expressivo de pessoas que ainda não se inseriram no "mundo letrado" e, portanto, encontram dificuldades para exercerem, de fato, a cidadania. Observa-se, além disso, que três regiões brasileiras apresentavam índices menores que os do Brasil, o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste; esta região,

por sua vez, apresentava os índices de 7,2% de analfabetos entre as pessoas de 15 anos ou mais e 1,9% entre as de 10 a 14 anos. A região, como em vários indicadores a seguir analisados, estava em 3º melhor índice entre as regiões brasileiras, ou seja, uma relativa situação de equilíbrio no que diz respeito aos principais indicadores educacionais e, em alguns casos, com índices melhores que a média do Brasil. No entanto, evidencia-se que os investimentos públicos ainda não foram suficientes para superar o fenômeno educacional do analfabetismo brasileiro.

Tabela 1: Taxa de Analfabetismo - Brasil e Regiões - 2010

	10 a 14 anos	15 anos ou mais
Brasil	3,90%	9,60%
Norte	7,00%	11,20%
Nordeste	7,10%	19,10%
Sudeste	1,80%	5,40%
Sul	1,30%	5,10%
Centro-Oeste	1,90%	7,20%

Fonte: Elaborado pela autora com base em: Todos Pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br>

Ainda no que diz respeito à taxa de analfabetismo, verifica-se, na Tabela 1, que as regiões Norte, com 11,20% de analfabetos entre pessoas de 15 anos ou mais e o Nordeste com 19,20%, continuam apresentando os índices mais preocupantes do ponto de vista da superação da pobreza e da desigualdade sócio-educacional. Entre as pessoas de 10 a 14 anos o Norte possui 7,0% da população analfabeta e o Nordeste, 7,10% o que significa que muita criança que deveria estar matriculada no Ensino Fundamental não tem acesso a esse nível de ensino, o qual, em outras regiões, encontra-se praticamente universalizado.

Com relação aos estados da região Centro-Oeste, a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais, em 2009, indicava que o estado de Mato Grosso detinha o maior índice, 10,2%, seguido de Mato Grosso do Sul, 8,7% e de Goiás, 8,6%. O Distrito Federal apresentava a menor taxa, 3,4% de analfabetos nessa faixa etária (IBGE-PNAD, 2011). No entanto, é importante levar em consideração,

sobretudo para os estudos sobre indicadores das desigualdades educacionais brasileiras, que o estado de Goiás possui 246 municípios, Mato Grosso 141, Mato Grosso do Sul, 78 e o Distrito Federal apenas um município, ou seja, os problemas relativos aos investimentos financeiros dos estados com maior número de municípios são mais complexos e exige dos dirigentes estaduais e municipais que efetivamente destinem à educação os recursos previstos na legislação (IBGE-PNAD, 2011).

No que diz respeito à Taxa de Escolarização Líquida (que considera a idade ideal para cursar determinado nível e modalidade de ensino), os dados relativos ao ano de 2009 (Tabela 2) mostram que, na pré-escola, as regiões Nordeste, com 59,50% e Sudeste, com 54,10% possuíam taxas maiores que as do Brasil, 50,60%. As outras regiões registravam taxas menores: Norte, com 43,40%, Sul com 43,30% e o Centro-Oeste com o menor índice, 40% de escolarização líquida, o que revela um quadro preocupante. No Ensino Fundamental, nível que está mais avançado em todas as regiões e bem próximo da universalização total, o Brasil registrou, em 2009, a taxa de 91,10% e, novamente as regiões Sul (92,70%), Sudeste (92,40%) e Centro-Oeste (91,50%) apresentavam médias mais elevadas que as do Brasil, persistindo problemas mais graves nas regiões Nordeste (89,40%) e Norte (88,90%).

A análise da Tabela 2 mostra, também, que no Ensino Médio o desafio para melhorar a Taxa de Escolarização Líquida assemelha-se à Educação Infantil (ou pré-escola, de acordo com a fonte consultada), pois em 2010 o Brasil registrou o índice de 50,90% nesse nível de ensino, no qual a região Sudeste tinha uma substancial dianteira com 60,50%, seguida da região Sul, com 54,70% e, novamente a região Centro-Oeste, na terceira colocação, com 54,70%, todas acima da média nacional. As regiões Nordeste, com 39,20% e Norte, com 39,10% de escolarização líquida nesse nível, continuam nas mesmas posições relacionadas aos níveis anteriores, evidenciando que as políticas de Estado devem investir muito mais nessas regiões, com programas focalizados, que atinjam os estados e municípios com condições mais precárias, no que diz respeito às políticas sociais no seu sentido amplo, isto é, educação, saúde e assistência social, fundamentais à sobrevivência humana.

Tabela 2: Taxa de Escolarização Líquida - Brasil e Regiões - 2009

	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
Brasil	50,60%	91,10%	50,90%	14,4%
Norte	43,40%	88,90%	39,10%	11,0%
Nordeste	59,50%	89,40%	39,20%	9,4%
Sudeste	54,10%	92,40%	60,50%	16,8%
Sul	43,30%	92,70%	57,40%	19,2%
Centro-Oeste	40,00%	91,50%	54,70%	17,9%

Fonte: Elaborado pela autora com base nas seguintes fontes: a) Dados da Educação Básica: Todos Pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>; b) Dados da Educação Superior: BRASIL-INEP, Resumo Técnico Censo da Educação Superior, 2010

Com relação ao interior da região Centro-Oeste, é importante mostrar as diferenças relacionadas aos estados que a compõem. No Ensino Médio, por exemplo, em 2007, o Distrito Federal detinha a melhor colocação, com 54,3% de escolarização líquida, seguido de Goiás, 47,9%, de Mato Grosso com 47,3% e, na última colocação, o estado de Mato Grosso do Sul, com 44,1% de jovens de 15 a 17 anos matriculados nesse nível de ensino. No Ensino Fundamental, no entanto, a situação se inverte, pois Mato Grosso do Sul tinha a primeira colocação, com 96,1% seguido de Goiás, 95,6%, Mato Grosso, 94,6% e, por último o Distrito Federal, com 94,4% de crianças matriculadas nos anos iniciais e finais desse nível de ensino (IBGE-PNAD, 2007)

Na Educação Superior (18 a 24 anos), que se constitui no nível de ensino mais excludente no Brasil, a região Centro-Oeste registrava, em 2009 (Tabela 2), o segundo índice, 17,9%, de Taxa Escolarização Líquida; as regiões Sul e Sudeste detinham os índices de 19,2% e 16,8%, primeiro e terceiro lugar, respectivamente. As taxas dessas três regiões eram maiores que a média nacional, 14,4%. Nesse indicador, o Norte e o Nordeste continuam apresentando os dois índices menores: 11% e 9,4% respectivamente, o que significa a ausência maior do Estado nessas regiões, com a implementação de políticas públicas mais consistentes de fortalecimento e ampliação do setor público em todos os níveis educacionais, não só na Educação Superior.

Outro indicador educacional que mostra as desigualdades entre as regiões brasileiras e o quanto o Estado ainda deve investir nessa área refere-se aos dados que mostram a população total de 4 a 17 anos, os estudantes matriculados e as crianças e jovens que estão fora da escola. A análise da Tabela 3 permite observar que no Brasil ainda existem 8,5% de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola; a região com o índice mais agudo é o Norte, com 12,3% de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola. O Sudeste e o Nordeste possuem os melhores índices, inclusive melhores que a média do Brasil, com 7,4% e 7,8% respectivamente o primeiro e segundo lugar. As regiões Centro-Oeste, 9,7% e Sul, 9,9% estão em terceiro e quarto lugar.

Tabela 3: População total de 4 a 17 anos e número de crianças e jovens fora da escola, no Brasil e regiões - 2010

	População	Estudantes	Crianças e jovens fora da escola	%
Brasil	45.357.244	41.503.927	3.853.317	8,5
Norte	4.737.039	4.157.399	579.640	12,3
Nordeste	13.910.883	12.826.094	1.084.789	7,8
Sudeste	17.324.954	16.053.677	1.271.277	7,4
Sul	6.016.173	5.424.500	591.673	9,9
Centro-Oeste	3.368.195	3.042.257	325.938	9,7

Fonte: Elaborado pela autora com base nas seguintes fontes: a) Censo Demográfico 2010 - Sidra/IBGE; b) BRASIL-INEP, Resumo Técnico Censo da Educação Superior, 2010

Os dados da Tabela 3 são importantes, também, porque evidenciam os esforços que os governos estaduais e o Estado brasileiro devem fazer para diminuir essa lacuna e alcançar a efetiva universalização do Ensino Fundamental e melhorar as taxas de escolarização líquida da Educação Infantil, do Ensino Médio e da Educação Superior, conforme análises do próximo item.

3. EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO CENTRO-OESTE: DESIGUALDADE E EXCLUSÃO

Conforme denota o título deste capítulo, a educação superior no Brasil, em que pesem as políticas públicas, especialmente implementadas na última década, coincidente com o período de governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ainda continua excludente, elitista e privatizada.

Dados do Censo da Educação Superior divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), são elucidativos da afirmação, como por exemplo, os que indicam o número de Instituições de Educação Superior (IES) segundo a natureza privada ou pública: das 2.378 IES existentes no Brasil, apenas 11,7% são públicas, enquanto 88,3% pertencem ao setor privado. No setor público, que reúne 278 instituições, as IES Federais (99) representam 4,2% do total; as IES Estaduais (108), 4,5% e as IES Municipais (71) representam 3,0% desse setor (BRASIL-INEP, 2010), o que revela que as instituições públicas mantidas pelos sistemas estaduais superam o número daquelas mantidas pelo governo federal, fato que sobrecarrega os orçamentos estaduais com a oferta e manutenção de vagas públicas; o mesmo ocorre com a iniciativa municipal que deve ter como prioridade a manutenção da Educação Básica, em especial do Ensino Fundamental, e não da educação superior

No que se refere à iniciativa privada, do total de 2.100 IES no Brasil, aquelas denominadas "comunitárias, confessionais ou filantrópicas", isto é, que não possuem finalidade lucrativa, representam apenas 14% do total, enquanto 85% são instituições "particulares" (BRASIL-INEP, 2010) e possuem finalidade lucrativa, ou seja, oferecem ensino de qualidade duvidosa, via de regra não desenvolvem atividades de pesquisa e de pós-graduação. Por força da legislação, algumas implementam ações ou programas de extensão, para inserirem seus alunos em estágios obrigatórios ou atividades inerentes aos cursos de graduação, mas não possuem efetivo compromisso com a qualidade do ensino.

A Tabela 4 permite a análise mais detalhada dessa realidade na região Centro-Oeste. Observa-se que a região participa com 10,2% em relação ao total de IES do Brasil, o que representa 244 instituições; as capitais possuem 115 IES, enquanto no interior concentra-se a maioria, 129 estabelecimentos de educação superior. Entre os estados da região, Goiás é o que possui maior representatividade,

com 32,8%, ou seja, 80 IES, das quais, 27 localizam-se na capital e 53 no interior. O Distrito Federal é o segundo na região a oferecer maior número de IES na região Centro-Oeste, com 64 no total, 26,2%, sendo todas no próprio Distrito Federal. O estado de Mato Grosso participa com 60 IES do total da região, com índice de 24,6%, assim distribuídas: 14 na capital e 46 no interior; finalmente Mato Grosso do Sul, oferece o menor número de instituições na região, com 40 IES, o que representa 16,4%, sendo 10 na capital e 30 no interior do estado. Os índices confirmam a tendência da expansão dos últimos anos, quando as políticas estatais de educação superior pressionaram para o processo de interiorização desse movimento, visando a atender demandas distantes das grandes capitais do país.

Tabela 4: Número de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica e Localização (capital e interior) - Brasil – Centro-Oeste e Estados da Região – 2010

	Total de IES	Capital	Interior	Pública	Privada
Brasil	2.378	826	1.552	278	2100
Centro-Oeste	244	115	129	17	227
Mato Grosso do Sul	40	10	30	3	37
Mato Grosso	60	14	46	3	57
Goiás	80	27	53	8	72
Distrito Federal	64	64		3	61

Fonte: Elaborado pela autora com base em: BRASIL-INEP, Resumo Técnico Censo da Educação Superior, 2010

Quanto ao processo de privatização, na região Centro-Oeste, observa-se na Tabela 4, que ele é mais expressivo que no Brasil, pois das 244 IES, apenas 17 são públicas, 7%, e 227 são privadas, isto é, em 93% dessas instituições os alunos devem pagar para poder estudar. O estado de Goiás é o que possui maior número de IES públicas, 10% do total; os outros estados da região possuem em comum, 3 instituições públicas, o que significa a hegemonia do setor privado nos estados da região, assim como em todo o país.

Os dados do Censo da Educação Superior (BRASIL-INEP, 2010) mostram, também, que apenas 8% (190 instituições) do sistema são caracterizadas como "universidades", isto é, atendem ao preceito constitucional da indissociabilidade entre

"ensino, pesquisa e extensão". As instituições denominadas como "outras organizações acadêmicas", são distribuídas da seguinte forma: 2025 IES são "faculdades"; 126 são "centros universitários" e 37 são Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs) ou Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). A característica marcante dessas IES que representam 86% do total, refere-se ao fato de não serem obrigadas a ofertar atividades de pesquisa e pós-graduação, concentrando-se, portanto, nas ações relacionadas ao "ensino" de graduação. Tal quadro é revelador do quanto a educação superior no Brasil é diversificada e heterogênea, além de ser concentrada nas instituições de "ensino", em detrimento das instituições de "pesquisa". O problema maior reside no fato de que as instituições que oferecem apenas atividades de ensino de graduação, em sua maior parte, são aquelas que possuem finalidade lucrativa, sem compromisso com a qualidade do ensino ofertado e sem a preocupação com a formação integral do aluno, que o possibilite ter uma inserção mais crítica na sociedade e no próprio mercado de trabalho.

Para se compreender melhor essas análises, os dados relativos ao número de matrículas em cursos de graduação presenciais, no Brasil, são elucidativos. A Tabela 5 mostra que do total de matrículas presenciais no país, 48% estão localizadas na capital e 52% no interior, sendo 27% privadas e 73% em estabelecimentos privados. A região Centro-Oeste colabora com apenas 9% de matrículas em relação ao total do Brasil; dessas, 64% estão concentradas nas capitais (índice bem maior que o do Brasil) e 36% no interior; mas em relação à organização acadêmica ocorre o mesmo fenômeno registrado no Brasil: 27% são públicas enquanto 73% são matrículas em IES privadas. Entre os estados da região, com exceção do Distrito Federal, cujas matrículas são 100% no próprio DF, o estado de Mato Grosso do Sul é o que possui maior índice de matrículas na capital, 51% e 49% no interior. Embora seja uma diferença pequena, esse dado evidencia que a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), com 14 Unidades Universitárias no interior, representa uma alternativa de acesso à educação superior pública (www.uems.br); além disso, a criação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), pelo processo de desmembramento da UFMS, com sede no interior e o processo expansionista ocorrido nas universidades federais, no período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) influenciaram na expansão e ampliação da oferta pública no interior desse estado. A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), por exemplo, está presente em vários municípios do estado, muito mais do que nos anos 1990, quando tinha apenas 5 campi no interior; em 2012 ela se faz presente em 11 municípios, incluindo a sede em Campo Grande

(www.ufms.br) Não obstante esse processo de expansão e interiorização do setor público, o percentual de matrículas na capital continua sendo maior que no interior. Essa questão compromete, de certo modo, o discurso de interiorização, tanto do governo estadual, que mantém uma universidade pública com prioridade de oferta de vagas no interior, quanto do governo federal, que ainda não conseguiu estender, com maior efetividade, a educação superior pública para o interior do país. Outro exemplo nessa mesma direção, é o estado de Goiás, no qual equilibra-se a oferta na capital e no interior, ambos com 50% de matrículas; no caso desse estado é importante mencionar a forte presença da Universidade Estadual de Goiás (UEG), em 39 municípios (www.ueg.br).

Nesse aspecto, digno de nota é o estado de Mato Grosso, no qual a oferta na capital, em 2010, mostra a preponderância do interior (59%) em relação à capital (41%), fato que pode levar à inferência de que, naquele estado, a presença da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), em 11 possibilitou maior acesso e oportunidade de vagas públicas para futuros os jovens da região.(www.unemat.br)

Tabela 5: Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Localização (capital e interior) – Brasil – Centro-Oeste e Estados da Região – 2010

	Matrículas	Capital	%	Interior	%	Pública	%	Privada	%
Brasil	5.449.120	2.590.888	48%	2.858.232	52%	1.461.696	27%	3.987.424	73%
CO	495.240	319.380	64%	175.860	36%	134.889	27%	360.351	73%
MS	73.529	38.019	51%	35.510	49%	25.107	34%	48.422	66%
MT	91.597	37.574	41%	54.023	59%	32.210	35%	59.387	75%
GO	173.003	86.676	50%	86.327	50%	52.822	30%	120.181	70%
DF	157.111	157.111	100%	****	***	24.750	16%	132.361	84%

Fonte: Elaborado pela autora com base em: BRASIL-INEP, Resumo Técnico Censo da Educação Superior, 2010

Quanto à organização acadêmica, é no Distrito Federal que se localiza o maior número de matrículas no setor privado, 84%, e apenas 16% no setor público, índices maiores que os do Brasil, significando que na capital federal o sistema de educação superior é o mais privatizado do país, aproximando-se, por exemplo, do Chile no qual o sistema atinge praticamente 100% em IES privadas. Mato Grosso

aparece em seguida com 75% de matrículas privadas e 35% públicas; Goiás apresentava, em 2010, 70% nas públicas e 30% nas IES privadas e, finalmente, Mato Grosso do Sul, no qual o sistema comparece como sendo os melhores indicadores: 66% de matrículas nas instituições privadas e 34% nos estabelecimento públicos, índices superiores aos do Brasil.

Observando essas desigualdades entre os estados da região, no que diz respeito às matrículas em cursos de graduação presenciais, especialmente no caso de Mato Grosso do Sul, no qual a relação "público-privado" aparece como a menos desigual, comparando com os dados da média do Brasil, pode-se inferir que o Estado, ao intervir nessas desigualdades, ampliando o acesso no setor público, possibilita o enfrentamento das disparidades regionais e a inserção de mais pessoas nesse nível de ensino, sobretudo aquelas cujas condições financeiras as impossibilitam de pagar um curso em uma IES privada.

Outro indicador importante para se compreender os desequilíbrios regionais e interregionais, refere-se aos dados do total de matrículas nos cursos de graduação presenciais, em relação ao turno (diurno e noturno), pois, nesse caso, os índices mostram a preponderância das matrículas no turno noturno, o que vem sendo preconizado pelas políticas de educação superior, sobretudo após a LDB/1996. Em estudo intitulado "Políticas de educação superior: ensino noturno como estratégia de acesso para o estudante-trabalhador", Bittar, Almeida e Veloso (2008a), mostram como as legislações do país, começando pela Constituição Federal de 1988, que preconiza, em seu artigo 208, a "oferta de ensino noturno regular" (BRASIL, 1988, p. 120). Essa mesma preocupação está presente na LDB/1996 e no Plano Nacional de Educação/2001, que previa a necessidade de expansão de vagas com ênfase no setor público:

Deve-se assegurar [...], portanto, que o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total. [...] Ressalte-se a importância **da expansão de vagas no período noturno**, considerando que as universidades, sobretudo as federais possuem espaço para esse fim, destacando a necessidade de se garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos que **asseguem ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que têm direito nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno**. (BRASIL, 2001, p. 97, grifos nossos).

Após análise das legislações educacionais, as autoras afirmam que no contexto da "[...] ideologia neoliberal e das reformas educacionais [...] explicitam-se [...] novas questões para a educação superior brasileira, como o ensino superior noturno que, a partir da década de 1990, começa a aparecer (...) como uma das formas de ampliar o acesso das camadas populares a esse nível de ensino." (BITTAR; ALMEIDA; VELOSO, 2008a, p.282)

Com efeito, pode-se vislumbrar essa realidade nos dados do Censo da Educação Superior no Brasil, de 2010, no qual se evidenciam as matrículas no turno noturno, tanto no Brasil, quanto nas regiões, bem como nos estados da região Centro-Oeste, objeto de análise deste capítulo. De acordo com a Tabela 6, o Brasil possuía 36,6% das matrículas dos cursos de graduação presenciais no período diurno e 63,4% nos turno noturno. Entre as regiões brasileiras, o Sudeste detinha o maior índice de matrículas no turno noturno, 68,1%, maior que o índice do Brasil, e, no diurno, 31,9%. O Nordeste apresentava o menor índice no noturno, 53,2%, enquanto no diurno as matrículas representavam 46,8% do total da região.

Tabela 6: Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Turno (diurno e noturno) Brasil – Centro-Oeste e Estados da Região - 2010

	Total	Diurno	%	Noturno	%
Brasil	5.449.120	1.991.640	36,6%	3.457.480	63,4%
NORTE	352.358	159.828	45,3%	192.530	54,7%
NORDESTE	1.052.161	493.268	46,8%	558.893	53,2%
SUDESTE	2.656.231	847.555	31,9%	1.808.676	68,1%
SUL	893.130	305.335	34,1%	587.795	65,9%
CO	495.240	185.654	37,4%	309.586	62,6%
MS	73.529	24.663	33,5%	48.866	66,5%
MT	91.597	35.245	38,4%	56.352	61,6%
GO	173.003	59.955	34,6%	113.048	65,4%
DF	157.111	65.791	41,8%	91.320	58,2%

Fonte: Elaborado pela autora com base em: BRASIL-INEP, Resumo Técnico Censo da Educação Superior, 2010

Com relação à região Centro-Oeste, do total de 495.240 matrículas em 2010, 37,4% pertenciam ao diurno, enquanto a maioria, 309.586, concentravam-se no noturno, 62,6%. Entre os estados da região, Mato Grosso do Sul apresentava maior número de matrículas no noturno, 66,5% e, no diurno, o maior índice pertencia ao D.F., 41,8%.

Apesar da preponderância, em todas as regiões e no interior do Centro-Oeste, das matrículas no turno diurno, a desigualdade e a lógica da privatização permanecem presentes. Nesse sentido, as autoras afirmam que, apesar dos "[...] esforços empreendidos para a inclusão de estudantes trabalhadores na educação superior, conclui-se (...) que essa inclusão ainda é excludente, na medida em que o setor privado continua sendo a porta de entrada mais concreta para o acesso ao nível superior." (BITTAR; ALMEIDA; VELOSO, 2008a, p.298).

A Tabela 7, elucida e confirma a afirmação das autoras, pois a maior parte das matrículas em cursos de graduação presenciais do turno noturno, no Brasil, nas regiões e nos estados do Centro-Oeste, estão concentradas no setor privado. Em 2010, do total de matrículas no turno noturno, no Brasil, 16,1% estavam localizadas nas IES públicas, enquanto 83,9% no segmento privado. Entre as regiões, o Sudeste apresentava o índice de matrículas no turno noturno em IES privadas, mais elevado que o do Brasil, 89,8%, enquanto o Nordeste era a região que registrava o menor índice, 70,3%, mesmo assim, número significativo de estudantes-trabalhadores encontra apenas a "porta da iniciativa privada noturna" para o acesso à educação superior. A região Centro-Oeste, por sua vez, não difere dessa realidade, apresentando 80,9% das matrículas noturnas totais no estado, na iniciativa privada, o que representava 250.259 estudantes matriculados nesse turno.

Tabela 7: Número de Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais por Organização Acadêmica - Brasil – Centro-Oeste e Estados da Região - 2010

	Noturno	Público	%	Privado	%
Brasil	3.457.480	555.239	16,1%	2.902.241	83,9%
NORTE	192.530	48.994	25,5%	143.536	74,5%
NORDESTE	558.893	166.296	29,7%	392.597	70,3%
SUDESTE	1.808.676	185.504	10,2%	1.623.172	89,8%

	Noturno	Público	%	Privado	%
SUL	587.795	95.108	16,1%	492.687	83,9%
CO	309.586	59.337	19,1%	250.249	80,9%
MS	48.866	12.905	26,4%	35.961	73,6%
MT	56.352	11.771	20,8%	44.581	79,2%
GO	113.048	29.485	26,0%	83.563	74,0%
DF	91.320	5.176	5,6%	86.144	94,4%

Fonte: Elaborado pela autora com base em: BRASIL-INEP, Resumo Técnico Censo da Educação Superior, 2010

Entre os estados da região, observa-se, mais uma vez, o processo de privatização no Distrito Federal, que concentrava 94,4% das matrículas noturnas no setor privado e apenas 5,6% no setor público. Ou seja, na capital federal, para os estudantes que trabalham no período noturno, a possibilidade de ingressar em uma IES pública, no turno noturno, é praticamente nula. O estado de Mato Grosso do Sul, nesse quesito, apresenta o índice de matrículas noturnas de forma menos desigual, mas igualmente excludente para o estudante-trabalhador, pois do total de alunos matriculados no turno noturno, em 2010, 73,6% encontravam-se nas IES privadas e 26,4% nas IES públicas.

As autoras anteriormente mencionadas, em outra pesquisa, intitulada "Ensino noturno e expansão do acesso de estudantes-trabalhadores à educação superior", afirmam que o fenômeno da ampliação do acesso da classe trabalhadora à educação superior refere-se à necessidade de atender não só a uma demanda do mercado de trabalho, mas também à possibilidade de mobilidade social desses estudantes, considerando que o acesso e a conclusão desse nível de ensino podem contribuir para alcançar uma posição melhor do ponto de vista econômico nos postos de trabalho, melhorando as condições de vida dessas pessoas. Mas, as autoras enfatizam que:

[...] muitas instituições de educação superior, ao criarem cursos predominantemente noturnos, o fazem na perspectiva de atender suas necessidades de sobrevivência institucional, cumprindo as exigências do mercado de trabalho, em detrimento do oferecimento de cursos com qualidade de ensino. Instituições privadas e com fins lucrativos têm ampliado, significativamente, a oferta de cursos noturnos, aumentando o número de pagantes e conquistando um público interessante, do ponto de vista econômico, pois são alunos trabalhadores e que precisam do certificado para manter ou melhorar seus empregos. (BITTAR; ALMEIDA; VELOSO, 2008b, 90-91)

Sobre o aspecto da crescente privatização da educação superior no Brasil, dado recorrente nas análises tanto no que se refere ao país, quanto às suas regiões, é importante observar que esse movimento foi, paulatinamente, fazendo com que as IES públicas e as comunitárias/confessionais/filantrópicas perdessem espaço para as IES de caráter mercantil e empresarial.

Esse período, dos anos 1990 e 2000, coincide com a implantação das políticas de caráter neoliberal, que orientavam as ações do Estado em várias partes do mundo, notadamente nos países considerados de capitalismo periférico, ou países do "terceiro mundo", em vias de desenvolvimento, que deveriam investir maciçamente na educação básica, sobretudo nos anos iniciais de escolarização (Ensino Fundamental), deixando a educação superior a cargo da iniciativa privada, ou seja, do mercado. Tal fato teve como uma das consequências o aprofundamento do quadro de privatização, com o predomínio das IES com finalidade lucrativa.

De acordo com Sguissardi (2008, p. 1012), os traços característicos da transformação da educação em mercadoria, isto é, no processo de "mercadorização da educação superior", aprofundou-se ainda mais, nos últimos anos, com a "[...] compra e venda de instituições de ensino, fusões formando grandes oligopólios e pela abertura de capital na bolsa de valores". Rodrigues (2007, p.6) também analisa essa questão e afirma que a nova configuração da educação superior no Brasil, permite afirmar a existência de duas "formas básicas" de analisar esse processo: quando um "serviço educacional", como um curso de graduação,

[...] é prestado por uma universidade (em geral, privada) é o caso típico da educação-mercadoria. Se por outro lado, a educação e o conhecimento são encarados como insumos necessários à produção de outras mercadorias, como sói ser no processo produtivo, o capital industrial tenderá a encarar a prática social educacional como uma mercadoria-educação.

Novamente os dados do Censo da Educação Superior são elucidativos para se compreender a conjuntura atual de privatização da educação superior no Brasil, pois apesar de ter havido expansão do setor público federal, a iniciativa privada detém 74,2% das matrículas, o que representa 4.746.001 de jovens estudando nas mais variadas IES desse segmento, contra 25,8% do setor público, isto é, 1.643.298 matrículas. O total de estudantes nesse nível de ensino, em 2010, nos cursos de graduação presenciais e na Educação a Distância totalizava 6.379.299, e a taxa de escolarização líquida, no Brasil, em 2009, correspondia a 14,4% de jovens entre 18 a 24 anos matriculados nesse nível de ensino (BRASIL-INEP, 2010). A meta do Plano Nacional de Educação que estava em vigor até 2011, era alcançar 30% de jovens matriculados na educação superior e, desses, 40% deveriam ser nas IES públicas; no entanto essa meta não foi alcançada (BRASIL, 2001).

Além disso, nos processos seletivos para o acesso a esse nível de ensino, observa-se que um contingente significativo de jovens continua excluído desse nível de ensino. A Tabela 8, construída com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2009, mostra que no Brasil, 6.223.430 jovens se inscreveram para concorrer a 3.164.679 vagas; desse total de inscritos, apenas 1.732.613, ou seja, 28%, conseguiram ingressar na educação superior, e , 4.490.817, que representam 72% dos candidatos, ficaram sem acesso a uma vaga pública ou mesmo privada, na educação superior. Em relação à região Centro-Oeste, há pequena diferença, mesmo assim, apenas 30% dos candidatos ingressaram nesse nível de ensino, e 70% ficaram excluídos. Nos estados da região, o Distrito Federal registrou o maior índice de candidatos excluídos, em 2009, do acesso a esse nível de ensino, 75%, enquanto apenas 25% matricularam-se em um curso superior no início de 2010. Os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso apresentavam os mesmos índices: 69% de candidatos excluídos e 31% incluídos em alguma instituição de educação superior naquele ano. O estado de Goiás registrou 67% de candidatos excluídos, para 33% que obtiveram uma vaga nesse nível de ensino.

Tabela 8: Candidatos, Vagas, Ingressantes e Excluídos da Educação Superior Brasil - Centro-Oeste e estados da Região - 2009.

	Candidatos	Vagas	Ingressos	%	Excluídos	%
Brasil	6.223.430	3.164.679	1.732.613	8%	4.490.817	2%
CO	540.556	261.796	157.636	0%	382.920	0%
MS	62.488	36.779	19.275	1%	43.123	9%
MT	97.395	50.260	30.069	1%	67.326	9%
GO	169.950	86.242	55.842	3%	114.108	7%
DF	210.723	87.525	52.450	5%	158.273	5%

Fonte: Elaborado pela autora com base em: **BRASIL-INEP, Sinopse do Ensino Superior de 2009.**

Além dos dados evidenciados na Tabela 8, é preciso, ainda, levar em consideração milhões de jovens que sequer se inscreveram nos processos seletivos, pois diante das dificuldades do acesso e, sobretudo da permanência, desistiram do sonho de ingressar em um curso superior. Nesse conjunto, certamente, encontram-se jovens de classes trabalhadoras, negros, indígenas e pessoas com alguma deficiência, pois para esses, o sistema é ainda mais excludente.

A questão que se coloca é: "para onde vão esses candidatos excluídos do acesso à educação superior?" Infere-se que muitos deles buscam esse acesso por meio da Educação a Distância, cuja relação candidato/vaga é menos acirrada e a possibilidade de ingressar é de praticamente 100%, mas, ao mesmo tempo, a qualidade do ensino e as condições de trabalho dos docentes colocam em dúvida a efetividade dessa modalidade na formação inicial em qualquer profissão.

Concluindo, os dados analisados ao longo do texto mostram que o Brasil ainda não possui um "forte sistema de educação superior", preconizado no Plano Nacional de Educação de 2001, que deveria ser assumido como política de Estado, uma das condições para enfrentar o binômio "elitismo e exclusão" na educação superior, presente em todas as regiões brasileiras e nos estados da região Centro-Oeste, analisada neste capítulo com maior ênfase.

Parafraseando Eric Hobsbawm (1995), não é possível fazer generalizações nas análises das desigualdades educacionais entre as regiões brasileiras, dadas as suas especificidades e as grandes diferenças sociais, econômicas, étnico-raciais,

culturais entre elas. O historiador, ao analisar "as décadas de crise" na "vasta área do Terceiro Mundo", afirma que a única generalização possível de ser feita diante do caos econômico e social oriundo das consequências negativas das políticas neoliberais em todo o mundo era a de que "[...] quase todos os países dessa região haviam mergulhado profundamente em dívida." (HOBBSAWM, 1995, p.411). O quadro das desigualdades aprofundado nas "décadas de crise", para o autor, teve como "principal efeito", "ampliar o fosso entre países ricos e países pobres" (Ibid., p.413).

A semelhança das afirmações contundentes e seguras do autor, para as análises empreendidas ao longo deste capítulo, é que as crises econômicas, além de ampliar o fosso das desigualdades entre ricos e pobres, aprofundou e reproduziu essas mesmas desigualdades no interior de cada país considerado de "terceiro mundo" que, aliadas às condições históricas e estruturais existentes, contribuiu para que bolsões de riqueza e pobreza convivessem simultaneamente, no Brasil e em suas regiões.

Se é possível fazer uma única generalização no caso da educação superior no Brasil, em suas regiões e, em especial, nos estados da região Centro-Oeste, como pretendido inicialmente, consiste exatamente na continuidade, há décadas, de dois binômios: "elitismo e exclusão" e "desigualdade e privatização", presentes nesse nível de ensino, os quais resultam em baixa escolarização em todo o país. Pode-se afirmar, portanto, que a educação superior no Brasil e na região Centro-Oeste continua sendo elitista e privilégio de poucos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Mariluce; ALMEIDA, Carina E. M. de; VELOSO, Tereza C.M A. Políticas de educação superior: ensino noturno como estratégia de acesso para o estudante-trabalhador. Revista Educação em Questão. Natal: UFRN, v. 33, n. 19, p. 279-304, set./dez. 2008a

_____. Ensino noturno e expansão do acesso de estudantes-trabalhadores à educação superior. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de; MOROSINI, Marília (orgs.). Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB. Brasília, INEP, p.89-110, 2008b.

HOBBSAWM, Eric. Era dos Extremos. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, José. Os empresários e a educação superior. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do 'longo século XX' brasileiro. In: _____. A Nova Lei da Educação - LDB, trajetória, limites e perspectivas. 6.ed.Campinas: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval et al (orgs). O Legado Educacional do Século XX no Brasil. Campinas: Autores Associados, p.9-58, 2004.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. Educação e Sociedade, Campinas: CEDES, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set-dez., 2008

LEGISLAÇÕES E SITES CONSULTADOS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL-INEP. Resumo Técnico Censo da Educação Superior-2010. Brasília:INEP. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo

_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf.

[Acesso em:10/05/2012].

BRASIL-INEP. Sinopse do Ensino Superior de 2009. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/htm>>. Acesso em: 20 agosto 2012).

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Brasília: 2001. Presidência da República. Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. [Acesso em: 4/09/ 2012].

FOLDER. 1º Encontro Educação em Pauta. São Paulo: UFABC, 2012. Disponível em: Todos Pela Educação: <http://www.todospelaeducacao.org.br/>. [Acesso em 15/08/2012].

Todos Pela Educação. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br>. [Acesso em: 10/08/2012]

IBGE-PNAD, 2011. Disponível em:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40. [Acesso em: 10/08/2012]

IBGE-PNAD, 2007. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/graficos_pdf.pdf. [Acesso em: 10/09/2012]

IBGE. Censo Demográfico 2010 - Sidra/IBGE. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/> [Acesso em: 10/09/2012].

UEG. Disponível em: www.ueg.br. [Acesso em: 01/09/2012]

UEMS. Disponível em: www.uems.br. [Acesso em: 01/09/2012]

UFMS. Disponível em: www.ufms.br. [Acesso em: 01/09/2012]

UNEMAT. Disponível em: www.unemat.br. [Acesso em: 01/09/2012]

PARTE IV

REGIÃO SUDESTE

DESIGUALDADE REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: DO DEBATE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DAS BASES TÉCNICO-CIENTÍFICAS NO BRASIL

Ricardo E. Ismael de Carvalho

Cientista político, Doutor em Ciência Política/IUPERJ, professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio; E-mail: ricismael@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento brasileiro tem vida longa e peso decisivo na conformação do processo de modernização do país no século passado. Nessa perspectiva predominaram interpretações com raízes na economia política, notadamente aquelas que procuravam enxergar o processo histórico como fortemente vinculado às transformações da economia nacional. Celso Furtado, como se sabe, ocupou lugar de destaque nessa discussão. Sua contribuição, entretanto, ganhou originalidade e relevância quando procurou discutir os contornos de um modelo federalista capaz de responder aos desequilíbrios econômicos e sociais entre as regiões brasileiras. Não seria imprudente dizer que Furtado de alguma maneira contribuiu para colocar na agenda pública nacional a questão das desigualdades regionais, e foi um defensor entusiasta do federalismo cooperativo praticado no governo Kubitschek.

Apesar do esforço teórico de sucessivas gerações, da presença de um arcabouço institucional nada desprezível e de muito discurso, permanece nesse início da segunda década do século XXI o desafio de reduzir as disparidades econômicas entre as unidades territoriais que formam a federação brasileira. Continuamos precisando de imaginação no plano das ideias, de articulação política, e de boa gestão e de avaliação qualificada no terreno das políticas públicas.

Entretanto, nos últimos anos cresceu de importância a capacidade científica e tecnológica de uma região ou localidade, como fator de competitividade sistêmica na atração de investimentos privados, como aspecto indispensável para pensar o desenvolvimento nacional equilibrado.

Nesse momento, é importante recuperar parte das reflexões de Celso Furtado sobre o federalismo brasileiro e o enfrentamento das desigualdades regionais, em particular aquelas que repercutem até nossos dias. Será oportuno também discutir algumas evidências que sinalizam para a persistência das assimetrias federativas nos anos recentes. Finalmente, introduziremos o debate sobre a distribuição territorial das bases técnico-científicas regionais, apresentando um conjunto de indicadores sobre os programas de pós-graduação existentes no país, os grupos de pesquisa em atividade registrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento

Científico e Tecnológico (CNPq), e os investimentos realizados pelo mesmo CNPq em bolsa e no fomento à pesquisa.

2. A ESPECIFICIDADE DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Celso Furtado é considerado um dos mais destacados intérpretes das mudanças que atingiram a economia brasileira no século XX, sendo autor de algumas obras fundamentais como "Formação Econômica do Brasil", de 1959, "Desenvolvimento e Subdesenvolvimento", de 1961, e "O Mito do Desenvolvimento Econômico", publicada inicialmente em 1974. Entretanto, sua produção intelectual alcança também o terreno das ideias políticas, com destaque para sua contribuição sobre a implantação de um federalismo cooperativo no Brasil, tendo em vista a concentração espacial das atividades econômicas no território nacional, ao longo do processo histórico iniciado na segunda metade do século XIX.

É oportuno rememorar a palestra proferida por Celso Furtado em 1959, no então prestigiado Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), na qual denuncia as desigualdades regionais no país e defende a criação da SUDENE – instância decisória intermediária entre a União e os estados nordestinos.

Antes disso, porém, deve ser lembrado que, na experiência federalista que começou em 1945 e terminou com o golpe militar de 1964, prevaleceu o chamado federalismo cooperativo, no qual o governo federal amplia sua intervenção no território nacional com objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras (BAER, 1996; CARVALHO, 1994). Duas iniciativas importantes são bastante representativas dessa tendência. A Constituição Federal de 1946 deu início à prática de transferências constitucionais da União para a solução de problemas nordestinos, destinando um total de 3% dos impostos federais para o desenvolvimento das áreas atingidas pela seca no Nordeste (LOVE, 1993). Além disso, foram criadas, no período, políticas federais dirigidas para a integração das regiões brasileiras e a redução das desigualdades regionais no país. O governo Kubitschek teve uma participação destacada nesta transformação do federalismo brasileiro, com destaque para os estímulos dados às regiões Nordeste e Centro-Oeste através da criação da SUDENE, e da construção de Brasília, respectivamente (SKIDMORE, 1998).

Celso Furtado terá uma participação destacada na implantação dessas transformações no modelo federalista brasileiro. Na palestra ocorrida no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), em 13 de junho de 1959, que deu origem ao livro “A Operação Nordeste”, Furtado tinha como propósito legitimar os estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) durante o governo Kubitschek. Naquele contexto, o apoio do ISEB, um dos mais prestigiosos grupos de intelectuais ligados ao nacional-desenvolvimentismo, contribuiria para vencer resistências na capital de República em relação às ações governamentais sugeridas por Furtado e sua equipe. O “Plano de Ação” proposto era voltado para a integração da economia nordestina ao processo de industrialização em curso no país, amparado em uma “profunda análise da disparidade de ritmos de crescimento entre as economias do Nordeste e do Centro-Sul” (FURTADO, 1959; 35).

Naquele contexto histórico crescia a oposição à política realizada pelo governo federal no Nordeste para combater os efeitos da seca, a qual favorecia a dominação oligárquica. Um dos jornais mais influentes da capital da República, o *Correio da Manhã*, denunciaria a chamada “indústria da seca”, contando para isso com as observações *in loco* do jornalista Antonio Callado (FURTADO; 1989). As críticas não buscavam condenar o apoio da União ao desenvolvimento econômico do Nordeste. Na verdade, pretendiam estimular uma reformulação nas relações governamentais, exigindo assim uma nova forma de intervenção do governo federal na região sem privilégios ou concessões para os interesses políticos locais (COHN, 1978).

Em paralelo, avançava no país a ideia de criação de instituições regionais federais, como elemento de apoio para reduzir as desigualdades regionais e impulsionar a industrialização das regiões brasileiras economicamente menos desenvolvidas. Desta forma, foi possível, no período, a expansão de agências públicas tais como a Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco (CHESF), criada em 1945, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), fundado em 1954, e, posteriormente, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), surgida em 1959. As mudanças introduzidas no sistema federal brasileiro estabeleceriam novos condicionantes para as relações entre a União e os estados do Nordeste, e destes entre si, pois introduziam um nível governamental intermediário entre as esferas federal e estadual.

É possível dizer que o unitarismo autoritário do Estado Novo, defendido por Oliveira Vianna, ganhava, neste momento, seu contraponto no federalismo cooperativo pregado por Celso Furtado (OLIVEIRA, 1997). Em linhas gerais, para Oliveira Vianna o legado do século XIX impedia que o federalismo fosse adotado no país. Tal solução significaria o fortalecimento do poder privado local, ou seja, o controle da política por parte das oligarquias estaduais. A alternativa que se impunha era o unitarismo autoritário, única forma de desmontar o império oligárquico e modernizar a economia do país de cima para baixo por intermédio da União. Por outro lado, para Celso Furtado a preocupação maior era com a impossibilidade de implantar uma federação no país diante das desigualdades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras. Aliás, outra herança do século passado, mas que se aprofundava com a modernização econômica do país. A saída, porém, não era abandonar o regime democrático, tampouco seguir os rumos do federalismo da República Velha. Uma melhor distribuição das atividades econômicas no país, e também um maior equilíbrio político entre os participantes da federação, seria alcançado com o avanço de mecanismos cooperativos no federalismo brasileiro.

O federalismo cooperativo, nos termos propostos por Furtado, apontava para uma descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais, e por estar apoiado nas influências teóricas de um planejamento não autoritário. Entretanto, o desenvolvimento econômico equilibrado, para Furtado, dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais, ou mesmo da participação social. Era decisivo o papel do governo federal na construção da ordem ideal, o que significava um afastamento do modelo federalista norte-americano clássico.

A criação da SUDENE, em 1959, representava a introdução de um novo padrão cooperativo na relação entre a União e os governos estaduais nordestinos. Tratava-se de uma nova forma de expressar a ação regional, particularmente quando voltada para negociar o apoio do poder público federal ao desenvolvimento econômico do Nordeste. A SUDENE, inicialmente, ficou diretamente ligada à presidência da República, o que mostrava o prestígio da instituição regional junto ao governo Kubitschek, indicando também que ela teria como objetivo planejar e coordenar as ações federais no Nordeste (FURTADO, 1989). Desta forma, seria possível fazer com que as diversas instituições federais com atuação na região tivessem uma unidade de propósito, evitando a recorrente dispersão ou superposição nas iniciativas praticadas à época. Além disso, a

indicação de um técnico para dirigir a instituição, como era o caso do economista Celso Furtado, apontava para a predominância do insulamento burocrático, fundamental para que os recursos públicos reunidos ali fossem administrados segundo os princípios republicanos. A SUDENE, portanto, não era originariamente mais uma fonte de dinheiro federal para favorecer os interesses oligárquicos ou para reproduzir a estrutura social dominante. Na verdade, pretendia, pelo contrário, opor-se à cultura política tradicionalista e criar as condições para as mudanças na estrutura socioeconômica (BACELAR, 2000).

A SUDENE teria ainda mais quatro objetivos iniciais. Um deles seria garantir os meios para intensificar os investimentos industriais na região, como forma de promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades entre o Nordeste e as regiões economicamente mais desenvolvidas. Predominava então a ideia de que sem industrialização não haveria como reduzir a assimetria federativa (FURTADO, 1959). Um segundo objetivo seria promover a modernização da agricultura regional, o que aconteceria através de ações no semi-árido e na zona da mata nordestina, bem como nas terras úmidas do interior do estado do Maranhão (FURTADO, 1967). Uma outra meta estaria ligada à realização de estudos sobre a realidade nordestina, de modo a subsidiar a intervenção da União e dos estados. O esforço do GTDN de compreender as limitações e potencialidades da economia do Nordeste teria prosseguimento na SUDENE, permitindo uma leitura mais precisa da região (BUARQUE; 2000).

A articulação dos interesses dos governos estaduais nordestinos seria ainda um dos principais objetivos da SUDENE, o que transformava a mesma em uma arena política regional responsável pela harmonização dos diferentes pontos de vista na região. A coesão regional estimulada pela SUDENE representaria um elemento-chave nesta nova institucionalização do federalismo brasileiro, particularmente nas negociações dos governos nordestinos com o governo federal ou com o Congresso Nacional, voltadas para a redução das desigualdades regionais. A cooperação entre os governadores nordestinos através da SUDENE preparava caminho para as intervenções federais na região e permitia ao Nordeste participar das negociações federativas em melhores condições, sobretudo nas questões envolvendo os estados economicamente mais fortes da federação (FURTADO, 2000).

A experiência da SUDENE marcaria profundamente as convicções de Celso Furtado sobre a redefinição do federalismo brasileiro. Nesta perspectiva, dois aspectos merecem ser sublinhados. Em primeiro lugar, o texto constitucional deveria continuar avançando na direção do fortalecimento do nível regional, como um quarto nível

federativo, assegurando que a articulação entre o governo federal e os governos estaduais passaria por instituições regionais federais tipo SUDENE, no intuito de reduzir as desigualdades regionais no país. Por outro lado, o Congresso Nacional ganharia maior relevância, concentrando o debate em torno da redefinição do pacto federativo em bases cooperativas, tornando-se assim protagonista maior na tentativa de redução dos desequilíbrios econômicos e sociais existentes. (FURTADO, 1999).

3. A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

As iniciativas introduzidas durante a vigência do antigo modelo nacional-desenvolvimentista não resolveram a questão das desigualdades regionais no Brasil, embora se possa falar de alguns avanços (BACELAR, 1999:74). O caminho seguido pela federação brasileira a partir dos anos de 1990 também não tem sido capaz de propiciar reduções expressivas nos históricos desequilíbrios econômicos e sociais entre os estados e municípios brasileiros, tornando obrigatória a incorporação desse debate na agenda pública nacional nos próximos anos. Alguns chegam a afirmar que “existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões, que também se manifestam entre os estados e municípios, constituem o principal problema do federalismo brasileiro...”(SOUZA, 2006:189).

No período recente é possível identificar a presença de mecanismos cooperativos consagrados na Constituição Federal de 1988 voltados para a redução das desigualdades regionais, tais como Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou mesmos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) (ISMAEL, 2005; 131-136). Entretanto, tais dispositivos constitucionais têm se mostrado insuficientes, sobretudo quando, a partir dos anos de 1990, diminuiu a capacidade de investimento do setor público, especialmente do governo federal. Ainda que no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva tenham ocorrido esforços para a ampliação de obras de infraestrutura, não se pode falar em uma política regional de grande envergadura voltada para o enfrentamento das disparidades regionais.

Além disso, talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos de 1990, um papel mais voltado para a inserção do país na economia internacional do que para a redução das desigualdades

regionais. Em outras palavras, “a grande pressão é para integrar o país à comunidade internacional com mais urgência do que o país se integra a si mesmo” (CAMARGO, 1999:46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

A economia nordestina é um exemplo da persistência das desigualdades regionais no país, apesar das mudanças recentes ocorridas na região, que proporcionaram maior inclusão social, ampliação do consumo das famílias e expansão do setor industrial. O Nordeste ainda apresenta indicadores econômicos aquém do desejável, pois “em 2008 o PIB *per capita* do Nordeste correspondeu a 46,7% do PIB *per capita* nacional, semelhante ao patamar de 1960 (46,4%)”. (MENDES & MONTEIRO NETO; 2012; 77).

Outras evidências da presença de disparidades regionais no território nacional podem ser apontadas. A Tabela 1 aponta para uma leve desconcentração econômica favorecendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no período de 1995 a 2009. Entretanto, no último ano da série histórica observa-se que mais de 71% da economia nacional ainda se concentrava nas regiões Sul e Sudeste.

Tabela 1 – Participação (%) das Grandes Regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preços de mercado corrente – 1995 a 2009

Grandes Regiões	Ano						
	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Norte	4,2	4,2	4,5	4,8	5,0	5,0	5,0
Nordeste	12,0	12,4	12,6	12,8	13,1	13,1	13,5
Sudeste	59,1	58,2	57,7	55,8	56,5	56,4	55,3
Sul	16,2	16,4	16,7	17,7	16,6	16,6	16,5
Centro-Oeste	8,4	8,8	8,5	9,0	8,9	8,9	9,6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2009/defaultrepond_zip.p.shtm), acesso em 05/03/2012.

As desigualdades intrarregionais são outro aspecto marcante na evolução da economia brasileira. A Tabela 2, referente aos estados que formam a região Sudeste,

mostra que o estado do Espírito Santo aparece bem atrás dos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, e que ainda prevalece a liderança econômica do estado de São Paulo.

Tabela 2 - Participação (%) das Grandes Regiões e Estados da Região Sudeste no PIB Nacional - 2005 a 2009

Grandes Regiões/Estados	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0
Nordeste	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5
Sudeste	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3
Minas Gerais	9,0	9,1	9,1	9,3	8,9
Espírito Santo	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1
Rio de Janeiro	11,5	11,6	11,2	11,3	10,9
São Paulo	33,9	33,9	33,9	33,1	33,5
Sul	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5
Centro-Oeste	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6
Total	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2009/default_pdf.shtm), acesso em 05/03/2012.

A análise da participação relativa dos municípios brasileiros no Produto Interno Bruto (PIB) é ainda mais reveladora, quando se trata de dar visibilidade à concentração espacial das atividades econômicas no território nacional. Como pode ser visto na Tabela 3, para o ano de 2009, os 308 municípios economicamente mais desenvolvidos representavam 75 % do PIB nacional e reuniam aproximadamente 54% da população brasileira. A racionalidade econômica continua impulsionando as migrações internas na direção destes destinos, pois nestas localidades encontram-se os melhores empregos e oportunidades de mobilidade social, como também maior acesso aos serviços sociais. Migram, na maioria das vezes, os mais jovens, os mais ambiciosos e os mais insatisfeitos com as limitações impostas pelo lugar de origem. Ausências que terminam consolidando um quadro difícil de mudar, marcado por milhares de municípios sem

arrecadação própria, incapazes de atender às demandas sociais e fortemente dependentes do poder discricionário dos governos estadual e federal.

Tabela 3 - Número de municípios e participação relativa e acumulada dos municípios e da população, segundo as faixas de participação relativa no Produto Interno Bruto do Brasil – 2009 (2)

Faixas de participação relativa no PIB total do Brasil	Número de Municípios	Participação Relativa (%)		Número de Municípios Acumulado	Participação Relativa (%)	
		Dos Municípios	Da População		Dos Municípios	Da População(1)
		Até 25%	5		0,1	12,6
De 25% a 50%	46	0,8	18,1	51	0,9	30,8
De 50% a 75%	257	4,6	23,4	308	5,5	54,2
De 75% a 95%	1.967	35,3	31,4	2.275	40,9	85,5
De 95% a 99%	1.988	35,7	11,2	4.263	76,6	96,7
De 99% a 100%	1.302	23,4	3,3	5.565	100,0	100,0

Fonte: IBGE. (1) População estimada para 1º de julho, série revisada; (2) Dados sujeitos a revisão.

As desigualdades regionais sobreviveram ao recente processo de redemocratização do país. Entretanto, no mesmo período, foram criados mais de mil municípios no Brasil, numa demonstração de que a racionalidade política nem sempre caminha na direção da redução das assimetrias federativas. A Tabela 4 mostra que a fragmentação municipal foi uma tendência geral, apresentando-se em todas as regiões brasileiras no período de 1984 a 1997(MOTTA JÚNIOR, 2006). Ainda na Tabela 4, verifica-se que aproximadamente 78% dos municípios emancipados, no período considerado, tinham até 10.000 habitantes, com a esmagadora maioria deles possivelmente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com limitada ou nenhuma capacidade de arrecadação própria de impostos. Isto significa dizer que a criação dos novos municípios geralmente não trouxe novas fontes de receitas municipais, beneficiando especialmente as elites políticas locais, as quais passaram a dispor de mais cargos eletivos para disputar, para não falar de toda uma nova estrutura administrativa a ser ocupada.

Tabela 4 - Evolução do Número de Municípios Brasileiros no Período 1984-1997

Grandes Regiões		Grupo de Municípios						Total
		Até 5.000 hab.	De 5.000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	De 50.000 a 100.000 hab.	De 100.000 a 500.000 hab.	
Nordeste	Total	46	108	125	20	2	0,0	401
	%	6,41	26,93	31,17	4,99	0,50	0,0	100,0
Norte	Total	97	48	42	17	3	0,0	207
	%	6,86	23,19	20,29	8,21	1,45	0,0	100,0
Centro-Oeste	Total	0	30	19	6	3	0,0	138
	%	2,97	21,74	13,77	4,35	2,17	0,0	100,0
Sul	Total	295	88	19	6	3	0,0	411
	%	1,70	21,41	4,62	1,46	0,73	0,0	100,0
Sudeste	Total	118	85	29	14	2	3	251
	%	47,01	33,86	11,55	5,58	0,80	1,20	100,0
Brasil	Total	736	359	234	63	13	3	1408
	%	52,27	25,80	16,62	4,47	0,92	0,21	100,0

Fonte: Motta Júnior, 2006.

4. A IMPORTÂNCIA DA DIMENSÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Entre os fatores que influenciam a distribuição das atividades econômicas no território nacional, no mundo contemporâneo, destaca-se a capacidade científica e tecnológica das regiões e sub-regiões. Pode-se dizer que

“outro investimento estratégico, face ao novo paradigma tecnológico e produtivo e face às novas condições de concorrência num mercado mundial em globalização, são os realizados na geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e na formação de recursos humanos qualificados. Locais bem dotados desses atributos são preferidos para atrair investimentos” (BACELAR, 1999:84-85).

Nessa perspectiva, uma política regional voltada para redução das desigualdades regionais no Brasil deveria levar em conta as diferenças existentes na dimensão científica e tecnológica, pois

“caso não seja enfrentada pelas políticas públicas, essa desigualdade no conhecimento e na inovação tende a consolidar e ampliar os desníveis regionais, favorecendo as regiões com maior dotação de educação e capacidade científico-tecnológica, além da disponibilidade de infraestrutura”(BUARQUE e PARES,2011:224).

Não se deve imaginar que se trata de uma tarefa de pouca complexidade. Análise das desigualdades nas bases técnico-científicas regionais na União Europeia, na década de 1990, revela que “a distância tecnológica entre as regiões da “ponta” e da “indigência” mostra-se bem mais acentuada que a dos indicadores econômicos-sociais” (GALVÃO, 2004:200). Isso significa dizer que em alguns casos pode ser mais difícil a redução das desigualdades nas bases técnico-científicas do que reduzir os desequilíbrios econômicos e sociais.

Como conclusão dessas breves reflexões pode-se dizer que as preferências locacionais dos investimentos privados são influenciadas, em boa medida, pela vitalidade e maturidade da base técnico-científica regional.

Desta forma, ainda que de forma introdutória, seria interessante reunir nesse momento algumas estatísticas sobre a distribuição territorial dos programas de pós-graduação, dos grupos de pesquisa e dos investimentos em bolsa e no fomento à pesquisa no Brasil. Admite-se, portanto, que a capacidade científica e tecnológica regional depende de uma participação expressiva da respectiva região nesse conjunto de indicadores (BACELAR,1999).

Uma análise preliminar da distribuição territorial dos programas de pós-graduação no Brasil e do corpo docente vinculado, com base nas Tabelas 5 e 6, revela a forte capacidade científica e tecnológica da região Sudeste, seguida das regiões Sul e Nordeste, e bem longe da região Norte. As estatísticas da região Centro-Oeste são beneficiadas pela presença do Distrito Federal.

Tabela 5 - Participação das Grandes Regiões no Total dos Programas de Pós-Graduação por Nível no Brasil – 2010

Brasil/Grandes Regiões	Mestrado/Doutorado	Mestrado	Mestrado Profissional	Doutorado
Norte	3,2%	7,1%	2,8%	6,5%
Nordeste	13,2%	26,1%	17,6%	30,4%
Sudeste	58,0%	35,3%	52,8%	45,7%
Sul	19,6%	22,4%	20,4%	8,7%
Centro-Oeste	6,0%	9,1%	6,4%	8,7%
Brasil	1.458	1.086	250	46

Fonte: CAPES/GEOPAPES (<http://geocapes.capes.gov.br>), acesso em 22/03/2012.

--

Tabela 6 - Participação das Grandes Regiões no Total de Docentes Vinculados aos Programas de Pós-Graduação por Nível no Brasil – 2010

Brasil/Grandes Regiões	Permanentes	Colaboradores	Visitantes
Norte	4,0%	4,8%	5,2%
Nordeste	17,3%	19,4%	16,9%
Sudeste	53,3%	52,0%	56,6%
Sul	18,7%	17,4%	15,9%
Centro-Oeste	6,7%	6,4%	5,4%
Brasil	47.439	11.716	884

Fonte: CAPES/GEOPAPES (<http://geocapes.capes.gov.br>), acesso em 22/03/2012.

Ao desagregar os números da região Sudeste relativos aos docentes vinculados aos programas de pós-graduação, verifica-se, como pode ser visto na Tabela 7, a presença de desigualdades intrarregionais. O estado de São Paulo novamente destaca-se dos demais, seguido pelos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais em um segundo bloco, vindo bem distante o estado do Espírito Santo.

Tabela 7 - Participação dos Estados da Região Sudeste no Total de Docentes Vinculados aos Programas de Pós-Graduação por Nível no Brasil – 2010

Brasil/Grandes Regiões	Permanentes	Colaboradores	Visitantes
Minas Gerais	9,8%	8,9%	7,9%
Espírito Santo	1,4%	1,3%	1,1%
Rio de Janeiro	13,3%	14,0%	15,9%
São Paulo	28,8%	27,8%	31,7%
Brasil	47.439	11.716	884

Fonte: CAPES/GEOCAPES (<http://geocapes.capes.gov.br>), acesso em 22/03/2012.

A participação das regiões brasileiras no total de investimentos realizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em bolsas e no fomento à pesquisa, no período de 1996 a 2010, apresentada na Tabela 8, revela novamente forte concentração espacial nas regiões Sul e Sudeste, pois juntas receberam em 2010 mais de 70% dos recursos aplicados pelo CNPq. A região Nordeste destaca-se entre as regiões economicamente menos desenvolvidas, recebendo no mesmo ano mais do que as outras duas regiões somadas.

Tabela 8 - Participação (%) no Total dos Investimentos realizados pelo CNPq em bolsas e no fomento à pesquisa segundo Grandes Regiões – 1996 a 2010

Grandes Regiões	1996	2002	2005	2010
Norte	2,0	2,9	3,4	4,7
Nordeste	10,1	13,5	14,8	16,6
Sudeste	65,7	57,8	58,3	53,1
Sul	14,7	18,2	16,4	17,3
Centro-Oeste	7,5	7,5	7,1	8,3

Fonte: CNPq/AEI (<http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/regiao.htm>), acesso em 20/03/2012.

A Tabela 9 apresenta o número de doutores por 100 mil habitantes para o Brasil e grandes regiões. Verifica-se que as disparidades regionais são menores quando se trabalha com esse indicador, embora as regiões Norte e Nordeste estejam abaixo da média nacional, e a região Centro-Oeste tenha seus dados

inflacionados pela presença do Distrito Federal (119,7 doutores por 100 mil habitantes em 2010). A região Sul é o destaque maior superando até mesmo a região Sudeste. Essa região, por sua vez, como pode ser observado na Tabela 10, tem nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo suas maiores expressões.

Tabela 9 - Número de doutores por 100 mil habitantes segundo Grandes Regiões – 2000 a 2010

Grandes Regiões	2000	2002	2006	2008	2010
Norte	5,4	8,5	15,8	18,9	24,7
Nordeste	7,7	10,6	18,4	22,4	29,2
Sudeste	23,9	27,6	43,3	48,2	56,2
Sul	20,0	27,8	47,3	54,4	66,1
Centro-Oeste	16,0	19,9	33,5	40,2	53,7
Brasil	16,3	19,7	31,4	35,5	42,6

Fonte: CNPq/AEI (<http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/regiao.htm>), acesso em 20/03/2012.

--

Tabela 10 - Número de doutores por 100 mil habitantes segundo Estados da Região Sudeste e Unidades Territoriais Selecionadas – 2000 a 2010

Unidades Territoriais	2000	2002	2006	2008	2010
Minas Gerais	15,3	19,2	32,6	37,8	50,8
Espírito Santo	7,5	9,6	18,3	23,3	31,1
Rio de Janeiro	31,6	35,4	57,4	63,5	77,2
São Paulo	27,4	31,9	49,4	54,2	59,7
Sudeste	23,9	27,6	43,3	48,2	56,2
Distrito Federal	50,9	55,9	77,8	88,6	119,7
Brasil	16,3	19,7	31,4	35,5	42,6

Fonte: CNPq/AEI (<http://www.cnpq.br/estatisticas/investimentos/regiao.htm>), acesso em 20/03/2012.

Analisando na Tabela 11 a participação das regiões brasileiras no total de grupos de pesquisa registrados nas estatísticas do Conselho Nacional de

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), observa-se uma tendência de desconcentração espacial favorecendo as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entretanto, para o ano de 2010, verifica-se que mais de 69% dos grupos de pesquisa em atividade no Brasil estavam localizados nas regiões Sudeste e Sul, acompanhando de perto a concentração econômica registrada na Tabela 1.

Tabela 11 - Participação (%) no Total dos Grupos de Pesquisa por Grandes Regiões – 2000 a 2008

Grandes Regiões	2000	2002	2006	2008	2010
Norte	3,0	3,9	4,4	4,7	5,2
Nordeste	15,0	15,0	15,5	16,9	18,3
Sudeste	57,0	51,8	50,4	48,8	46,8
Sul	20,0	24,0	23,6	23,2	22,5
Centro-Oeste	5,0	5,3	6,1	6,1	7,1
Total	100	100	100	100	100

Fonte: CNPq/AEI http://dgp.cnpq.br/censos/sumula_estatistica/2010/grupos/index_grupo.htm, acesso em 31/08/2012.

A Tabela 12 apresenta os doze principais programas de pós-graduação, segundo a avaliação trienal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 2010, para algumas áreas selecionadas. Observa-se uma concentração dos programas de pós-graduação mais bem classificados nas regiões Sudeste e Sul, com algumas poucas exceções na área de Ciência Política e Relações Internacionais (UNB e UFPE) e na área de Economia (UFPE). Como não se trata de programas de pós-graduação que exigem grandes investimentos em laboratórios e equipamentos, poderíamos supor uma maior presença das regiões economicamente menos desenvolvidas, mas não se verifica, o que não acontece.

Tabela 11 - Doze Principais Programas de Pós-Graduação no Brasil em Áreas Selecionadas, Segundo Avaliação Trienal da CAPES 2010

Ciência Política e Relações Internacionais	Economia	Direito	Administração, Ciências Contábeis e Turismo
UCAM (7)	FGV/RJ (7)	PUC/SP (6)	UFRGS (7)
USP (7)	USP (7)	UERJ (6)	USP (7)
UFMG (6)	FGV/SP (6)	UFPR (6)	FGV/SP (6)
UFRGS (6)	PUC/RJ (6)	UFSC (6)	UFMG (6)
UNB (6)	UFRJ (6)	UNISINOS (6)	USP (6)
PUC/RJ (5)	FGV/RJ (5)	USP (6)	FGV/RJ (5)
UFPE (5)	FGV/RJ (5)	ITE (5)	FGV/SP (5)
UFRJ(5)	IBMEC (5)	PUC/RJ (5)	FGV/SP (5)
UNB (5)	INSPER (5)	PUC/MG (5)	FUCAPE (5)
UNESP (5)	UFF (5)	PUC/PR (5)	PUC/RJ (5)
UNICAMP (5)	UFMG (5)	PUC/RS (5)	PUC/RJ (5)
PUC/MG (4)	UFPE (5)	UFMG (5)	PUC/MG (5)

Fonte: CAPES (<http://www.capes.gov.br/>), acesso em 20/03/2012.

5. CONCLUSÃO

É possível dizer que Celso Furtado contribui, no plano das ideias e das ações governamentais, para colocar na agenda pública nacional a questão das desigualdades regionais. No final dos anos de 1950, por ocasião de sua palestra no ISEB, dizia estar “convencido de que as crescentes disparidades regionais constituirão o mais grave problema do nosso país nesta segunda metade do século XX – problema principal, não só para a nossa geração, mas seguramente para as duas gerações que nos seguirão” (FURTADO, 1959:10-11). Mais do que isso, a criação da SUDENE em 1959, proposta defendida por Celso Furtado durante o governo Kubitscheck, representava a introdução de um novo padrão na relação entre a União e os governos estaduais, estabelecia o início de uma nova etapa no federalismo cooperativo praticado à época. Ficava assim escrito, em lugar visível e

de fácil acesso, que a redução das desigualdades regionais dependia do tipo de modelo federalista praticado no Brasil.

Estudos recentes confirmam que ainda convivemos com elevados níveis de desigualdades regionais. Exemplo disso pode ser retirado da análise da participação relativa dos municípios brasileiros no Produto Interno Bruto (PIB), para o ano de 2009, quando se observa elevada concentração espacial das atividades econômicas no território nacional, de modo que o conjunto formado pelos 308 municípios economicamente mais desenvolvidos representava naquele ano 75 % do PIB nacional e reunia aproximadamente 54% da população brasileira.

As negociações de caráter federativo, que aconteceram por ocasião da elaboração da Constituição Federal de 1988, definiram a presença no texto constitucional de mecanismos cooperativos voltados para a redução das desigualdades regionais, tais como Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou mesmos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Entretanto, tais dispositivos constitucionais têm se mostrado insuficientes, sobretudo quando a partir dos anos de 1990 quando diminuiu a capacidade de investimento do governo federal.

Permanece, entretanto, para muitos, a convicção de que no mundo contemporâneo “a fonte primária das desigualdades regionais reside no diferencial de vantagens competitivas sistêmicas (desigual dotação de fatores no território) – educação, qualificação da mão-de-obra, infraestrutura econômica, capacidade de pesquisa, tecnologia de informação, desenvolvimento tecnológico e inovação. Portanto, a estratégia de desenvolvimento regional deve ter como elemento central a descentralização espacial desses fatores” (BUARQUE & PARES, 2011:229). Muitos acreditam na importância da capacidade científica e tecnológica de uma região ou localidade, como fator de competitividade sistêmica na atração de investimentos privados, cabendo ao governo federal a responsabilidade de promover a ampliação no território desse requisito fundamental para o desenvolvimento nacional equilibrado.

A vitalidade e maturidade da base técnico-científica regional dependem em boa medida de uma participação expressiva da respectiva região na distribuição territorial dos programas de pós-graduação, dos grupos de pesquisa e dos investimentos em bolsa e no fomento à pesquisa. Em uma leitura mais geral, a partir

desse conjunto de indicadores, pode-se dizer que a região Sudeste possui forte capacidade científica e tecnológica, enquanto a região Norte mostra maior debilidade. Além disso, a análise da participação das regiões brasileiras no total de investimentos realizados pelo CNPq em bolsas e no fomento à pesquisa, e no total no total de grupos de pesquisa registrados nas estatísticas do CNPq, mostra nos dois casos uma expressiva concentração espacial nas regiões Sul e Sudeste. Elas receberam em 2010 mais de 70% dos recursos aplicados pelo CNPq em bolsas e no fomento à pesquisa, e mais de 69% dos grupos de pesquisa em atividade no Brasil estavam localizados nas regiões Sul e Sudeste, acompanhando de perto os números da concentração econômica no território nacional.

Não se deve duvidar da necessidade consolidar as bases técnico-científicas bem sucedidas no Brasil, em particular de continuar apoiando e fortalecendo os programas de pós-graduação e grupos de pesquisa mais bem avaliados no país, boa parte deles localizados na região Sudeste. O pior caminho é aquele que destrói o que está funcionando e representa a excelência acadêmica nacional. Entretanto, é preciso reduzir as disparidades regionais nas bases técnico-científicas, ampliando os investimentos públicos federais na direção das regiões ou localidades problemáticas, e incorporando essa discussão na agenda pública. Outro equívoco seria desconsiderar esse segundo objetivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Lynaldo Cavalcanti & NETO, Ivan Rocha. (2005), *Ciência, tecnologia e regionalização: descentralização, inovação e tecnologias sociais*. Rio de Janeiro, Garamond. .

BACELAR, Tânia. (1999), *Dinâmica Regional Brasileira nos Anos Noventa: Rumo à Desintegração Competitiva?* In: Iná Elias de Castro, Mariana Miranda, Claudio A. G. Egler (orgs.), *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil:FAPERJ.

_____. (2000), “A relevância da SUDENE no desenvolvimento regional”.In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy (coord.). *Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE.

BAER, Werner. (1996), *A Economia brasileira*. (tradução de Edite Sciulli). São Paulo, Nobel.

BARROS, Fernando Antônio. (1999), *Contrastes e confrontos regionais da ciência e tecnologia no Brasil*. Brasília, Paralelo 15;Editora da Universidade de Brasília. .

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1988), *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

BUARQUE, Cristovam. (2000), “Celso Furtado: um professor de leituras”. In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy (coords.). *Seminário Internacional “Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE.

BUARQUE, Sergio C. & PARES, Ariel. *Reconfiguração do Território e Desenvolvimento Regional*. In: GIAMBIAGI, Fabio & PORTO, Claudio(orgs.). 2022: *propostas para um Brasil melhor no ano do bicentenário*. Rio de Jnaeiro, Elsevier, pp.219-232.

CAMARGO, Aspásia. “Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático”. In:PANDOLFI, Dulce Chaves (org.) , *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. (1994), *O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica*. Rio de Janeiro, Mimeo, 37p.

COHN, Amélia. (1978), *Crise regional e planejamento (o processo de criação da SUDENE)*. (2ª. ed.). São Paulo, Editora Perspectiva S. A.

FURTADO, Celso. (1959), *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro, ISEB/Ministério da Educação e Cultura.

_____(coord.). (1967), *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste/Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste*. 2ª. edição, Recife, SUDENE.

_____. (1989), *A Fantasia Desfeita*. 2ª. edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

_____. (1991), *Formação Econômica do Brasil*. 24ª edição, São Paulo, Editora Nacional.

_____. (1996), *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

FURTADO, Celso. Depoimento concedido a Ricardo Ismael. Rio de Janeiro, duração: 1:30h, 9/11/1999.

_____. (2000), Discurso na Homenagem do Estado da Paraíba aos seus 80 anos de idade. In: FORMIGA, Marcos & SACHS, Ignacy(coordenadores). *Seminário Internacional "Celso Furtado, A SUDENE e o Futuro do Nordeste*. Recife, SUDENE, pp. 351-354.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. (2004), *Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Européia*. Rio de Janeiro, Garamond.

IBGE. "Contas Regionais do Brasil 2009 – Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no Produto Interno Bruto – 1995-2009". http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2009/defaultrepond_zip.shtm, 2011-a, acesso janeiro de 2012.

_____. "Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2005". <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>, 2006-b, acesso em setembro de 2009.

_____. "Produto Interno Bruto dos Municípios 2005-2009". http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/comentarios.pdf, 2011-b, acesso janeiro de 2012.

ISMAEL, Ricardo. (2005), *Nordeste: A Força da Diferença*. Recife, Editora Massangana.

_____. (2009), Celso Furtado e a redefinição do federalismo brasileiro. In: Celso Furtado...(et al.). *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste*. Rio de Janeiro, Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Banco do Nordeste do Brasil.

_____. (2012), Celso Furtado, da economia à política. In: Paulo Emilio Mattos Martins, Oswaldo Munteal (orgs.). Rio de Janeiro, Editora PUC-Rio: FGV.

LOVE, Joseph L. (1993), "Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937". In: *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México, El Colégio de México/ Fondo de Cultura Económica.

MENDES, Constantino Cronemberg & MONTEIRO NETO, Armando. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. In: *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v.7, n. 10, p.43-82, jan-jun.2012.

MOTTA JÚNIOR, Vidal Dias da. "O fenômeno da criação de municípios no desenvolvimento do território brasileiro". Campinas(SP), III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 4-6 de Setembro de 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. (1997), *Viagem ao Olho do Furacão: Celso Furtado e o Desafio do Pensamento Autoritário*. Paris, Colóquio Internacional "Le développement, qu' ést-ce ? L'apport de Celso Furtado, Centre de Reserche sur le Brésil Contemporain.

SKIDMORE, Thomas E. (1998), *Uma história do Brasil*. (2ª. ed.). (tradução de Raul Fiker). Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SOUZA, Celina. (2006), Desenho Constitucional, instituições federativas, e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sonia (organizadora), *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 187-211.

PARTE V

REGIÃO SUL

**DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A SITUAÇÃO DA
EDUCAÇÃO NA REGIÃO SUL DO BRASIL**

Ângelo Ricardo de Souza

*Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR),
atuando no Núcleo de Pesquisas Educacionais e no
Programa de Pós-Graduação em Educação. Bolsista
produtividade do CNPq.
E-mail: angelo@ufpr.br.*

1. INTRODUÇÃO

A região Sul do Brasil é reconhecida como tendo indicadores econômicos, sociais e educacionais mais avantajados que a média do Brasil. Ainda que isso seja verdadeiro, há desequilíbrios internos à própria região e que precisam ser mais bem analisados. Neste trabalho, buscamos compreender, a partir da provocação do seminário que intitulou o texto realizado na Universidade Federal do ABC, em março de 2012, as condições de acesso e permanência e de qualidade educacional na região sul brasileira, considerando que, sob a aparente homogeneidade regional, há elementos que extravasam desigualdades.

Assim, o roteiro deste estudo pontua inicialmente a discussão sobre a (des)igualdade de condições de acesso e permanência à educação básica e superior na região. Tomando dados oficiais sobre cobertura educacional, taxa de matrícula líquida (TML) e taxa de matrícula bruta (TMB), e cotejando-os ao índice de desenvolvimento humano (municipal) (IDHM), o texto mostra que, quando recortado por condições de desenvolvimento, os municípios apresentam condições educacionais muito diversas. Essa discussão levanta uma hipótese de que tal movimento ocorre em dupla via: tanto as condições gerais de desenvolvimento humano contribuem para o desenvolvimento educacional, quanto este concorre em favor daquele.

Na sequência, o trabalho discute a (des)igualdade de condições de qualidade educacional. Para tanto, utiliza-se de uma metodologia construída por um grupo de pesquisa ao qual o autor está afiliado, no Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná (NuPE/UFPR), a qual toma aspectos referentes às condições de trabalho docente, às materiais e de infraestrutura e às de gestão escolar, para edificar um índice (Índice de Condições de Qualidade – ICQ), que se apresenta como um instrumento importante para avaliar o resultado do investimento feito na educação básica pública. Tratamos, nesta passagem, de avaliar os resultados desse índice para os anos iniciais do ensino fundamental municipal (ensino fundamental I). De resto, este estudo tomou sempre a base municipal para análise, pois partiu do reconhecimento de que a intervenção do estado federado (Paraná, Santa Catarina ou Rio Grande do Sul) homogeneizaria as possíveis desigualdades intraestados e a análise a partir de dados municipais, ao contrário,

colocaria luz sobre os problemas decorrentes da desigualdade educacional presentes no âmbito de cada estado federado.

Para tal desenvolvimento, o trabalho considerou que a provocação para a ação do Estado está articulada às demandas da população por educação, que se traduzem como políticas públicas. Todavia, nem sempre os fenômenos abordados pelo campo das políticas educacionais, e demais políticas sociais, expressam os conflitos a eles subjacentes (NEGT & KLUGE, 1999). E a

“discussão sobre o direito à educação, por exemplo, alcançou um ponto básico de consenso: todos têm direito ao acesso à educação escolar. Porém, a forma para tal acesso e os limites dele (se se trata de acesso físico: vagas, ou, para além, substantivo: condições de aprendizagem) ainda são expressão da disputa entre muitos grupos (intra e extra governo; entre classes e frações de classe social; etc.)” (SOUZA, 2011, p. 2).

Isto quer dizer que o próprio conceito de direito à educação é algo em disputa. Portanto, optamos, neste texto, em reconhecer que o direito à educação inclui as condições de acesso, permanência e qualidade, ou seja, chegar à escola, lá ter condições de ficar e, por fim, ter condições de aprendizagem. Isto certamente amplia a noção de direito à educação, que é base importante para se analisar a oferta das políticas públicas de educação.

A noção de qualidade é também bastante complexa e por certo também está em disputa. Para dimensioná-la de maneira bem apropriada seriam necessários dados que não temos disponíveis nacionalmente, que permitissem que se avaliasse o quanto os processos educativos escolares resultam em efetiva aprendizagem e formação integral dos estudantes. Não há, no Brasil, base de dados que nos permita uma investigação mais ampla, com recorte de leitura no âmbito da política educacional, e que permita dimensionar as possíveis (des)igualdades na distribuição desta qualidade. Portanto, e para operacionalizar este trabalho, tomamos, como mencionado, o ICQ como termômetro das condições de tradução do investimento público em educação e que se convertem em instrumentos para o desenvolvimento educacional com qualidade.

2. (DES)IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA

O primeiro aspecto que desejamos destacar diz respeito às condições de acesso e permanência educacional. Ainda que o direito à educação não possa/deva ser reduzido a essas noções, sem que os cidadãos consigam chegar e permanecer nas escolas, não há como se efetivar minimamente tal direito.

Na educação infantil, voltada ao atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade, o sul tem uma das melhores coberturas¹ do país, mas ainda insuficiente para toda a população. Na etapa da creche (0-3 anos de idade), o atendimento da região é bem superior aos 19% nacionais, chegando a perto de 37% no estado de Santa Catarina, mesmo que no Rio Grande do Sul este atendimento chegue a 26% da população. O texto do novo Plano Nacional de Educação aprovado em comissão especial na Câmara dos Deputados estabelece como meta o atendimento de 50% da população de 0-3 anos até o final da próxima década. Isto significa que, mesmo tendo um desempenho melhor que o restante do país, os estados da região sul também precisarão fazer um grande esforço para atender aquelas crianças que hoje se encontram fora da escola.

Na pré-escola, a cobertura também é elevada, sendo que em Santa Catarina falta atender 15% da população. O estado do Paraná é o estado de maior atendimento nesta subetapa, atingindo 88% da população etária de 4-5 anos de idade. O horizonte de atendimento da pré-escola está posto na Constituição Federal, a qual, a partir da emenda 59/09, estabelece que, até 2016, todas as crianças desta faixa etária deverão estar atendidas. O esforço nacional é maior que o que deve ser impetrado pela região sul, pois o Brasil ainda tem perto de 20% das crianças de 4-5 anos fora da escola. De qualquer forma, tanto em nível nacional quanto regional, em futuro próximo (e mesmo a partir do presente) teremos que lidar com a ampliação da oferta educacional para tal população.

No ensino fundamental, em geral e anos iniciais, em particular, o atendimento da maior parte da região é quase universalizado. Destacam-se negativamente os 12% da população de 11-14 anos no Paraná que estão fora da escola. Tal número foge ao padrão da região e mesmo nacional. É possível que isto seja decorrente de uma taxa de reprovação mais elevada nos anos iniciais do ensino fundamental, ou mesmo de taxas de abandono elevadas. Não foi possível, no escopo deste estudo, explorar melhor as explicações para tal fenômeno, mas de qualquer sorte, como se trata da única etapa de ensino obrigatório no Brasil, é de se estranhar tamanho desequilíbrio.

No ensino médio, a taxa de matrícula líquida¹ despenca. Quase metade dos jovens que concluem o ensino fundamental não conseguem entrar ou permanecer no ensino médio. Como a média nacional é parecida, parece mesmo que este problema tem mais relação com as especificidades desta etapa de ensino do que com problemas econômicos-sociais-culturais regionais. Tal problema no ensino médio se reverbera na terminalidade desta etapa de ensino e, em especial, no padrão de qualidade evidenciado na conclusão.

Quanto ao ensino superior, a matrícula líquida é maior que a média nacional (18%), chegando a atingir quase 30% em Santa Catarina. Contudo, há um enorme contingente de pessoas com mais de 18 anos de idade que concluíram o ensino médio, mas não têm acesso ao ensino superior. E o Paraná, ainda acima da média nacional, apresenta a menor TML para este nível na região (24%).

Mas, convém, ainda, destacar que há elementos que marcam uma desigualdade muito grande de acesso educacional e que são identificados diretamente ao perfil econômico da população, pois este perfil impacta o acesso à educação e é transversal a todos os estados da região (e consonante ao mesmo perfil nacional). Entre os 10% mais ricos da população, 60% têm seus filhos na creche (0-3 anos), todavia, no outro extremo, dentre os 10% mais pobres, somente 11% deles têm um atendimento educacional para as crianças da mesma faixa etária. Isto, inclusive auxilia a desmistificar a ideia de que o atendimento educacional em creche é um atendimento para pobres. Ao contrário, esta camada da população, mais carente economicamente, é também a menos atendida na educação, em todas as etapas. E isto fica comprovado pela repetição da desigualdade no ensino médio, uma vez que dentre os 10% mais ricos, 92% têm seus filhos de 15-17 anos na escola, enquanto os 10% mais pobres não tem este acesso, pois apenas 33% dos jovens mais pobres daquela faixa etária estão no ensino médio.

No que tange às condições de permanência, a situação é mais complexa, pois, nos anos iniciais do ensino fundamental (6-10 anos), há mais alunos que crianças na faixa etária em todos os estados, chegando a atingir 28% a mais no Rio Grande do Sul. Isto significa que, para cada 3 alunos em idade regular nesta etapa de ensino, temos 1 com idade acima dos dez anos, o que se traduz como atraso escolar, potencial veículo para aumento do abandono escolar.

Nos anos finais do ensino fundamental, a situação é ainda mais crítica, pois no Paraná há 45% mais alunos que adolescentes entre os 11 e 14 anos de idade, dando pistas sobre a baixa qualidade nos resultados de aprendizagem nesta etapa de ensino.

E no ensino médio, por conta da população maior de 18 anos de idade, ainda há alta taxa de desequilíbrio entre as matrículas e a população na faixa etária tida como apropriada. Neste caso, também o problema é mais complexo por se tratar de etapa ainda não obrigatória (pelo menos até 2016).

Buscou-se também cotejar esses indicadores de acesso e permanência com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Neste caso, a desigualdade interna aos Estados ocorre em toda a região sul e se manifesta de maneira muito parecida nos três estados: municípios com melhor IDH tem taxas de acesso educacional mais elevadas do que municípios com menor IDH, com exceção apenas ao ensino fundamental (em particular, anos iniciais), que, por se tratar de etapa educacional obrigatória, apresenta melhor TML.

Já a desigualdade na educação infantil pode ter relação com a pressão social por ampliação do atendimento por conta do perfil econômico dos municípios mais desenvolvidos, ou seja, é nesses municípios nos quais se encontram os movimentos sociais mais organizados e que pressionam o poder público na oferta e ampliação do direito à educação.

No ensino médio, os municípios com IDH mais elevado parecem ser os que puxam as matrículas para cima, o que também pode ter relação com vocação ou necessidades econômicas. Chama a atenção aqui a baixíssima taxa de matrícula líquida no ensino médio nos municípios com baixo IDH no Rio Grande do Sul, onde menos de 40% dos jovens entre os 15 e 17 anos de idade estão matriculados nesta etapa de ensino.

Tabela 1. Taxa de Matrícula Líquida (TML) nos estados da região sul – 2010

Matrícula Líquida	ETAPA					
	Creche	Pré	EF_AI	EF_AF	EM	ES
PR	32%	88%	99%	88%	52%	24%
SC	37%	85%	99%	94%	63%	28%
RS	26%	84%	98%	94%	50%	27%

Fonte: MEC/INEP, 2011. IBGE, 2010.

Tabela 2. Taxa de Matrícula Bruta (TMB) na educação básica nos estados da região Sul – 2010

Matrícula Bruta	ETAPA					
	Estado	Creche	Pré	EF_AI	EF_AF	EM
PR		31,9%	88,0%	121,0%	145,0%	133,9%
SC		37,0%	85,0%	112,0%	117,0%	99,2%
RS		25,9%	84,0%	128,0%	136,0%	136,3%

Fonte: MEC/INEP, 2011.

--

Tabela 3. Matrícula líquida na educação básica por IDH-M na região Sul – 2010

Matrícula líquida		Etapa				
Estado	IDH	Creche	Pré	EF_AI	EF_AF	EM
PR	>0,820	39%	92%	99%	92%	60%
	<0,820	28%	81%	99%	85%	46%
SC	>0,840	40%	90%	99%	97%	70%
	<0,840	35%	80%	99%	96%	60%
RS	>0,832	31%	88%	98%	97%	61%
	<0,832	22%	80%	97%	97%	39%

Fonte: MEC/INEP, 2011. PNUD, 2010.

3. (DES)IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE QUALIDADE

Para além do acesso e permanência, o direito à educação se ratifica pela garantia de qualidade educacional. Isto é, chegar à escola é importante, mas tão importante quanto é conseguir aprender e desenvolver-se adequadamente. Como já informado na introdução, é sempre complexa a escolha de um conceito de qualidade (SOUZA et al, 2011), e não temos muitos indicadores que permitam tal avaliação de maneira ampliada nacional ou regionalmente. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) parece ser um indicador, pela sua formatação, capaz de

dar alguma pista acerca dos resultados do trabalho escolar e educacional, que pode ser considerado a fim de se dimensionar a qualidade. Todavia, compreende-se aqui que tais elementos, mesmo que importantes, são insuficientes para capturar o conjunto de variáveis presentes na organização, gestão e funcionamento das escolas de educação básica. Assim, lançamos mão de outro indicador, o também já mencionado Índice de Condições de Qualidade (ICQ), o qual, cotejadamente ao IDEB, ao IDH-M e ao investimento educacional (dimensionado por aluno, por meio do gasto-aluno realizado anualmente¹), permite uma avaliação um tanto mais precisa sobre a qualidade educacional.

Assim, nesta parte do texto, são analisadas as condições de qualidade entendidas como as condições materiais e estruturais das escolas (Conservação do Material Pedagógico; Equipamentos Eletrônicos; Existência de Computadores e Internet; Avaliação da Escola; Iluminação e Ventilação; Condições físicas da escola), traduzidas pelo Índice de Condições Materiais e Estruturais (ICME); pelas condições do professor (Escolaridade; experiência; situação trabalhista; salário), representadas pelo Índice de Condições do Professor (ICP); e pelas condições da gestão escolar (Forma de provimento do diretor; conselho escolar; projeto político-pedagógico; salário do diretor) representadas pelo Índice de Condições da Gestão Escolar (ICG).

O Índice de Condições de Qualidade (ICQ), que coaduna esses três outros indicadores, é um número que varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a pior condição e 1 as melhores condições de qualidade escolar¹. Nesse exercício, por uma questão de disponibilidade dos dados, utilizamos apenas os referentes às séries iniciais do Ensino Fundamental e das redes municipais, ainda que avaliadas por estado da região sul.

As condições de qualidade mostram uma média regional superior à média nacional, mas com algumas variações internas entre os estados da região. O gasto-aluno-ano varia muito entre os estados, com um valor no Rio Grande do Sul bem acima dos demais estados (17% a mais que a média da região). Isto, todavia, não se reflete nas condições de qualidade das escolas, cuja média neste estado é a menor da região, ainda que não expressivamente menor.

Há, de qualquer forma, um equilíbrio final entre os estados da região, com ligeiro destaque para o estado de Santa Catarina, que está 5% acima dos vizinhos regionais e 12% acima da média nacional.

Nas condições do professor e materiais e estruturais, vimos valores elevados e nestas últimas, especialmente, muito acima da média nacional.

Curiosa, todavia, é a inversão que ocorre com as condições de gestão, pois, neste caso, a região registra valores bem abaixo da média nacional. Mas, como este fator é justamente o que menos pesa no ICQ, não é suficiente para alterar a posição da região perante o país, cujo resultado final é de um índice de condições de qualidade que supera em 12% a média nacional.

Como o gasto-aluno também é maior no sul, o resultado efetivamente só poderia ser este. Todavia, acerca do gasto-aluno as diferenças são expressivas. O estado do Paraná investiu valores muito próximos aos da média nacional, mas apresenta resultados gerais melhores que o país. É certo que isto pode ser decorrente de apenas uma leitura fotográfica/momentânea e, por isto, pode dificultar a análise, mas é de qualquer maneira significativo que o investimento a menor realizado no Paraná não resulte, imediatamente, em menores condições de qualidade.

Tabela 4. Gasto e Índices educacionais na região Sul – 2009

	ICQ	ICP	ICME	ICG	Gasto	IDEB	IDH
PR	0,635	0,636	0,724	0,356	R\$ 3.148,87	5,4	0,820
SC	0,681	0,666	0,800	0,418	R\$ 4.291,43	5,2	0,840
RS	0,637	0,636	0,787	0,376	R\$ 5.092,15	4,9	0,832
Região	0,650	0,644	0,764	0,381	R\$ 4.242,15	5,2	0,831
Brasil	0,568	0,501	0,387	0,526	R\$ 3.060,09	4,6	0,718

Fonte: Dados do pesquisador. MEC/INEP, 2009. PNUD, 2010. STN, 2009.

Aquela similitude, quando observada por dentro de cada estado da região, apresenta elementos significativos de desigualdade. Quando os dados são analisados, separando-se os municípios com os maiores/menores IDH, o quadro apresenta problemas. Aquela situação vista anteriormente com relação ao acesso à escola se repete aqui nas condições de qualidade nos municípios com IDH abaixo da média estadual, os quais apresentam as mesmas dificuldades.

O gasto-aluno-ano, nestes municípios, é significativamente menor que a média dos demais municípios (8% em SC, 12% no PR e 20% no RS). E este gasto a menor tem impacto nas demais condições de qualidade, pois tanto no Paraná quanto no Rio Grande do Sul, o ICQ desses municípios é menor do que a média nacional, ainda que neste estado o investimento educacional supere em 34% a média do país.

A consequência disto tudo se traduz, de alguma maneira, também em um IDEB menor. Ainda que a média dos municípios com mais dificuldades no Paraná e em Santa Catarina não fique abaixo da média nacional, é perceptível que as condições gerais da população e do município têm impacto na distribuição da qualidade educacional, evidenciado pelos resultados dos municípios com baixo IDH e baixo investimento no Rio Grande do Sul, cujo IDEB está 0,6 pontos abaixo da média brasileira.

Tabela 5. Gasto e Índices educacionais na região Sul por IDH-M – 2009/2010

	IDH	ICQ	Gasto	IDEB
PR	> 0,820	0,730	R\$ 3.621,20	6,2
	< 0,820	0,559	R\$ 2.771,01	4,8
SC	> 0,840	0,756	R\$ 4.763,49	5,8
	< 0,840	0,627	R\$ 3.948,12	4,8
RS	> 0,832	0,745	R\$ 5.957,82	5,7
	< 0,832	0,516	R\$ 4.124,64	4,0

Fonte: Dados do pesquisador. MEC/INEP, 2009. PNUD, 2010. STN, 2009.

4. CONCLUSÃO

Vimos neste artigo que, com relação ao acesso e à permanência na educação escolar, a região sul é, em média, equilibrada, apresentando os mesmos problemas e virtudes. A grande dificuldade está na creche, com fatia elevada da população fora da escola. Destacando-se que a população mais rica tem mais acesso à creche do que a população pobre. E, na outra ponta, o ensino médio também apresenta discrepância sentida entre os mais ricos e os mais pobres. Ademais, os municípios menos desenvolvidos sofrem com menor acesso educacional. O corte realizado a partir do IDH mostra que as condições gerais da população influenciam no direito à educação e, quiçá, o baixo acesso à educação também pode estar contribuindo para o mais lento desenvolvimento humano nesses municípios brasileiros de menor IDH.

As condições de qualidade mostram que a região sul tem padrões superiores à média nacional, e há um sincronismo nas médias entre os estados da região. Todavia, os três estados da região possuem condições um tanto díspares internamente. Quando se analisam os municípios controlados pelo IDH, verifica-se que os menos desenvolvidos sofrem com menor investimento, piores condições de qualidade e baixo IDEB. Ou seja, considerando tanto as condições de acesso quanto as de qualidade, tem-se na região sul (como de resto em quase todo o Brasil), duas escolas públicas: uma para ricos, outra para pobres.

Os municípios menos desenvolvidos têm menos recursos, que sofrem para se transformar em condições adequadas de acesso, permanência e qualidade à população, a qual, mais pobre, não recebe da escola o mesmo padrão de resultados que as regiões mais desenvolvidas.

É certo que a política de fundos constituída em 1996/1998, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, transmutado para toda a educação básica, em 2007, com o FUNDEB, foi importante para diminuir as desigualdades, mas aparentemente tem se mostrado insuficiente para fazer frente à organização tributária brasileira. Assim, a melhoria dos mecanismos da política de fundos está condicionada a uma reforma tributária que consiga enfrentar a desigualdade econômica gerada pelo modelo adotado, que privilegia as regiões mais industrializadas do país em detrimento das demais.

A divulgação dos dados coletados pelo MEC oportuniza conhecermos melhor esta realidade, de forma a melhor intervir nela. Assim, pesquisas que aprofundem e detalhem tais informações são muito importantes. Mas, ainda mais importante é a disposição dos administradores dos sistemas de ensino, de buscarem conhecer e debater com os pesquisadores os resultados desses estudos, de forma a constituir ações de enfrentamento aos problemas agora mais bem conhecidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

NEGT, O. & KLUGE, A. **O que há de político na política?** São Paulo: Editora UNESP, 1999.

OLIVEIRA, R. P. **Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica.** Educação & Sociedade. V. 28, n. 100, Out/2007.

SOUZA, A.; GOUVEIA, A; SCHNEIDER, G. **Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios.** Estudos em Avaliação Educacional (Impresso), v. 22, p. 115-136, 2011.