

DESAFIOS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL*
(MUNICIPAL EDUCATION'S CHALLENGES)

CELIA REGINA OTRANTO**

Todos aqueles que se propõem a estudar a educação municipal têm, agora, um importante referencial teórico no livro *Desafios da educação municipal*, organizado por Donaldo Bello de Souza e Lia Ciomar Macedo de Faria. A obra não se limita a apontar as dificuldades decorrentes da multiplicação dos municípios no território brasileiro mas, principalmente, prima pela indicação de caminhos que possibilitam o enfrentamento de problemas decorrentes dos impactos da atual LDB (Lei 9.394/96) e da legislação complementar nos sistemas públicos municipais de ensino. Discute o processo de descentralização da educação e as dificuldades dele decorrentes, o qual, ao invés de ampliar a autonomia dos municípios, aumenta a dependência com relação aos estados. Analisa o financiamento e a gestão do ensino, com enfoque especial para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), fornecendo subsídios para a compreensão e o controle das contas públicas municipais. Trata, a partir de uma ótica político-pedagógica, os níveis e as modalidades de ensino previstos na LDB, com destaque para a formação inicial e continuada dos professores. São 17 temas explorados por 29 pesquisadores-especialistas, em 20 artigos, que apresentam seus estudos e suas experiências em textos que se destacam pela riqueza de informações e precisão das análises.

* Resenha do livro organizado por Donaldo Bello de Souza e Lia Ciomar Macedo de Faria (Rio de Janeiro: DP&A, 2003. 480p.).

** Doutora em Ciências pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); professora do Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino do Instituto de Educação da UFRRJ; pesquisadora nas áreas de política educacional e história da educação. *E-mail*: celiaotranto@terra.com.br

Os organizadores introduzem a obra com um texto intitulado “O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão”, que se inicia com o resgate dos antecedentes históricos, relativos ao embate centralização/descentralização presente na legislação brasileira, com enfoque especial na municipalização do ensino via descentralização. Prosseguem, focalizando o processo de reforma do Estado brasileiro, apontando para a intervenção dos organismos internacionais nesse processo. Finalizam, analisando o estado do financiamento e da gestão da educação municipal, levando em consideração a Constituição Federal de 1988, a LDB 9.394/96 e o FUNDEF.

A seguir, o livro divide-se em três partes. A Parte I trata do financiamento e da gestão do ensino em âmbito municipal, a partir de um enfoque político-institucional, e está composta por sete artigos. O primeiro, “Estado, planejamento e democratização da educação”, de Jose Clovis Azevedo, após destacar alguns aspectos relacionados ao processo histórico de formação do Estado brasileiro, analisa criticamente a concepção de educação como direito dos cidadãos e dever do Estado, alertando que a descentralização pode estar associada ao descompromisso do poder central com a garantia do direito à escola pública. Critica a idéia de educação subordinada aos valores do mercado e aponta a polarização existente entre o campo do direito e o do mercado.

O segundo texto, “Conselhos Municipais de Educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas municipais de ensino”, de Maria Celi Chaves Vasconcelos, centra sua análise nos CMES, apontando-os como um dos principais alicerces dos sistemas municipais de ensino pós-LDB. A autora não se furta, porém, de criticar a forma como se dá a composição política desses conselhos, a qual, muitas vezes, culmina com a indicação de membros que desconhecem as próprias atribuições do CME.

Na seqüência, Bertha de Borja Reis do Valle discorre a respeito da “Formulação dos planos de cargos e salários e estatutos do magistério: a nova legislação”. O artigo, que tem como foco principal a valorização do magistério, apresenta um histórico da profissão docente no Estado do Rio de Janeiro, abordando a organização do magistério estadual, os planos de carreira e a situação salarial do magistério nos municípios fluminenses. A autora conclui trazendo alguns posicionamentos

com relação às discussões que permeiam, na atualidade, encontros e debates nacionais sobre carreira docente.

“Gestão financeira da educação: o legal x o real?” é o título do quarto texto, redigido por Nicholas Davies, que examina alguns elementos básicos sobre a gestão dos recursos financeiros da educação, chamando a atenção para a qualidade dos dados oficiais disponíveis. O autor aponta os percalços sofridos pela dificuldade de acesso e contabilização de dados, bem como a desigualdade de recursos entre os governos. Denuncia as falhas do FUNDEF e traça considerações a respeito de um futuro Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB).

Em seguida, Candido Alberto Gomes, Beatrice Laura Carnielli e Myriam Cristiano Maia Gonçalves assinam o artigo intitulado “Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão-dupla das relações intergovernamentais”. Nele, os autores apresentam, inicialmente, uma visão histórica das relações entre a União, estados e municípios, do período imperial até os tempos atuais. Analisam os quadros constitucionais e legais, até chegarem às transferências de recursos financeiros do MEC aos estados e municípios, com foco principal no período entre 1997 e 2001. Especial destaque é dado à municipalização do ensino fundamental e ao papel do FUNDEF nesse processo.

O sexto artigo, “Avaliação da educação: novos desafios em contexto de municipalização”, de Alicia Bonamino e Creso Franco, discute as avaliações em larga escala na educação básica, mais precisamente o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), apontando seus antecedentes, características, potencialidades e limites. Os autores concluem apresentando quatro alternativas, em ordem crescente de complexidade, para a melhoria da interação do SAEB com escolas e redes municipais de ensino.

A Parte I termina com o texto intitulado “Participação popular: a escola como alvo do Terceiro setor”, de Adolfo Ignacio Calderón e Vlademir Marim, que aborda os processos de incentivo à prática do voluntariado nas escolas. O artigo analisa as raízes históricas da participação popular na escola e as mudanças paradigmáticas, objetivando facilitar a compreensão dos novos contornos que essa prática assume em tempos de hegemonia neoliberal. Examina a constituição do chamado Terceiro Setor e seus impactos na escola, levando em consideração as

ações desenvolvidas pelo voluntariado, por organizações não-governamentais (ONGs) e pelo empresariado.

A Parte II do livro é composta por dez trabalhos com enfoque político-educacional em torno dos níveis e das modalidades de ensino previstos na LDB, que afetam os sistemas municipais de educação. O primeiro, assinado por Vera Maria Ramos de Vasconcellos, Ligia Maria Leão de Aquino e Ana Paula Santos Lima Lanter Lobo, tem por título “A integração da educação infantil ao sistema de ensino: exigências e possibilidades pós-LDB” e contribui, de forma efetiva, para subsidiar reflexões e ações vinculadas à oferta de educação infantil e sua integração ao sistema de ensino, focalizando as políticas públicas governamentais e a legislação pertinente.

Prosseguindo, Cecília Maria Aldigueri Goulart apresenta o texto “A universalização do ensino fundamental, o papel político-social da escola e o desafio das novas políticas de alfabetização e letramento”. O estudo, após um breve histórico a respeito da difícil formação de uma população letrada no Brasil, discute a importância da escola e o papel relevante da linguagem na constituição dos sujeitos sociais. Conclui definindo alguns indicadores voltados à universalização do ensino fundamental.

O terceiro e o quarto artigos tratam da formação de professores. Patrícia Corsino, Maria Fernanda Nunes e Sonia Kramer, no texto intitulado “Formação de profissionais da educação infantil: um desafio para as políticas municipais de educação em face das exigências da LDB”, apresentam e discutem dados obtidos na pesquisa *Formação de profissionais da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação*, realizada de 1999 a 2001, fazendo um balanço das propostas de formação de profissionais de educação infantil, em creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental no Estado do Rio de Janeiro. A discussão prossegue com Célia Linhares e Waldeck Carneiro da Silva, que discorrem a respeito das “Políticas de formação de professores: limites e possibilidades colocados pela LDB para as séries iniciais do ensino fundamental”. Após apontarem as contradições e ambigüidades na LDB, os autores interpretam criticamente os atos legais voltados para a formação de professores, a criação dos institutos superiores de educação, o impasse entre o curso de pedagogia e o normal superior e o movimento nacional de resistência às imposições legais.

A educação de jovens e adultos e a educação profissional são os temas dos textos seguintes. “Avanços e retrocessos: refletindo sobre a educação de jovens e adultos na década de 1990”, assinado por Sandra Sales, inicia com uma análise dos debates nacionais e internacionais sobre a educação de jovens e adultos para, em seguida, compará-los com as políticas em curso no Brasil, na última década. “Educação profissional: iniciativas no âmbito dos sistemas municipais de ensino e suas possíveis relações no desenvolvimento de políticas de geração de trabalho e renda”, de autoria de Neise Deluiz e Marise Ramos, analisa a reforma da educação profissional proposta pela LDB, regulamentada pelo Decreto 2.208/97, levantando algumas iniciativas no âmbito dos sistemas públicos municipais de ensino e as parcerias para o desenvolvimento de políticas de geração de trabalho e renda.

A educação especial está contemplada no artigo de Júlio Romero Ferreira e Rosana Glat, sob o título “Reformas educacionais pós-LDB: a inclusão do aluno com necessidades especiais no contexto da municipalização”. Após análise da trajetória histórica da educação especial, desde a década de 1970 até as reformas mais recentes, os autores examinam a evolução do atendimento educacional prestado aos alunos com necessidades especiais e o acesso à escola comum. Concluem apontando para a necessidade de construção de uma escola inclusiva.

A educação rural e a educação indígena também fazem parte desse livro. Da primeira temática, com o estudo de Yolanda Lima Lobo e Roberto Faria intitulado “A questão política do direito à educação da população do campo”, que resgata os principais marcos teóricos da política educacional brasileira para o homem do campo, reconstrói-se o itinerário dos compromissos legais do Poder Público com a educação rural, salientando o papel dos movimentos sociais no campo e a formação de cidadãos portadores de direitos. Já a educação indígena é apresentada sob o curioso título “*Maino’i e Axi’já*: esboço do mapa da educação indígena no Rio de Janeiro”. Na cultura indígena, *Maino’i* é um beija-flor de bico comprido que traz boas notícias e *Axi’já* é um pássaro de peito avermelhado e barriga amarela, cujo canto agourento pressagia desgraça. Esses dois pássaros guiam o artigo de José Ribamar Bessa Freire, que avalia as medidas políticas relacionadas à educação indígena no Rio de Janeiro, discutindo, numa perspectiva histórica, o confronto entre processos não escolarizados e a experiência escolar.

A Parte II encerra-se com o artigo “Educação a distância: entre a legislação e a realidade”, de autoria de Raquel Villardi. Nele são apresentadas as questões centrais sobre a utilização da educação a distância como política de ampliação da oferta de educação pública a partir da LDB. Após análise dos documentos legais que regulamentam essa oferta, a autora conclui com as perspectivas para a próxima década, focalizando, preferencialmente, a questão da formação docente nessa modalidade educativa.

A Parte III apresenta um balanço dos limites e das possibilidades de municipalização da educação pós-LDB, sendo constituída por dois artigos que objetivam cumprir papel conclusivo a respeito do conjunto de temáticas abordadas na obra. O primeiro, “Governo FHC: ‘toda criança na escola?’ — quando 1 + 1 é mais que 2 ... nas estatísticas oficiais”, de Nicholas Davies, tem um enfoque quantitativo. Analisa a evolução das estatísticas educacionais brasileiras entre 1997 e 2002, com foco no ensino fundamental regular. O segundo é assinado pelos organizadores do livro que, em texto intitulado “Limites e possibilidades da educação municipal pós-LDB (9.394/96)”, e apoiando-se fundamentalmente no conjunto de fontes que balizam o conteúdo da obra, apresentam, sob uma vertente qualitativa, uma conclusão global das questões discutidas.

Assim termina o livro que se constitui em um dos produtos do projeto de pesquisa de seus organizadores, denominado *Mapa estadual das reformas educacionais pós-LDB 9.394/96*: leituras, posicionamentos e ações das Secretarias Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro (2001-2004), em desenvolvimento pelo Núcleo de Estudos em Políticas de Educação (NUEPE), da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Como se pode perceber, pelas informações contidas nesta resenha, é uma obra que cumpre, com desenvoltura, o papel de promover uma análise crítica global a respeito das alterações, decorrentes da implantação da atual LDB e da legislação complementar, nos sistemas municipais de ensino. Por este motivo, pode ser apontada como indispensável referencial teórico para subsidiar, nos mais diversos fóruns, quaisquer discussões relacionadas ao seu tema central. Pela qualidade dos textos apresentados, eu diria que é uma obra antológica. Obrigatória, portanto, para todos aqueles que quiserem entender, estudar e enfrentar “os desafios da educação municipal”.