



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ANTONIO SOUSA ALVES

**FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO NO ESTADO DO
MARANHÃO NO PERÍODO DE 1996 A 2006: POSSÍVEIS EFEITOS
DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO**

**Belém - PA
2011**

ANTONIO SOUSA ALVES

**FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO NO ESTADO DO
MARANHÃO NO PERÍODO DE 1996 A 2006: POSSÍVEIS EFEITOS
DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO**

Dissertação apresentada à banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Professora Doutora Rosana Maria Oliveira Gemaque.

**Belém – PA
2011**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –

Biblioteca Prof^a Elcy Rodrigues Lacerda / Instituto de Ciências da Educação / UFPA, Belém-PA

Alves, Antonio Sousa.

Financiamento do ensino médio público no estado do Maranhão no período de 1996 a 2006: possíveis efeitos da política de focalização; orientador, Profa. Dra. Rosana Maria Oliveira Gemaque. – 2011.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2011.

1. Ensino médio – Maranhão. 2. Educação e Estado – Maranhão. II. Título.

CDD - 22. ed.: 379.113098121

ANTONIO SOUSA ALVES

**FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO PÚBLICO NO ESTADO DO
MARANHÃO NO PERÍODO DE 1996 A 2006: POSSÍVEIS EFEITOS
DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO**

Aprovado em: _____/_____/ 2011.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Drª. Rosana Maria Oliveira Gemaque (ICED-UFPA)
(Orientadora)

Profª. Drª. Andréa Gouveia (UFPR)
(Examinadora externa)

**Profª. Drª. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
(ICED - UFPA)**
(Examinadora (interna))

Dedico à minha mãe: Maria das Graças Sousa Alves, que mesmo tendo seus estudos limitados a aprendizagem do ensino fundamental, nunca deixou de acreditar que os sonhos são possíveis a partir da educação. Um dos infinitos motivos que a tornam a maior fonte de inspiração e de força da minha vida.

AGRADECIMENTOS

- ***Agradecimentos Especiais:***

À Prof^a. Rosana Maria Oliveira Gemaque, que soube conduzir com muita maestria a elaboração deste trabalho de Dissertação.

À Prof^a. Terezinha Fátima Monteiro, por todos os ensinamentos acadêmicos e de vida. Pessoa por quem guardo grande estima, respeito e admiração, tanto profissional quanto pessoal.

À Prof^a. Andréa Gouveia, pelas contribuições precisas para a qualidade desta pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação da UFPA, em especial a: Gilmar, Ronaldo, Ney, Vera Jacob, Marilena, pelas discussões tão pertinentes a cada aula.

À Marcos Wesley, pelo companheirismo de cada dia. A sua presença foi fundamental para a superação de cada um dos desafios durante a jornada de estudos.

À minha irmã Cicera e Márcio seu esposo pelo apoio e torcida incondicional para a realização dessa conquista.

Ao amigo-irmão Witembergue Zapparoli, incentivador primeiro dessa conquista.

Ao amigo Bruno Picanço que muito contribuiu para a realização dessa pesquisa. Por todos os momentos que de forma incansável deixou sua casa em Belém para contribuir comigo nas análises e construção dessa pesquisa.

Aos amigos, muito especiais: Francisco, Sobrinho e Lillian pelo apoio em todos os momentos.

À amiga Raquel Azevedo, pelas pontuais contribuições ainda no projeto de seleção do mestrado e por todo incentivo e apoio durante o curso.

À amiga Joane Almeida, uma pessoa muito especial na minha vida. Uma amiga verdadeira com quem estabeleço carinho e amor de irmã. Sem seu apoio, sem sua coragem e incentivo, certamente esse momento não seria possível.

À Lula Almeida: amigo, irmão, pai. Sem seu apoio, respeito e carinho certamente essa conquista teria sido muito mais difícil.

Ao Prof. Antonio Jeferson de Deus Moreno, mas que um líder: um amigo. Sem sua permissão para meu afastamento das atividades de trabalho na UFMA a execução dessa pesquisa não teria sido possível.

Ao amigo Flávio Corsini, um ser humano extraordinário com que aprendi muito. Pela amizade e por todos os momentos em Belém.

Aos amigos do GEFIN: Eldra, Socorro, Fabrício e Fátima.

À Dona Elita por todo amor e carinho na acolhida em seu apartamento.

Aos meus assistentes Ângelo e Railton, por todo apoio na organização das minhas atividades profissionais.

À Laudecy pelo apoio constante na resolução de todos os problemas durante minha ausência nas atividades da UNISULMA.

As amigas de turma Robertha e Sônia, por todos os momentos de companheirismo em que juntos dividimos angustias, conhecimentos e alegrias.

À amiga Rita Bulhão por todas as orientações.

Ao amigo Marcos Fábio que não mediu esforços na revisão dessa Dissertação.

À Anália (Contadora Geral do Estado) por todas as orientações na seleção dos Balanços Gerais.

Às amigas de trabalho da UREI de imperatriz: Antonia Márcia, Edvonéria, Leila, Anatalice e Vanuza.

Às amigas da UFMA: Lucivânia e Elaíne.

- ***Agradecimentos Institucionais:***

À UNISULMA, pelo apoio incondicional à realização desse projeto.

À FAPEMA pela bolsa de estudos.

À Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão, pela possibilidade de acesso aos dados que se materializaram nesta pesquisa.

A nossa época de *crise estrutural global* do capital é também uma época histórica de transição de uma ordem social existente para outra, qualitativamente diferente. Essas são as suas características fundamentais que definem o espaço histórico e social dentro do qual os grandes desafios para romper a lógica do capital, e ao mesmo tempo também elaborar planos estratégicos para uma educação que vá além do capital, devem se juntar. Portanto, a nossa tarefa educacional, é, simultaneamente, a tarefa de uma transformação social, ampla e emancipadora.

(Istvan Mészáros)

RESUMO

ALVES, Antonio Sousa. **Financiamento do Ensino Médio público no Estado do Maranhão de 1996 a 2006**: possíveis efeitos da política de focalização. 180f. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Educação, Universidade federal do Pará, Belém, 2011.

Este estudo tem como objeto o Financiamento do Ensino Médio público no Estado do Maranhão no período de 1996 a 2006 e os possíveis efeitos da política de focalização para esse nível de ensino. Procuramos ao longo desse estudo responder algumas questões: Quais os efeitos da política que focalizou os recursos financeiros para o ensino fundamental na manutenção e desenvolvimento do Ensino Médio, no Estado do Maranhão? Quais as fontes de recursos que financiaram a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Médio, no período de 1996 a 2006? Quais os valores do custo-aluno-ano do Ensino Médio no período em que a política de financiamento priorizou o Ensino Fundamental? O objetivo foi analisar os efeitos da política de financiamento que focalizou apenas uma etapa da educação básica, visando avaliar a pertinência dessa estratégia na manutenção e desenvolvimento do Ensino Médio. Para iluminar as nossas reflexões e análises, numa perspectiva crítica, fizemos uma revisão da literatura sobre Estado, capitalismo e financiamento da educação, de forma específica das suas configurações a partir da década de 1990. Considerando as particularidades do Ensino Médio, apresentamos algumas considerações históricas sobre sua política de financiamento. Para a realização desse estudo realizamos um levantamento dos dados educacionais e financeiros do Estado do Maranhão em estudo detalhado de documentos (Balanços Gerais, Demonstrativo de alguns Convênios, Sinopses do INEP e dados do IBGE) ancorados numa perspectiva de pesquisa quantitativa. Os dados revelam aspectos ligados ao valor gasto-aluno do ensino fundamental e médio; apresentam a relação entre o PIB e os gastos com a educação no Estado; mostram os programas PROMED/Escola Jovem, ALVORADA e VIVA EDUCAÇÃO e seu caráter transitório de financiamento do Ensino Médio a autos custos aos cofres públicos. Reforçando os aspectos da política neoliberal implementada na educação brasileira, com destaque a influência dos organismos multilaterais Os resultados desse estudo revelam, dentre outras coisas, que a política de focalização de recursos para o ensino fundamental deixou rebatimentos danosos a qualidade do Ensino Médio no período de 1996 a 2006 no Estado do Maranhão.

Palavras-chave: Financiamento do Ensino Médio – Focalização – Estado – Capitalismo.

ABSTRACT

ALVES, Antonio Sousa. **Financiamento do Ensino Médio público no Estado do Maranhão de 1996 a 2006**: possíveis efeitos da política de focalização. 180f. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Educação, Universidade federal do Pará, Belém, 2011.

This study considers the Financing of public High School in the State of Maranhão in the period 1996 to 2006 and the possible effects of policy focus for this level of education. We try throughout this study to answer some questions: What are the effects of the policy that focused on the financial resources for basic education in the maintenance and development of high school, in the State of Maranhão? What sources of funds that financed the maintenance and development of high school, from 1996 to 2006? What are the values of the pupil spending of high school in the period in which financing policy prioritized Elementary School? The goal was to analyze the effects of funding policy that focused on only one stage of education, to evaluate the relevance of this strategy in the maintenance and development of high school. To enlighten our thinking and analysis, a critical perspective, we reviewed the literature on state funding of education and capitalism, specifically its settings from the 1990s. Considering the peculiarities of High School, we present some historical considerations about its funding policy. To conduct this study conducted a survey of educational data and financial of the State of Maranhão in a detailed study of documents (Balanços Gerais, Statement of some Covenants, Sinopses do INEP and IBGE datas). anchored in a perspective of quanti-qualitative research. The data reveal aspects relating to pupil spending in primary and secondary; show the relationship between PIB and education spending in the state; show programs PROMED / Escola Jovem, ALVORADA and VIVA EDUCAÇÃO and its transitory nature of financing School records to public expenses. Reinforcing aspects of the neoliberal policies implemented in the Brazilian education, especially the influence of multilateral institutions The results of this study reveal, among other things, that the policy of targeting resources to the harmful repercussions left school the quality of secondary education in the period 1996 to 2006 in the State of Maranhão.

Keywords: Financing of Secondary Education - Focus - State - Capitalism.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	População do Estado do Maranhão e o Percentual sobre a Região Nordeste e o Brasil	63
Tabela 2:	População residente por faixa etária de 15 a 19 anos – Maranhão, Nordeste e Brasil em (mil)	64
Tabela 3:	Comparação da Evolução do PIB e PIB Per capita do Maranhão, da Região Nordeste e do Brasil: 1996 a 2006 (R\$ Milhões)	65
Tabela 4:	Maranhão: Receita de Impostos Próprios e de Impostos Transferidos Constitucionais (R\$)	66
Tabela 5:	Maranhão: Despesas por Funções de Governo – 1996 a 2006	69
Tabela 6:	Taxa de analfabetismo (%) – pessoas com 15 anos ou mais de idade – Maranhão, Nordeste e Brasil – 1996, 2000 e 2006.	71
Tabela 7:	Média de anos de estudo da população em idade ativa – PIA (10 anos ou mais de idade) – maranhão, Nordeste e Brasil – (1996, 1998, 2000, 2004 e 2006)	72
Tabela 8:	Índices de desenvolvimento humano – Maranhão, Nordeste e Brasil	73
Tabela 9:	Famílias beneficiadas por Auxílios do Governo – Maranhão, Nordeste e Brasil (1998)	74
Tabela 10:	Maranhão: Receitas e Despesas da Função Educação – 1996 a 2006	75
Tabela 11:	Receitas do FUNDEF por esfera de governo	76
Tabela 12:	Composição do FUNDEF por esfera de governo	77
Tabela 13:	Maranhão: Despesas da SEDUC Segundo Categoria Econômica – 1996 a 2006	78
Tabela 14:	Maranhão: Despesas da Função Educação por Programa – 1996 a 2006. (R\$)	81
Tabela 15:	Maranhão: Per Capita Segundo Programas da Função Educação – 1996 a 2006	82
Tabela 16:	Maranhão: Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa – 1996 a 2006	84
Tabela 17:	Maranhão: Matrículas da Educação Infantil por Dependência Administrativa – 1996 a 2006	86
Tabela 18:	Maranhão: Matrículas na Educação Infantil por Tipo de Ensino e Dependência Administrativa – 1996 a 2006	87
Tabela 19:	Maranhão: Matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública por dependência Administrativa – 1996 a 2006	88
Tabela 20:	Maranhão: Taxas de Aprovação e de Abandono no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa – 1996 a 2006	90
Tabela 21:	Taxa de distorção idade-série (%), por nível de ensino – Maranhão, Nordeste e Brasil – 2000, 2002, 2004 e 2006	90

Tabela 22:	Maranhão: Matrículas da Educação Especial e da educação de Jovens e Adultos – 1996 a 2006.	92
Tabela 23:	Maranhão: Número de funções docentes no Ensino Fundamental e Médio, por grau de formação (1996-2006)	93
Tabela 24:	Maranhão: Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa – 1996 a 2006	95
Tabela 25:	Maranhão: Taxa de Aprovação e de Abandono do Ensino Médio, por Dependência Administrativa – 1996 a 2006	97
Tabela 26:	Custos do Projeto Viva Educação	116
Tabela 27:	Despesas do Estado do Maranhão adicionais ao Contrato 033//2000	116
Tabela 28:	Maranhão: % da participação do Ensino Médio em relação às despesas com o Ensino Fundamental – 1996 a 2006	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Impostos e Percentual de vinculação para a Educação segundo esfera de governo (CF – 1988)	22
Quadro 2:	Indicadores econômicos, sociais e educacionais do Maranhão	29
Quadro 3:	Documentos utilizados na pesquisa de campo	30
Quadro 4:	Projeto Viva Educação	114
Quadro 5:	Metas do programa Viva educação	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Maranhão: Receita de Impostos Próprios e de Impostos Transferidos Constitucionais (R\$)	67
Gráfico 2:	Maranhão: Despesas por Função de Governo	70
Gráfico 3:	Maranhão: Despesas da SEDUC segundo categoria Econômica – 1996 a 2006	79
Gráfico 4:	Maranhão: Relação entre o Gasto aluno e as Despesas da SEDUC segundo Categoria Econômica – 1996 a 2006	80
Gráfico 5:	Maranhão: matrículas da Educação Básica por esfera de governo – 1996 a 2006	85
Gráfico 6:	Distorção idade-série no Ensino Fundamental e Ensino Médio – Maranhão, Nordeste e Brasil – 2000, 2002, 2004 e 2006	91
Gráfico 7:	Matrícula do Ensino Médio por dependência administrativa (1996-2006) .	118
Gráfico 8:	Matrículas do Ensino Médio por dependência Administrativa – 1996 a 2006	121

LISTA DE SIGLAS

ADCT	– Ato das Disposições Constitucionais transitórias
ASPLAN	– Assessoria de Planejamento
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
DATASUS	– Departamento de Informática do SUS
DIEESE	– Departamento Intersindical de Estatísticos e Estudos Socioeconômicos
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FINBRA	– Finanças do Brasil
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FPE	– Fundo de participação dos Estados
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	– Fundo de Desenvolvimento e manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
I EXP	– Imposto sobre exportação
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e estatística
ICMS	– Imposto sobre Circulação de mercadorias e serviços
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IGF	– Imposto sobre Grandes Fortunas
IMESC	– Instituto Maranhense de estudos Socioeconômicos e cartográficos
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
IOF	– Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp	– Imposto sobre Produtos Industrializados para exportação
IPTU	– Imposto Predial territorial Urbano
IR	– Imposto de Renda
IRRF	– Imposto de Renda retido na Fonte
ISS	– Imposto sobre Serviços
ITBI	– Imposto sobre Transmissão de Bens Intensivos
ITCMD	– Imposto sobre Transmissão de Bens <i>Causa Mortis</i> e Doações
ITR	– Imposto territorial Rural
LC	– Lei Complementar
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	– Ministério da Educação
MP	– Medida Provisória
OMC	– Organização Mundial do Comércio
PDE	– Plano de desenvolvimento da Escola
PIB	– Produto Interno Bruto
PNAD	– Programa Nacional por Amostra de Domicílio

PNE	– Plano nacional de Educação
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMED	– Programa de melhoria do Ensino Médio
RIPSA	– Rede Interagencial de Informações para a Saúde
RLI	– Receita Líquida de Impostos
SEDUC	– Secretaria de Estado da educação
SEPLAN	– Secretaria de Planejamento e Orçamento
TCE	– Tribunal de Contas
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas Para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Origem do Estudo	19
Bases teórico-metodológicas da pesquisa	25
Tipo de pesquisa	25
Procedimentos Metodológicos	27
Sistematização e Análise dos dados	29
CAPÍTULO I – ESTADO, REFORMA E POLÍTICA DE AJUSTE FISCAL: ELEMENTOS PARA COMPREENDER O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE CAPITALISTA	31
1.1 Estado: conceitos preliminares	31
1.2 Política de Ajuste Fiscal e Reforma do Estado	42
1.2.1 Ajuste Fiscal	44
1.2.2 Reforma do Aparelho do Estado	49
1.3 Reforma Educacional pós 1990 e Política de Financiamento da Educação Básica	55
CAPÍTULO II – UMA RADIOGRAFIA DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO	61
2.1 Aspectos Demográficos, Políticos e Socioeconômicos do Estado do Maranhão	61
2.2 Receitas e Despesas da Educação realizadas pelo Governo do Estado do Maranhão no período de 1996 a 2006	73
2.3 A política educacional no Estado do Maranhão	82
2.3.1 Educação Infantil	85
2.3.1.1 Creches	86
2.3.1.2 Classes de Alfabetização	86
2.3.1.3 Pré-Escola	87
2.3.2 Ensino Fundamental	87
2.3.3 Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos	91
2.3.4 Funções Docentes	92
2.3.5 Matrículas do Ensino Médio no período de 1996 a 2006	93
CAPÍTULO III – O ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO MARANHÃO: POSSÍVEIS EFEITOS DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO NO SEU ATENDIMENTO, DEMANDA E FINANCIAMENTO	98

3.1 Aspectos históricos da regulamentação do Ensino Médio	98
3.2 A política e financiamento do Ensino Médio no período de 1996 a 2006	108
3.2.1 Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED/Escola Jovem .	109
3.2.2 Projeto Alvorada	110
3.2.3 Projeto Viva Educação	111
3.3 Atendimento do Ensino Médio na rede Estadual do Maranhão	117
3.4 Recursos e Gasto Aluno do Ensino Médio	119
3.5 Focalização como estratégia de financiamento	121
ALGUMAS CONCLUSÕES	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132
ANEXOS	141

INTRODUÇÃO

A temática financiamento da educação tem assumido importante papel na pesquisa na área de educação, particularmente a partir de estudos e análises cujas abordagens exploram a interface entre o financiamento, as políticas educacionais e o Estado Brasileiro ganhando densidade também no subcampo da economia da educação. A discussão sobre o financiamento da educação constitui-se em tarefa árdua tendo em vista a complexidade das condições materiais em que o financiamento se materializa.

(Luiz Fernando Dourado, 2006)

Origem do Estudo

O interesse e envolvimento com a temática “Financiamento da Educação” surgiram a partir da nossa experiência com a educação pública, na Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, na Unidade Regional de Educação do Estado do Maranhão, exercendo a função de Supervisor Escolar. Foi o contato direto com esse espaço que suscitou inquietações acerca do tema

A preocupação com o Financiamento da Educação impunha-se, sobretudo, diante da inexistência de infraestrutura básica para o desenvolvimento do ensino nas escolas estaduais, tais como: bebedouros, banheiros, lâmpadas nas salas de aula, carteiras, quadros adequados ao trabalho docente e poucas escolas exclusivas para o funcionamento do Ensino Médio. Somavam-se a isso: o alto índice de evasão e de repetência dos alunos; a falta de apoio didático-pedagógico para o desenvolvimento de aulas de forma contextualizada e significativa; a falta de professores efetivos e número reduzido de funcionários administrativos e operacionais.

O contato com essa realidade nos possibilitou questionar sobre a perspectiva de financiamento da educação, de forma específica sobre o financiamento do Ensino Médio na realidade das escolas públicas do Estado do Maranhão. Espaço em que a realidade se apresenta de forma real contemplando um conjunto de necessidades objetivas que nos mostram a radiografia da educação no Estado.

Esse interesse inicial foi reforçado quando ingressamos no magistério superior da Universidade Federal do Maranhão – UFMA para atuar no Curso de

Pedagogia, pois literatura e discussões vivenciadas na docência também suscitaram questionamentos sobre o financiamento da educação despertando ainda mais o interesse pela temática. Assim, a incursão pela literatura sobre o financiamento da educação permitiu perceber que a educação pública, de acordo com as normas legais vigentes, deve ser realizada pela União, pelos Estados, Distrito Federal e municípios, que têm a responsabilidade pela manutenção e expansão dos três sistemas¹ de ensino. Para viabilizar os gastos com esses sistemas foi estabelecida uma estrutura de financiamento correspondente, tendo como base a vinculação de impostos².

Para entender a dinâmica com que os impostos foram sendo destinados ao financiamento da educação, é que faremos a seguir, uma discussão prévia sobre a presença do financiamento nos documentos oficiais: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/96 e Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (regulamentada pela Lei nº 9.424/96).

A Constituição Federal de 1988 trata de forma particular sobre o financiamento da educação nos arts. 212, 213 e no art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Na sua organização, a lei define as formas de vinculação de recursos, possibilidade de transferência e comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública (OLIVEIRA, 2007).

Em seu art. 212 dispõe sobre os percentuais mínimos da receita de impostos que deverão ser destinados ao financiamento da educação:

(Art. 212) A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A CF de 1988 estabelece as competências das esferas de governo (federal, estadual e municipal) em relação à arrecadação dos impostos. O quadro 1 apresenta

¹ Ver LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

² Para uma compreensão mais detalhada sobre o conceito de impostos, tributos, taxas e contribuição de melhoria, Ver: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

os impostos e os percentuais vinculados à educação por esfera de governo e nos possibilita melhor visualizar a estrutura tributária brasileira em cada uma das suas esferas de governo.

Quadro 1 – Impostos e Percentual de Vinculação para a Educação segundo esfera de governo (CF – 1988).

ESFERA	IMPOSTO	
UNIÃO 18%	Sobre a importação de produtos estrangeiros	II
	Sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;	IE
	Sobre a renda e proventos de qualquer natureza;	IR
	Sobre produtos industrializados;	IPI
	Sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários;	IOF
	Sobre propriedade territorial rural;	ITR
	Sobre grandes fortunas.	IGF
ESTADOS 25%	Sobre transição <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direito;	ITBI
	Sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e serviços;	ICMS
	Sobre propriedade de veículos automotores;	IPVA
	Sobre adicional de 5% sobre I.R.	
MUNICÍPIOS 25%	Sobre propriedade predial e territorial urbana;	IPTU
	Sobre transmissão <i>inter vivos</i> ;	
	Sobre vendas a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos;	
	Sobre Serviços de qualquer natureza.	ISS

Fonte: Constituição Federal de 1988

Outra fonte importante de financiamento da educação é o salário-educação³. Criado em 1964, teve seus recursos destinados diretamente para a manutenção do ensino fundamental. Foi regulamentado pelo decreto nº 55.551/65, no entanto, sofreu sucessivas modificações que elevaram o seu percentual inicial que era de 2% do salário mínimo mensal de adulto até alcançar 2,5% da folha de pagamento das empresas (OLIVEIRA, 2002). Até o ano de 2006, fim da série histórica dessa pesquisa, os recursos arrecadados pelo salário-educação eram aplicados, exclusivamente, para manutenção do Ensino Fundamental. Reforçando assim, os

³ Atualmente, o salário educação é recolhido pela Receita Federal do Brasil – RFB – que para tal, cobra 1% da arrecadação a título de “taxa de administração”. Ao FNDE compete a função de redistribuir 90% do restante por meio do sistema de cotas, da seguinte forma: (i) cota federal – corresponde a 1/3 (30%) do montante de recursos, é destinando ao FNDE para aplicação no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros; (ii) cota estadual e municipal – corresponde a 2/3 (60%) dos montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente às Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para financiar programas, projetos e ações voltados para a educação básica (STEINHOST, 2009, p. 82).

aspectos da política de financiamento focalizada no Ensino Fundamental e negando a possibilidade de dispensar qualquer percentual para o Ensino Médio.

A lógica de financiamento da educação, estabelecida a partir da LDB nº 9.394/96, não apresenta grandes novidades em relação à CF de 1988. Nesse sentido a LDB se deteve a apresentar as principais fontes de recursos para educação, como pode ser observado no art. 68, assim como apresentar as diretrizes para as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE de acordo com o exposto nos artigos 70 e 71.

(Art. 68). Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996)

Neste contexto de afirmação dos dispositivos legais para subsidiar financeiramente a educação, a década de 1990 apresentou uma inovação no financiamento da educação, no que concerne à distribuição dos recursos, por meio da Emenda Constitucional – EC 14/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, que de acordo com Abrahão (2005, p. 843):

[...] reafirmou a necessidade dos estados, do DF e dos municípios de cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988 relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e daqueles recursos que lhes forem transferidos automaticamente, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocarem 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

Na sua organização o FUNDEF foi formado, no âmbito dos Estados, por 15% das seguintes fontes de receita: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp); Compensação financeira decorrente da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

No art. 5º da EC 14/96, que altera o Art. 60 do ADCT ficou definido que:

(Art 60) Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

Essa reorganização na distribuição dos recursos destinados à educação, por meio do FUNDEF, expressa a prioridade no ensino fundamental em detrimento de outras etapas da educação básica. Todavia, essa decisão não ocorreu por acaso e tão pouco foi localizada. Decorreu de orientações mais amplas de dimensão internacional, com fortes efeitos na política educacional no Brasil, iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC.

Segundo Hadad (2008, p. 32) “o plano de governo de Fernando Henrique Cardoso buscou adequar o sistema de ensino à reforma do Estado brasileiro, em consonância com as orientações das instituições financeiras multilaterais” – contexto de grandes reformas na organização da educação brasileira que a distribuição dos recursos financeiros destinados à educação assumiu novas configurações, focalizando os recursos para o ensino fundamental e marginalizando o Ensino Médio, de forma que às necessidades de financiamento para esse nível de ensino materializaram por mais de uma década uma política de negação dos direitos educacionais e sociais de milhares de adolescentes de 15 a 17 anos.

Sobre isso, Hadad (2008) afirma que:

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado em 1996 durante a gestão de FHC [...] contemplou outro importante componente do receituário do Banco Mundial, qual seja, a focalização no ensino fundamental (Id, Ibid., p. 32).

Os recursos oriundos das receitas vinculadas à educação foram destinados prioritariamente para financiar o ensino fundamental. Essa política de prioridade, que

preferimos denominar de política de focalização, revela a perspectiva da educação brasileira a partir das orientações do receituário do banco Mundial e dos demais organismos multilaterais. No caso brasileiro, a política neoliberal do governo FHC possibilitou ainda mais a aplicação do receituário do Banco Mundial nas diretrizes das políticas educacionais brasileiras.

Contribuindo para a análise dessa política de financiamento focalizada, Braz (2008, p. 69-70) nos revela que:

O financiamento da educação foi totalmente reorganizado por meio da **Emenda Constitucional 14/96, que centrou recursos na universalização do Ensino Fundamental**. Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 e deu nova redação ao art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, **priorizando recursos para o Ensino Fundamental** por meio da criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF. [grifos nosso].

Para essa autora, a prioridade atribuída ao ensino fundamental se deveu ao compromisso assumido pelo Brasil, em Jontiem, na Tailândia em 1990, na Conferência Mundial de Educação. A partir das diretrizes dessa Conferência, o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos, que apresenta como perspectiva para o financiamento da educação: (1) a centralização de recursos para o ensino fundamental; (2) a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A partir de então o crescimento dos recursos destinados ao ensino fundamental foi significativo, em detrimento dos gastos com a educação infantil e o ensino médio que permaneceram inalterados no período de 1995-1998 (RAMOS, 2003). Isso também foi reforçado por Braz (2008) ao afirmar que “o financiamento no ensino fundamental chega a consumir 90% da verba educacional, ficando comprometido o atendimento da Educação Infantil nas redes municipais, e do *Ensino Médio*, na rede estadual” (Ibid., p.72).

No âmbito dessas afirmações inserem-se as questões norteadoras deste estudo.

- Quais os efeitos da política que focalizou os recursos financeiros para o ensino fundamental na manutenção e desenvolvimento do Ensino Médio, no Estado do Maranhão?

- Quais as fontes de recursos que financiaram a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Médio, no período de 1996 a 2006?
- Quais os valores do custo-aluno-ano do Ensino Médio no período em que a política de financiamento priorizou o Ensino Fundamental?

As discussões dessas questões têm como **objetivo geral**:

- Analisar os efeitos da política de financiamento da educação que focalizou apenas uma etapa da educação básica, visando avaliar a pertinência dessa estratégia na manutenção e desenvolvimento do Ensino Médio.

E apresenta como **objetivos específicos**:

- Identificar e analisar as receitas e despesas com o Ensino Médio no Estado do Maranhão, no período de 1996-2006;
- Analisar os programas voltados para a manutenção e desenvolvimento do Ensino Médio;
- Calcular e analisar o valor do custo-aluno-ano do Ensino Médio no período de vigência do FUNDEF.

Bases teórico-metodológicas da pesquisa

• Tipo de Pesquisa

A pesquisa tem por função desvendar as causas que estão por trás dos acontecimentos e dos significados postos nas ações humanas. Dessa forma, entendemos que dependendo do método escolhido, o pesquisador poderá perceber com clareza o problema estudado e estabelecer relações significativas.

Entendemos que o tema **financiamento da educação** apresenta um elevado grau de complexidade, pela sua vinculação a questões de ordem política e econômica que consubstanciam a sua estrutura. Assim sendo, estudos com esta temática demandam a contextualização crítica do objeto, de modo a evidenciar as

razões ou motivos que subsidiaram/subsidiam as decisões sobre as políticas de financiamento da educação.

Sobre o processo de investigação, concordamos com Chizzotti (2009, p. 84) quando afirma que:

Os dados não são coisas isoladas, acontecimentos fixos, captados em um instante de observação. Eles se dão em um contexto fluente de relações: são “fenômenos” que não se restringem às percepções sensíveis e aparentes, mas se manifestam em uma complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos. É preciso descobrir sua aparência imediata para descobrir sua essência.

Diante das particularidades da temática nos apoiamos nos parâmetros que subsidiam a pesquisa quanti-qualitativa, tendo em vista que parte dos indicadores de análise terão por base dados quantitativos e qualitativos.

Para Santos Filho (2007, p. 42): “a pesquisa quantitativa busca explanar as causas das mudanças nos fatos sociais, principalmente por meio de medida objetiva e análise quantitativa”. Entretanto, os dados por si não desvelam a intencionalidade dos fatos. Por isso a abordagem qualitativa auxilia na interpretação dos resultados, possibilitando a apreensão do objeto em sua complexidade. Assim, buscamos suporte em Gamboa (2009, p.88) quando assegura que “a relativização das técnicas quantitativas ou qualitativas com relação a um conjunto maior, sem dúvida, ajudará a compreender sua dimensão no conjunto dos elementos da pesquisa e a revelar suas limitações [...]”.

Nessa perspectiva, para melhor apreensão dos dados que dão corpo a esta pesquisa, estamos fazendo uso da análise documental, por entendermos que essa técnica de pesquisa nos auxilia a compreender e avaliar os efeitos da política de focalização no financiamento da educação, no período de 1996 a 2006, no Estado do Maranhão. Sobre essa técnica concordamos com Lüdke e André (1986, p. 38), ao afirmarem que a análise documental “pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Diante disso, o estudo vem sendo desenvolvido com vistas a desvelar os efeitos da política de financiamento que focalizou o ensino fundamental na manutenção e desenvolvimento do ensino médio no Estado do Maranhão.

Procedimentos Metodológicos

- Escolha do Locus da Pesquisa

As discussões acerca do financiamento do Ensino Médio referentes a série histórica de 1996 a 2006, período da educação brasileira em que se afirma o FUNDEF como política de financiamento do ensino fundamental, estão sendo efetivadas a partir das condições singulares do Estado do Maranhão, que representa nesta pesquisa uma amostra dentre os 27 Estados que compõem o território brasileiro.

Pires (2008, p.154) define:

A palavra “amostra” pode conter uma dupla significação. No sentido estrito ou operacional, ela designa exclusivamente o resultado de um procedimento visando extrair uma parte de um todo bem determinado; no sentido amplo, ela designa o resultado de qualquer operação visando construir o *corpus* empírico de uma pesquisa.

Para auxiliar na compreensão da escolha do nosso *locus* de pesquisa nos apoiamos em Carvalho (2002) quando apresenta algumas características demográficas do Estado do Maranhão, como: segundo da Região Nordeste e oitavo do Brasil em extensão territorial; organizado politicamente em 217 municípios; conta com uma população de 6.118.995 habitantes.

O governo do Estado do Maranhão, da mesma forma que outros da região nordestina, atua numa lógica seletiva e excludente para a maioria da população. Dessa forma, apresenta um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano - IDH do Brasil, que correspondeu a 0,683, em 2005, configurando a pobreza, a indigência e a miséria como uma marca registrada na sociedade. Soma-se a esse limite de qualidade social e educacional a descontinuidade de políticas públicas, de forma particular em educação (IBGE, 2009).

Esse contexto de acentuadas carências poderá revelar efeitos importantes na avaliação da pertinência da política de financiamento que focalizou apenas uma etapa da educação básica. Diante disso, questiona-se: é pertinente em contexto de acentuada pobreza implementar esse tipo de política focalizada? Quais as conseqüências para outras etapas de ensino também portadoras de carências?

No desenvolvimento do estudo reunimos dados de fontes primárias e secundárias referentes: às finanças da educação (receitas e despesas) e às estatísticas educacionais e sociais do Estado do Maranhão. Os dados foram coletados junto à Secretaria de Estado da Educação – SEDUC/MA e à Secretaria de Planejamento e Orçamento – SEPLAN/MA.

Inicialmente, pensamos em coletar os dados financeiros da educação junto ao Tribunal de Contas do Estado – TCE/MA. No entanto, após visitas a esse órgão constatamos que não dispunha dos documentos que necessitávamos para análise, pois o mesmo não arquiva os Balanços Gerais de prestação de contas do Estado. A justificativa apresentada foi que após análise desses documentos e elaboração dos relatórios necessários, o TCE/MA devolve os balanços originais para a Assembléia Legislativa do Estado junto com cópia dos respectivos relatórios de análise. Junto ao TCE/MA tivemos ainda, a informação que os Balanços Gerais do Estado são elaborados e arquivados na SEPLAN. Assim buscamos o nosso primeiro contato com a Secretária Adjunta de Planejamento e Orçamento que nos encaminhou para o setor de Contadoria Geral do Estado. A partir desse momento iniciamos uma jornada de exaustivo trabalho para identificar todos os Balanços Gerais do Estado do Maranhão no arquivo da Contadoria e ainda selecionamos os exemplares para reproduzir cópias. Vale ressaltar que alguns balanços que apresentavam mais de um exemplar no arquivo foram doados pela Contadoria para a nossa pesquisa.

Já os dados educacionais foram coletados junto ao Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira – INEP e ao Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e referem-se: às matrículas da educação básica por dependência administrativa e tipo de ensino; percentuais de aprovação, reprovação e evasão do ensino médio.

Esses dados educacionais juntamente com os orçamentários subsidiaram as análises do estudo a partir de alguns indicadores.

Apresentamos no quadro 2 os principais indicadores de análise do estudo.

Quadro 2 – Indicadores de análise do estudo

INDICADORES
Receitas e despesas da educação
Receita do ensino médio
Despesas da Educação por Programa
Despesa do ensino médio
Matrículas por dependência e tipo de ensino

Aprovação/reprovação e evasão do ensino médio
Sincronia idade/série

Além dessas informações, analisamos alguns documentos que subsidiaram melhor a compreensão do objeto. O quadro 3 permite visualizar os documentos analisados e a competência metodológica construída.

Quadro 3 – Documentos utilizados na pesquisa de campo.

Balanco de receitas e despesas do Estado do Maranhão	Esses documentos nos possibilitaram analisar a vida financeira do Estado e conhecer os valores aplicados na função educação e em todos os seus programas.
Relatórios de prestação de contas dos recursos da educação da SEEDUC/MA	A partir da análise desse relatório conhecemos as prioridades de aplicação dos recursos da educação no Estado
Sinopse do Censo Escolar de 1996 a 2006 – INEP	Nas sinopses educacionais do INEP foi possível tabular os dados da educação no Estado. Conhecer o número de alunos por dependência administrativa e o quantitativo de matrículas em cada nível de ensino

- **Sistematização e Análise dos dados**

Os dados sobre as finanças da educação (receitas e despesas) e sobre as estatísticas educacionais foram organizados em tabelas e gráficos de modo a evidenciarem possíveis inferências e indicadores sobre efeitos da política de financiamento que focalizou o ensino fundamental.

Nesse processo, entendemos que a leitura crítica e re-significativa das inferências e indicadores, é fundamental para melhor compreensão do fenômeno estudado, pois a análise dos dados é uma atividade que requer intenso envolvimento do pesquisador com os instrumentos selecionados para a pesquisa. É importante destacar que “a etapa de análise consiste em encontrar um sentido para os dados coletados e em demonstrar como eles respondem ao problema de pesquisa que o pesquisador formulou progressivamente” (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2009, p.140).

A fim de apresentar as características teóricas, metodológicas e empíricas deste estudo, esta Dissertação está estruturada em três capítulos, a saber:

O Capítulo 1 – apresenta discussões sobre o Estado capitalista e suas muitas formas de reorganização desde o liberalismo até o neoliberalismo

estabelecendo relações com as transformações do capital. De forma particular aborda a reforma do Estado na década de 1990, considerando: sua política de ajuste fiscal e de focalização e as implicações para a educação. Além disso, discorre sobre a política de educação pós 1990 e seus rebatimentos para o financiamento da educação no Brasil. Essa abordagem tem por finalidade compreender o papel do Estado na regulação das políticas econômicas e seus efeitos a partir da focalização para a política de financiamento da educação.

O Capítulo 2 – contempla informações sobre a realidade do Estado do Maranhão, enfatizando aspectos econômicos, políticos e educacionais. Seu objetivo é desvelar a política de financiamento da educação na era FUNDEF e suas implicações para o Ensino Médio do Estado. Para isso, reúne informações sobre as receitas e despesas da educação e sobre as estatísticas educacionais nos diferentes níveis e modalidades de ensino: educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e educação especial, informações sobre a formação docente. Além de trazer dados sobre as matrículas, evasão, repetência do Ensino Médio no período de 1996 a 2006. Esse conjunto de informações econômicas, políticas e educacionais permitem revelar uma radiografia do Estado e ajudam a analisar a política de financiamento da educação no período de 1996 a 2006 em que a prioridade de financiamento foi para o ensino fundamental.

O capítulo 3 – tem por objetivo fazer uma análise dos indicadores de atendimento, demanda e custo-aluno do Ensino Médio do Maranhão a partir dos efeitos da política de focalização instituída pelo FUNDEF. Traz uma breve contextualização histórica do Ensino Médio, a fim de possibilitar a sua compreensão na década de 1990. Nesse contexto, apontamos os principais programas de financiamento temporário desse nível de ensino (ALVORADA, PROMED, VIVA EDUCAÇÃO) no período de 1996 a 2006 e estabelecemos relações entre a política de financiamento do Ensino Médio no Estado e as informações reveladas através dos indicadores do custo/aluno/ano, da demanda de matrículas do Ensino Médio e da fonte de recursos. Finalizamos o capítulo 3 fazendo algumas análises, relacionando a literatura trabalhada no capítulo 1, em particular a temática focalização, por esta ser uma categoria central nas discussões deste estudo.

CAPÍTULO I

ESTADO, REFORMA E POLÍTICA DE AJUSTE FISCAL: ELEMENTOS PARA COMPREENDER O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE CAPITALISTA.

A análise do financiamento vincula-se organicamente à lógica estruturante do Estado Brasileiro, em sua constituição política e histórica, realçado pelos marcos jurídico-institucionais e pela adoção de ações, programas e políticas que retratam as condições objetivas em que o Estado se coloca em ação. Historicamente, na realidade brasileira, os defensores de maior amplitude do raio de ação das políticas públicas defendem uma estrutura de financiamento que se efetive por meio de vinculação de recursos, sobretudo em áreas sociais.

(Luiz Fernando Dourado, 2006)

1.1 Estado: conceitos preliminares

Para melhor compreender o sistema de financiamento da educação atual faz-se necessário retomar as concepções de Estado, desde o liberalismo econômico ao neoliberalismo. Conhecer a gênese das diferentes formas com que o Estado se expressou ao longo da história, até a década de 1990, é um movimento que possibilita entender as políticas de reorganização dos sistemas federativos e de ajuste fiscal que se firmaram como ações de organização da sociedade capitalista.

Assim, o Estado moderno⁴ materializa a essência do capitalismo ao reforçar a existência do capital e sua manutenção. Essa significação da relação entre o Estado e a existência do sistema capitalista é traduzida por Weber (2009, p. 517) ao afirmar que é:

⁴ Em um Estado moderno, o domínio efetivo que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil, pois também o oficial superior moderno dirige as batalhas a partir do “escritório” (WEBER, 2009, p. 529). O Estado moderno, por sua vez, é anterior ao mercado, na medida em que Hobbes e o contrato social precedem Adam Smith e o princípio individualista de que, se cada um defender seu próprio interesse, o interesse coletivo estará garantido através da concorrência no mercado. O Estado moderno é anterior ao mercado capitalista porque é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o mercado não poderá se constituir (BRESSER PEREIRA, 1997, p.10)

Da aliança forçada entre o Estado nacional e o capital que nasceu a classe burguesa nacional – a burguesia no sentido moderno da palavra. É, portanto, o Estado nacional fechado que garante ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência e, enquanto não cede lugar a um império universal, subsistirá também o capitalismo.

Dessa forma, o Estado enquanto agente regulador se apropria de todas as ferramentas necessárias para manter o equilíbrio econômico, social e político que conduzem ao equilíbrio do capitalismo. Há assim, uma nova reestruturação do papel do Estado, pois o Estado moderno, precisa preservar a ordem econômica, superar suas crises de racionalidade e legitimar-se (FREITAG, 1986). Com isso, fazendo uma leitura sobre o papel do Estado, à luz da visão de Habermas e Offe, define-se que “o Estado moderno se torna o articulador imprescindível para regulamentar a economia moderna, usando para tal fim de todos os recursos possíveis” (ibidem, p. 97).

Ainda buscando apoio no pensamento de Freitag (1986, p. 101) para compreender a relação entre Estado e economia, observamos que:

No período de criação do Estado Liberal a base de sustentação era dada pelo princípio da livre concorrência. O mercado legitimava o sistema econômico e dispensava o Estado de qualquer tomada de partido [...] o intervencionismo estatal aumenta gradativamente, regulando a economia e crescentemente as formas de organização da vida cotidiana, despolitizando a esfera pública e cooptando mediante subvenções financeiras as organizações políticas da sociedade civil [...].

O Estado ao longo da história vai se reestruturando e admitindo sempre a forma que convém ao sistema de produção capitalista. Para manutenção das estruturas da sociedade em que o capital⁵ é a grande máquina de desenvolvimento da economia e de definição da estrutura social, “[...] as políticas sociais do estado

⁵ O poder do capital é exercido como uma verdadeira força opressora em nossa era graças à rede estreitamente entrelaçada de suas mediações de segunda ordem – que emergiram de contingências históricas específicas ao longo de muitos séculos. Foram sendo fundidas durante a consolidação do conjunto do sistema, produzindo assim um imenso poder sistêmico de discriminação em favor do modo de intercâmbio reprodutor do capital que se desdobrava aos poucos e contra todas as possibilidades contrárias de controle sociometabólico. É assim que, ao longo de toda a sua constituição histórica, o capital se tornou, de longe, o mais poderoso (uma “bomba de extração”, segundo Marx) extrator de excedentes conhecidos da humanidade. Logo, adquiriu com isso uma justificação auto-evidente de seu modo de ação. Esse tipo de justificação justificativa poderia ser mantido enquanto a prática cada vez mais intensa da própria extração de excedentes – não em busca da gratificação humana, mas no interesse da produção aumentada do capital – conseguisse esconder sua destrutividade final (MÉSZÁROS, 2009, p. 199).

capitalista tiveram, pois, desde o início, o objetivo de consolidar e perpetuar o sistema de acumulação ampliada” (ibidem p.16).

Nesse entendimento, a estruturação produtiva do capitalismo encontra sua afirmação em todo o conjunto de elementos da estrutura social. Dessa forma,

Na ótica do capital, o binômio industrialismo/democracia se traduz na necessidade de sua reprodução ampliada e na manutenção das relações sociais de produção. Assim, o capital requer da escola a formação de técnicos e de dirigentes voltados para a produção por ele controlada. Requer, igualmente a construção de referências comuns no que se refere a sistemas de valores de conduta, dentro de uma lógica utilitarista da sociedade capitalista (NEVES, 2000, p. 25).

Quanto ao conceito de Estado Gramsci (2007, p. 254-255) apresenta uma perspectiva de aparelho de governo e de hegemonia da sociedade civil, e afirma que por “Estado deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil”.⁶

Neste contexto, Mészáros (2009), à luz das contribuições filosóficas e políticas de Marx, na obra *Para Além do Capital*, traz uma análise crítica da sociedade capitalista e de sua identidade com o Estado moderno. Ele destaca a dinâmica viva que alimenta o capitalismo e sua relação com o Estado a partir da auto-reprodução do capital em um metabolismo socioeconômico, político e ideológico que se configura em um Estado moderno capitalista.

Para Mészáros (*op.cit.*) a concepção de Estado moderno determina a organização social, a partir do capital, na sociedade capitalista.

Nessa perspectiva,

O Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema do capital que chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas que dão forma ao Estado moderno. [...] Em sua totalidade histórica específica, o Estado moderno passa a existir, acima de tudo, para poder exercer o *controle abrangente* sobre as forças centrífugas insubmissas que

⁶ Gramsci (2007): o conceito de “sociedade civil” como portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infra-estrutura econômica e o Estado em sentido restrito. [...] enquanto Marx identifica sociedade civil com base material, com infra-estrutura econômica, “a sociedade civil em Gramsci não pertence ao momento da estrutura, mas ao da superestrutura [...] Em Marx, esse momento ativo e positivo é estrutural; em Gramsci, é superestrutural.” (COUTINHO, 2007, p.121-122)

emanam de unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado [...] O Estado moderno constitui a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico [grifo do autor]. (MÉSZÁROS, 20025/9, p. 106).

O Estado moderno expressa em sua organização estrutural as bases materiais e ideológicas que possibilitam a manutenção e reorganização do sistema capitalista. Dessa forma, a base material do capital se mantém viva pela interferência do Estado moderno. Este se apresenta como organismo que serve às determinações econômicas, políticas e ideológicas postas pelo sistema capitalista. De acordo com Freitag (1987, p.17) “[...] o Estado moderno é interpretado por Offe como sendo a instância encarregada da defesa dos interesses do *capital global* [grifo da autora]”. Além disso, ela comenta que (*op.cit.*, p.18):

[...] as correntes marxistas atribuem ao Estado uma capacidade de organização, articulação e controle que lhe conferem traços de ator maquiavélico infiltrado em todos os nichos da sociedade, silenciando os conflitos, ideologizando as consciências, disfarçando as contradições, tudo isso em nome da perpetuação das relações de produção e das condições de acumulação.

Nessa conjuntura, o Estado assume diferentes configurações políticas e econômicas que respondem aos seus interesses. Em suas diferentes fases esteve presente a lógica de manutenção do capital e do reforço das desigualdades sociais. Para atender aos interesses do capital o Estado passa a incorporar as perspectiva que o momento histórico lhe impõe. Assim foi com a grande depressão da economia mundial, em 1929 – exemplo clássico da crise do capitalismo. Cenário que fluíram grandes conflitos e tensões capazes de romper a estabilidade da política do capitalismo. Uma vez que um dos princípios da política capitalista de caráter liberal era manter o Estado distante das atividades de produção. No entanto, a não regulamentação do Estado nas políticas econômicas do liberalismo promoveu a crise do capital e possibilitou a nova configuração do Estado a partir das origens do Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*.

Inspirado nas proposições Keynesianas, o Estado de Bem-Estar Social, significou a representação do regime de acumulação do capitalista que buscou adequar o nível de produção ao nível de consumo de massa, de forma a promover

uma intervenção do Estado na economia como alternativa para prevenir a crise do capitalismo. Na América Latina, utiliza-se muito a expressão “Estado de Mal-Estar Social”. O Estado de Bem-Estar Social consistiu em medidas que alguns países, especialmente, Inglaterra, Alemanha, França, Itália e Estados Unidos adotaram estendendo alguns direitos sociais aos trabalhadores, principalmente nas áreas de educação, saúde, infra-estrutura, seguridade social, mas essa estratégia de intervenção do Estado na economia não respondeu às necessidades historicamente consolidadas pelo capitalismo. Fundamentando-se nessa perspectiva, o capitalismo passou a exercer uma pseudo política de inclusão dos trabalhadores.

Para melhor entender esse processo, buscamos a contribuição de Orso (2007, p.178) ao argumentar que:

A partir das políticas Keynesianas, os trabalhadores foram atraídos pelo capital. Ao invés de “excluí-los”, ele os “inclui”. Contudo, o Estado de bem-estar social, o *New Deal*, a social democracia e o intervencionismo não significaram a destruição do Estado, da propriedade e do capital. Ao contrário, apesar de garantirem uma sobrevida aos trabalhadores, foram adotadas, justamente para camuflar os antagonismos de classe e salvar o capitalismo.

Quanto às discussões sobre Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* ou Estado Social, surgidas por volta dos anos 20 e que vigoraram até a década de 1970, é oportuno ressaltar que as políticas apresentadas por essa concepção de Estado não foram disseminadas em todos os países da mesma forma. No que se refere ao Brasil, especialistas apontam para a inexistência dos efeitos dessa política no país, visto que o acesso aos benefícios sociais e econômicos da política Keynesiana não se materializaram na nossa realidade política, social e econômica (TOLEDO, 1997, p.75).

Segundo Keynes (apud ORSO, 2007, p.170), “a intervenção estatal, mesmo com o fito de salvar o individualismo, o liberalismo e o capitalismo, abriu espaço para políticas estatizantes”. Essa concepção de Estado intervencionista se apresenta pela sustentação de uma ordem social e econômica apoiada em um *New Deal* (novo acordo), de consolidação de políticas que assegurassem o *Welfare State*, e o crescimento do Estado. Tudo isso culminaria em um grande momento denominado de Revolução Keynesiana, sustentada por essência em um contraponto ao

liberalismo, visto que “o ideal para o liberalismo é a vigência absoluta do *laissez-faire* e da mão invisível com a preservação da propriedade” (ORSO, 2007, p.170).

O Estado de Bem-Estar Social apresenta características que o diferenciam do Estado liberal, conforme aponta Toledo (1997, p.75), pois o primeiro se sustenta numa nova perspectiva em que suas principais diretrizes são:

A redefinição das relações clássicas entre sociedade civil e política, a politização das relações civis por meio da intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica, e um processo de “civilização” das relações políticas (pela importância da planificação nas decisões políticas); a legalização da classe operária e de suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito interclasse. A sociedade deixa de ser pensada como somatório de indivíduos e implicitamente reconhece-se conformada por classes sociais; as organizações, representantes de interesses setoriais (não simplesmente de cidadãos), além de serem legitimadas, podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar. Os aspectos corporativos assumem um papel central nas grandes decisões das políticas do Estado. Finalmente, assume-se que o conflito interclasses, em vez de ser abolido em nome de supostas homogeneidades liberais da natureza humana, deve ser canalizado através de instituições e regulado com normas especiais a serem constituídas; em síntese, o Estado social é, em parte, investidor econômico, em parte regulador da economia e dos conflitos, mas também Estado benfeitor que procura conciliar crescimento econômico com legitimidade da ordem social.

Logo, a reconfiguração do Estado em um sistema de promoção de políticas sociais coletivas, de defesa de maior participação do próprio Estado na organização econômica e política, define os rumos propostos pelo capital. Com isso, notamos que o Estado social capitalista, que se impõe “mundialmente” possibilitou, naqueles países, altas taxas de crescimento, ordem social e uma alternativa aos triunfantes socialismos reais.

De acordo com Orso (2007, p.169):

Diante da incerteza gerada pela mão invisível, Keynes propõe a intervenção estatal, a administração e o gerenciamento do mercado como o único meio para evitar a destruição das instituições econômicas, a iniciativa individual e evitar o socialismo. Mas o faz contrariado, pois gostaria de continuar pautando suas decisões no *laissez-faire*.

Foi a partir dessas metamorfoses sofridas pelo capital e de sua crise cíclica estrutural, que os liberais passaram a ver o Estado como necessário para manutenção dos interesses de sobrevivência do capitalismo. Esse contexto apresentou nova postura aos liberais diante da atuação do Estado. Este, que no liberalismo se apresentava de forma restrita, passou a ser definidor das políticas econômicas e sociais que mantinham a estrutura do capital, de forma que o cerne da discussão dos liberais se centrava em estabelecer limites à abrangência de intervenção do Estado.

Ocorridas às transformações no campo econômico, político e social, provocadas pela ascensão do Estado de Bem-Estar Social, essas idéias e medidas vivenciaram, a partir da década de 70 do século XX, uma crise de sustentação. Apesar de existirem várias explicações para a crise, ressaltamos às observações de Toledo (1997, p. 76):

1) A crise do estado social como crise fiscal. O Estado social, ao se converter em eixo da acumulação do capital e da ordem social, viu-se obrigado a gastar muito além de um orçamento não inflacionário. As receitas do Estado provenientes dos lucros dos empréstimos e da emissão monetária, não poderiam equilibrar-se no Estado social, porque isso equivaleria dar aos atores sociais com uma mão e tirar com a outra, anulando o efeito multiplicador dos seus gastos na economia e na política.

2) [...] a crise do Estado baseia-se na “inflação” da demanda e das proteções aos trabalhadores. O crescimento da produtividade pressionaria para baixar a taxa de lucros, também pela rigidez no processo de trabalho. A resposta empresarial teria sido uma menor taxa de investimentos e uma crise de acumulação. Isto é, a crise de acumulação seria devida ao *welfare-State*.

Após essa crise, a nova configuração assumida pelo capital se sustentou pela construção de um *Estado Mínimo* diante das questões sociais, políticas e econômicas. É nesse cenário que surgem as configurações do ideário neoliberal que se apresenta como a alternativa para a crise política e econômica vivenciada na década de 1970. Nesse contexto, o Estado de Bem-Estar Social entra em colapso e a filosofia neoliberal ganha força ancorada nos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, na Inglaterra. O neoliberalismo combina com o conservadorismo, no plano cultural, e com o autoritarismo, no plano político. É sob essa lógica que o Estado passa a exercer suas políticas econômicas, educacionais e

sociais na década de 1980 que progressivamente foi se consolidando na década de 1990.

Com a crise capitalista, da década de 1970, sob as características de altas taxas de inflação e de baixas taxas de crescimento, as idéias do neoliberalismo ganham força. Nessa perspectiva, ganha força o discurso de um Estado forte para conter os movimentos sindicais e sociais, mas fraco diante das intervenções na economia, sob o argumento de: promover disciplina orçamentária; política de contenção dos gastos públicos com bem-estar; restaurar a taxa de desemprego; e reduzir os impostos sobre os rendimentos e rendas mais altos (ARAÚJO, 2007).

Para Toledo (1997, p. 81):

[...] o neoliberalismo tem procurado converter-se em senso comum: o antiestatismo espontâneo do povo é reforçado pela idéia de um estado causador da crise; Estado que, para proporcionar previdência social, cobra altos impostos; estado que alimenta uma grande burocracia ineficiente e estado que tem protegido exageradamente os trabalhadores sindicalizados.

Nessa perspectiva, o paradigma de Estado neoliberal tem ascensão “[...] quando a burguesia passou a reduzir o Estado, começou a privatizar, desburocratizar, flexibilizar os direitos e aumentar o desemprego [...]” (ORSO, 2007, p. 178). Essa mudança de concepções e valores de uma classe social, nesse caso a classe burguesa, conduz a transformações na estrutura social, e define as novas configurações da sociedade capitalista.

Sobre isso, Melo (2007, p. 191-192) comenta:

A sociedade capitalista teria chegado a um nível satisfatório de desenvolvimento, regido pela saudável competição arbitrada pelo mercado mundial globalizado; no qual a igualdade de oportunidades permitiria a cada um uma recompensa de acordo com suas capacidades laborativas e competitivas.

A organização social pautada nos interesses do capitalismo conduz aos acentuados índices de desigualdade, visto que uma das características mais marcantes do capitalismo é a segregação social e a manutenção da sociedade de classes. Esse novo paradigma de organização política, econômica e social, sustentado na definição de um Estado mínimo, descomprometido das políticas sociais, reafirma os princípios liberais de sociedade.

Nesse sentido,

[...] o projeto neoliberal realiza, reafirma e supera princípios do liberalismo clássico no sentido de conservar, manter e ampliar as relações sociais capitalistas de produção do nosso mundo e de nossas vidas. Relações estas fundadas na exploração do trabalho e que mostram, hoje, a face da exclusão social de pessoas e povos inteiros do processo de globalização do capital (*Ibid*, p. 192).

A concepção de que a livre concorrência ou a liberdade de mercado provocaria uma ampla possibilidade de crescimento, é uma falsa idéia que sustenta as bases ideológicas do neoliberalismo. Sabendo-se que o neoliberalismo propõe uma forma de organização política e econômica que serve ao desenvolvimento do capital e em realidades como a brasileira serve mais para sustentar a pobreza.

Logo, a formação do Estado neoliberal se sustenta no desenvolvimento de uma política em que o capital, por meio da política econômica de ajuste fiscal, de minimização das forças do Estado e de incentivo à livre concorrência de mercado, produz relações de desigualdades entre os indivíduos.

Assim, segundo Melo (2007, p. 196):

As relações construídas no capitalismo entre o indivíduo e o mercado, entre o indivíduo e os outros indivíduos, bem como o papel do Estado e da democracia nessas relações, formam a base da discussão neoliberal do século XX, culminando, nos anos de 1970, na consolidação efetiva do neoliberalismo como projeto de sociedade e de educação.

Deste modo, o neoliberalismo produziu um sistema de organização social, político e cultural que, no campo da educação, se tornou um projeto hegemônico. Para Melo (2007), as relações entre o liberalismo e a educação se estabelecem a partir da análise e crítica do projeto neoliberal e de suas influências no modelo de organização da sociedade e da educação.

Concordamos com esse autor ao afirmar que:

O projeto neoliberal de sociedade e de educação consolida-se como hegemônico no Brasil dos anos de 1990, na óptica do capital, realizando mudanças nas nossas políticas educacionais, provocando uma dissociação cada vez mais profunda entre uma educação voltada para a cidadania e a formação científico-tecnológica voltada para o trabalho (*Ibid*, , p.191).

Assim, o neoliberalismo surgiu como uma doutrina para justificar uma nova ordem de perspectiva econômica e política do Estado moderno, uma concepção de livre produção do capital em oposição ao momento anterior, em que o Estado social se firmou como regulador das políticas econômicas. Para isso, apresentou como postulados o desenvolvimento do capital e a manutenção da sociedade capitalista. Além disso, propõe-se a cumprir objetivos que reestruturam o capital e a ordem da sociedade capitalista, no entanto, enfrenta algumas contradições importantes.

No entender de Toledo (1997, p. 83-84):

- 1) Permite às economias crescerem dentro de certos limites ou reduzirem taxas de inflação, mas às custas de uma polarização produtiva e social. A promessa de igualdade no mercado só se cumpre com regulamentação e desregulamentação (...);
- 2) A liberação dos mercados ocorre com uma rígida política salarial que provoca uma queda nos salários reais;
- 3) A liberdade conseguida com a ruptura de pactos corporativos, que distorcem os mercados, ocorre ao mesmo tempo em que se conformam grupos de pressão (formação de grupos privilegiados). [...] O ator racional otimizador é substituído pelos magos das finanças e seus conhecimentos privilegiados de mercados e políticas de Estado.

A concepção de economia e de política que o Estado moderno apresenta tem como princípios a manutenção da sociedade do capital. Este se dinamiza pela própria existência do estado de capital, que após o momento pós-guerra se afirma a partir da desorganização da classe trabalhadora e de uma nova política para o trabalho na fábrica e para o salário dos trabalhadores. Dessa forma “a derrota proletária foi econômica e política, mas também ideológica, onde o Keynesianismo e marxismo estão desprestigiados, e a intervenção estatal virou sinônimo de ineficiência, inflação e privilégios” (Ibid, 1997, p. 84).

Ainda sobre o neoliberalismo, o autor afirma:

[...] o neoliberalismo é incapaz de cumprir sua promessa de liberdade e de igualdade no mercado. Primeiro, porque as grandes corporações do capital se fortalecem e a suposta igualdade econômica se transformou numa caricatura. Segundo, porque a dispersão e perda de identidade de sujeitos sociais (...) não elimina por si a existência de classes sociais e o surgimento já anunciado de novos sujeitos com novas identidades (idem).

Dessa forma, o neoliberalismo se apresenta com a finalidade de intervir nas questões econômicas, sociais e políticas, minimizando a atuação do Estado de Bem-Estar Social, apegando-se aos fundamentos do liberalismo de defesa do direito da

propriedade individual e para isso busca minimizar ao máximo o poder crescente do Estado democrático.

Com isso, o capital assume o caráter que o tempo histórico lhe impõe, atravessa o tempo, modifica a estrutura social e a própria existência do capitalismo⁷. Há, então um processo metabólico do capital, da organização do trabalho, em que a realidade social vai se re-definindo ou re-configurando. Neste cenário, “[...] a natureza real e atual do capital não deve ser confundida com sua origem mais primitiva – o que é justamente um dos argumentos que fundamentam a discussão de Hayek sobre o capitalismo” (MELO, 2007, p. 199).

Diniz (1997, p. 56) ao analisar o discurso deste processo diz:

A retórica neoliberal defende a privatização com base principalmente em dois argumentos: o primeiro, de cunho econômico, procura mostrar que, mesmo rentáveis, o retorno dessas empresas para o capital público é normalmente bem inferior ao pago pelas empresas privadas para os seus acionistas. O segundo, de caráter político, é de que não caberia ao poder público empatar recursos consideráveis em atividades produtivas, quando este dinheiro poderia ser muito mais bem aplicado em investimentos sociais, normalmente muito aquém das demandas mínimas da população.

Além disso, esse autor afirma que o Estado neoliberal apresenta seu modelo de organização e gerenciamento das políticas de ordem pública, explicitando a nova configuração que o público passa a ter pós-reformas neoliberais. Assim,

[...] a concepção predominante social e politicamente sobre a definição de bens públicos e a forma de oferta desses bens, se por meio da produção direta por parte do setor público ou se este se encarregar apenas da sua provisão ou financiamento, ficando o setor privado encarregado de suprir a demandas desses bens. [...] Em sua acepção ampliada, os bens públicos englobam, além dos anteriores, os bens e serviços que a sociedade define como direitos do cidadão, por exemplo, educação, saúde, infra-estrutura, saneamento, etc. Entre este dois extremos há possibilidades de inúmeras definições intermediárias de bens públicos, mais restritos ou abrangentes (Ibid., p. 61).

⁷ Para Hayek, o capitalismo seria como que uma consequência direta do surgimento do sistema de trocas em uma fase mais primitiva da história humana, e teria se ampliado e reproduzido, criando o sistema de mercado como hoje o conhecemos. Esse é o sentido da expressão com o qual Hayek conceitua o próprio capital: uma “ordem ampliada”, a própria condição humana ampliada, estendida espontaneamente a partir da criação de um mercado expandido e eternizado historicamente. (MELO, 2007, p.199).

Nas vertentes em que o Estado tem uma forte inspiração neoliberal, o enxugamento da máquina pública é uma ação prioritária, “com ênfase em uma atuação estritamente normativa voltada para a indução e incentivo aos setores modernos da economia” (DINIZ, 1997, p. 62). Para alcançar esse objetivo o Estado se apropria de políticas de controle e ajuste fiscal, possibilitando um Estado minimalista diante das questões sociais.

Dessa forma, a crise de ordem econômica, da década de 1980, ocasionou fortes rebatimentos na máquina pública brasileira. Em decorrência, instalou-se uma política de ajuste fiscal com cortes diretos nos recursos financeiros destinados às políticas para as áreas sociais. Nesse período houve redução de salários, diminuição dos investimentos nos setores da saúde, educação, segurança e infra-estrutura. É nesse contexto que, a partir da década de 1980, o quadro da crise econômica brasileira agrava-se progressivamente por se considerar a ausência de um modelo de crescimento econômico significativo. Com isso, a estrutura social tornou-se ainda mais perversa.

1.2 Política de Ajuste Fiscal e Reforma do Estado

A partir da década de 1970, e principalmente dos anos de 1980, a economia mundial enfrentou uma das grandes crises⁸, decorrentes do Estado e do ciclo do capital. Os impactos dessa crise se apresentaram nos países do primeiro mundo principalmente nos indicadores de redução de crescimento da economia e aumento do desemprego. E essa crise ganha maior dimensão na década de 1980, de forma mais acentuada, nos países da América Latina, assim como em alguns países do Leste da Europa, que não se adequaram à política de ajuste fiscal na década de 1970 (BRESSER PEREIRA, 1997).

⁸ Em consequência da captura por interesses privados, que acompanhou o grande crescimento do Estado e do processo de globalização, que reduziu sua autonomia, desencadeou-se a crise do Estado, cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento de suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo. A crise fiscal destina-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do *welfare-state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento e o colapso do estatismo nos países comunistas. A superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado através do emprego direto de burocratas estatais (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 15).

Entre os estudiosos da temática Bresser Pereira (ibid., p.12) é um dos teóricos que sustenta que a origem da crise está no Estado, para ele:

A crise do Estado a que estou me referindo não é um conceito vago. Pelo contrário, tem um sentido muito específico. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza.

A dinâmica com que os problemas de ordem econômica, social e política atingiram a sociedade brasileira, a partir da década de 1980, se exemplifica pelas suas múltiplas ações de desequilíbrio fiscal; altos índices de inflação; forte endividamento externo do país; grande recessão financeira; aumento do desemprego. Tudo isso promoveu uma desordem na organização e gerenciamento das contas públicas e foi marcante a instabilidade monetária que se configuraram como elementos desencadeadores do ajuste estrutural que marcou a política pública no cenário brasileiro nos últimos anos (DINIZ, 1997).

O enfrentamento dessa crise requereu a presença de um Estado eficiente, que possibilitou a efetivação de políticas de ordem regulatórias que suprimissem a efetividade das políticas sociais (saúde, educação, saneamento e habitação).

Conforme Diniz (ibid., p. 22):

A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, tais como as reformas sociais.

Nesse cenário em que as políticas de estabilização econômica ganham força e o Estado, na perspectiva do Bresser Pereira, passa ser o grande vilão da crise fiscal iniciada na década de 1980, os reflexos nas políticas sociais são imediatos. Como efeito dessa política há uma escassez nos financiamento das políticas sociais. No entanto, entendemos que a crise econômica e social não é fruto da ineficiência do Estado, mas sim, reflexo das condições e estratégias utilizadas pelo capital para sua manutenção.

1.2.1 Ajuste Fiscal

A política de ajuste fiscal implementada pelo governo brasileiro, na década de 1990, estabelece semelhanças e diferenças com o ajuste fiscal vivido pelos demais países da América Latina. Na compreensão de Soares (2001, p. 27) os principais objetivos das políticas de ajuste foram:

1. aumentar o grau de abertura da economia para o exterior a fim de lograr um maior grau de competitividade de suas atividades produtivas;
2. racionalizar a participação do Estado na economia, liberalizar os mercados, os preços e as atividades produtivas;
3. estabilizar o comportamento dos preços e de outras variáveis macroeconômicas em economias que tem estado submetidas a fortes processos inflacionários.

A forma de implementação dessas políticas de ajuste considerou os diferentes contextos econômicos, sociais e políticos dos países na década de 1980. No entanto, a política de ajuste fiscal, com todos os seus efeitos sobre as políticas sociais, não conseguiu resolver o problemas de ordem econômica da década de 1990. Assim, o ajuste fiscal passa a ter um caráter de exclusão na medida em que contribui para eliminar possibilidades de intervenção financeira por parte do Estado fragilizando a sua capacidade de intervenção nas políticas sociais (FAGNANI *apud* VASQUEZ, 2004).

Os efeitos dessa política de ajuste fiscal sobre as políticas sociais são apresentados por Vasquez (2004, p.152) quando nos diz que:

[...] os ajustes macroeconômicos destroem as bases financeiras do Estado, e com isso reduzem a margem de manobra das políticas sociais. Afinal, esses ajustes, ao provocarem o aumento do desemprego e da informalidade, reduzem tanto o montante dos recursos destinados ao financiamento dos programas sociais, como os direitos sociais, pois ambos estão vinculados ao trabalho formal. Além disso, o ajuste fiscal existente acaba por reduzir ainda mais a capacidade de intervenção do Estado, no que se refere aos cortes feitos na área social.

Nessa direção, entendemos que as políticas sociais sempre ocuparam um lugar subordinado diante das estratégias utilizadas pelo Estado, nas quais tiveram sempre destaque as políticas de desenvolvimento econômico. Nesse entendimento, a política de ajuste fiscal é uma forma de operacionalização da política econômica

adotada pelo Estado. Dessa forma, quando o Estado adota a política de ajuste fiscal para conter suas despesas, geralmente com cortes no campo das políticas públicas, está consolidando o ideário do neoliberalismo. Assim, as políticas sociais ocuparam lugar tímido frente às políticas econômicas, uma vez que “a política econômica sempre funcionou como um limite estrutural às prioridades reais das políticas sociais, particularmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros” (HENRINQUE, apud VAZQUEZ, 2004, p.148).

Na perspectiva de compreender o processo de dinamização da política de ajuste fiscal, neste período, recorreremos à afirmação de Loureiro (2001, p. 79) que dizer que:

[...] a preponderância com que a dimensão fiscal subordinou todas as demais (não só políticas sociais, mas também programas de investimentos em infra-estrutura), configurando uma situação que pode muito bem ser definida de “miopia fiscalista”, acabou solapando os próprios objetivos fiscais.

Esse contexto de política de ajuste fiscal estabeleceu como prioridade o controle da inflação. Dessa forma, houve um intenso movimento de abandono dos projetos igualitários, que passaram a ser consideradas ações de caráter extemporâneo, havendo a suspensão de aumento com os gastos sociais de combate à miséria, à violência e ao analfabetismo. Para Diniz (1997, p. 22) “o resultado foi a ênfase em uma agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e diversificação das demandas sociais”, decorrente da interpretação de haver um descompasso entre a quantidade de demandas e a capacidade do governo para atendê-las.

Esse contexto de limites postos à política social durante os anos de 1990, justifica-se diante da política econômica que teve prioridade nesse cenário, uma política fiscal atrelada a um ajuste fiscal. Tudo isso culminando com as perspectivas da ideologia do neoliberalismo. Assim, as diretrizes que nortearam a política tanto social quanto política, a partir dessa década, foram impulsionadas pelo movimento do Consenso de Washington⁹, no qual foram traçadas as metas e estabelecidas as

⁹ [...] O Consenso de Washington que fundamenta política, intelectual e ideologicamente profundas transformações no entendimento de qual deva ser o papel do Estado nas duas últimas décadas do século XX, nas economias capitalistas da periferia [...] “um programa de reformas estruturais que codifica em linguagem da comunidade financeira internacional o que ficou conhecido como o projeto neoconservador de Estado mínimo (FIORI apud VAZQUEZ, 2004) [...] sustentáculo teórico para a

circunstâncias de desenvolvimento das reformas e de ajustamento das políticas econômicas e sociais (VAZQUEZ *et al*, 2004).

Nessa conjuntura, em que as explicitações do Consenso de Washington e as políticas neoliberais da década de 1990 exerceram forte influência na macroeconomia, é que as políticas de ajuste fiscal ganham destaque. Podemos enfatizar como marca desse período, de receituário neoliberal, a estratégia dos governos em manter sua disciplina fiscal que consiste: na reorientação dos gastos públicos através de políticas de descentralização¹⁰; na liberação do comércio para o processo de importação e exportação; no fim das barreiras para o investimento estrangeiro; e na política de privatização (ALVES, 2007)

Diniz (1997, p. 26), ao analisar as origens da crise da década de 1980, afirma que:

[...] os anos 70 representariam um momento crítico na história desses países, dado o esgotamento das condições de viabilidade do *welfare state*, cuja expansão teria ultrapassado as possibilidades de atendimento das demandas: crise fiscal, instabilidade política e corrosão da autoridade, são alguns exemplos desse processo.

De acordo Loureiro (2001, p.75) “no caso do Brasil, é bem conhecido o peso preponderante assumido pelo ajuste fiscal na agenda do governo, desde a implementação do plano de estabilidade monetária e das reformas econômicas, a partir de 1994.” Isso reforça os interesses do governo ao adotar a política de ajuste fiscal, quando entendemos ser um dos seus objetivos a retomada do equilíbrio da dívida pública do país, promovida pelo contexto de desequilíbrio econômico com origem no fim do Estado de desenvolvimentismo e na crise da década de 1980. O ajuste fiscal se caracteriza: pelos cortes públicos em todos os setores das políticas sociais e pela elevação na arrecadação do Estado, de forma que o superávit primário da receita seja suficiente para cobrir as despesas com juros e todas as contas públicas (VAZQUEZ, 2004).

propalada Reforma do Estado Brasileiro, vista por alguns intelectuais brasileiros, como Luiz Carlos Bresser Pereira, ideólogo de Estado ideal dos governos Fernando Henrique Cardoso, como a tábua de salvação para superação dos dilemas econômicos e sociais da Década perdida (1980) e reinserção do Brasil no cenário internacional como nação moderna e eficiente.

¹⁰ A descentralização restrita ao aparelho do Estado pode-se dar de uma esfera de governo para outra (da União para os Estados ou de Estados para municípios), ou no interior de uma esfera de governo. (PERONI, 2003)

É a partir dessa perspectiva, que a política de ajuste fiscal passou a vigorar e ditar os rumos da política social no Brasil, justificando as medidas de redução dos investimentos em políticas sociais e o aumento da arrecadação do governo federal que era destinada para pagar as conta de juros (VAZQUEZ, 2004).

Essa crise fiscal que se instalou no cenário brasileiro teve suas origens profundas, razão pela qual não pode ser reduzida a um fenômeno simplesmente conjuntural, uma vez que seus fundamentos estruturais situam-se a partir do desgaste da economia e da crise da dívida pública. Nessa perspectiva, não podemos compreender, como argumenta Bresser Pereira, que a origem da crise econômica e social tem sua origem no Estado, mas sim, nas arquiteturas e conjunturas de manutenção do capital.

A partir dos anos de 1980, a recessão e a crise fiscal que atingiram as economias capitalistas afetam também as políticas macroeconômicas, tendendo os países a um mesmo comportamento fiscal em função da lógica dos ciclos econômicos e das crises do capital. A crise fiscal do Estado se dá no momento em que há uma socialização dos custos por parte do Estado e apropriação dos lucros por parte da iniciativa privada, de forma que as despesas públicas tendem a aumentar em uma dinâmica que os recursos não são suficientes para financiá-las (SALVADOR, 2010).

O Estado, por meio de sua política de ajuste fiscal, reafirma as condições de exclusão ao apresentar “um novo modelo de desenvolvimento econômico, de parâmetros ideológicos e do tipo intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política” (DINIZ, 1997, p. 21). Dessa forma, o Estado estabelece como objetivos prioritários para manter o controle, ajuste fiscal e estabilização econômica as estratégias de controle das políticas sociais, através da efetivação de políticas focalizadas que respondem aos interesses de grupos específicos em detrimento do conjunto e da coletividade social.

O movimento de estruturação da Nova República, em 1985, se apresentou aliado à tentativa de conter a inflação. Para isso foram pensadas estratégias coercitivas, com sérias conseqüências para o aprimoramento das instituições democráticas, iniciando um processo de políticas regulatórias do Estado (DINIZ, 1997).

Se as causas da crise fiscal na década de 1980, no Brasil, se apresentam a partir de fatores políticos e econômicos ligados ao esgotamento do modelo de financiamento externo, e ainda ao modelo federativo brasileiro “é bem conhecido que o agravamento das contas públicas decorreu em grande parte da elevação das taxas de juros impostas pela implementação do Plano Real” (LOUREIRO, 2001, p. 84). Esse cenário demarca o movimento do Estado para se reorganizar economicamente durante a década de 1990.

Sobre os efeitos da política de ajuste fiscal, no Brasil, Loureiro (2001, p. 84) destaca que:

Nos últimos dez anos tanto o Brasil como a maioria dos países latino-americanos foram submetidos a diversos planos de estabilização econômica. Em muitos casos, logrou-se reverter, estabilizar ou diminuir a crise mais aguda (México, Argentina, Peru, Brasil, etc.). Apesar de sucessos expressivos na área econômica e da consolidação do regime democrático, os países do continente não alcançaram ainda um crescimento contínuo e seguro.

Nesse período se verificam singulares mudanças no cenário brasileiro nos setores econômico, educacional e político. Sob a influência dos organismos multilaterais, o processo de redemocratização política e o crescente incentivo às políticas de privatização demarcaram significativamente esse momento.

Sobre isso, Martins (2001) comenta:

Nos anos de 1990, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e no aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (MARTINS, 2001, p. 29).

O processo de globalização, uma característica do sistema neoliberal, ganha força na década de 1990, conduzindo o processo de desenvolvimento do capital para uma nova configuração metabólica. O controle social do capital passa a assumir uma lógica destrutiva em que o valor de uso das coisas passa a ser

subordinado ao seu valor de troca. Isso reforça os elementos do capitalismo em que as forças de produção passam a exercer a lógica de concorrência, acumulação, concentração e centralização do capital (ARAÚJO, 2007).

1.2.2 Reforma do aparelho do Estado

No Brasil, a Reforma do Estado formulada por Bresser Pereira, no governo de FHC teve como fator principal estabelecer metas para cumprir as exigências apresentadas pelos organismos internacionais, entre elas: liberação comercial; programa de privatizações e a estabilização do Plano Real. Esse conjunto de medidas foi intitulado de Plano Diretor da Reforma Gerencial do Estado.

Nesse período, a reforma do Estado brasileiro apresentou estreita sintonia com os objetivos da política econômica e social apresentada pelos organismos financeiros internacionais, ganhando força, na década de 1990, com o fortalecimento das políticas neoliberais, muito embora, desde a década de 1980, as discussões em torno da reestruturação do Estado fizessem parte da agenda política internacional.

Com o desenvolvimento das políticas neoliberais a reformulação do Estado tornou-se questão central no cenário internacional. Para Hermida (2006, p. 88) “na realidade, tratava-se de construir um novo tipo de Estado capaz de enfrentar os dilemas sócio-econômicos característicos dos anos noventa”.

Para Bresser Pereira (1996, p. 269):

A Reforma do Estado, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma torna-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional, voltado para o atendimento dos cidadãos.

Essa reforma, na concepção de Diniz (1997, p. 63) “[...] teria por objetivo priorizar o papel normativo e de controle do Estado”, de forma que as discussões em torno da Reforma do Estado, nos termos em que é hoje apresentada, teve sua origem na gestão Collor¹¹ e alcançou seu ponto máximo, a partir de 1995, na gestão

¹¹ Fernando Collor de Mello na Presidência da República, nos anos de 1990, inseriu o Brasil no contexto de reformas liberais conservadoras, onde o desmonte do estado de Bem-Estar Social foi característica marcante. As principais manifestações dessa gestão foram: ampliação do escopo e da

de FHC. Nesse contexto, ganha força a reestruturação da política econômica brasileira, com especial atenção para a política de *ajuste fiscal*, que passou a ganhar tônica nesse período e culminou com a Reforma no governo de FHC, respondendo aos interesses da classe burguesa neoliberal e promovendo um movimento de primazia de políticas focais minimalistas em detrimento das políticas sociais de cunho universal.

Os objetivos da Reforma de Estado, segundo Bresser Pereira (1997, p. 18-19), consistiam:

- (a) Na delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) Na redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) No aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução;
- (d) No aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Com base nessas idéias, percebemos a defesa de um Estado mínimo diante das questões sociais e máximo diante dos objetivos da política econômica neoliberal que defende e legaliza o processo de privatização, de descentralização e consubstancia a política de ajuste fiscal. Nessa direção, os primeiros anos do governo de FHC apresentaram os aspectos de reconfiguração administrativa do Estado e suas estratégias de política social ancorada nas diretrizes neoliberais. O

importância das ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal; esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores, gerando descontinuidade e paralisia decisória; desmonte orçamentário e burocrático no campo social (VAZQUEZ *et al*, 2004, p. 154).

Estado deixa de ter suas características econômicas pautadas no desenvolvimentismo, passando a ser um Estado não intervencionista, agente propulsor de políticas de privatização e regulador das políticas macroeconômicas.

Na análise de Alves (2003, p. 08) "a Reforma do Estado brasileiro do governo de Fernando Henrique Cardoso segue, de forma implícita ou explícita uma gama de diretrizes neoliberais", dentre elas podemos destacar o controle do Estado em seus gastos com pessoal, com receitas e despesas em todos os setores. É nesse contexto que se afirmam as políticas de focalização das políticas públicas.

A política de FHC retoma a discussão em torno da Reforma do Estado e propõe-se uma reforma que contemple ao mesmo tempo "a superação da crise fiscal e uma redefinição do papel econômico, reduzindo as intervenções diretas e adotando formas regulatórias" (DINIZ, 1997, p. 67).

A necessidade da reforma do Estado no Brasil, na década de 1990, apresentava três características: a existência da crise de ordem fiscal, em que prevalecem a perda de crédito público e o endividamento do Estado, a crise do modo de intervenção do Estado com origem no esgotamento das formas protecionistas e de intervenção e uma crise da forma burocrática de administrar.

Uma característica da política econômica do país nesse período é a denominada por alguns autores da economia política, de guerra fiscal. Ela acontece quando entre os entes federados há uma perda significativa de recursos para os cofres públicos dos Estados. Efeitos da Constituição Federal de 1988 ocasionaram aos Estados e municípios uma desordem em suas contas públicas, uma vez que esses entes federados passaram a ter pleno poder para fixar alíquotas de impostos, definir a sua estrutura administrativa, fixar política salarial para seus servidores e decidir sobre a aplicação dos recursos transferidos pela União. Essa liberdade administrativa gerou uma dívida expressiva nas contas públicas dos Estados e municípios de 1988 a 1998 (LOUREIRO, 2001).

Sobre isso, Vazquez (2004, p. 156) apresenta as principais características do processo de crise fiscal vivida pelos entes federados a partir das diretrizes da política macroeconômica:

- (i) A redução das receitas fiscais em virtude da estagnação econômica;
- (ii) A intensificação do endividamento interno dos Estados e municípios, provocado pela política monetária;

- (iii) A recentralização dos recursos no âmbito federal, através da criação de novas fontes de receitas, da majoração de alíquotas de impostos e contribuições e da desvinculação de recursos constitucionais vinculados aos Estados e municípios viabilizada pelo Fundo de estabilização Fiscal (FEF);
- (iv) A subtração de parcela das receitas estaduais com o objetivo de estimular as exportações (Lei Kandir);
- (v) O programa de reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, que impõe pesados encargos às unidades da federação para a consolidação e financiamento das dívidas estaduais¹².

Para conter o endividamento público entre entes federados, o Senado passou a emitir resoluções que controlam as despesas da União, Estados e municípios. O Senado tem poder constitucional, conforme expresso no artigo 52 da Constituição Federal de 1988, estabelecer os limites e as possibilidade de endividamento dos entes federados.

Loureiro (2001, p. 84) ao trata da crise econômica e do processo de desequilíbrio financeiro entre os Estados, na década de 1990, comenta que “o total da dívida pública que representava no início de 1998, 35,8% do PIB, alcançou percentuais próximos a 50%, no final de 1999 e esteve em torno de 53%, em 2001”.

Sobre as dívidas dos Estados, essa a autora informou:

Entre 1990 e 1995, os débitos destes governos cresceram 150%, em decorrência principalmente da elevação da taxa de juros. No final de 1997, eles já acumulavam um débito de 97 bilhões de dólares. Antes das negociações com a União que desembocaram na federalização de suas dívidas, 22 Estados deviam mais do que um ano de arrecadação (2001, p.84).

O crescimento da dívida pública entre os entes federados tornou a política de ajuste fiscal um dos componentes principais da agenda de estabilidade monetária e de reorganização econômica propostas pelo governo de FHC.

¹² A maioria dos Estados não estava pagando a dívida, limitando-se a rolá-la. Isso fez com que a dívida global, acumulando-se juros sobre juros tenha dobrado em termos meramente contábeis desde o início das atuais administrações estaduais, sem que ocorresse a omissão de dívidas novas. Do ponto de vista fiscal está sendo imposto aos Estados um pagamento entre 11 e 13% de suas receitas correntes (ICMS), independentemente de sua capacidade efetiva de arcar com tais encargos. O esquema simplesmente desconsidera fatores essenciais à capacidade de pagamento dos Estados como: a elasticidade de suas receitas correntes diante do crescimento econômico, as perdas de arrecadação com a prorrogação do FEF, e a virtual impossibilidade de cortes nos gastos com educação e saúde – cuja execução já foi devidamente descentralizada para os Estados e municípios. Ao impor uma cláusula que impõe a privatização das empresas estaduais, dadas em garantia da amortização das dívidas (TAVARES *apud* FAGNANI, 1999).

Os Estados passaram por uma nova organização a partir da política de ajuste fiscal proposta pelo Governo FHC. O novo formato de organização econômica imposta pelo ajuste fiscal se firmava ao estabelecer como objetivos do governo o desenvolvimento econômico e credibilidade, diante dos investidores de capital externo, possibilitando uma abertura do comércio e da produção brasileira. Loureiro (2001, p. 84) diz que “[...] o ajuste fiscal foi feito não pelo lado do corte de gastos, mas sobretudo pelo lado da elevação das receitas (através da velha receita keynesiana de estímulo à retomada econômica e aumento da carga tributária)”.

Essa solução proposta para o problema da ordem fiscal estabelecido pela crise da década de 1980 é difícil em virtude das relações entre os entes federados, observa-se que a década contemplou uma política de racionalidade democrática que favoreceu ao desenvolvimento do clientelismo a partir da descentralização e desburocratização no gerenciamento dos recursos públicos

No entanto, a década de 1990 trouxe para a educação brasileira os princípios de racionalidade financeira e contenção de gastos públicos por meio da política de ajuste fiscal e, ainda, a redução do poder do Estado diante das questões sociais e a abertura do capital financeiro internacional por meio de empréstimos financeiros junto aos organismos e agências financiadoras do capital de orientação neoliberal.

Dessa maneira, os Estados e municípios se comportaram de forma diferenciada em relação aos seus orçamentos. Alguns, ao contraírem dívidas elevadas não honraram com os compromissos, promovendo um desequilíbrio fiscal das contas públicas ao repassar o pagamento das dívidas para a União. Acerca disso, Loureiro (2001, p. 85) diz que “entre 1988 e 1998, por exemplo, houve sete acordos de negociação das dívidas entre estados e União. A maioria deles não foi cumprida pelos Estados”.

Um elemento que merece destaque para analisar a situação fiscal dos Estados foi a aprovação do Fundo Social de Emergência, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, que retém 20% dos Fundos de Participação e a Lei Kandir, que isenta as exportações de tributação de ICMS, que apresentou significativo impacto nos Estados menores e que mais dependem da exportação para seu crescimento (Pará, Amapá e Espírito Santo), mas que também resultou em perdas significativas para os Estados grandes, como São Paulo (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Foi nesse contexto que a Reforma do Estado e a política de ajuste fiscal promoveram fortes rebatimentos na definição e financiamento das políticas sociais que passaram a assumir características de focalização em detrimento das políticas de universalização. Entendemos que, esse direcionamento da política econômica conduziu às mudanças nas formas de financiamento das políticas sociais no Brasil. Esse momento é marcado “pela necessidade de estabilidade econômica, de uma reforma do Estado e da retomada do crescimento econômico” do país (VAZQUEZ, 2004).

Portanto, a Reforma do Estado e a política de ajuste fiscal têm papel importante na implementação das políticas de focalização dos recursos destinados às políticas sociais. Dessa forma, se apresentam como estratégias de ajuste econômico: a focalização, a privatização e a descentralização.

Esses eixos são apresentados, em uma perspectiva neoliberal, a partir das seguintes justificativas:

1. **Focalização** – parte do pressuposto que os gastos sociais do Estado não conseguem atender aos setores mais pobres da sociedade. Por isso, avalia que os recursos terão maior efeito se aplicados de forma específica para os setores de maior pobreza;
2. **Privatização** – é justificada como estratégia de recursos que possibilitam o alívio da crise fiscal;
3. **Descentralização** – compreendida como uma ferramenta de gestão que promove a eficiência e a eficácia dos gastos públicos ao passar para os Estados e municípios as responsabilidades e competências de gerir as políticas públicas (VAZQUEZ, 2004).

Nessa perspectiva, o financiamento das políticas sociais na América Latina, passa a ser orientado pelas diretrizes da política de focalização, que entre outras características, aponta para uma reorientação conceitual em termos de compensação, seletividade, focalização, privatização e descentralização. Isso implica a redução dos gastos públicos e o controle dos déficits por parte do Estado (SOTTOLI, 2000).

Para Draibe, citada por (THEODORO; DELGADO, 2003, p.3):

A política de focalização nasce no momento em que a busca por uma maior eficiência nos gastos, pela perspectiva neoliberal, está ancorada em três ‘teses’: descentralização, focalização e privatização. A descentralização dos programas aproximaria os

responsáveis pela gestão dos problemas em questão; a focalização permitiria o direcionamento dos gastos sociais apenas nos grupos mais necessitados; e a privatização deslocaria o fornecimento de bens e serviços do setor público para o privado, melhorando a situação fiscal do Estado.

O discurso da focalização promove uma restrição no campo de abrangência das políticas sociais. Para Kerstenetzky (2005, p. 6) “[...] a focalização aparece, portanto, como um componente menor da racionalidade do sistema, de sua eficiência global”. Com isso, a política de focalização apresenta como principal justificativa a contenção dos gastos e o controle do Estado. A materialidade dessa política no campo da educação parece se expressar a partir da política de fundos que tem vigorado no financiamento da educação básica no Brasil.

1.3 Reforma Educacional pós 1990 e Política de Financiamento da Educação Básica

As reformas educacionais desenvolvidas a partir da década de 1990 traduzem o interesse dos governos em manter a política neoliberal e em responder aos interesses do desenvolvimento mediado pela lógica econômica e a política de ajuste fiscal, com fins a adequar as contas públicas e atender aos interesses dos organismos internacionais.

A partir do governo de Fernando Collor de Mello começa a se fortalecer a conexão entre as forças de mercado, a proliferação de uma política de liberalização e desregulamentação. Nesse período, prevaleceu a hegemonia conservadora sobre a consciência social e educacional e se deflagrou um intenso processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Para Neves (2000, p.152):

Nas eleições de 1989, a vitória do *Projeto Brasil Novo* – defendido por Collor – sobre o Projeto Brasil popular – defendido por Lula é a primeira expressão do projeto neoliberal no espaço nacional, propôs-se a modernizar os instrumentos de organização da sociedade civil através do estímulo à reorientação privatista e corporativa de suas demandas, em vez de trabalhar no sentido de ampliar a participação popular na gestão da coisa pública, através da criação de mecanismos de controle social do conjunto das políticas públicas [...].

A Conferência Mundial de Educação para Todos, de 1990, ocorrida em Jontiem na Tailândia, financiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), pelo UNICEF (Fundo das nações Unidas para a Infância), pelo PNUD (Programa das nações Unidas para o desenvolvimento) e pelo Banco Mundial, foi um evento demarcador das diretrizes da educação mundial pós 1990. Os 155 governos que participaram das discussões, entre eles o Brasil, se comprometeram em promover a educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos.

Nessa Conferência de Educação foi manifestado o interesse de promoção da educação básica para todos. É importante destacar que o conceito de educação básica previsto pelos organismos financiadores da conferência é diferente do conceito de educação básica proposto pela LDB 9.394/96. Para os organismos internacionais, supracitados, a educação básica se configura na expansão e universalização da educação primária que corresponde ao ensino fundamental na organização da educação brasileira (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Conforme assinala Sousa e Faria (2003, p. 53):

As reformas educacionais, portanto, vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) –, e órgãos voltados para a cooperação técnica, como o Programa das nações unidas para a educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das nações unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A presença dos organismos multilaterais na definição da política educacional brasileira se apresenta de forma mais intensificada a partir do governo de FHC. Há uma retomada no processo de produção capitalista em todo o mundo, de forma que esse movimento de organização do capital também precisa se instalar no cenário brasileiro. O governo de FHC sinaliza as condições favoráveis para “alinhar as políticas educacionais na direção dos objetivos de natureza neoliberal elaborados pelos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional)” (HERMIDA, 2006, p. 81).

Essa influência dos organismos internacionais no direcionamento da política de educação, no Brasil, pode ser percebida quando:

[...] atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos 1990. Vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário, mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções consideradas cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, no que toca tanto à educação quanto à economia. Essa documentação exerceu importante papel na definição das políticas públicas para a educação no Brasil (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 47).

As eleições presidenciais de 1994 demarcam as diretrizes e rumos da educação brasileira que se seguiram na década de 1990. A apresentação de projetos¹³ diferentes pelos então candidatos Lula e FHC, elaborados pelos seus respectivos partidos, deixaram evidentes as concepções que os candidatos intencionavam para a organização da educação brasileira. A discussão de ações voltadas para a educação, como metas de um projeto de governo, demarcaram o grande diferencial das eleições de 1994.

De acordo com Neves (2000) nos planos de trabalho dos então candidatos FHC e Lula, no pleito de 1994, os objetivos para a educação revelam-se pelos seus aspectos político-ideológicos. Ainda sobre isso Hermida (2006) afirma que:

[...] a eleição de 1994 ocupa um lugar central na história da educação brasileira, pois as propostas colocadas em debate no período pré-eleitoral balizaram os caminhos que iriam percorrer as futuras reformas e políticas públicas para a educação nacional. (p.82).

Com a ascensão de FHC à Presidência da República, em 1º de janeiro de 1995, a sociedade e a educação brasileira passaram por algumas mudanças, visto que a educação havia sido contemplada como uma das cinco metas do projeto de governo de FHC, ganhando especial destaque nas ações desenvolvidas por esse governo.

¹³ Os principais projetos que trataram das propostas educacionais na campanha de 1994 dos candidatos FHC e Lula foram: “As Bases do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores”, “Projeto especial de educação para o ensino fundamental” conhecido como “nenhuma Criança fora da Escola”, esses do candidato Lula. Os programas “Mãos à Obra Brasil” e “Discurso de posse de Fernando Henrique Cardoso”, projetos idealizados pelo partido de FHC. (CUNHA, 1995).

Hermida (2006, p. 25) contribui para a análise desse processo ao apontar que:

O programa político que o governo implementou desde 1995 baseou-se na concretização de reformas, incluindo-se aquelas que já estavam em andamento após a aprovação da Constituição Federal de 1988. Para adequar também a educação a novos moldes e às exigências dos financiadores externos, o Ministério da Educação realizou reformas que imprimiram novos rumos para a educação no Brasil. Para a implementação dos projetos, o governo se utilizou dos mais diversos instrumentos – desde a aprovação de projetos de lei até propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos e portarias.

O governo de FHC, seguindo a lógica de desenvolvimento de políticas públicas de cunho neoliberal, orienta as ações no campo educacional a partir das diretrizes dos organismos multilaterais. Nesse sentido, o projeto educacional de FHC estabelecia estreita relação com seu projeto de ajuste fiscal, em que o ideário empresarial e mercantil de educação escolar implantado por meio de instrumentos normativos revelou uma perspectiva de educação individualista, dualista e fragmentária, direcionando os objetivos da educação meramente para suprir as necessidades de reprodução do capital (ARAÚJO, 2007). Como forma de legitimar esse processo pode-se citar a intensidade da criação de leis, portarias e decretos nos dois primeiros anos da segunda metade da década de 1990, dentre as quais destacamos: Plano Decenal de Educação para Todos; Emenda Constitucional nº 14/1996; LDB 9.394/96; Lei 9.424/96; 11.170/2001.

Shiroma e outros (2007), ao se referirem ao Plano Decenal de Educação para Todos e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação argumentam que:

As recomendações de Jontiem e de outros fóruns promovidos por organismos multilaterais podiam ser claramente identificadas em alguns dos anteprojetos de LDBEN que tramitaram durante oito anos no Congresso Nacional, prenunciando os cortes de verbas e a privatização que assombrariam a educação nos anos subseqüentes (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p.52).

As diretrizes para a educação nacional são organizadas na lei 9.394/96. Isso ocorreu no período histórico que contempla os momentos que se seguem a promulgação da CF de 1988 até os primeiros anos do Governo FHC, quando a lei foi

sancionada. A atual LDB nasceu da disputa de interesses. De um lado os anseios da sociedade civil e do outro os ideais da lógica neoliberal do Governo de FHC.

A influência dos organismos internacionais na reforma educacional, na década de 1990, demarcou a reorganização na distribuição dos recursos financeiros da educação, decorrente da Reforma do Estado e a política de Ajuste Fiscal, em que o Estado começou a desenvolver políticas focalizadas para financiar as políticas públicas.

Deste modo foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF - financiamento específico para atender as demandas e necessidades do ensino fundamental, promovendo, em parte, a exclusão das demais etapas e modalidade da educação básica: educação infantil; ensino médio; EJA.

Esse tipo de política de Fundos sinaliza a:

[...] priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade. (PINTO, 2002, p. 110).

Na análise de Lima (2006, p. 38):

O FUNDEF ao centralizar recursos para o ensino fundamental excluiu as demais modalidades de ensino descaracterizando o atendimento a educação básica. O destaque para exclusão localiza-se na educação infantil e no ensino médio que precisam, também, ter uma política de vinculação de recursos.

O FUNDEF representa um dos principais pilares da política implementada pelo governo de FHC. Instituído pela EC nº 14 e regulamentado pela lei 9.424/96 esse Fundo representou em termos de financiamento a legalização da política de omissão da União com o financiamento da educação básica. Os efeitos do Fundo foram desastrosos para os demais níveis de ensino da educação básica. No período de vigência disseminou o processo de municipalização do ensino fundamental e criou grandes demandas para o Ensino Médio. É caracterizado como um fundo de natureza contábil, com repasses automáticos de recursos aos Estados e Municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. É formado, no âmbito de cada Estado, por 15% das seguintes fontes de arrecadação: Fundo de

Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp); Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Essa política que focalizou o ensino fundamental desconsidera o processo de modernidade em curso no país e a importância com que a educação infantil e o Ensino Médio contribuem para o desenvolvimento da formação dos sujeitos (crianças e jovens). Nesse sentido, o Fundef, apresentou uma forma de pensar a educação escolar em fragmentos, privilegiando o ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de ensino.

As contribuições de Lima (2006, p. 39) ajudam a compreender as consequências dessa política ao afirmar que:

A prioridade legal dada ao ensino fundamental, com destaque para programas de aceleração da aprendizagem, progressão automática e capacitação de professores provocou um aumento de candidatos para o ensino médio, o que ainda não é representativo, aliado ao déficit histórico de vagas existentes, gera uma pressão sobre este nível de ensino, com tendências a agravar-se a partir das exigências mercadológicas por mais formação, com base nas relações produtivas, advindas do desenvolvimento científico-tecnológico.

Nessa perspectiva, se reforça os preceitos estabelecidos pela política de focalização para as políticas sociais, em especial para a educação na realidade brasileira.

As discussões apresentadas neste capítulo nos possibilitam perceber a relação existente entre a política de financiamento da educação no Brasil e os aspectos da política econômica e social determinadas pelo Estado em suas diferentes perspectivas: liberal, de bem-estar social ou neoliberal.

É num contexto de crise fiscal que a agenda das reformas no Estado brasileiro é apresentada. Assim, ganha força dentro do cenário neoliberal as diretrizes da política de ajuste fiscal. Para consolidação dessa política são estabelecidas ações focalizadas nos setores das políticas públicas de educação, saúde, assistência social dentre outras. A retórica neoliberal disseminou a crise fiscal e criou todas as estratégias de cortes nos recursos destinados às políticas sociais, priorizando nesse contexto as políticas de focalização.

CAPÍTULO II

UMA RADIOGRAFIA DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO

Poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Conseqüentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança.

(Istvan Mészáros, 2007).

2.1 Aspectos Demográficos, Políticos e Socioeconômicos do Estado do Maranhão

O Estado do Maranhão está localizado ao Oeste da Região Nordeste e tem como limites: o Oceano Atlântico; o Estado do Piauí; do Tocantins; e do Pará. É o segundo Estado da região nordeste e o oitavo no Brasil em extensão territorial, constituído por 217 municípios detentores de um contingente populacional correspondente a 6.118.995 habitantes. Apresenta uma das maiores miscigenações do Brasil, que se revela pelo percentual de pardos (68,8%), resultante da relação entre escravos indígenas e africanos que povoavam as lavouras de cana e de arroz no período da colonização (IBGE, 2009).

Na década de 1990, o Maranhão, da mesma forma que outros Estados da federação, passou por um processo de reorganização do seu mapa político e administrativo com o processo de criação de novos municípios, devido às possibilidades oferecidas pela CF de 1988. Até 1996, o Estado do Maranhão possuía 136 municípios. A partir de 1997 foram criados 81 novos municípios de uma só vez. Hoje, o Estado é composto por 217 municípios distribuídos em 21 microrregiões que compõem 05 mesorregiões, a saber: Centro Maranhense; Leste Maranhense; Norte Maranhense; Oeste Maranhense; e Sul Maranhense (POLARY, 2002, p.13).

O processo de evolução da população maranhense aconteceu de forma muito rápida, de forma particular a partir da segunda metade da década de 1950, do

século XX. Isso aconteceu devido ao grande fluxo de nordestinos que chegaram ao Estado, motivados pela abundância de terras férteis e disponibilidade de água. A partir dessa década, os índices de crescimento foram expressivos, chegando, em uma década, a crescer 56,51%, e em duas décadas a 89, 67%. De forma, em cinco décadas, a população maranhense cresceu em média 3,58 vezes, aumentando consideravelmente a população do Estado (POLARY, 2002, p.10).

O contingente populacional do Estado do Maranhão assim como sua evolução no período utilizado neste estudo – 1996 a 2006 – podem ser observados na Tabela 1. Além disso, é possível visualizar a participação percentual da população em relação ao da Região Nordeste e do Brasil.

Tabela 1: População do Estado do Maranhão e o Percentual sobre a Região Nordeste e o Brasil (1996-2006).

Anos	Pop. Residente	Taxa de Crescim. Anual (%)	% s/a Pop. da Região Nordeste	% s/ a Pop. do Brasil
1996	5.222.840	-	11,4	3,2
1997	5.295.452	1,4	11,4	3,2
1998	5.356.852	1,4	11,4	3,2
1999	5.418.349	1,4	11,4	3,2
2000	5.700.930	1,5	11,8	3,3
2001	5.784.303	1,5	11,8	3,3
2002	5.858.618	1,5	11,8	3,3
2003	5.940.079	1,6	11,8	3,3
2004	6.021.504	1,6	11,9	3,3
2005	6.103.327	1,6	11,9	3,3
2006	6.184.538	1,6	11,9	3,3

Fonte: IBGE - Censo Populacional (1996-2006).

Conforme mostrado na Tabela 1, as taxas anuais de crescimento populacional de 1997 a 1999 foram iguais, com índice 1,4%, nos intervalos de 2000 a 2002. Sobem para 1,5%, chegando ao percentual de 1,6%, de 2003 a 2006. Verificamos assim, que a dinâmica de crescimento populacional no Estado do Maranhão deu-se de forma tímida e gradativa, considerando o período de uma década.

Os dados da Tabela 1 nos mostram ainda que os índices de crescimento populacional do Estado do Maranhão não acompanham, na mesma proporção, a dinâmica de crescimento populacional referente à região Nordeste. No entanto, quando olhamos para as taxas de crescimento populacional do Brasil, verificamos que no período de 1996 a 2006 os índices praticamente se mantêm estagnados, registrando pequeno aumento da ordem de 0,1%. Desta forma, o crescimento

populacional do Estado do Maranhão acompanhou com pequeno acréscimo as taxas de crescimento da população do Brasil, registrando-se no Estado o crescimento da ordem de 0,2% da população.

Os dados da Tabela 2 nos permitem visualizar o quantitativo da população residente no Estado pertencente ao intervalo que se encontra na faixa etária entre 15 a 19 anos. Isso nos auxilia a compreender a relação entre a população com idade-série adequada a cursar o Ensino Médio e posteriormente fazer sua relação com o grau de matrículas efetivadas.

Tabela 2: População residente, por faixa ataria de 15 a 19 anos – Maranhão, Nordeste e Brasil em (mil).

ANO	MARANHÃO	Nº Índice 1996=100	NORDESTE	Nº Índice 1996=100	BRASIL	Nº Índice 1996=100
1996	630	100,0	5.190	100,0	16.679	100,0
2000	709	112,5	5.572	107,4	17.940	107,6
2006	703	111,6	5.311	102,3	17.435	104,5

Fonte: IBGE/DATASUS - 2006. Adaptado do IMESC – 2008.

Pelos dados da Tabela 2 procuramos evidenciar o contingente populacional na faixa etária apta ao ingresso e conclusão no ensino médio no Estado Maranhão, na região Nordeste e no Brasil. Pelos dados em tela é possível observar que o número de jovens com idade escolar para o Ensino Médio, no Maranhão, é significativo nos anos de 1996, 2000 e 2006. Em termos percentuais, o crescimento populacional dos jovens nessa faixa de idade, de 1996 a 2006, correspondeu a 11,6%, enquanto que na Região Nordeste e no Brasil a 2,3 e 4,5%, respectivamente.

Verificamos assim, que a população dos jovens na faixa etária apta ao ensino médio, no Maranhão, é menor do que a registrada no Brasil e na região Nordeste. Dentro da divisão entre as faixas etárias da população do Estado ocupa o terceiro maior contingente, sendo precedida respectivamente pelas faixas etárias de 20 a 29 e 10 a 14 anos.

Outro conjunto de informações importantes que ajudam a construir um contexto da realidade do Estado do Maranhão diz respeito à capacidade econômico-financeira que poderá ser visualizada pelas informações que se seguem (Tabela 3).

Tabela 3: Comparação da Evolução do PIB e PIB *Per capita* do Maranhão e do Brasil: 1996 a 2006 (R\$ Milhões).

ANO	PIB Maranhão	Nº Índice 1996=100	% Partic. Brasil	Per Capita Maranhão	Nº Índice 1996=100	PIB Brasil	Nº Índice 1996=100	Per Capita Brasil
1996	22.584.936	100,0	0,81	4.318	100,0	2.773.431.079	100,0	17.191
1997	22.302.965	98,8	0,79	4.211	97,5	2.826.526.095	101,9	17.258
1998	20.179.236	89,3	0,74	3.766	87,2	2.735.589.080	98,6	16.454
1999	21.731.282	96,2	0,74	4.010	92,9	2.922.786.242	105,4	17.319
2000	21.038.252	93,2	0,78	3.688	85,4	2.695.194.924	97,2	15.735
2001	21.391.574	94,7	0,79	3.697	85,6	2.706.155.678	97,6	15.569
2002	29.090.979	128,8	1,05	4.963	114,9	2.782.648.383	100,3	15.783
2003	27.774.820	123,0	1,09	4.675	108,3	2.554.508.800	92,1	14.291
2004	29.870.505	132,3	1,11	4.959	114,8	2.684.192.432	96,8	14.821
2005	31.156.889	138,0	1,18	5.103	118,2	2.640.666.577	95,2	14.299
2006	34.780.270	154,1	1,21	5.622	130,2	2.879.407.856	103,8	15.516

Fonte: IBGE – Valores corrigidos a preços de janeiro/2010 (IGP-DI da FGV)

Em incursão sobre os dados da Tabela 3 podemos observar, com base nos dados do PIB, referente ao ano inicial de nossa série (1996), que o percentual de participação do PIB maranhense no PIB do Brasil foi da ordem de 0,81%. Isso nos mostra a pouquíssima expressão e importância do Estado na participação da economia nacional. Isso nos revela ainda que o Maranhão situa-se entre os Estados mais pobres da federação, o que nos dá alguns elementos para avaliar a capacidade financeira do Estado na manutenção e organização do seu sistema de ensino.

Verificamos ainda que o PIB estadual teve crescimento da ordem de 54,1%, de 1996 a 2006. No entanto, no ano final da série a participação do Estado chega a pouco mais de 1%, tendo como média, no período em análise, o percentual equivalente a 0,94% no PIB nacional. Outro dado que nos chama atenção refere-se ao PIB *per capita* maranhense que em média ficou na ordem de R\$ 4.554,00, não acompanhando o crescimento do PIB do Estado. O *per capita* estadual registrou acréscimo de 30,2% no período (1996-2006) ficando bem acima do valor da média *per capita* nacional que no mesmo período teve redução de 9,7%. Ainda assim, chama-nos a atenção a grande disparidade dos valores *per capita* do Estado em relação ao *per capita* nacional, o que deixa ainda mais evidente a situação de desigualdade social fortemente presente no Estado do Maranhão.

A receita de impostos próprios e transferidos do Estado do Maranhão constitui-se em indicador relevante para ajudar a compreender o financiamento da educação e os efeitos da política que focalizou o ensino fundamental.

A Tabela 4, a seguir, apresenta os valores das receitas de impostos próprios e impostos transferidos do Maranhão, bem como o total da receita orçamentária

executada no Estado. Essas informações nos permitem a evidenciar o grau de dependência financeira do Estado.

Tabela 4: Maranhão - Receita Orçamentária segundo as Fontes (R\$)

ANO	Receita Orçamentária Executada (A)	Receita Total Impostos (B)	Nº Índice 1996=100	B/A (%)	Receita Impostos Próprios (C)	Nº Índice 1996=100	C/B (%)	Receita Impostos Transferidos (D)	Nº Índice 1996=100	D/B
1996	4.684.278	3.762.924	100,0	80,3	1.502.183	100,0	39,9	2.260.741	100,0	60,1
1997	7.076.081	3.602.451	95,7	50,9	1.252.855	83,4	34,8	2.349.596	103,9	65,2
1998	7.354.924	3.720.618	98,9	50,6	1.249.103	83,2	33,6	2.471.515	109,3	66,4
1999	5.949.741	4.018.596	106,8	67,5	1.305.010	86,9	32,5	2.713.586	120,0	67,5
2000	6.045.958	4.118.256	109,4	68,1	1.496.296	99,6	36,3	2.621.960	116,0	63,7
2001	5.532.843	4.520.354	120,1	81,7	1.728.543	115,1	38,2	2.791.811	123,5	61,8
2002	5.946.684	4.851.103	128,9	81,6	1.877.963	125,0	38,7	2.973.140	131,5	61,3
2003	4.844.566	4.194.678	111,5	86,6	1.650.101	109,8	39,3	2.544.577	112,6	60,7
2004	4.543.700	4.329.633	115,1	95,3	1.853.646	123,4	42,8	2.475.987	109,5	57,2
2005	5.605.702	4.741.150	126,0	84,6	2.000.774	133,2	42,2	2.740.376	121,2	57,8
2006	6.979.709	5.408.585	143,7	77,5	2.435.339	162,1	45,0	2.973.246	131,5	55,0

Fonte: Balanço Geral do Maranhão –1996 a 2006. Valores corrigidos a preços de janeiro de 2010 (IGP-DI da FGV). Nota (1) Receita Própria de Impostos = IPR, IPVA, ITBI, ICMS + multas e juros de mora + outras receitas patrimoniais. Nota (2) – Receita Transferida = transferências constitucionais da União (cota parte do FPE, IRRF, Cota-parte do IOF, cota-parte do IPI-Exp. Compensação em função da Lei Kandir- Lei Complementar n. 87/96, sem retirar a parte do FUNDEF).

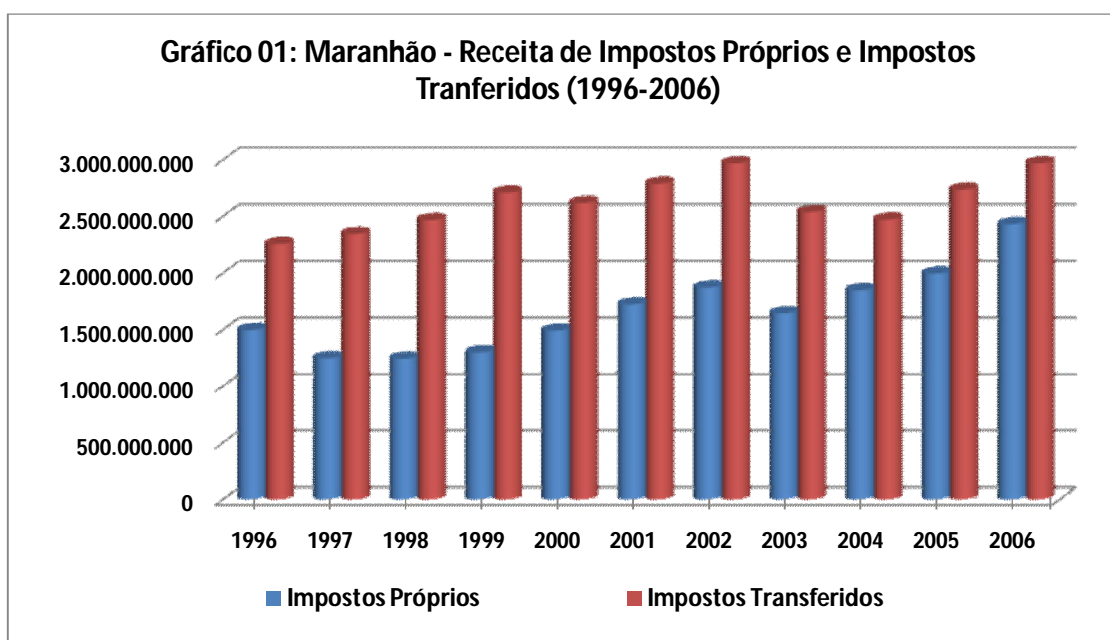
Com base nos dados da Tabela 4 verificamos que o montante de impostos do Estado do Maranhão, em 1996, representava a ordem de 80,3% da receita orçamentária do Estado. Desta, mais de 48% advinha das transferências da União. No final da série verifica-se a diminuição destes valores para 77,5% e 42,6%, respectivamente.

Os dados da Tabela 4 permitem observar ainda que a receita de impostos próprios aumentou, no período, em 62,1% e a receita transferida, em 31,5%. Apesar destas constatações, não se pode perder de vista o fato de que ainda assim mais da metade da receita total de impostos do Estado é constituída por receitas transferidas e que estas representam mais de 42% em 2006 da receita orçamentária executada no Maranhão.

Ainda na Tabela 4 podemos visualizar que a receita total de impostos apresentou incremento real da ordem de 43,7%, em função do aumento ocorrido tanto na receita própria quanto nas transferências constitucionais, resultando em um crescimento relativo médio de 14% ao ano

A evolução da receita de impostos próprios e transferidos também podem ser melhor observadas no gráfico 1:

Gráfico 1: Maranhão - Receita de Impostos Próprios e de Impostos Transferidos Constitucionais (R\$)



Fonte: Dados da Tabela 4.

A partir do contexto financeiro apresentado acima, podemos inferir algumas ponderações acerca do montante de recursos destinados para a área da educação no Maranhão e estabelecer algumas análises dos efeitos desses recursos no financiamento do Ensino Médio.

Com o aumento na arrecadação dos impostos próprios maior será o montante de recursos destinado à educação. O mesmo verifica-se com o aumento das transferências, que nutre relação direta com os recursos do FUNDEF transferidos ao Estado. Isso significa que para a manutenção e desenvolvimento da área da educação o Estado do Maranhão depende significativamente de recursos externos. Outro indicador que será problematizado, na seqüência, refere-se ao fato de que mesmo que os recursos tenham sido elevados é preciso estabelecer as relações com o crescimento do total de matrículas a fim de verificar se esse crescimento representa melhora no que se refere à manutenção da área da educação e ao aumento no valor do custo-aluno-ano.

A Tabela 5 apresenta a dinâmica da despesa do Estado do Maranhão, segundo as funções de governo, o que nos possibilita verificar o grau de importância dado às áreas da administração pública, uma vez que o total de recursos gastos constitui-se em um dos indicadores para se verificar a prioridade ou não com

determinadas áreas. Desta forma, a Tabela 5 nos ajudará a visualizar, a área da educação na escala de prioridades do governo maranhense.

Tabela 5: MARANHÃO – Despesas por Funções de Governo (1996 a 2006)

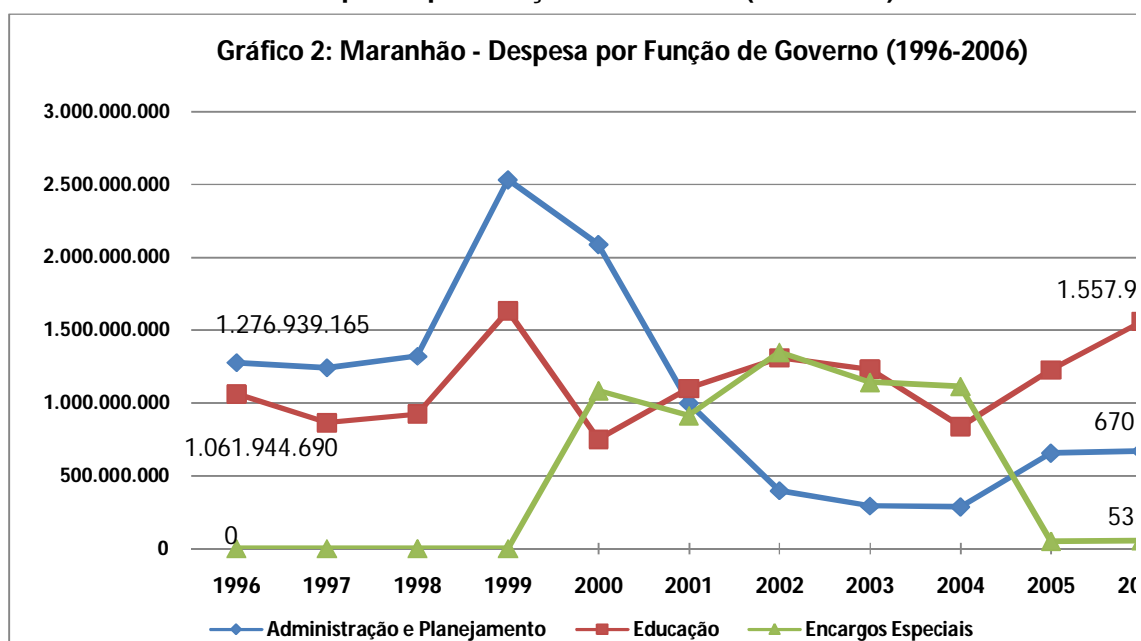
FUNÇÕES	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Legislativa	161.886.448	167.908.363	194.144.824	207.260.215	173.837.484	143.203.145	145.268.760	125.489.981	159.407.263	64.470.984	84.394.223
Judiciária	370.949.574	296.060.020	353.426.243	286.847.175	143.234.306	159.406.798	156.045.898	153.913.502	207.406.190	4.334.904	10.480.857
Essenc. à Justiça	0	0	0	0	83.695.852	86.173.390	86.936.640	80.159.183	112.826.528	1.981.474	2.611.286
Adm. e Planejam.	1.276.939.165	1.241.845.748	1.320.619.415	2.531.501.337	2.087.999.013	999.466.761	397.772.682	292.387.873	285.910.885	654.279.455	670.527.605
Seg. Pública	270.746.634	269.599.520	283.387.392	308.773.011	44.257.833	29.207.225	337.748.140	331.035.899	349.381.899	4.768.377	3.632.542
Assist. Social	0	0	0	0	67.347.114	50.629.189	43.151.809	36.148.520	40.283.262	107.244.506	140.280.233
Prev. Social	268.810.089	162.930.378	399.938.178	723.469.489	723.421.018	668.194.655	694.328.693	621.274.496	897.545.025	105.442.042	118.129.681
Saúde	226.740.027	130.924.844	267.000.165	775.265.149	328.708.181	227.438.567	418.739.490	419.136.041	497.964.391	1.108.579.387	1.486.392.345
Trabalho	153.277.584	26.171.201	17.877.061	25.954.315	19.974.498	9.509.317	8.749.169	10.322.713	7.387.137	2.474.820	3.245.116
Educação	1.061.944.690	864.146.181	923.325.941	1.630.599.208	750.425.750	1.100.241.360	1.308.866.227	1.230.193.898	837.230.384	1.225.541.558	1.557.990.271
Cultura	0	0	0	0	11.719.700	23.857.390	28.183.190	27.417.289	23.997.955	25.334.602	34.913.454
Dir. à Cidadania	0	0	0	0	16.521.930	14.846.456	10.560.954	21.858.747	27.251.475	0	0
Urbanismo	34.247.712	94.035.535	244.251.791	222.442.819	44.509.869	54.241.692	23.552.358	58.243.140	45.178.759	309.642.981	405.717.931
Habitação	0	0	0	0	29.600.993	28.403.156	14.767.505	19.277.812	24.773.981	21.251.864	43.664.360
Saneamento	0	0	0	0	538.159.842	249.165.539	417.274.759	314.644.595	311.963.799	38.785.933	185.813.132
G. Ambiental	0	0	0	0	53.265.430	6.983.904	4.364.089	3.407.060	8.257.390	3.596.832	14.570.387
Ciênc.e Tecnol.	0	0	0	0	18.774.395	21.404.383	22.225.583	25.209.484	4.920.413	133.786	125.937
Desenv.Regional	550.279.077	375.200.044	431.759.540	800.870.556	0	0	0	0	0	0	0
Agricultura	100.933.204	78.956.112	143.765.119	132.954.721	60.776.385	55.963.857	30.783.103	59.235.029	38.971.959	22.055.757	28.662.456
Org. Agrária	0	0	0	0	7.851.580	5.792.572	11.381.653	4.965.916	5.146.005	9.707	0
Indústria	6.848.873	8.955.920	48.261.364	299.273.260	324.070.519	30.257.974	21.759.994	33.189.793	20.485.641	5.534	5.574
Com. e Serviços	0	0	0	0	211.356.159	43.953.640	37.093.559	33.542.643	34.301.956	3.591.353	6.097.333
Comunicações	304.081	1.887.602	1.529.230	1.414.877	5.956.028	0	0	0	0	4.697.005	3.777.101
Energia e Rec.Minerais	0	1.533.745	2.000.505	172.282.015	169.033.414	30.834.111	4.754.225	12.485.919	6.145.348	14.514.757	21.464.873
Transporte	179.986.872	14.311.959	418.265.299	225.412.922	164.597.479	71.514.009	65.332.305	110.350.358	133.028.440	147.349.320	241.291.778
Desporto e Lazer	0	0	0	0	10.208.985	3.383.391	3.535.223	8.506.518	9.211.902	17.641.409	26.713.296
Defesa Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	94.775	174.204
Enc. Especiais	0	0	0	0	1.083.360.858	913.450.613	1.347.998.101	1.140.861.452	1.113.576.498	49.962.560	53.939.838
Total	4.663.894.030	3.734.467.172	5.049.552.067	8.344.321.069	7.172.664.615	5.027.523.094	5.041.174.109	5.173.257.861	5.202.554.485	3.937.785.682	5.144.615.813

Fonte: Balanço Geral do Estado do Maranhão –1996 a 2006. Valores corrigidos a preços de janeiro2010 (IGP-DI da FGV)

Os dados informam que, até 1999, as maiores despesas realizadas por Função de Governo foram registradas na Administração e Planejamento, seguida pela Educação e Cultura. Entretanto, a partir de 2000, quando houve o desmembramento de algumas funções e criação de outras, a que passou a realizar os maiores gastos foi a área de Encargos Especiais – a exemplo, em valores relativos, as despesas dessa Função em 2000 e 2001, corresponderam a 15,1% e 18,17%, respectivamente, no conjunto das funções.

Quanto aos valores despendidos com a Função Educação e Cultura, os dados informam que de, 1996 a 1999, a participação percentual no conjunto das despesas de governo desse item variou de 22,7% a 19,5. Entretanto, a partir de 2000, foi reduzida em razão do desmembramento da Função Educação e Cultura, em que esta última passou a ser uma função específica.

Gráfico 2: Maranhão - Despesas por Função de Governo (1996-2006)



Fonte: Dados extraídos da Tabela 5.

De acordo com a Tabela 5 e o gráfico 2 no que se reporta à área da educação podemos verificar que esta área registrou o maior montante de dispêndio em relação ao total das despesas, em 2005, com percentual de 31,1%, seguido pelo ano de 2006 que apresentou o percentual de 30,3%. A média percentual de despesa com a área da educação no período equivaleu à 22,1% com um montante absoluto em média de R\$ 1.135.500, no período.

Verificamos ainda que o percentual de crescimento da despesa, correspondente ao período em análise, foi da ordem de 46,7%. Desta forma, ao cruzar esse dado com o crescimento da receita total de impostos, de 43,7% (vide Tabela 4), é possível verificar que o percentual de crescimento das despesas com a área da educação foram maiores que os percentuais registrados na soma total dos impostos do Estado. Isso nos remete ao fato de que em termos relativos fica evidenciada a “incapacidade” ou dificuldade financeira do Estado do Maranhão em manter e tão pouco desenvolver, apenas com recursos próprios, a área da educação em moldes que se aproximem de qualquer nível de qualidade.

Outro conjunto de informações importantes para avaliar a capacidade de investimento do Estado do Maranhão refere-se às necessidades ou demandas da área social, o que pode ser observado nas tabelas 6 a 9.

Tabela 6: Taxa de Analfabetismo* (%) Maranhão, Nordeste e Brasil (1996, 2000 e 2006).

ANO	MARANHÃO	NORDESTE	BRASIL
1996	28,2	26,1	14,2
2000	28,4	26,2	13,6
2006	22,79	18,09	10,4

Fonte: CENSO/PNAD/IMESC – 2008

* pessoas com 15 anos ou mais de idade.

Esse indicador revela o nível de carência educacional da população maranhense, visto que há elevadas taxas de analfabetos com mais de 15 anos de idade na série, que, em 1996, equivalia a 28,2% – valor bem mais alto que a média brasileira que correspondia a 14,2%. Em 2006, os dados colocam o Estado do Maranhão com a taxa média maior que a do Brasil, em 12,39 pontos percentuais. É importante destacar que, em 1996, a taxa de analfabetos funcionais correspondia a 52,8% da população, de modo que cinco em cada dez moradores maranhenses eram analfabetos funcionais, ou seja, passaram menos de quatro anos na escola e não conseguiram reter os aspectos formativos da educação. São pessoas que, em sua maioria, só sabem escrever o próprio nome (IMESC, 2008). De acordo com Steinhorst (2009), em estudo feito a partir dos dados do IPEA (2007), os avanços sociais dos últimos anos ainda não são capazes de responder as desigualdades sociais. Apesar dos indicadores evidenciarem redução na taxa de analfabetismo entre os jovens de 15 anos ou mais os dados educacionais revelam que cerca de

20% da população nessa faixa etária no Nordeste é analfabeta. Esse indicador equivale ao dobro do percentual da média nacional de 10,2%.

A média de anos de estudo do Estado do Maranhão pode ser visualizada na Tabela 7.

Tabela 7: Média de anos de estudo da população em idade ativa (PIA)* - Maranhão, Nordeste e Brasil (1996, 1998, 2002, 2004 e 2006)

ANO	MARANHÃO	NORDESTE	BRASIL
1996	3,45	3,93	5,34
1998	3,72	4,18	5,61
2002	3,49	4,86	6,24
2004	5,01	5,24	6,52
2006	5,20	5,56	6,82

Fonte: PNAD/IBGE adaptado do IMESC – 2008

* 10 anos ou mais de idade.

De 1996 a 2006 o índice de crescimento de estudo da população do Maranhão, em idade ativa aumentou 66,3%, enquanto que a da população brasileira foi de 78,2%. Vale destacar que o índice apresentado, em 1996, demandava atenção com a escolaridade da população do Maranhão.

De acordo com dados do IBGE (2009), o Maranhão possui o maior número de crianças, entre oito e nove anos de idade, analfabetas. Aproximadamente 40% das crianças nessa faixa etária de idade não sabem ler nem escrever, sendo que a média nacional é de 11,5%. Em 2006, os alunos do Maranhão obtiveram a quarta pior nota da prova do ENEM de Língua Portuguesa. Em 2007, a sétima pior, que foi mantida na avaliação de 2008. Esse resultado da avaliação do ENEM, assim como outros apontados pelo SAEB e PISA¹⁴ nos revelam as fragilidades do Ensino Médio no Maranhão.

O quadro de carência é também evidenciado pelos dados apresentados pela Tabela 8.

¹⁴ Nas comparações internacionais, em 2000 o Brasil foi o penúltimo colocado no Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA, promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, apresentando resultados piores que os do México e melhores que o Peru. No mesmo exame em 2003 o Brasil melhorou pouco seu desempenho, continuando no grupo de países abaixo da média. Desta vez ficou na frente apenas da Indonésia e da Tunísia (STEINHORST, 2009, p. 67)

Tabela 8: Índices de desenvolvimento Humano – Maranhão, Nordeste e Brasil

ANO	MARANHÃO	NORDESTE	BRASIL
1991	0,4008	0,6712	0,7507
2000	0,3275	0,5693	0,6681
2002	0,3434	0,5894	0,6419
2003	0,3569	0,6056	0,6593
2004	0,3357	0,5775	0,6363
2005	0,3069	0,5367	0,5997
2006	0,2515	0,4649	0,5329

Fonte: IPEADATA – adaptado do IMESC – 2008

O Estado do Maranhão, da mesma forma que outros da Região Nordeste, está inserido em uma lógica seletiva e excludente, provocada pela concepção de mercado global. Dessa forma, apresenta um dos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano - IDH do Brasil, que, em 2005, correspondeu a 0,683, configurando a pobreza, a indigência e a miséria como marca registrada na sociedade. Soma-se a esse limite de qualidade social e educacional a descontinuidade de políticas públicas, de forma particular em educação (IBGE, 2009). Essa realidade é justificada pelos números alarmantes da pobreza e da desigualdade social do Estado.

De acordo com dados do IMESC (2008, p. 20) “a renda média mensal dos 40% mais pobres do Maranhão, no início de 2000, correspondente a R\$ 72,00, era inferior à do Nordeste (R\$ 79,28) e mais ainda em relação à brasileira (R\$ 127,27)”. Os aspectos de indigência e miséria evidenciados por esses indicadores são corroborados quando comparados aos valores recebidos em reais por dia e horas de trabalho. Os 40% mais pobres do Estado recebiam por dia trabalhado o valor correspondente a R\$ 2,41 e por hora efetiva de trabalho R\$ 0,30 (IMESC, 2008).

Essa situação demanda políticas de distribuição de renda, de modo a assegurar a sobrevivência de grande parte da população, o que vem sendo feito pelo Programa Bolsa Família, cujo número de atendidos pode ser observado na Tabela 9.

Tabela 9: Famílias Beneficiadas por Auxílios do Governo - Maranhão, Nordeste e Brasil (Abril/2008)

Abrangência Geográfica	Bolsa Família	Bolsa Escola	Bolsa Alimentação	Auxílio Gás	Cartão Alimentação
MARANHÃO	742.044	25	-	8.214	423
NORDESTE	5.612.868	284	38	132.061	15.110
BRASIL	11.075.201	710	52	257.967	17.716

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/Secretaria nacional de Renda de Cidadania – IMESC – 2008

Sendo a pobreza uma condição marcante na realidade do Maranhão os programas de ajuda social ganham destaque entre a população carente do Estado. Os dados da Tabela 9 mostram que 750.706 mil famílias são beneficiadas por programas de Bolsas no Estado. Isso reforça o caráter de tamanha pobreza em que grande parte da população maranhense vive, revelando a dependência do Estado de número significativo de famílias que são contempladas por programas sociais do governo federal. Esse estado quase “natural” de pobreza possibilita grandes implicações no processo de desenvolvimento da educação maranhense, de modo a revelar altos índices de distorção idade-série e de evasão tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio.

Conforme estudos realizados por Raposo (2009) sobre o Maranhão, em 2006, um percentual de 64% dos alunos matriculados no Ensino Médio apresentaram distorção idade-série. O resultado evidenciado nesse nível de ensino é reflexo daquilo que foi produzido pelo ensino fundamental, que durante o ano de 2005 apresentou taxas de 10,7% de abandono e 13,2% em reprovação. Ainda sob a perspectiva de análise da autora, outro indicador que contribuiu para esse índices está associado à existência reprimida de jovens que não conseguiram ingressar no Ensino Médio.

2.2 Receitas e Despesas da Educação realizadas pelo Governo do Estado do Maranhão no período de 1996 a 2006

A apresentação dos dados, a seguir, visa ilustrar tendências das políticas de financiamento da educação a partir das despesas praticadas nessa área, no período de 1996 a 2006, de modo a permitir a contextualização e discussão acerca do financiamento da educação no Estado do Maranhão.

Nessa direção, na tabela 13 constam as receitas e despesas¹⁵ da educação, incluindo as receitas adicionais e os percentuais advindos da Receita Líquida de Impostos (RLI) aplicados na educação, contabilizados com base nos artigos 70 e 71 da LDB.

Desta forma, na Tabela 10, constam os dados referentes à composição da receita total da educação incluindo-se o total das receitas de impostos, de convênios, transferências do FUNDEF e as contribuições do Salário Educação.

Tabela 10: Maranhão - Receita e Despesas da Função Educação (1996-2006)

Anos	Receita Total da Educação	25% Rec. Impostos	Receita de Convênios	Receita S.E Cota Estadual	Complem. União FUNDEF	Compl. FUNDEF/Receita total da educação (%)
1996	1.048.525.035	940.731.427	86.733.082	21.060.525	-	-
1997	959.705.789	900.612.859	38.365.304	20.727.625	-	-
1998	1.289.533.013	930.154.906	40.064.759	18.537.638	300.775.710	23,3
1999	1.379.136.544	1.004.649.271	38.106.867	15.463.513	320.916.891	23,3
2000	1.331.095.797	1.029.564.083	10.053.618	18.016.111	273.461.984	20,5
2001	1.402.573.265	1.130.088.764	21.531.400	17.854.300	254.630.201	18,2
2002	1.502.135.914	1.212.776.127	11.143.488	18.496.346	259.719.951	17,3
2003	1.276.642.541	1.048.669.763	16.449.853	15.804.835	195.718.089	15,3
2004	1.343.596.635	1.082.408.509	13.787.231	3.692.671	243.708.223	18,1
2005	1.408.790.414	1.185.287.732	24.232.112	4.563.070	194.707.499	13,8
2006	1.524.845.345	1.352.146.584	21.040.294	5.157.641	146.500.824	9,6

Fonte: Balanço Geral do Maranhão –1996 a 2006. Valores corrigidos a preços de janeiro de 2010 (IGP-DI da FGV).

Em relação à origem dos recursos da educação, considerando a receita de impostos e transferências, embora não apresentadas detalhadamente por impostos, convém referir que o ICMS é a principal fonte de recurso local, apresentando valores de R\$ 444.209.469 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e nove mil, quatrocentos e sessenta e nove reais), em 1996 e de R\$ 1.819.767.855 (um bilhão, oitocentos e dezenove milhões, setecentos e sessenta e sete mil e oitocentos e cinquenta e cinco reais), em 2006 (SEFAZ/MA/IMESC – 2008).

A receita total da educação somou R\$ 14.466.580.297 (quatorze bilhões, quatrocentos e sessenta e seis milhões, quinhentos e oitenta mil e duzentos e noventa e sete reais) de 1996 a 2006. Em relação à receita do salário-educação (SE) quota-estadual, os dados registram que de 1996 a 2006 a sua redução relativa foi de 308,3%, resultante de um decréscimo em sua arrecadação e da redistribuição para os municípios com oscilações entre os demais anos da série.

¹⁵ Para um estudo mais detalhado ver SOARE FILHO, José Guilherme. **Lei de Responsabilidade Fiscal** – um guia legislativo para as Finanças Públicas, o Orçamento e a prestação de Contas. Ed. DP&A, Rio de Janeiro: 2001

A Tabela 10 registra também a complementação da União para o FUNDEF a partir do ano de 1998 (ano em que se iniciou a redistribuição dos recursos via FUNDEF no estado do Maranhão). De 1998 a 2006 o valor transferido somou R\$ 2.190.139.372 (dois bilhões, cento e noventa milhões, cento e trinta e nove mil e trezentos e setenta e dois reais). Os dados evidenciam que progressivamente a complementação da União para o FUNDEF do Estado foi diminuindo, em 51,3%.

As Tabelas 11 e 12 apresentam informações sobre a composição das receitas do FUNDEF no Estado do Maranhão. As informações contidas nas tabelas revelam o montante de recursos destinados para composição do Fundo da receita do Estado e das receitas dos municípios.

Tabela 11: Receitas do FUNDEF por esfera de governo

ANO	GOV. DO ESTADO				MUNICÍPIOS			
	Contrib.	Receita	Perda	%	Contrib.	Receita	Ganho	%
1998	175.433.361	128.206.305	(47.227.056)	(26,9)	81.628.533	262.839.664	181.211.131	221,9
1999	192.573.716	139.126.054	(53.447.662)	(27,8)	115.005.041	349.676.931	234.671.890	204,0
2000	236.700.991	143.767.130	(92.933.861)	(39,3)	114.480.722	377.408.059	262.927.337	229,6
2001	283.538.461	154.100.099	(129.438.362)	(45,3)	140.118.431	430.008.481	289.890.049	206,8
2002	336.922.038	176.430.905	(160.491.133)	(47,6)	174.475.422	489.324.839	314.849.419	180,4
2003	354.243.802	166.653.761	(187.590.041)	(52,9)	159.583.262	511.630.409	352.047.147	220,6
2004	401.016.478	203.134.215	(197.882.263)	(49,3)	199.422.538	681.034.390	481.611.852	241,5
2005	499.170.832	207.442.664	(291.728.168)	(58,4)	248.572.462	776.892.435	528.319.973	212,5
2006	563.316.271	185.630.751	(377.685.520)	(67,0)	276.917.310	828.673.642	551.756.332	199,2
Total	3.042.915.950	1.504.491.884	(1.538.424.066)	(50,5)	1.510.203.721	4.707.488.850	3.197.285.130	211,8

Fonte: SEEDUC/ASPALN/BB (EXTRATOS) adaptada de BULHÃO, Rita Torquato Fernandes (2010, p. 26)

Conforme dados da Tabela 12, desde que os recursos do FUNDEF começaram a ser aplicados no Estado do Maranhão, em 1998, esse Fundo investiu mais de 4 bilhões para o desenvolvimento do Ensino Fundamental do Estado, de 1998 a 2006. Na composição desse Fundo, as perdas de recursos do governo do Estado do Maranhão em favor dos municípios passaram de R\$ 1.538 bilhões. Esse recurso foi dividido entre os municípios em função do critério de distribuição ser o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Se comparadas as perdas na receita do Estado a partir da composição do Fundo, verificamos que, em 1998, representavam 26,9% que foi crescente até 2006, totalizando 70,0% de perdas na receita do Estado (BULHÃO, 2010). Aponta-se como indicador para essa evolução o processo de municipalização do ensino

fundamental, que em 2006 apresentava a relação de 245.162 matrículas na rede estadual para 1.161.256, na rede municipal. Os dados nos revelam que houve um crescimento de 373,6% da matrícula do Ensino Fundamental dos municípios em relação à matrícula do Estado.

A Tabela 12 apresenta os valores que compõem o Fundo por cada esfera de governo no Maranhão.

Tabela 12: Composição do FUNDEF por esfera do governo

ANO	GOV. ESTADO		MUNICÍPIOS		UNIÃO		TOTAL	%
	Valor R\$	%	Valor R\$	%	Valor R\$	%		
1998	175.433.361	45,3	81.628.533	21,0	130.499.500	33,7	387.561.394	100,0
1999	192.573.716	39,4	115.005.041	23,5	181.145.998	37,1	488.724.755	100,0
2000	236.700.991	45,1	114.480.722	21,8	173.835.202	33,1	525.016.915	100,0
2001	283.538.461	47,7	140.118.431	23,6	170.822.116	28,7	594.479.008	100,0
2002	336.922.038	50,3	174.475.422	26,1	157.996.651	23,6	669.394.111	100,0
2003	354.243.802	50,7	159.583.262	24,6	134.219.854	20,7	648.046.918	100,0
2004	401.016.478	45,4	199.422.538	22,5	283.699.589	32,1	884.138.605	100,0
2005	499.170.832	50,7	248.572.462	25,3	236.591.805	24,0	984.335.099	100,0
2006	563.316.271	53,4	276.917.310	26,1	214.123.919	20,5	1.054.357.500	100,0
Total	3.042.915.950	48,8	1.510.203.721	24,2	1.682.934.634	27,0	6.236.054.305	100,0

Fonte: SEEDUC/ASPALN/BB (EXTRATOS) adaptada de BULHÃO, Rita Torquato Fernandes (2010, p. 26)

Conforme revelam os dados, a composição do Fundo recebeu maior parte dos recursos oriundos da receita do Estado provenientes do FPE, FPM (Lei 87/96), IPI e ICMS, contabilizando um total de R\$ 3.043.429.433 bilhões de reais no período de 1998 a 2006. Esse valor representa 48% da composição das receitas do Fundo. Os municípios contribuíram com R\$ 1.510.203.721 bilhão de reais, que em termos relativos representaram 24,2%, em média, dos recursos. A complementação da União para o FUNDEF totalizou R\$ 6.236.567.788 bilhões de reais no período de 1998 a 2006, correspondendo a 27,0% em média da receita do Fundo (BULHÃO, 2010). Esse montante quando somado se torna representativo no conjunto dos recursos da complementação da União, porém se pegamos o valor da complementação da União a cada ano e dividirmos pelo número de matrículas do Ensino Fundamental das redes municipais e estadual encontraremos respectivamente R\$87,20 e R\$ 152,24 nos anos de 1998 e 2006.

A seguir, a Tabela 13 apresenta informações sobre as despesas da educação segundo as categorias econômicas, executadas pela Secretaria Estadual de Educação. Todas as receitas da Administração Direta estão concentradas na

Secretaria da Fazenda que exerce a função de coletora enquanto a Secretaria de Planejamento e Orçamento exerce a função de execução dos recursos.

Tabela 13: Maranhão – Despesas da SEDUC Segundo Categoria Econômica (1996-2007).

ANO	Total	Despesa Capital	% s/Total	Gasto-aluno R\$	Despesas Correntes	% s/Total	Gasto-Aluno R\$	Despesa Pessoal	% s/Total	Gasto-aluno R\$
1996	1.175.047.196	71.749.034	6,1	135	623.333.963	53	1.176	479.964.199	40,8	904
1997	1.398.156.382	13.059.040	0,9	24	745.840.786	53,3	1.375	639.256.556	45,7	1.180
1998	907.583.028	27.412.485	3	47	490.110.636	54	835	390.059.906	43	665
1999	1.177.702.375	11.956.859	1	19	944.251.008	80,2	1.616	221.494.508	18,8	379
2000	795.423.526	7.151.354	0,9	11	737.167.444	92,7	1.243	51.104.728	6,4	87
2001	1.866.447.897	54.356.114	2,9	83	1.315.834.828	70,5	2.037	496.256.955	26,6	767
2002	2.116.821.451	65.751.718	3,1	109	1.435.385.167	67,8	2.365	615.684.566	29,1	1.015
2003	2.037.855.377	42.465.325	2,1	68	1.341.869.486	65,8	2.159	653.520.565	32,1	1.052
2004	1.445.682.992	10.648.952	0,7	17	777.917.513	53,8	1.218	657.116.527	45,5	1.029
2005	1.453.260.467	27.413.229	1,9	49	794.592.334	54,7	1.439	631.254.903	43,4	1.144
2006	1.588.530.403	64.395.184	4,1	117	859.781.782	54,1	1.565	664.353.436	41,8	1.209

Fonte: Balanço Geral do Estado – SEPLAN –MA. Nota (1) valores corrigidos a preço de JANEIRO DE 2010 (IGP-DI-FGV). Nota (2) o *per capita* foi calculado com base no número de matrículas da Educação Básica.

Os dados da Tabela 13 mostram que as despesas realizadas pela SEDUC aumentaram em 35,19%, de 1996 a 2006. As despesas correntes sofreram alteração significativa nos anos de 2001, 2002 e 2003.

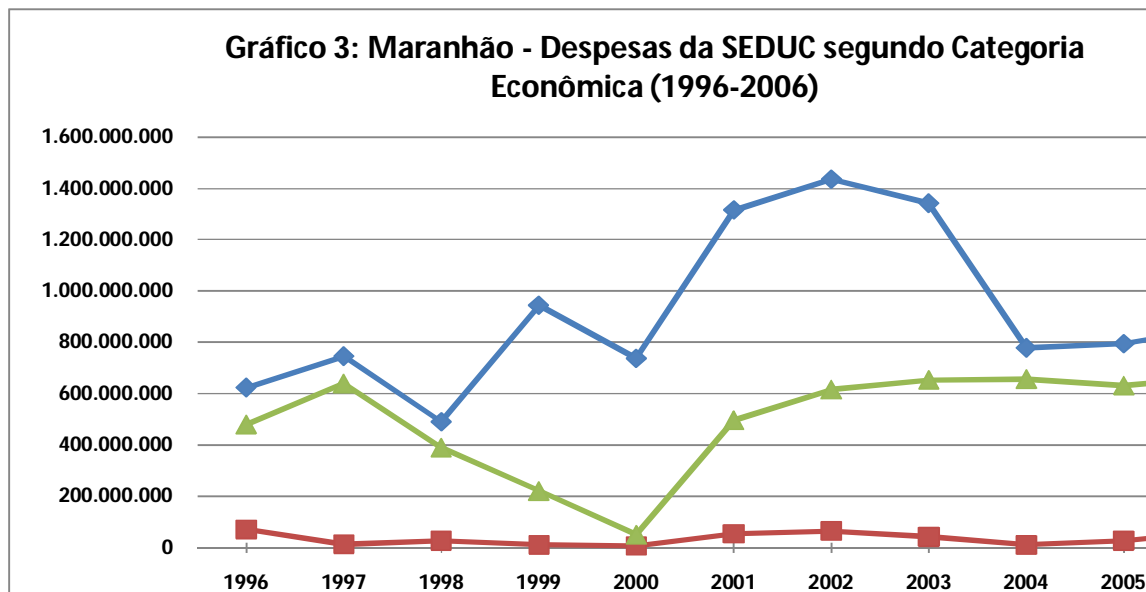
O aporte de recurso registrado como Despesas de Capital – destinado a investimentos, inversões financeiras e transferência de capital – sofreu queda significativa nos anos de 1997, 1999, 2000 e 2004, quando comparado aos índices percentuais dos demais anos da série. Nesses anos, respectivamente o decréscimo de investimento corresponderam a: 449%, em 1997; 500%, em 1999; 903%, em 2000; e 573%, em 2004. Merece destaque o ano de 2000, com a redução significativa dos investimentos. Os dados descritos acima estão registrados no Balanço Geral do Estado do Maranhão e representam a relação entre o percentual de recursos da SEDUC e o gasto-aluno, porém ainda não foi possível identificar as razões das alterações expressivas de um ano ao outro.

Os dados da Tabela 13 revelam ainda que a razão entre as Despesas de Capital e o número de alunos oscilou na maioria dos anos. Em 2000, registrou-se a menor relação de gasto-aluno a partir dos recursos da Despesa de Capital, correspondendo a R\$ 11,00 (isso é devido às alterações sem explicação).

Dentre as Despesas Correntes realizadas pela SEDUC, os maiores aportes de recursos foram destinados ao pagamento de pessoal e encargos.

Essa análise pode ser melhor compreendida quando visualizamos os dados no gráfico 3.

Gráfico 3: Maranhão – Despesas da SEDUC segundo Categoria Econômica (1996-2006)

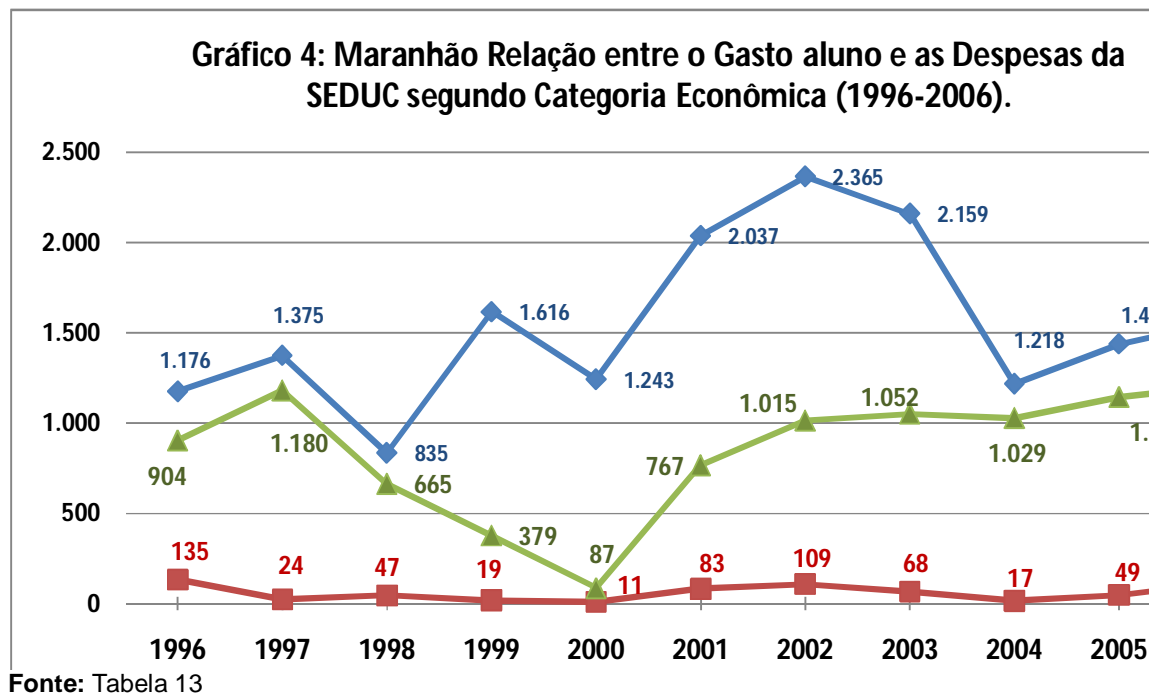


Fonte: Tabela 13

Verificamos na visualização do gráfico 3 a dinâmica das despesas da SEDUC, onde as correntes detiveram o maior gasto na área com picos elevados em 2001, 2002 e 2003. As despesas de capital apresentaram os menores índices de gasto, o que significa que o investimento em bens duráveis, seja infra-estrutura com mobiliários e etc. ou construção de novas instalações praticamente, se manteve na mesma proporção durante todo o período.

O gráfico 4, a seguir, evidencia a relação entre o gasto segundo as categorias econômicas (despesas correntes e de capital) e o número total de matrículas da educação básica da rede estadual do Maranhão.

Gráfico 4: Maranhão – Relação entre o Gasto aluno e as Despesas da SEDUC segundo Categoria Econômica (1996-2006)



Observamos, como esperado, que o menor gasto por aluno correspondeu às despesas de capital, ou seja, em 2000, verificou-se a maior discrepância da série nos recursos investidos totalizaram R\$11,00, R\$ 17,00 e 117,00 respectivamente nos anos de 2000, 2004 e 2006.

A Tabela 14 apresenta as Despesas por Programas ou Subfunções da Função Educação do período 1996 a 2006, demonstrando a prioridade da política de educação adotada no Estado do Maranhão.

Tabela 14: Maranhão - Despesas da Função Educação, por Programa (1996-2006) (R\$)

Anos/ Programas	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Administração Geral	77.065.655	528.480.785	226.086.781	197.204.828	-	-	85.299.376	121.404.326	249.087.946	335.956.985	662.566.149
Planej.Governamental	217.293	211.226	287.680	18.274	-	-	-	-	-	-	-
Ciência e Tecnologia	-	-	3.979.874	293.556	-	-	-	-	-	-	-
Ed.Criança de 0 a 6	-	-	-	-	-	-	-	-	4.148	-	-
Ensino Fundamental	460.593.649	482.522.342	621.434.623	600.421.623	616.602.627	935.267.342	981.819.453	804.964.449	821.645.195	875.646.346	903.535.969
Ensino Médio	31.430.009	11.143.191	11.342.361	11.341.573	30.909.356	182.089.779	188.860.018	270.774.667	212.740.523	197.686.359	160.044.720
Ensino Superior	-	-	-	-	24.694.708	26.689.807	39.962.781	22.491.252	22.230.530	25.298.473	40.254.425
Ensino Supletivo	-	-	727.576	-	-	-	-	-	-	-	-
Ed.Física e Desporto	-	-	14.963.372	855.616	-	-	-	-	-	-	-
Assist.a Educandos	45.945.262	18.658.026	49.930.950	33.410.920	-	-	-	-	-	-	-
Educação Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	663.721	38.348	649.865
Normatização.Fiscaliz	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tecnol. Informação	-	-	-	-	-	228.578	53.730	19.783	45.889	28.492	5.523.425
Previdência	-	125.573.215	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ens. Profissional	-	-	-	-	657.178	800.201	643.434	937.299	79.141	116.947	2.412.258
Patrim.Hist. Cultural	-	-	5.983.973	306.987	-	-	-	-	-	-	-
Difusão Cultural	-	-	2.576.448	686.102	-	-	-	-	-	-	-
Dif.Cult.Científica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EJA	-	-	-	-	-	-	-	-	10.499.879	14.391.969	18.707.284
Total	692.588.115	1.166.588.785	937.313.638	844.539.479	672.863.869	1.370.190.938	1.498.675.319	1.368.016.026	767.882.046	800.405.009	974.447.990

Fonte: Balanço Geral do Estado do Maranhão –1996 a 2006. Valores corrigidos a preços de janeiro 2010 (IGP-DI da FGV)

Conforme dados da Tabela 14 é possível observar que as despesas por Programa da Função Educação apresentaram oscilação entre os anos. No entanto, em 2004, a redução dos recursos foi expressiva. Também é possível notar que o Programa Ensino Fundamental apresentou crescimento contínuo no decorrer da série histórica, resultando em um aumento de investimentos da ordem de 96,2%, de 1996 a 2006. Fato que evidencia a política de focalização dos recursos no Ensino Fundamental em detrimento dos outros programas (efeito FUNDEF).

Os recursos destinados à manutenção do Ensino Médio, embora os valores oscilem entre os anos, apresentam disparidade em relação aos recursos destinados pelo Estado ao Ensino Fundamental. Apesar disso, o crescimento das despesas na Subfunção Ensino Médio foi ampliada em 4 vezes chegando a (409,2%). Para a modalidade Educação Especial, o Estado só passou a dispor recursos a partir de 2004. Os recursos destinados para essa modalidade de ensino, nos anos de 2004, 2005 e 2006, totalizou R\$ 1.351.934 (hum milhão, trezentos e cinqüenta e um mil e novecentos e trinta e quatro reais). É considerável a disparidade de investimentos em 2005, quando os recursos equivaleram a 1.630% a menos que em 2004. Chama-se atenção para a falta de investimento com a educação de 0 a 6 anos.

Os valores per capita segundo os *Programas* ou *Subfunção* são apresentados na Tabela 15.

Tabela 15: MARANHÃO - Per Capita Segundo Programas da Função Educação (1996-2006)

ANOS	0 a 6 ANOS	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	EJA	ED. ESPECIAL
1996	0	1.080	460,84	-	-
1997	0	-	145.45	-	-
1998	0	1.468	123.86	-	-
1999	0	1.436	106.15	-	-
2000	0	1.500	253.42	-	-
2001	0	2.347	939.92	-	-
2002	0	2.666	1,012.76	-	-
2003	0	2.358	1,312.59	-	-
2004	0	595	794.26	200	290
2005	0	738	741.99	317	17
2006	0	422	627.81	430	282

Fonte: Balanço Geral do Estado – SEPLAN/MA. Nota (1) valores corrigidos a preço de janeiro de 2010 (IGP-DI-FGV).

Quanto ao *per capita* do Ensino Fundamental, os dados mostram que o mesmo foi reduzido em 156%, de 1996 a 2006. Isso é reflexo do valor estabelecido

pela própria União para os alunos do ensino fundamental cobertos pelo FUNDEF que, além do aumento no quantitativo de matrículas, também promoveu a redução vertiginosa da complementação da União, seguindo a lógica de repasse da complementação de acordo com o montante disponível e não de montante “necessário” como seria o correto aplicar. Ressalta-se que o Ensino Fundamental contava com a subvinculação de 60% dos 25% da receita de todos os impostos e ainda com as contribuições do salário educação e com as receitas de convênios.

Quanto ao *per capita* do Ensino Médio apresentou crescimento de 36,23% no ano de 2006 em relação ao *per capita* de 1996. Destacamos os valores referentes aos anos de 2001, 2002 e 2003. Durante esses 3 anos o valor per capita do aluno do Ensino Médio foi, respectivamente: R\$ 939,92, R\$ 1.012,76 e R\$1.312,59. Uma possível explicação para esse fenômeno é a injeção de recursos oriundos dos projetos do governo federal (PROMED e ALVORADA) em parceria com o governo estadual. Além, da aplicação de recursos do próprio Estado junto ao Programa Viva Educação.

Esses indicadores reforçam a política estabelecida durante o período de 1996 a 2006 para o Ensino Médio. Uma política excludente, do ponto de vista do seu financiamento. Visto que o valor estabelecido do per capita aluno do Ensino Fundamental, na maior parte da série, estabelece grande disparidade do valor per capita do aluno do Ensino Médio. Esse aspecto de política focalizada de financiamento da educação comprometeu a qualidade do atendimento e da manutenção do Ensino Médio no Estado do Maranhão.

2.3 As Matrículas na Educação Básica no Estado do Maranhão (1996 a 2006)

A Tabela 16, a seguir, traz os indicadores de matrículas do Estado do Maranhão ao longo do período de 1996 a 2006, esses dados nos auxiliam a conhecer as reais demandas de matrículas nos diferentes níveis e modalidades educacionais em cada dependência administrativa: Estado, União, Municípios e rede privada.

Tabela 16: MARANHÃO - Matrículas na Educação Básica, por Dependência Administrativa (1996-2006)

ANO	Total	Nº Índice 1996=100	Est.	Nº Índice 1996=100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 1996=100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 1996=100	% s/ Total	Fed.	Nº Índice 1996=100	% s/ Total
1996	1.820.404	100	530.249	100	29,1	1.035.972	100	56,9	249.192	100	13,7	4.991	100	0,3
1997	1.999.652	109,8	542.179	102,2	27,7	1.187.277	114,6	59,4	265.017	106,4	14,1	5.179	103,8	0,3
1998	2.228.882	111,5	586.580	110,6	26,3	1.393.281	134,5	62,5	243.728	92	10,7	5.293	106,1	0,3
1999	2.157.216	96,8	584.200	110,2	27,1	1.388.112	134	64,3	180.077	73,9	6	4.827	96,7	0,2
2000	2.202.257	102,1	593.096	111,9	26,9	1.426.772	137,7	64,8	176.485	98	5,7	5.904	118,3	0,3
2001	2.296.768	104,3	646.302	121,9	28,1	1.476.813	142,6	64,3	170.575	96,7	5,1	3.078	61,7	0,1
2002	2.340.832	128,6	607.167	114,5	25,9	1.545.675	149,2	66,0	185.098	108,5	7,9	2.892	57,9	0,1
2003	2.485.054	124,3	621.232	117,2	25,0	1.580.102	133,1	63,6	280.712	151,7	11,3	3.008	60,3	0,1
2004	2.492.686	111,8	638.557	120,4	25,6	1.642.654	117,9	65,9	208.346	74,2	8,4	3.129	62,7	0,1
2005	2.353.188	109,1	552.014	104,1	23,5	1.670.152	120,3	71,0	127.675	61,3	5,4	3.347	67,1	0,1
2006	2.454.287	111,4	549.193	103,6	22,4	1.690.424	118,5	68,9	211.852	165,9	8,6	2.818	56,5	0,1

Fonte: SEDUC/ASPLAN (1996 a 2006); INEP-Censo Escolar (1996 a 2006)

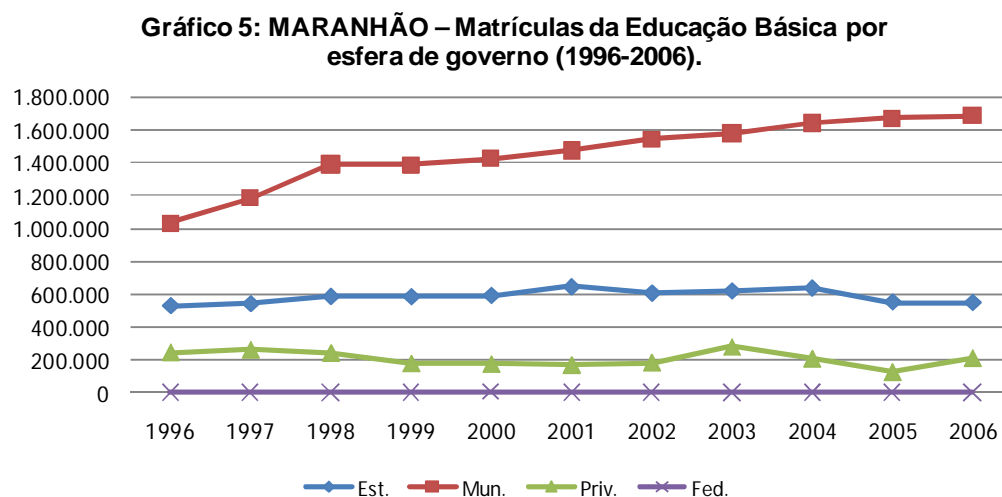
Os dados da Tabela 16 mostram que, a rede estadual foi responsável por 26,76% das matrículas na Educação Básica, cujo maior índice percentual, em 2005, foi 38,06%, e o menor, em 2003, de 22,52%. Por outro lado, a rede municipal que, em 1996, participava com 56,9% do total de matrículas, em 2006, teve crescimento para 68,9%.

No período de 1996 a 2006, as matrículas na Educação Básica cresceram em 32,52%, com variações ano a ano, sendo as mais acentuadas nos anos de 2003, 2004 e 2006. Ressalte-se que a implantação do FUNDEF no Estado favoreceu o crescimento das matrículas. Durante a série deste estudo a rede municipal foi a principal responsável pelo crescimento das matrículas na Educação Básica, correspondendo a 63,54%, em detrimento dos 26,76%, da rede estadual; 0,18%, da federal; 9,51%, da privada.

Os números indicam os efeitos da política de universalização do ensino fundamental e revelam o processo de descentralização e municipalização desse nível de ensino iniciado a partir da implementação do FUNDEF no Estado. Para Araújo (2009, p. 43), “a descentralização através da municipalização tem sido parte do mecanismo para “enxugar” os gastos com as políticas sociais”.

Os dados sobre as matrículas na Educação Básica podem ser melhor visualizados a partir do Gráfico 5.

Gráfico 5: MARANHÃO – Matrículas da Educação Básica por esfera de governo (1996-2006).



Fonte: Dados extraídos da Tabela 16.

2.3.1 Educação Infantil

A Tabela 17 apresenta o movimento das matrículas na Educação Infantil no período 1996 a 2006, evidenciando os efeitos do FUNDEF nessa etapa de ensino.

Tabela 17: MARANHÃO - Matrículas na Educação Infantil por Dependência Administrativa (1996-2007).

Anos	Total	Nº Índice 1990=100	Est.	Nº Índice 1990=100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 1990=100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 1990=100	% s/ Total
1996	331.675	100	35.439	100	10,68	221.405	100	66,8	74.831	100	22,6
1997	374.729	113	34.837	98,3	9,3	247.432	111,8	66	92.460	123,6	24,7
1998	394.140	118,8	35.441	100	8,99	261.207	118	66,3	97.492	130,3	24,7
1999	261.048	78,7	23.272	65,7	8,91	180.833	81,7	69,3	56.943	76,1	21,8
2000	274.216	82,7	19.140	54	6,98	196.665	88,8	71,7	58.411	78,1	21,3
2001	306.753	92,5	17.463	49,3	5,69	224.755	101,5	73,3	64.535	86,2	21
2002	314.352	94,8	11.338	32	3,61	234.437	105,9	74,6	68.577	91,6	21,8
2003	608.997	183,6	20.016	56,5	3,29	434.238	196,1	71,3	154.743	206,8	25,4
2004	323.738	97,6	8.853	25	2,73	227.585	102,8	70,3	87.300	116,7	27
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	361.973	109,1	3.313	9,3	0,92	273.562	123,6	75,6	85.098	113,7	23,5

Fonte: Inep/MEC –Asplan/SEDUC – Nota (1) No total de matrículas estão incluídas as da rede federal.

Os dados mostram que, de 1996 a 2006, as matrículas na Educação Infantil foram decrescendo no intervalo dos anos, apresentando crescimento somente em 2003 em todas as redes: estadual, municipal e privada.

No período, a rede municipal foi a principal responsável pelo atendimento a essa etapa de ensino, com índice médio de participação de 64,12%, enquanto a rede estadual apresentou 5,56% e a privada 21,26%. O não investimento nessa etapa do ensino pelo governo do Maranhão traduz os aspectos da política de financiamento adotada na década de 1990 com a implantação do FUNDEF.

A partir dos indicadores em tela podemos afirmar que, o governo do Maranhão, foi reduzindo gradativamente o investimento em Educação Infantil. Isso revela o que está exposto na EC 14/96, “os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (§3º, art. 211). No entanto, essa lógica de prioridade estabelece um paradoxo em relação ao que está previsto na LDB 9.394/96 quando aponta das finalidades da educação Infantil. No art. 29 essa lei traduz ser essa a primeira etapa da educação básica e entende como suas finalidades primeiras “o desenvolvimento integral da criança de até seis anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e do Estado”. Mas, a própria LDB aponta como possibilidade a

divisão de responsabilidade dos entes federados pelos níveis e modalidades de ensino.

A Tabela 18, a seguir, revela os indicadores de matrícula da Educação infantil e evidencia a política adotada por cada esfera administrativa para esse nível de ensino.

Tabela 18: MARANHÃO - Matrículas na Educação Infantil, por Tipo de Ensino e Dependência Administrativa

ANO	CRECHE				CLASSES DE ALFABETIZAÇÃO				PRÉ- ESCOLA			
	Est.	Mun.	Priv.	Total	Est.	Mun.	Priv.	Total	Est.	Mun.	Priv.	Total
1996	-	-	-	-	546	107.762	5.643	113.951	34.893	113.643	69.188	217.724
1997	120	1.760	3.960	5.840	3.398	92.773	25.282	121.453	31.319	152.899	63.218	247.436
1998	6.399	80.550	30.757	117.706	2.195	38.527	11.070	51.792	26.847	142.130	55.665	224.642
1999	0	13.150	4.224	17.374	1.757	27.482	8.405	37.644	21.515	140.201	44.314	206.030
2000	0	14.942	5.068	20.010	1.828	32.738	8.111	42.677	17.312	148.985	45.232	211.529
2001	0	19.395	7.495	26.890	2.881	29.914	6.874	39.669	14.582	175.446	50.166	240.194
2002	0	24.027	8.107	32.134	1.516	27.766	6.077	35.359	9.822	182.644	54.393	246.859
2003	8.860	220.271	81.197	310.328	1.006	23.570	6.059	30.635	10.150	190.397	67.487	268.034
2004	0	24.732	13.713	38.445	-	-	-	-	8.853	202.853	73.587	285.293
2005	0	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	0
2006	0	29.473	16153	45.626	-	-	-	-	3.313	244.089	68.945	316.347

Fonte: MEC/INEP- SEDUC/ASPLAN

2.3.1.1 Creches

Os maiores crescimentos na matrícula das creches maranhenses apresentaram-se em: 1998, que corresponde a 1.915,51%; 2003, de 5.213,84%, relação a 1997. Este apresenta os piores números de matrícula das creches do Estado. Outro fator que merece ser destacado é que durante todo o período o número de alunos matriculados na rede privada foi superior ao das redes estadual e municipal. Só aparecem registros de matrículas na rede estadual nos anos de 1997, 1998 e 2003. Nos demais anos da série não são encontrados registros de matrículas para essa etapa da educação infantil. No decorrer da série histórica foram atendidas 614.353 crianças em creches maranhenses.

2.3.1.2 Classes de Alfabetização

No Maranhão, esse público escolar somou 437.180 alunos de 1996 a 2006. Os dados da Tabela 18 mostram que, a partir de 1998, as matrículas nas Classes de Alfabetização foram reduzindo progressivamente de forma considerável nas redes

de ensino estadual, municipal e privada. A rede estadual, em 2003, apresentou crescimento de 84,2%, em relação a 1996. No entanto, apesar disso, o número de matrículas foi diminuindo gradativamente na rede estadual a partir de 1998. Quando comparamos as matrículas da rede municipal com as matrículas da rede estadual notamos que, em 2003, essas tiveram um decréscimo de 357% em relação a 1997. A rede privada também apresentou queda constante no número de matrículas em todo o período da série.

2.3.1.3 Pré Escola

Os dados da Tabela 18 indicam um total de 2.464.088 alunos matriculados na Pré-Escola das redes estadual, municipal e privada do Maranhão ao longo do período de 1996 a 2006. Os dados também revelam que as matrículas na pré-escola da rede estadual maranhense apontam uma queda brusca nesse período em percentuais de 294%. No entanto, a rede municipal, progressivamente, foi absorvendo a responsabilidade pela oferta de vagas nessa etapa de ensino, ampliando as suas matrículas em 78,5%.

2.3.2 Ensino Fundamental

A Tabela 19 apresenta a evolução das matrículas no Ensino Fundamental regular no período de 1996 a 2006, permitindo a comparação da dinâmica de matrícula entre as redes públicas de ensino. Apresenta, também, o a disposição das matrículas a partir da implantação do FUNDEF.

Tabela 19: MARANHÃO – Matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública por Dependência Administrativa (1996-2006)

Anos	Total	Nº Índice 1990=100	Est.	Nº Índice 1990=100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 1990=100	% s/ Total	Fed	Nº Índice 1990=100	% s/ Total	Part.	Nº Índice 1990=100	% s/ Total
1996	1.361.269	100	426.608	100	31,3	790.583	100	58,1	2.380	100	0,17	141.698	100	10,4
1997	1.480.256	108,74	430.731	101	29,1	907.721	114,8	61,3	1.181	49,6	0,08	140.623	99,2	9,5
1998	1.606.227	117,99	423.199	99,2	26,3	1.073.278	135,8	66,8	1.059	44,5	0,07	108.691	77,3	6,8
1999	1.634.218	120,05	418.213	98	25,6	1.126.943	142,5	69	943	39,6	0,06	88.119	81,1	5,4
2000	1.624.661	119,35	411.063	96,4	25,3	1.130.921	143	69,6	995	41,8	0,06	81.682	92,7	5
2001	1.608.923	118,19	398.542	93,4	24,8	1.131.111	143,1	70,3	1.028	43,2	0,06	78.242	95,8	4,9
2002	1.609.858	118,26	368.234	86,3	22,9	1.158.501	146,5	72	968	40,7	0,06	82.155	105	5,1

2003	1.604.270	117,85	341.308	80	21,3	1.172.479	148,3	73,1	1.089	45,8	0,07	89.394	108,8	5,6
2004	1.562.374	114,77	307.104	72	19,7	1.166.029	147,5	74,6	1.137	47,8	0,07	88.104	98,6	5,6
2005	1.118.946	65,81	237.969	55,8	26,6	1.164.234	72,4	63,9	975	41	0,11	84.813	96,3	9,5
2006	1.498.743	110,1	245.162	57,5	16,4	1.161.256	146,9	77,5	815	34,2	0,05	91.510	107,9	6,1

Fonte: INEP/MEC – Asplan/SEDUC

Os dados da Tabela 19 mostram que, de 1996 a 2006, as matrículas no Ensino Fundamental público do Estado do Maranhão aumentaram em 10,10%. É importante destacar que o Estado a partir de 1998 passou a receber recursos do FUNDEF, implantado no Estado pela Lei Estadual 7.064/98 de 03 de fevereiro de 1998.

Se atentarmos para os dados de 1996, antes da implantação do FUNDEF, observamos que a rede estadual respondia por 31,3% das matrículas, enquanto a rede municipal somava 58,1%, a federal por 0,17% e a privada por 10,4%. Após ampliação dos recursos com a implementação do FUNDEF no Estado, os dados mostram que em 1998 as redes estadual, federal e privada reduziram as suas matrículas, apresentando um percentual sobre as matrículas, respectivamente de 23,3%, 0,07% e 6,8%. Enquanto na rede municipal o percentual de atendimento foi crescendo, totalizando 66,8%. Em 2006, os dados revelam o seguinte: apenas 16,4% das matrículas estavam sob a responsabilidade da rede estadual e 77,5%, da municipal.

Os dados acima revelam os efeitos do FUNDEF na ampliação do atendimento ao Ensino Fundamental no Maranhão. Na lógica de redistribuição dos recursos o FUNDEF acabou promovendo uma mini-reforma dos tributos, uma vez que “induziu a ampliação do atendimento ao Ensino Fundamental, equalizou no interior de cada estado um gasto mínimo por aluno, descentralizou a gestão administrativa e financeira através da indução da *municipalização* do ensino [grifo nosso] (ARAÚJO, 2009, p. 77).

A Tabela 20 traz indicadores que revelam os percentuais de aprovação e reprovação das diferentes Dependências Administrativas. Isso nos possibilita conhecer, em números, a realidade de demanda dos alunos que saíram do ensino fundamental e ingressaram no ensino médio. Assim como, entender os efeitos da focalização enquanto estratégia de financiamento que promoveu a universalização do ensino fundamental e elevou a demanda de alunos no Ensino Médio.

Tabela 20: MARANHÃO - Taxas de Aprovação e de Abandono do Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa (1999-2005)

ANO	Taxa de Aprovação				Taxa de Abandono			
	Est.	Mun.	Fed.	Priv.	Est.	Mun.	Fed.	Priv.
1999	78	69,3	86,4	91,2	10,1	15,7	0,7	3,7
2000	78,2	69	83,5	92,2	10,4	16,1	0,8	3
2001	81,5	72,9	86,1	93,4	8,2	13,2	0,7	2,2
2002	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	83,5	73,7	91,3	93,3	7,8	12,1	0,5	3,1
2004	79,3	71,3	85,3	93,9	8,5	13,4	2	2,3
2005	79,8	73,8	98,4	95	7	12,2	0,4	1,4

Fonte: INEP/MEC- Censo Escolar-1996 a 2006

Os dados da Tabela 20 indicam que os alunos da rede estadual foram melhores que os das redes municipais em todos os anos da série, tanto em relação à taxa de aprovação quanto em relação à taxa de abandono.

A rede estadual aumentou em 1,8 pontos percentuais a taxa de aprovação e reduziu em 3,2 a taxa de abandono. As redes municipais conseguiram ampliar em 6,49% pontos percentuais a taxa de aprovação e reduzir em 22,29% a de abandono. Apesar do avanço nos indicadores de aprovação e abandono nos últimos anos, ainda conservamos altas taxas de repetência que ultrapassam a média de países em desenvolvimento igual ou inferior ao Brasil (KLEIN, apud STEINHORST, 2009).

A Tabela 21 permite comparar os indicadores de aprovação, abandono e o número médio de alunos por turma do Ensino Fundamental e no Ensino Médio do Estado do Maranhão com a média da Região Norte e do Brasil.

Tabela 21: Taxa de distorção idade-série (%), por nível de ensino – Brasil, Nordeste e Maranhão (2000, 20002, 2004 e 2006)

ANOS	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Maranhão	Nordeste	Brasil	Maranhão	Nordeste	Brasil
2000	62,3	59,8	41,7	71,2	70,9	54,9
2002	56,2	56,6	36,6	66,3	67,8	51,1
2004	47,7	45,6	31,5	68,8	65,8	47,6
2006	42,0	41,2	26,6	64,2	62,3	44,9

Fonte: EDUDATABRASIL/INEP – adaptado IMESC - 2008

As informações apresentadas pela tabela revelam o nível de distorção idade-série no Brasil, Nordeste Maranhão em intervalos de tempo. Para análise escolhemos o ano de 2000 e 2006 nos dois níveis de ensino. Conforme demonstram os dados da Tabela 21, há um alto índice de distorção idade série entre os alunos do Maranhão. Enquanto em 2000 o índice brasileiro era de 41,7% e o Nordestino de 59,8%, no Maranhão esse valor chegava a 62,3%. O índice de distorção idade-série

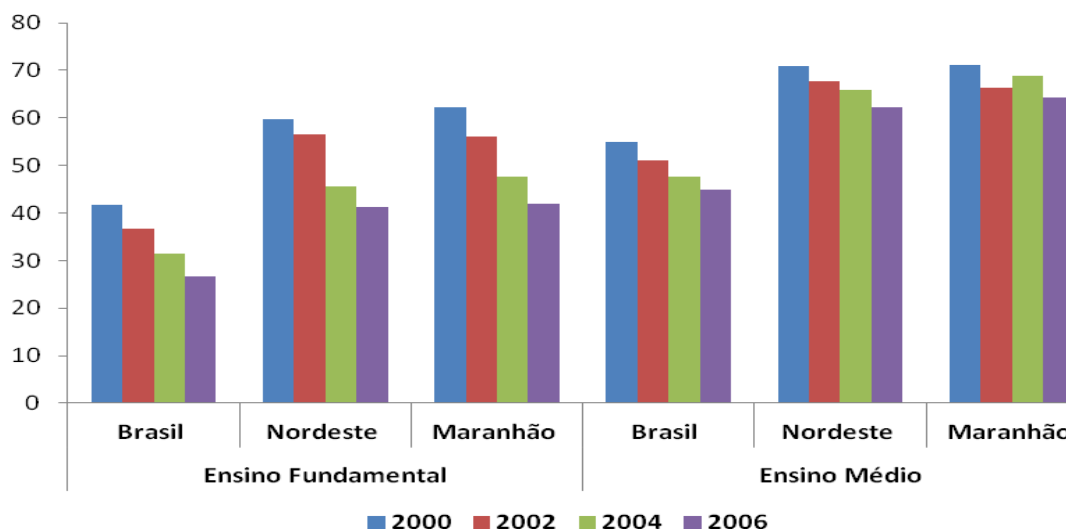
do Maranhão correspondeu nesse período a 20,6% a mais que a média brasileira e 11,5% que o da Região Nordeste. Se comparados aos valores de 2000, os percentuais, de 2006, apresentam uma redução de 15,1% no Brasil, 9,6 no Nordeste e 20,3 no Maranhão.

Os dados do Ensino Médio revelam preocupação com a diferença de idade dos alunos brasileiros, nordestinos e maranhenses. Com especial atenção para os alunos do Nordeste e do Maranhão que aparecem com média superior a 70% no ano de 2000.

Os números revelam que, em 2006, mais da metade dos alunos matriculados no ensino médio se encontravam com distorção idade-série, de forma que no Nordeste somava-se um total de 62,3% e no Maranhão 64,2%. Em estudo feito por Raposo (2009), apresentado na análise da Tabela 9, a autora demonstra os aspectos negativos da distorção idade-série no Maranhão e aponta como características principais desse fenômeno as altas taxas de reprovação e abandono do Ensino Fundamental e existência de uma demanda reprimida de alunos que não ingressaram no Ensino Médio na idade série adequada.

O gráfico 6 nos permite comparar os indicadores de distorção idade-série presentes no Ensino Fundamental e Médio nas diferentes esferas administrativas.

Gráfico 6: Distorção idade-série no Ensino Fundamental e Ensino Médio Maranhão, Nordeste e Brasil (2000, 2002, 2004 e 2006)



Fonte: Dados extraídos da Tabela 21

A distorção idade-série é um indicador que compromete o nível de desenvolvimento educacional e social dos jovens maranhenses. Raposo (2009) traduz a análise dessa realidade e contribui para a compreensão dos fatores que predispõem a esses índices. Na análise da autora, valores correspondentes a 64% de distorção idade-série, em 2006, sinalizam reflexos de um processo iniciado, ainda, no ensino fundamental. Nesse sentido, podemos afirmar que a educação pública do Estado do Maranhão apresenta significativas carências quanto aos seus resultados de aprovação, reprovação e evasão.

2.3.3 Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos

O atendimento à Educação Especial e à Educação de Jovens e Adultos é demonstrado na Tabela 22.

Tabela 22: MARANHÃO - Matrículas da Educação Especial e da Educação de Jovens e Adultos- (1996-2006)

ANOS	EDUCAÇÃO ESPECIAL					EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS				
	Est.	Mun.	Fed.	Part.	Total	Est.	Munic.	Fed.	Part.	Total
1996	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	2.506	754	-	1.445	4.705	33.861	21.157	301	5.715	61.034
1999	646	2.576	-	1.925	5.147	35.226	33.412	255	4.850	73.743
2000	2.550	943	-	1.573	5.066	38.372	45.895	1.609	7.388	93.264
2001	2.650	621	0	2.106	5.377	33.917	95.495	0	0	129.412
2002	2.548	1.016	0	2.491	6.055	38.566	138.164	0	7.024	183.754
2003	2.254	1.088	0	2.618	5.960	51.364	232.402	0	8.153	291.919
2004	2.285	1.839	0	3.500	7.624	52.467	179.499	0	5.865	237.831
2005	2.285	1.839	-	3.500	7.624	45.332	185.711	0	7.003	238.046
2006	2.308	2.119	-	4.203	8.630	43.484	194.746	0	6.453	244.683

Fonte: MEC/INEP – 2010

Os dados da Tabela 22 mostram que no período entre os anos de 1998 e 1999 houve uma inversão nas matrículas das redes estadual e municipal, de forma que o número de matrículas diminuiu em 287,9% de 1998 para 1999 na rede estadual e aumentou em 241,6% nesse mesmo período na rede municipal. O número de matrículas na EJA aumentou na rede municipal em 300,8% no período de 1998 a 2006, enquanto a rede estadual apresentou crescimento de 28,4%, a privada 12,9%. A rede municipal ampliou significadamente seu atendimento a essa modalidade de educação, com um percentual de crescimento de 820,4% no período da série. Esse fluxo de matrículas para a rede municipal, tal como ocorreu com as

da Educação Especial, decorreu do processo de municipalização do Ensino Fundamental.

2.3.4 Funções Docentes

A Tabela 23 apresenta os indicadores referentes ao nível de atuação dos docentes e à formação.

Tabela 23: MARANHÃO - Número de Funções Docentes no Ensino Fundamental e Médio, por Grau de Formação – (1996-2006)

NÍVEL DE ATUAÇÃO	Nível de Formação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		Ens. Fundamental	Fundamental	16.087	-	12.155	11.106	9.931	7.209	4.349	2.300	1.830
Incompleto	10.585		-	7.403	-	-	-	-	-	-	-	-
Completo	5.502		-	4.752	11.106	9.931	7.209	4.349	2.300	1.830	1.525	1.106
Médio	37.128		-	42.341	44.811	47.663	50.436	52.263	52.599	46.876	46.047	44.860
Superior	3.104		-	4.152	5.362	6.490	6.805	8.973	12.922	20.196	22.955	25.364
Total	56.319		0	58.648	61.279	64.084	64.450	65.585	67.821	68.902	70.527	71.330
Ensino Médio	Fundamental	54	-	57	0	0	0	5	0	10	0	0
	Incompleto	-	-	13	-	-	-	-	-	-	-	-
	Completo	54	-	44	0	0	0	5	0	10	0	0
	Médio	3.830	-	3.670	3.384	3.510	2.921	1.667	2.409	1.457	760	896
	Superior	4.838	-	5.014	6.151	6.700	7.582	9.142	10.209	13.700	13.481	15.093
	Total	8.722	0	8.741	9.535	10.210	10.503	10.814	12.618	15.167	14.241	15.989

Fonte: MEC/INEP– SEDUC - MA/Asplan – Censo Escolar 1996 a 2006. Nota: (1) O mesmo docente pode atuar em mais de um nível ou modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

De 1996 a 2006 as funções docentes exercidas na Educação Básica (Ensino Fundamental e Médio) foram ampliadas em 34,25%. No ano de 2006, existiam 87.319 funções, sendo 71.330 ou 81,69% no Ensino Fundamental e 15.989 ou 18,31% no Ensino Médio.

Em relação ao Ensino Fundamental, os dados da tabela 23 mostram que, entre 1996 e 2006, houve aumento no número de funções docentes da ordem 26,7%; redução no número de funções docentes exercidas por professores cuja base de formação era apenas em nível fundamental, em 1.354, ainda assim, em 2006, 1.106 funções docentes eram exercidas por professores que tinham apenas o Ensino Fundamental como base de sua formação; aumentou o número de funções com formação em nível médio e superior, em 20,8% e 717%, respectivamente.

Quanto ao Ensino Médio, os dados revelam que, entre 1996 e 2006, houve aumento de funções docentes em 83,3%; eliminação no número de professores que tinham apenas o Ensino Fundamental como formação e exerciam o magistério no

Ensino Médio em 100%; redução do número de professores com formação em nível médio em 327,4% e aumento do número de professores com curso superior em 212%.

Quanto à formação dos profissionais do Ensino Médio percebemos que o Maranhão acompanhou as estatísticas nacionais. Os dados do Censo do Professor realizado em 1997 nos apontam que o Ensino Médio no Brasil tinha 238.589 professores. Desse total cerca de 69% estavam na rede estadual, 7% na municipal, 3% na federal e 21% na particular. Quanto à formação dos professores do Ensino Médio os números revelam que 89% possuem formação de nível superior e 10% formação de nível médio (STEINHORST, 2009).

Diante disso, podemos afirmar que, de 1996 e 2006, o Estado do Maranhão apresentou consideráveis percentuais, em termos de avanço no aumento de funções docentes, no grau de formação de funções docentes em nível médio e superior, e de redução das funções docentes com atuação no Ensino Fundamental exercidas por professores com grau de formação equivalente ao Ensino Fundamental completo e incompleto.

Esse índice de qualificação dos professores da educação básica da rede estadual do Maranhão deve-se principalmente a uma qualificação em “massa” nos programas especiais de licenciatura oferecidos pela Universidade Estadual (UEMA) e Federal (UFMA). Dentre os programas de formação destacam-se o Programa de Qualificação Docente – PQD e o Programa de Especial de Formação de professores para a Educação Básica – PROEB que juntos respondem pela maior parte das formações de nível superior entre os professores do Estado. Além da universidade estadual e federal, também ofereceram e continuam oferecendo cursos de formação as IES particulares. Mesmo havendo um significativo número de professores com formação adequada ao exercício do magistério, a constante expansão dos sistemas de ensino, exige cada vez mais o desenvolvimento de qualificação dos professores do Maranhão (RAPOSO, 2009).

2.3.5 Matrículas do Ensino Médio no período de 1996 a 2006

O Ensino Médio, ao longo do período de 1996 a 2006, sofreu efeitos da política de focalização no financiamento da educação, institucionalizada pelo FUNDEF, por meio da EC 14/96. Nesse período, o Ensino Médio não teve uma

política que contemplasse seu financiamento, como ocorreu com o Ensino Fundamental.

Ao analisarmos efeitos dessa política de focalização a partir da dinâmica das matrículas no ensino médio, observamos que, de 1996 a 2006, as mesmas aumentaram em 137,3%, no Estado do Maranhão, sendo que o maior crescimento se apresenta a partir de 2001, representando aumento de 94,89%, em relação a 1996. Destacamos ainda que na medida em que o número de matrículas do Ensino Médio foi crescendo na rede estadual, progressivamente foi reduzindo-se o número de matrículas desse nível de ensino na rede pública municipal, como esperado devido a divisão de responsabilidade entre os entes federado no provimento da educação.

Os dados da Tabela 24 apresentam a dinâmica das matrículas do Ensino Médio de 1996 a 2006 no Estado do Maranhão.

Tabela 24: MARANHÃO – Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa (1996-2006).

Anos	Total	Índice 1996=100	Est.	Índice 1996=100	% s/ Total	Mun.	Índice 1996=100	% s/ Total	Fed	Índice 1996=100	% s/ Total	Priv.	Índice 1996=100	% Total
1996	127.460	100,0	68.202	100,0	53,5	23.984	100,0	18,8	2.611	100,0	2,05	32.663	100,0	25,6
1997	144.667	113,5	76.611	112,3	53,0	32.124	133,9	22,2	3.998	153,1	2,76	31.934	97,8	22,1
1998	164.221	128,8	91.573	134,3	55,8	36.885	153,8	22,5	3.933	150,6	2,39	31.830	99,7	19,4
1999	184.985	145,1	106.843	156,7	57,8	44.348	184,9	24	3.629	139,0	1,96	30.165	94,8	16,3
2000	206.623	162,1	121.971	178,8	59,0	52.348	218,3	25,3	3.300	126,4	1,6	29.004	96,2	14
2001	248.409	194,8	193.730	284,1	78,0	24.831	103,5	10	2.050	78,5	0,83	27.798	95,8	11,2
2002	229.304	179,9	186.481	273,4	81,3	13.557	56,5	5,9	1.924	73,7	0,84	27.342	98,4	11,9
2003	249.633	195,8	206.290	302,5	82,6	13.002	54,2	5,2	1.919	73,5	0,77	28.422	103,9	11,4
2004	308.818	242,2	267.848	392,7	86,7	11.901	49,6	3,9	1.992	76,3	0,65	27.077	95,3	8,8
2005	312.279	245,0	266.428	390,6	85,3	14.573	60,8	4,7	2.210	84,6	0,71	29.068	107,4	9,3
2006	302.548	237,3	254.926	373,8	84,3	16.828	70,2	5,6	2.003	76,7	0,66	28.791	99,0	9,5

Fonte: Inep/MEC – Asplan/SEDUC

De acordo com o disposto nos textos legais que versam sobre as responsabilidades dos entes federados, em matéria de manutenção e atendimento da educação, o Estado fica responsável prioritariamente pelo atendimento e manutenção do ensino médio em suas redes. Desta forma, durante o período em análise, e em consonância com as obrigações legais o Estado (rede estadual) foi o maior responsável pelo atendimento ao Ensino Médio. Desta forma, o percentual de

atendimento entre as redes de ensino em 2006 era: 84,3%, na estadual; 5,6 na municipal; 0,66%, na federal; e 9,5%, na privada.

No decorrer de 1996 a 2006, a rede estadual ampliou seu atendimento em 273,8%; a municipal reduziu em 29,84%; a federal ampliou em alguns momentos e reduziu em outros, chegando a 2006 com o percentual de redução em relação a 1996 de 23,29%; e a privada reduziu as suas matrículas em 11,85%. Considerando que a partir de 1998 o FUNDEF foi implementado no Estado do Maranhão, observamos que a rede estadual ampliou suas matrículas em 178,38%; a federal reduziu em 49%; e a particular reduziu em 9,5%.

Se compararmos os dados da Tabela 2 que apresentam a população jovem do Maranhão entre 15 a 19 anos de idade com os dados da Tabela 24, que apresenta o número de matrículas do ensino Médio, extraímos as seguintes informações: em 1996 dos 630 mil jovens do Estado somente 127.460 estavam matriculados no Ensino Médio; em 2000 de 709 mil jovens apenas 206.623 freqüentaram essa etapa de ensino; em 2006 de 703 mil para uma matrícula de 302.548 alunos do Ensino Médio das três esferas de Ensino do Estado. Desse modo constatamos que o número de jovens não atendidos pelo ensino médio ainda é muito elevado.

O Ensino Médio é ofertado em todos os municípios do Estado do Maranhão, pela rede estadual. Em 2005, foi lançado um documento pela Secretaria de Estado da Educação intitulado "*Educação no Estado do Maranhão: avanços, projetos e orientações para o ano letivo de 2006*". Esse relatório apresenta informações gerais sobre a educação básica do Estado do Maranhão, dentre elas pode-se destacar a expansão do ensino médio para os 217 municípios do Estado. No entanto, o processo de expansão dessa etapa de ensino no Maranhão não considerou condições mínimas necessárias para uma política de aumento de demandas. Os dados mostram disparidade acentuada entre a distribuição dos espaços escolares para funcionamento do ensino fundamental e médio. No atual contexto, o Maranhão conta com 12.292 escolas de ensino fundamental e 812 que funcionam com o ensino médio, sendo que dessas somente 543 são estaduais. As escolas de ensino médio representam 6% do número de escolas de ensino fundamental (RAPOSO,2009).

A Tabela 25 apresenta os indicadores de aprovação e abandono no ensino médio. Em todos os anos da série, excetuando o ano de 2002, o índice de aprovação das redes municipal, federal e privada foi maior que os índices da rede estadual.

Tabela 25: MARANHÃO - Taxas de Aprovação e de Abandono e do Ensino Médio, por Dependência Administrativa (1996-2006).

ANO	Taxa de Aprovação				Taxa de Abandono			
	Est.	Mun.	Fed.	Priv.	Est.	Mun.	Fed.	Priv.
1996	69,7	75,3	85,7	83,1	16,6	16,1	3,1	9,4
1997	70,5	74,2	84,1	89,4	14,4	17,0	4,4	9,5
1998	72,2	79,3	84,5	86,5	17,3	15,6	4,8	9,3
1999	72,6	77,0	88,2	86,5	19,0	17,0	4,9	10,2
2000	71,6	76,7	86,6	88,6	19,4	18,0	4,6	7,7
2001	82,0	84,7	88,4	90,7	14,5	10,4	5,0	6,4
2002	82,9	83,3	87,9	92,4	17,3	13,2	3,4	6,5
2003	71,6	78,1	87,2	90,7	19,0	17,0	3,6	6,2
2004	67,4	77,3	85,6	88,2	25,5	16,0	3,0	8,0
2005	71,0	76,5	91,1	91,6	20,2	18,5	2,7	3,9
2006	64,9	78,2	88,9	88,8	18,3	15,9	4,0	7,7

Fonte: INEP/MEC – 2010

A rede estadual aumentou em 33,2% a taxa de aprovação no ano de 2002 em relação a 1996. Apesar de apresentar essa evolução no ano de 2002 em relação ao ano de 2006, durante a série desse estudo percebemos uma constante oscilação na porcentagem dos índices de aprovação. Se comparada a taxa de aprovação dos alunos do Ensino Médio da rede estadual com a taxa de aprovação dos alunos da rede municipal não notaremos significativa diferença. Essa diferença fica mais acentuada quando se estabelece paralelo entre a rede estadual e as redes federal e privada.

Com relação à taxa de abandono a rede estadual apresentou maior índice do que as demais redes. Com destaque para o ano de 2004, em que a taxa de abandono somou 25,5 do total de alunos matriculados. Destacamos alguns fatores que podem ter contribuído para esse significativo índice de abandono dos alunos do Ensino Médio da rede estadual do Maranhão, a citar: (i) a implementação do projeto “Viva Educação” como alternativa de estudo para os jovens que procuravam acesso ao Ensino Médio no Estado; (ii) falta de professores efetivos na rede estadual, um indicador que comprometeu e compromete o andamento do calendário escolar, promovendo assim, o desinteresse e o abandono das salas de aula nas escolas

maranhenses; (iii) condições precárias de infraestrutura das escolas, que em geral, funcionavam em prédios alugados ou cedidos pelos municípios.

Este capítulo contextualiza o Estado do Maranhão em seus aspectos sociais, econômicos, políticos e educacionais. Trata, também, dos efeitos do FUNDEF ao longo de uma década (1996 a 2006) para o financiamento do Ensino Médio no Estado.

Em relação aos aspectos sociais e econômicos, podemos destacar que, conforme demonstra a Tabela 05, o PIB *per capita* do Maranhão só representa 26,51% do PIB *per capita* do Brasil. Esse indicador revela a condição de pobreza em que vive a população do Maranhão.

As despesas e receitas destinadas para a educação no Estado sofreram sucessivas alterações no período aqui estudado. Merecem destaque as seguintes situações: (i) os impostos próprios cresceram (62,1%) enquanto os impostos transferidos cresceram (31,5%); (ii) os gastos com a Função Administração e Planejamento foram os maiores do Estado, seguidos pela Função Educação e Cultura; (iii) no conjunto das despesas da função educação os maiores gastos são apresentados para o Ensino Fundamental totalizando um crescimento de (96,2%) de 1996 a 2006; (iv) o Ensino Médio teve seus recursos ampliados de 1996 a 2006, porém há uma oscilação nos investimentos em todos os anos; (v) para a Educação infantil os recursos empenhados não respondem às necessidades desse nível de ensino no Estado.

Ao analisar os dados referentes às matrículas do Maranhão, foi possível constatar que: (i) as matrículas da Educação da educação Básica apresentaram crescimento constante, com algumas oscilações no período, chegando a 2006 com um percentual de (32,52%); (ii) as matrículas do Ensino Fundamental foram progressivamente sendo transferidas para a rede municipal que apresentou um crescimento de (46,9%) de 1996 a 2006 enquanto que a rede estadual nesse mesmo período registrou queda de (42,5%) nas matrículas do Ensino Fundamental. As demandas de atendimento nas matrículas do Ensino Médio foram ampliadas em (273,8%) no período de 1996 a 2006. Isso revela um dos efeitos da política de financiamento do FUNDEF que foi o processo de municipalização do Ensino Fundamental e da progressivo atendimento do Ensino Médio pelas redes estaduais.

CAPÍTULO III

O ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO MARANHÃO: POSSÍVEIS EFEITOS DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO NO SEU ATENDIMENTO, DEMANDA E FINANCIAMENTO

A ampliação do investimento na educação, cumpre, pois, uma função, não de queima de excedente, mas primordialmente como inserção deste investimento dentro da estratégia do circuito do capital em geral na sustentação dos seus interesses; cumpre, igualmente, uma função de gastos e despesas, que constituem a demanda agregada dentro do ciclo econômico; finalmente, pode, em determinadas circunstâncias, se constituir em gastos que mantêm funções parasitárias, funções estas que se tornam necessárias, como assinala Gramsci, para salvaguardar o financiamento do modo capitalista de produção.

(Gaudêncio Frigotto, 2006)

3.1 Aspectos Históricos da regulamentação do Ensino Médio

O Ensino Médio teve sua origem ainda no Brasil Colônia, quando se preconizava um ensino de base humanista que privilegiava os aspectos de evangelização e da formação do colono para os cargos administrativos. Dessa forma notamos que o Ensino Médio, nesse período, já se caracterizava de forma elitista. No entanto, para a compreensão deste estudo, nos apoiaremos no percurso histórico que remonta os ideais do Brasil industrializado a partir da década de 1930 e contemplaremos as configurações do capital e do neoliberalismo na década de 1990.

As mudanças ocorridas na década de 1930, no Brasil, impulsionaram o desenvolvimento da indústria, o crescente envolvimento dos bancos na economia do Brasil, além de um processo gradativo das relações de capital com ênfase à exportação e importação. É nesse contexto que o Ensino Médio passa por uma série de reformas, cujo objetivo é apontar tentativas de democratização e acesso a esse nível de ensino considerando as relações entre educação e transformação do capital. (BRAZ, 2008)

Nesse contexto de transformações a educação começa a passar por reformas mais profundas. Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde

Pública e em 1931 o governo provisório de Getúlio Vargas sancionou o decreto nº 19.890/31 e inicia a Reforma Francisco Campos¹⁶. Essa reforma não apresentou um momento significativo para o financiamento do Ensino Secundário, uma vez que não refletiu qualquer ideal democrático de educação, mas apenas consolidou os princípios de desigualdade promovidos pela escola dualista. O financiamento da escola secundária ainda era assumido pelas famílias de condição econômica alta (TEIXEIRA, apud BRAZ, 2008, p. 38).

É nesse cenário em que a educação se apresentava de forma dualista e que o Estado ainda não conseguia oferecer o ensino de maneira gratuita que ganha força o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932¹⁷, que concebia ao Estado a responsabilidade de manter a gratuidade da educação. O Estado não pode impor um ensino obrigatório sem promover a sua gratuidade (BRAZ, 2008)

O princípio de gratuidade do ensino defendido pelos Pioneiros da Educação é apresentado a partir da defesa da criação de um “fundo especial ou escolar” que tinha por objetivo oferecer condições de autonomia a educação brasileira. É a partir das contribuições do Manifesto dos Pioneiros da Educação que o financiamento da educação passou a ser elemento na pauta das discussões políticas e posto na legislação. Os educadores da Escola Nova contribuíram para a inserção do financiamento da educação a partir da Constituição de 1934. Nesta Constituição os percentuais de recursos estabelecidos para a educação foram: União: 10%, Estado: 20% e municípios: 10% (OLIVEIRA, 2007).

O financiamento da educação teve a seguinte configuração na Constituição de 1934:

Art. 156: A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por

¹⁶ O governo Vargas criou em 1930 o Ministério da Educação e saúde Pública. No campo legislativo o primeiro a ocupar a pasta do Ministério Francisco Campos deixou seu nome na história da educação brasileira. Tendo sido um dos reformadores do ensino em Minas Gerais em 1920, Francisco campos promoveu uma grande reforma na organização do ensino no Brasil baixando vários Decretos em 11 de abril de 1931. Tendo sido suas principais leis: Decreto 19.850 (criou o Conselho Nacional de Educação); Decreto 19.851 (organiza o ensino superior no Brasil); Decreto 19.852 (organizou a Universidade do Rio de Janeiro); Decreto 19.890 (organizou o ensino secundário); Decreto 20.158 de 30 de junho de 1931(organiza o ensino comercial e regulamenta a profissão de contador) e o Decreto 21.241 de 14 de abril de 1931 (consolidou a regulamentação sobre o ensino secundário) (GHIRALDELLI JR, 2008).

¹⁷ O manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 foi um movimento influenciado pelas idéias político-filosóficas de igualdade entre os homens e o direito à educação. Os seus idealizadores pregavam a existência de um sistema estatal de ensino público, livre e aberto. Esse seria o único meio efetivo de combate às desigualdades sociais. Dentre os seus seguidores destacam-se nomes como: Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo (ARAÚJO, 2009)

cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo Único – Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157: A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

§ 1º - As obras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

Quanto aos percentuais mínimos destacados para o financiamento da educação nas Constituição de 1934, eles foram insuficientes para suprir as necessidades e demandas. Alguns teóricos, dentre eles, Teixeira (1997) e Melchior (1981) fazem críticas ao financiamento. Para aquele os problemas e as necessidades da educação não se resolvem com a instituição de lei, mas pela ação do Estado na disposição de recursos para manutenção das necessidades educacionais, enquanto para esse os percentuais previstos nessa constituição foram previstos apenas por meio de recursos indiretos, a citar: bolsa-auxílio, material didático escolar, assistência a alimentação dentre outros com forte presença dos objetivos do Estado de Bem-Estar Social, que teve grande difusão nos países centrais, mas que no Brasil, um país de condição econômica periférica, esse modelo de estado nunca chegou a se efetivar.

Essa política de financiamento, instituída pela Constituição de 1934, se quer chegou a contemplar o Ensino Médio e os recursos pensados foram todos suprimidos pela Constituição de 1937, quando se instalou, no Brasil, a Ditadura Vargas sob o prisma do Estado Novo no Brasil. Nesse período a única forma de financiar a educação se apresenta através de bolsas-auxílio para os alunos sem condições de bancar seus estudos.

Nesse cenário de uma política com matriz fascista e sob a perspectiva de uma ideologia nacionalista populista é que o governo Vargas decreta a Constituição de 1937 que ao tratar da Educação e Cultura, apresenta:

Art. 125 – A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever,

colaborando, de maneira principal ou subsidiária para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Art. 129 – A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

Art. 130 – O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, assim, por ocasião da matrícula, será exigida dos que alegarem, ou notoriamente não podem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Art. 132 – O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da nação.

O que notamos é a omissão do Estado em relação ao financiamento da educação no país durante o Estado Novo. Conforme expresso no artigo 130 o ensino primário, na Constituição de 1937, é obrigatório e gratuito, mas a responsabilidade de financiamento sai da tutela da União e passa a ser complementar por meio de uma contribuição mensal para o caixa escolar. Com o estabelecimento do estado Novo e a Constituição de 1937, modificava-se todo o cenário apontado na Constituição de 1934 e o Estado passa a limitar suas ações na educação (ROMANELLI, 2005).

Esse período é representado pela presença de Gustavo Capanema enquanto Ministro da Educação do Governo Vargas. No campo da política da educação, o Ministério de Capanema atuou, principalmente, na instituição das leis Orgânicas do Ensino. As mudanças no ensino secundário apresentadas pelo Ministro Capanema são notórias no período de 1937 a 1945 em todos os ramos do ensino, pelas seguintes medidas:

1. Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942: criou o Ensino Industrial que apresentava por finalidade a preparação profissional. A sua organização didática se deu em dos ciclos: (I) formar profissionais aptos ao exercício de ofícios e técnicas nas atividades da indústria; (II) ofertar qualificação profissional que possibilitasse a produtividade das pessoas de classe menos favorecida economicamente;

2. Decreto-Lei 4.244, de 9 de abril de 1942: estabelece a Lei Orgânica do Ensino Secundário e determina que esse seja composto de: (I) um primeiro ciclo com quatro anos de duração, chamado de ciclo ginasial; (II) um segundo ciclo com duração total de três anos, podendo ser ofertado em cursos clássicos e científico (ROMANELLI, 2005)

Em relação ao financiamento do ensino secundário, o Decreto-Lei 4.244 de 1942, apesar de está sob as diretrizes da Constituição de 1937, reforçou o critério de gratuidade do ensino conforme exposto:

Art. 86 – Os poderes públicos tomarão medidas que tenham por objetivo acentuar a gratuidade do ensino secundário oficial.

Art. 87 – Nenhuma taxa recairá sobre os alunos dos estabelecimentos de ensino secundário.

Art. 88 – A contribuição exigida dos alunos pelos estabelecimentos particulares de ensino secundário, promoverão a instituição de serviços será módica e cobrar-se-á de acordo com normas de caráter geral fixadas pelo Ministério da Educação.

Art. 89 – Os poderes públicos, em entendimento e cooperação com os estabelecimentos de ensino secundário, promoverão a instituição de serviços e providências assistenciais que beneficiem os adolescentes necessitados, a que, em atenção à sua vocação e capacidade, deva ser ou esteja sendo dado ensino secundário.

Art. 90 – Constitui obrigação dos estabelecimentos de ensino secundário, federais, equiparados e reconhecidos, reservar, anualmente, determinada percentagem de lugares gratuitos e de contribuição reduzida, para adolescentes necessitados. Essa percentagem será fixada, em cada caso, mediante a aplicação de critério geral.

Como estabelecem os artigos do Decreto-Lei 4.244 de 1942, o financiamento para o ensino secundário passou a ter caráter de gratuidade. Nesse contexto, é relevante destacar que a oferta do ensino secundário era inferior à demanda existente. É nesse contexto que se pensa em uma política de formação dos jovens e adolescentes.

Todavia, os recursos anteriormente pensados para o financiamento da educação na Constituição de 1934 e suprimidos com a Constituição de 1937, só irão aparecer novamente no texto constitucional de 1946. Braz (2004) comenta que no artigo 169 dessa Constituição é determinado que anualmente a União deveria aplicar nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sendo que esses recursos seriam

destinados prioritariamente para promover o ensino primário gratuito e obrigatório. No o artigo 168, inciso segundo, estabelece que os graus posteriores de ensino somente terão assistência de recursos para os jovens que comprovarem insuficiência de condições financeiras, apresentando assim, uma significativa desigualdade social e econômica.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se firmaram como grande potência e centro hegemônico do capital, de forma que as suas políticas macroeconômicas tinham como foco o desenvolvimento das economias periféricas da América Latina. O Brasil, nesse contexto, passou a receber um grande número de investimentos em tecnologia e em capitais que promoveu a industrialização do país. Isso possibilitou ao Brasil ingressar no desenvolvimento industrial e tecnológico, mas ao mesmo tempo promoveu uma dependência cada vez mais forte em relação aos Estados Unidos (BRAZ, 2004).

O Ensino Médio, a partir desse contexto, passa a ser uma etapa de ensino que potencializa ou consolida o capitalismo industrial no Brasil, além de contribuir para a inserção do país nos moldes da economia mundial. Essa nova percepção sobre o Ensino Médio tinha por finalidade a consolidação de uma larga mão-de-obra para os setores do país em processo de industrialização, de forma que esse momento reflete os encaminhamentos da educação tecnicista e das escolas técnico-profissionais no Brasil (RODRIGUES, apud BRAZ, 2004, p. 46).

- **Contexto da LDB 4.024/61 e o Financiamento do Ensino Médio**

A Constituição de 1946 estabelece à União as competências de legislar sobre as diretrizes, bases e organização da educação no Brasil. Nessa perspectiva, em 1948, foi apresentado o projeto de lei que instituiria a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB 4.024/61. Em termos gerais da educação nacional essa lei continuou promovendo o dualismo entre a educação pública e privada, caracterizando as duas tendências da educação no Brasil: liberal e católica.

O financiamento da educação nas diretrizes da LDB 9.394/96 apresentava como inovação o aumento das responsabilidades da União em relação ao percentual mínimo de recursos. A partir dessa lei os percentuais ficaram assim determinados: 12% para a União e 20% mínimos dos recursos para Estados e municípios.

Em relação ao financiamento do Ensino Médio, nesse contexto histórico, a legislação dispôs em seu artigo 92 - § 1º, sobre a formação de três fundos nacionais de financiamento do ensino, a citar: um fundo para destinar recursos especificamente para o ensino primário; um para o ensino médio e outro para o ensino superior. Todos esses fundos foram financiados com uma porcentagem de 3,33% dos 12% de recursos repassados pela União para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (ROMANELLI, 2005).

As diretrizes da LDB 4.024/61 reafirmam a política de educação pensada para um contexto em que há um potencial desenvolvimento da industrialização no Brasil e que esse novo cenário da política econômica exige uma formação técnica e preparo de uma mão-de-obra qualificada da classe trabalhadora. O desenvolvimento econômico exigiu uma demanda cada vez mais qualificada em educação para atender aos novos postos de trabalho. No entanto, na medida em que houve crescimento do percentual de recursos destinados para o financiamento da educação por parte da União para o Ensino Médio o processo foi ao inverso. O governo ampliou significativamente o número de escolas públicas para atender as demandas que surgiram a partir do novo modelo de desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo incentivou o crescimento da rede de escolas privadas, além de colaborar para o financiamento dessas com a doação de bolsas de estudo para os alunos, financiando assim, o ensino privado.

Mesmo havendo, no país, crescimento no setor da indústria, a política de financiamento da educação não respondeu às necessidades da época, nem mesmo para qualificar a mão-de-obra necessária ao crescimento econômico. As diretrizes apontadas constitucionalmente não saíram do discurso, de forma que a LDB 4.024/61 quanto a Constituição de 1946 delegaram ao Estado a responsabilidade de apoio financeiro somente às famílias com condição social e econômica inferior – isso reafirmava o objetivo do governo em garantir uma política de cidadania.

- **A Lei 5.692/71 e a reforma do 1º e 2º graus**

O contexto histórico em que nasce a Lei 5.692/71 é marcado por uma nova perspectiva do Estado e da economia com base na administração do governo do então presidente Médici. Para a educação, o governo militar deixou as diretrizes de

uma política de ensino que voltasse para a qualificação da mão-de-obra a fim de assegurar o crescimento e estabilidade econômica.

No que se refere ao Ensino Médio, essa Lei apontava mudanças radicais em relação à estrutura e objetivos. No entanto, não rompeu por completo com a LDB 4.24/61. Podemos destacar como elemento comum às duas leis os objetivos propostos para o ensino que preconizavam a necessidade de proporcionar ao educando uma formação que promovesse o seu desenvolvimento e sua capacidade de realização. Mas, existiram particulares diferenças, naquilo que se refere aos ideais. Enquanto a LDB 4.024/61 evidenciou os princípios de uma sociedade liberal a lei 5.692/71 refletiu os princípios dos governos militares (ROMANELLI, 2005)

.A organização do ensino de primeiro e segundo graus, que passou a ter como finalidade preparar um quadro técnico de pessoas capacitadas para responder às necessidades do mercado de trabalho, na Lei 5.692/71 passou a ter a seguinte estrutura:

1. Os cursos de 1º grau passaram a ter 8 anos de duração e uma carga horária de trabalho de 720 horas de atividades anuais;
2. Os cursos de 2º grau passaram a ter duração de 3 ou 4 anos com uma carga horária de 2.200 horas de atividades anuais.
3. O Ensino de Segundo Grau passou a ter um caráter obrigatório de profissionalização.

Para Pinto (2007), a profissionalização compulsória que estabeleceu ao ensino médio um caráter de etapa final da educação representa uma política do governo em não gerar demandas para o ensino superior. Para isso, foram criados vários cursos de caráter técnico e uma grande quantidade de especializações que respondiam aos interesses dessa política de educação. A profissionalização compulsória, uma das grandes características da lei 5.692/71, durou pouco tempo, pois foi revogada pela lei 7.044/82.

As escolas públicas que ofereciam, por natureza, o ensino propedêutico, passaram a oferecer um ensino de baixo custo para os cofres públicos. Nessa época ganha destaque o crescimento pela procura de cursos de Magistério, Secretariado e demais cursos técnicos. As escolas particulares, que passaram muito tempo sob o monopólio religioso até a década de 1960, passaram a ser objeto de investimento de empresas privadas que cada vez mais se preocupam em preparar os alunos para ingresso nas Universidades (PINTO, 2007).

É nesse contexto que:

O Ensino Médio ganha relevo nas legislações de ensino, como formador de capital humano, sob o discurso da igualdade e mobilidade social. Pautadas na Teoria do Capital Humano, as políticas desenvolvimentistas, preconizadas pelo governo militar, julgam que o desenvolvimento dos países de Terceiro Mundo rumo ao *status* de Primeiro Mundo se deve ao atrelamento de suas forças produtivas ao mercado. Isso explica a razão de toda ênfase dada à profissionalização do Ensino Médio na Lei 5.692/71, na qual essa etapa de ensino recebeu a incumbência de profissionalização obrigatória (BRAZ, 2008, p. 54).

Pensar Ensino Médio sob a perspectiva da Teoria do Capital Humano¹⁸ é apresentar para essa etapa de ensino o aspecto utilitarista da educação. No Brasil, sob os marcos regulatórios da Lei 5.692/71, os aspectos ideológicos dessa teoria se institucionalizam.

- **O Ensino Médio: financiamento na Constituição Federal de 1988 e LDB 9.394/96**

Com o fim da Ditadura Militar em 1985 e o início do processo de democratização instituído pela Constituição de 1988 a educação ganha destaque, evidente em alguns de seus artigos. Vale destacar que é a partir dessa Constituição que todo o cenário político e educacional da década de 1990 começou a ser pensado. No entanto, os ideais estabelecidos na Constituição não foram efetivamente contemplados na década de 1990. Com o desenvolvimento das políticas neoliberais, no Brasil, no início dessa década. Nessa Constituição, o percentual mínimo para o financiamento da educação passou a ser de 18% para a União, mantendo os 25% estabelecidos para os Estados e municípios em legislação anterior.

No que se refere ao Ensino Médio, a Constituição de 1988 aponta à sua abrangência em seu artigo 208 inciso segundo, ao dispor sobre a “progressiva extensão e *gratuidade* do ensino médio”, mas que foi alterado pela EC 14/96 para

¹⁸ A origem da Teoria do Capital Humano remonta à investigação de alguns economistas a respeito das altas taxas de crescimento obtidas por economias devastadas pela 2ª Guerra, como foi o caso da Alemanha. Durante os anos 60, propaga-se o seu ideário entre políticos, intelectuais e governos de muitos países, o que se deve não só à sofisticação do seu arcabouço teórico, mas, principalmente, ao fascínio que sua argumentação exerce sobre segmentos sociais ávidos por teorias que justificassem o *status quo* (RAMOS, 2003).

“progressiva extensão e *obrigatoriedade* do ensino médio”. O ensino na perspectiva do legislador é direito obrigatório subjetivo, conforme parágrafo 1º e 2º do mesmo artigo. A CF/88 reafirmou o direito a gratuidade do ensino público em todos os seus níveis e modalidades de ensino.

A década de 1980 tem como marco importante, em seu contexto histórico, político e social, o fim da ditadura militar no Brasil e de regimes autoritários em outros países da América Latina. No entanto, o cenário social que se estabeleceu ao longo do período militar deixou muitas fragilidades no setor social, provocadas pela “altíssima inflação, baixos preços dos produtos primários exportados, desemprego, cortes das remessas de recursos estrangeiros” (BRAZ, 2008, p. 58).

Como forma de romper a crise econômica no Brasil, o governo de Fernando Collor de Melo deu início às políticas neoliberais. O governo Collor deu o primeiro passo para a entrada do Brasil no sistema neoliberal, a partir da efetivação de algumas políticas estruturais que apontam para a relação entre Estado, setor privado e capital. Dentre essas políticas podemos citar a privatização e a abertura comercial e financeira o país, além da redução aos direitos sociais. Essas políticas ganharam destaque no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a instituição de inúmeros documentos que consolidam a política neoliberal.

Nesse contexto foi sancionada a LDB 9.394/96, estabelecendo as novas diretrizes da educação nacional. No que se refere ao Ensino Médio e ao seu financiamento, a Lei reforça o que a Constituição de 1988 preconizava. Fica estabelecido na LDB - 9.394/96 que o Ensino Médio é uma etapa da educação básica que objetiva finalidades pontuais ao desenvolvimento das habilidades e competências que norteiam a qualidade de prática educativa daqueles que a ele têm acesso. Essas finalidades norteiam a educação no Ensino Médio brasileiro e visam o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” como afirma o Art. 205 (BRASIL, 1988, p.128). Partindo dessa premissa, a LDB, em seu Art. 35, estabelece as finalidades do Ensino Médio:

- I – a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos;
- II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
IV- a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina. (CARNEIRO, 1998, p. 106).

Pinto (2007, p. 55), ao analisar as finalidades e os objetivos do Ensino Médio presentes na Constituição de 1988 e na LDB 9.394/96 diz que esses objetivos “são extremamente ambiciosos e estão muito distantes de tudo que hoje se pratica neste nível de ensino”.

3.2 A política e financiamento do Ensino Médio no período de 1996 a 2006

O financiamento do Ensino Médio no Estado do Maranhão no período de 1996 a 2006 foi auxiliado por recursos, em geral, dos programas federais (PROMED, ALVORADA e PRODEB¹⁹) oriundos de parcerias com organismos multilaterais, além de iniciativa do próprio governo do Maranhão em estabelecer parceria com a Fundação Roberto Marinho para execução do projeto Viva Educação. Todos esses projetos destinaram recursos para a execução do Ensino Médio no Estado. Os dados referentes aos recursos do PRODEB no Maranhão não foram encontrados nos documentos pesquisados, apesar desse projeto ter destinado recursos para financiar o Ensino Médio entre os anos de 2005 e 2006. Assim sendo, faremos uma prévia apresentação dos demais projetos e programas que financiaram o Ensino Médio no Maranhão no período de 1996 a 2006.

¹⁹ Frente às dificuldades dos sistemas estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino médio público, o MEC adota outra medida que ficou conhecida como “Fundebinho”. Esse nome é devido à intensificação do debate da criação de um fundo para toda a educação básica. De acordo com informações do MEC foram destinados, no biênio 2005 e 2006, R\$ 852 milhões, para os estados aplicarem em formação e contratação de professores, implantação do ensino médio integrado, aquisição de material didático-pedagógico e pagamento de despesas de custeio (STEINHORST, 2009, p. 115).

3.2.1 Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED – Projeto Escola Jovem

O PROMED foi o primeiro dos três programas desenvolvidos e implantados pelo MEC para possibilitar melhorias ao Ensino Médio. É um projeto que não fugiu as diretrizes de política do MEC e sua relação de dependência com as agências internacionais. Assim, o PROMED tem origem a partir do acordo de empréstimo nº 1225 de parceria entre o governo brasileiro e o BID. O valor inicial do empréstimo seria de U\$\$ 500 milhões, no entanto a incapacidade dos entes federados e da União de conterem seus gastos reduziu o valor do empréstimo para U\$\$ 220 milhões. Desse valor 50% dos recursos saíram dos cofres da União e dos Estados e a outra metade do BID.

Quanto aos recursos para o Maranhão foi destinado R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) oriundos do BID e R\$ 1.000.000,00 (um milhão) conveniados pela União. Os recursos desse projeto foram distribuídos para o financiamento do Ensino Médio no Maranhão no período de 2002 a 2008. É importante destacar que, em termos de custo do PROMED, o Brasil por meio do MEC e do Ministério da Fazenda pagou ao BID cerca de R\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de reais) em encargos, taxas, juros e amortização da dívida real (STEINHORST, 2009).

Em um documento síntese, produzido e divulgado pelo MEC, são apresentados os objetivos e as metas do programa.

Objetivos do PROMED:

1. ampliar o grau de cobertura do Ensino Médio, atendendo, em particular, os jovens em idade escolar;
2. reduzir os índices de reprovação e de abandono nessa etapa da escolaridade;
3. garantir que os alunos adquiram as competências e habilidades necessárias ao exercício da cidadania e à participação no mundo do trabalho.

Metas do PROMED:

1. implementar a reforma curricular e assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas de ensino médio;

2. equipar progressivamente as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática, ciências e kit tecnológico para recepção da TV escola;
3. produzir um curso de ensino médio a distância;
4. criar, nos três próximos anos (que constituem a primeira etapa do programa), 1.600,000 novas vagas;
5. melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais das Unidades Federadas;
6. redefinir a oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens.

Os efeitos dos recursos destinados pelo PROMED não foram percebidos na política de financiamento do Ensino Médio do Estado do Maranhão. Não conseguimos nesta pesquisa ter acesso aos documentos sobre a execução dos recursos e o seu detalhamento orçamentário.

3.2.2 Projeto Alvorada

O Projeto Alvorada nasceu de uma parceria entre os governos Federal, estaduais, municipais e a sociedade civil organizada. Tem por objetivo reduzir a pobreza e as desigualdades sociais nas diferentes regiões do país. As diretrizes do Projeto Alvorada foram apresentadas pelo decreto nº 3.769/2001. Com um orçamento inicial que previa recursos da ordem de R\$ 960.000,00 milhões, sendo R\$ 160.000,00 milhões no exercício de 2000 e R\$ 400.000,00 milhões em 2001 e 2002, respectivamente.

O Projeto Alvorada foi criado na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso e tinha por finalidade atender às demandas nos setores da educação e saneamento básico. Para o Ensino Médio a meta do Projeto era atender a 1,5 milhão de alunos das redes estaduais, além de absorver 180 mil alunos da rede municipal e criar condições para o atendimento de 1.000.000,00 milhão de novos alunos.

O Projeto Alvorada estabeleceu como um de seus objetivos o atendimento de todos os alunos egressos do Ensino Fundamental no Ensino Médio. Dentre seus objetivos visa auxiliar os sistemas estaduais e municipais na perspectiva de oferecer apoio para que esses sistemas assegurem a progressiva universalização e extensão

do Ensino Médio. Nesse aspecto o Projeto Alvorada se apresenta semelhante ao PROMED que também apontava como um dos seus objetivos a expansão das matrículas do Ensino Médio (STENHORST, 2007).

Para participar do projeto foi considerado o IDH²⁰ dos Estados. Em 2000, o índice de corte foi o IDH de 0,359. Já em 2001 o índice de corte passou a ser: microrregiões com IDH acima de 0,359 e igual ou abaixo de 0,400 e municípios com IDH menor ou igual a 0,400 em microrregiões com IDH maior que 0,500. Sob o comando do FNDE, o Projeto Alvorada contempla os estados do Norte e Nordeste: AC, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, RO, SE e TO (STENHORST, 2007).

Dentre os objetivos gerais do Projeto Alvorada, podemos destacar aqueles que mais revelam as perspectivas do projeto para o Ensino Médio:

1. apoio ao ensino fundamental – atender 525 mil alunos em curso supletivo e mais 77 mil com o desenvolvimento de ações de apoio pedagógico;
2. apoio ao ensino médio – melhorar o atendimento a 1,5 milhão de alunos das redes estaduais; absorver nas redes estaduais 180 mil alunos da rede municipal e criar condições para o atendimento a 1 milhão de novos alunos.

No Maranhão, o Projeto Alvorada iniciou em 2000 e teve vigência até 2008. Mas, é sob a gestão da Governadora Roseana Sarney que os recursos contemplaram 204 municípios, 1.173.568 habitantes em 19 microrregiões diferentes de 2000 a 2002. Os recursos oriundos desse projeto complementaram o financiamento do Ensino Médio no Estado, somando na elevação do *per capita* Ensino Médio nos anos de 2001 a 2006, conforme demonstra os dados da tabela 15.

3.2.3 Projeto “Viva Educação”

O Projeto Viva Educação se apresenta como uma das estratégias utilizadas pelo Governo do Estado do Maranhão para suprir as necessidades relativas ao

²⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é um índice do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), criado para medir o grau de desenvolvimento social dos povos. O IDH considera três dimensões para medir o grau de desenvolvimento dos municípios, dos Estados e dos países: a renda, a longevidade e a educação. Esse índice traduz a idéia de que a pobreza não é uma questão meramente econômica, mas sim um fenômeno complexo, que envolve o acesso aos chamados direitos sociais básicos como educação, saúde, moradia, lazer, convivência e participação comunitária e social.

financiamento do Ensino Médio no Estado. Em parceria com a Fundação Roberto Marinho a Governadora Roseana Sarney firmou o Contrato nº 033/2000 que instituiu o Telecurso 2000 (Sistema Telensino) como política educacional do Ensino Médio do Estado.

Em um documento intitulado “Exposição de Motivos” o Governo do Maranhão apresenta alguns indicadores que justificam a metodologia do Tele-ensino para o Ensino Médio do Estado, quais sejam:

1. taxa de escolarização líquida de 17%, significando que um expressivo contingente de jovens, na faixa de 15 a 17 anos, não teve oportunidade de acesso ao ensino médio;
2. 69% dos alunos que se encontram freqüentando ao ensino médio apresentam defasagem série idade acima de dois anos;
3. grande concentração de atendimento no turno noturno (62%), cuja clientela constituiu-se tipicamente de alunos adultos;
4. distribuição irregular da matrícula entre as diferentes regiões do estado e, principalmente, entre as zonas urbana e rural, dada a falta de condições de oferta;
5. 60% dos docentes com atuação no ensino médio, sem a habilitação exigida para o exercício da função docente, principalmente nas escolas municipais;
6. prioridade ao Ensino Fundamental, onde é cada vez maior o número de crianças matriculadas, aproximando o Maranhão da universalização do acesso a esse nível de ensino;
7. implementação de programas de aceleração de estudos de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª séries, fazendo com que um número maior de alunos conclua mais rapidamente a 8ª série;
8. absorção de uma demanda reprimida formada de jovens adultos trabalhadores que não tiveram oportunidade de escolarização na idade apropriada;
9. demanda canalizada ao setor público, decorrente da diminuição da oferta de vagas pelo setor privado no Ensino Médio.

A partir desses indicadores é que se estabelece a parceria entre o Governo do Maranhão e a Fundação Roberto Marinho com o projeto Viva Educação. De acordo com Maranhão, 2000, (*apud* LUIZ JÚNIOR, 1999, p. 105):

O projeto Viva Educação constitui-se numa proposta de caráter inovador, o qual contempla alternativa metodológica diferenciada, de modo a ofertar o ensino médio de qualidade adequado a uma clientela heterogênea, viabilizando a institucionalização da Escola Jovem e o atendimento diferenciado aos alunos retardatários.

O quadro 4 apresenta o período de vigência do projeto Viva Educação e demonstra a demanda de alunos do Ensino Médio atendida nesse período.

Quadro 4 – Projeto Viva Educação

PROJETO	INÍCIO	NÚMERO DE TELESSALAS	NÚMERO DE ALUNOS CONTEMPLADOS
Viva I	2001	3.500	138.736
Viva II	2002	222	7.210
Viva III	2003	121	4.538

Fonte: Contrato nº 033/2000

O Projeto Viva Educação teve início em 2001 e vigência até 2003. No primeiro ano de execução do projeto as matrículas do Ensino Médio na modalidade do Viva Educação somaram 138.736 alunos distribuídos em 3.500 telessalas. Se compararmos esses dados com os dados da tabela 24, notaremos que a matrícula no Ensino Médio regular do Estado, em 2001 foi de 197.730 alunos matriculados. Os números nos mostram que efetivamente estavam matriculados na rede regular de ensino 58.967 alunos, visto que os demais estavam matriculados na modalidade tele-ensino do Projeto Viva Educação.

No Estado do Maranhão de 1995 a 2000, mesmo os indicadores demonstrando considerável crescimento das matrículas nos 217 municípios, apenas 58 ofertavam o Ensino Médio. Em 2000, o Governo do Estado apresentou um estudo em que os dados revelaram a existência de 400 mil pessoas fora da escola de Ensino Médio no Estado (ROSAR; CABRAL, 2004).

Durante o período de vigência do Programa Viva Educação não foi construída nenhuma escola de Ensino Médio no Estado. Para o desenvolvimento das atividades, as telessalas foram implementadas nas escolas de Ensino Fundamental. Com o aumento da demanda de alunos, o governo do Estado teve que alocar os alunos em vários prédios da rede municipal tanto nos municípios do interior quanto na capital, além de alugar espaços que funcionavam como anexos ligados a uma escola da rede estadual (ROSAR; CABRAL, 2004).

Não é objeto deste estudo apresentar uma análise dos aspectos qualitativos do projeto Viva Educação para o Ensino Médio no Maranhão e sim os aspectos estruturais: objetivos, metas, recursos e fontes. Pois a análise desses elementos podem nos auxiliar a entender os efeitos desse projeto na política de financiamento do Ensino Médio no Estado.

O quadro 5 apresenta as metas estabelecidas pelo Governo do Estado em parceria com a Fundação Roberto Marinho para o programa Viva educação.

Quadro 5 – Metas do programa Viva Educação

METAS	Atender a 150.000 alunos de Ensino Médio, que estejam em defasagem idade/série de mais de dois anos.
	Capacitar 3.750 professores/supervisores e coordenadores.

Fonte: Contrato nº 033/2000

Conforme dados do quadro 5, o Projeto Viva educação em suas três fases tinha por meta atender a 150.000 mil alunos de Ensino Médio em defasagem idade/série no Estado do Maranhão. No entanto, não foi efetivamente isso que aconteceu, pois muitos jovens em diferentes municípios do Estado não tinham a possibilidade de escolher efetuar sua matrícula em uma escola de Ensino Médio regular. Dessa forma, o telensino passou a ser a única alternativa de milhares de jovens de 15 a 17 anos de idade no Estado do Maranhão.

A contribuição de Rosar e Cabral (2004, p. 186) nos aponta que:

O Viva Educação, que somente deveria matricular alunos que Apresentavam defasagem idade-série, em muitos municípios substituiu o ensino médio regular, constituindo-se como única alternativa de matrícula para os adolescentes e jovens de 15 a 17 anos, de quase todo o estado, que foram privados de seus direitos de acesso legal, em escola com oferta de matrícula para cursos com sistema regular de funcionamento, previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional.

A Tabela 26 apresenta os custos do projeto Viva Educação para o financiamento do Ensino Médio na modalidade telensino no Estado do Maranhão.

Tabela 26: Custos do Projeto Viva Educação no Estado do Maranhão (2000).

DESPESAS	VALORES EM R\$
Materiais permanentes (televisão/vídeo)	63.262.500,00
Orientadores (salários e INSS)	44.400.375,00
Treinamento dos orientadores	1.489.200,00
Equipe gestora	360.000,00
Divulgação na mídia	3.000.000,00
Total de despesas da Fundação Roberto Marinho	52.512.075,00
Lucro da Fundação Marinho	50.063.279,00
Valor inicial do contrato	102.575.354,00

Fonte: Contrato nº 033/2000

Os dados da Tabela 26 apresentam os custos projeto Viva Educação e o lucro da Fundação Roberto Marinho com a parceria estabelecida junto ao governo do Maranhão. Como podemos observar através dos dados em tela, o lucro da Fundação Roberto Marinho somou R\$ 50.063.354,00 com a parceria junto ao governo do Maranhão. Apesar dos recursos destinados pelo projeto viva Educação, assim como os demais projetos aqui apresentados, terem contribuído para o crescimento do valor *per capita* no conjunto da distribuição dos recursos por aluno, entendemos que essa lógica de financiamento da educação, através de projetos ou programas, promove um desperdício dos recursos do próprio Estado na compensação de juros e correções dos empréstimos e pagamentos.

Tabela 27: Despesas do Estado do Maranhão adicionais ao Contrato 033/2000

Material comprado da editora Globo (livros, fitas de vídeo, programas de aula)	48.678.200,00
Outros materiais didáticos (mapas, livros de literatura, dicionários), assinatura de jornal diário	3.225.000,00
Total de despesas	51.903.200,00

Fonte: Contrato nº 033/2000

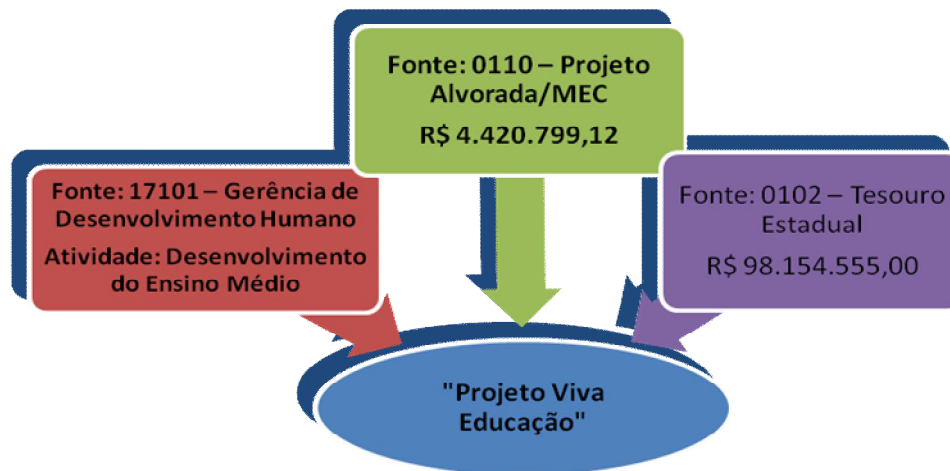
Os dados da Tabela 27 revelam as despesas do Estado do Maranhão com o projeto Viva Educação. O valor inicial, conforme conta na Adjudicação nº 409/2000- Comissão Permanente de Licitação do Estado do Maranhão era de R\$ 102.575.354,00. Com despesas adicionais o Estado pagou mais R\$ 51.903.300,00. Somados esses valores foram aplicados para financiar o Ensino Médio no Maranhão de 2001 a 2003 através do projeto Viva Educação R\$ 154.478.554,00.

Os recursos para execução do projeto estão apresentados na cláusula quinta que trata da *Dotação Orçamentária* no Contrato nº 033/2000 de prestação de

serviços entre o Governo do Estado do Maranhão, representado pela então Governadora Roseana Sarney Murad e a Fundação Roberto Marinho.

Conforme aponta o documento as despesas com a execução do Projeto Viva Educação contaram com dotação orçamentária das seguintes fontes:

Figura 1: Fonte de Recursos para o Projeto Viva Educação.



O custo/aluno/ano do Ensino Médio do Estado do Maranhão, a partir da metodologia do projeto Viva Educação, foi estimado em R\$ 709,44 enquanto que os custos de um aluno na modalidade de ensino convencional somavam 544,80. Uma explicação para essa diferença está na metodologia do Projeto. Enquanto no sistema convencional o aluno demora 3 anos para concluir a etapa do Ensino Médio, na modalidade de telensino esse período é reduzido para 14 meses. A redução de permanência do seu tempo na escola promove uma redução nos custos/aluno/ano. Dessa forma, ao término do Ensino Médio no telensino, os custos foram de R\$ 827,68 por aluno, enquanto que no Ensino Médio convencional o mesmo aluno custaria ao Estado o valor de R\$ 1.634,40.

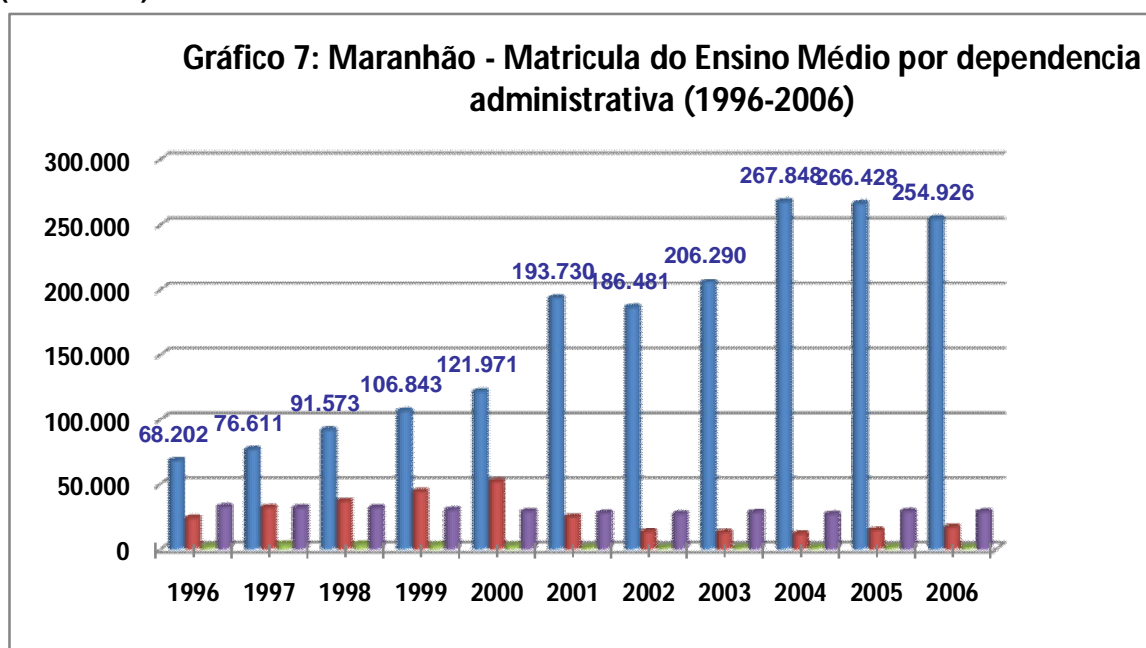
Conforme demonstra a figura 1 a alocação dos recursos para financiar o projeto Viva Educação tem origem orçamentária de fontes diferentes: (i) fonte: 0110 – Projeto Alvorada/MEC; (ii) fonte: 0102 – Tesoura estadual e (iii) fonte: 17101 – Gerência de desenvolvimento Humano (atividade 2324 – desenvolvimento do Ensino Médio). Como podemos observar a fonte 17101 não apresenta recursos financeiros específicos, apesar de está no Contrato nº. 003/2000 como dotação orçamentária.

3.3 Atendimento ao Ensino Médio na rede Estadual do Maranhão

No que se refere ao atendimento, o ensino médio no Estado do Maranhão apresenta alguns desdobramentos que evidenciam uma relação de disparidade entre o percentual de atendimento à população em idade-série e o quantitativo de matrículas registradas pelo censo no decurso da série histórica de 1996 a 2006.

Quando analisados os dados do gráfico 6 notamos que o atendimento ao Ensino Médio no Estado é inferior à demanda da população com idade/série para esse nível de ensino.

Gráfico 7: MARANHÃO – Matrícula do Ensino Médio por dependência administrativa (1996-2006)



Fonte: Dados extraídos da Tabela 23.

A partir da visualização do gráfico 6, que trata das matrículas do Ensino Médio por dependência administrativa, e da relação com os dados da Tabela 2, que visualiza a quantidade de jovens em idade série adequada para cursar o ensino médio, notamos que há uma grande discrepância entre a demanda e o número total de matrículas. Isso se deve ao fato de que a rede de ensino médio no Estado até 2000 era extremamente pequena, onde esta etapa de ensino só era ofertada regularmente em 58 dos 217 municípios. Esses dados contribuem para nossa análise feita anteriormente sobre o processo de universalização do Ensino Médio no Maranhão a partir da expansão nos municípios e da escolha de programas de

expansão semipresencial como é o caso do Projeto Viva Educação comentado anteriormente (ROSAR; CABRAL, 2004).

A partir de 2000 a oferta do ensino médio no Maranhão passa por um intenso processo de expansão resultante da implementação do projeto “Viva Educação” – política do governo Estadual que, como abordado no capítulo II, teve como principal objetivo, segundo o governo do Estado, corrigir a distorção idade-série por meio do programa de telensino do Ensino Médio.

De acordo com estudos de Rosar e Cabral (2004), vemos que no período de em que o Projeto Viva Educação esteve em vigência a rede física de escolas que ofertava o ensino médio contava com um total de apenas 374 escolas, dentre estas 297 eram compartilhadas com ensino Fundamental e 77 exclusivas para o ensino médio, das quais 17 eram instalações alugadas ao Estado e 25 cedidas pelas redes municipais de ensino. Estes dados mais uma vez ressaltam a precariedade do Estado em ofertar o ensino médio.

Percebemos ainda que o Estado preferiu utilizar uma política pontual que se materializou por meio do Projeto Viva Educação com dispêndios altíssimos para os cofres públicos e que em termos gerais acabou por reduzir a oferta do ensino médio regular comprometendo a qualidade do ensino ofertado, uma vez que o processo de ensino aprendizagem de dava por meio de vídeos, aulas acompanhadas de tutores que na maioria dos casos sequer possuíam a formação mínima adequada para tal processo.

Essa política adotada pelo governo do Maranhão com a finalidade de financiar e expandir o Ensino Médio não responde ao desenvolvimento básico das competências do Ensino Médio. Assim, entendemos que o governo deveria investir na expansão da rede física, na contratação de professores efetivos e na capacitação dos agentes da escola para a oferta do ensino médio, traduzindo-se assim uma política mais duradoura que pudesse ir além dos limites próprios de um projeto como o “Viva Educação” que durou três anos e não conseguiu corrigir qualitativamente os aspectos desse nível de ensino..

Por meio desse projeto a rede estadual passou a ofertar o ensino em todos os municípios maranhenses. Apesar disso, em muitos municípios o Viva Educação passou a substituir o ensino médio regular por meio do telensino, configurando-se assim como a única alternativa de oferta do ensino médio para os jovens de 15 a 17 anos, fragmentando e sucateando a oferta desta etapa de ensino no Estado.

Ressaltamos: o Projeto Viva Educação, de 2001 a 2003, atendeu um total de 150.484 mil alunos. No entanto, quando olhamos para o número de jovens em idade para cursar o Ensino Médio (Tabela 2) vemos que, em 2000, o quantitativo era de 709 mil. Desta forma, ainda que o Projeto Viva Educação tenha expandido a oferta do ensino médio para todos os municípios, o número de alunos fora desta etapa de ensino ainda é extremamente alto. Um dos muitos fatores que podem conduzir a esse processo é o fato de muitos jovens com idade-série adequada a cursar o Ensino Médio não procurem o atendimento a esse nível de ensino. Isso pode se revelar como efeito das políticas sociais implementadas pelo Estado e como rebatimentos das políticas excludentes do capital.

3.4 Recursos e Gasto Aluno do Ensino Médio

Nesta seção procuramos contextualizar a situação do ensino médio no Estado do Maranhão por meio da dinâmica das despesas com esta etapa de ensino e estabelecendo relações com a despesa do ensino fundamental.

A seguir a Tabela 28 contém os dados que nos possibilitam estabelecer as relações entre as despesas efetivadas com o Programa/Subfunção Ensino Fundamental e com o Programa/Subfunção Ensino Médio.

Tabela 28: MARANHÃO – % de participação das despesas do Ensino Médio em relação às despesas com o Ensino Fundamental (1996-2006).

ANO	Ensino Fundamental (A)	Nº Índice 1996=100	Ensino Médio (B)	Nº Índice 1996=100	B/A
1996	460.593.649	100	31.430.009	100	6,8
1997	482.522.342	104,8	11.143.191	35,5	2,3
1998	621.434.623	134,9	11.342.361	36,1	1,8
1999	600.421.623	130,4	11.341.573	36,1	1,9
2000	616.602.627	133,9	30.909.356	98,3	5
2001	935.267.342	203,1	182.089.779	579,4	19,5
2002	981.819.453	213,2	188.860.018	600,9	19,2
2003	804.964.449	174,8	270.774.667	861,5	33,6
2004	821.645.195	178,4	212.740.523	676,9	25,9
2005	875.646.346	190,1	197.686.359	629,0	22,6
2006	903.535.969	196,2	160.044.720	509,2	17,7

Fonte: Dados extraídos da tabela 14.

Os dados da Tabela 28 nos ajudam a perceber a discrepância entre os valores das despesas com o ensino fundamental e com os valores praticados no ensino médio, no período em análise. Apesar de o crescimento com o ensino médio ter sido da ordem de mais de 409% e do ensino fundamental de pouco mais de 96%, as despesas com ensino médio representaram apenas 17,7% das do ensino

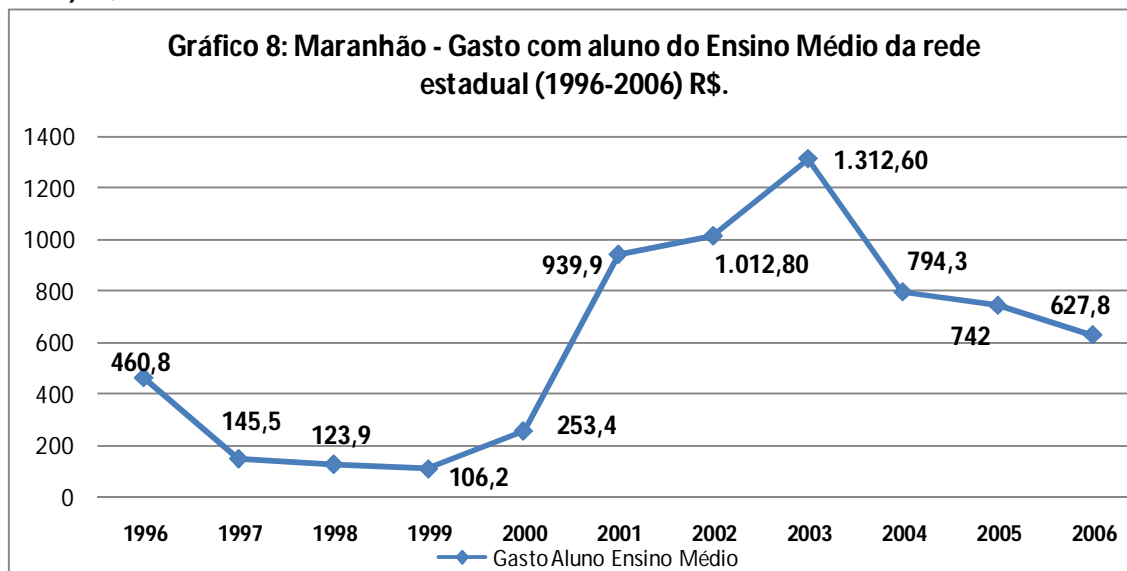
fundamental, em 2006. Esses valores foram ainda menores em 1998 (1,8%) e 1999 (1,9%).

Observamos também que os valores das despesas com o ensino médio no Estado do Maranhão, no período em análise, oscilaram bastante registrando pico de 33,6%, em 2003, e baixas de 2,3% e 5% em 1997 e 2000, respectivamente. O total da despesa com ensino médio, no último ano da série (2006) em relação à despesa com ensino fundamental, no primeiro ano da série (1996), representou apenas 34,7% desta despesa.

Isso evidencia impacto que o FUNDEF enquanto política focalizadora dos recursos da educação no Ensino Fundamental destacando-se em relação às despesas com o ensino médio.

A seguir o gráfico 7 evidencia a dinâmica do valor gasto com aluno do ensino médio da rede estadual.

Gráfico 8: MARANHÃO – Gasto com aluno do Ensino Médio da rede estadual (1996-2006) R\$.



Fonte: Dados extraídos da Tabela 23.

Os dados informam que o gasto com aluno do Ensino Médio da rede estadual do Maranhão teve aumento da ordem de 36,2%, no período em análise. É possível observar que em 2001, 2002 e 2003 os gastos atingiram picos de 104,3%, 120% e 185,2% de crescimento respectivamente. Isso pode ter decorrido da injeção de recursos no Ensino Médio, originados do Projeto Viva Educação, com vigência nesse período. Podemos perceber que após o término do projeto os recursos caíram

de forma constante e considerável, chegando à ordem de apenas R\$ 627 gasto por aluno, em 2006.

Essa relação entre o número de matrícula do Ensino Médio e o total das despesas com esta etapa de ensino nos ajuda a perceber como, no Maranhão, a política de focalização de recursos apenas para o ensino fundamental comprometeu o investimento no Ensino Médio. O valor gasto no Ensino Médio, em 2006, estava bem abaixo do que qualquer estimativa de manutenção de uma educação com o mínimo de qualidade possa prever.

Isso se agrava ainda mais, pois sabemos que o Ensino Médio é uma etapa de ensino essencial para a progressão dos estudos dos alunos, etapa que também possui peculiaridades e necessidades ímpares, como por exemplo, o uso de laboratórios e outros insumos próprios desta etapa de ensino. Desta forma, achamos evidente que os recursos orçados para financiar o Ensino Médio no Estado do Maranhão não correspondem ao grau de necessidade desse nível de ensino.

3.5 Focalização como estratégia de financiamento

Medida de focalização, apresentada no capítulo 1, é uma das principais características das políticas públicas da década de 1990. Um dos seus princípios é a reorganização das políticas sociais que não mais têm por finalidade atingir as necessidades das populações mais pobres, mas, sim potencializar um atendimento específico a determinado segmento social e assim conter os gastos com essas políticas. Nesse sentido, sofreram muitas mudanças as políticas da assistência social e as políticas educacionais. No campo das políticas educacionais, a focalização se materializou a partir de um modelo de financiamento que priorizou uma etapa do ensino, no período de 1996 a 2006, o Ensino Fundamental, promovendo um retardamento da universalização dos demais níveis de ensino (CURY, 2002).

Sobre essa perspectiva da política de focalização, o pensamento de (VIEIRA, 2001, p. 72) nos aponta que:

A focalização consiste na concepção de programas voltados para o atendimento de demandas de clientelas específicas, levando em conta suas características e considerando o impacto do benefício potencial per capita. Implica, assim, a superação do enfoque homogêneo, igual para toda a população, que não considera suas

diferenças e peculiaridades. Baseia-se na idéia de segmentação do mercado e a conseqüente necessidade de responder a ela, elaborando uma oferta que se ajuste ao segmento a que interessa chegar. O resultado esperado é que essa perspectiva provoque efeitos muito maiores do que aqueles derivados de uma política global, geral, homogênea, aplicada igualmente para todos, que, em definitivo não concentra seus esforços no grupo necessitado específico.

Os efeitos dessa política para o financiamento do Ensino Médio no Estado do Maranhão, de 1996 a 2006, período de vigência do FUNDEF, podem ser identificados a partir de alguns indicadores, apresentados no capítulo 2, a citar: atendimento, demanda e custo-aluno-ano. Retomamos aqui a discussão a fim de estabelecer uma melhor compreensão do objeto desta pesquisa, que busca desvelar os possíveis efeitos da política de focalização para o Ensino Médio no Maranhão no período de 1996 a 2006. Desse modo, faremos algumas considerações, que julgamos necessárias, estabelecendo análise dos dados apresentados a partir de alguns dos indicadores apontados nesse estudo.

A política de focalização no ensino Fundamental contribuiu para uma expansão das matrículas do Ensino Médio na rede estadual da ordem de 273%, no período de 1996 a 2006. Isso demandou uma reengenharia nas escolas do Estado, visto que, até 2004, a rede de escolas do Estado só somava 77 prédios exclusivos para o funcionamento do Ensino Médio. Esta etapa de ensino passou a ser ofertada com as seguintes características: sem estrutura física própria e adequada, por não contar com uma rede de escolas suficiente para o seu atendimento; sem estrutura pedagógica, uma vez que o número de professores efetivos não correspondia as reais necessidades de demanda de alunos do Estado; sem fonte específica de financiamento, visto que a prioridade de financiamento era para o Ensino Fundamental, ficando o Ensino Médio dependente de programas e projetos de curta duração do governo federal e do governo estadual.

O processo de expansão das matrículas no Ensino Médio promoveu alguns arranjos na política de organização desse nível de ensino.

Gemaque (2004, p. 339) fazendo um balanço da política de focalização, a partir do caso FUNDEF, aponta que:

Diante de um cenário de acentuadas desigualdades regionais e inter/intraestadual e intermunicipal, qualquer política que vise à descentralização da educação, na perspectiva de ampliar o

atendimento com qualidade e responsabilidade, não poderá ter caráter homogeneizante, tampouco se pautar em mecanismos rígidos que desconsidere os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais [...].

Um efeito da política focalizada para a educação está associado ao nível de desenvolvimento econômico do Estado. Os dados revelam que o Estado do Maranhão no período de 1996 a 2006, mesmo apresentando crescimento percentual na arrecadação dos seus impostos próprios da ordem de 62% ainda mantém uma relação de dependência muito alta das receitas oriundas das transferências da União. Isso reforça o aspecto de necessidades econômicas, sociais e educacionais a que a população do Estado vive. Entendemos que a acentuada necessidade de complementação de recursos por parte da União, revela a necessidade de financiamento para todos os níveis de ensino. Nesse sentido, percebemos que a focalização dos recursos para o Ensino Fundamental possibilitou, no Estado do Maranhão, o acentuado crescimento das desigualdades educacionais e sociais. Esse fenômeno reforça os princípios de política neoliberal que marcaram mais fortemente a política educacional no Brasil a partir o governo de FHC. São medidas de controle econômico estabelecidas pelo ajuste fiscal com fortes rebatimentos às políticas sociais, no caso da educação isso se materializou pela política de focalização instituída pelo FUNDEF.

Quando comparamos a representação das despesas do Ensino Médio em relação às despesas efetuadas com o Ensino Fundamental encontraremos, em 2006, a relação de 17,7%. Isso nos possibilita perceber os efeitos da política focalizada de financiamento nesse nível de ensino e os seus rebatimentos para o Ensino Médio nos aspectos de atendimento da população em idade-série a cursar esse nível de ensino e valor *per capita* do aluno do Ensino Médio. Esse indicador revela, dentre outras coisas, o poder de centralidade dos recursos para o Ensino Fundamental a partir do FUNDEF, promovendo, em contrapartida, o desamparo financeiro dos outros níveis de ensino.

No decorrer do período de 1996 a 2006 o MEC implantou programas com a finalidade de melhorar o atendimento e manutenção do Ensino Médio no Brasil, a citar: PROMED, Projeto Alvorada e PRODEB. Além dos recursos desses programas o Estado do Maranhão financiou o projeto Viva Educação que também tinha por objetivo corrigir as necessidades financeiras e de atendimento do Ensino Médio.

Quando observamos a forma de execução desses projetos não conseguimos perceber os efeitos positivos em termos de qualidade educacional para esse nível de ensino. O que podemos destacar é o efeito “positivo” desses projetos enquanto alocação de recursos, porém a sua aplicação não atingiu as reais necessidades vividas por esse nível de ensino ao longo do período de vigência do FUNDEF. Seguindo essa lógica de financiamento, o Projeto Viva Educação que foi orçado e executado pelo governo do Maranhão revelou a incoerência de aplicação dos recursos e o equívoco de qualidade educacional esperado a partir da forma de execução didático pedagógica do projeto. No entanto, conseguiu atender no período de 2001 a 2003 um total de 150.484 alunos e de ter um orçamento final de R\$ 154.478.554,00 com fonte de recursos do Projeto Alvorada, do Tesouro Estadual e de recursos da Gerência de Desenvolvimento Humano. Nesse sentido, o projeto se afirmou como uma das fontes de financiamento do Ensino Médio no Estado do Maranhão no período de vigência do FUNDEF.

Esses projetos refletem a materialização das políticas e da influência das agências internacionais na política de educação brasileira que é tema apresentado por autores como (VIEIRA, 2001; HADDAD, 2008; TOMMASI, 2009; SHIROMA, 2007) entre muitos outros. Nesse sentido, entendemos que a influência das agências internacionais, de forma pontual, no governo de FHC ganhou grande destaque. Em especial as agências multilaterais de financiamento como as que estão diretamente ligadas ao banco Mundial, além dos órgãos voltados para a cooperação técnica. O receituário desses organismos se manifesta na política de focalização dos recursos via política de fundos, além de determinar as perspectivas da educação através de um controle estabelecido nos critérios contratuais.

Neste capítulo apresentamos um rápido contexto em que se situou a identidade do Ensino Médio na política de educação brasileira, com ênfase ao movimento iniciado a partir da década de 1930 até a década de 1990 com as políticas neoliberais do governo de FHC. Notamos, com base na literatura, que ao longo desse período os dispositivos legais (Constituições, Emendas Constitucionais e Decretos) sempre trataram de forma específica do Financiamento do ensino fundamental, negando ao Ensino Médio uma política que amparasse seus gastos.

Este capítulo, também, aponta algumas análises dos programas que no período de 1996 a 2006 serviram como apêndice ao financiamento do Ensino Médio na política de educação brasileira e na realidade do Estado do Maranhão. Dentre os

programas apresentados, chamamos a atenção para o Projeto Viva Educação, que a partir de 2001 impulsionou o processo de universalização do Ensino Médio no estado em condições precárias de promoção da aprendizagem.

O confronto da realidade local do Estado do Maranhão é apresentado pelos indicadores: custo-aluno, demandas de atendimento nas matrículas e receitas do Ensino Médio, além de analisar as conseqüências da política de focalização para o Ensino Médio. Essas foram feitas à luz da abordagem teórica que trabalhamos no capítulo 1 desta Dissertação. Assim, com base nas teorias, entendemos que as políticas focalizadas reforçam as perspectivas políticas e ideológicas de um Estado mínimo diante das questões sociais e consolidam os ideais do capital através da implementação de alternativas paliativas de financiamento da educação, de forma particular, por ser objeto desse estudo, o financiamento do Ensino Médio.

ALGUMAS CONCLUSÕES

Não se pode compreender as políticas sociais [...] se não se conhece o substrato básico dos conceitos constitutivos do pensamento neoliberal. A conjunção de tais aspectos não dá como resultados somente um problema de planejamento ou estabelecimento de objetivos e mecanismos. Muito além disso, trata-se da constituição de um projeto que estabelece uma nova relação entre a tecnocracia, as instituições emergentes e a sociedade civil.

(Carolina Tetelboin, 2008)

Neste trabalho, a questão do financiamento público da educação, de forma particular do financiamento do Ensino Médio no período de 1996 a 2006 é vista como parte integrante da política educacional, social e econômica. A partir da realidade do Estado do Maranhão foi possível perceber alguns efeitos dessa política estabelecida na década de 1990 e dos seus efeitos para o Ensino Médio. Nesta perspectiva, este estudo foi realizado tendo por objetivo maior analisar os efeitos da política de financiamento da educação que por mais de uma década focalizou apenas uma etapa da educação básica, o ensino fundamental, visando avaliar a pertinência dessa estratégia na manutenção e desenvolvimento do Ensino Médio.

Assim, as considerações aqui apresentadas procuram evidenciar alguns apontamentos acerca da política de financiamento do Ensino Médio no Estado do Maranhão e dialogar com as questões problemas que deram origem a esta pesquisa. As reflexões sobre o tema foram melhor estabelecidas na revisão teórica quando buscamos compreender as relações que o Estado exerceu e exerce nas suas diferentes configurações (liberal, de bem-estar social ou neoliberal) e as influências desses modelos de Estado para as políticas de financiamento da educação.

Para entender o financiamento do Ensino Médio foi necessário fazer uma incursão na literatura sobre Estado, capitalismo e financiamento da educação. Fizemos, também, uma análise de documentos que nos possibilitaram conhecer a composição e o destino dos recursos do Ensino Médio e isso revelou que, historicamente, não houve efetivamente uma política de financiamento para esse nível de ensino.

De forma que até o século XX, os recursos destinados para a educação foram priorizados para as séries iniciais do ensino fundamental, e somente a partir da década de 1970 para as séries finais desse nível de ensino, colocando o Ensino Médio, deste modo, sempre ao apêndice dessa política de financiamento. Em um contexto de muitas transformações políticas e econômicas iniciadas a partir da década de 1970 que exercem grande influência nas diretrizes da educação com a promulgação da Lei 5.692/71 e posteriormente com Emenda Calmon em 1983, é que a Constituição em 1988 aponta em seu art. 212 “progressiva extensão, obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio” que foram detalhados mais tarde pela LDB 9.394/96.

As análises realizadas neste trabalho, compreendendo o período de 1996 a 2006, nos revelam alguns indicadores que demonstram a política estabelecida para a educação básica, especialmente para o Ensino Médio. Podemos destacar dentre outros aspectos a descontinuidade das políticas, a centralidade dos recursos e a forte influência dos organismos multilaterais, com destaque para o BID, no financiamento de programas para esse nível de ensino. Esses fatores reforçam a prioridade do Estado brasileiro diante da manutenção do capital.

Nesse cenário, a qualidade da educação brasileira fica condicionada aos ditames de uma política de segregação e exclusão que se firmou historicamente pela falta de financiamento suficiente, especialmente para o Ensino Médio. Podemos citar como uma das conseqüências e prejuízos da falta de investimentos para esse nível de ensino o atraso no seu processo de obrigatoriedade que aponta altos índices de analfabetismo entre jovens de 15 anos ou mais de idade.

Os dados deste estudo mostram que o número de jovens em idade/série adequada a cursar o Ensino Médio no Maranhão foi superior ao número de vagas ofertadas pela rede de ensino estadual, no período de 1996 a 2006. Como resultado dessa lógica o Estado apresentou altos índices de analfabetismo entre jovens de 15 anos ou mais de idade, correspondendo a 28% em analfabetismo real e a 52,8% em analfabetos funcionais em 1996. Em uma década o Maranhão não conseguiu avançar muito em seus indicadores, chegando a 2006 com 22,79% de analfabetismo real entre os jovens. Isso representa um dos efeitos da política de financiamento instituída pelo princípio da focalização dos recursos. Os rebatimentos dessa política são evidenciados na realidade social do Estado, quando de acordo com dados do IMESC (2008) 40% das pessoas mais pobres recebiam o equivalente a R\$ 72,00 por

mês revelando os indicadores de acentuada miséria de grande parte da população do estado, reforçando estudo que mostram o IDH do Maranhão como um dos mais baixos. No mesmo sentido, podemos apontar o número de famílias maranhenses contempladas por programas de auxílio do governo federal.

Nesse sentido é que trazemos a discussão sobre o quantitativo de escolas próprias para o funcionamento do Ensino Médio no Estado do Maranhão no período em estudo. Os resultados apontam para um verdadeiro descaso por parte da rede estadual com relação à oferta de espaço escolar para o funcionamento adequado dessa etapa de ensino. Isso reforça um caráter excludente da demanda de jovens a partir de 15 anos com necessidade de cursar o Ensino Médio no Maranhão no período em que a universalização promovida pelo aumento das matrículas do ensino fundamental não foi atendida no Ensino Médio.

Seguindo a mesma lógica do governo federal, que priorizou programas de caráter transitório para financiar o Ensino Médio de 19966 a 2006, o Maranhão da gestão da então governadora Roseana Sarney (do antigo PFL, hoje DEM) implementou no Estado o Projeto Viva Educação, oneroso e sem resultados significativos para o desenvolvimento do Ensino Médio no Estado, tendo em vista que problemas como: a falta de escolas específicas para o Ensino Médio, falta de recursos materiais e de professores efetivos continuou sendo uma realidade para esse nível de ensino no Estado.

A situação com que o Ensino Médio no Estado foi ofertado nesse período, sem uma política própria de financiamento, denuncia o aspecto de desmazelo com essa etapa tão importante da educação básica foi pensada pelos governos federal e estadual. Os efeitos dessa política são evidenciados em algumas questões, como: número insuficiente de escolas próprias ao funcionamento do Ensino Médio, ficando esse nível de ensino condicionado a arranjos nas escolas de ensino fundamental; a falta de professore concursado em número suficiente para atender as necessidades das novas demandas oriundas do processo de universalização do Ensino Fundamental e capacitação desses professores. Esses indicadores reforçam a negação de um direito constitucional, *a progressiva obrigatoriedade para o Ensino Médio*, estabelecido aos jovens aptos a cursar esse nível de ensino na rede pública, além de negar a execução das metas propostas pelo Plano nacional de educação – PNE para a década de 2001 a 2011:

1. reordenamento da rede física de modo a assegurar progressivamente instalações físicas exclusivas para o Ensino Médio separadas daquelas dos demais níveis;
2. atendimento, em dois anos, de todos os egressos do ensino fundamental, inclusão dos alunos com defasagem de idade daqueles com necessidades especiais. Em cinco anos, atendimento de 50% da demanda, atingindo 100% em dez anos;
3. em cinco anos todos os professores com nível superior;
4. em cinco anos, prédios e instalações com condições padrões mínimos de infra-estrutura: (i) espaço interno com iluminação, insolação e ventilação; (ii) rede elétrica; (iii) água potável; (iv) esgotamento sanitário; (v) instalações para higiene; (vi) instalações para preparo/serviço de alimentação; (vii) espaço para esporte; (viii) espaço para recreação; (ix) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos (x) biblioteca com acervo atualizado; (xi) laboratório de informática; (xii) laboratório de ciências; (xiii) equipamento multimídia para o ensino e (xiv) universalização progressiva do acesso à internet.

As mudanças na política de financiamento brasileiro precisam acontecer e contemplar todos os níveis de ensino. É necessária a efetivação de política de financiamento da educação que promova uma distribuição de recursos adequada para todos os sistemas de ensino, de forma a promover a qualidade na oferta do ensino, de forma especial, para o Ensino Médio que teve seu financiamento como apêndice do ensino fundamental por mais de uma década.

As matrículas do ensino Médio na rede estadual do Maranhão tiveram um aumento de destaque (273,8%) no período de 1996 a 2006. Isso reforça um dos muitos efeitos do FUNDEF: a municipalização. Ao apontar recursos para o financiamento do ensino fundamental, o FUNDEF promoveu um deslocamento das matrículas desse nível de ensino para a rede municipal que passou, gradativamente, a atender os alunos desse nível de ensino que eram da rede estadual do Maranhão. Vale destacar que o aumento das matrículas no Ensino Médio na rede estadual do Maranhão é um efeito positivo no processo de universalização desse nível de ensino.

Para Davies (2006, p. 54) o FUNDEF se configurou como um Fundo:

Inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, de priorização do ensino fundamental, o Fundef, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, não traz recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribui, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundef com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipal.

A influência dos organismos multilaterais é disseminada no cenário da educação maranhense a partir de algumas definições: política focalizada de financiamento a partir do FUNDEF, promovendo a exclusão dos demais níveis de ensino, em particular do Ensino Médio, através de parcerias entre o governo do estado, o governo federal, instituições privadas e o Banco Mundial para execução de programas de financiamento desse nível de ensino.

Em estudos realizados por Coraggio (1996) é destacado que o Banco Mundial tem sido um ator importante no cenário da política educacional brasileira, promovendo uma política de intervenção nas diretrizes educacionais a partir de receituários e recomendações, como: (i) descentralizar os sistemas educacionais; concentrar recursos no ensino primário e secundário inferior; (iii) realocar recursos do ensino superior para a educação básica; (iv) reduzir a pobreza por meio da concentração de recursos nesse segmento; (v) quem puder deve pagar pelo serviço educacional; (vi) avaliar os estabelecimentos pelos resultados na aprendizagem; (vii) pacote de insumos e (viii) capacitar o corpo docente mediante programas paliativos em serviço.

Esta investigação, somada aos demais estudos da área, vem contribuir para as pesquisas relacionadas ao financiamento da educação e das interferências do capital na organização da sociedade. Revela, ainda, o movimento estabelecido pelo Estado, em suas diferentes configurações. Essas abordagens foram estabelecidas como forma de apontar os efeitos da política de focalização, estabelecidas pelo neoliberalismo, para o financiamento do Ensino Médio na rede pública de ensino do Estado do Maranhão. As análises foram feitas de forma a não se esgotar as possibilidades de questionamentos para muitos dos indicadores aqui apresentados, que poderão ser desvelados em estudos mais aprofundados posteriormente. Nessa perspectiva, entendemos que muitas outras abordagens ainda poderão ser feitas a

partir dos dados que este estudo aponta, de forma a caracterizar particularidades das condições econômicas, sociais e educacionais do estado do Maranhão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCD e América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, especial, out. 2005.

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos, 1998.

ALVES, Gilberto L. O liberalismo e a produção da escola pública moderna In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Cap. 2, p. 61-88.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir ; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**; as políticas sociais e o Estado Democrático. 8. ed. São Paulo: Paz e terra, 2008. Cap. 1, p. 9-23.

_____. et al. A trama do neoliberalismo – mercado, crise e exclusão social. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado Democrático. 8. ed. São Paulo: Paz e terra, 2008. Cap. 4, p. 139-180.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no governo Lula**: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Reunião Anual da ANPED, 30. 2007, Caxambu (MG). **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPED, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>

_____. CAMARGO, Gil I. **Políticas de Fundos na Educação**: duas posições. São Paulo: USP, 2003.

_____. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-90.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas Sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP, 2000.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, especial, out. 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BORON, Atilio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Paz e Terra, São Paulo:2002.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no D.O.U. de 20/12/2006, p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Publicada no DOU de 21.6.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Publicada no DOU de 26.12.96. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>.

_____. **Lei nº 9.394, de 20.12.1996**. [1996a]. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: PESSOA, Fernanda. *Legislação Educacional 3 em 1*. Constituição-ldb-eca. São Paulo: RCN, 2005, p.15-32. [Disponível também em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007.

BRAZ, Terezinha Pereira. **O Financiamento do Ensino Médio da Rede Estadual do Mato Grosso do Sul (1996-2006)**. 1998. 307 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

BULHÃO, Rita Maria T.F. **O Financiamento da Educação Básica no Estado do Maranhão**: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade a partir do FUNDEF. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2010.

CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB Fácil**: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo. 6. ed. atual. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARVALHO, Alba Maria P. de. Estado e políticas sociais no Brasil contemporâneo. **Rev. Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 1, p. 41-66, jan./jun. 2002.

CARVALHO, Mariza Borges W. B. de. Política de educação especial: o acesso à escola e a responsabilidade do poder público. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma V. do; LIMA, Rosângela N (orgs.). **Política pública de educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 328-349.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **O controle dos recursos da educação**: uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Pará. Belém, 2006.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade do Brasil. São Paulo: Global, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CAPANEMA, Clélia de F. Gênese das mudanças nas políticas públicas e na gestão da educação básica. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João F. da (orgs.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CHAVES, Eduardo O. C. O liberalismo na política, economia e sociedade e suas implicações para a educação: uma defesa. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Cap. 1, p. 1-60.

CHIZZOTTI, Antonio **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da Educação** – novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez, .1999

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3.ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2007.

CUNHA, Luiz Antonio. Educação brasileira: projetos em disputa: LULA x FHC na campanha eleitoral. São Paulo: Cortez, 1995

CURY, Carlos Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 80, p. 168-200, especial, set. 2002.

DAVIES, Nicholas. **Legislação educacional federal básica**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Fundeb: A redenção da educação básica?** Campinas: Autores associados, 2008.

_____. **O Fundef e as verbas da educação.** São Paulo: xamã, 2001.

_____. FUNDEB: Solução ou remendo para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil.** Editora da UFPR, Curitiba:2006.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do estado e democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas.** Brasília, DF: UNB, 1997.

DOURADO, Luiz Fernando. Financiamento da educação básica no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil.** Editora da UFPR, Curitiba:2006.l.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (org). **Descentralização da educação** – novas formas de coordenação e financiamento. Cortez, São Paulo: 1999.

DUARTE, Marisa Ribeiro T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, especial, out. 2005.

FRANÇA, Magna. Financiamentos da educação: política, mobilização de recursos e programas para o ensino fundamental. In: CABRAL NETO, Antonio. **Política educacional: desafio e tendências.** Porto Alegre: Sulina, 2004. Cap. 3, p. 67-95.

FREITAG, Barbara. **A teoria crítica: ontem e hoje.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. **Política educacional e indústria cultural.** São Paulo: Cortez, 1987. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v.26).

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GAMBOA, Sílvio Sánchez; SANTOS, José Camilo. **Pesquisa Educacional: quantidade, qualidade.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da educação, o FUNDEF no Estado do Pará: feitos e fetiches.** 2004. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

_____. Financiamento da educação no governo Lula e as metas do plano nacional de educação. In: GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes

(orgs.) **Políticas públicas educacionais** – o Governo Lula em questão. Belém: CEJUP, 2006. P. 214-239.

GIL, Antonio Carlos. **Método e Técnicas de Pesquisa Social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Editora da UFPR, Curitiba:2006.

GHIRALDELLI JR. Paulo. **História da educação brasileira**. 3.ed. Cortez, São Paulo: 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. Edição e tradução – Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A reforma Educacional no Brasil (1988-2001)** – processo legislativo, projetos em conflito e sujeitos históricos. João Pessoa: Editora universitária da UFPB, 2006.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2006. (Coleção primeiros passos).

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina, et al. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 4.ed. Cortez, São Paulo:2008.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, Rosângela Novaes. Políticas educacionais e a lógica neoliberal para a educação Básica. In: GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes (Orgs.). **Políticas públicas educacionais** – o Governo Lula em questão. Belém: CEJUP, 2006.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. Rev. Bras. Ciências Sociais, v.16, n. 47, Nov. 2001.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ Marli E. D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUZ JUNIOR, Agripino Alves. **“Viva educação”, autonomia e emancipação: a falsa revolução via TV no Maranhão**. São Luis: EDUFMA, 2009.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Maranhão. **Regiões de Planejamento**. São Luís: SEPLAN, 2008.

_____. **Aspirações da sociedade no Maranhão nas regiões do estado em 2007.** São Luís: SEPLAN, 2007.

_____. **Indicadores Ambientais do Estado do Maranhão.** São Luís: IMESC, 2009.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão: 1º trimestre de 2010.** São Luís: IMESC, 2010.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão.** São Luís: IMESC, 2008.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão.** São Luís: IMESC, 2008. v. 1, n. 1.

_____. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão.** São Luís: IMESC, 2008. v. 1, n. 2.

_____. **Índice de desenvolvimento municipal.** São Luís: IMESC, 2008.

_____. **Perfil do Maranhão: 2006/2007.** São Luís: IMESC, 2008.

_____. **Produto interno bruto do Estado do Maranhão: nova série 2002 a 2007.** São Luís: IMESC, 2009.

_____. **Produto interno bruto dos municípios do Estado do Maranhão: nova série 2002 a 2007.** São Luís: IMESC, 2009.

MARX, Karl. **O manifesto comunista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Campinas: Autores Associados, 1997.

MELO, Adriana A. S. de. O projeto neoliberal e sociedade e de educação. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate.** Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Cap. 7, p. 185-204.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital.** Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Para além do capital.** Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A crise estrutural do capital.** Tradução de Francisco Raul Cornejo. Boitempo, São Paulo: 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

_____. **Pesquisa Social**. 25 ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado de bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina, et al. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 4.ed. Cortez, São Paulo:2008.

NEVES, Lúcia M. W. (org.). **Educação e política n limiar do séc. XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

_____, Financiamento da educação no Brasil: um estado da arte provisório e algumas questões de pesquisa. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Editora da UFPR, Curitiba:2006.

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo equívocos e conseqüências. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Cap. 6, p. 163-184.

PINTO, José M. de R. O ensino médio. OLIVEIRA, Romualdo P. de; ADRIÃO, Theresa (orgs.) **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Xamã, 2007.

PIRES, Alvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et. al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. Cap. 3, p. 127-152.

POLARY, Joé Henrique B. **Uma (Re) leitura da sócio-economia do Maranhão: relatório parcial**. São Luís, 2002.

POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

RAMOS, Ângela Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília, DF: Plano, 2003.

RAPOSO, Conceição. A formação de docentes e suas demandas para as áreas de ciências da natureza, matemática e suas tecnologias no Estado do Maranhão. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NETO, Antonio Cabral; Nascimento, Ilma Vieira (org). **Políticas da educação superior no Brasil: velhos temas e novos desafios**. Xamã, São Paulo: 2009.

RIGAL, Luis. A escola crítico-democráticas: uma matéria pendente no limiar do século XXI. In: IMBERNÓN, F. (org.). **A educação no século XXI: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

ROCCA, Carlos Antonio (org.). **Mercado de capitais, Agenda de Reformas e Ajuste Fiscal**. 2.ed. IBMEC, São Paulo:2007.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; CABRAL, Maria Regina Martins (Orgs). **Ensino Médio e Educação Profissional no Maranhão**: delineando o perfil e ressignificando os cursos com a participação dos jovens. São Luis: Central dos Livros, 2004.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: GAMBOA, Sílvio Sánchez; SANTOS, José Camilo. **Pesquisa Educacional**: quantidade, qualidade. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**. 2. ed. rev. amplia. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Autores associados, Campinas, SP: 2007.

SECURATO, José Claudio. **Economia**: história, conceitos e atualidades. São Paulo: Ed. Samil Paul, 2007.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. Xamã, São Paulo: 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcones; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4.ed. Lamparina, Rio de Janeiro:2007.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOARES, Laura T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOARES FILHO, José Guilherme. **Lei de Responsabilidade fiscal** – um guia legislativo para as finanças Públicas, o Orçamento e a Prestação de Contas. DP&A, Rio de Janeiro:2001.

STEINHORST, César. **A política de financiamento do ensino médio público no período de 1996 a 2006**. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

TETELBOIN H, Carolina. Chile: políticas neoliberais e saúde. In: LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina, et al. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 4.ed. Cortez, São Paulo:2008.

THERBORN, Goran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir ; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo**; as políticas sociais e o Estado Democrático. 8. ed. São Paulo: Paz e terra, 2008. Cap. 2, p. 39-50.

TOLEDO, Enrique de La Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina, et al. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 4.ed. Cortez, São Paulo:2008.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam J.; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2007. Cap. 5, p. 195-228.

THEODORO, M. DELGADO, G. Política social: universalização X focalização, **subsídios para o debate, políticas sociais**, acompanhamento e análise, IPEA, Rio de Janeiro, p.122-126, ago. 2003.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**: dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TSUJI, Tetsuo. **O que o Maranhão quer ser quando for grande**: estratégias de desenvolvimento, cenário futuro e visão de futuro. São Luís: IMESC, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: UNB, 2009. (v. 2).

WHITAKER, Dulce Consuelo A.; FIAMENGUE, Elis Cristina. Ensino Médio: função do estado ou da empresa. **Educação & Sociedade**, São Paulo, ano 22, n. 75, ago. 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais de educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernando; PARO, Victor Henrique (org.) **Políticas públicas & educação básica**. Xamã, São Paulo: 2001

ANEXO A

Exposição de motivos apresentada para a execução do Projeto viva Educação

PROJETO VIVA EDUCAÇÃO

Exposição de Motivos

A Educação básica tem representado, nos últimos anos, a prioridade maior no âmbito das políticas sociais implementadas pelo Governo do Estado, para a qual têm sido canalizados esforços e investimentos que, hoje, já aproximam o Maranhão da universalização do Ensino Fundamental e elevam o Estado a uma taxa de crescimento anual de matrícula, no Ensino Médio, acima do índice nacional.

Tomando como referência a evolução da matrícula do Ensino Médio no conjunto da rede pública, os índices de crescimento alcançados permitem demonstrar o esforço governamental para transformar esse nível de ensino num expressivo instrumento de inclusão social, por ser considerado base indispensável à inserção produtiva em um mercado de trabalho mais exigente quanto ao nível de escolaridade do trabalhador, favorecendo, também, a sua participação nos vários níveis da cidadania.

Do total de alunos matriculados na rede pública, na ordem de 86.880 em 1995, a oferta passa a contemplar um contingente de 174.478 alunos, no ano de 2000, representando, num período de cinco anos, um aumento de 100.8%. Vale destacar que aí se inclui a oferta da rede pública estadual (121.971 alunos) e aquela oferecida pelos municípios através de convênios firmados com o Governo do Estado, com o apoio financeiro a 98 Prefeituras Municipais, num total de, aproximadamente, R\$3.000.000,00 (três milhões de reais), garantindo o acesso ao ensino médio a 52.507 alunos.

A parceria Estado/Município, como estratégia de implantação do Ensino Médio, nos pequenos centros urbanos, para fazer face a uma pressão sem precedentes, advindas de todas as regiões do Estado, traduz, de certa forma, o esforço conjunto para o enfrentamento das ambigüidades do sistema educacional na oferta desse nível de ensino.

Evolução da Matrícula no Ensino Médio

1995 – 2000

ANO	TOTAL		MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA			
	ABS	%	Estadual	%	Municipal	%
1995	88.880	-	66.862	-	20.018	-
1996	91.395	5,2	68.202	2,0	23.193	15,9
1997	108.735	19,0	76.611	12,3	32.124	38,5
1998	128.458	18,1	91.573	19,5	36.885	14,8
1999	151.191	17,7	106.843	16,7	44.348	20,2
2000	174.478	15,4	121.971	14,2	52.507	18,4

Entretanto, a reversão dos indicadores educacionais do ensino médio, constitui, ainda, o grande desafio a ser vencido, ao considerarmos os aspectos abaixo:

- taxa de escolarização líquida de 17%, significando que um expressivo contingente de jovens, na faixa de 15 a 17 anos, não teve oportunidade de acesso ao ensino médio;

- 69% dos alunos que se encontram freqüentando o ensino médio apresentam defasagem série/idade acima de dois anos;

- grande concentração de atendimento no turno noturno (62%), cuja clientela constitui-se tipicamente de alunos adultos;

- distribuição irregular da matrícula entre as diferentes regiões do Estado e, principalmente, entre as zonas urbana e rural, dada a falta de condições de oferta;

- 60% dos docentes com atuação no ensino médio, sem a habilitação exigida para o exercício da função docente, principalmente nas escolas municipais.

A expansão da matrícula vem sendo fortemente alimentada por fatores decorrentes da política educacional implementada pelo Governo do estado, como sejam:

- prioridade ao Ensino Fundamental, onde é cada vez maior o número de crianças matriculadas, aproximando o Maranhão da universalização do acesso a esse nível de ensino;

- implementação de programas de aceleração de estudos de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série, fazendo com que um número maior de alunos conclua mais rapidamente a 8ª série;

- absorção de uma demanda reprimida formada de jovens adultos trabalhadores que não tiveram oportunidade de escolarização na idade apropriada;

- demanda canalizada ao setor público, decorrente da diminuição da oferta de vagas pelo setor privado no Ensino Médio.

A expansão verificada no período recente, possibilitando o atendimento a uma demanda reprimida, em certa medida, acentuou o perfil do ensino médio, no Maranhão, caracterizado por uma clientela de jovens adultos trabalhadores que freqüentam o turno noturno. Convive-se, hoje, com uma Escola de Ensino Médio, onde alunos com idades avançadas e interesses, motivações, expectativas e valores diferenciados compartilham os mesmos espaços de ensino-aprendizagem com jovens de 15 a 17 anos.

Em conseqüência, tem-se, no Estado, uma Escola de Ensino Médio sem identidade própria, que não atende às necessidades de sua clientela, quer seja dos que estão na faixa etária adequada ou com distorção série/idade.

Do ponto de vista do processo pedagógico, o reflexo dessa dualidade de atendimento recai sobre a produtividade do sistema, ora evidenciando o desestímulo do aluno, que, por não se identificar com a escola que lhe é oferecida, termina por abandoná-la, prematuramente, ou nela permanece sem motivação e identificação com os conteúdos e procedimentos metodológicos trabalhados.

Tal situação, quando acumula durante sucessivos anos letivos, tem sido apontada pela pesquisas educacionais, no âmbito do ensino médio, como um dos principais fatores responsáveis pelo fracasso escolar.

Os indicadores de transição, expressões através das taxas de repetência e abandono, respectivamente, 7,1 % e 16,0%, relativos ao ano de 1999, determinam, para o Maranhão, um desperdício, na produtividade do ensino médio, em termos de 23%. Quanto ao rendimento escolar auferido no mesmo período, os indicadores apontam uma taxa de aprovação na ordem de 76,0% de onde se deduz que, nesse mesmo ano, 24% dos alunos foram reprovados, pode-se concluir, com base nos indicadores explicitados que, do conjunto dos alunos matriculados, em um ano letivo, aproximadamente, 50% deles expressam o fracasso da escola, seja em termos de permanência ou de rendimento.

Quanto ao impacto de outras variáveis que interferem na qualidade da oferta educativa, destaca-se a formação dos professores que atuam no ensino médio, constatando-se, ainda, a presença marcante de docentes sem a habilitação específica e, muitas vezes, sem contar com a formação requerida em nível de 3º grau, principalmente na rede municipal, o que, certamente, contribui para o comportamento qualitativo do ensino médio ofertado pelo sistema público.

O impacto dessa variável incide fortemente sobre as possibilidades de atendimento à pressão popular por maior acesso ao ensino médio, em conseqüência de uma demanda acumulada historicamente, estimada em 400.000 maranhenses em idade produtiva que não tiveram oportunidade de concluir a educação básica, o

que pode ser ilustrado pelo fato de que, até 1998, 83 dos 217 municípios maranhenses sequer contavam com essa oferta de ensino.

Para viabilizar o atendimento numa escala que se amplia ano a ano, o Estado tem sido levado à utilização de categorias profissionais inadequadas ao trabalho docente pela inexistência de pessoal devidamente habilitado em nível superior, na grande maioria dos municípios, principalmente na Área de Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias.

Diante dos indicativos pontuados analiticamente – demanda reprimida, distorção série/idade, baixa produtividade e insuficiente e inadequada formação docente – adverte-se para o fato de que a expansão do ensino médio, se não for acompanhada de precauções, pode resultar em maiores desperdícios, levando este nível de ensino a contribuir, cada vez menos, na formação para a competitividade no mundo do trabalho e o exercício responsável da cidadania.

Pelas razões anteriormente alegadas, o Governo do Estado vem buscando identificar propostas de caráter inovador, que contemplem alternativas metodológicas diferenciadas, de modo a ofertar ensino médio de qualidade, adequado a uma clientela heterogênea, viabilizando a institucionalização da Escola Jovem e o atendimento diferenciado aos alunos adultos retardatários.

As experiências em desenvolvimento em outros estados da federação com similaridade sócio-econômica, cultural e geográfica com o Maranhão, a exemplo do Rio Grande do Norte e Ceará, que vêm utilizando, com êxito, a metodologia do TELECURSO 2000, aplicada em larga escala no sistema público, em nível de ensino médio, legitimam a adoção desta alternativa metodológica, em decorrência dos diferenciais qualitativos a seguir:

- material didático elaborado por mais de 100 especialistas de diversas universidades brasileiras;
- relação tempo/escolaridade do aluno;
- relação custo/aluno;
- metodologia específica;
- relação interativa professor/aluno;
- formação continuada de professores em metodologias de multimeios;
- professor como mediador, coordenador e dinamizador de aprendizagem com enfoque principal em “aprender a aprender”;
- o aluno como sujeito ativo do processo ensino-aprendizagem.

A implantação de uma política de correção de fluxo para alunos obstinadamente, o Governo do Estado Maranhão vem procurando imprimir, no sistema público de ensino, exige a adoção de estratégias de intervenção de amplo alcance, de eficiência comprovada em contextos sociais variados, que garantam a sua aplicabilidade, considerando as características da clientela e as condições diferenciadas em que se desenvolve o ato educativo.

Nessa perspectiva, o Governo do Estado define, como uma das estratégias fundamentais para o enfrentamento da correção série/idade, a implantação de um programa de teleeducação supletiva denominado PROJETO VIVA EDUCAÇÃO, com recepção organizada em telesalas para atendimento das demandas de jovens e adultos e formação continuada de professores. O atendimento a essa clientela permitirá ao Estado construir a identidade da ESCOLA JOVEM, para os alunos da faixa etária regular, segundo os princípios da Reforma de Ensino Médio proposta pelo MEC e adotada pelo Maranhão, conforme estabelecem os princípios e diretrizes do Plano Estadual de Ensino Médio/PEM. Permitirá, também, ofertar a jovens e adultos um atendimento supletivo que garanta a terminalidade do ensino médio com qualidade, em um menor espaço de tempo, facilitando, assim, o ingresso e a permanência no mundo do trabalho aqueles que não tiveram acesso à escolarização ou dela ficaram alijados prematuramente.

O PROJETO VIVA EDUCAÇÃO, como o TELECURSO 2000, na modalidade supletiva, pretende corrigir, num período mínimo de um ano e meio, o fluxo de atendimento a jovens e adultos, em todo o Estado do Maranhão, nos seus 217 municípios.

Assim procedendo, o Estado passa a assumir inteiramente o Ensino Médio, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, absorvendo a oferta de, aproximadamente, 53.000 matrículas do ensino municipal, garantidas com recursos financeiros do Estado através de convênios.

É mister destacar que 80% da clientela, com idade/série distorcida e demanda reprimida, terá atendimento de uma só vez, na rede estadual, o que representa, em termos numéricos, 150.000 alunos, envolvendo 3.750 profissionais da educação nesta mobilização.

Os 3.750 professores a serem contratados, mediante processo seletivo, pela Fundação Roberto Marinho, para atuação exclusiva no Projeto, receberão formação continuada, em estilo modular, totalizando 160 horas, durante todo o período de execução do Projeto. Os alunos receberão material didático, na ordem de 22.500 cadernos de exercício, 2.850.000 livros, além do que serão utilizadas 75.000 fitas de vídeo nas 3.750 telesalas implantadas.

O PROJETO VIVA EDUCAÇÃO, pela sua vital importância e sintonia com processo de desenvolvimento auto-sustentável do Estado, contará com a participação de diferentes atores, envolvendo as Prefeituras Municipais, organizações não governamentais, representações de classe e a comunidade em geral que, num esforço conjunto, mobilizarão espaços em escolas e ambientes alternativos para atendimento de qualidade ao cidadão maranhense envolvido no Projeto.

ANEXO B

Parecer Técnico e Justificativa de Preço do projeto Viva Educação

ESTADO DO MARANHÃO

GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Parecer Técnico e Justificativa de Preço

A Educação assume, hoje, uma visão estratégica para o desenvolvimento do estado, cabendo ao Ensino Médio, em virtude de constituir-se como a etapa final da educação básica, oferecer um ensino, de modo a fazer com que o jovem exercite papéis sociais diversificados, instrumentalizando-o para atender as exigências do mundo do trabalho.

Esse nível de ensino deve ser entendido, agora, como o direito de educação para todos, incorporando as diversidades culturais, de faixa etária, o que estabelece o princípio pedagógico da diversidade.

O Projeto Viva Educação, proposto pela Fundação Roberto Marinho, como uma estratégia metodológica de telensino, para corrigir a distorção série/idade, no ensino médio, constitui-se a alternativa capaz de oferecer meios para que todos alcancem uma formação condizente com a sua cidadania uma vez que prioriza a formação e qualificação de jovens adultos que, por razões diversas não concluíram seus estudos na época própria.

Ao adotar esta metodologia de ensino, o Governo do Maranhão passa a assumir inteiramente o Ensino Médio do Estado, com qualidade e um custo aluno abaixo do registrado na escola de ensino regular.

Com efeito, embora os custos unitários, mensais e anuais sejam maiores no telensino, a relação custo/benefício é mais favorável ao Estado, nessa última modalidade, em razão do menor prazo previsto para conclusão do Ensino Médio e, por conseguinte, da regularização do fluxo.

O custo/aluno/ano do telecurso está estimado em aproximadamente R\$ 709,44, contra R\$ 544,80 no sistema convencional. Visto somente essa ótica, o telecurso seria 30,22% mais caro. Entretanto, o diferencial é que, no sistema de telecurso, o aluno leva apenas 14 meses para concluir o Ensino Médio, enquanto que no convencional esse prazo é de 3 anos. Isto faz com que se visualize, agora, o custo total médio da permanência do aluno no Ensino Médio, que é de R\$ 827,68 no sistema de telecurso contra R\$ 1.634,40 no convencional. E, agora, a situação se inverte, ou seja, o sistema convencional revela-se 97,47% mais caro que o telecurso.

Por outro lado, é preciso enfatizar ainda que, se não for invertida rapidamente com tendência a aproximar-se de zero, em curto espaço de tempo, a curva de crescimento da distorção série/idade, formada nos últimos anos, os custos do estado com o Ensino Médio tenderão a crescer consideravelmente, para atender os alunos em distorção e aos egressos do Ensino Fundamental, que também tem aumentado como decorrência da universalização do ensino ocasionada pelo FUNDEF.

Com efeito, será necessário ampliar mais salas de aula, construir mais escolas e contratar mais professores e outros profissionais para o sistema. E isso, naturalmente, gera acréscimos significativos e uma série de despesas, decorrentes das despesas correntes e de capital realizadas, tais como energia elétrica, vigilância de escolas, xerox, material didático, material de consumo, material de limpeza, serviços diversos relacionados ao custeio administrativo e pagamento de pessoal.

Há, ainda, de ser considerado como um grande benefício social, a existência real em um prazo de 14 (quatorze) meses, de um número bem maior de pessoas, no Estado, com o ensino médio concluído. São pessoas que, hoje, em sua maioria, estão à margem do mercado de trabalho, mas que, brevemente, estarão aptas a adentrá-lo. Com efeito, na medida em que o Estado cresça, sobretudo no setor de serviços (como turismo, por exemplo), as exigências mínimas do mercado de trabalho serão (e já o são) ensino médio concluído e noções de pelo menos uma língua estrangeira.

Por fim, cabe ressaltar ainda, que no valor proposto pela Fundação estão incluídos equipamentos e matérias didático-pedagógico, necessários, os quais teriam de ser custeados pelo Estado e/ou pelos alunos. E, nesse aspecto, é necessário ressaltar o elevado padrão das aulas do telecurso, sua uniformidade e regularidade, fatores que, seguramente, acompanhados adequadamente pelos professores e supervisores, farão com que haja uma melhor aprendizagem com a devida correção da distorção série/idade.

Considere-se que no valor apresentado para a execução do Projeto Viva Educação, é da ordem de R\$ 102.575.354,00 (centro e dois milhões, quinhentos e setenta e cinco mil e trezentos e cinqüenta e quatro reais) estão contempladas despesas como:

- Pessoal e encargos (seleção e contratação de 3.750 professores para atuarem nas telessalas);
- Aquisição de equipamento para 3.750 telessalas (televisor, aparelho de vídeo, armários e micro systems);
- Formação continuada de professores, com carga-horária de 160 horas, incluindo despesas com deslocamento, hospedagem, alimentação, locação de estrutura;
- Levantamento e pesquisa de avaliação.

Rita Torquato Fernandes Bulhão
Assessora de Planejamento / GDH

Maria de Lourdes Sá Ribeiro
Subgerente de Ensino / GDH

ANEXO C

Adjudicação nº 409/2000 – CPL de 20 de novembro de 2000

ESTADO DO MARANHÃO
GOVERNADORIA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ADJUDICAÇÃO Nº 409/2000 - CPL

REFERÊNCIA : Processo nº 7416/2000-GDH
Dispensa de Licitação

ÓRGÃO : Gerência de Estado de Desenvolvimento Humano.

ASSUNTO : Contrato de Prestação de Serviços.

OBJETO : Execução do Programa “VIVA EDUCAÇÃO”

AMPARO LEGAL : Lei 8.666/93, Art. 24, XIII

PRAZO : 18 (dezoito) meses

VALOR : R\$ 102.575.354,00 (Cento e dois milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e quatro reais).

A Comissão Permanente de Licitação – CPL, no uso das atribuições que lhes são conferidas pelo artigo 4º, VII da Lei nº 6.303 de 22 de maio de 1995, regulamentada pelo Decreto nº 14.678 de 27 de julho de 1995, e tendo em vista a aprovação do Relatório (fls. 114 a 116), em Reunião Ordinária realizada em 20 de novembro de 2000, resolve adjudicar o Contrato acima especificado à **FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO**.

São Luis, 20 de novembro de 2000.

FRANCISCO DE SALLES BAPTISTA FERREIRA

Presidente da CPL

À GDH,

Encaminhe-se o Processo nº 7416/2000 – GDH, com a Adjudicação nº 409/2000-CPL, para providências.

São Luis, 20 de novembro de 2000.

FRANCISCO DE SALLES BAPTISTA FERREIRA

Presidente da CPL

ANEXO D

Processo nº 7416/2000 de 21 de novembro de 2000 aponta Dispensa de Licitação pela GDH

ESTADO DO MARANHÃO
GOVERNADORIA
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL

PROCESSO Nº 7416/2000 – GDH

OBJETIVO: Dispensa de Licitação

RELATOR: Francisco Baptista

Senhor Presidente

Senhores Membros

Neste processo a Gerencia de Desenvolvimento Humano solicita adjudicação direta, por dispensa de licitação, para contratação dos serviços da Fundação Roberto Marinho, objetivando a execução do Projeto Viva Educação, a ser desenvolvido nos 217 (duzentos e dezessete) municípios maranhenses, permitindo que cerca de 150.000 (cento e cinquenta mil) alunos conclua o ensino médio em um período de 14 (quatorze) meses, via programa de teleeducação supletiva, que utilizará a metodologia do TELECURSO 2000.

A justificativa do pedido está albergada nos seguintes fatos:

- a) Nos últimos cinco anos o total de alunos matriculados no ensino médio, oferecido pela rede pública, sofreu incremento da ordem de 100.8% 1995/86.880 – 2000/174.478
- b) 69% desse alunado apresenta defasagem série/idade acima de dois anos e 62% freqüentam o curso noturno, “cuja clientela constitui-se tipicamente de alunos adultos”.
- c) Esta clientela diferenciada compartilha “os mesmos espaços de ensino-aprendizagem com jovens de 15 a 17 anos”, o que conduz a uma baixa produtividade do sistema de ensino médio, que acaba por não atender as necessidades nem dos que estão na faixa etária adequada nem dos que apresentam distorção série/idade.
- d) As pesquisas educacionais apontavam referida situação como “um dos principais fatores responsáveis pelo fracasso escolar”.
- e) A correção do problema série/idade só se dará através “de intervenção – de amplo alcance, de eficiência comprovada em contexto sociais variados...”

- f) A aplicação da metodologia do TELECURSO 2000, via modalidade supletiva, vem sendo desenvolvida, com sucesso em Estado que guardam características sócio/econômico/cultural/geográfica com o Maranhão, como o Ceará e o Rio Grande do Norte.
- g) O Estado, com a implantação do Projeto Viva Educação, “passa assumir inteiramente o Ensino Médio, conforme determina a Lei de **Diretrizes e Bases da Educação Nacional** – LDB 9.394/96...”, criando “3.750 novas salas completamente equipadas com kit tecnológico e uso de fitas cassetes que viabilizam, a aluno e professor o acesso aos programas, de modo socializado e particularizado, respeitando os programas, de modo socializado e particularizado, respeitando os níveis e ritmos diferenciados de ensino e aprendizagem”.
- h) No custo do Projeto está incluído:
- pessoal e encargos, isto é, seleção, contratação e pagamento de 3.750 (três mil, setecentos e cinqüenta) professores que irão atuar nas telesalas;
 - aquisição de equipamentos para 3.750 telesalas (televisor, aparelho de vídeo, armários e micro systems);
 - formação continuada dos 3.750 professores, com carga horária de 160 horas, incluindo despesas com deslocamento, hospedagem e alimentação;
- Levantamento e pesquisa de avaliação.
- i) O pré-falado Projeto viabilizará distribuição de todo material didático aos alunos e a contratação, mediante processo seletivo, de 3.750 professores, que serão treinados de forma continuada, durante a execução das atividades.
- j) O custo/aluno no sistema de telecurso é de R\$ 827,68 (oitocentos e vinte e sete reais e sessenta e oito centavos), que corresponde a 50.54% do custo/aluno do sistema convencional – R\$ 1.634,40 (hum mil, seiscentos e trinta e quatro reais e quarenta centavos)
- k) O benefício social do Projeto Viva Educação é significativo, quando lembrando que a conclusão do ensino médio poderá facilitar o acesso ao mercado de trabalho desses alunos, antes excluídos do processo de absorção de mão-de-obra, tendo em vista que a maioria das oportunidades de emprego exige o ensino médio completo.
- A entidade indicada para desenvolver o Projeto é a Fundação Roberto marinho, instituição de caráter privado, se fins lucrativos, e que tem entre seus objetivos o da “promoção, apoio, incentivo e patrocínio de ações nos campos cultural, educacional, social, filantrópico, comunitário, recreativo/esportivo, científico/tecnológico, no Brasil...”, e que detém os direitos autorais e patrimoniais, no País, da aplicação do TELECURSO 2000,

ANEXO E**Extrato de Dispensa de Licitação apresentado pela GDH no Diário Oficial do Estado do Maranhão no dia 21 de novembro de 2000.**

ESTADO DO MARANHÃO
GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
COMISSÃO SETORIAL DE LICITAÇÃO

EXTRATO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 7416/00 – Gerencia de Desenvolvimento Humano.

OBJETIVO: Execução do Projeto “VIVA EDUCAÇÃO”, visando a implantação de 3.750 (três mil setecentos e cinquenta reais) telessalas, para a capacitação e escolaridade média de 150.000 (cento e cinquenta mil) alunos utilizando o “Telecurso 2.000” como alternativa pedagógica de aceleração dos estudos do Ensino Médio, e Iná, o licenciamento do Telecurso 2.000, como uma forma de tender alunos com defasagem idade/série.

BASE LEGAL: Artigo 24, Inciso XIII, da Lei n° 8666/93 e suas alterações.

FAVORECIDO: Fundação Roberto Marinho.

PRAZO DE EXECUÇÃO: 18 (dezoito) meses

VALOR TOTAL: R\$ 102.575.354,00 (cento e dois milhões e quinhentos e setenta e cinco mil trezentos e cinquenta e quatro reais).

ADJUDICAÇÃO: n° 409/2000 – Comissão Permanente de Licitação.

RATIFICAÇÃO: Gerente de Estado de Desenvolvimento Humano, em exercício.

FONTE DE RECURSOS: 17.101 – Gerencia de Desenvolvimento Humano

2324 – Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Médio – PI MANCENTRO – Fonte 110 – Projeto Alvorada / MEC, fonte 102 – Tesouro Estadual ND. 349039-459052.

São Luís (MA), 21 de Novembro de 2000.

OSMAN DE CASTRO VELOSO
Presidente da OSL/GDH

ANEXO F**Contrato nº 033/2000 de prestação de serviços entre o Governo do Estado do Maranhão celebrado com a Fundação Roberto Marinho no dia 22 de novembro de 2000****ESTADO DO MARANHÃO**

CONTRATO Nº 033/2000 DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS que entre si, celebram o **GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO** e a **FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO**

Aos 22 (vinte e dois) dias do mês novembro do ano de 2000 (dois mil), nesta cidade de São Luis do Maranhão o **ESTADO DO MARANHÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, representado pela Governadora do Estado **RESEANA SARNEY MURAD**, doravante designada simplesmente **CONTRANTE** e a **FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO**, instituição sem fins lucrativos, com sede e domicílio fiscal na cidade do Rio de Janeiro, na Av. Paulo de Frontin, nº *** , Rio de Janeiro, inscrita no CNPJ sob o nº 29.527.413/0001-00, neste ato representada por seu Diretor Geral **JOSÉ ROBERTO MARINHO**, brasileiro, separado judicialmente, jornalista, portado da Carteira de Identidade nº3.653.668-8 ***** e do CPF nº 374.224.487-68, residente e domiciliado na cidade do Rio de Janeiro, na Rua Engenheiro Alfredo Duarte, 290, Jardim Botânico, daqui por diante indeferida como **CONTRATADA**, com base na Adjudicação nº 409/2000 CPL, de *** 11 de 2000, que dispensou a licitação, tendo em vista o que consta do Processo Administrativo nº 746/2000, e o despacho autorizado exarado pelo senhor Gerente às fls. do mencionado **PROCESSO** assinam o presente **CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**, para implantação e execução do Projeto “VIVA EDUCAÇÃO” através do programa Teleducação Supletivo do Ensino Médio – **TELECURSO 2000** que se regerá pelas normas da Lei nº 8.666/93 e pelas cláusulas e condições seguintes:

CONSIDERANDO Telecurso 2000 como instrumento capaz de formar e capacitar estudantes, trabalhadores e diversas regiões do País e notória especialidade da **Fundação Roberto Marinho** na realização de serviços técnicos voltados para formação de estudantes e capacitação de pessoal;

CONSIDERANDO o interesse do **Governo do estado do Maranhão** em *** a distorção série/idade através do Programa de Teleducação Supletivo do Ensino Médio **Telecurso 2000** no estado do Maranhão;

CONSIDERANDO que o art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, dispensa órgãos públicos de realizar licitação para proceder na contratação de instituição incumbida do ensino ou do desenvolvimento institucional, desde que a detenha inquestionável reputação

ético-profissional e não tenha fins lucrativos, categoria na qual se encaixa a Fundação Roberto Marinho, as partes resolvem firmar o presente instrumento.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente instrumento tem por objetivo a execução do Projeto “VIVA EDUCAÇÃO” visando a implantação de 3.750 (três mil setecentos e cinquenta) telessalas, para a capacitação e escolaridade média de 150.000 (cento e cinquenta mil) alunos utilizando o “**TELECURSO 2000**” como alternativa pedagógica de aceleração dos estudos do ensino médio, e ainda o licenciamento do “Telecurso 2000”, como uma forma de atender alunos com defasagem idade/série;

PARÁGRAFO ÚNICO:

As atividades a serem realizadas pela **CONTRATADA** constam de proposta de Implantação do Projeto, anexa ao presente termo, previamente conhecida e aprovada pelas partes e poderá ser adequada segundo as modificações de demanda, com a anuência dos contratantes.

CLÁUSULA SEGUNDA – DO REGIME DE EXECUÇÃO

Os serviços contratados serão realizados sob o regime de empreita por preço global.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

4.1 DA CONTRATADA / FUNDAÇÃO

- a) Implantar, conforme indicação da CONTRATANTE, 3.750 (três mil setecentos e cinquenta) telessalas de ensino médio composta por um Kit tecnológico (uma TV de 20”, um videocassete);
- b) Licenciamento do Telecurso 2000, e demais produtos educativos que produzir e organizar;
- c) Realizar reuniões com a Gerência de Desenvolvimento Humano/Gerências Regionais para definição das diretrizes e moldes da implantação do projeto;
- d) Proporcionar a capacitação dos professores, supervisores e coordenadores em relação à metodologia de trabalho do TC 2000.
- e) Gerenciar os recursos humanos na prestação de serviços incluindo a seleção, contratação e remuneração dos professores que atuarão no projeto;
- f) Conceber e reproduzir o material a ser utilizado na capacitação e no acompanhamento;
- g) Realizar 04 (quatro) momentos de capacitação de 40 (quarenta) horas cada, para os professores das telessalas.
- h) Realizar 04 (quatro) momentos de acompanhamento por amostragem das telessalas implantadas no projeto;
- i) Montar, com a participação da CONTRATANTE, um sistema de avaliação processual da aprendizagem dos alunos no Telecurso 2000 nas 3.700 (três mil setecentos e cinquenta) telessalas;
- j) Divulgar na mídia impressa e televisiva as atividades a serem realizadas em cumprimento ao presente instrumento;
- k) Realizar uma avaliação externa por amostragem das telessalas implantadas;
- l) Estimular o desenvolvimento de atividades pedagógicas complementares;

- m) Responsabilizar-se pela hospedagem e locação de veículos que atenderão aos profissionais na capacitação e acompanhamentos;
- n) Implantar e implementar a metodologia das telessalas;
- o) Responsabilizar-se em conjunto com a CONTRATANTE pelas condições estruturais necessárias à realização dos momentos de capacitação e acompanhamento e atividades complementares;
- p) Designará, em caráter permanente, uma equipe gestora para executar e acompanhar as ações do Projeto.

4.2 DA CONTRATANTE/GERÊNCIA

- a) Elaborar, com o apoio da CONTRATADA, um sistema de avaliação processual de aprendizagem dos alunos do Telecurso 2000;
- b) Constituir, com a participação da CONTRATADA uma equipe central interdisciplinar de acordo com o perfil definido pelo projeto para realização do atendimento pedagógico aos coordenadores e professores por meio informatizado;
- c) Instalar e manter 3.750 (três mil setecentos e cinquenta) telessalas de ensino médio composta por carteiras, material didático e Kit tecnológico (uma TV de 20", um videocassete e respectivos suportes) fornecido este pela CONTRATADA;
- d) Desenvolver atividades nas telessalas seguindo a orientação metodológica do projeto;
- e) Acompanhar a CONTRATADA no desenvolvimento das atividades de avaliação dos resultados;
- f) Subsidiar a CONTRATADA com informações e meios necessários à produção de informativos, spots e vídeo;
- g) Nomear gestor para acompanhar as atividades a serem realizadas;
- h) Adquirir o material didático das 3.750 (três mil setecentos e cinquenta) telessalas, onde se incluem os livros de aulas e professores bem como as fitas de vídeos necessárias para implementação do projeto;
- i) Disponibilizar programação do canal educativo desenvolvido pela contratada intitulado "Futura" para uso nas telessalas;
- j) Responsabilizar-se em conjunto com a CONTRATADA pelas condições estruturais necessárias à realização dos momentos de capacitação e acompanhamento e atividades complementares;

CLÁUSULA QUARTA – DO VALOR DO CONTRATO

Serem pagos conforme cronograma constante no anexo I, mediante apresentação de Relatório circunstanciado, a cada etapa executada.

CLÁUSULA QUINTA – DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As despesas com execução do presente contrato correrão, no presente exercício, à conta da dotação orçamentária;

Fonte 1701 – Gerencia de Desenvolvimento Humano

Atividade 2324 – Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Médio

Fonte: 0110 – Projeto Alvorada/MEC – R\$ 4.420.799,12 P/ MANCENTRO,
ND's:

34.90.39, item 39.063 – R\$ 2.468.019,12

45.90.52, item 52.008 – R\$ 1.952.780,00

Fonte: 0102 – Tesouro Estadual – R\$ 98.154.555,00 P/ MANCENTRO,

ND's:

34.90.39, item 39.063 – R\$ 97.459.835,00

45.90.52, item 52.008 – R\$ 694.720,00

CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA

O prazo de execução dos serviços será de 18 (dezoito) meses, contados da publicação no Diário Oficial o Estado que correrá às expensas do **CONTRATANTE**.

CLÁUSULA SÉTIMA – DOS DIREITOS AUTORAIS

Os direitos autorais patrimoniais incidentes sobre as obras audiovisuais disponibilizadas e licenciadas são de titularidade da **CONTRATADA**.

PARÁGRAFO ÚNICO

Qualquer forma de utilização não autorizada do material acarretará em violação de direitos autorais, nos termos da Lei nº 9.610 de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais).

CLÁUSULA OITAVA – DA RESCISÃO

A **CONTRATANTE** o direito de rescindi-lo sem prejuízo de multa de 10% (dez por cento) sobre o valor total do Contrato, nos termos da lei.

CLÁUSULA NONA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

O presente Contrato não importa em vínculo de natureza trabalhista entre a **CONTRATADA** e a **CONTRANTE**, e entre este e Terceiros por ser da **CONTRATADA** a responsabilidade do pagamento de salários, encargos e rescisões de trabalho dos empregados contratados para os fins deste instrumento.

CLÁUSULA DÉCIMA

A **CONTRATADA** fica obrigada a devolver à **CONTRANTE** totalidade das parcelas repassadas sem prejuízo da demais condições estabelecidas neste instrumento, na hipótese de inadimplência.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA

A **CONTRATADA** responsabilizar-se-á pelo pagamento de impostos, taxas e contribuições fiscais, previdenciárias e trabalhistas, relativas a acidentes de trabalho

e ainda contribuições parafiscais que incidam ou venham a incidir sobre s atividades inerentes ao projeto.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA

A **CONTRATADA** responderá por perdas e danos que vier a sofrer **CONTRANTE** ou terceiros, em ação ou omissão, dolosa ou culposa, da **CONTRATADA** ou de seus prepostos independente de outras condições contratuais ou legais, a que estiver sujeita.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA

Todos os materiais permanentes adquiridos com recursos destinados a execução do projeto farão parte do patrimônio do Estado.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA

A parte que der causa ao inadimplemento de qualquer das obrigações assumidas neste contrato, responderá pelos danos ou prejuízos causados, além de se sujeitar as medidas judiciais e extrajudiciais aplicáveis.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DO FORO

Fica eleito o foro da cidade de São Luís, Estado do Maranhão, para dirimir quaisquer dúvidas quanto a execução do objeto do presente instrumento, com renuncia expressa de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por assim estarem justas e de pleno acordo as partes firmam o presente instrumento em 03 (três) vias, na presença de 02 (duas) testemunhas abaixo assinadas.

ROSEANA SARNEY MURAD

Governadora do Estado do Maranhão

JOSÉ ROBERTO MARINHO

Diretor Geral da Fundação Roberto Marinho

ANEXO G

Apresenta Modelo do Projeto de Implantação do Telecurso 2000 no Maranhão

O TELECURSO 2000 NO MARANHÃO

A necessidade de adotar alternativas para atendimento aos alunos que encontravam-se em defasagem idade/série, existentes no sistema de Educação Fundamental e Médio, conduziu a então, Secretaria de Estado da Educação do Maranhão, em 1995, a implantar o projeto Avançado Escolar, utilizando o TELECURSO 2000, como aceleração de estudos.

O “Avanço Escolar” (curso de aceleração de estudos de 5ª a 8ª série) constitui-se um grande desafio que apresentou uma aprovação de 95% na primeira turma concluinte, em 1997 e 94% e 93%, nos anos seguintes.

PROJETO VIVA EDUCAÇÃO

OBJETIVOS DO PROJETO

Geral

Oferecer escolaridade a jovens e adultos criando oportunidade de uma melhor qualificação profissional.

Específicos

- Oportunizar jovens e adultos de concluírem com qualidade, os estudos no ensino médio.
- Proporcionar capacitação dos professores, em relação à metodologia de trabalho do TC2000.

METAS

- 1- ATENDER a 150.000 alunos de ensino médio, que estejam em defasagem idade/série de mais de dois anos.
- 2- CAPACITAR 3.750 professores/supervisores e coordenadores que integrarão as respectivas equipes.
- 3- REALIZAR supervisão presencial e a distância.
- 4- REALIZAR ACOMPANHAMENTO por amostragem, as telessalas.
- 5- REALIZAR AVALIAÇÃO EXTERNA por amostragem, da aprendizagem dos alunos.

AÇÕES NO VIVA EDUCAÇÃO

1. Seleção e contratação de professores, supervisores e coordenadores.

2. Capacitação de professores, supervisores e coordenadores.

A capacitação dos professores é uma ação que se realiza em módulos, que acompanham as diferentes fases do desenvolvimento do projeto.

2.1 Do modulo inicial

2.1.1 Objetivos:

- apresentar o TC2000;
- vivenciar atividades que possibilitem a compreensão de sua metodologia;
- apresentar os objetivos e a fundamentação das disciplinas a serem trabalhadas;
- planejar as atividades das telessalas que se iniciam;
- avaliação no processo.

2.1.2 Conteúdos:

- Estrutura e funcionamento do TC2000;
- Proposta metodológica;
- Fundamentação pedagógica;
- Dinâmica da telessala;
- Avaliação.

2.2 Dos módulos subsequentes

Na elaboração dos módulos subsequentes são considerados os seguintes aspectos:

- dificuldades detectadas nas visitas de acompanhamento quando à metodologia, conteúdo e didática;
- dificuldades dos alunos, observadas pelos professores e através de testes diagnósticos;
- aspectos a serem melhorados, assinalados no instrumento de avaliação da capacitação anterior.

2.2.1 Assim os objetivos são:

- discutir a dinâmica de trabalho;
- buscar alternativas para aperfeiçoar a prática nas telessalas;
- oferecer propostas de atividades complementares;
- planejar e vivenciar teleaulas;

2.2.2 Os conteúdos são:

- as especificidades do trabalho com vídeos e livros do TC2000 e outros materiais didáticos;
- dinâmica da telessala;
- plano de aula;
- desenvolvimento de atitudes de:
 - motivação;
 - curiosidade intelectual
 - auto-estima

2.3 A distância

- Através de impressos, TV e vídeos, o professor realiza atividades programadas que permitem uma capacitação continuada e a distância.

3. Acompanhamento

3.1 Do Projeto

- Supervisão pedagógica de todo o processo;
- Avaliação do trabalho desenvolvido;
- Redirecionamento de ações.

3.2 Do Professor

- Apoio técnico ao planejamento e desenvolvimento de atividades;
- Orientação para o registro das suas observações;
- Análise de relatórios;
- Retorno das análises dos relatórios;
- Incentivo para a participação em grupos de estudo;
- Avaliação de desempenho e disponibilização de instrumentos para auto-avaliação.

3.3 Do aluno.

Sugestões de ações, em função das análises realizadas a partir dos relatórios do Orientador, das visitas às telessalas e dos resultados da avaliação dos diagnósticos.

4. Avaliação

A avaliação é um outro elemento constitutivo do TC2000 que merece atenção especial. Isto porque, no contexto do TC, a avaliação pode ser comparada a um eixo em constante movimento, em torno do qual giram os resultados possíveis. É na avaliação ampla da realidade, que residem as grandes oportunidades de verificação de resultados e do que é preciso ser redimensionado para o atingimento dos objetivos da proposta pedagógica e metodológica do projeto.

A avaliação será praticada continuamente e no processo.

5. Cronograma de aulas

ENSINO MÉDIO.

Primeira etapa:

DISCIPLINAS	TOTAL DE AULAS
LÍNGUA PORTUGUESA	80 AULAS
BIOLGOIA	70 AULAS

Segunda etapa:

DISCIPLINAS	TOTAL DE AULAS
MATEMÁTICA	70 AULAS
HISTÓRIA GERAL	36 AULAS
HISTÓRIA DO BRASIL	40 AULAS

Terceira etapa:

DISCIPLINAS	TOTAL DE AULAS
GEOGRAFIA	50 AULAS
QUÍMICA	50 AULAS

Quarta etapa:

DISCIPLINAS	TOTAL DE AULAS
FÍSICA	50 AULAS
INGLÊS	40 AULAS

6. PERÍODO DE INTEGRAÇÃO

O período de integração é o período que antecede a utilização do programa Telecurso 2000 e tem como objetivo a adaptação dos alunos à telessala.

6.1 Objetivos

- sensibilizar para a importância do curso em todos os seus aspectos;
- fazer a integração dos alunos, ressaltando o valor do grupo;
- diagnosticar a situação da turma em relação aos conteúdos considerados pré-requisitos para iniciar o estudo do Telecurso 2000;
- oferecer reforço dos conteúdos citados;
- iniciar os alunos na leitura de imagem e no trabalho de grupo;
- iniciar os alunos na metodologia e trabalho da disciplina Língua Portuguesa.

Estratégias:

- dinâmicas de grupo – de socialização, desenvolvimento do potencial criativo e sensibilização para atitudes favoráveis ao aprendizado;
- leitura de textos verbais e imagéticos – gravuras, vídeos, etc;
- técnicas de expressão como dramatização, jogral, etc;

- aplicação de teste diagnósticos;
- trabalho individual e em grupo;
- criação de texto.

MOBILIZAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR

OBJETIVOS	CONTEÚDOS	ATIVIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Informar da existência do projeto. • Sensibilizar para a proposta do projeto. • Mobilizar para a participação no projeto. • Integrar o projeto à escola. 	<ul style="list-style-type: none"> • O que é o Telecurso 2000. • Qual a sua proposta e seus objetivos. • Qual a metodologia de trabalho. • Quem pode cursar. • As diferentes formas de atendimento à clientela. • O período de realização do curso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reunir toda comunidade escolar. • Organizar um cronograma de visitas às telessalas. • Convidar a comunidade escolar para assistir às aulas. • Convidar a comunidade escolar para exposição dos trabalhos realizados nas telessalas. • Promover atividades integradoras (gincanas, torneios, festivais, feiras etc.) • Produzir material informativo com circulação e atualização periódica (jornal, mural, panfletos). • Divulgar o cronograma de exibição das aulas e disponibilizar o material.

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO

Nº de	Especificação	2000	2001	2002

ANEXO H

Modelo de gestão do corpo de Orientadores de Aprendizagem do Projeto – Viva Educação

MODELO DE GESTÃO DO CORPO DE ORIENTADORES DE APRENDIZAGEM DO PROJETO “VIVA EDUCAÇÃO”

1. O modelo de gestão a ser utilizado na execução do Projeto “VIVA EDUCAÇÃO” vem sendo desenvolvido há mais de três anos em diversos estados da federação, tendo sido obtidos excelentes resultados, destacando-se a PRODUTIVIDADE e a QUALIDADE do ensino.
2. O modelo a ser utilizado no “VIVA EDUCAÇÃO” passa todo ele pela AUTOGESTÃO harmônica entre Orientadores de Aprendizagem), Supervisores e Coordenadores, todos eles cooperados entre si, utilizando-se de poderosa estrutura de fluxo de informações em rede e execução matricial em que a QUALIDADE do ensino é avaliada permanentemente.
3. A Fundação Roberto Marinho garantirá a capacitação pedagógica contínua e reciclagem, através de parceria com o ISAE – Instituto Superior de Administração e Economia da Fundação Getúlio Vargas que garantirá a capacitação gerencial e gestão contínua do modelo proposto.
4. A cooperativa formada pelos profissionais já citados, como empresa autogestionada que é, já com estrutura jurídica e física na capital do estado aplicará curso prático específico de COOPERATIVISMO DE TRABALHO EDUCACIONAL, o que simultaneamente implicará na avaliação do candidato-orientador de aprendizagem ao trabalho previsto pelo “VIVA EDUCAÇÃO”.
5. O candidato-orientador de aprendizagem ao posto de trabalho, para uma proposta de carga horária/aula em local de sua conveniência, anexará currículo que se enquadre no perfil exigido para o projeto. Os critérios de seleção serão radicalmente objetivos e transparentes.
6. O candidato firmará também previamente o termo de adesão e subscrição de cota-capital à cooperativa de trabalho.
7. A base de remuneração direta e indireta do cooperado-orientador de aprendizagem será calculada em horas/aulas ministradas, conforme relatório de produção semanal.
8. Para o orientador da aprendizagem que trabalhe quatro horas/dia, já retidos todos os impostos e contribuições fiscais, empresariais e individuais, será em torno de R\$ 647,00 líquido/mês, acrescido de R\$ 88,00 (retidos), para formação de poupança tradutora dos fundos legais (FATES + FR/DS), garantindo por ano uma poupança de R\$ 88,00 x 12 + rendimentos financeiros das aplicações feitas mensalmente em bloco, através da própria cooperativa dos orientadores de aprendizagem.
9. A cooperativa dos orientadores de aprendizagem se utiliza de poderoso e atualizado sistema de informação permitindo todos os controles de produção e pagamentos dos cooperados realizados “on-line” nos bancos.

10. No Programa de execução do projeto o orientador de aprendizagem terá um mês de descanso remunerado de acordo com o plano de execução proposto.
11. A Fundação Roberto Marinho garantirá paralelamente com o suporte do ISAE/FGV a manutenção de banco de dados para processar informações gerenciais com relação à execução do projeto “VIVA EDUCAÇÃO” contando com suporte logístico para entrega “*just in time*” aos orientadores de aprendizagem de todo o material de uso e consumo (livros didáticos, cadernos, papéis, fitas, instalação de kit’s tecnológicos – TV + vídeo) nas previstas 3.750 telessalas.
12. Vale ressaltar que a cooperativa, dada a sua natureza AUTOGESTIONÁRIA, traduz o seu funcionamento através de ORGANOGRAMA CELULAR e não de ORGANOGRAMA FUNCIONAL, como é utilizado em estruturas hierarquizadas orientando seus resultados para a Produtividade e a Qualidade.

Apresenta o Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001 que Estabelece as diretrizes para execução do Projeto Alvorada

DECRETO Nº 3.769, DE 8 DE MARÇO DE 2001

Estabelece diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal deverão observar as diretrizes estabelecidas no Anexo a este Decreto, pertinentes ao "Projeto Alvorada – Diretrizes para Implementação de Projetos Voltados para a Área Social", em fase de implantação nos estados, microrregiões e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Urbano.

Art. 2º Fica criado o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada, com a finalidade de exercer a coordenação geral das ações dos diversos órgãos executores de projetos voltados para a área social.

Parágrafo único. O Comitê estabelecerá os procedimentos necessários ao cumprimento das diretrizes referidas no artigo anterior.

Art. 3º O Comitê terá a seguinte composição:

I - Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República;

III - Secretário de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social; e

IV - Secretários-Executivos dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Previdência e Assistência Social.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de março de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

ANEXO J

Diretrizes do projeto Alvorada para a área social

PROJETO ALVORADA - DIRETRIZES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS VOLTADOS PARA A ÁREA SOCIAL

1. Missão

1.1. Reforçar e intensificar o gerenciamento, por meio do Projeto Alvorada, de ações com impacto na melhoria das condições de vida nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins e nas microrregiões e municípios dos demais estados, que apresentem IDH menor ou igual a 0,500, nas áreas de:

a) educação, voltadas ao ensino fundamental, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos;

b) saúde e saneamento, com impacto no aumento da esperança de vida;

c) desenvolvimento sócio-econômico, com ênfase nos programas de renda familiar e de infra-estrutura básica;

d) comunicações, esporte, turismo, agricultura e do desenvolvimento da indústria e comércio que concorram para o fortalecimento das ações acima definidas.

1.2. Observar os critérios de focalização e as fases de implantação do Projeto Alvorada.

1.3. Disponibilizar correta e tempestivamente as informações necessárias ao exercício da função de gerenciamento das ações integrantes do Projeto Alvorada.

2. Coordenação

A coordenação das ações específicas integrantes do Projeto Alvorada será feita pela Secretária de Estado de Assistência Social, contando, para isso, com a

presteza e o necessário apoio dos Ministros de Estado, Secretários-Executivos e dirigentes dos demais órgãos de governo.

3. Ações Específicas a Realizar

3.1. Ministério da Educação

3.1.1. Fortalecer o apoio financeiro prestado à associação que desenvolve o Programa de Alfabetização Solidária, com vistas a reduzir os índices de analfabetismo;

3.1.2. Promover a universalização do ensino fundamental, especialmente quanto ao atendimento dos egressos do Programa de Alfabetização Solidária;

3.1.3. Apoiar projetos estaduais de melhoria do Ensino Médio, de forma a garantir o atendimento aos egressos do Ensino Fundamental;

3.1.4. Redesenhar o atual Programa de Garantia de Renda Mínima (Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997), com vistas a aumentar a sua abrangência e o valor do benefício.

ANEXO L

Tabela demonstrando o IDH dos municípios maranhenses – 2000, 2001 e 2002

RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO

UF	Município	IDH-M	Microrregião	IDH	ANO
MA	Água Doce do Maranhão	0,319	Baixo Parnaíba Maranhense	0,335	2000
MA	Alto Alegre do Maranhão	0,343	Codó	0,352	2000
MA	Araioses	0,319	Baixo Parnaíba Maranhense	0,335	2000
MA	Barreirinhas	0,356	Lençóis Maranhenses	0,352	2000
MA	Capinzal do Norte	0,365	Codó	0,352	2000
MA	Codó	0,365	Codó	0,352	2000
MA	Coroatá	0,343	Codó	0,352	2000
MA	Humberto de Campos	0,392	Lençóis Maranhenses	0,352	2000
MA	Magalhães de Almeida	0,342	Baixo Parnaíba Maranhense	0,335	2000
MA	Milagres do Maranhão	nd	Baixo Parnaíba Maranhense	Nd	2000
MA	Paulino Neves	0,340	Lençóis Maranhenses	0,352	2000
MA	Peritoró	0,343	Codó	0,352	2000
MA	Pirapemas	0,357	Codó	0,352	2000
MA	Primeira Cruz	0,382	Lençóis Maranhenses	0,352	2000
MA	Santa Quitéria do Maranhão	0,359	Baixo Parnaíba Maranhense	0,335	2000
MA	Santana do Maranhão	0,342	Baixo Parnaíba Maranhense	0,335	2000
MA	Santo Amaro do Maranhão	0,382	Lençóis Maranhenses	0,352	2000
MA	São Bernardo	0,342	Baixo Parnaíba Maranhense	0,335	2000
MA	Timbiras	0,326	Codó	0,352	2000
MA	Tutóia	0,340	Lençóis Maranhenses	0,352	2000
MA	Afonso Cunha	0,309	Coelho Neto	0,377	2001
MA	Aldeias Altas	0,331	Coelho Neto	0,377	2001
MA	Altamira do Maranhão	0,360	Pindaré	0,386	2001
MA	Alto Alegre do Pindaré	0,358	Pindaré	0,386	2001
MA	Amapá do Maranhão	0,390	Gurupi	0,394	2001
MA	Anajatuba	0,390	Baixada Maranhense	0,396	2001

MA	Anapurus	0,375	Chapadinha	0,381	2001
MA	Araguanã-Ma	0,408	Pindaré	0,386	2001
MA	Arame	0,371	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Arari	0,421	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Axixá	0,424	Rosário	0,379	2001
MA	Bacabeira	0,411	Rosário	0,379	2001
MA	Barão de Grajaú	0,398	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Barra do Corda	0,380	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Bela Vista do Maranhão	0,366	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Belágua	0,343	Chapadinha	0,381	2001
MA	Boa Vista do Gurupi	0,390	Gurupi	0,394	2001
MA	Bom Jardim-Ma	0,334	Pindaré	0,386	2001
MA	Bom Jesus das Selvas	0,358	Pindaré	0,386	2001
MA	Brejo	0,380	Chapadinha	0,381	2001
MA	Brejo de Areia	0,360	Pindaré	0,386	2001
MA	Buriti	0,356	Chapadinha	0,381	2001
MA	Buriticupu	0,358	Pindaré	0,386	2001
MA	Buritirana	0,381			2001
MA	Cachoeira Grande	0,359	Rosário	0,379	2001
MA	Cajari	0,372	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Cândido Mendes	0,429	Gurupi	0,394	2001
MA	Cantanhede	0,337	Itapecuru Mirim	0,364	2001
MA	Carutapera	0,390	Gurupi	0,394	2001
MA	Centro do Guilherme	0,407	Gurupi	0,394	2001
MA	Centro Novo do Maranhão	0,390	Gurupi	0,394	2001
MA	Chapadinha	0,415	Chapadinha	0,381	2001
MA	Coelho Neto	0,415	Coelho Neto	0,377	2001
MA	Colinas-Ma	0,383	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Conceição do Lago-Açu	0,366	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Dom Pedro	0,448	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Duque Bacelar	0,341	Coelho Neto	0,377	2001
MA	Fernando Falcão	0,380	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Formosa da Serra Negra	0,427	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001

MA	Fortuna	0,372	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Godofredo Viana	0,407	Gurupi	0,394	2001
MA	Gonçalves Dias	0,441	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Governador Archer	0,396	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Governador Eugênio Barros	0,326	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Governador Luiz Rocha	0,365	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Governador Newton Bello	0,408	Pindaré	0,386	2001
MA	Governador Nunes Freire	0,429	Gurupi	0,394	2001
MA	Graça Aranha	0,387	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Grajaú	0,427	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Icatu	0,358	Rosário	0,379	2001
MA	Igarapé do Meio	0,366	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Itaipava do Grajaú	0,427	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Itapecuru Mirim	0,394	Itapecuru Mirim	0,364	2001
MA	Jatobá-Ma	0,383	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Jenipapo dos Vieiras	0,380	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	João Lisboa	0,381			2001
MA	Joselândia	0,357	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Junco do Maranhão	0,390	Gurupi	0,394	2001
MA	Lago da Pedra	0,349	Pindaré	0,386	2001
MA	Lagoa do Mato	0,372	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Lagoa Grande do Maranhão	0,349	Pindaré	0,386	2001
MA	Luís Domingues	0,420	Gurupi	0,394	2001
MA	Maracaçumé	0,407	Gurupi	0,394	2001
MA	Marajá do Sena	0,354	Pindaré	0,386	2001
MA	Maranhãozinho	0,429	Gurupi	0,394	2001
MA	Mata Roma	0,367	Chapadinha	0,381	2001
MA	Matinha	0,392	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Matões do Norte	0,337	Itapecuru Mirim	0,364	2001
MA	Mirador-Ma	0,381	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Miranda do Norte	0,416	Itapecuru Mirim	0,364	2001
MA	Monção	0,386	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Morros	0,359	Rosário	0,379	2001

MA	Nina Rodrigues	0,342	Itapecuru Mirim	0,364	2001
MA	Nova Iorque	0,377	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Nova Olinda do Maranhão	0,393	Pindaré	0,386	2001
MA	Olinda Nova do Maranhão	0,367	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Palmeirândia	0,368	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Paraibano	0,411	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Passagem Franca	0,372	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Pastos Bons	0,428	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Paulo Ramos	0,354	Pindaré	0,386	2001
MA	Pedro do Rosário	0,423	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Penalva	0,384	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Peri Mirim	0,439	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Pindaré Mirim	0,412	Pindaré	0,386	2001
MA	Pinheiro	0,423	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Presidente Dutra-Ma	0,416	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Presidente Juscelino-Ma	0,346	Rosário	0,379	2001
MA	Presidente Médici-Ma	0,393	Pindaré	0,386	2001
MA	Presidente Sarney	0,423	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Presidente Vargas	0,324	Itapecuru Mirim	0,364	2001
MA	Rosário	0,411	Rosário	0,379	2001
MA	Santa Filomena do Maranhão	0,362	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Santa Helena-Ma	0,404	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Santa Inês-Ma	0,488	Pindaré	0,386	2001
MA	Santa Luzia	0,358	Pindaré	0,386	2001
MA	Santa Luzia do Paruá	0,393	Pindaré	0,386	2001
MA	Santa Rita-Ma	0,371	Rosário	0,379	2001
MA	São Benedito do Rio Preto	0,356	Chapadinha	0,381	2001
MA	São Bento	0,426	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	São Domingos do Maranhão	0,365	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	São Francisco do Maranhão	0,367	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	São João Batista-Ma	0,390	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	São João do Caru	0,334	Pindaré	0,386	2001
MA	São João dos Patos	0,417	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001

MA	São José dos Basílios	0,416	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	São Vicente Ferrer-Ma	0,367	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Senador Alexandre Costa	0,326	Presidente Dutra	0,391	2001
MA	Senador La Rocque	0,381			2001
MA	Sítio Novo-Ma	0,420	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Sucupira do Norte	0,380	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Sucupira do Riachão	0,417	Chapadas do Alto Itapecuru	0,390	2001
MA	Tuflândia	0,412	Pindaré	0,386	2001
MA	Tuntum	0,362	Alto Mearim e Grajaú	0,387	2001
MA	Turiação	0,373	Gurupi	0,394	2001
MA	Turilândia	0,373	Gurupi	0,394	2001
MA	Urbano Santos	0,343	Chapadinha	0,381	2001
MA	Vargem Grande	0,351	Itapecuru Mirim	0,364	2001
MA	Viana-Ma	0,414	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Vitória do Mearim	0,366	Baixada Maranhense	0,396	2001
MA	Vitorino Freire	0,391	Pindaré	0,386	2001
MA	Zé Doca	0,408	Pindaré	0,386	2001
MA	Alcântara	0,408	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Alto Parnaíba	0,497	Gerais de Balsas	0,453	2002
MA	Amarante do Maranhão	0,405			2002
MA	Apicum-Açu	0,382	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Bacabal	0,436	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Bacuri	0,382	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Bacurituba	0,333	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Balsas	0,475	Gerais de Balsas	0,453	2002
MA	Benedito Leite	0,401	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002
MA	Bequimão	0,409	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Bernardo do Mearim	0,383	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Bom Lugar	0,436	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Buriti Bravo	0,400	Caxias	0,421	2002
MA	Cajapió	0,333	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Campestre do Maranhão	0,458	Porto Franco	0,471	2002
MA	Carolina	0,471	Porto Franco	0,471	2002

MA	Caxias	0,414	Caxias	0,421	2002
MA	Cedral-Ma	0,422	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Central do Maranhão	0,426	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Cururupu	0,423	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Esperantinópolis	0,372	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Estreito	0,492	Porto Franco	0,471	2002
MA	Feira Nova do Maranhão	0,420	Gerais de Balsas	0,453	2002
MA	Fortaleza dos Nogueiras	0,425	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002
MA	Guimarães	0,455	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Igarapé Grande	0,383	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Lago do Junco	0,403	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Lago dos Rodrigues	0,403	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Lago Verde	0,346	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Lajeado Novo	0,422			2002
MA	Lima Campos	0,407	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Loreto	0,431	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002
MA	Matões	0,357	Caxias	0,421	2002
MA	Mirinzal	0,426	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Montes Altos	0,422			2002
MA	Nova Colinas	0,425	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002
MA	Olho D'Água das Cunhãs	0,372	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Parnarama	0,327	Caxias	0,421	2002
MA	Pedreiras	0,462	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Pio XII	0,361	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Poção de Pedras	0,381	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Porto Franco	0,458	Porto Franco	0,471	2002
MA	Porto Rico do Maranhão	0,422	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Riachão-Ma	0,420	Gerais de Balsas	0,453	2002
MA	Ribamar Fiquene	0,422			2002
MA	Sambaíba	0,439	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002
MA	Santo Antônio dos Lopes	0,384	Médio Mearim	0,403	2002
MA	São Domingos do Azeitão	0,380	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002
MA	São Félix de Balsas	0,421	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002

MA	São João do Paraíso-Ma	0,458	Porto Franco	0,471	2002
MA	São João do Soter	0,414	Caxias	0,421	2002
MA	São Luís Gonzaga do Maranhão	0,403	Médio Mearim	0,403	2002
MA	São Mateus do Maranhão	0,380	Médio Mearim	0,403	2002
MA	São Pedro dos Crentes	0,492	Porto Franco	0,471	2002
MA	São Raimundo das Mangabeiras	0,429	Chapadas das Mangabeiras	0,429	2002
MA	São Raimundo do Doca Bezerra	0,372	Médio Mearim	0,403	2002
MA	São Roberto	0,372	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Satubinha	0,361	Médio Mearim	0,403	2002
MA	Serrano do Maranhão	0,423	Litoral Ocidental Maranhense	0,408	2002
MA	Tasso Fragoso	0,383	Gerais de Balsas	0,453	2002
MA	Timon	0,481	Caxias	0,421	2002
MA	Trizidela do Vale	0,462	Médio Mearim	0,403	2002

ANEXO M

Marcos Regulatórios da Política de Vinculação de Recursos para a Educação no Brasil

Instrumento	União	Estado e DF	Municípios
EC 24/83, art 176, § e Lei 7.348/85	13% da receita resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino	25%	25%
Constituição de 1988, art. 212	18% da receita resultante dos impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.	25%	25%
EC 14/96, art. 60 e Lei 9.424/96	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo, sendo mantidos os percentuais previstos na Constituição Vigente.	Criação do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – (fundo de natureza contábil) com as seguintes subvinculações: - 60% dos 25% dever ser destinados ao ensino fundamental; - Mínimo de 60% dos recursos do fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério.	
Lei 9.394/96 (LDB)	Mínimo de 18% da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.	Mínimo de 25% ou o que for determinado pelas constituições ou leis orgânicas dos Estados e DF.	Mínimo de 25% ou o que for determinado pelas leis orgânicas dos municípios.

Instrumento	União	Estado e DF	Municípios
Constituição de 1934, art. 156	100% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos	20%	10%
Constituição de 1937	Não há vinculação de recursos para a educação		
Constituição de 1946, art 169	10% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	20%	20%
Lei nº 4.024/61 (LDB, art. 92)	12% da renda resultante dos impostos, manutenção e desenvolvimento do ensino.	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo. Mantidos os percentuais previstos na Constituição Vigente.	
Constituição de 1967	Suprime a vinculação de recursos para a educação		
EC 01/69, art. 15, § 3º alínea f	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo.	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo.	20% da receita tributária municipal, no ensino primário.
Lei nº 5.692/71 (LDB, art. 59, § único)	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo.	Não há vinculação de recursos expressa nesta legislação para esta esfera de governo.	20% da receita tributária municipal e de 20% do Fundo de Participação dos Municípios, no ensino de 1º grau.

Fonte: WAGNER, Carmem. Financiamento da Educação Pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999, p. 31-32. Com adaptação do autor.