

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL  
E REGIONAL - PPDRS

**MÁRCIA VALÉRIA MELO E SILVA**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MARANHÃO:** processos  
determinantes e impactantes na reforma da educação básica no período de 1998 a  
2002

São Luís  
2015

**MÁRCIA VALÉRIA MELO E SILVA**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MARANHÃO:** processos  
determinantes e impactantes na reforma da educação básica no período de 1998 a  
2002

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre – Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Diversidade.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Franci Gomes Cardoso

São Luís  
2015

**MÁRCIA VALÉRIA MELO E SILVA**

**A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MARANHÃO: processos determinantes e impactantes na reforma da educação básica no período de 1998 a 2002**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre – Área de Concentração: Desenvolvimento Regional e Diversidade.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Franci Gomes Cardoso** (Orientadora)  
Universidade Estadual do Maranhão

---

**Prof. Dr. Manoel dos Santos Costa**  
Universidade CEUMA

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Zulene Barbosa**  
Universidade Estadual do Maranhão

A Deus, por me ter propiciado prosseguir na finalização deste trabalho durante estes dois anos. Sei o quanto Ele esteve presente na minha vida em diferentes situações e não me abandonou em nenhum momento difícil desta caminhada.

## AGRADECIMENTOS

“Ser feliz é encontrar força no perdão, esperanças nas batalhas, segurança no palco do medo, amor nos desencontros. É agradecer a Deus a cada minuto pelo milagre da vida”. Fernando Pessoa.

Por isso, mesmo tendo passado por momentos difíceis, hoje tenho muito a agradecer por mais uma etapa vencida.

Aos meus pais, Ieda Mesquita Melo e Raimundo Rosa, e à Dinda, minha mãe do coração, meu porto seguro, que me apoiam em tudo.

À minha filha, Mariana, meu eterno bebê, pelas horas roubadas do seu convívio.

Aos irmãos, Georgino, George, Mundico, Cristina, Hélio, Carlinho, Socorro, Júlio, Alexandre e Claudinha, companheiros de luta e encorajamento nas batalhas do dia a dia.

Às minhas sobrinhas, Carla Danielle, Rachel, Beatriz e Isabella, pelas palavras de carinho e “puxões de orelha” quando necessário. Amo vocês, minhas filhas do coração.

Ao meu companheiro, Alexandre, com quem posso contar a todo instante.

À minha Orientadora, Franci, referência para mim, que, com muita paciência, atenção, segurança e diálogo, dedicou seu valioso tempo para me orientar em cada passo deste trabalho.

Aos colegas de turma, especialmente à Kátia, pelo seu apoio e compartilhamento em meus momentos de angústia e incertezas.

Aos professores do Mestrado, pela valiosa troca de conhecimentos nas discussões, em especial, às professoras Zulene Muniz Barbosa e Carla Regina Pereira.

Ao professor Manoel dos Santos Costa, não só pela disponibilidade, mas pelo desafio de contribuir significativamente com este trabalho, com suas valiosas reflexões.

Aos funcionários do Mestrado, pela colaboração nesta caminhada, em especial à Elizete, secretária do Programa.

Obrigada a todos que, mesmo não sendo citados aqui, contribuíram para concluir esta etapa e me tornar a profissional que sou hoje.

Desconfia do mais trivial, na aparência singela. E examina, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceite o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar.

Bertold Brecht

## RESUMO

Este estudo expõe a análise sobre A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MARANHÃO: processos determinantes e impactantes na reforma da educação básica no período de 1998 a 2002. Discorre sobre a Reforma do Estado brasileiro em contextos históricos que delinearam a política educacional brasileira, destacando a Reforma de Estado no neoliberalismo e as (re)configurações históricas e conceituais das políticas educacionais no Brasil. Evidencia as mudanças que ocorreram a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Ressalta a inserção do Maranhão no processo de Reforma do Estado e as mudanças educacionais a partir dessas reformas. Enfatiza as reconfigurações da política educacional na sociedade brasileira e as particularidades da educação básica no Maranhão, dando destaque ao contexto histórico, socioeconômico e político em que se gestam os programas e projetos de municipalização e descentralização, e alguns desafios do processo de implementação desses projetos na educação básica no Maranhão.

Palavras-chave: Descentralização. Reforma. Estado. Educação.

## ABSTRACT

This study exposes the analysis about THE DECENTRALIZATION OF EDUCATION IN MARANHÃO: determinants and impacts on the process of reform of basic education in the period from 1998 to 2002. Expatiate about the reform of Brazilian state from the historical aspects who outlined the Brazilian educational policy, highlighting the state reform from the Neoliberal context and the conceptual and historical (re)configurations of educational policies in Brazil. Expose on the research the change that occurred since the Master Plan of the Reform of the State Apparatus, in the first presidential term of Fernando Henrique Cardoso. Examines, the insertion of Maranhão since the state reform and the educational changes since this reforms. the reconfigurations of educational policy in the Brazilian society and the particular aspects of basic education in Maranhão, finally, giving emphasis to the historical, socioeconomic and political contexts in that manage the programs and projects of municipalization and decentralization; and some challenges of the process of implementation of this projects on the basic education in Maranhão.

**Keywords:** Decentralization. Reform. State. Education.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BIRD	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CAICS	- Centros de Apoio Integrados às Crianças
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COMARCO	- Companhia Maranhense de Colonização
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	- Emenda Constitucional
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAE	- Gerência Adjunta para Educação
GDH	- Gerência de Desenvolvimento Humano
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE	- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
PGC	- Programa Grande Carajás
PIIEM	- Plano Integrado de Investimento Estado/Município
PNAC	- Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNDs	- Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	- Projeto Principal de Educação
PRELAC	- Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SUDEMA	- Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão
SEDUC	- Secretaria Estadual de Educação
SEMED	- Secretaria Municipal de Educação
UEMA	- Universidade Estadual do Maranhão
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>A REFORMA DE ESTADO NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1</b>	<b>Determinações políticas da Reforma do Estado e suas implicações na Educação no Maranhão .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2</b>	<b>A Educação Básica no Maranhão sob o ideário neoliberal.....</b>	<b>47</b>
<b>3</b>	<b>AS (RE)CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA E AS PARTICULARIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MARANHÃO .....</b>	<b>52</b>
<b>3.1</b>	<b>O contexto histórico, socioeconômico e político em que se gestaram os programas e projetos de municipalização e descentralização .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2</b>	<b>Alguns desafios do processo de descentralização da Educação Básica no Maranhão .....</b>	<b>68</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>79</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>84</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, temos vivenciado nos países latino-americanos, e no Brasil em particular, um processo de reformas no âmbito do Estado, as quais têm resultado em novo desenho de gestão das Políticas Públicas educacionais (OLIVEIRA, 2009).

Ainda, de acordo com o autor, o formato que a gestão das Políticas Públicas educacionais e, de resto, as Políticas sociais, em geral, vem adquirindo nos governos latino-americanos, é definido pela formulação no nível central e a descentralização na implementação ou execução local. Os processos de autonomia no nível local foram reforçados pelas reformas de Estado que ocorreram nesses países na década de 1990.

Esse movimento de reforma tem imposto a exigência de implantação de um novo enfoque de gestão educacional cujo objetivo é, segundo os formuladores das reformas, a “modernização da gestão pública” como mecanismo para a promoção do sucesso escolar e das estratégias neoliberais para o setor público, que se configura por alterações fundamentais nos padrões de intervenção estatal. Essa tendência delineada internacionalmente tem colocado na agenda da política educacional brasileira a necessidade de se rever o padrão de administração adotado para gerir os sistemas educacionais em todos os níveis de ensino (CABRAL NETO, 2009).

Segundo Pereira (1995), na década de 1990, o Estado passou por um processo de reforma ou (re)construção. Ressaltaram-se daí quatro componentes básicos de Reforma do Estado: (I) o processo de privatização, publicização e terceirização, que delimita o seu papel; (II) a desregulação, que envolve o processo regulador e desregulamentação; (III) o aumento da governança ou o aumento das condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões tomadas e; (IV) a governabilidade, que é a legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

Em decorrência da crise fiscal, econômica e social do Estado, ainda na década de 1990, como observa Hobsbawm (1999), começou a espalhar-se um clima de insegurança e ressentimento até mesmo em muitos países ricos, época em que os Estados nacionais perderam seus poderes econômicos. O zelo ideológico dos

velhos defensores do individualismo era agora reforçado pela visível impotência e o fracasso de políticas econômicas convencionais, nascendo, assim, "a batalha para tratar de novos e perturbados problemas econômicos" que desestabilizam a economia mundial.

Convém ressaltar que até o século XX, a soberania estatal continuava sendo considerada como órgão único de poder, independentemente de ser baseada no consentimento popular ou no arbítrio dos governantes, e o Estado Nacional continuava sendo o principal ator no cenário internacional. Mas, foi com a globalização, no fim do século XX, que novamente o Estado Nacional passou a sofrer a competição de instituições supranacionais ou transnacionais e subnacionais ou infranacionais de poder, assim como na Idade Média, configurando um processo histórico que alguns autores têm denominado Novo Medievalismo (FORJAZ, 2000). Nessa mesma linha, destaca Pereira (1997) o processo de Globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais.

Para Almeida (1998), a necessidade de reproduzir ampliadamente o modo de produção capitalista impulsiona a globalização, que já se encontra ancorado com solidez em diversas formações sociais europeias (e nos EUA). O autor comenta também que esse processo de transnacionalização do capitalismo é desigual e tem atravessado diferentes fases, com características comuns e também diferenças importantes.

Petras e Veltmeyer (1997) sinalizam que, como estágio irreversível e inevitável do capitalismo, a globalização é resultado dos avanços tecnológicos e da chamada revolução nas informações, dos imperativos do mercado mundial e/ou da lógica do capital. O autor afirma que a globalização não é um tema novo, e sim, um resultado sociopolítico que exige análise de seus agentes sociais, ou seja, é resultado irreversível da "lógica do capitalismo", é antissocial e anacrônico.

Com fulcro nesse quadro de crise e instabilidade socioeconômica, e em nome das novas demandas para o desenvolvimento socioeconômico determinado pela política neoliberal, o Brasil se inscreveu no compromisso na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) e no Fórum Mundial de Educação (Dakar, 2000), e, a partir de então, deu um novo tratamento às políticas de educação básica.

Esse novo tratamento tem seguido determinações advindas da política neoliberal que direciona toda a agenda socioeconômica dos países periféricos.

Nesse sentido, Harvey (2004) afirma que o neoliberalismo tem trazido, em vez de humanidade, a concentração de privilégios e impunidades, democratiza com a miséria e a desesperança, e nos “presenteia”, em vez de dignidade, a internacional do terror.

Assim sendo, temos na educação brasileira uma “nova” discussão cujo objetivo central é reorganizar o ensino via processo de descentralização<sup>1</sup> da educação; e, como observa Rosar (1997), nos países da América Latina, o neoliberalismo tem propiciado a implementação de uma estratégia de desestruturação da economia e dos serviços estatais pela via da descentralização.

Convém ressaltar, portanto, que a temática sobre o processo de descentralização na educação não é um tema novo. De acordo com Soares (2005), as questões da descentralização do ensino, nos marcos legais de nossa história educacional, contextualizam-se em dois momentos históricos: Colônia e Império (1549-1889) e a República no período de 1889 até o final da década de 1970. A descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades (COSTA 2009).

A descentralização da educação em sistemas federativos, como é o caso do Brasil, embora complexa, caracteriza-se pela flexibilidade e pelas diferentes relações que vêm sendo estabelecidas entre a União e as unidades subnacionais, que compreendem os estados e os municípios. (PARENTE; LÜCK, 1999, p.4).

Fialho e Novaes (2010) enfatizam também que, historicamente, têm ocorrido reflexões em torno dessa temática, de fato, a partir da estruturação geopolítica do estado brasileiro. “Considera-se que a descentralização na educação ocorre a partir do Ato Adicional de 1834, quando foi atribuído às províncias brasileiras o poder de criar escolas primárias em sua jurisdição” (FIALHO; FIALHO, 2010 p.9). Além disso, os autores comentam que o acirramento da reflexão em torno do processo de descentralização e educação tornou-se mais evidente a partir da proclamação da República Federativa do Brasil.

Contudo, foi com a Constituição de 1998 que a temática ganhou visibilidade e o discurso em torno dessa temática se tornou hegemônico. A descentralização é entendida aqui como a transferência de competências administrativas para entidades político-administrativas autônomas e menores; é uma dessas políticas que surgiu com recorrência nas propostas dos diversos campos

ideológicos e, com o decorrer do tempo, aproximou-se do status de questão incontroversa (COLLY, 2010). Porém, “[...] esse processo somente ganhou corpo a partir dos anos de 1980, sendo sucessivamente aprofundado nos anos de 1990” (CASTRO; DUARTE, 2008, p.8).

Nesse sentido, Castro e Duarte (2008) ressaltam que se iniciavam com a “abertura” democrática que ocorreu no Brasil em 1985, com a eleição direta de Tancredo Neves para Presidente do Brasil, duas situações díspares que iriam concorrer de forma cabal para o incentivo a iniciativas descentralizadoras. A primeira delas era de caráter mais geral e remetia ao fato de os regimes autoritários, após 1964, terem se caracterizado por uma excessiva centralização, em nível federal, das tomadas de decisão sobre os mais variados setores na gestão do país.

A abertura democrática trouxe a ascensão da política de classe, o fim e a decadência da ideologia neoliberal convencional; com o fim do recuo de regimes autoritários na década de 1980, as classes dirigentes imperialistas e nacionais perceberam que não podiam governar apenas pela força e pela violência (PETRAS, 2013). O autor argumenta que nasceu a contrarrevolução, cuja estratégia da classe dirigente foi concebida para "reembalar" o regime neoliberal e disseminar uma ideologia e uma organização que substituíssem a solidariedade de classes pela colaboração de classes, invocando a delegação do poder individual, promovendo, assim, o "auto emprego" em vez da propriedade coletiva dos meios de produção, concentrando, ainda, na "pobreza", e não nas relações exploradoras de classe que dão origem à pobreza.

Esse processo de reforma descentralizadora foi consequência de uma proposta macroestrutural que se coadunava com as reformas de Estado propostas para o Brasil na década de 1990, em que, através das recomendações de reformas educacionais para países da América Latina e Caribe, iniciou-se o repensar de estratégias para promover o desenvolvimento das populações dos países periféricos, principalmente quanto aos problemas educacionais (KLEBIS, 2009).

Foi nesse período que o papel do Estado foi redefinido e que, na tentativa de superar a crise, estabeleceram-se como estratégias principais o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva (PERONI, 1997). A autora comenta ainda que a descentralização foi o eixo básico na reforma proposta nesse período, tanto a descentralização restrita do aparelho de Estado, que passou de uma esfera para

outra de governo, como a descentralização do aparelho de Estado para a sociedade através dos processos de privatização, terceirização e publicização. Essa tensão centralização/descentralização está presente nos discursos e ações da política de 1990.

Ressaltamos que a América Latina tem uma história de ruptura com o passado, pois, historicamente, foi “vítima” de governos centralizadores. Nessa perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas. Presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, essa concepção via na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado (ARRETCHE, 2000).

Destacamos, portanto, que no governo de Collor (1992), O Ministério da Fazenda, ocupado por Zélia Cardoso de Mello, colocou em prática o chamado Plano de Reconstrução Nacional, ou Plano Collor. Logo no início do governo, foram tomadas medidas econômicas drásticas e de grande impacto a fim de solucionar a grave crise da hiperinflação. Os salários e os preços foram congelados, os depósitos bancários foram confiscados por um período de dezoito meses. Apenas por um breve período de tempo, a inflação ficou sob controle. A recessão e o agravamento da crise econômica afetaram a popularidade do presidente Collor de Mello. No Congresso Nacional, Collor foi perdendo apoio parlamentar, com o consequente enfraquecimento político de seu governo.

A partir do ano de 1995, a descentralização começou a se fortalecer, de maneira processual e contínua, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha como principal objetivo transformar a administração pública burocrática em administração pública gerencial, atendendo, assim, aos postulados da ideologia neoliberal, que se voltava basicamente para o mercado como regulador de ações.

Entretanto, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que a descentralização da educação brasileira se tornou relevante e efetivamente visível.

Discutir descentralização, aliada à questão de poder, tornou-se, pois, consensual, além de se adicionarem a essa discussão as soluções para os problemas estruturais do Estado. Observamos isso nas agendas definidas pelos organismos internacionais de financiamento para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento e nas concepções políticas definidas a partir daí (FRIGOTTO; CIVATTA, 1999).

Isso ocorreu após vinte anos de Ditadura Militar, vividos desde 1964; os brasileiros passaram a viver sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada na Câmara dos Deputados, em Brasília, pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o Deputado Ulisses Guimarães, em 5 de outubro de 1988. Após grande expectativa, enfim, foi votada a emenda das eleições diretas, em 25 de abril de 1984. Devido a uma manobra de políticos contra a redemocratização do país, não compareceram 112 deputados ao plenário da Câmara dos Deputados no dia da votação. A emenda foi rejeitada por não alcançar o número mínimo de votos para a sua aprovação (ARRETCHE, 2000).

A autora comenta ainda que a mobilização popular, no entanto, forçou uma transição para a democracia. Tancredo Neves foi eleito presidente da República pelo Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985. Tancredo adoeceu, não chegou a tomar posse e faleceu em 21 de abril. Seu vice, José Sarney, assumiu a Presidência. A última eleição indireta marcou o fim do regime militar, mas a transição para a democracia só se completou em 1988, no governo de José Sarney, com a promulgação da nova Constituição brasileira.

Nessa perspectiva, Lück (2000) afirma que o processo de descentralização<sup>1</sup> tem apresentado questões complexas, além de não ser um processo homogêneo e praticado com uma única direção, respondendo à lógica da organização federativa.

Ainda, segundo as autoras, por se tratar de um processo que transfere competências para outros níveis de governo e de gestão, do poder de decisão sobre os seus próprios processos sociais e os recursos necessários para sua efetivação,

---

<sup>1</sup> A política de descentralização educacional, configurada na forma de municipalização do ensino, através da transferência das funções de administração e manutenção do Ensino Fundamental do Estado para os Municípios, empreendida no Estado brasileiro nos anos 1990, teve como objetivo trazer à tona as reais intenções inerentes a esse processo, a partir de uma discussão sobre as principais tensões entre os entes federados para a concretização do modelo de municipalização proposto pelas atuais políticas educacionais, com ênfase nos mecanismos de colaboração, que pressupõem relações cooperativas (COSTA, 2009, p.121).

implica existência ou construção de competência.

Assim, a descentralização educacional mudou toda a estrutura da educação, redefinindo os papéis e as funções de cada ente federado, inclusive das unidades escolares e de suas ramificações (comunidade escolar, pais, etc.). Entretanto, essas reformas também implicaram avaliações sobre a qualidade de ensino e dos profissionais que nela atuavam (BOCATSCHOV; RODRIGUES, 2015).

Os autores enfatizam que o processo de descentralização entre as esferas da administração pública (União, Estado e Município) passou a ser entendido e articulado enquanto um Sistema Brasileiro de Ensino, além da participação de toda a sociedade civil, comunidade escolar e pais na fiscalização e efetivação do progresso educacional, na medida em que este deveria promover e desenvolver a cidadania e a qualificação profissional.

Além disso, o processo de descentralização trouxe, ainda, movimentos distintos, tais como: (1) a desconcentração, que é a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas; (2) a delegação, que é transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; (3) o movimento da transferência de atribuições e a privatização ou desregulação, entendida como transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

É interessante observar que em torno da descentralização como instrumento necessário de democratização das relações políticas agregaram-se correntes de origens políticas muito distintas. Defendem esta nova forma de gestão dos assuntos do Estado aqueles que, com base nos velhos preceitos de liberalismo político, reclamam instrumentos de proteção das liberdades individuais contra as ameaças de um Estado necessariamente invasivo, bem como aqueles que, com base em ideais libertários, reclamam um aprofundamento da vida democrática e, portanto, formas de superação dos limites da democracia representativa. (ARRETCHE, 2000, p.1).

Nesse período, ocorreu a organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela via do chamado Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, que viabilizou, no ano seguinte, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Foi um momento marcado por fortes reações ao centralismo do regime autoritário e

por uma grande revalorização da instância local (BULHÃO, 2010).

Arretche (2000) afirma que a descentralização foi o ponto central da reforma de Estado, pela expectativa de superação dos problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais.

Em outras palavras, a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por *definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo. (ARRETCHÉ, 2000, p. 1).

A partir daí passou-se a assistir a um debate nos últimos anos acerca do papel que o Estado deveria desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deveria ter na economia. No Brasil, o tema adquiriu relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. É importante ressaltar que a redefinição do papel do Estado foi um tema de alcance universal nos anos 1990 (PEREIRA, 1995).

Nessa linha, Sousa e Faria (2004) ressaltam que:

Idos de 1980 e 1990, período em que se verificam no País profundas reformas políticas e econômicas, que se estendem da redemocratização política à liberalização e à privatização de sua economia. De modo mais amplo, ao longo destas décadas, se observa a preocupação dos países latino-americanos em torno da reforma de seus sistemas educacionais, não por acaso, mas num cenário ainda marcado por sequelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, nos quais predominaram políticas de desinvestimentos em Educação Básica (no Brasil, foram 20 longos anos de ditadura militar), geradoras, em escala alarmante, de índices educacionais negativos. Tais índices passam a ser publicados e divulgados em meio a uma ambiência marcada pelo processo de globalização, de disseminação do ideário neoliberal e de reestruturação produtiva, como resultados não necessariamente dos tempos ditatoriais, mas, ao largo desta discussão, como decorrentes. (SOUSA; FÁRIA, 2004, p. 1).

Nesse contexto, o Estado do Maranhão, em decorrência dos ajustes e determinações econômicas do cenário macroeconômico mundial e nacional, ajustou sua economia associando o Maranhão à imagem do “moderno” e do “novo”. Essa tônica adveio de um contexto de determinações dos organismos internacionais (a Organização das Nações Unidas para a Educação - UNESCO; o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD; o Banco Mundial - BM) que financiam a educação.

Assim, o Estado, acompanhando as reformas propostas, sinalizou para a implementação de uma política educacional que comungasse descentralizar a educação e “reorganizar” a rede estadual a partir de uma nova perspectiva proposta pelas Reformas Educativas. No encontro de Dirigentes Municipais, em 1991, foram apresentados Planos de Ação que deveriam subsidiar o PIIEM - (Plano Integrado de Investimento Estado/Município), e foi onde ocorreu a discussão do documento intitulado “Parceria Estado/Município para a Melhoria da Qualidade do Ensino e da Gestão Escolar/Município” (SILVA, 2011).

Após compatibilizarem as demandas dos municípios maranhenses, técnicos da Secretaria Estadual de Educação - SEDUC e professores da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), através desse plano (PIIEM), ressaltaram preliminarmente problemas educacionais do Estado e a coerência em relação às políticas e prioridades que deveriam ser estabelecidas. A equipe multidisciplinar da SEDUC procurou contemplar no documento as necessidades dos municípios e prever mecanismos que fossem capazes de estabelecer bases racionais para as relações entre o Estado e os municípios, na perspectiva da superação das práticas clientelistas e da busca da equidade na repartição dos recursos. Tais mecanismos incluíam, ainda, o apoio à criação e funcionamento das Comissões Municipais de Educação e Cidadania, instituídas no bojo do Plano Nacional de Educação e Cidadania, conferindo-lhes um papel fundamental na discussão e acompanhamento da política educacional no município, bem como a definição global das ações a serem executadas em cada município, escapando, assim, à prática de pulverização dessas ações em convênios isolados (ROSAR; SOUSA, 2012).

Esse processo de descentralização ficou mais evidente na educação maranhense a partir da proposta de reorganização da gestão educacional, iniciando, então, a reforma da estrutura organizacional da Secretaria de Educação, em que se

ampliaram níveis horizontais e verticais. Contudo, só a partir de 1995 que o Ministério da Educação e Cultura - MEC potencializou suas estratégias de descentralização pela via da municipalização da gestão educacional, especialmente no que dizia respeito à educação básica (BULHÃO 2010).

Isso ficou mais evidente a partir da aprovação da Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) e da Emenda Constitucional 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); os governos locais tornaram-se os principais responsáveis pela oferta do Ensino Fundamental através da municipalização do ensino (COSTA, 2009).

Descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão dos serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais. A descentralização administrativa pode acarretar a transferência de autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas essa não é uma condição necessária [...]. A descentralização fiscal se refere ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, tais como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação de autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal. A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços - ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes - para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. (MOREIRA NETO, 2014, p.14).

Assim aconteceu em 1997, em meio a um quadro de pobreza, a população maranhense sobrevivendo com uma renda inferior a meio salário mínimo; a taxa de analfabetismo, na faixa etária de 15 ou mais de idade, da ordem de 33,1%. E outros problemas vivenciados pela população maranhense, como a exclusão social, os conflitos agrários, o trabalho escravo, o trabalho infantil e o desemprego, que se têm mantido quase que inalterados ao longo das últimas décadas. Isso tem marcado o Maranhão como um dos estados da federação com os piores indicadores socioeconômicos (RAPOSO, 2004).

Nesse quadro de inserção social e desenvolvimento, o Maranhão vive um momento delicado, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) alternando sempre entre o último e os penúltimos lugares. Nesse sentido, influenciado pelo processo de globalização e desafiado a responder à crescente desigualdade social

que persiste em crescer, tenta concretizar planos de estabilização de crescimento a partir das propostas de reformas e adoção de uma política econômica que privilegie a contenção de gastos e investimentos públicos em políticas sociais, para possibilitar a sua inserção na via do desenvolvimento (ROSAR, 1997).

Nesse contexto, inseriu-se a proposta de reforma administrativa do Estado do Maranhão, que tinha como objetivo modernizar a administração pública e equilibrar as finanças públicas, adotando como estratégias a desestatização, a desregulamentação, a publicização e a democratização pela descentralização e participação (SILVA, 2006), e que se alinhava à reforma do Estado brasileiro, que foi instituída pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), elaborado por Luís Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).

Foi nesse cenário que o Maranhão instituiu a sua reforma por meio da Lei nº 7.356/98, que dispôs sobre a Reforma e a Reorganização Administrativa do Estado, tendo como slogan “Um Estado em busca da eficiência” (COSTA, 2013, p.55).

Foi a partir de um documento da situação educacional vigente que o governo de Roseana Sarney divulgou, em 1999, as Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado, que previam ações para o quadriênio 1999-2002. Costa (2002) sinaliza dizendo que foi realizada uma Reforma Administrativa, no segundo mandato do governo de Roseana Sarney, retirando do cenário das Secretarias a figura do Secretário de Estado, surgindo, assim, a figura do Gerente Regional, além de substituir as vinte e duas Secretarias existentes por oito Gerências Gerais.

Em vista do exposto, nesse período, a educação no Maranhão ficou subordinada à Gerência de Desenvolvimento Humano – GDH, que tinha em sua estrutura organizacional a Gerência Adjunta para Educação - GAE, cuja responsabilidade era a de “formular, avaliar, coordenar e controlar as ações no âmbito da educação”. Em 1999, foram divulgadas as Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado, que previam ações para o quadriênio 1999-2002.

Neste percurso de análise, compreendemos que o nosso objeto de pesquisa, cujo núcleo básico é: A DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MARANHÃO: processos determinantes e impactantes na reforma da educação básica no período de 1998 a 2002, precisa ser analisado a partir da realidade do

processo de descentralização político-administrativa na educação do Maranhão, ocorrido a partir da Reforma de Estado, no período de 1998 a 2002.

Segundo o discurso governamental desse período, a Reforma direcionaria o Estado para o caminho do crescimento e desenvolvimento em todas as direções; teria seu sustentáculo nas reformas das estruturas organizacionais do Estado, no sentido de modernizá-lo, de torná-lo mais dinâmico e mais eficiente, além das reformas fiscal, previdenciária e administrativa, no governo FHC. Significou também reformar as estruturas de todo o sistema educacional brasileiro (SOUSA; LIMA, 2011).

A sequência de reformas implementadas a partir da década de 1990 teve como objetivo central fazer valer o projeto de desenvolvimento e a qualidade conclamados a permear os principais projetos e políticas brasileiras (CDES, 2003). Assim, em decorrência dos ajustes e determinações econômicas do cenário macroeconômico mundial e nacional, o Maranhão ajustou sua economia, associando o Estado à imagem do “moderno” e do “novo”. Essa tônica adveio de um contexto de determinações dos organismos internacionais (a Organização das Nações Unidas para a Educação - UNESCO; o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD; o Banco Mundial - BM) que financiam a educação (SILVA, 2011; RAPOSO, 2004).

Nesse sentido, o Estado do Maranhão, acompanhando as reformas propostas, sinalizou para a implementação de uma política educacional que comungasse com o ideário proposto para melhorar a qualidade da educação e, dessa forma, “reorganizar” a educação da rede estadual a partir da visão proposta pelas Reformas Educativas. Propôs a implementação de projetos educativos de qualidade e a perspectiva da concretização de um projeto cidadão, inclusivo, e de respeito à diversidade, como sinalizam os documentos basilares da educação, atendendo às reformas e às recomendações para um novo modelo de administração estatal (BARBOSA, 2006).

Essas reformas foram implementadas a partir de 1995, no Governo de Roseana Sarney, inspiradas nas propostas de modelo gerencial de administração pública do Governo de Fernando Henrique Cardoso (GUILHON, 2001).

Esta análise discorre sobre as questões que norteiam os impactos da Reforma de Estado na política educacional e seu contexto histórico, socioeconômico e político-ideológico nacional e local, que passaram por um processo de redefinição

político-estrutural a partir do “novo modelo” de Reforma de Estado em nível nacional. O interesse e a preocupação com a temática, os impactos da descentralização político-administrativa na política de educação no Maranhão a partir da Reforma de Estado, no período de 1998 a 2002, entraram em sintonia com a inquietação da autora como Supervisora da Rede Estadual de Educação do Maranhão, que utilizou na prática pedagógica as determinações dessa política cotidianamente na Rede Estadual de Educação. A sua inserção como Coordenadora Pedagógica permitiu vivenciar ainda as mais diversas nuances que se apresentaram no processo de reestruturação da Educação no Estado do Maranhão.

Assim, com base nessas colocações, várias questões foram construídas, a saber:

- a) Como se configurou, na História, a descentralização da educação básica no Brasil, e particularmente no Maranhão?
- b) Como se caracterizou, no Estado do Maranhão, a política educacional de constituição do processo de descentralização?
- c) A que atendeu a proposta de descentralização de educação do Maranhão?
- d) Quais as prioridades estabelecidas a partir da Reforma de Estado para a educação no Maranhão?
- e) A reforma administrativa no Estado do Maranhão seguiu estritamente o receituário da política neoliberal ou atendeu à demanda local?

Considerando-se os questionamentos apresentados sobre as reformas de Estado na educação pelo Estado do Maranhão, acreditamos que este objeto de estudo é de grande relevância, não só pela atualidade da temática, mas pela própria condição política, social e econômica do Estado do Maranhão, e visa também à sua qualificação como Coordenadora Pedagógica da rede pública de ensino.

Nessa perspectiva, torna-se relevante destacarmos que é de suma importância:

- a) Identificar as determinações políticas das reformas do Estado no Maranhão;
- b) Correlacionar os contextos socioeconômico e político, em que se

gestam os programas e políticas de descentralização para o Estado do Maranhão;

- c) Caracterizar os elementos constitutivos da reforma política educacional do Maranhão a partir da municipalização e descentralização;
- d) Analisar os documentos basilares que configuraram as reformas político-administrativas descentralizadoras na década de 1995/2002.

Na tarefa de reconfiguração do conhecimento, fez-se necessária a apropriação de um instrumental teórico-metodológico, que possibilitou a apreensão do objeto de estudo em suas múltiplas determinações, ultrapassando o nível da simples descrição de dados empíricos e desvelando explicações simplificadoras e superficiais sobre o fenômeno em estudo rumo à captação de sua essência, ou seja, a explicitação dos elementos que constituem a sua concentricidade. Por isso, e devido às considerações formuladas para a pesquisa, e por se tratar de um estudo de natureza socioespacial, utilizamos o método histórico-dialético-materialista, por possibilitar a ultrapassagem da aparência e a captação da essência do objeto de estudo.

A construção do conhecimento é, portanto, o resultado de um esforço consciente do investigador enquanto sujeito histórico para desvendar os fenômenos que constituem a realidade do mundo em que está inserido. Nesse sentido, coloca-se a necessidade de explicitar as concepções sobre a realidade, a verdade e a História, que orientarão a escolha do método de pesquisa.

Considerando a realidade como “síntese de múltiplas determinações”, a verdade como processo de aproximações sucessivas do real, e a História como produto da atividade consciente do sujeito no estabelecimento dos fatos, desenvolvemos a pesquisa na perspectiva do materialismo histórico-dialético, por compreendermos que tal referencial metodológico permite uma explicação coerente e consistente do objeto estudado.

Assim sendo, esta dissertação inclui uma elaboração crítica sobre a temática da descentralização da educação básica maranhense, tomando por base a produção científica da área, tendo como categorias fundamentais: a descentralização, a educação básica e a Reforma de Estado.

Por se tratar de um estudo fundamentalmente bibliográfico e documental, definimos como universo uma produção acadêmica pertinente à área e condizente

com o período estudado, bem como com períodos anteriores que exerceram influência no processo de descentralização da educação no Maranhão. Desse modo, respaldamo-nos, dentre outros que não se incluem na referência desta dissertação, os seguintes autores: Almeida (2010), Antunes (2000), Arretche (2000), Aruco (2005), Barbosa (2010), Bittencourt (2009), Bocatschov e Rodrigues (2015), Bulhão (2010), Cabral Neto (2009), Carinhato (2008), Castro e Duarte (2008), Cerqueira (2008), Colly (2010), Costa (2013), Costa (1997), Cury (2008), Falleti (2006), Sousa e Faria (2004), Feitosa (1994), Fialho e Novaes (2010), Frigotto (1995), Gajardo (2015), Harvey (2004), Hobsbawn (1995), Klebis (2009), Krawczyk e Rosar (2001), Lück (2000), Maranhão (1998), Mariani (2007), Moreira Neto (2014), Oliveira (2000), Pereira (1995), Peroni (1997; 2000), Petras; Veltmeyer (2001), Pochmann (1990), Rosar (1997), Sader (1995), Salm (1980), Santos (2010), Saviani (2008), Silva (2011), Sousa (2007), Vizentini (2003). Além disso, também analisamos documentos oficiais (BRASIL, MARANHÃO), essenciais para a configuração do objeto de forma aproximada e para o alcance dos objetivos pretendidos. Utilizando esse percurso metodológico, esta dissertação enfatiza questões sobre os fundamentos históricos e conceituais do processo de descentralização da educação básica do Maranhão e sua relação com a questão do desenvolvimento local e regional.

Os pressupostos, ou as respostas provisórias às questões formuladas na pesquisa são:

- a) O processo de descentralização da educação no Maranhão atende, minimamente, a uma dinâmica própria local inserida no modelo de desenvolvimento anunciado pela Globalização;
- b) A descentralização configura-se em uma falácia que tem atendido aos interesses de uma minoria;
- c) A prioridade à educação no Maranhão tem se refletido, tendencialmente, numa prática centralizadora, antidemocrática.

Seguindo a linha de raciocínio já exposta, esta dissertação está estruturada por esta Introdução, dois capítulos e uma Conclusão.

No primeiro capítulo, são abordadas as questões relacionadas à Reforma de Estado no contexto do Neoliberalismo, enfatizando as reformas políticas no Brasil e no Maranhão. Ressaltamos também O Plano Diretor, que traz o discurso da

possibilidade de correção das desigualdades sociais e regionais, e focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível municipal e estadual.

No segundo capítulo, apresentamos as questões sobre as políticas educacionais de expansão do ensino formal, que ganharam destaque de forma efetiva a partir da década de 1930, com o governo Vargas. Isso ocorreu devido à implementação de políticas de Estado que visavam à expansão da educação escolar. Abordamos ainda, a partir da crise fiscal presente desde os anos de 1970, o repensar do papel do Estado, ressaltando as reformas organizadas nos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, que objetivaram reformar o aparelho estatal estando inspiradas em um novo modelo de gestão pública que acabasse com o “excesso de controle e centralização administrativa”.

Na Conclusão, resgatamos o percurso empreendido nesta pesquisa, delineando aspectos relevantes da política educacional e o processo de descentralização a partir da Reforma de Estado no Estado do Maranhão.

## 2 A REFORMA DE ESTADO NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

Após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo, nasceu o neoliberalismo em reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar (ANDERSON, 1995). A principal base teórica foi o livro “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Esta se destacou fundamentalmente na teoria do conhecimento de Hayek, que era o seu ataque à racionalidade econômica, em que primava a individualidade, ou das pessoas ou das empresas (CERQUEIRA, 2008).

Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Mandrija, entre outros, fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin e se aliaram a Hayek nas suas principais ideias neoliberais (ANDERSON, 1995). O autor ressalta que, para Hayek, o Estado tem que ter o papel oposto da engenharia social; em vez de remediar a desigualdade gerada pela justiça do mercado, seu papel tem de ser o de proteger a ordem espontânea (ANDERSON, 1995).

Vale ressaltar que, para Hayek, durante vinte anos, nas décadas de 1950 e 1960, os pressupostos neoliberais ficaram latentes, pois as condições econômicas eram de prosperidade do capitalismo, com a participação do Estado intervindo no processo produtivo direta ou indiretamente (CERQUEIRA, 2008).

Nessa linha, Hobsbawm (1999) ressalta que o embate travado entre os keynesianos e os neoliberais é descrito por uma batalha que não era nem um confronto puramente técnico entre economistas profissionais, nem uma busca de caminhos para tratar de novos e perturbadores problemas econômicos. Era uma guerra de ideologias incompatíveis.

O neoliberalismo também passou a combater o modelo democrático sustentado pelo paradigma keynesiano, tido como causa da malsinada saturação econômica, exigindo, no campo político, a despolitização das relações sociais e a limitação da democracia. Assim sendo, a vertente neoliberal, imbricada ao sistema capitalista, passou a sugerir o dismantelamento do Estado, a desregulamentação, sua evasão das relações macroeconômicas, devendo ser geridas exclusivamente pela livre concorrência e oscilações do mercado, consubstanciando, enfim, a desestatização da economia. (OLIVEIRA, 2007, p. 21).

Nessa perspectiva, de acordo com Petras e Veltmeyer (1997), os neoliberais defendiam a ideia de que o mercado, e não o Estado, deveria ser o único

alocador de salários e capital. Defendia ainda a desregulamentação total, a derrubada das barreiras comerciais, a livre circulação de bens, de trabalho e de capital. Para o autor, as políticas neoliberais implementadas em diversos graus e em várias formas na América Latina se resumiam a cinco metas: estabilização, privatização, liberalização, desregulamentação e austeridade fiscal.

A ideologia neoliberal contemporânea é, fundamentalmente, um liberalismo econômico que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veementemente a intervenção estatal na economia, segundo Boito Jr. (1999). Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva à intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procura mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal.

Na década de 1970, chegaram à América Latina as ideias neoliberais, inicialmente pelos governos militares. Chile, com o General Pinochet, foi o primeiro país, a Argentina, de Videla e Martínez de Hoz, antes mesmo da Inglaterra, a implantar o modelo neoliberal. Seguiu à risca o modelo neoliberal, que se caracterizou por: liberalização da economia, alta taxa de desemprego, repressão sindical, concentração de renda em favor dos ricos e privatização de bens públicos. O projeto neoliberal chileno ocorreu após a destruição do movimento operário e popular. Assim, não houve resistência significativa (MARIANI, 2007).

Como observa Mello Filho (2010), a década de 1970 se iniciou com estagnação, seguida de crise imobiliária e crise do petróleo, de 1973. Essa crise colocou em evidência o esgotamento do padrão de financiamento do ciclo de expansão das economias capitalistas ocorrido desde o segundo pós-guerra mundial.

Em 1973, a crise do petróleo se mostrou incapaz de resistir às turbulências externas e à pujança da economia de mercado. A referida crise, ocasionada pela quadruplicação do preço do petróleo dos países árabes e embargo aos países que apoiavam Israel, trouxe consigo forte diminuição do índice de crescimento dos países adeptos ao Estado-previdência e elevadas taxas de inflação, compelindo as nações a repensarem o modelo assistencial, aflorando o momento propício para o soerguimento da doutrina neoliberal (OLIVEIRA, 2007).

Nessa linha, Carinhato (2008) salienta:

É a partir da crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1974, quando a economia mundial foi jogada numa recessão, que as ideias neoliberais

passaram a ter espaço. O receituário liberal era duro: a manutenção do Estado forte na capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. Em sua aplicação prática, a construção da hegemonia neoliberal iniciou-se ao final dos anos 1970, quando foi eleita Margaret Thatcher em 1979 na Inglaterra e Ronald Reagan em 1981 nos EUA. (CARINHATO, 2008, p.2).

Com a crise de 1929 e a Depressão, que seguiu acarretando uma relativa desarticulação da economia mundial, a crise de 1974 e a reestruturação do capitalismo, que seguiu fechando os espaços para as estratégias desenvolvimentistas, muitos foram os ajustes e planos econômicos no Brasil que ocorreram desde o Estado Novo (segundo Governo Vargas -1951-1954) ao Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Destacaremos aqui quatro fases desses ajustes. A primeira fase foi a Reforma Administrativa do Governo de Getúlio Vargas, em que foi adotada a centralização administrativa por parte do Estado, período em que foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A segunda fase foi uma modernização administrativa implantada pelo Governo de Juscelino Kubitschek, em que ocorreu o direcionamento do aparelho do Estado para os projetos de desenvolvimento através da industrialização, e a construção da capital do país, Brasília, também investiu na descentralização e na diminuição da burocracia. A terceira fase foi marcada pelos Governos Militares iniciados em 1964, com a proposta de desenvolvimento econômico.

No Governo do presidente Médici, foram criados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Nesse período, ocorreu um inchaço no setor público. A quarta fase de Reforma do Estado, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, dedicou-se a uma Reforma Administrativa, sendo direcionada através do Plano Diretor de Reforma do Estado; nesse período, adotou-se uma terceirização de serviços, um enxugamento do setor público e, conseqüentemente, uma redução do Estado através das privatizações (MAGALHÃES, 2004).

Convém ressaltar que durante vinte anos os pressupostos neoliberais ficaram latentes, pois as condições econômicas eram de prosperidade do capitalismo, com a participação do Estado intervindo no processo produtivo direta ou indiretamente, até que, em meados da década de 1970, o mundo capitalista viu sua economia abalada por profunda recessão, com as grandes e médias companhias trabalhando abaixo da sua capacidade instalada de produção, baixas taxas de crescimento econômico e alta inflação; quanto mais alta, mais propícia à expansão

da política econômica neoliberal (ANDERSON, 1995).

Ressaltamos que essas mudanças vêm ocorrendo na sociedade contemporânea, particularmente nas últimas duas décadas. O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotados de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego, uma enorme precarização do trabalho e uma degradação crescente (ANTUNES, 2000). O autor destaca que como resposta à crise do padrão de acumulação então vigente, iniciou-se o processo de reestruturação produtiva, sob o advento do neoliberalismo, com a transferência sistemática de capitais ao mercado financeiro e, ancorado na Revolução Tecnológica, implementando-se os modelos de produção idealizados no “modelo japonês”.

Destacamos, porém, que o neoliberalismo defende a economia de mercado autorregulável, Estado-mínimo, com pouquíssimas funções (cuidar da justiça e da defesa nacional), evidenciando que, para isso, devem ocorrer: desregulamentação; privatização; abertura comercial; corte de gastos públicos no setor social. Para isso, condena a economia de mercado regulada pelo Estado de Bem-estar Social (interventor regulador da economia e provedor dos direitos sociais).

Segundo Harvey (2004), divulgou-se a imagem de governos fortes administrando altas doses de remédios não palatáveis para restaurar a saúde de economias moribundas. Na realidade, as vitórias eleitorais de Thatcher (1979), na Inglaterra, e Reagan (1980), nos Estados Unidos da América, foram respostas conservadoras ao crescimento da esquerda e dos sindicatos nas décadas anteriores.

De acordo com Pereira (1998), tais mudanças, processadas desde 1970, constituíram uma reação ao neoliberalismo, forjada pela crise ou pela desaceleração econômica, a qual promoveu, a partir dos anos de 1970, uma crítica profunda ao Estado de feição social-burocrática instituído no século XX, nas três formas que assumiu: o Estado de Bem-estar, presente nos países do capitalismo central; o Estado Comunista, que se constituiu nos chamados países do Segundo Mundo; o Estado Desenvolvimentista, no Terceiro Mundo, onde se localiza o Brasil (BASTOS, 2012).

Antunes (2000) destaca que em 1973, com a crise do modelo econômico do pós-guerra, todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda

recessão. Ocorreu uma mudança devido às baixas taxas de crescimento, com altas taxas de inflação. A partir de então, as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. Mas, de acordo com Silva (2006), foi só na década de 1980 que a hegemonia neoliberal se afirmou.

Com a crise na economia mundial ocorreu a redução das taxas de crescimento para a metade em relação ao que fora nos primeiros vinte anos após a Segunda Guerra Mundial, enquanto na Europa, as taxas de desemprego aumentavam, na América Latina e no Leste Europeu, que se recusaram a realizar o ajustamento fiscal nos anos de 1970 (PEREIRA, 1997).

Porém, apesar dos esforços de ajuste na área fiscal e das diferentes iniciativas e dos vários obstáculos de ordem política, o fato é que os planos e programas que foram implementados cumpriram seu objetivo de compensar o desajuste financeiro criado pelo choque externo. Observamos ao longo dessa década, intitulada década perdida, que foi uma sucessão de erros; inclusive alguns de concepção e outros de implementação conduziram os planos econômicos adotados ao fracasso (COSTA, 2009).

De 1974 a 1978, o Governo iniciou o processo de abertura democrática, mas foi de 1979 a 1984, no governo de Figueiredo, que esse processo foi acelerado. Ainda em 1979, foi aprovada a Lei de Anistia, que possibilitou a volta dos exilados políticos. Já de 1983 a 1984, observamos o esgotamento do projeto inicial de “abertura”, com o governo de Figueiredo perdendo o comando do processo. Isso se deveu a um conjunto de razões: a expressiva vitória das oposições e o aprofundamento da crise econômica, que levou o país a uma das maiores recessões de sua história e gerou uma imensa crise de credibilidade do regime militar, na medida em que este sempre procurou se legitimar por meio do discurso desenvolvimentista e dos seus “sucessos” econômicos, os quais, segundo o discurso oficial, levariam o Brasil, este “país que vai pra frente”, a se tornar uma “Grande Potência”, além do “renascimento” da sociedade civil organizada, com o retorno à cena política dos trabalhadores e de outros segmentos sociais marginalizados pelo regime militar (COSTA, 1997).

No final da década, em 1979, surgiu a oportunidade de se colocar em prática o programa neoliberal. Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país capitalista avançado publicamente empenhado em pôr em prática esse programa (ANDERSON, 1995). Ele comenta também que em 1980, Reagan

chegou à presidência dos Estados Unidos. Eles trouxeram reformas implementadas na década de 1990 de políticas econômicas voltadas para o novo modelo de Estado neoliberal, logicamente coadunado à realidade e vicissitudes daqueles países, primando, sobretudo, pelo resgate da prosperidade sem a perda da hegemonia.

De acordo com Silva (2006), o neoliberalismo chegou à América Latina com políticas “perversas”, privatistas e com um discurso governamental de desmantelamento de empresas estatais, negociadas sem qualquer critério político compatível com os interesses populares.

Nessa linha, Sader (1995) atenta que o neoliberalismo na América Latina surgiu delimitado pelo esgotamento do Estado de Bem-estar social e, como na Europa, era filho da crise fiscal do Estado. Desde seu surgimento, veio obrigando os países localizados nessa região a ajustarem seu modelo econômico em prol da superação da crise e retomada do crescimento, incluindo o Brasil (ALVES; ARAÚJO, 2005).

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. (PEREIRA, 1996, p. 269).

Para Boito Jr. (1992), no Brasil, os governos neoliberais de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso chegaram ao poder pelo voto popular. Esses governos optaram pelo caminho de menor resistência, aderindo à agenda internacional. No entender do autor, essas vitórias são um indicador de que estamos assistindo a um processo mais amplo e mais complexo do que o próprio processo eleitoral - de constituição de uma nova hegemonia burguesa no Brasil: a hegemonia das concepções e das propostas políticas neoliberais.

Desde então, o Brasil passou a rezar o catecismo neoliberal, cada vez mais subscrevendo os princípios contidos no Consenso de Washington, que, ao invés de alçar o país a níveis de prosperidade comparáveis com o escalão do Primeiro mundo, praticamente não produziu avanços significativos em termos econômicos dentro dos patamares profetizados pelos condutores da economia nacional (VIZENTINI, 2003).

O autor afirma que o multifacetado ideário neoliberal impregnado na

cartilha de Washington, longe de representar um avanço para as economias latino-americanas, continha em seu bojo destonâncias capazes de levar o mais incauto a suspeitar das promessas de estabilização monetária e fiscal ali preconizada.

O neoliberalismo reativa e faz uso novo, isto é, numa situação histórica nova marcada pelo capitalismo monopolista e pela expansão dos direitos sociais, de figuras fundamentais da velha ideologia econômica burguesa (as virtudes da empresa privada e do mercado), produzidas no capitalismo concorrencial do século XIX, figuras que nunca deixaram de questionar a legitimidade das reformas do capitalismo no século XX (1). Numa palavra, trata-se de uma paradoxal: a de exaltar o mercado em benefício dos monopólios e contra os direitos sociais. Velha ideologia que desempenha uma função política nova e, em parte, paradoxal: a de exaltar o mercado em benefício dos monopólios e contra os direitos sociais. (BOITO JR., 1999, p.80-81).

Nesse sentido, a temática da Reforma de Estado começou a dominar a agenda da política internacional, ganhando, assim, espaço nos debates políticos e intelectuais durante a década de 1980 (SILVA, 2005). A autora destaca também que a reforma do aparelho estatal se tornou uma questão praticamente universal enquanto resposta à crise econômica que paralisou econômica e politicamente os países nos últimos decênios do século XX.

Isso ocorreu devido a uma série de mudanças nas relações internacionais e organização das relações sociais, como destacam Frigotto e Ciavatta (1999, p.95): “[...] as últimas décadas do século XX e o início do século XXI vêm marcados por profundas mudanças no campo econômico, sociocultural, ético-político, ideológico e teórico”.

Segundo Sanches e Oliveira (2010), no entendimento de Bresser Pereira (1996), devido à crise vivida pelos países da América Latina nos anos de 1980 e 1990, houve uma necessidade de reforma nesses países. Afirma que o que caracterizou a crise fiscal foi a perda de crédito do poder público e suas exacerbadas formas de intervenção, protecionismo e regulação da economia do Estado Social, associados ainda à burocratização, ineficiência e rigidez do poder público, pregado pelo neoliberalismo de mercado.

Pereira (1991) alerta que essa foi uma crise marcada pela estagnação econômica, em que não houve um crescimento uniforme de desempenho nos países e prevaleceu o retrocesso da renda por habitante, além de taxas de inflação muito elevadas.

Nessa perspectiva, Pochmann (1990, p.83) sinaliza que: “A adoção de

políticas neoliberais logo no início da década de 1980 levou imediatamente à revisão no papel do estado, à elevação na taxa de juros, à abertura comercial financeira, entre outras”. Isso ensejou ainda o ajustamento do conjunto das economias capitalistas e a ocorrência do movimento da economia de reestruturação dos Estados Unidos.

Ademais, assistimos também ao avanço da desigual globalização financeira: “Em pleno contexto econômico desfavorável, houve a emergência das medidas sociais que mitigaram os efeitos perversos do ciclo de financeirização da riqueza” (POCHMANN, 1990, p. 86). Veio acompanhada da gestão neoliberal, com a desregulamentação da economia e a flexibilização e diminuição dos gastos públicos, principalmente na saúde e educação, e com a privatização de empresas estatais (SILVA, 2011).

Dentre os danos sociais causados pela agenda neoliberal, estão o desmonte das cadeias dos parques produtivos, a desnacionalização de alguns setores, baixas taxas de crescimento, aumento das dívidas públicas internas, aumento do desemprego estrutural, perda de direitos sociais básicos, o pífio desempenho macroeconômico, entre outros (CASTELO, 2010).

Nessa linha, destacamos que a Reforma de Estado trouxe novos padrões de serviços para uma melhor gestão e coordenação dos serviços e projetos, como a privatização, terceirização e publicização. Além disso, ensejou mudanças na dinâmica do Estado, o que causou o desmonte dos direitos sociais e a negação dos direitos enquanto cidadania, trazendo o padrão de cidadão cliente aos usuários (ALENCAR; ROCHA, 2010).

A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. A Grande Depressão, embora uma crise do mercado foi também uma crise do estado liberal. Esta crise provocou o surgimento do estado social, que no século vinte procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo, na realização desse novo papel, três formas: a do Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa, a do Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e a do Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante. (PEREIRA, 1997, p.12).

Nesse contexto, “O neoliberalismo na América Latina como na Europa é filho da crise fiscal do Estado. Seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do Estado de Bem-estar social [...]”, obrigando os países localizados nessa região a

ajustarem seu modelo econômico em prol da superação da crise e retomada do crescimento, incluindo o Brasil (SADER, 1995, p.9).

No Brasil, as políticas neoliberais e a agenda de reformas foram introduzidas por Fernando Collor de Mello, que governou de 1990 a 1992. Esse governo começou a introduzir timidamente o processo de privatização e a responsabilizar o serviço público pelos problemas do Estado (CARINHATO, 2008). A política econômica do governo de Collor, de acordo com Boito Jr. (1999), estrategicamente enfraqueceu o movimento sindical, colocando-o na defensiva. Esse movimento tinha sido muito importante para o movimento popular urbano ao longo da década de 1980. O autor ressalta que essa estratégia foi fundamental para se consolidar o neoliberalismo.

Porém, concordamos com Almeida (1997) que, em médio prazo, Collor de Mello se deu mal, seus exageros e de seus improvisados colaboradores colocaram em evidência as entranhas, os sistemas de poder no Brasil.

Se no Brasil o neoliberalismo vinha aos poucos ganhando espaço como alternativa política à crise, é no período Collor que efetivamente ele se torna a ideologia dominante entre os setores do capital, dos partidos políticos conservadores e do centro do espectro político, da grande imprensa brasileira e mesmo de setores significativos do pequeno e médio empresariado e, especialmente, daquela parcela do movimento organizado dos trabalhadores identificada com a Força Sindical. Teve início o processo de privatização das estatais, o Brasil abriu sua economia para o capital estrangeiro e o mercado passou a ser o grande agente organizador da Nação, enquanto os trabalhadores, como classe, começaram a sofrer um bombardeio incessante em seus direitos. (NEGRÃO, 2015, p.7).

Mas o descontentamento popular, e mesmo de diversas frações burguesas, manifestou-se vigorosamente já a partir de 1991, levando o governo a um processo progressivo de deslegitimação e de perda de direção política. A partir de 1992, as denúncias contra o esquema de corrupção montado por assessores do presidente, com a sua anuência e para seu benefício pessoal, precipitaram o processo de crise política que culminou no *impeachment*, em dezembro (MACIEL, 2011).

Após o *impeachment* de Collor de Mello e a montagem ziguezagueante do governo de Itamar Franco, de 1992 a 1994, dois acontecimentos foram marcantes nas áreas política e econômica. Na área política, o governo aplicou o dispositivo constitucional que previa a realização de um plebiscito em que os eleitores brasileiros deveriam decidir qual regime político (monarquia ou república) e qual forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) o Brasil deveria

adotar. A consulta popular ocorreu em abril de 1993, e o resultado das urnas confirmou a preferência da população pela permanência da república presidencialista. Ainda na área política, sob incentivo do Governo Federal, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar denúncias de corrupção envolvendo irregularidades no orçamento da União. A CPI revelou um esquema de corrupção que ficou conhecido como o caso dos "anões do orçamento", uma referência a parlamentares, ministros, ex-ministros e governadores estaduais (SILVA, 2011).

Mas, foi com Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real de 1994-2002 que as reformas se tornaram essenciais para que o crescimento econômico voltasse e se estabilizasse a economia (CARINHATO, 2008). Foi quando a reforma entrou na agenda do governo com a expectativa de resolução dos problemas da crise.

Nesse sentido, concordamos com Negrão (2015) que o Plano Real foi quem elegeu Fernando Henrique Cardoso, que conseguiu baixar e manter a inflação em níveis aceitáveis, estabilizando a economia. Mas, vale ressaltar: mesmo que tenha havido uma pequena melhora na renda da população mais pobre, por conta do fim do imposto inflacionário, o desemprego aberto e o emprego na economia informal cresceram a olhos vistos. A última pesquisa daquele período da Dieese/Seade apontava para o índice de 16% de desemprego da PEA da Grande São Paulo, algo próximo a 1,5 milhão de pessoas.

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. (ALVES, 2011, p. 6).

Maciel (2011) ressalta que o projeto neoliberal no Brasil se iniciou no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Prorrogando a crise de hegemonia burguesa iniciada nos anos de 1980 no Estado brasileiro, o projeto neoliberal emergiu como uma das alternativas históricas vislumbradas no interior do

bloco do poder para atualizar sua dominação social.

As ideias neoliberais ganharam terreno nos últimos anos devido à crise causada pelo processo de reestruturação capitalista experimentada a partir dos anos 70 na Europa e nos Estados Unidos. Ganharam força a partir do esgotamento do modelo taylorista/fordista de produção, cuja base de sustentação era o Estado provedor de bem-estar social, centrado na organização da produção da indústria e na produtividade do trabalho. (JARDIM; OLIVEIRA, 2009, p.11).

Anderson (2003) afirma que o neoliberalismo é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais produzira no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

De acordo com Boito Jr. (1999), a ideologia neoliberal contemporânea exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veementemente a intervenção estatal na economia. Ainda, essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva à intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procura mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal; é, fundamentalmente, um liberalismo econômico.

Nos anos de 1990, com o advento do Neoliberalismo, foi liquidada ou atrofiada a capacidade do planejamento público estadual. A luta pela reconstrução dessa capacidade foi favorecida pela ruptura na estrutura política oligárquica predominante, liderada pelo senador José Sarney desde 1965 (KREUTZ, 1982).

Em agosto de 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 que versava sobre a reforma do Estado brasileiro. Deste modo, o governo de Fernando Henrique Cardoso inaugura uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988. Amparado pela popularidade e legitimidade adquiridas nas urnas, o novo Presidente inicia o seu governo organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1998). Com esse objetivo, enquanto empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico, promove a desregulação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas. (SILVA, 1997, p. 3).

A autora sinaliza ainda que o marco inicial da Reforma de Estado brasileiro foi criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A partir de então, iniciou-se um discurso de que a Reforma do Estado brasileiro, devido à sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, seria o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial.

O objetivo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado era o de “[...] transformar a administração pública burocrática em administração pública gerencial, atendendo, assim, aos postulados da ideologia neoliberal, que se volta basicamente para o mercado como regulador de ações” (SANTOS, 2011, p. 54).

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. (BRASIL, 1995, p.6).

De acordo com Pereira (1998), descentralização, delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público e extremo controle de desempenho são características da Reforma. Ainda, de acordo com o então Ministro da Administração e Reforma do Estado da época, Bresser Pereira, a Reforma é gerencial, porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa dar ao administrador público profissionais condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática, porque pressupõe a existência de um regime democrático e porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública.

O autor comenta ainda que a Reforma Administrativa do Estado brasileiro nos anos de 1990, e a proposta de descentralização, principalmente porque nela os mecanismos de controle de caráter democrático são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados, é social-

democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas também mais eficiente do que faria o setor privado.

Nesse sentido, o Neoliberalismo é apresentado como alternativa teórica, econômica e política, porém, é ideologicamente que o ideário neoliberal se apresenta com mais força; diante de um Estado em crise os neoliberais defendem um estado mínimo. Seguindo essa linha de determinação internacional, o governo do Maranhão se redimensionou e se adaptou às exigências da agenda das reformas neoliberais (SILVA, 2001).

Concordamos com Silva (2002) que, diante do exposto, cabe a necessidade de situar a reforma dos aparelhos do Estado do Maranhão na discussão das relações entre as esferas local e nacional em um contexto de transformações do papel do Estado na reprodução do capital. Por isso, no nosso entendimento, é fundamental conhecermos e analisarmos a reforma dos aparelhos de Estado e os impactos na educação do Maranhão.

## **2.1 Determinações políticas da Reforma do Estado e suas implicações na Educação no Maranhão**

A erradicação das péssimas condições de vida da maioria da população sempre esteve presente nos discursos governamentais maranhenses. O discurso do governo, “Maranhão Novo”, trazia em seu bojo o rompimento com toda forma de identificação com o atraso, exaltando, portanto, o discurso do “moderno”, cujo objetivo era a expansão do capitalismo, além da implantação de um aparelho burocrático com gestão racional e com um quadro de funcionários de “reconhecida capacidade técnica”, supostamente guiado pelos princípios da imparcialidade e pelo compromisso com a reconstrução do Maranhão (SILVA, 2001).

Assim, comungamos com Sousa (2008) que esse discurso do “novo” e da “modernização” é recorrente na história dos discursos políticos maranhenses, sendo perpetuado, inclusive, nos governos da era Sarneísta, afirmando-se, assim, como restauradores dos tempos gloriosos, construtores da modernidade, do novo, no presente, opondo-se, assim, ao “atraso” e “obscurantismo” e se apresentando como “moderno” e “empreendedor”.

Em 1965, em seu discurso, José Sarney, no seu programa de eleição para governador e em pleno período da Ditadura Militar, além de denunciar a miséria, a corrupção e a violência, prometeu, no seu Governo “Maranhão Novo”, enterrar a oligarquia vitorinista e gerar oportunidades e desenvolvimento com democracia (GAMA, 2005). O autor afirma ainda que Sarney, com o “Maranhão Novo”, tornou seu comando mais forte e a sua oligarquia começou a se estender como uma teia por todo o Estado do Maranhão durante quarenta anos.

Nesse período, foi adotado um conjunto de medidas econômicas que integraria o Estado às demandas de expansão do capital monopolista no âmbito nacional. Essas medidas exigiram do governo a implementação de uma reforma administrativa, que traria em seu discurso o lema da “modernização” e “desenvolvimento” do aparelho estatal e da economia maranhense. Entre os principais projetos, destacaram-se: a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão – SUDEMA, o Porto do Itaqui, a rodovia São Luís/Teresina e a “modernização” do setor agrícola, priorizando os grandes projetos agropecuários e criando um arcabouço jurídico para orientar a ocupação das terras de modo a facilitar a ação dos grileiros (SILVA, 2001).

A partir da década de 1970, houve um maciço investimento por parte do Governo Federal e Estadual nos grandes projetos agropecuários, SUDENE, SUDAN e COMARCO (Companhia Maranhense de Colonização), na criação do Programa Grande Carajás (PGC), cujos objetivos eram “integrar para não entregar” a região da Amazônia Oriental e atrair divisas para o país pagar a dívida externa, além do forte apelo ideológico como a grande alternativa para resolver o problema da dívida externa do país e para desenvolver a Amazônia Oriental (SILVA, 2005).

De 1975 a 1979 abriu-se um novo ciclo de desenvolvimento capitalista no qual a periferia nacional era reforçada. Por meio de um ambicioso programa de industrialização substitutiva de importações, através da reconversão da base energética e da reestruturação industrial, nascia, naquele momento, a inserção do país no mercado internacional, segundo os militares. Era uma nova estratégia industrial que tinha como premissa fundamental o aproveitamento econômico das regiões Norte e Nordeste, a partir da sua base de recursos naturais, mas também por decisões locais e macropolíticas do Governo Federal (BARBOSA, 2013).

O Maranhão vivia, portanto, um momento, cujos discursos ressaltavam o “Grande Maranhão para todos”, de euforia, com a implantação do Programa Grande

Carajás, que representava a “redenção” do Maranhão. Ainda, segundo a propaganda oficial do governo, um milhão de empregos seriam criados em todo o estado (FEITOSA, 1994).

Concordamos com Barbosa (2012) que, a partir de 1994, devido ao Neoliberalismo, inaugurou-se no estado um “novo tempo” de arrocho salarial, precarização e desemprego massivo. O governo encobriu, portanto, em seus discursos, o lado perverso da política neoliberal no contexto maranhense.

A política neoliberal maranhense acompanhou, como observa Barbosa (2012, p.7), “[...] estritamente o receituário da política desenvolvida no âmbito federal. O êxito na aplicação dessa política rendeu inclusive aplausos do Presidente da República à forma racional (leia-se neoliberal) de condução da chamada Reforma do Estado”.

A reforma no prisma do governo local justificava-se pelo discurso da tentativa de ingressar o Maranhão na chamada “modernidade capitalista”, tão em voga na fala oficial do governo de FHC. Pois o fato é que apesar da implantação da chamada Reforma Administrativa do Estado ou desregulamentação estatal as condições sociais e educacionais da população maranhense continuaram sendo de pobreza e má qualidade de ensino como apontam os indicadores sociais e educacionais que insistem em denunciar a fraude do discurso oficial da modernização da máquina pública administrativa como fundamento para alavancar o desenvolvimento no Estado do Maranhão. (BASTOS, 2012, p. 78).

Roseana Sarney (PMDB) exerceu quatro mandatos (1995-1998/1999-2001/2009-2010/2011-2014). Ressaltamos que em todos os mandatos, percebemos um caráter falacioso da modernização propalada, o desmonte da máquina estadual, o endividamento público e a precariedade dos indicadores sociais e econômicos, deles resultantes. Quanto à área educacional, Coutinho (2008) e Júnior (2009) analisam o viés de “desresponsabilização” do estado quanto à educação pública, caracterizada pela expansão quantitativa do Ensino Fundamental, pelo abandono do Ensino Médio e pela baixa qualidade de ambos, comprovada por meio das altas taxas de abandono, repetência e reprovação.

Identificamos, portanto, nesses discursos políticos, a realidade da sociedade maranhense, marcada pelos altos índices de miséria, difícil acesso à cidadania, baixos índices de escolaridade, além da concentração de poder político e econômico.

Em 1995, o governo de Roseana Sarney trazia nos seus discursos os “ideais públicos” e políticos de Um Novo Tempo, no que ela disse: “Assumo o Governo do Estado com um grande compromisso com o povo. O de fazer um governo competente, transparente, de combate à corrupção e aos privilégios. Um governo de ação, realização, sem retórica”. Porém, constatamos que a falácia tem sido uma constante na prática do governo. Observamos que na área social e política, foram feitas algumas tímidas reformas no sentido, conservadoras, mas conclamadas de modernas para fortalecer mais ainda o poder público e econômico da oligarquia Sarney num regime político que se diz democrático (GAMA, 2005).

O autor ressalta também que a mídia, em especial, o Jornal O Estado do Maranhão de 1º/01/95, de 32 páginas mais 12 de suplemento, trouxe em páginas diferentes e em letras graúdas: “Nasce uma estrela”, “A luz ao novo século”, “Um grande Maranhão de esperanças”, “A esperança está em Roseana”, “Roseana Sarney, Governadora, fará um Maranhão diferente e inovador”, “É o progresso chegando”, “Melhoria de vida da população” (GAMA, 2005).

Na política educacional do estado havia um desdobramento do projeto neoliberal de educação “subordinado” e “consentido” aos interesses do capital ciceroneados pelos organismos internacionais (SILVA, 2002 e MELO, 2004).

Com o slogan “Um estado em busca da eficiência”, o governo do estado, segundo seu discurso, “modernizava” e reorganizava administrativamente sua gestão. Implementou em sua política a diminuição de funcionários do quadro de servidores públicos, a privatização de empresas e o controle das contas públicas (BULHÃO, 2010).

Destacamos, então, que o Governo do Estado adotou integralmente a receita da Reforma de Estado e seus princípios norteadores, que eram, segundo Bulhão (2010), racionalização, qualidade, modernização, eficiência, eficácia e efetividade. Assim, constatamos que o estado vem desenvolvendo esforços sistemáticos de ajuste, saneamento e reorganização do seu “Aparelho de Estado” (HELUY, 2000).

De um quadro de recessão econômica e desestruturação da máquina pública estadual surgiu a justificativa para a Reforma do Aparelho de Estado (MOREIRA e LUSTOSA, 2010).

Diante das novas demandas estabelecidas pelo projeto neoliberal da

sociedade daquele momento, que envolvia dificuldades gerenciais, endividamento e desequilíbrio econômico-financeiro, ocorreu a Reforma de Estado no Maranhão. Suas preocupações eram os gastos, a adequação às exigências constitucionais e legais, a extinção de órgãos da administração direta e indireta, terceirizações, parcerias e o início das privatizações (HELUY, 2000).

Nesse sentido, concordamos com Silva (2006) que a Reforma do Aparelho Estatal foi um mecanismo utilizado pela governadora para se “reciclar” diante da população e “racionalizar” a gestão estatal na privatização de empresas estatais, na diminuição do quadro de servidores públicos e no controle das contas públicas, dando continuidade ao processo de Reforma de Estado, cuja finalidade, de acordo com os discursos, era enxugar o estado, possibilitando agilidade, eficiência, flexibilização e a viabilidade de privatização e publicização se necessário, com a proposta de que era necessário reformar para superar a crise que vivia o estado naquela época. A governadora, Roseana Sarney, deu continuidade à Reforma iniciada em 1994, visando ao ajuste e reaparelhamento da estrutura administrativa.

Nesse sentido, atendendo ao discurso da descentralização e ao modelo da Reforma, apresentada para efeitos de planejamento e gestão estratégica, o Estado do Maranhão passou a ser dividido em 18 regiões administrativas. Cada uma dessas regiões contava com uma Gerência de Desenvolvimento Regional, que cuidava de promover a integração de todas as ações do poder público estadual na região, supervisionar as unidades operacionais ali instaladas - hospitais, escolas, postos de saúde, centros sociais, equipamentos culturais, etc., e executar diretamente as atividades de competência estadual (HELUY, 2000).

Foram extintas 18 Secretarias e criadas 18 Gerências em 18 municípios do estado. Porém, essas Gerências Regionais não possuíam autonomia orçamentária e administrativa; possuíam apenas o papel de estender da governadora a cada região do estado (SILVA, 2011), a saber: Gerência Metropolitana de São Luís; Gerência Regional de Itapecuru-Mirim; Gerência Regional de Rosário; Gerência Regional de Santa Inês; Gerência Regional de Zé Doca; Gerência Regional de Imperatriz; Gerência Regional de Açailândia; Gerência Regional de Pinheiro; Gerência Regional de Caxias; Gerência Regional de Codó; Gerência Regional de Bacabal; Gerência Regional de Pedreiras; Gerência Regional de Presidente Dutra; Gerência Regional de Barra do Corda; Gerência Regional de São João dos Patos; Gerência Regional de Balsas; Gerência Regional de Viana;

Gerência Regional de Chapadinha. Cada uma dessas Gerências tinha, com uma estrutura leve e simplificada, a responsabilidade de implementar as ações do Poder Público Estadual na sua área de atuação.

Definiram-se também nesse momento as novas responsabilidades dos órgãos de auditoria e controle no que tangia à aferição dos aspectos da eficiência e da eficácia da gestão, introduzindo, assim, análises qualitativas: adoção de uma visão sistêmica com o propósito de definir e organizar as ações de mesma natureza, comuns em diversos órgãos ou entidades, bem como responsabilidades dos gestores de cada sistema; gestão por programas e projetos nos níveis de execução programática; criação e implantação de órgãos desconcentrados, dotados de relativa autonomia administrativo-financeira; classificação das Secretarias e demais órgãos da administração direta segundo suas competências e conforme as prioridades institucionais do estado (HELUY, 2000).

Ocorreu, então, um redimensionamento da prática política, de modo a se adaptar às exigências da agenda das reformas neoliberais e ao crescimento da oposição (SILVA, 2002). Os documentos oficiais destacam que desde 1994, o Maranhão desenvolveu, num esforço sistemático de ajuste, saneamento e reaparelhamento, cujo objetivo “[...] é permitir o desenvolvimento da capacidade do governo de investimento e de formulação e implementação de políticas públicas” (SILVA, 2011, p.8).

Iniciava-se a escalada de José Sarney ao comando da política estadual, pautado em seu projeto de modernidade para o Maranhão. A construção discursiva em torno de um “Maranhão Novo” estabelece de imediato uma diferenciação: em contraponto ao Maranhão “atrasado” e “arcaico” representado pela oligarquia vitorinista, a parcela da “geração modernista de 45” que ascende ao poder regional se auto identifica como portadora de um projeto modernizante, como Prometeus modernos que trazem a luz da civilização para uma região marcada pelo “obscurantismo” político e social. “Das trevas à luz”, essa divisa cria uma certa periodização da história regional que considera a ascensão dos “modernistas” (“a poesia no poder”, segundo foi designada na época) um marco zero, desqualificando toda e qualquer proposta anterior de modernização do Maranhão, quer por sua ineficiência, quer por sua falácia. O “novo”, desta forma, se constitui na marca distintiva auto atribuída desse projeto político, ocupando um lugar central em seu discurso, como pode ser observado na seguinte passagem. (COSTA, 1997, p.6).

A autora destaca também que o governo promoveu sua Reforma a partir de um relatório elaborado pela equipe da governadora, que apontava problemas, tais como: a crise gerencial do setor público, dificuldades financeiras, baixas

performances, estatal anacronismo burocrático, precariedade na prestação de serviços públicos, precariedade administrativa, falta de profissionalismo do servidor, obsolescência tecnológica e descrédito.

O governo seguiu os princípios norteadores da Reforma de Estado, que são: racionalização, qualidade, modernização, eficiência, eficácia e efetividade (BULHÃO 2010). A autora comenta que as Leis de Diretrizes e Bases da Administração, considerada o marco-zero da Reforma do Estado do Maranhão, deu início à implantação dessa Reforma. Essa Reforma teve como princípios de gestão e de atuação governamental regras relativas à administração pública, à execução orçamentária e a um novo modelo de gestão. Dispunha ainda sobre as diretrizes e bases da administração estadual.

Desse modo, o governo, racionalizando a sua estrutura por meio de fusões, incorporações, extinções, privatizações, dentre outras medidas, pretendia obter maior efetividade e redução de custos da ação destes pela integração dos seus esforços, sobretudo, quando a ação acontecesse em nível regional, sob a supervisão das Gerências respectivas (HELLUY, 2000).

Silva (2001) destaca que tanto o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado - PDRAE, do Governo Federal, cujo objetivo era criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais, como a Reforma do Aparelho de Estado do Maranhão, que modificaria radicalmente a estrutura e o funcionamento da máquina estatal, modernizando e reduzindo gastos das empresas estatais para tornar a máquina administrativa mais eficiente, segundo a governadora, eram sustentados pelos mesmos pilares, ou seja, obedeciam à mesma lógica de mercado.

Foi nesse contexto, através da Lei nº 6.272\1995 que a governadora reorganizou administrativamente o estado e tomou outras providências, modificando a estrutura do estado através de 17 decretos, trocando nomes de Secretarias e criando outras, fazendo alterações e incorporações de entidades da administração indireta e privatização das empresas, como: a Companhia Industrial de Produtos Agropecuários do Maranhão – COPEMA; Centrais de Abastecimento do Maranhão – CEASA; Usina Siderúrgica do Maranhão – USIMAR; Rádio Timbira do Maranhão. Fez o remanejamento de servidores de setores públicos incorporados por outros, extinguiu alguns cargos comissionados e criou outros (GAMA, 2005).

O autor salienta que nessa mesma época, ocorreu a privatização do Banco do Estado do Maranhão (BEM), além da celebração do convênio entre o Governo do Maranhão e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), com o objetivo de prestar assistência técnica em todas as etapas do processo de desestatização das empresas para viabilização do programa de privatização. Em seu discurso, a governadora disse: “A prioridade que tenho em mente é a melhoria do nosso homem, do nosso povo, pelo avanço da educação, melhoria total do setor de saúde, enfim, para a melhoria de vida do nosso povo” (GAMA, 2005, p. 82).

Já num segundo momento da Reforma, em 1998, a Lei nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998, instituiu a Reforma e a reorganização administrativa do Estado do Maranhão, **estabeleceu estratégias com o objetivo de realizar o "saneamento das finanças públicas" e a "modernização dos sistemas administrativos"**. Essa Reforma garantia também controle das bases eleitorais, num processo de recentralização do poder político (SILVA, 2005), além de significar um aprofundamento das medidas implementadas no período de 1995\98. Através dessa Reforma, a governadora se propôs a estabelecer estratégias com o objetivo de realizar o “saneamento das finanças públicas” e a “modernização dos sistemas administrativos” (MARANHÃO, 1998).

Um outro mecanismo utilizado pela governadora para se “reciclar” diante da população foi a reforma do aparelho de Estado. Roseana Sarney foi aplaudida por Fernando Henrique pelos êxitos obtidos na “racionalização” da gestão estatal, na privatização de empresas estatais, na diminuição do quadro de servidores públicos e no controle das contas públicas. Segundo documentos oficiais, essa iniciativa do Maranhão em desenvolver, “desde 1994, um esforço sistemático de ajuste, saneamento e reaparelhamento tem permitido devolver ao governo estadual sua capacidade de investimento e de formulação e implementação de políticas públicas”. (MARANHÃO, 1998, p. 9).

Destacamos que nesse segundo momento, com apoio e aprovação da Assembleia Legislativa, ela propôs e decidiu a “Reforma do Estado, um novo modelo de gestão para o Maranhão”, como uma necessidade diante do fenômeno mundial capitalista e neoliberalista para a manutenção e hegemonia das grandes incorporações, forçando os poderes públicos a se reajustarem (GAMA, 2005).

Para a segunda Reforma do Estado, no início do segundo mandato, “substitui o modelo atual e cria gerências executivas, que cuidarão do planejamento e do

apoio às políticas públicas”, para que “se cumpra melhor ainda as suas atribuições e responsabilidades” (ABC da Reforma, 1999).

Barbosa (2006) pontua que a Reforma trouxe a demissão de 1.700 bancários, 1.238 urbanitários, 2.508 servidores públicos estaduais e 600 trabalhadores das indústrias. Destaca ainda que o “desmonte” do serviço público estadual reduziu o número de sociedades de economia mista de 12 para 7, demitindo 9 mil trabalhadores e colocando 1.500 em disponibilidade. Isso representou o abandono pelo estado de setores como desenvolvimento industrial, turismo, desenvolvimento agropecuário, habitação popular e tecnologia da informação.

Concordamos com Silva (2001) quando salienta que essa Reforma, do ponto de vista ideológico, foi uma estratégia de legitimação de acordos institucionais que serviram aos interesses de um pequeno grupo, mas foram estrategicamente apresentados como servindo aos interesses de todos, e esses acordos foram vistos como abertos, em princípio, a qualquer um que tivesse a habilidade e a tendência de ser neles bem-sucedido.

O processo de Reforma Administrativa do Estado do Maranhão, no nosso entendimento, figurou nos discursos e, posteriormente, na implementação prática como estratégia utilizada pelos promotores da Reforma, como a redefinição do papel da administração pública. Dessa forma, justificavam-se, imediatamente, naquele momento, as privatizações, terceirizações, parcerias, enxugamentos, fusões, incorporações, nos diversos setores da sociedade maranhense (HELUY, 2000).

Assim, o discurso da necessidade de reforma para o “desenvolvimento”, o “moderno” e o “progresso” seria um pré-requisito para a inserção do estado na economia nacional no mesmo patamar que os outros estados da Federação. O governo construiu, através da propaganda ideológica, a lógica da modernização, afirmando que através da reforma na saúde, economia e, principalmente, na educação, o Maranhão seria, mais uma vez, como tem sido nos últimos anos, um modelo para o Brasil, e avançaria para o desenvolvimento.

Portanto, faz-se fundamental entendermos as “tramas” e estratégias traçadas pelo Governo do Maranhão através da Reforma de Estado para a educação básica no contexto neoliberal.

## 2.2 A Educação Básica no Maranhão sob o ideário neoliberal

Historicamente, os Governos, tanto Federal como Estadual, organizam suas diretrizes a partir dos chamados organismos internacionais de desenvolvimento que, desde a década de 1950, estabeleceram processos de “cooperação técnica” no campo da educação. Esses governos sofrem ingerência externa e incluem em suas ações aportes financeiros firmados com os organismos financeiros internacionais, especialmente o Banco Mundial (ROSAR; SOUSA, 2012). Assim, o Banco Mundial tem direcionado suas políticas e propostas, desde as décadas de 1980 e 1990, para a área educacional nos países latino-americanos.

Para Araújo e Melo (2011), toda política social e educacional passa a ser medida e marcada pelo compasso das transações comerciais. Toda política educacional brasileira passou a ser orientada pelas proposições extraídas da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia (1996), momento em que as agências de abrangência mundial, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) se colocaram como regentes do sistema educacional nacional, formulando uma série de recomendações direcionadas aos gestores da política educacional, entre as quais evidenciava-se a ênfase no papel da educação para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial.

Nesse contexto, a educação maranhense se inseriu nas novas demandas internacionais dos organismos multilaterais de financiamento citados acima, pois a educação, na sua totalidade, apresentava-se como peça fundamental para se compreender essa complexidade de mudanças sociais e tecnológicas e se adaptar a elas (ARAÚJO e MELO, 2011).

Os autores destacam que atendendo à lógica globalizada, os estados nacionais se reorganizaram, especialmente no que tange às transformações no mundo do trabalho, passando de uma administração burocrática para uma gestão empresarial. Isso ocorreu graças ao processo de mundialização, que trouxe uma nova configuração do capitalismo e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação, passando a operar em termos de um regime de acumulação inteiramente novo, associado a um sistema de regulação política e social bem distinto, denominado acumulação flexível. Respalhada nessa flexibilidade

dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, a acumulação flexível se caracteriza pelo surgimento de novos setores de produção, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, inovação comercial, tecnológica e organizacional. É a partir dessa lógica que a educação vai se reestruturar, em todos os níveis.

A partir da implementação da política educacional maranhense nos moldes da política nacional, o estado experimentou todos os contornos definidos pela política neoliberal. Nesse momento, o principal mecanismo da contrarreforma eram os princípios da descentralização e flexibilização (BASTOS, 2012). Ainda de acordo com o autor, a partir de um documento denominado Diretrizes e Estratégias para Educação Básica, o governo fez uma análise macroestrutural mundial e brasileira para justificar o fracasso escolar maranhense. Assim, esse documento tinha como proposta, no nosso entendimento, repensar as estratégias na área da administração educacional.

Nesse momento, com a configuração do novo Poder Executivo, a Secretaria de Educação passou a ser Gerência de Desenvolvimento Humano (GDH), e foi criada ainda na GDH a Gerência Adjunta para Educação (GAE), que, dentre outras competências, formulava, avaliava, coordenava e controlava as ações no setor educacional. Desse modo, nasceu o documento base que implementou a política de educação básica no estado, intitulado Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado do Maranhão. Esse documento estava capitaneado pelo Ministério da Educação - MEC, Banco Mundial - BM e outros organismos internacionais de financiamento (BASTOS, 2012).

Congilio (2010) ressalta que o Banco Mundial tem delegado à educação a promoção do “crescimento econômico e redução da pobreza”, além do “crescimento da produtividade e mobilidade social”, contribuindo, assim, para a “redução e alívio da pobreza”. Nessa perspectiva, concordamos com a autora que temos vivenciado reformas de interesse do capital no âmbito do Estado, onde há um consenso em torno das determinações do Banco Mundial e das reestruturações produtivas, tornando-se habituais nos planejamentos educacionais.

Bulhão (2010) salienta que o agravamento da crise nos países periféricos levou o Banco Mundial e os organismos multilaterais de financiamento, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Comissão Econômica para a América

Latina e o Caribe – CEPAL, entre outros gerenciadores e financiadores de crédito internacional, a definirem a política educacional de estruturação econômica por meio de programas de ajuste estrutural.

Observamos que os discursos do governo traziam a proposta de estabelecer estratégias de “saneamento das finanças públicas” e “modernização dos sistemas administrativos”. Assim, foi dada a continuidade da reforma administrativa, com a formulação de políticas públicas e a extinção de órgãos públicos. Na educação, o discurso oficial se articulava e coadunava com as prerrogativas da conjuntura nacional, inclusive para a educação.

A política educacional maranhense configurou-se como uma dimensão da política social (BASTOS, 2012). A partir do contexto neoliberal, a política educacional gestada para o estado foi posta em prática. Assim, a política educacional do estado foi inspirada na nova ordem neoliberal e passou a exprimir, nas suas orientações, a prevalência da lógica do mercado sobre a lógica social (NASCIMENTO, 2013).

A autora constata que essas políticas eram mediadas pelos organismos internacionais: Banco Mundial - BM, Fundo Monetário Internacional - FMI, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, que influenciaram nas reformas dos sistemas educacionais de países da América Latina, no final dos anos de 1980 e década de 1990, as quais se consolidaram no século XXI.

Esses organismos deram homogeneidade às políticas educacionais em toda a América Latina e Caribe. Já no Brasil, nos anos de 1990, desenvolveu-se uma reforma na educação em todos os níveis do sistema educativo. O documento do Banco Mundial trazia determinações, a saber: a racionalidade das atividades, dos recursos, do financiamento; a avaliação e a descentralização da gestão como meio de atendimento às demandas da eficiência e da produtividade.

O Estado do Maranhão, nesse contexto, adequou-se a uma nova fase de produção e reprodução do capital, demarcando significativamente, no nosso entendimento, a articulação entre o nacional, o local e o internacional, permitindo, assim, a realização dos interesses políticos do capital transnacional ou da mundialização do capital (BASTOS, 2012).

Nesta fase do processo de transnacionalização do capital, a principal polêmica se refere ao papel que assume o Estado nacional numa economia que parece não se submeter às fronteiras nacionais para a realização do movimento do capital. Um dos problemas dessa discussão é que muitos consideram que o Estado nacional já não tem mecanismos políticos para intervir no movimento do capital e utilizam essa afirmativa para justificar a ausência de políticas estatais voltadas para as áreas sociais. (SILVA, 2001).

Ainda segundo o autor, o Maranhão foi um dos primeiros estados a imprimir uma política neoliberal que culminou com a Reforma Administrativa, que, segundo o discurso governamental, ingressaria o estado na “modernidade capitalista”. Convém ressaltar, porém, que, mesmo com a implementação da desregulamentação estatal e o discurso oficial da modernização da máquina pública administrativa como fundamento para alavancar o desenvolvimento, permaneceram, nesse período, como realidade no estado, a pobreza e a má qualidade de ensino.

Concordamos com Bastos (2012) que a Reforma Gerencial traria para a sociedade, no discurso oficial, a melhoria da qualidade de decisões estratégicas e de sua burocracia, fortalecendo a capacidade do estado na promoção do desenvolvimento econômico e social. Visava ainda assegurar o caráter democrático da administração pública através de uma concentração do serviço público. Nesse processo, o estado se tornaria cada vez mais mínimo e focalizado.

Seguindo essa perspectiva, o autor comenta que no Maranhão, houve um processo estrategicamente orientado pela concepção de um estado do “novo”. Mas, na realidade, concebia um perfil político engendrado desde 1965, nas determinações da macropolítica nacional.

Diante desse quadro educacional desenhado pela política governamental para a realidade maranhense, surgiu uma nova perspectiva de gestão com ações descentralizadoras e de privatização, em que caberia ao estado a centralização do planejamento e a instituição de mecanismos de avaliação e controle. Essa perspectiva atenderia, então, à qualificação de mão de obra exigida para o novo padrão produtivo. Daí a maior atenção à política educacional para a educação básica a partir desse momento (BASTOS, 2012).

Convém demarcarmos a realidade educacional do Maranhão naquela década de 1990, um quadro precário de escolaridade e remuneração de professores, sinalizando um alto e significativo índice de analfabetismo da maioria da população, além do não atendimento da demanda por escolas, sobretudo, na

zona rural, professores, na sua maioria, com formação em nível fundamental e médio incompletos, o altíssimo índice de distorção idade-série, de reprovação e de evasão. Problemas que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), Ministério da Educação (MEC) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), são recorrentes na história da educação maranhense (SOUSA, 2011).

Esse diagnóstico detectando a realidade educacional maranhense é fruto de um fórum constituído por representantes do Governo Estadual, Municipal e Federal, entidades sindicais ligadas aos educadores, universidades públicas, organizações internacionais e entidades da sociedade civil organizada. Sousa (2011) discute que surgiu desse fórum uma Comissão Estadual em Defesa da Escola Pública, que delineou, além do diagnóstico, as diretrizes que “resolveriam” a problemática da educação maranhense.

Ainda segundo o autor, o documento era formado por seis partes, distribuídas originalmente em 12 (doze) páginas, quais sejam: a) Introdução; b) Diagnóstico da Situação Educacional do Estado; c) Diretrizes para a Educação Básica; d) Articulação Estado e Município para concretização do Plano da Educação Básica; e) Papel da Comissão Estadual do PNAC; f) Composição da Comissão Estadual de Alfabetização e Cidadania. Observamos que o documento não se restringiu à questão do analfabetismo; propôs-se a enfrentar os problemas da educação básica, à época restrita ao Ensino Fundamental.

Nesse sentido, faz-se necessário compreender o contexto histórico em que se gestaram os programas e projetos de municipalização e descentralização para o Estado do Maranhão, para só então entendermos as (re)configurações da política educacional na sociedade brasileira e as particularidades da educação básica no Maranhão.

### **3 AS (RE)CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA E AS PARTICULARIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MARANHÃO**

#### **3.1 O contexto histórico, socioeconômico e político em que se gestaram os programas e projetos de municipalização e descentralização**

As políticas educacionais de expansão do ensino formal ganharam destaque de forma efetiva a partir de 1930<sup>2</sup>, no governo de Getúlio Vargas. Isso ocorreu devido à implementação de políticas de Estado que visavam à expansão da educação escolar (SANTOS, 2010). Ainda segundo o autor, a educação brasileira, nesse período específico, não foi chamada a exercer qualquer papel importante na qualificação da população. Por isso, permaneceu, no período agrário exportador, com índice de analfabetismo alto e, por conseguinte, defasada, entendendo-se, portanto, que, naquele período, não era relevante resolver as questões educacionais. A educação escolar era para poucos e atendia ao seu objetivo (SANTOS, 2010).

Porém, o acirramento do capitalismo industrial exigiu, naquele momento, novas formas educacionais, incluindo, assim, a educação na agenda pública do Estado. Nessa linha, Romanelli (2008) aponta que o Estado trazia um discurso oficial de expansão da rede de ensino e ocultava a estratificação social da política educacional. Trazia ainda um modelo de escola que beneficiava a elite brasileira, que não tinha necessidade de trabalhar e via na educação um instrumento de status social.

Já entre 1945/1964, período do governo populista brasileiro, a educação refletiu o processo de redemocratização do país, após a queda de Getúlio Vargas, defendendo a educação como um direito de todos, com a apresentação do

---

<sup>2</sup> Os anos de 1930 a 1937 nasceram cheios de expectativas de eminentes intelectuais, e abarcavam a ideia da democratização da escolarização pública, uma escola pública, gratuita e laica. Herdaram os frutos dos movimentos políticos e econômicos supostamente antioligárquicos e a “[...] implantação do capitalismo de modelo urbano-industrial” (ROMANELLI, 1998, p. 46) e de uma recessão econômica internacional, cujo auge é representado pela crise de 1929, mas também veio acompanhada de uma euforia pelas supostas necessidades educacionais dos setores secundários e terciários da economia, bem como de esperanças de mudanças pedagógicas e democratização da escola, cunhadas pela nossa literatura como “entusiasmo pela educação”. Os protagonistas, chamados “renovadores, escolanovistas”, esperavam dos novos políticos o apoio e as condições necessárias para tirarem a educação da prostração.

anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 4.0241 (BRASIL, 1961).

De acordo com Pasinato (2012), o percurso desse projeto foi tumultuado e se estendeu até 1961, data da sua promulgação. Além disso, os debates sobre as políticas educacionais tinham novos interlocutores: os defensores dos interesses dos proprietários de escolas privadas, confessionais ou não, o movimento estudantil liderado pela União Nacional dos Estudantes, professores de universidades públicas e diversos órgãos da imprensa. Nesse período, o cerne das disputas girava em torno da discussão de como o Estado iria administrar a educação escolar, ou seja, o Estado deveria prover somente as escolas públicas, ou poderia prover também as escolas privadas? Como seria a liberdade de ensino? Haveria um controle por parte do poder público? (SANTOS, 2010).

“São por demais conhecidas as polêmicas suscitadas decorrentes desse projeto centradas nos embates escola particular x escola pública e centralização x descentralização” (SAVIANI, 1973, apud CRUZ, 2010, p.242).

Contudo, já de acordo com Gomide, Souza e Santos (2012), esse período ficou conhecido historicamente como nacional desenvolvimentismo<sup>3</sup>; cada vez mais centralizador, redimensionou a educação a partir da tríade sociedade, economia e educação, ancorada pelas proposições dos planejamentos setorial e global, determinados por essa modernização da economia industrial, e a educação, pensada com aspectos e demandas do desenvolvimentismo econômico.

Frigotto (2010), referindo-se aos ideais educacionais dominantes na década de 1930, conclui:

---

<sup>3</sup> A história nos mostra o processo de desenvolvimento pelo qual a economia brasileira, no período pós-Segunda Guerra Mundial, buscou incrementar políticas de desenvolvimento que visassem garantir-lhe meios de integração à nova ordem econômica mundial que começava a se desenhar. Porém, é importante ressaltar que essa tendência já se desenhava no período anterior. Segundo a obra ***O colapso do populismo no Brasil***, de Octavio Ianni (1988), até 1930 a vida econômica do Brasil estava organizada segundo o modelo “exportador”, com predomínio da cafeicultura. Com a crise do modelo oligárquico agrário-exportador e o advento da chamada “Era Vargas”, um novo modelo se configurava, sem romper, no entanto, as relações de dependência com o capital estrangeiro. Tratava-se do modelo de substituições de importações iniciado nos anos 30, que, sem dúvida, está associado às grandes transformações políticas e institucionais desencadeadas pela Revolução de 1930 e pelo Estado Novo, instituído em 1937. A bem da verdade, em 1930, chegava ao fim o velho período da dominação exclusiva das oligarquias rurais, especialmente a do café. Por sua vez, o processo de industrialização, de origens mais remotas, ia alterando as estruturas de classe, fazendo emergir uma burguesia industrial e financeira – que tinha, em parte, suas origens vinculadas à oligarquia do café –, bem como a classe operária e as classes médias. As bases sociais do Estado se ampliavam e a burguesia procurava garantir a hegemonia política na sua direção. (Verbetes elaborado por Marco Antônio de Oliveira Gomes).

Tratava-se de ampliar e “melhorar” o recrutamento da massa votante e de enriquecer a composição da elite votada. Portanto, não era uma revolução educacional, mas uma reforma ampla, pois o que concerne ao grosso da população a situação pouco se alterou. Nós sabemos que (ao contrário do que pensavam aqueles liberais) as reformas da educação não geram mudanças essenciais na sociedade, porque não modificam a sua estrutura e o saber continua mais ou menos como privilégio. São as revoluções verdadeiras que possibilitam as reformas de ensino em profundidade, de maneira a torná-lo acessível a todos, promovendo a igualitarização das oportunidades. Na América Latina, até hoje isto só ocorreu em Cuba a partir de 1959. (FRIGOTTO, 2010, p.242).

Pereira (1995) afirma que a partir da crise fiscal, presente desde os anos de 1970, ocorreu o repensar do papel do Estado. Nesse período, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo.

Nesse contexto, os países da América Latina, em especial o Brasil, vivenciaram um longo e tumultuado processo de mudança, acompanhado pela crise da industrialização e perda da importância dos atores nacionais. Com isso, algumas consequências ficaram evidentes, como: a autonomização e a vertiginosa mobilidade do capital financeiro, a polarização social, e o crescente fosso entre o Norte e o Sul (CORAGGIO, 2003).

Cumprе ressaltar que, com a crise do capital, o Banco Mundial reorganizou suas políticas. Mudou seu foco para a assistência aos países pobres, com a falácia de erradicação da pobreza e inclusão das nações periféricas no dominado mundo globalizado. Pelo exposto, a educação assumiu o papel de fomentadora do desenvolvimento e ganhou destaque na pauta do Banco Mundial (MOREIRA; SOUZA; CARNEIRO, 2012).

O Banco Mundial estabelece modelos econômicos sobre a educação, [...] detendo um saber certo sobre o que todos os governos devem fazer um pacote pronto para aplicar, com medidas associada à reforma educativa universal. (CORAGGIO, 2003, p.99).

Em 1980, houve o agravamento da crise econômica mundial, aumentando as estatísticas do desemprego, enfraquecendo o movimento sindical, que entrou na defensiva diante das políticas neoliberais. Nesse sentido, agravaram-se também as condições de vida e aumentou a pressão popular no sentido de se reorganizarem os problemas sociais (BALBIS; FÉRNANDEZ, 2011).

Nesse período, o Brasil enfrentou mais uma crise social e a educação foi apontada como possibilidade de superação dos problemas. Porém, o indicativo trouxe associada a necessidade de os países da América Latina buscarem financiamento externo para acesso e ampliação da educação, um fator que, inevitavelmente, contribuiu para o endividamento das economias regionais (VERDÉRIO; BORGES, 2010). Os autores destacam também que a partir de então, a educação foi apontada como valor principal agregado da economia.

Em vista do exposto, “foi implementada nos últimos oito anos uma reforma administrativa no Brasil, comparada, em termos de amplitude e impacto, às duas grandes reformas administrativas da burocracia federal realizadas ao longo do século XX” (COSTA, 2002, p.17).

Essencialmente, os dois principais objetivos das reformas no Brasil foram: 1) aumentar ou recuperar a capacidade de controle e coordenação dos órgãos centrais da Presidência da República sobre as secretarias e os ministérios, através da modernização e profissionalização da burocracia, e, 2) tornar mais eficiente e eficaz a implementação das políticas públicas através da criação de uma estrutura administrativa mais flexível e descentralizada, voltada prioritariamente para o desenvolvimento econômico do país. (COSTA, 2002, p.17).

Na década de 1980, iniciava-se o “período de “redemocratização” política e a luta pela abertura democrática e pela descentralização do planejamento por formas mais flexíveis de planejamento voltadas para o poder local”. E ainda enfatiza que, também no âmbito educacional:

Observa-se que, a partir daquela década, o processo de democratização da sociedade brasileira impulsionou mudanças na área de gestão em todo o sistema educacional. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a “gestão democrática do ensino público, ficou garantida como um dos princípios educacionais na forma da lei;” (Art. 206 VI). Em 1996, com a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, o princípio de “gestão democrática” para o ensino público apresentava-se como o caminho para a superação de uma organização educacional autoritária e centralizadora. Esse movimento preocupava-se com a qualidade do ensino, procurando superar a dimensão quantitativa enfatizada até então. (NAIDER FILHO, 2008, p.113).

Já em meados dos anos de 1990, foram iniciadas ações orquestradas pelas políticas do Banco Mundial - BM nos países da América Latina, a conhecida reforma educativa como resposta consistente e desafio de superação dessa crise. “Dessa forma, o BM decidiu prestar mais atenção ao desenvolvimento infantil e à

educação inicial” (TORRES, 2003, p.130).

Na ótica do Banco Mundial, a reforma educativa, entendida como reforma do sistema escolar, era não só inevitável, como também urgente. Nessa perspectiva, destacaram-se como elementos do pacote de reforma para os países em desenvolvimento: melhorar o acesso à educação, à equidade e qualidade; mudar o modelo de financiamento e gestão do sistema educativo; reduzir a distância entre as reformas educativas e a reforma das estruturas econômicas (TORRES, 2003).

Assistimos à implementação, como ressaltam Castro e Duarte (2008), das “orientações” do Projeto Principal de Educação (PPE) e do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC-2002) para a gestão educacional, com propostas de modernidade e de superação de paradigmas centralizadores. Configurou-se, assim, o novo modelo de gerenciamento para o setor público com reflexos imediatos para a educação.

Castro e Duarte (2008) salientam ainda que esse novo modelo de gestão gerencial se caracteriza pela busca da eficiência, redução e controle dos gastos públicos, demandando também melhor qualidade dos serviços públicos, com ênfase na avaliação de desempenho e suas novas formas de controle, e pela descentralização administrativa, que daria mais autonomia às agências e aos departamentos. Nesse sentido, “[...] a análise econômica transformou-se na metodologia principal para a definição das políticas educativas, cujo referencial teórico-metodológico é a teoria neoclássica, que assemelha a escola à empresa” (CORAGGIO, 2003, p.95).

“O enfoque economicista das políticas educacionais adentrou os anos 1990, reafirmando ainda mais a centralidade da educação como garantia para o desenvolvimento social e econômico”. Nessa linha, Coraggio (2003) afirma que o BM enquadrou a educação em um modelo econômico de mercado no qual estabeleceu uma correlação entre sistema educativo e sistema de mercado, escola e empresa, pais e consumidores de serviços, relações pedagógicas e relações de insumo-produto, aprendizagem e produto, enfim, priorizou o viés economicista, esquecendo aspectos essenciais da realidade educativa.

Foi nesse contexto que Fernando Henrique Cardoso propôs uma reforma de Estado brasileiro e determinou, em 1995, a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, apresentado pelo MARE - Ministério da

Administração e Reforma do Estado, cujos objetivos foram estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Esse “Plano Diretor” procurou condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais (BRASIL, 1995).

Costa (2003) sinaliza ainda que as reformas organizadas nos anos Fernando Henrique Cardoso tinham como objetivo reformar o aparelho estatal e estavam inspiradas em um novo modelo de gestão pública que acabasse com o “excesso de controle e centralização administrativa”. O autor comenta ainda as reformas administrativas tentadas ao longo do século XX, que mostraram que a dinâmica institucional do presidencialismo de coalizão condicionou decisivamente o modo como se organizou a administração pública no Brasil.

Nesse sentido, o sucesso das reformas administrativas no Brasil dependia, portanto, de duas condições institucionais básicas: uma base de sustentação política ampla e coesa no Congresso e, concomitantemente, a capacidade do governo de imprimir diretrizes político-administrativas claras e consistentes aos órgãos centrais da Presidência e de exercer coordenação firme junto aos Ministérios e aos órgãos da administração indireta. Reformas de amplo escopo, como as concebidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, tiveram de enfrentar um desafio: como conciliar a necessidade de tornar mais eficiente e efetivo o controle e a coordenação sobre o setor público, especialmente em conjunturas de forte restrição fiscal, com a desconcentração organizacional e a flexibilização gerencial (COSTA, 2003).

Fernando Henrique Cardoso apresentou ao Brasil a reforma do Estado como instrumento de adequação ao chamado mundo globalizado, sem, no entanto, esclarecer que esse processo acirrava ainda mais as simetrias entre os países centrais e periféricos. (SILVA, 2011, p.16).

O Plano Diretor trazia em seu bojo o discurso da possibilidade de correção das desigualdades sociais e regionais e focalizava sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas poderiam também ser aplicadas nas esferas municipal e estadual. O Brasil vivia, naquela década, uma reforma gerencial cujo objetivo seria tornar o Estado mais eficiente

(MELO 1995).

A partir da reforma gerencial, o início de uma política de descentralização e, concomitante a isso, a responsabilização da sociedade civil pelo bem-estar social em decorrência da minimização do Estado na garantia e cumprimento dos direitos sociais, constituíram os principais elementos da redefinição do Estado, empreendida na década de 1990 no Brasil.

Emergia, então, uma preocupação com os rumos das Políticas Públicas do Brasil. Novos projetos de mudanças sociais foram construídos, consequência de pressões das massas, que buscavam uma política distributiva, democrática e descentralizadora que contribuísse significativamente para a construção de uma política séria e resolutiva (MELO, 1995).

Porém, apesar da preocupação de se instalar uma Política Pública que redefinissem os problemas sociais, ainda permaneciam os postulados da política pública conservadora, clientelista e injusta, que cedia às pressões de organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), com o pretexto de inserir a modernidade no país (CABRAL NETO, 2009).

No período de 1990 a 1994, o Plano Nacional de Educação Para Todos (1993) foi o principal instrumento de definição da política educacional no Brasil, o qual se articulava aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil desde a Conferência de Jomtien em 1990, e apontava as prioridades do setor para os próximos anos (VIEIRA, 1994). “Observamos que, com as iniciativas ao Plano de Educação, criou-se uma perspectiva animadora quanto às possibilidades de a política vir a ocupar o seu lugar prioritário nas ações do Estado efetivamente” (GARCIA, 1999).

O Plano Decenal propõe metas claras para a efetiva valorização e reconhecimento público do magistério. Essas metas começam a ser trabalhadas conjuntamente pela União, Estados e Municípios no âmbito de suas responsabilidades constitucionais. Torna-se necessário, simultaneamente, o fortalecimento institucional das escolas para que possam elaborar e executar projeto pedagógico de qualidade, objetivo *que requer* o apoio e participação dos professores e dirigentes escolares, das famílias e da comunidade próxima à escola. (BRASIL, 1993, p.3).

Entretanto, apesar de um período político de transição e de problemas educacionais, havia nesse contexto interesses engendrados que possibilitavam a

evolução de propostas políticas e econômicas, prevalecendo, assim, a cultura dos privilégios de pequenos grupos que defendiam interesses de uma minoria. Portanto, fazia-se necessária, naquele momento, uma cobrança advinda da sociedade civil organizada para o poder público; cobrança de efetivação por parte do poder público de políticas de fomento e parcerias, que, além de alcançarem os avanços exigidos pela globalização, atendessem efetivamente às necessidades da grande maioria da sociedade.

No entanto, apesar das propostas democráticas definidas nos planos de governo da década de 1990, elas pouco contribuíram para a solução dos problemas educacionais, como observa Algarves (1995, p.278): “Têm servido apenas para dissimular o caráter excessivamente econômico que a educação assume, garantindo ainda, o manejo de recursos e com isso a centralização das decisões”. Nesse período, impulsionou-se o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas, o que levou à transformação e ao fortalecimento das instituições democráticas no país.

A partir da década de 1990, foram criados projetos, como os Centros de Apoio Integrados às Crianças (CAICS), Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC e o Plano Nacional de Educação Para Todos, surgidos com o propósito de tentar sanar os problemas deixados pelas propostas frustradas de mudanças educacionais pelo governo de Collor.

Foi nesse contexto de mudanças políticas que se criou uma perspectiva animadora quanto à expansão do sistema educacional, acreditando-se que as propostas apresentadas pudessem vir a atender verdadeiramente aos interesses imediatos e comuns a todos os cidadãos. Nessa linha, Garcia (1999, p.231) sinaliza que “[...] há uma perspectiva animadora também, quanto às possibilidades de efetivamente a política educativa vir a ocupar o seu lugar prioritário nas ações do Estado”.

Observamos, portanto, que o quadro da educação brasileira nos anos de 1990 foi sendo marcado por programas, políticas e reformas, que, ao mesmo tempo em que propunham a descentralização e a autonomia da escola, recomendavam a municipalização de políticas sociais, “desobrigando-se de certa forma do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos. Objetivando, por outro lado, centralizar as diretrizes, principalmente mediante Parâmetros Curriculares Nacionais e avaliação das Instituições de ensino” (PERONI,

2000).

Neste cenário paradoxal das políticas públicas para a educação no Brasil, que diretamente afeta a educação municipal, com acentuada ênfase a partir dos anos 1990, fica evidente a necessidade de se buscar resposta para alguns questionamentos relevantes: 1) quais as influências da reforma do Estado Brasileiro na formulação e implementação de políticas do MEC [...] quais as diretrizes do MEC que sustentam as políticas públicas e os programas destinados à educação básica nacional? Como os programas do MEC interferiram na gestão e democratização das escolas, especificamente o PDDE? Como o controle social dos recursos destinados à educação básica vem se consolidando desde a década de 1990 e quais os seus limites, avanços e perspectivas? De imediato, pode-se levantar como hipóteses para os questionamentos acima que: 1) as forças crescentes dos movimentos da sociedade civil brasileira, iniciadas na fase profícua de luta pela redemocratização dos anos 1980, conseguiram avançar pelos anos da década de 1990 e neutralizaram as interferências dos organismos internacionais que desejavam reestruturar o Estado brasileiro por meio da onda neoliberal, (BITTENCOURT, 2009, p.18).

Aliado a esse novo contexto na política educacional brasileira, a transformação mundial trouxe o repensar das questões mais gerais sobre a educação básica. O projeto do Governo de Fernando Henrique Cardoso trouxe em seu bojo, para a sociedade brasileira, as políticas educacionais juntamente com a Lei de Diretrizes, perspectivas para as Bases da Educação Nacional, a Lei nº 9394 (BRASIL, 1996). Entraram em evidência os temas do financiamento e da avaliação da educação como prioridade do Governo Cardoso. Percebemos que a educação entrou na agenda do Governo (FRIGOTTO; CIAVATTA, 1999).

De acordo com Cabral Neto e Castro (2005), as reformas em andamento no Brasil quanto à educação, na década de 1990, atenderam ao propósito estabelecido pelos organismos internacionais de financiamento (UNESCO, UNICEF, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM), BIRD, Banco Mundial, FMI, UNESCO) no processo de mudanças estruturais, cuja ideia central era funcionalizar o Estado.

O Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU), configuram-se como importantes interlocutores da agenda brasileira. No campo da educação, esses agentes, particularmente o Banco Mundial, revigora a sua atuação no país a partir da década de 1980. Na presente análise, será reportado a atuação do BIRD considerando sua liderança no processo de reestruturação e abertura das economias aos novos marcos do capital sem fronteiras. Esses documentos, a partir de suas premissas, vem orientar no

país uma articulação entre a educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação. (ALMEIDA; CUNHA JUNIOR, 2000, p.5-6).

Observamos que, nesse momento, especificamente a educação operacionalizou reformas envolvendo mudanças em vários níveis e modalidades de ensino sob a ótica do capital. Nessa perspectiva, Silva (2011) ressalta que:

Certo que o impacto da incorrigível lógica do capital sobre a educação tem sido relevante ao longo do desenvolvimento do sistema, no entanto, o foco de análise será feito a partir dos anos 90 até os dias atuais. Neste período mais intensamente, o discurso oficial preconizou a necessidade de aumentar a escolaridade da população, como meio para melhorar as condições de inserção da economia no contexto mundial, agora marcado pela globalização da economia. (SILVA, 2011, p.1).

Isso se deve ao ajustamento político da educação à nova ordem do capital internacional. Com fulcro nessa realidade de adequação à nova ordem mundial, “[...] as políticas educacionais sofreram impactos extensos e profundos envolvendo mudanças nos vários níveis e modalidades de ensino” (SILVA, 2011, p.2).

A “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, foi o marco das mudanças educacionais.

Como bem relata Torres (2003):

“Educação para Todos” equivale a “Educação Básica para Todos” entendendo-se por educação básica uma educação capaz de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (NEBA) de crianças, jovens e adultos. As NEBAs, por sua vez, eram definidas como aqueles conhecimentos teóricos e práticos, destrezas, valores e atitudes que, em cada caso e em cada circunstância e momento concreto, tornam-se indispensáveis para que as pessoas possam encarar suas necessidades básicas em sete frentes: 1) a sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno de suas capacidades; 3) a conquista de uma vida e de um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhoria da qualidade de vida; 6) a tomada de decisões conscientes e; 7) a possibilidade de continuar aprendendo”. (TORRES, 2003, p.20).

Esse evento merece destaque, pois inaugurou um grande projeto de educação no âmbito mundial. A Conferência de Jomtien apresentou uma “visão para o decênio de 1990” e tinha como principal eixo a ideia da “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”, comprometendo-se a assegurar uma

“educação básica de qualidade” a crianças, jovens e adultos (FRIGOTTO; CIAVATA, 1999).

A educação foi reafirmada como direito pela Conferência Mundial de Educação para Todos (ocorrida em 1990 na Tailândia, Jomtien) e pela Cúpula Mundial de Educação para Todos (ocorrida em 2000 no Senegal, em Dacar), promovidas por UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. As metas de Jomtien e de Dacar são abrangentes, abordando o conjunto da educação básica, incluindo a educação de jovens e adultos, a questão de Gênero e a dimensão da qualidade. (BITTENCOURT, 2009, p. 39).

Assim, de acordo com Torres (2003), o Banco Mundial, na década de 1990, estimulou os países a concentrarem os recursos públicos na educação básica. Enfatizou ainda, nos seus discursos, a essencialidade desta para o desenvolvimento sustentável, benefícios sociais e econômicos, além do alívio da pobreza. Sinalizava assim o Banco Mundial:

A educação é pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza. (TORRES, 2003, p.131).

A autora afirma que o Banco Mundial se transformou, naquele momento, no organismo com maior visibilidade educativa global, espaço antes conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura). Apresentou uma proposta articulada, uma ideologia e um pacote de medidas no intuito de melhorar o acesso à equidade e qualidade nos países em desenvolvimento, um pacote de “reformas” vinculado à educação, das macropolíticas à sala de aula.

Podemos, então, afirmar que a década de 1990 inaugurou, assim, a falácia de uma nova concepção de educação básica e “traz uma opção conceitual que projeta uma nova dimensão à formação do homem” (PEREIRA; TEXEIRA, 2001, p. 88). A educação básica, portanto, tornou-se nos discursos oficiais um reflexo da luta pela democratização do ensino com qualidade, além da busca da permanência e da conclusão da escolaridade como um direito social.

Nesse contexto, o Estado deveria procurar imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos, adotando, em muitos casos, o planejamento por

objetivos e metas (OLIVEIRA, 2006, p.96).

Iniciou-se, portanto, nesse contexto, para o Estado a luta pela democratização da educação básica, mesclando-se com a defesa da sobrevivência e da obtenção de padrões mínimos de satisfação das necessidades vitais. Convém enfatizar que a luta pela educação básica trouxe desde sua origem a concepção de democratização como acesso universal, resultando na priorização dos aspectos quantitativos em detrimento dos qualitativos (OLIVEIRA, 2006). No entanto, foi com a Constituição de 1988 que “[...] a educação básica no Brasil vem sofrendo grandes mudanças” (CURY, 2008, p.168).

Ainda segundo o autor, a luta pela democratização da educação básica assumiu o aspecto de ampla defesa do direito à escolarização para todos, à universalização do ensino e à defesa de maior participação da comunidade na gestão da escola. Já a defesa da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial dominou o terreno da educação superior. As duas reivindicações acabaram sendo, de alguma maneira, contempladas na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, é importante ressaltar que até 1988, não havia uma “[...] preocupação real em criar mecanismos que fossem eficazes na garantia do direito à educação. Durante muito tempo a única ação do Poder Público foi tornar obrigatória a matrícula escolar, como se isto fosse suficiente para garantir a educação” (VERONESE; VIEIRA, 2003, p.108).

Desde a redemocratização do país, houve mudanças acentuadas na educação brasileira, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação. No âmbito das políticas educacionais, destacaram-se, sobremaneira, as modificações de ordem jurídico-institucional. (DOURADO, 2007, p.926).

Veronese e Vieira (2003) destacam que a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) sinalizou que a educação básica é composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. A educação básica atuará diretamente na formação escolar das crianças e adolescentes. Ainda, segundo o documento, são quatro as dimensões essenciais da formação da criança e do adolescente, que devem ser objeto da ação da educação

básica: a pessoa humana, o cidadão, o trabalhador e o indivíduo preparado para estudos posteriores.

A expressão “educação básica” no texto de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – é um conceito novo, é um direito e também uma forma de organização da educação nacional. Como conceito, a educação básica veio esclarecer e administrar um conjunto de realidades novas trazidas pela busca de um espaço público novo. Como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a educação básica ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política consequente. (CURY, 2008, p.294).

Nessa direção, Pereira e Teixeira (2001) referem que a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como um conjunto de diretrizes e bases da educação nacional, faz destaque, principalmente, à concepção ampliada de Educação Básica, em que a nova perspectiva de educação básica enquanto direito de cada indivíduo e dever do Estado pode se constituir em uma via de acesso à plenitude democrática. Além disso, o documento introduziu mudanças significativas na educação básica do país, “inserindo na nova concepção de Educação Básica, preceitos relativos à formação geral e universal”.

A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar. [...] educação básica torna-se, dentro do artigo 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado de atendê-lo mediante oferta qualificada. Nesse momento, cumpre inquirir pela origem desse conceito, desse conceito novo e dessa forma de organização. Embora não constante do importante capítulo da Educação, na Constituição Federal – CF – de 1988, esse conceito se nutre do espírito do texto constitucional em cujo teor transparece o universalismo de vários direitos. A educação, dada sua inerência à cidadania e aos direitos humanos, foi, então, positivada como direito. A educação básica é declarada, em nosso ordenamento jurídico maior, como direito do cidadão – dever do Estado. (CURY, 2008, p.294 - 295).

Cury (2008) comenta ainda que o texto da nova Lei enfatiza o conceito de Educação Básica como direito da cidadania e dever do Estado, cobrindo três etapas sequenciais da escolarização: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Essa nova concepção de Educação Básica abre um leque considerável de opções ao propor critérios diferentes na organização de um novo modelo de educação básica (CAPRIOGLIO, 2000).

Surgiram, assim, segundo Frigotto (2003), nos anos de 1980, as

conferências, debates e publicações que sinalizavam novas perspectivas sobre o fenômeno educacional. Nesse momento, foi marcante o discurso político de assegurar o acesso de todos ao ensino de boa qualidade, a universalização, melhoramento e ampliação do ensino, o redimensionamento das modalidades supletivas e especiais de ensino e todas essas diretrizes da nova política educacional do governo Sarney, cujo objetivo, segundo as propagandas oficiais, foi o resgate de uma “dívida social” com a população (SANTOS 2010).

No fim das contas, os planos da política educacional do governo Sarney não foram executados em sua plenitude ou, quando executados, aconteceram sem qualquer tipo de planejamento. O programa de distribuição de livros trouxe problemas que foram objetos de críticas, pois os livros solicitados pelos professores, quando chegavam, estavam atrasados, trocados, e por vezes, eram enviados livros não solicitados de “certos autores” do Sr. Arnaldo Niskier (membro do Conselho Federal de Educação) para a formação de reservas estratégicas nas escolas. Portanto, o programa nacional do livro didático, apesar do seu mérito, mais uma vez corroborou a prática privatista do Estado no campo educacional. O Dia D foi apenas um golpe de marketing para promover o governo junto à população e demonstrar sua a pseudopreocupação com a questão educacional, uma vez que, deste dia surgiram uma série de críticas e sugestões da população que foram ignoradas ou mesmo abafadas. As decisões sobre os rumos da política educacional estavam sob o controle do Conselho Nacional de Educação. (CUNHA, 2001, p. 277).

Com o processo de reestruturação produtiva no cenário de mundialização do capital, novas perspectivas de pensar o papel do Estado foram gestadas. Ocorreram, ainda nesse período, formulações, implantação e implementação das políticas sociais protagonizadas no século XX (DIOGENES, 2013).

A década de 1990, com a ofensiva neoliberal, o debate em torno da participação é redefinido novamente no Brasil. A exaltação pelos governos brasileiros da liberdade do mercado e "eficiência" do Estado como condição para a realização da democracia, contrasta com a exclusão de milhares de pessoas do acesso aos bens como saúde, educação e transporte, provocado pela política de privatização. Nesse processo, a sociedade é convocada para participar dos esforços de inserção do Brasil na chamada economia globalizada. (SILVA, 2004, p.14).

Como observa Bulhão (2010), a reforma administrativa do Estado do Maranhão ocorreu no governo de Roseana Sarney em dois momentos: nos anos de 1995-1998 e 1999-2002. A autora enfatiza que no primeiro instante, 1995-1998, o governo criou a base legal de sustentação, com leis e decretos, e foram elaborados os programas institucionais visando à redução da máquina estatal. Já no segundo

momento, 1999-2002, passou à ação e extinguiu Secretarias, substituindo-as por Gerências, criando inclusive as Gerências Regionais. Não houve, de acordo com a mesma fonte, nenhuma manifestação contrária da sociedade, mas de pleno apoio político, local e nacional.

Acompanhando o movimento ocorrido no âmbito federal, o estado se inseriu nesse contexto, marcando sua história com a discussão de transnacionalização do capitalismo pautado na ideologia neoliberal, com o *slogan* da Reforma: um Estado em busca da eficiência. Porém, destacamos nesse contexto que as reformas políticas no Maranhão não garantiram a manutenção do poder dos grupos regionais sem a esfera local perder a realização dos interesses do capital nas esferas nacional e "transnacional" (SILVA, 2001). Assim, o Governo do Estado do Maranhão adotou, nessa época, conforme afirma Silva (2011), um programa de reformas articulado às necessidades da expansão do capital monopolista em esfera nacional e, através de seus aparelhos, o Estado possibilitava as condições de infraestrutura para expansão do capital.

Nessa mesma linha, Barbosa (2003) inscreve: "o modelo brasileiro de acumulação de capital a partir da segunda metade dos anos de 1950 incluía o Maranhão no circuito do capitalismo industrial como fronteira de expansão e valorização do capital". Na década de 1960, o Maranhão permaneceu ligado às necessidades da expansão do capitalismo.

Assim, a partir das determinações neoliberais e orientações do Banco Mundial, as reformas elaboradas para o estado atenderam ao propósito da nova lógica mercadológica e ao discurso de desenvolvimento e modernização. Dessa forma, Bulhão (2010) comenta que o mercado passou a ser o melhor instrumento para regular os interesses e as relações sociais; era colocado como motor da organização social porque o fazia de forma justa, equilibrada e equânime, buscando a igualdade.

Nessa perspectiva, Barbosa (2010) demarca:

A condução política regional e local do governo denominado, na época de "Novo Tempo" agregou os elementos econômicos políticos e ideológicos da política neoliberal, articulando-se ao novo padrão de dominação desenvolvido no Brasil, para cuja implementação foram importantes as políticas iniciadas no governo Collor e aprofundado no governo de Cardoso (1994 e 1998). Protagonizando o "Novo Tempo", o governo de Roseana Sarney seguiu estritamente o receituário da política desenvolvida no âmbito federal. O êxito na aplicação dessa política rendeu inclusive aplausos do

Presidente da República à forma racional (leia-se neoliberal) de condução da chamada Reforma do Estado. (BARBOSA, 2010, p.7).

A reforma gerencial redefiniu, portanto, o papel do estado, impondo novos contornos de mudança ocorrida no cenário político, concretizando-se o processo de desestatização coadunado com a reconfiguração econômica e política, promovendo, assim, um novo contexto político e econômico em que se materializava a liberalização do capital. Dessa forma, a intervenção do estado passou a ter como finalidade específica adequar-se às demandas e aos interesses públicos quanto aos imperativos de crescimento competitivo e da modernização econômica e tecnológica (BASTOS, 2012).

Segundo Costa (1999), nascia, então, no Maranhão a convicção de que era necessária uma reforma com um novo modelo de gestão para superar a crise, visando ao ajuste, saneamento e reaparelhamento da estrutura administrativa como forma de devolver a capacidade de investimento e formulação de políticas públicas do estado. Ainda segundo o autor, um projeto que “[...] busca eficiência através da democratização, descentralização e participação e, a desestatização que implicava a redução da excessiva interferência do Estado na vida econômica e social” (COSTA, 1999, p.159).

Passou-se a assistir, então, no Maranhão, com o advento das reformas neoliberais, à intensificação do processo de construção estreita entre o estado e o capital. “O governo do estado adotou uma política de investimentos, visando atrair o capital privado nacional e internacional em troca de vantagens fiscais e mão-de-obra barata e desorganizada” (BARBOSA, 2001, p. 3).

Temos o discurso da eficácia e da eficiência e racionalização, além da qualidade da prestação de serviços, facilidade de acesso traduzida em descentralização e participação, como medidas orientadas para a melhoria da racionalidade interna da administração. A Reforma trouxe como estratégias básicas norteadoras: inovação, redução das desigualdades regionais e sociais, controle social da ação pública, participação, superação da lógica sequencial do planejamento, implementação da avaliação e capacitação e treinamento dos quadros técnicos do governo, cujo objetivo era a gestão integrada das ações públicas (COSTA, 1999).

Foi nesse contexto que a educação no Estado do Maranhão se adequou

às recomendações da nova ordem mundial do capital. Assim, a política do estado e a dimensão estrutural não estão em questão, mas sim, a superestrutura expressando as novas determinações político-econômicas adequadas às exigências do capital, pelo qual o estado planejou suas propostas e projetos educacionais.

Convém ressaltar que, adequando-se à nova demanda educacional “recomendada” pelos organismos internacionais, estávamos vivenciando um desafio de implementar na educação básica maranhense o processo de descentralização. Um desafio diante da situação adversa por que passava a educação do Estado do Maranhão na década de 1990.

### **3.2 Alguns desafios do processo de descentralização da Educação Básica no Maranhão**

Na década de 1990, mais especificamente em 1994, surgiu no Maranhão o discurso denominado “Novo Tempo”, das gestões de Roseana Sarney. Iniciou-se, a partir de então, um “novo tempo” de reformas do Aparelho de Estado, “com êxitos obtidos na “racionalização” da gestão estatal, na privatização de empresas estatais, na diminuição do quadro de servidores públicos e no controle das contas públicas” (SILVA, 2001).

Assim, seguindo as mesmas determinações dos organismos internacionais (a Organização das Nações Unidas para a Educação - UNESCO; o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD; o Banco Mundial - BM) que financiam a educação, o Maranhão sinalizou para a implementação de uma política educacional que passasse a comungar com o ideário proposto para melhorar a qualidade da educação e, nesse sentido, “reorganizar” a educação do estado a partir de um “novo olhar” proposto pelas reformas educativas, tendo em vista a implementação de projetos educativos de qualidade (FIALHO; NOVAES, 2010).

Mas, apesar da perspectiva de atender à recomendação da Conferência de Educação para Todos (1990), que aconteceu na Tailândia, cujo compromisso foi o esforço em longo prazo para satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos, e em nome do desenvolvimento social, as propostas para a educação do Maranhão vêm caminhando na contramão do desenvolvimento, permanecendo no fracasso

educacional, apresentando um quadro mais trágico na realidade do analfabetismo. Mostra 33% da população analfabeta e 40% analfabeta funcional, segundo o Ministério da Educação (MEC).

Assim, o Maranhão segue, apresentando um quadro socioeconômico deficitário, o que tem agravado também o quadro educacional, padecendo de graves problemas, com cerca de 62,4% da sua população vivendo abaixo da linha da pobreza. Nesse sentido, Barbosa (2008) destaca que tal realidade é o oposto ao apresentado pelos governos, que afirmam, nos discursos oficiais, ser o Maranhão a imagem do “moderno” e do “novo”, contrapondo-se, assim, ao quadro real, que é de atraso. Constata-se, portanto, que os indicadores sociais maranhenses sinalizam para a desconstrução da cidadania e reforçam as discrepâncias tão acentuadas entre pobres, ricos, “incluídos” e excluídos na sociedade maranhense.

Convém ressaltar que na área da educação, a Reforma do Estado, implantada pelo governo de Roseana Sarney, agravou ainda mais o já tão fragilizado sistema educacional quando o submeteu às demandas “orientadas” pela política neoliberal.

De acordo com Silva (2011, p.18), “Em 1998, Roseana Sarney foi a primeira governadora a aplicar o modelo de reforma do Estado. Nesse mesmo ano, implementou no âmbito nacional, a “reforma e reorganização administrativa” do Estado do Maranhão, instituída pela Lei nº 7356\1998.

A proposta baseava-se na convicção de que a Reforma de Estado, que trazia um novo modelo de gestão, superaria a crise, ajustaria o saneamento e reaparelharia a estrutura administrativa, devolvendo ao governo estadual a capacidade de investimento e de formulação e implementação de políticas públicas (COSTA, 1999).

Os processos de tendências descentralizadoras iniciaram-se no Brasil, em meados da década de 1980, durante a transição democrática ocorrida no país, que, a despeito das sucessivas crises, introduziu a perspectiva democrática como pano de fundo no panorama político nacional. Novos cenários se desenharam, embasados na expectativa de construção de uma “democracia participativa”, necessária para a retomada do “econômico e social” (PARENTE e LUCK, 1999).

Esse novo modelo de gestão proposto trazia o discurso da descentralização dos sistemas educacionais, que, até o final de 1996 e início de 1997, não era suficientemente conhecida.

Nesse contexto, as autoras enfatizam que emergiram movimentos que conclamavam a valorização e democratização da escola pública. As discussões e debates em torno destas temáticas, descentralização, democratização da educação e ampliação dos espaços de participação da unidade escolar nos processos de decisão, foram tratadas em vários eventos estaduais e nacionais, tais como: o Congresso Mineiro de Educação, realizado em 1983; o XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, em 1993; o Seminário Internacional sobre Descentralização da Educação na América Latina, em 1995. No âmbito estadual, o Congresso Mineiro de Educação, em 1983, representou o passo inicial no quadro de mudanças que se desenhavam no Brasil, ao final da década de 1970. Dele resultou, além do plano de educação do Estado de Minas Gerais, elaborado com a participação direta das escolas e de toda a comunidade escolar, a retomada da participação social na definição das políticas públicas para a educação, com grande repercussão nacional. No âmbito nacional, o XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, promovido pela Associação Nacional dos Profissionais de Administração em Educação (ANPAE), em Brasília, no ano de 1993. No âmbito internacional, em 1995, o Ministério da Educação, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (Iipe), da Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO), promoveram o Seminário Internacional sobre a Descentralização da Educação na América Latina, onde foram apresentados resultados de pesquisas de diversas experiências de descentralização dos sistemas educacionais em países latino-americanos, dentre os quais o Brasil.

Já a história da descentralização no Estado do Maranhão nos remete aos debates sobre a descentralização a partir da organização nacional do ensino na educação brasileira. Convém ressaltar ainda que essa não é uma temática recente; ela se faz presente, de acordo com Oliveira (1999), desde ao Ato Adicional de 1834, com a ampliação dos poderes provinciais em detrimento do central ao local; “esse ato delegou às províncias a incumbência de legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la” (OLIVEIRA, 1999, p.17).

Segundo Soares (2005), podemos contextualizar a questão da centralização e da descentralização do ensino na história educacional em dois momentos distintos nos marcos legais: “Colônia e Império” (1549-1889) e a “República”, no período de 1889 até o final da década de 1970. Desde a época

imperial a problemática da educação municipal está presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino, resultando na criação de seus sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual, através das Constituições Federais de 1934 e 1946, e, mais recentemente, na esfera municipal, por intermédio da Constituição Federal de 1988 (SOUSA; FARIA 2004).

Mesmo tendo iniciado no período imperial, foi só em 1932 que a bandeira da descentralização foi levantada pelos educadores no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. Afirmava o documento que “a organização da educação brasileira” unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade escolar e no cuidado da unidade nacional, não implicava um centralismo estéril e odioso, ao qual se opunham as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação da escola aos interesses e necessidades regionais (OLIVEIRA, 1999).

A proposta de municipalização previa um plano de colaboração entre Município, Estado e União para o ensino primário, encarregando os municípios pela escolaridade inicial. Para Anísio Teixeira, o plano tinha por objetivo responsabilizar os três níveis de governo em relação a esse nível de ensino. Tal proposta idealizada pelo autor ofereceria vantagens de ordem social, pedagógica e administrativa, e visava à oferta de um ensino de melhor qualidade, inclusive com a constituição de conselhos de acompanhamento (SOARES, 2005).

O autor salienta ainda que a partir daquele momento começaram os debates sobre o processo de municipalização do ensino. Entendemos, então, que a municipalização, naquele momento, era uma estratégia utilizada pelos governos na implementação da descentralização do ensino. Destacamos que o processo de descentralização do ensino não vem ocorrendo somente no Brasil; na América Latina, de modo geral, ele é reflexo de um movimento internacional.

Ainda de acordo com Soares (2005), a experiência evidenciou dois processos gerais: a desconcentração e a descentralização. “A desconcentração reflete processos cujo objetivo é o de assegurar a eficácia do poder central e a descentralização busca o mesmo em relação ao poder local”.

Ressalte-se, todavia, que “[...] o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, se constitui num documento de referência para análise das concepções acerca da relação educação e descentralização” (FIALHO; NOVAES, 2010, p.594). Muitos educadores reconheceram as ideias avançadas e sugestões

inovadoras que trazia o documento.

Nesse período, as reformas organizacionais aconteceram com mais força nos estados e também na educação. Ressaltamos que com o Movimento dos Pioneiros da Educação, em 1932, os reformistas da educação instituíram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Essa proposta de mudança e *renovação para a educação*, no início da Segunda República, estava alicerçada nas teorias psicológicas de Lourenço Filho, na contribuição sociológica de Fernando de Azevedo e no pensamento filosófico e político de Anísio Teixeira (SANDER, 2007).

Fialho e Novaes (2010) sinalizam que a descentralização, como pressuposto para a promoção da educação local, ocupou especial destaque na obra de Anísio Teixeira. Em meio às suas ideias sobre a organização da educação no Brasil, sobretudo, nas décadas de 1940 e 1950, a descentralização representava um mecanismo indispensável às mudanças educacionais por ele pretendidas. Para Teixeira (1996), a descentralização na educação representaria uma contingência da extensão territorial e do regime federativo. Em suas concepções sobre uma possível reforma da educação, identificou na descentralização uma via pela qual os municípios poderiam criar sistemas locais de educação e órgãos próprios de gestão. Tal condição, segundo o autor, permitiria aos municípios enfrentar as dificuldades geradas por modelos de educação definidos a partir de um único centro.

Assim, os autores observam que as reflexões em torno da descentralização traziam o traço das questões e conflitos acerca da definição política das relações de poder entre a metrópole e as províncias, considerando que a descentralização na educação ocorreu quando da atribuição às províncias brasileiras do poder de criar escolas primárias em sua jurisdição.

Entretanto, esse processo só ganhou proporções com as ideias de Anísio Teixeira, que foram apresentadas no Congresso Nacional de Municipalidades, em 1957. De acordo com Soares (2005):

A proposta de Anísio Teixeira, a municipalização, previa um plano de colaboração entre Município, Estado e União, para o ensino primário, encarregando o Município pela escolaridade inicial. O plano tinha por objetivo responsabilizar os três níveis de governo em relação a esse nível de ensino. Tal proposta idealizada pelo autor ofereceria vantagens de ordem social, pedagógica e administrativa, e visava a oferta de um ensino de melhor qualidade, inclusive com a constituição de conselhos de acompanhamento. (SOARES, 2005, p. 15).

Ainda permaneceu latente o debate sobre descentralização do ensino em 1961, com a tramitação das Leis 4.024 e 5.692/71. A 4.024/61 tinha como um dos seus princípios no projeto a descentralização do ensino.

A Lei abrangeu todos os graus de ensino, criou a equivalência entre os diferentes ramos de ensino médio e reafirmou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino público. Com a Lei 4.024/61, avançou ao criar Conselhos Federal e Estadual - assim como na criação dos sistemas estaduais de educação. Com a Lei 4.024/61, avançou ao criar Conselhos Federal e Estadual - assim como na criação dos sistemas estaduais de educação. (OLIVEIRA, 1999, p.23-24).

Com a Constituinte dos anos de 1980, houve a implementação de políticas de parcerias e convênios com os municípios. Nos últimos anos, a gestão educacional na América Latina vem assumindo uma nova configuração, isto é, “[...] tendo como referência o modelo recomendado nas declarações elaboradas nas reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação - PROMEDLAC, no âmbito do Projeto Principal de Educação – PPE” (CASTRO; DUARTE, 2008).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a tese da descentralização da educação se tornou efetivamente lei (Artigo nº 211), através da qual propugnava por ineditismo no Brasil, com a organização dos sistemas de ensino entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pela via do chamado Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996, que viabilizou, no ano seguinte, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (SOUSA; FARIA 2004).

Naquele momento, definiu-se a tendência de atribuição de uma maior autonomia aos municípios, confirmada, no campo da educação, alguns anos após, pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/969 (BRASIL, 1996).

Iniciaram-se, nesse contexto, os debates de superação de modelos antigos de uma gestão centralizadora, que não respondia mais às novas demandas do mundo do trabalho. Assim, os debates que surgiram desenharam uma nova perspectiva de gestão delineada nas diretrizes educacionais articuladas ao modelo de gestão gerencial moderno.

Nesse contexto, assinala-se a necessidade de impulsionar o processo de descentralização, de regionalização e de desconcentração; de desenhar ágeis mecanismos de avaliação de resultados, programas eficazes de compensação educativa, programas de emergência; de desenhar sistemas de informação e investigação para a tomada de decisão, como fórmulas destinadas a aumentar a capacidade de gestão. (CASTRO; DUARTE, 2008, p.393).

Nesse sentido, Cabral Neto e Almeida (2000) destacam que a gestão da educação tem sido um tema relevante nas discussões e nos projetos de modernização da administração pública brasileira, e, nesse contexto, a “descentralização” é indicada como um requisito essencial à democratização. Essa nova perspectiva gerencial descentralizada acompanha a reforma gerencial que “destaca descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais, a separação dos órgãos formuladores e executores de políticas públicas” (CASTRO; DUARTE, 2008, p.391).

Temos, então, a partir das novas perspectivas para a gestão, as reivindicações pela descentralização (MENEZES, 2001). A partir daí a temática descentralização ganhou visibilidade e passou a ser vista sob a ótica da racionalidade e eficiência econômica no processo de gastos públicos. Assim, a descentralização é indicada como um requisito essencial à democratização.

Como comentam Cabral, Maia e Mendes (1997, p.15), em 1980, assistimos “[...] a uma drástica redução dos investimentos estatais no setor produtivo e na estrutura de proteção social do Brasil que deteriorou a infraestrutura, política e programas sociais de forma generalizada”. Surgiram, assim, fortes tendências descentralizadoras.

Assistimos ainda ao desmonte do Estado, e verificou-se a utilização de variadas estratégias, com ênfase à apologia da esfera privada da descentralização e da flexibilização como mecanismo de democratização e de eficiência (FRIGOTTO, 1995).

Esses mecanismos descentralização e flexibilização têm se apresentado como formas antidemocráticas de transferência de responsabilidades do Estado com a manutenção da educação básica, ensino fundamental e médio para outras esferas da sociedade sem, contudo, democratizar os mecanismos de financiamento. Na redefinição da provisão estatal de serviços públicos na área social, o setor da educação não poderia ficar imune. A política educacional do Estado brasileiro, notadamente a partir da década de 90, aponta para o redimensionamento do sistema de ensino, através de novas formas de gerenciamento, com vistas ao aumento de sua

produtividade. (FRIGOTTO, 1995, p.87).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 assegurou uma redistribuição de recursos financeiros mais favoráveis aos estados e municípios, e uma maior autonomia jurídico-política, rompendo com a tradição centralizadora da esfera nacional. “Amplia direitos existentes e determina outros, gerando a elevação dos custos para o setor público (aumento de despesas com saúde, educação, previdência social e assistência social), pelo menos textualmente” (SOUZA; FARIA 2004, p.929).

Nessa linha, Cabral Neto e Almeida (2000) sinalizam que:

Como modelo político-administrativo, a descentralização é concebida como a redistribuição - entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade - de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e revisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema. Cumpre ressaltar que a descentralização é uma política instrumental, e não um fim em si mesmo. (CABRAL NETO E ALMEIDA, 2000, p. 21).

Na realidade, pela Constituição de 1988 ficou estabelecida a descentralização do ensino, facultando um novo sentido de autonomia aos municípios, restando ainda para os municípios a responsabilidade de planejar, organizar e gerir um sistema de ensino, juntamente com o dos Estados, Distrito Federal e União. Dessa forma, foi por meio da Constituição de 1988 que ocorreu a consolidação da autonomia dos municípios ao realizar um resgate histórico do processo de descentralização do ensino (SOARES, 2005).

Assim, a descentralização foi concebida como estratégia de afastamento do Estado em relação às suas obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle para a consolidação da gestão democrática, conforme expresso no discurso atual. A crítica principal indica que a descentralização nem sempre funciona como elemento estimulador da democratização da ação estatal. Muitas vezes, ela se apresenta apenas como uma forma mais eficiente de controle dos gastos públicos. Motta (1994) afirma que grande parte das facilidades recentes para os processos de descentralização não foi fruto de conquistas democráticas autênticas por parte de comunidades locais. A descentralização ocorreu por enfraquecimento do poder central e de suas entidades administrativas, que não conseguiram acomodar interesses provenientes de novas demandas.

A descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit nos serviços públicos e a dificuldades financeiras e insuficiências administrativas, ao comentar a lógica das medidas descentralizadoras, afirma que a sua marca é a da crise fiscal do Estado e de suas tentativas de enfrentar a instabilidade da moeda, o déficit público e a dívida externa, mediante o ajuste econômico. De fato, este vem ocorrendo ditado pelos parâmetros contábeis de repasse de recursos (relação entre receita e despesa) num contexto de urgência para superar-se a crise econômica. (COHN, 1994, p. 8).

Rosar e Sousa (2012) salientam que aconteceu a potencialização das estratégias de descentralização a partir de 1995 pelo MEC, e isso ocorreu via municipalização da gestão da educação básica.

Antes mesmo da criação, através de legislação específica do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, foi iniciado, com recursos de FNDE o repasse de recursos para gastos de manutenção diretamente às escolas ou às Prefeituras, com base no número de alunos matriculados, sem a exigência da elaboração de projetos. Tal estratégia foi seguida pelos estados e teve o poder de incentivar a criação dos Conselhos Escolares, responsáveis pela gestão desses recursos e pela legitimação do discurso da democratização da gestão educacional, componente ideológico fundamental da estratégia de legitimação dos governos de corte neoliberal. (ROSAR; SOUSA, 2012, p.652).

Nesse novo modelo organizacional de gestão, na política maranhense, surgiu o processo de descentralização como fator de reorganização da estrutura educacional, além de propor para o estado estratégias simplificadas com a redução do número de centros de decisão e contribuindo para tornar o arranjo organizacional mais funcional aos propósitos das políticas”, como destaca Sousa (2009). Iniciou-se, então, segundo Rosar e Sousa (2012, p.652), “a “radicalização” do processo de descentralização do funcionamento da escola pública”.

As políticas educacionais de descentralização implementadas nos diferentes países nas últimas duas décadas constituem-se em elementos fundamentais do processo de reforma global do Estado na América Latina, que redefine as funções do Estado e privatiza as relações sociais ao interior do sistema público de ensino, tornando mais complexo o quadro de institucionalização de estruturas públicas e privadas no âmbito da educação. (KRAWCZYK; ROSAR, 2001, p.6).

Sousa (2009) ressalta que o modelo proposto incorporou a redução dos órgãos públicos e de níveis hierárquicos e a inovação nos processos de trabalho, que implicaram a redução no número das Secretarias de Estado, autarquias e

fundações públicas. Seguiram, então, as Gerências em substituição a essas Secretarias. Essa proposta de gestão descentralizadora trouxe maior autonomia de gestão à máquina pública.

No processo de descentralização, a reforma divide o estado do Maranhão em 18 regiões administrativas, além de cinco supergerências: planejamento e desenvolvimento econômico; desenvolvimento humano; qualidade de vida; justiça; segurança pública e cidadania; e desenvolvimento social. (SOUSA, 2009, p.10).

No contexto educacional, segundo Bulhão (2010), havia um consenso da inexistência de uma política definida, ocorrendo intervenções pontuais sob orientação da Gerência Central, responsável pela educação do estado.

A implantação das políticas educacionais, no contexto da reforma de aparelho de estado nos anos 90, efetivou a partir de interesse hegemônico que encontram certo consenso pela real necessidade de mudança no quadro da educação pública brasileira [...]. Nessa perspectiva, os discursos ideologizados, enfatizando a importância dos ideais democráticos, a necessidade de participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão. (PRAZERES, 2007, p.75).

Bulhão (2010) afirma que a reforma gerencial foi cuidadosamente defendida por seus cuidadores e executores como solução para o Brasil ser considerado moderno e apto a ser incluído no novo padrão de competitividade globalizado.

No Maranhão, esse discurso era central e se manifestou, segundo Sousa e Lima (2011), no programa de Roseana Sarney, através da “reformulação e revisão das diretrizes de políticas públicas voltadas para a educação”, ou seja, a política educacional deveria estar sintonizada com as novas exigências advindas das transformações na periferia do capitalismo brasileiro, cujo destaque era a Refinaria Premium da Petrobrás” (SOUSA; LIMA, 2011, p.4).

Nesse sentido, os desafios educacionais do Estado do Maranhão foram pautados em uma “nova política” de emancipação social, em que a Reforma do Estado do Maranhão se efetivou pela Lei nº 7.356/98, dando, assim, um novo formato ao Poder Executivo. Nesse contexto, “para a área educacional, a Gerência de Desenvolvimento Humano – GDH divulgou, em 1999, as diretrizes e estratégias para a educação maranhense no documento intitulado “Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado (COSTA, 2013, p.60).

Nesse sentido, o referido documento propõe como objetivo principal da Política Educacional do Estado do Maranhão: [...] assegurar o cumprimento da função social da escola, promovendo a aprendizagem do saber “universal” de forma sistematizada, esclarecendo-se que este saber se inscreve no contexto de propostas curriculares que indicam os conteúdos a serem ensinados/aprendidos, construídos e reconstruídos, tendo em vista o alcance de competências básicas e padrões comportamentais definidos. O documento estruturado em três seções apresenta, na primeira, os referenciais analíticos trazendo dados sobre o ensino fundamental assim, apresentados: taxa de escolarização bruta e líquida. (COSTA, 2013, p.60).

Constatamos, então, que se evidenciavam os debates sobre democracia no Maranhão desde o processo de abertura política pós-ditadura militar, buscando a consolidação da democracia em contraposição às forças repressoras que ainda dificultavam a participação cidadã efetiva e organizada dos movimentos sociais (ARAÚJO, 2007).

Nesse contexto, a autora destaca também que foram implementadas no estado reformas administrativas “modernizadoras”, em 1990, mas de caráter conservador, sob o pretexto de democratizar o acesso aos serviços públicos, numa redefinição de suas diretrizes e estratégias políticas abrangendo todos os órgãos governamentais, dentre os quais se encontrava a então Gerência de Desenvolvimento Humano – GDH (hoje Secretaria de Estado da Educação - SEDUC). A GDH também reelaborou suas diretrizes políticas educacionais em todas as áreas da educação básica, sobretudo, na área da gestão escolar, para atender às mudanças provocadas pela Reforma Administrativa, que ocorreu no Maranhão no final de 1998.

Em vista do que foi pesquisado e discutido neste trabalho, a realidade educacional maranhense é mostrada como um processo que precisa ser repensado sob a lógica de um planejamento político pautado na nova demanda da sociedade e na nova ordem de descentralização proposta para a educação no Brasil.

#### **4 CONCLUSÃO**

Buscamos no percurso histórico e político desta pesquisa delinear os

diferentes contextos do processo de DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MARANHÃO: processos determinantes e impactantes da reforma na educação básica no período de 1998 a 2002. Após a realização das pesquisas bibliográfica e documental, consideramos as análises e conclusões pertinentes ao tema e suas variáveis investigadas.

Assim sendo, ao longo desta pesquisa foi feito um recorte sobre os velhos e novos contextos do processo de descentralização da educação no Maranhão a partir da Reforma de Estado e da Reforma educacional brasileira. Essa Reforma foi iniciada de acordo com o Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil, em 1995, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado, que estabeleceu as diretrizes para a mudança do setor público federal, quando a Reforma difundiu a ideologia da gestão por resultados, tendo logrado mudar a cultura da administração pública brasileira.

O marco inicial deste trabalho foi uma retrospectiva histórica do desenvolvimento no Brasil e no Maranhão, discorrendo-se sobre as novas formas de gestão e organização política advindas da nova política, em que, segundo Silva (2004, p.1), “[...] novos personagens entram em cena questionando as formas tradicionais de organização e prática política, e as estruturas sociais e o regime político do país”, um regime que foi repensado a partir da abertura democrática no final da década de 1980, ano de “reorganização de movimentos popular e sindical” (SILVA, 2004, p.5).

Cumpramos ressaltarmos a Lei nº 7.356, de dezembro de 1998, a qual reorganizou administrativamente o Estado do Maranhão, aprofundando, assim, as medidas implementadas no período de 1995/98. Através dessa reforma a governadora se propôs a estabelecer estratégias com o objetivo de realizar o “saneamento das finanças públicas” e a “modernização dos sistemas administrativos” (MARANHÃO, 1998).

Outro momento marcante da discussão na pesquisa diz respeito à reconfiguração da política educacional na sociedade brasileira e as particularidades da educação básica no Maranhão. As políticas brasileiras, neste momento, são marcadas pelas diretrizes das agências multilaterais, BM (Banco Mundial) e BIRD (Banco Interamericano de Desenvolvimento), como forma de garantir o controle através de manuais operacionais de orientações que recomendam a implementação de projetos de desenvolvimento (ALMEIDA, 2008). Portanto, a agenda brasileira

determina diretrizes para a Saúde, Educação, Economia, Políticas Sociais, enfim, para as novas políticas que deveriam ser seguidas pelos países periféricos, entre os quais o Brasil.

É nesse contexto de mudanças e em decorrência dos ajustes e determinações econômicas do cenário macroeconômico mundial e nacional que o Maranhão vem ajustando sua economia. Observamos que a década de 1990 constituiu para o Estado do Maranhão a verdadeira década perdida do ponto de vista econômico, na qual a taxa de crescimento global encolheu de 8,35% para 1,4% a.a., menos da metade da taxa de expansão da região Nordeste (3,6% a.a.) e inferior à já medíocre taxa de expansão do país (2,1% a.a.). Observamos, portanto, que ocorreu, a partir do quadro recessivo nacional, violenta contração de gastos públicos (SOUSA, 2010).

Temos em meio a esse quadro de recessão e reajuste econômico no Maranhão um dos piores índices de Desenvolvimento Humano (IDH); o analfabetismo, ou seja, pessoas com a simples aquisição do código escrito que não sabem fazer uso da leitura e da escrita no cotidiano, apropriar-se da função social dessas duas práticas, chega a 26%; há ainda 68% da população passando fome; 68% de pessoas vivendo com menos de 80 reais por mês.

O Maranhão, de fato, tem apresentado um quadro de debilidade socioeconômica, preponderando uma política desarticulada de regressão social. Essa política acirra um desenvolvimento patrimonialista e assistencialista que não atende ao real quadro de necessidades da população maranhense, aprofundando-se, ainda mais, a desigualdade social.

De acordo com o Censo de 2010, possui uma população total de 6.574.789 habitantes e uma população estimada de 6.850.884 habitantes para 2014. O Maranhão, com taxa de analfabetismo quase duas vezes maior que a do Brasil, destaca-se negativamente como o quarto estado com pior posicionamento no *ranking*. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, são 946.441 habitantes com 15 anos ou mais de idade nessa condição. Quanto aos trinta municípios com menor IDHM do Estado, observa-se que todos possuem taxa de analfabetismo acima da média estadual. Para que todos os trinta municípios atingissem a taxa de analfabetismo equivalente à média estadual, seria necessário alfabetizar, nesses municípios, 55.179 residentes.

O estado segue, portanto, apresentando um quadro socioeconômico

deficitário, o que tem agravado também o componente educacional, padecendo de graves problemas, com cerca de 62,4% da sua população vivendo abaixo da linha da pobreza. Nesse sentido, Barbosa (2011) destaca que tal realidade é contrária à **apresentada** pelos governos, que afirmam, nos discursos oficiais, ser o Maranhão a imagem do “moderno” e do “novo”, contrapondo-se, assim, ao quadro real, que é de atraso. Constatamos, ao longo dos estudos, portanto, que os indicadores sociais maranhenses sinalizam para a desconstrução da cidadania e reforçam as discrepâncias tão acentuadas entre pobres, ricos, “incluídos” e excluídos na sociedade maranhense.

Também, nesse contexto de extrema pobreza, e seguindo as mesmas determinações dos organismos internacionais (a Organização das Nações Unidas para a Educação - UNESCO; o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD; o Banco Mundial - BM) que financiam a educação, a Secretaria Municipal de Educação de São Luís (SEMED), capital do Estado do Maranhão, sinaliza para a implementação de uma política educacional que comungue com o ideário proposto para melhorar a qualidade da educação e, nesse sentido, “reorganizar” a educação da Rede Municipal a partir de um “novo olhar” proposto pelas reformas educativas, tendo em vista a implementação de projetos educativos de qualidade nas escolas municipais e a perspectiva da concretização de uma escola inclusiva, cidadã, de respeito à diversidade.

Mas, apesar da perspectiva de atender à recomendação da Conferência de Educação para Todos (1990), que aconteceu na Tailândia, cujo compromisso foi o esforço em longo prazo para a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos, em nome do desenvolvimento social, a Rede Municipal de Educação vem caminhando junto com o estado na contramão do desenvolvimento e permanece no fracasso educacional. Tem também apresentado um quadro trágico na realidade do analfabetismo, expressando 33% da população analfabeta e 40% analfabeta funcional, segundo o Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Com fundamento nesse quadro de crise e instabilidade socioeconômica e em nome das novas demandas para o desenvolvimento socioeconômico determinadas pela política neoliberal, o Brasil se inscreveu na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), no compromisso da Conferência

Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) e no Fórum Mundial de Educação (Dakar, 2000), e, a partir de então, tentou dar um novo tratamento às políticas de educação básica.

Acompanhando, assim, uma tendência mundial da política neoliberal, vem crescendo no Brasil, nas últimas duas décadas, o reconhecimento da importância da educação básica para a formação da cidadania, erradicação do analfabetismo e desenvolvimento nacional. Porém, falar de educação básica é observar os contornos complexos adquiridos nos anos posteriores à Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal de 1988 criou as condições para que a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) assumisse esse conceito, definindo no Art. 21 como um nível que congrega articuladamente as três etapas que estão sob esse conceito: a Educação Infantil, como a base da educação básica, o Ensino Fundamental, o tronco, e o Ensino Médio, o acabamento (CURY, 2008).

A partir de então, todas as agendas, decisões e planos de ação decorrentes desses Fóruns Mundiais afirmaram a prioridade da educação básica para superar a pobreza e a desigualdade nos países pobres e em desenvolvimento, e para ampliar as oportunidades e liberdades dos indivíduos face aos desafios colocados por um mundo cada vez mais global. Entretanto, é preciso ressaltar a distância que existe entre reconhecer a educação como prioridade e praticá-la como tal. Nessa perspectiva, Furtado (1996) destaca que o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será privilégio de uma minoria e que o quadro estrutural do sistema capitalista tende a ampliar e acentuar o fosso e as disparidades, com uma tendência evolutiva de exclusão.

Nesse contexto de reformas e mudanças, a educação assume papel significativo na instrumentalização dos vários grupos sociais, na perspectiva de uma inserção mais competente e democrática no processo social e produtivo. É nesse sentido que Salm (1980) afirma que Marx mostrou a natureza contraditória da educação. Ao mesmo tempo em que funciona como elemento de reprodução das classes sociais, sua expansão representa também uma conquista dos trabalhadores. E continua, afirmando que “esta conquista tem sido cada vez mais desvirtuada e a escola transformada em algo compulsório, seja por lei, seja por falta de alternativas” (SALM, 1980, p.33).

Nesse quadro de inserção social e desenvolvimento, o Maranhão tem vivido um momento delicado, influenciado pelo processo de globalização, desafiado a responder à crescente desigualdade social que persiste em crescer. Tenta concretizar planos de estabilização de crescimento a partir das propostas de reformas e adoção política econômica que privilegie a contenção de gastos e investimentos públicos em políticas sociais, para possibilitar a inserção do Maranhão na via do desenvolvimento.

Apesar de contabilizar alguns avanços (o segundo maior do Nordeste - IPEA 1996), o Maranhão ainda ocupa posições incômodas no cenário nacional, tanto em termos de PIB per capita, quanto no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), alternando sempre entre o último e o penúltimo lugar. Assim sendo, podemos perceber que o cenário educacional maranhense apresenta uma realidade difícil, obtendo o pior desempenho, segundo a avaliação feita pelo SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), apesar da implementação das políticas de educação para o crescimento socioeconômico. Deduzimos, portanto, que é de extrema importância o estudo deste tema no âmbito da linha de pesquisa, Desenvolvimento Regional e Diversidade, como possibilidade de ampliação de estudos e pesquisas para entender as políticas propostas para a educação.

Do que foi exposto, deduzimos a importância do estudo deste tema como possibilidade de ampliação de pesquisas para entender as políticas propostas para o desenvolvimento do Estado do Maranhão, e para investigar o processo de DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO MARANHÃO: processos determinantes e impactantes na reforma da educação básica no período de 1998 a 2002.

## REFERÊNCIAS

ABC da Reforma. Governo do Estado. Gerência de Administração e Modernização do Estado do Maranhão. São Luís, 1999.

ALMEIDA, Lúcio Flávio de. Estado, nação, transnacionalização: Reflexões em torno do Manifesto do Partido Comunista. **Lutas Sociais**, São Paulo, 1998, nº 4, p. 19-26.

ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: a Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal**. 2000. Disponível em: <files.Adrianonascimento.webnode.com.br>. Acesso em: 19 ago. 2015.

ARAÚJO, Michelle Sena Rosa de. Políticas de gestão educacional no Brasil e no Maranhão contemporâneo (1998-2002): avanço ou retrocesso da questão democrática? In: **III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. **O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?** 2000. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2015.

ARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do consenso keynesiano ao pós-consenso de Washington**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Economia - Instituto de Economia – Universidade de Uberlândia, 2005. Disponível em: <[http://www.portal.ie.ufu.br/mestrado/ie\\_dissertacoes/2005/3.pdf](http://www.portal.ie.ufu.br/mestrado/ie_dissertacoes/2005/3.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BARBOSA, Muniz Zulene. **Maranhão, Brasil: lutas de classes e reestruturação produtiva, em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo**. 2006. Disponível em: <[www.pucsp.br/neils/downloads](http://www.pucsp.br/neils/downloads)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. As "vias de renovação" do movimento Sindical: reflexão para um balanço crítico. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. NE, p. 273-277, 2010.

\_\_\_\_\_. O global e o regional: a experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, P. 113-128, out. 2013. Disponível em: <[www.furb.br/rbdr](http://www.furb.br/rbdr)>. Acesso em: 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. O Global e o regional: a experiência do Maranhão. In: **Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade**. Ag. 2012. Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. Reestruturação Produtiva e Movimento Sindical - reflexões para uma prática de esquerda. **Lutas Sociais (PUCSP)**, São Paulo, v. 1, p. 41-54, 2001.

\_\_\_\_\_. O caráter político pedagógico dos movimentos sociais. **Revista Pesquisa em Foco em Educação e Filosofia**, v. 1, p. 13-19, 2008.

\_\_\_\_\_. Novas formas de acumulação no espaço regional: a experiência do Maranhão. In: **XXVI Simpósio Nacional de História**, 2011, São Paulo. XXVI Simpósio Nacional de História, 2011.

BASTOS, James Dean. **Reforma administrativa do estado do Maranhão: Expressões do Neoliberalismo na política educacional no período de 1995 a 2002**. São Luís 2012.

BITTENCOURT, Evaldo de Souza. **Políticas públicas para a educação Básica no Brasil, descentralização e controle social – limites e perspectivas**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

BOCATSCHOV, Darlene Novacov; RODRIGUES, Mayara Occhi. **Processo de descentralização da educação**. Disponível em: <[www.crc.uem.br/pedagogia/documentos/mayara\\_occhi\\_rodrigues.pdf](http://www.crc.uem.br/pedagogia/documentos/mayara_occhi_rodrigues.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

BOITO JR., Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

\_\_\_\_\_. Hegemonia Neoliberal e Sindicalismo no Brasil. Textos para discussão. **DESEPI CUT**, n. 5, julho de 1992, pp. 5 e 6. Disponível em: <[www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/.../artigo260artigo193](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/.../artigo260artigo193)>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BULHÃO, Rita Maria Torquato. **O financiamento da educação básica do Maranhão: um estudo crítico sobre custo-aluno qualidade do ensino fundamental a partir do FUNDEF**. Universidade Federal do Maranhão. São Luís 2010.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília (DF): 1995.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Base de 1961 - Lei 4024/61 | Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108164/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Plano decenal de educação para todos. Brasília (DF): MEC, 1993.

CABRAL NETO, Antonio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura Costa (Org.) **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber, 2009.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda M. D. A. Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina. In: **O público e o Privado**. Fortaleza, nº 5, jan/jun, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas**. Brasília (DF), agosto de 2008.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **AURORA**, ano II número 3 - DEZEMBRO DE 2008 ISSN: 1982-8004. Disponível em: <[www.marilia.unesp.br/aurora](http://www.marilia.unesp.br/aurora)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

CERQUEIRA, Jackson B. A. de. Uma visão do neoliberalismo: surgimento, atuação e perspectivas. Universidade Estadual de Feira de Santana – Dep. de CIS. **Sitientibus**, Feira de Santana, n. 39, p.169-189, jul./dez. 2008.

COLLY, Vladimir Bravo. **Descentralização e Diversidade de Resultados na Educação Pública Brasileira**. Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ rio de janeiro 2010.

CONGILIO Celia Regina. **Reestruturas Produtivas e Educação Básica frente às Reformas Capitalistas do Estado**. 2010. UFPA e Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais/NEILS-PUC-SP. Disponível em: <[www.estudosdotrabalho.org](http://www.estudosdotrabalho.org)>. Acesso em 18 ago. 2015.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de compreensão. In: TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez / PUC / Ação Educativa, 2003.

COSTA, Jean Mário Araújo. **A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados**. EDUFBA, 2009.

COSTA, Rosangela Mendes. **A Política Educacional para o Maranhão: uma (re) visão nas diretrizes e estratégias para a reestruturação do ensino médio**. Universidade federal do Pará Instituto de Ciências da Educação Programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado em Educação. Belém, 2013.

COSTA, Wagner Cabral da. **Do "Maranhão Novo" ao "Novo Tempo": trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão**. São Luís, UFMA, 1997.

\_\_\_\_\_. **Do "Maranhão Novo ao "Novo Tempo": trajetória da Oligarquia Sarney**

no Maranhão. São Luís: UFMA, 2003.

COSTA, Diana Barreto. As políticas públicas de educação e o ensino médio maranhense. In: **Caderno de Aplicação**. Porto Alegre, v. 21, n.2, p. 83-121. jan/jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso: em 20 abr. 2015.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. **O processo socioeconômico do Maranhão: história e desenvolvimento**. Belém, UFPA/NAEA, 1994. (Dissertação de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento).

FIALHO, Nadia Hage; NOVAES Ivan Luiz. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBPAE** – v.26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

FORJAZ, Maria Cecília. Globalização e Crise do Estado Nacional Spina Visiting Fellow na Universidade de Yale, Visiting Professor na Universidade de Massachusetts, Phillips Professor na University of Texas at Austin e Professora do Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração da EAESP/FGV.

GAJARDO, Marcela. **Reformas educativas na América Latina**. Balanço de uma década. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe – PREAL. Nº 15. Trad. GARCHET, Paulo M.. Disponível em: <[www.preal.cl](http://www.preal.cl)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

GUILHON, Dennise Andressa Rodrigues. Reforma Administrativa e Cultura Organizacional do Setor Público: modelo de reforma administrativa implantado no Estado do Maranhão (1995- 1998) – um estudo de caso. In: Seminário de Iniciação Científica (13, 2001, São Luís). Livro de Resumos do XIII Seminário de Iniciação de Resumos do XIII Seminário de Iniciação; São Luís, 5 e 6 de novembro de 2001. **Anais...** São Luís: PPGE/CP, 2001.

HARVEY, David. Desenvolvimentos geográficos desiguais e direitos universais. In: **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola; 2004.

HELUY, Miguel Mubarak. **O processo de reforma administrativa do estado do Maranhão, na visão de supervisores e chefes de departamentos**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis 2000.

HOBSBAWN. Eric. Rumo ao Milênio. In: **A Era dos Extremos: o breve século XX 1914 - 1991**. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

JARDIM, Antonio de Ponte; OLIVEIRA, Otair Fernandes de. Globalização, neoliberalismo e estado-nação: reflexões analíticas. **Perspectiva Sociológica**. Ano 2, nº 3, mai.- out./2009.

KLEBIS, Augusta Boa Sorte Oliveira. **Concepção de gestão escolar: A Perspectiva dos Documentos Oficiais e dos Programas de Formação Continuada de Diretores de Escola no Estado de São Paulo – 1990/2009**. UNESP – Universidade Estadual Paulista.

KRAWCZYK, Nora Rut; ROSAR, Maria de Fátima Félix. **Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina**, 2001.

KREUTZ, Arno. **Projeto João de Barro: uma experiência oficial de educação popular no Maranhão**. Rio de Janeiro Fundação Getúlio Vargas Instituto de Estudos Avançados em Educação Departamento de Filosofia da Educação, 1982.

LÜCK Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência. **Reforma do Estado: um novo modelo de gestão para o Maranhão**. São Luís: 1998.

MARIANI, Édio João. **A trajetória de implantação do Neoliberalismo**. 2007. Disponível em: <[www.urutagua.uem.br/013/13mariani.htm](http://www.urutagua.uem.br/013/13mariani.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2015.

MELLO FILHO, Marcelo Soares Bandeira de. **A economia política do governo**

**Reagan:** Estado neoliberal, Tributação e Gasto Público Federal nos Estados Unidos da América entre 1981 e 1988. Rio de Janeiro, 2010.

MOREIRA, Luciano; LUSTOSA, Frederico. **Reforma do Estado e Cidadania:** contexto Maranhão. São Luís: Lithograf, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Organizações Sociais de Colaboração (Descentralização Social e Administração Pública Não-Estatal)." In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Renovar, out.\_dez. 2014, v. 210, pp. 183\_194.

NAIDER FILHO, Enéδιο. A reforma do Estado e da educação na década de 1990: a refuncionalização da escola via implementação da eficiência mercadológica. **Dialogia**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 113-120, 2008.

NEGRÃO, João Oliveira. **O governo FHC e o neoliberalismo.** PUC São Paulo. Disponível em: <[www.pucsp.br/neils/downloads/v1](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v1)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

OLIVEIRA, D.A. **Educação Básica:** gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

PASINATO, Darciel. História da Orientação Educacional no Brasil. **Revista Semina** V11 N° 01 – 2012. Disponível em: <<http://www.ppgh.upf.br>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90:** Lógica do mecanismo de controle, 1995. Disponível em: <[www.bresserpereira.com.br](http://www.bresserpereira.com.br)>. Acesso em: 25 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 21 (1), abril 1991: 3-23.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial (coletânea).** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, Vol. 17, nº 3 julho-setembro/1997, p. 24-38.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro 1996.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 1997.

\_\_\_\_\_. Centralização\ descentralização da política educacional nos anos 90: no Contexto da Proposta de Reforma do Estado no Brasil. INTERMIO 6 - **Revista do Mestrado em Educação** – UFMS 2000.

PETRAS, James. **O Canto da Sereia.** 2013. Tradução Margarida Ferreira. Disponível em: <[resistir.info/petras/petras](http://resistir.info/petras/petras)>. Acesso: 18 ago.

2015.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. **Brasil de Cardoso: a desapropriação do país**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. Tradução de Jaime Clasen.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo Domingos (Orgs.). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos: o novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil**. Campinas, SP: Contexto, 1990.

RAPOSO, Conceição. A educação maranhense no limiar no 3º milênio. **R. Pol. públ.**, v. 8, n. 1, p. 7-25, jan./jun. 2004.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/ 1973)**. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: **Gestão democrática da educação**. Dalila Andrade Oliveira. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; SOUSA, Miriam Santos de. **A municipalização do ensino em questão: reconstrução histórica de políticas educacionais no Brasil**. 2012. Disponível em: <[www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/.../trab058.rt](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/.../trab058.rt)>. Acesso em: 23 ago. 2015.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SALM, Cláudio L. **Escola e trabalho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1980.

SANTOS, Sebastião Luiz Oliveira dos. **As Políticas Educacionais e a Reforma do Estado no Brasil**. Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. Campinas, São Paulo. Autores associados, 2008. (Coleção Educação Contemporânea). Edição Comemorativa.

SILVA, Ilse Gomes. Transnacionalização e poder político no Maranhão. In: **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2005, São Luis. II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005.

\_\_\_\_\_. O Estado burguês no Brasil sob suspeita: democracia e participação política no mundo atual. In: **V Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital**, 2011, São Luis. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. Transnacionalização e poder político no Maranhão. In: **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2005, São Luís. II Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Estado, saúde e participação política**. São Paulo: Xamã, 2011, 99p.

\_\_\_\_\_. **Participação popular e reforma do Estado brasileiro nos anos 1990: contradições e impasses**. 2001. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). - PUC, São Paulo: 2001.

SOARES, Marcos Aurélio Silva. **A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações**. Dissertação (Pós-Graduação em Educação). Universidade Federal do Paraná. CURITIBA AGOSTO/2005.

SOUSA, Jonathan U.P. **A educação no planejamento público do Maranhão: aspirações, reivindicações e decisões dos últimos três anos (2007-2009)**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/congressos-antigos/simpósio2009/152.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. **Planejamento e políticas públicas**, n. 37, jul./dez. 2011.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira; LIMA, Francisca das Chagas Silva. Planejamento educacional no estado do Maranhão: análise das propostas para a educação básica do programa de governo de Roseana Sarney. **RBPAE** - v. 28, n. 2, p. 455-477, mai/ago. 2011.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003.

VERDÉRIO, Alex; BORGES, Liliam Faria Porto. **O fenômeno educativo na América Latina: Brasil, Venezuela, México e Chile**. Vol. 5 nº 9 jan./jun 2010. p. 139-153.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política e gestão da educação básica**: revisitando alguns conceitos simples. Mimeografado. Palestra apresentada em Seminário Regional de Política e Administração da Educação. Rio Grande do Norte, nov./1994.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. A política externa brasileira em transição: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org.). **Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina**. Brasília: FUNAG/IBRI, 2003.