

BALANÇO DOS INDICADORES SOCIAIS E DE NÍVEL DE ESCOLARIDADE NO MARANHÃO E SEUS REFLEXOS

Vilma Moraes Heluy
Doutoranda em Ciências da Informação pela
Universidade Fernando Pessoa em Portugal.
vilma.heluy@ufma.br

Resumo

Analisou-se os indicadores sociais do Estado do Maranhão, a partir do ano de criação do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) da Universidade Aberta do Brasil (UAB), para demonstrar a situação existente e sua evolução até os dias atuais. Os indicadores de desenvolvimento humano dos municípios maranhenses, em termos de renda, longevidade e educação apontaram a situação precária da população, confirmada pelos indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, em comparação com outros estados brasileiros. Foram também evidenciadas as principais consequências da baixa escolaridade da população maranhense, que refletem negativamente no desenvolvimento das políticas públicas nos municípios, além de constituir um grande desafio para o PNAP atingir seus objetivos de capacitar os gestores públicos e reduzir as desigualdades, por meio da disseminação do ensino superior na modalidade a distância, em face do baixo nível de escolaridade e de renda da população, e dos problemas inerentes a precária infraestrutura da região.

Palavras chave: Indicadores de desenvolvimento humano, nível de escolaridade, educação a distância.

Abstract

The social indicators of the State of Maranhão were analyzed, from the year of creation of the National Public Administration Training Program (PNAP) of the Open University of Brazil (UAB), to demonstrate the existing situation and its evolution nowadays. The human development indicators of the Maranhão municipalities, in terms of income, longevity and education, pointed out the precarious situation of the population, confirmed by the indicators of the National Household Sample Survey (PNAD) of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Atlas of Human Development in Brazil, compared to other Brazilian states. The main consequences of the low level of education of the Maranhão population, which reflect negatively on the development of public policies in municipalities, have also been highlighted, in addition to being a major challenge for the PNAP to achieve its goals of empowering public managers and reduce inequalities, through the dissemination of e-learning higher education, given the low level of education and income of the population, and the problems inherent to the precarious infrastructure of the region.

Keywords: Human development indicators, educational level, e-learning.

1 Introdução

Nas últimas décadas várias políticas públicas possibilitaram a expansão do ensino superior no Brasil alcançando a rede pública e a privada através de iniciativas que buscaram reduzir as desigualdades no ingresso e na permanência de estudantes pertencentes a níveis sociais menos privilegiados no ensino de graduação superior.

Dentre as políticas públicas que incentivaram o desenvolvimento da educação superior, segundo Caseiro (2016) merecem destaque:

- a) A ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) instituído em 1999 e a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) em 2005, influenciaram, fortemente, na expansão da rede privada de ensino superior.
- b) A Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituída em 2006 e o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), ofereceram cursos na modalidade a distância nas instituições de ensino superior públicas, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e reduzir as desigualdades existentes de oferta de ensino superior nas várias regiões do território nacional.
- c) A criação do Programa de Apoio de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) em 2007, que aportou recursos para ampliação da infraestrutura dessas instituições.

A Tabela 1 demonstra que o crescimento das universidades federais a partir do REUNI foi muito expressivo, atingindo 69,6%, expansão essa que é mais do dobro do aumento dos demais segmentos. Vale destacar que nesta rápida visão sobre esse Programa, não foi elaborada uma avaliação em todos os seus aspectos, apenas constatado o elevado crescimento das matrículas durante sua vigência.

Tabela 1

Matrículas no ensino superior na vigência do REUNI

Universidades	2007	2012	Varição (%)
Privadas	3.968.944	5.140.312	29,5
Públicas	1.281.203	1.897.376	48,1
• Federais	641.094	1.087.413	69,6
• Estaduais e Municipais	640.109	809.963	26,5
Total	5.250.147	7.037.688	34,0

Fonte: Caseiro (2016, p.112)

O Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) lançado em 2009 com o propósito de formar e capacitar quadros de gestores para atuarem na administração de macro (governo), micro (unidades organizacionais) e sistemas públicos, é o objeto deste artigo com enfoque na realidade do Estado do Maranhão, a partir de indicadores de desenvolvimento humano (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES], 2019).

Os cursos inseridos nesse programa foram projetados com o objetivo principal de formar e qualificar pessoal de nível superior voltado ao exercício de atividades gerenciais, com o propósito de possibilitar a esses gestores que intervenham na realidade social, política e

econômica, contribuindo para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal.

Na busca pela consecução dos objetivos do PNAP, há no Sistema UAB a oferta de cursos na área da Administração Pública, compreendidos em: bacharelado em Administração Pública; especialização em Gestão Pública; especialização em Gestão Pública Municipal; e especialização em Gestão em Saúde (CAPES, 2019).

O PNAP foi concebido a partir da continuidade do curso piloto de Administração a distância, caracterizado pela reafirmação do caráter estratégico da UAB: desenvolvimento científico e inovação tecnológica para o crescimento sustentado do País, por meio do estímulo ao desenvolvimento regional, da geração de emprego/renda e maior igualdade social.

No seu bojo, a proposta pretendeu criar um perfil nacional do administrador público, com o intuito de formar gestores que empreguem uma linguagem comum e que entendam as características das esferas públicas tanto no âmbito municipal, quanto no estadual e/ou federal.

A Universidade Aberta do Brasil (UAB), é uma rede nacional formada por um conjunto de instituições públicas de ensino superior articuladas e integradas a polos municipais de apoio presencial com o objetivo de ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da educação a distância (EaD).

A prioridade inicial da UAB era oferecer formação a professores em efetivo exercício na educação básica pública, porém ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados e de pretender ofertar cursos a dirigentes, gestores e outros profissionais da educação básica da rede pública. (Mugnol, 2016).

Dessa forma o PNAP vem completar uma lacuna, formando profissionais da educação básica da rede pública, mas também gestores nas localidades mais distantes, por meio das tecnologias da educação a distância. Tal proposta objetiva ajudar na gestão dos municípios, onde a população tem maior dificuldade de locomoção, assim como renda *per capita* baixa.

Com vistas a consolidar a oferta desse Programa em todo o território nacional, por meio da rede de polos de educação a distância do Sistema UAB, todas as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que compõem o Sistema UAB poderiam aderir ao PNAP. A adesão ocorreu por meio dos editais publicados pela Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A concepção do PNAP foi formulada de maneira coletiva e colaborativa, envolvendo várias universidades no âmbito da UAB, com a experiência dos coordenadores do Projeto Piloto, com a participação dos seguintes órgãos e entidades: Conselho Federal de Administração (CFA); Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Ministério da Saúde por intermédio da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

Por outro lado, foi formalizada uma parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a desenvolvimento dos materiais didáticos.

Como objetivo deste estudo descritivo, optou-se por analisar os indicadores sociais e níveis de escolaridade da população dos municípios-polos maranhenses que foram beneficiados pelo curso de bacharelado em Administração Pública do PNAP, tendo como metodologia uma revisão bibliográfica e consulta às bases de dados secundários do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano, demonstrando assim, as carências e necessidades de adoção do Programa.

2 Concepções e Tendências do Ensino Superior

O PNAP/UAB de certa forma é fruto de uma análise do ensino superior difundidos mundialmente a partir do início da década de 90 do século passado, onde, por um lado o Banco Mundial destaca a importância da educação superior para o desenvolvimento econômico e social e, por outro lado o enfoque da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) onde ressalta-se o papel ativo e político do ensino superior voltado para o desenvolvimento e as transformações sociais.

Enquanto o Banco Mundial, segundo Dias Sobrinho (1999a), recomenda que as universidades deficientes e dispendiosas, que não estariam contribuindo para a equidade social, deveriam ter, pelos governos, seus gastos reduzidos e aumentados os investimentos na educação básica que propiciaria maior taxa de retorno social e, com base nesse diagnóstico o Banco delinea as diretrizes principais para a reforma do ensino superior, a saber:

- a) Estimular a diversificação das instituições públicas, a competitividade entre elas;
- b) Estimular a ampliação das instituições de ensino superior privadas;
- c) As instituições públicas deveriam buscar fontes alternativas de financiamento, incluindo a cobranças de taxas dos alunos;
- d) O financiamento do Estado deverá estar condicionado ao aumento da produtividade das instituições de ensino superior;
- e) O papel do Estado no que se refere ao ensino superior deve estar atrelado a melhoria da qualidade acadêmica e institucional.

Como observado, o Banco Mundial priorizaria a mensuração da eficiência do sistema orientado pelos valores do mercado e estimularia a expansão de instituições privadas, reduzindo as despesas públicas, por meio de vendas de serviços, convênios e parcerias e taxas a serem pagas pelos alunos.

A UNESCO, ainda segundo Dias Sobrinho (1999b), evidencia as grandes dificuldades e deficiências da educação superior, contudo, diferentemente do Banco Mundial, suas recomendações são alicerçadas nos princípios da importância da educação superior como parte essencial do processo de mudança da sociedade contemporânea, tais orientações estão assim contidas em seu documento:

- Ampliar o acesso e participação na educação superior;
- Investir mais em educação, incluindo o nível superior (...);
- Melhorar a pertinência (...);
- Aumentar a qualidade (...);
- Fomentar a função de pesquisa (...);
- Fomentar a liberdade acadêmica e a autonomia institucional;
- Intensificar a cooperação internacional na educação superior e orientá-la num espírito de solidariedade acadêmica (Dias Sobrinho, 1999b, p. 158).

As propostas do Banco Mundial e da UNESCO, segundo o referido autor, reclamam a necessidade da avaliação, mas ele indaga: seria a mesma avaliação? E conclui que certamente são avaliações diferentes, com características opostas e papéis de reforço a concepções muito distintas entre si.

Nesse contexto o PNAP/UAB se encaixa no modelo descrito pela Unesco, porém está inserido nos conceitos descritos pelo Banco Mundial no que se refere a questão da avaliação mais voltada para os valores de mercado.

Por outro lado, o ensino superior vinculado ao PNAP dentro de suas características e por estar na plataforma de ensino a distância, procura romper de certa forma com o elitismo ainda existente, atingindo as populações excluídas nos mais distantes rincões da nação. Embora, como constatado a seguir, o contingente de pessoas com formação de nível médio completo ainda é muito reduzido no Brasil e em especial no Maranhão.

3 Características do Estado do Maranhão

O Maranhão é o oitavo estado brasileiro em extensão territorial, 331.936,949 km² e possui 217 municípios, sem, contudo, dispor de modais de transportes que atendam às suas necessidades. É servido basicamente por uma malha rodoviária precária, uma malha ferroviária da Vale¹ que atende primordialmente ao transporte de minério de Carajás ao Porto de Itaqui em São Luís e secundariamente o transporte de passageiros e de alguns outros produtos ao longo da linha e uma malha navegável precária em rios e mar (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019).

Essa infraestrutura do Estado prejudica muito a mobilidade da população e de bens de produção, tornando os deslocamentos dentro do Estado difíceis, demorados e precários, principalmente para aquelas pessoas mais carentes.

O Brasil apresenta em todo o seu território grandes discrepâncias na formação de pessoal de uma forma geral e, em particular, naquela que requer profissionais de nível superior, refletindo de forma direta na qualidade da mão-de-obra existente em determinadas regiões e, por consequência influenciando nos indicadores sócio econômicos e, resultando na falta de perspectivas da população, limitando-a a trabalhos menos qualificados ou sem qualquer qualificação.

Segundo o SISUAB², no Estado do Maranhão os Cursos de Administração Pública do PNAP são ofertados em 3 polos pela UFMA – Universidade Federal do Maranhão e em 30 polos pela UEMA – Universidade Estadual do Maranhão.

A Tabela 2, construída com dados extraídos de Oliveira *et. al.* (2018) e do SISUAB, apresenta as vagas autorizadas pelo PNAP para o Maranhão por instituição de ensino e os concluintes, desde o início do programa.

Tabela 2
Demonstrativo do PNAP no Maranhão

Instituição	Início	Fim	Nº de Polos	Vagas oferecidas	Concluintes	% Concluintes
UFMA	10/2010	01/2016	1	50	20	40%
	07/2017	09/2022	3	300	Em andamento	
UEMA	12/2009	03/2015	21	1050	227	22%
	08/2012	11/2017	9	270	262	97%
	10/2013	02/2019	9	305	54	18%
	05/2017	04/2021	30	840	Em andamento	

¹ Vale S/A, mineradora brasileira e uma das maiores operadoras de logística do país.

² Plataforma de suporte para a execução, acompanhamento e gestão de processos da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Para que se tenha uma real posição sobre a carência do Maranhão na formação de mão-de-obra de nível superior no interior do Estado em 2010, apresenta-se a seguir indicadores extraídos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios onde existem polos e outros dados oriundos do Censo e de pesquisas do IBGE (Tabela 3).

Tabela 3

IDH-M dos municípios maranhenses onde existem polos do PNAP/UAB

Posição no Estado	Município	Dados de 2010				Classificação No País
		IDH-M	IDHM-R	IDHM-L	IDHM-E	
IDH-M alto						
1	São Luís	0,768	0,741	0,813	0,752	264
2	Imperatriz	0,731	0,697	0,803	0,698	1013
IDH-M médio						
5	Balsas	0,687	0,674	0,807	0,597	2266
6	Porto Franco	0,684	0,664	0,796	0,606	2344
8	Santa Inês	0,674	0,633	0,788	0,615	2580
9	Açailândia	0,672	0,643	0,785	0,602	2629
13	Bacabal	0,651	0,619	0,753	0,591	3102
14	Timon	0,649	0,614	0,768	0,579	3142
17	Pinheiro	0,637	0,579	0,771	0,579	3371
18	Carolina	0,634	0,600	0,802	0,529	3416
19	Alto Parnaíba	0,633	0,683	0,785	0,474	3445
25	Arari	0,626	0,587	0,764	0,546	3568
28	Caxias	0,624	0,595	0,753	0,543	3608
29	Dom Pedro	0,622	0,582	0,759	0,545	3662
33	Fortaleza dos Nogueiras	0,616	0,566	0,773	0,534	3783
35	São João dos Patos	0,615	0,613	0,726	0,522	3802
43	Grajaú	0,609	0,603	0,754	0,497	3939
47	Barra do Corda	0,606	0,585	0,763	0,498	4010
54	São Bento	0,602	0,525	0,762	0,545	4119
IDH-M baixo						
65	Colinas	0,596	0,571	0,709	0,524	4246
67	Codó	0,595	0,568	0,754	0,492	4265
67	Zé Doca	0,595	0,559	0,745	0,505	4258
74	Lago da Pedra	0,589	0,561	0,724	0,502	4421
81	Nina Rodrigues	0,585	0,474	0,774	0,547	4515
89	Anapurus	0,581	0,511	0,764	0,502	4622
121	Santo Antônio dos Lopes	0,566	0,547	0,714	0,465	4936
127	Coelho Neto	0,564	0,544	0,728	0,454	4973
139	Bom Jesus das Selvas	0,558	0,537	0,751	0,431	5092
148	Santa Quitéria do Maranhão	0,555	0,490	0,760	0,458	5129
177	Timbiras	0,537	0,498	0,730	0,427	5345
182	Humberto de Campos	0,535	0,443	0,759	0,455	5363

Fontes: IBGE Cidades IDH (M=Médio, R=Renda, L= Longevidade e E=Educação) e Ranking IDHM Municípios 2010 – PNUD Brasil

A Tabela 3 revela, também, outras características:

a) Quando se analisa o IDHM/R (Renda) verifica-se que a maioria dos municípios possuíam um indicador que variava de 0,697 a 0,443, excluindo a capital do Estado. Cabe ressaltar que apenas 11 municípios possuíam o índice acima de 0,600 de um total de 30, representando 36,67 %.

b) No IDHM-L (Longevidade) observamos uma variação entre 0,807 e 0,709, sem considerar a capital do Estado. Esses indicadores se apresentam melhores do que os da Renda, pois se situam na faixa de desenvolvimento ALTO até o início da faixa de desenvolvimento MUITO ALTO, o que de certa forma levanta uma questão: Como o IDHM-R é tão baixo e o IDHM-L se apresenta tão elevado? Merece um estudo a parte, o resultado desses indicadores.

c) No que se refere ao IDHM-E que mede a Educação o indicador varia no intervalo de 0,698 a 0,427 que abrange as faixas MÉDIO, BAIXO e MUITO BAIXO, sendo que a maior concentração se encontrava na faixa de escolaridade BAIXA, 17, representando 56,7%, seguida pela faixa MUITO BAIXA, 9, que englobava 30% do total.

A amplitude das faixas do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), com o propósito de medir e classificar os resultados obtidos que vão de “muito baixo” a “muito alto” está demonstrada na Figura 1.

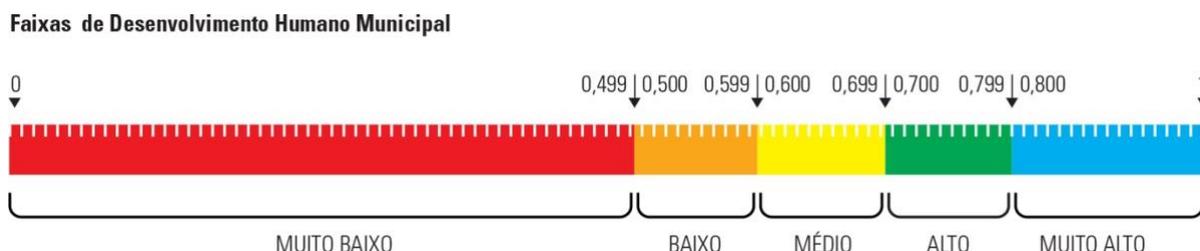


Figura 1. Faixas do Desenvolvimento Humano Municipal

Fonte: Ipea - Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras

Observa-se, no resumo da situação dos municípios maranhenses nas faixas do IDH-M em 2010 apresentados na Tabela 4, que dos 217 municípios existentes no Estado, apenas 4, representando 1,8%, estavam situados na faixa de IDH-M ALTO e a grande maioria, 71,4% no BAIXO. Considerando aqueles enquadrados entre as faixas MÉDIO, BAIXO e MUITO BAIXO, totaliza-se 98,2% dos municípios com IDH-M igual ou inferior à faixa média, o que demonstra uma situação muito crítica em que vive a população. Nenhum município se enquadrou na faixa MUITO ALTO.

Tabela 4

Quantidade de municípios maranhenses classificados por nível do IDH-M

MUITO ALTO		ALTO		MÉDIO		BAIXO		MUITO BAIXO	
QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
-	-	4	1,8	54	25,0	155	71,4	4	1,8
Total de Municípios Existentes no Estado do Maranhão: 217									

A Tabela 5 apresenta a distribuição dos municípios onde existem Polos EaD da UEMA e da UFMA, pelas faixas do IDH-M, com base nos dados extraídos da Tabela 2.

Dos 31 municípios, 29 se situavam nas faixas de MÉDIO e BAIXO IDH-M, totalizando 93,5%, percentual esse próximo ao do total de municípios do Maranhão, 217, que ficou com 98,2% dos municípios com IDH-M igual ou inferior à faixa MÉDIA. Essa média 4,7 pontos percentuais acima do total de municípios, reflete uma situação um pouco melhor em virtude de preencherem alguns requisitos de infraestrutura necessários ao funcionamento dos polos.

Tabela 5
Quantidade de municípios por faixa do IDH-M

MUITO ALTO		ALTO		MÉDIO		BAIXO		MUITO BAIXO	
QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%	QTD	%
-	-	2	6,5	17	54,8	12	38,7	-	-
Total de Municípios com Polos do PNAP: 31									

Essa situação reflete o baixíssimo nível de desenvolvimento humano em que vivia a população do Estado do Maranhão na época do levantamento (2010) em que o PNAP foi criado (2009).

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017) a evolução do IDHM-E, entre 2012 e 2017, apresentou uma propensão de melhoria de 0,056. As 27 unidades da federação (26 estados e o Distrito Federal) apresentaram tendência de avanço no IDHM-E durante o referido período. As tendências mais significativas de aumento foram verificadas no Amazonas (0,100), no Pará (0,076) e no Maranhão (0,073). O Distrito Federal (0,030) e o Acre (0,029) foram as unidades que apresentaram os menores avanços no período. Entre os subíndices que compõem o IDHM o de Educação foi o que apresentou o maior valor de crescimento, próximo a 0,030.

Embora com uma renda baixa e pouca escolaridade a população dos municípios apresentados no Tabela 3 têm, em sua maioria, uma longevidade situada na faixa ALTA. No entanto, segundo o referido Atlas o Maranhão (0,764), Piauí (0,771) e Rondônia (0,776) obtiveram os menores resultados para a esperança de vida ao nascer: 70,85 anos, 71,23 anos e 71,53 anos, respectivamente. As unidades com os maiores valores foram o Distrito Federal (0,890), Minas Gerais (0,875), Santa Catarina (0,866) e Rio de Janeiro (0,858), que atingiram valores para a esperança de vida ao nascer de 78,37 anos, 77,49 anos, 76,97 anos e 76,48 anos, respectivamente.

Por outro lado, percebe-se uma correlação positiva e significativa entre o IDHM-R com o IDHM-E, perfeitamente clara, o que nos permite dizer que a escolaridade determina a renda dos indivíduos. Escolaridade baixa, baixa renda. Escolaridade alta, alta renda.

O Atlas demonstra ainda, que a maior disparidade está inserida na dimensão Renda: o índice atinge 0,859 no Distrito Federal (equivalente a uma renda *per capita* de R\$ 1.681,05) e 0,796 em São Paulo, ficando em apenas 0,639 em Alagoas e 0,623 no Maranhão (equivalente

a uma renda *per capita* de R\$ 387,34). Confirmando, portanto, uma diferença de 0,236 entre o maior e o menor índice, ou seja, o Distrito Federal alcançou uma renda *per capita* quatro vezes maior que a do Maranhão.

Os menores valores do indicador de renda estão localizados nas regiões Norte e Nordeste e estão situadas na faixa do MÉDIO desenvolvimento humano, com exceção de Roraima que obteve ALTO desenvolvimento humano neste indicador. Dentre elas, Pará (0,654), Alagoas (0,639) e Maranhão (0,623) apresentaram os menores valores do IDHM-R, o que equivale a uma renda domiciliar *per capita* média de R\$ 468,49, R\$ 426,14 e R\$ 387,34, respectivamente.

Tabela 6
Salário médio nos municípios com polo do PNAP

MUNICÍPIO	Salário Médio em Salários Mínimos (S.M)	Posição	
		No Estado	No País
São Luís	3,1	3	176
Caxias	1,7	96	3666
Imperatriz	2,0	30	1987
Bacabal	1,8	68	3020
Balsas	2,0	30	1987
Santa Inês	1,8	68	3020
Açailândia	3,3	2	130
Grajaú	1,8	68	3020
São João dos Patos	1,7	96	3666
Barra do Corda	1,4	177	5190
Timon	1,9	46	2500
Colinas	1,6	123	4253
Zé Doca	2,0	30	1987
Lago da Pedra	1,7	96	3666
Coelho Neto	1,7	96	3666
Pinheiro	1,9	46	2500
Alto Parnaíba	1,5	152	4821
Anapurus	1,3	198	5419
Arari	1,7	96	3666
Bom Jesus das Selvas	2,0	30	1987
Carolina	1,6	123	4253
Codó	1,8	68	3020
Dom Pedro	1,4	177	5190
Fortaleza dos Nogueiras	1,4	177	5190
Humberto de Campos	1,6	123	4253
Lago da Pedra	1,7	96	3666
Nina Rodrigues	2,0	30	1987
Santa Quitéria do Maranhão	1,3	198	5419
Santo Antônio dos Lopes	3,5	1	92
São Bento	1,6	123	4253
Timbiras	1,3	198	5419
Porto Franco	2,1	18	1368

Fonte: IBGE Cidades (2015).

Na Tabela 6 apresenta-se outro indicador de renda, o Salário Médio levantado pelo IBGE em 2015 referentes aos municípios com polos do PNAP. O resultado, mesmo 5 anos depois da apuração dos IDHs (M, R, L, E), em 2010, demonstra que a remuneração nos municípios maranhenses continua muito baixa.

Apenas 3 municípios, São Luís (capital), Açailândia e Santo Antônio dos Lopes possuem salário médio superior a 3 salários mínimos (S.M). Com média entre 2,0 e 2,1 S.M. se inserem 6 municípios. O restante, a maioria, 23, se situa entre 1,3 e 1,9 S.M. É importante destacar que Santo Antônio dos Lopes supera São Luís na média salarial, contando com 3,5 SM, contra 3,1 SM da Capital.

Em Santo Antônio dos Lopes, localizada a 300 km de São Luís, encontra-se um dos maiores parques térmicos de geração de gás natural do Brasil, o Complexo Parnaíba, operado desde 2013 pela ENEVA S.A, companhia brasileira integrada de energia com negócios complementares em geração, exploração e produção de hidrocarbonetos, o que explica a média salarial alcançada pelo município.

O Maranhão é o estado com a segunda maior taxa de analfabetismo do país, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD/IBGE) de 2017, mais de 851 mil maranhenses (16,75%) não sabem ler nem escrever.

Ainda segundo a PNAD Contínua, 51% da população adulta do Brasil, cerca de 66,3 milhões de pessoas, com 25 anos ou mais, possuíam, em 2016, no máximo o ensino fundamental completo e apenas 15,3% dessa população haviam concluído o ensino superior.

O Maranhão insere-se na região nordeste do País e a PNAD 2016 revela que a desigualdade na instrução da população tem caráter regional, pois nessa região 52,6% sequer haviam concluído o ensino fundamental, enquanto que no sudeste 51,1% tinham pelo menos o ensino médio completo.

Entretanto, vale registrar que a população de jovens entre 18 e 29 anos residentes no campo no Maranhão teve uma significativa evolução saindo de 8,3 anos de estudo em 2011 para 9,2 em 2016, segundo a PNAD Continua/IBGE.

No Brasil a quantidade de jovens entre 18 a 29 anos que não estudam nem trabalham subiu de 34,2 milhões em 2012 para 41,25 milhões em 2016, o equivalente a 25, 8% do total de jovens incluídos nessa faixa etária. Esse segmento de jovens, conhecido como “nem nem”, aumentou nesse período 20,5%.

No Maranhão, em 2014, 29,4% dos jovens se enquadravam nesse grupo denominado “nem nem”, ficando no quinto pior resultado do país. Em 2016 esse percentual cresceu para 33,3%, representando o terceiro pior resultado, situando-se abaixo apenas de Pernambuco e Sergipe.

Observa-se na Tabela 7, que apresenta as taxas de acesso à graduação nos anos 2004 e 2014 por categorias sociais, a existência de relevantes diferenças nas taxas médias de acesso à graduação entre os grupos socioeconômicos considerados ao longo do período.

A população de 18 a 24 anos do Norte e do Nordeste apresenta índices menores do que a equivalente das demais regiões. Negros e indígenas, residentes de áreas rurais e homens têm também índices menores que, respectivamente, brancos e amarelos, residentes de áreas urbanas e mulheres. Jovens que moram com os pais possuem maiores taxas de acesso em relação aos que não moram.

A maior discrepância é observada entre jovens de diferentes níveis de renda. No ano de 2004, aqueles que pertenciam ao grupo 10% mais pobre da população, em renda domiciliar *per capita*, tinham taxas de acesso à graduação 10 vezes menores em relação ao grupo dos 10% mais ricos. Entretanto, observa-se também que houve um aumento nas taxas médias de acesso, para todas as categorias, ao longo do decênio.

No caso da renda domiciliar *per capita*, nessa década, nota-se que a taxa de acesso dos 10% mais pobres dobrou, enquanto a taxa de acesso dos 10% mais ricos subiu apenas marginalmente.

Cabe destacar que o número de matrículas na graduação cresceu substancialmente entre 2004 a 2014, partindo de 4,2 milhões em 2004 e atingindo 7,8 milhões em 2014, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior. O acesso da população brasileira de 18 a 24 anos à graduação, também cresceu substancialmente no período, passando de 12,3% dessa população, em 2004, para 21,2%, em 2014, segundo os dados da PNAD.

Tabela 7

Taxas de acesso à graduação para a população de 18 a 24 anos que já concluiu o ensino médio, segundo categorias sociais – 2004 e 2014 (em %)

CATEGORIAS		2004	2014
Região de Moradia	Norte	25,5	32,3
	Nordeste	27,7	31,4
	Sudeste	34,6	38,7
	Sul	36,7	40,2
	Centro-Oeste	37,3	43,4
Situação de Moradia	Rural	16,4	22,6
	Urbana	34,0	38,2
Cor/Raça	Indígena	19,9	27,3
	Preta	20,7	27,0
	Parda	22,4	28,7
	Branca	38,5	44,0
	Amarela	54,9	61,0
Sexo	Masculino	32,0	34,4
	Feminino	34,2	39,5
Estrutura Familiar	Não Mora com os Pais	32,2	35,3
	Mora com os Pais	35,5	42,5
Renda Domiciliar Per Capta	10% Mais Pobres	6,3	12,0
	10% Mais Ricos	67,7	69,4

Fonte: Caseiro (2016)

Por outro lado, verifica-se na Tabela 8 que a distribuição de pessoas por ano de estudo teve uma melhora positiva entre os anos de 2011 e 2015, embora tímida. Cerca de 50% das pessoas se situavam com até 5 anos de estudo, enquanto que em 2015 a metade das pessoas já se encontravam com até 6 anos de estudo, representando um pequeno crescimento.

Tabela 8
Pessoas de 10 anos ou mais de idade (mil pessoas) por grupo de anos de estudo no Estado do Maranhão

Grupos de Anos de Estudo	Anos				
	2011	2012	2013	2014	2015
Total	5349	5381	5516	5621	5654
Sem instrução e menos de 1 ano	1223	915	978	861	870
1 ano	125	181	164	189	195
2 anos	212	287	270	278	288
3 anos	335	340	387	348	343
4 anos	439	540	472	494	509
5 anos	347	391	380	378	395
6 anos	222	279	284	294	247
7 anos	259	267	261	253	289
8 anos	485	475	489	514	491
9 anos	189	221	222	234	246
10 anos	186	176	226	235	213
11 anos	992	944	950	1102	1105
12 anos	43	73	72	87	100
13 anos	38	37	56	52	51
14 anos	52	40	41	61	47
15 anos ou mais	192	202	255	230	254
Não determinados	10	13	11	11	11

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Essa situação mostrada na Tabela 8 comparada com os dados da pesquisa PNAD Contínua Brasil, mencionada anteriormente, que indica que 51% da população adulta, aproximadamente 66,3 milhões de pessoas, com 25 anos ou mais, possuíam, em 2016, no máximo o ensino fundamental completo, demonstra que a situação do Maranhão está muito abaixo desse patamar, pois aproximadamente 50% completaram apenas dois terços do ensino fundamental. Na Tabela 9 estão apresentadas as médias de anos de estudo por grupo de idade e se observa que a tendência de melhora verificada nos anos 2011/2015, embora lenta e gradual, continua acontecendo nos anos 2016/2017.

Considerando que o Ensino Fundamental compreende um período de 9 anos de estudo a Tabela 9 demonstra que apenas os grupos de idade entre 18 a 24 e 25 a 39 anos, possuem mais de 9 anos de estudo, o que significa dizer que apenas essas pessoas têm o ensino fundamental completo.

Vale destacar que essas pessoas são aquelas que se enquadram com maior representatividade na população ativa no mercado de trabalho, o que significa dizer que no Maranhão existe uma carência de profissionais de nível técnico e superior para suprir as necessidades do mercado. As faixas do pessoal mais velho, 40 a 59 e mais de 60 mostram que

a formação era bem mais deficiente no passado, pois elas se situam entre 3,2 e 6,9 anos de estudo o que demonstra uma escolaridade bastante precária e desqualificada.

Tabela 9
**Média de anos de estudo por grupo de idade
no Estado do Maranhão**

Grupo de Idade	Média de Anos de Estudo	
	2016	2017
15 a 17 anos	8,8	8,9
18 a 24 anos	10,3	10,5
25 a 39 anos	9,2	9,5
40 a 59 anos	6,7	6,9
60 anos ou mais	3,2	3,3

Fonte: PNAD Contínua - IBGE

4 Consequências Verificadas pela Situação Atual de Baixa Escolaridade

Os desafios do PNAP de completar uma lacuna, formando profissionais da educação básica da rede pública, e também gestores nas localidades mais distantes, por meio das tecnologias do EaD, com o propósito de ajudar na gestão dos municípios nas regiões mais carentes, a partir das estatísticas apresentadas sobre a realidade maranhense se tornaram mais complexos.

A administração pública no interior do Estado, tanto na esfera estadual quanto municipal e federal, carece de bons quadros para poder desenvolver uma política efetiva que atenda às necessidades da população, porém nessas regiões a mão-de-obra qualificada, é escassa, condicionando a captação desse pessoal na capital do estado ou em outros estados.

Como se observa o Estado do Maranhão precisa melhorar todos os seus indicadores, especialmente aqueles referentes a educação, pois entende-se serem estes os propulsores dos demais: renda, saúde, etc.

Além dos desafios acima apresentados o PNAP também tem como propósito atingir pessoas que atuem no terceiro setor, assim como aquelas que tenham interesses ou aspirações ao exercício da função pública ou que pretendam prestar serviços ou atuar como fornecedores para a administração pública.

O PNAP tem muito a contribuir nesse contexto, pois com as ferramentas de EaD pode conseguir penetrar, talvez não em todos, mais certamente em uma significativa maioria de localidades onde o ensino de nível superior ainda demoraria, nos métodos convencionais, algumas décadas para chegar.

Como servidora pública e ocupante de cargos de assessoramento superior e de chefia nos poderes executivo e legislativo por mais de 20 anos, foi possível constatar os inúmeros problemas enfrentados na contratação de mão-de-obra no interior do Estado como:

- a. Falta de conhecimento da legislação específica sobre:
 - Planejamento;
 - Licitação e contratos;
 - Orçamento;
 - Finanças;
 - Estatuto do servidor;
 - Responsabilidade fiscal;
 - Transparência;
 - Processos, etc.
- b. Despreparo para operar sistemas informatizados e interligados;
- c. Desconhecimentos das técnicas, métodos e processos administrativos;
- d. Trato da coisa pública.

Nos termos do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público. Porém, processos seletivos em muitas situações não conseguem suprir as vagas demandadas em alguns municípios, ou não conseguem reter o pessoal melhor classificado, pois os candidatos não aceitam as nomeações ou não ficam por muito tempo na localidade (vide programa Mais Médicos, principal exemplo dessa dificuldade) em virtude de vários motivos a saber:

- a. Infraestrutura local deficiente;
- b. Remuneração não atrativa a médio e longo prazos;
- c. Falta de perspectiva de progressão;
- d. Dificuldade para aprimoramento permanente;
- e. Condição de trabalho precária;
- f. Ações amadorísticas do gestor municipal;
- g. Falta de infraestrutura no órgão;
- h. Falta de pessoal qualificado nos quadros existentes, decorrentes de compromissos políticos, sem qualquer responsabilidade para com os serviços;
- i. Grande distância da capital;
- j. Dificuldade de acesso à localidade, etc.

Tais problemas acabam gerando outros mais sérios que envolvem corrupção e subornos, pois a ausência de pessoal qualificado na localidade e vizinhança provoca a indicação de pessoal desqualificado, caracterizados como de confiança, por meio de nomeações de livre provimento para cargos comissionados, bem como a criação de empresas de fachada para prestarem serviços ou venderem para a administração pública.

Normalmente os servidores subalternos nomeados, dessa forma, acabam por se submeterem aos desmandos dos gestores e, invariavelmente, cometem erros e ilegalidades nem sempre por dolo ou má fé, mas e principalmente, por ignorância e despreparo.

Essa prática tem sido observada em todo o território nacional e, ultimamente, tem sido combatida com mais efetividade pela Lava Jato e outras operações dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal, Polícia Federal, Polícias Estaduais, Tribunais de Contas e Justiça em todas as esferas.

Considerações Finais

O PNAP pelas suas características tem como uma de suas principais finalidades romper com o elitismo ainda existente, procurando promover, no seu âmbito de atuação, o mais amplo acesso das populações marginalizadas/excluídas.

A Universidade Federal do Maranhão e a Universidade Estadual do Maranhão têm no PNAP uma ferramenta muito importante para promover a mudança do perfil da educação superior do povo maranhense, disseminando por intermédio de seus polos e *campi* os cursos do programa e fomentando a inclusão da população com formação de segundo grau, visando a sua formação e aprimoramento.

Por se constituir em um programa recente o PNAP ainda não possui estatísticas que demonstrem os seus resultados com clareza, entretanto as estatísticas aqui apresentadas nos revelam que a qualidade do ensino no Brasil e em especial no Maranhão pouco melhorou neste início de século e que precisa ser reformulado.

Entretanto, será necessário haver um grande apoio dos gestores municipais e do governo estadual para a melhoria do ensino fundamental e médio, tanto no que se refere a oferta de vagas, quanto a melhoria da infraestrutura e qualidade de ensino, para que o acesso ao ensino superior seja alcançado por pessoal melhor qualificado do que os que hoje ingressam.

No Brasil existem muitas estatísticas que medem a quantidade de escolas e de professores, assim como a qualificação destes. Entretanto como nos ensina Schultz (1961) não basta medir apenas a quantidade (número de escolas, professores, matrículas, recursos alocados etc.), mas se faz necessário medir a qualidade do ensino que está sendo ministrado.

Entende-se que o importante nesse contexto, não é só construir escolas, criar cursos e matricular os alunos, mas saber a frequência e aproveitamento desses alunos, a participação efetiva dos professores no ensino do aluno em sala e fora dela nos acompanhamentos, a participação e envolvimento dos alunos procurando avaliar a qualidade do ensino ao longo do curso e, conseqüentemente, de cada profissional ao se formar.

Não se pretendeu esgotar o assunto, mas levantar a situação em que se encontra o ensino superior no Maranhão, assim como os indicadores de IDH-M nos municípios polo onde o PNAP está sendo ministrado, que poderão servir de base para outros estudos sobre esta matéria.

Embora não tenham sido objeto deste estudo, cabe registrar que as instituições privadas em todo o País, também vem atuando na modalidade EaD e, certamente, contribuirão para o desenvolvimento do ensino superior e no envolvimento das pessoas ainda excluídas, e embora seja um ensino pago, as mensalidades têm gradativamente sido reduzidas.

Referências

CASEIRO, L. C. Z. (2016). *Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação* (Coleção PNE em Movimento). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2019). *Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)*. Recuperado de <https://www.capes.gov.br/pt/educacao-a-distancia/pnap>.

- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (2019). *Universidade Aberta do Brasil (UAB)*. Recuperado de <http://www.capes.gov.br/uab>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- DIAS SOBRINHO, J. (1999a). Avaliação e privatização do ensino superior. In H. Trindade (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. (pp 61-72). Petrópolis: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDDES.
- DIAS SOBRINHO, J. (1999b). Concepções de universidade e de avaliação institucional. In H. Trindade (Org.). *Universidade em ruínas: na república dos professores*. (pp 149-169.). Petrópolis: Vozes / Rio Grande do Sul: CIPEDDES.
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). *Brasil em Síntese*. Recuperado de: <http://www.cidades.ibge.org.br>.
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*. Recuperada de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e>.
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?t=o-que-echrome>.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2017). *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. Recuperado de <http://www.atlasbrasil.org.br>.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019). *Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017*. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34682&Itemid=444.
- Ministério da Educação (2019). *Universidade Aberta do Brasil*. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva?id=12265>.
- MUGNOL, M. (2016) *Educação Superior a Distância no Brasil: o percurso das políticas regulatórias*. Jundiaí (SP): Paco Editorial.
- OLIVEIRA, A. S. et. al. (2018). *Processo seletivo de acesso à educação superior EaD/UEMA 2017: diagnóstico sociocultural dos candidatos*. São Luís: UemaNet.