

Viviane Gualter Peixoto da Cunha

**Trajetória da política de ciclos na Rede Municipal de
Educação de Niterói-RJ (1999-2012): Análise do processo de
recontextualização do discurso pedagógico nos textos oficiais**

Tese de doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Maria Inês G. F. Marcondes de Souza

Rio de Janeiro
março de 2013

Viviane Gualter Peixoto da Cunha

Trajetória da política de ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói-RJ (1999-2012): Análise do processo de recontextualização do discurso pedagógico nos textos oficiais

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Avaliada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Maria Inês G. F. Marcondes de Souza
Orientadora
Departamento de Educação – PUC-Rio

Prof. Marcelo Gustavo Andrade de Souza
Departamento de Educação – PUC-Rio

Profa. Rosália Maria Duarte
Departamento de Educação – PUC-Rio

Profa. Claudia de Oliveira Fernandes
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profa. Denise Berrueto Portinari
Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas –
PUC-Rio

Rio de Janeiro, 22 de março de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Viviane Gualter Peixoto da Cunha

Realizou o Mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense/UFF (2008) na área de Políticas Públicas, Movimentos Instituintes e Educação. Sua graduação é em Licenciatura Plena em Pedagogia pela Universidade Estácio de Sá/UNESA (2005). Tem experiência no Ensino Superior, com atuação especialmente nas disciplinas de Sociologia da Educação e Políticas Públicas Educacionais. Suas pesquisas tem se centrado nas seguintes temáticas: política de ciclos e reforma educacional. Atua no Grupo de Pesquisa Formação de Professores, Cotidiano Escolar e Currículo/GEFOCC coordenado pela professora Maria Inês Marcondes, na PUC-Rio.

Ficha catalográfica

da Cunha, Viviane Gualter Peixoto

Trajetória da política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói-RJ (1999-2012): análise do processo de recontextualização do discurso pedagógico nos textos oficiais / Viviane Gualter Peixoto da Cunha; orientadora: Maria Inês G. F. Marcondes de Souza – 2013.

236 f.: il. (color.); 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2013.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Políticas educacionais. 3. Organização da escolaridade em ciclos. 4. Recontextualização do discurso pedagógico. 5. Ciclo de políticas. 6. Texto da política. I. Marcondes, Maria Inês. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Para o louvor, glória e honra do meu grandioso e
amado Deus, por mais um de Seus propósitos que se
cumprem em minha vida.

Para os meus amados pais, Wilson e Joana por todo
o amor e todos os valores cultivados em minha
formação humana.

Agradecimentos

À Jesus, o meu maior mestre, autor da minha fé.

Sou muito grata por ter me dado à graça de concluir o curso de doutorado, num país em que o acesso a esse nível de ensino ainda é tão restrito. Agradeço, por todos os aprendizados e as experiências durante o percurso dessa formação acadêmica, pois me serviram para testificar ainda mais o Seu cuidado e a Sua Grandeza.

Ao meu amado esposo Felipe.

Meu companheiro e incentivador. Obrigada por ter me estimulado à realização deste curso e por ter me encorajado a superar os desafios que surgiram na caminhada com suas palavras de sabedoria e com seu amor sem igual.

Aos meus pais Wilson e Joana.

Pessoas especiais que desejo sempre honrar. Serei eternamente grata pelo amor incondicional de vocês. Obrigada por estarem sempre ao meu lado.

Ao meu precioso irmão Raphael.

Meu grande amigo. Obrigada pelo seu apoio, pelo seu carinho e por celebrar comigo cada nova conquista.

À minha prima Myllena.

Por ter se disposto a fazer leituras tão atentas e intervenções aos meus textos desde o processo inicial deste curso. Agradeço ainda, pelos gestos e palavras que muito me edificaram.

À querida professora Maria Inês Marcondes.

Pela forma generosa com que me orientou durante este curso e por todo o aprendizado que pude adquirir com a sua agradável convivência.

Aos professores Jefferson Mainardes e à professora Claudia Fernandes.

Agradeço as valiosas contribuições realizadas durante os exames de qualificação, para as devidas reconsiderações.

Aos professores Marcelo Andrade e Rosália Duarte.

Agradeço por participarem do desfecho desse processo com sugestões que enriqueceram ainda mais o meu texto.

Às colegas do GEFOCC.

Sou grata pelo companheirismo e apoio, em especial a Vânia por suas considerações à esse trabalho.

Agradeço ainda à CAPES, ao CNPq e ao Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, pela concessão da bolsa indispensável à realização deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos que no decorrer dessa caminhada contribuíram com gestos, palavras e orações e hoje compartilham comigo a alegria desta grande conquista.

Resumo

Cunha, Viviane Gualter Peixoto; Marcondes, Maria Inês (Orientadora). **Trajetória da política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói-RJ (1999-2012): Análise do processo de recontextualização do discurso pedagógico nos textos oficiais.** Rio de Janeiro, 2013. 236 p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estudo tem como objetivo analisar o processo de recontextualização do discurso pedagógico oficial/DPO de uma política educacional frente às influências político-partidária e disputas locais, bem como das diretrizes globais e nacionais. O foco da análise foram os textos, especialmente da política de ciclos, produzidos ao longo de três gestões (1999-2002/PDT); (2005-2008/PT); (2009-2012/PDT) na rede municipal de educação de Niterói, localizada no estado do Rio de Janeiro/RJ. Na pesquisa, buscou-se entender como o discurso pedagógico oficial veiculado por meio da política de ciclos tem sido recontextualizado ao longo de sua trajetória (1999-2012) nos textos produzidos na Fundação Municipal de Educação de Niterói/RJ (FME). A análise fundamentou-se na teoria do dispositivo pedagógico de Basil Bernstein (1996). Desse aporte, apropriou-se em especial do *conceito de recontextualização do discurso* para se alcançar a compreensão do processo de modificação dos significados atribuídos à política de ciclos no contexto analisado. Bernstein (2003) contribuiu ainda com a definição dos modelos pedagógicos de *competência* e *desempenho*, viabilizando a identificação das diferentes regras da prática pedagógica que permitiu ao estudo estabelecer relações da organização da escolaridade em ciclos e em séries, respectivamente. Além disso, utilizou-se a *abordagem do ciclo de políticas* de Stephen Ball (1994), que descarta uma análise linear e binária das políticas, tratando-as em seus contextos relacionais – influência, produção do texto, prática. Como metodologia empregou-se as contribuições da pesquisa qualitativa, tendo como instrumento principal a análise documental. Para tanto, teve como base os seguintes documentos: (a) proposta “Construindo a escola do nosso Tempo” (1999); (b) proposta “Escola de Cidadania” (2008) e (c) proposta “Escola de Cidadania e Diversidade Cultural” (2010). Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com sujeitos envolvidos na gestão das políticas visando à complementação da análise. Nas conclusões do estudo, revelam-se diferentes finalidades sociais conjugadas no discurso pedagógico da política de ciclos: (a) as de

cunho eficienticista associadas ao desenvolvimento da economia e participação competente dos educandos no mundo global; (b) as de emancipação para igualdade na participação política e (c) as de equidade e eficácia para inclusão das identidades plurais. Em termos gerais, com o estudo conclui-se que a trajetória de 14 anos da política de ciclos na rede municipal de Educação de Niterói/RJ não garantiu um discurso homogêneo no cenário educacional em que é desenvolvida, não se comprometendo efetivamente com uma educação democrática. Isso, porque, ao interagir com um conjunto de discursos e textos ativos no campo educacional, a política participou de disputas pela definição e distribuição de significados, realizações e organizações da prática pedagógica.

Palavras-chave

Políticas educacionais; organização da escolaridade em ciclos; recontextualização do discurso pedagógico; ciclo de políticas; texto da política.

Abstract

Cunha, Viviane Gualter Peixoto; Marcondes, Maria Inês (advisor). **Trajectory of the policy cycles in the municipal education network of Niterói-RJ (1999-2012):** Analysis of recontextualization process of pedagogical discourse in the official texts. Rio de Janeiro, 2013. 236 p. Doctoral Thesis – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The study aims to analyze the recontextualization process of official pedagogical discourse/DPO of an educational policy front to political party and local disputes influences as well as global and national guidelines. The focus of the analysis were the texts, especially the cycle policy, produced over three managements [i.e. (1999-2002/PDT); (2005-2008/PT); (2009-2012/PDT)] in the municipal education network of Niterói, located in the state of Rio de Janeiro/RJ. In the research, sought to understand how the pedagogical discourse conveyed through policy cycles has been recontextualized throughout its history (1999-2012) in the texts produced in the Municipal Education Foundation of Niterói/RJ (FME). The analysis was based on Basil Bernstein (1996) *theory of pedagogic device*. From this theory, appropriated in particular of the concept of *recontextualization* of discourse to achieve an understanding of the process of modification of the meanings attributed to the policy cycles in the context analyzed. Bernstein (2003) also contributed to the definition of the pedagogical models of *competence* and *performance*, enabling the identification of the various rules of pedagogical practice that allowed the study to establish relationships of the organization of schooling in cycles and series, respectively. Moreover, it was used the *policy cycle approach* by Stephen Ball (1994), that drops a binary linear analysis of policies, treating them in their relational contexts - influence, text production, practice. As methodology was adopted the contributions of qualitative research, having as main instrument the documentary analysis. For this, it was based on the following documents: (a) the proposal "Building the School of our time" (1999); (b) the proposal "Citizenship School" (2008) and (c) the proposal "School of Citizenship and Cultural diversity" (2010). Semi-structured interviews were also conducted with the subjects involved in the management of policies

aiming at the completion of the analysis. In the conclusions of the study, it was observed different social purposes are combined in the pedagogical discourse of political cycles: (a) the associated efficient oriented to the development of the economy and competent participation in the global world; (b) the emancipation for equality in political participation and (c) the equity and effectiveness for inclusion of plural identities. In general terms, the study concluded that the trajectory of 14 years of policy cycles in the municipal education network of Niterói/RJ not secured a homogeneous discourse in the educational scenario in which it is developed, not committing effectively with a democratic education. That is because, when interacting with a set of discourses and active texts in the educational field, the policy took part in disputes by definition and distribution of meanings, achievements and pedagogical practice organizations.

Keywords

Educational policy; organization of schooling in cycles; recontextualization of pedagogic discourse; policy cycle; policy text.

Sumário

1. Introdução	18
1.1. Aspectos centrais do estudo	18
1.2. Questões e objetivos	26
1.3. Organização da tese	27
2. Abordagem teórico-metodológica	30
2.1. Teoria de Basil Bernstein	31
2.1.1. Contribuições para análise da estruturação social do discurso pedagógico	33
2.1.2. Modelos pedagógicos a partir de Bernstein e sua contribuição para analisar o discurso pedagógico da política de ciclos	39
2.1.2.1. Modelo pedagógico de competência e desempenho	39
2.1.2.2. Política de ciclos: fundamentos e modalidades que marcam seu discurso de oposição ao modelo pedagógico de desempenho	48
2.2. Contribuições de Stephen Ball	54
2.2.1. A análise de políticas educacionais: críticas e desafios	55
2.2.2. Abordagem do ciclo de políticas	57
2.2.3. A inter-relação de diferentes contextos nas análises da política educacional	59
2.2.4. Distinção e articulação da política como texto e política como discurso	62
2.3. Caminhos metodológicos da pesquisa	63
2.3.1. Tipo de pesquisa, instrumentos utilizados e <i>corpus</i> de análise	63
2.3.2. Considerações e procedimentos da análise realizada	64
3. O atual contexto das políticas educacionais e suas implicações à política de ciclos	67
3.1. Discurso regulador geral/DRG e sua influência na produção das políticas educacionais no contexto da globalização	68
3.2. O contexto nacional na produção dos discursos pedagógicos oficiais/DPO	78
4. A política de ciclos no contexto local da pesquisa	88
4.1. Alguns dados do contexto local	89
4.2. Estudos sobre a política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói (2000-2011)	95
4.2.1. Seleção e características gerais dos estudos sobre a política de ciclos no município de Niterói	96
4.2.2. Agrupamento dos estudos por temas afins e as principais conclusões	100
4.2.3. Análise dos estudos: lacunas e perspectivas	102
4.3. Trajetória da política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói e o processo de recontextualização dos discursos pedagógicos oficiais (1999-2012)	105
4.3.1. Influências político-partidárias na trajetória da política de ciclos	106
4.3.2. O campo de recontextualização oficial/CRO local	109
4.3.3. Antecedentes: políticas de não retenção na rede municipal de educação de Niterói (1991-1997)	112

4.3.4. Política de ciclos: o contexto de sua implantação na rede municipal de educação de Niterói (1999 - 2002)	116
4.3.5. Movimentos e reclame para mudanças da política de ciclos (2003-2004)	121
4.3.6. O contexto de reconstrução da proposta pedagógica em ciclos na rede municipal de Educação de Niterói (2005-2008)	122
4.3.7. A política de ciclos no contexto da reforma educacional na rede municipal de educação de Niterói (2009-2012)	128
5. O discurso pedagógico veiculado nos textos oficiais da Política de Ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói (1999-2012)	138
5.1. Currículo: orientação e seleção do conhecimento válido, finalidades sociais e organização	140
5.2. Pedagogia: orientação para o processo de ensino-aprendizagem	164
5.3. Avaliação: critérios e orientação pedagógica	171
6. Considerações Finais	186
7. Referências Bibliográficas	193
8. Apêndices	204
Apêndice 1 – Descrição dos textos que contemplam a discussão dos ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói (1999-2012)	205
Apêndice 2 – Roteiro de entrevista semiestruturada	207
Apêndice 3 – Termo de consentimento para publicação das entrevistas	208
Apêndice 4 – Entrevistas transcritas	209
Apêndice 5 – Mudanças discursivas a partir de Basil Bernstein	222
Apêndice 6 – Relação de trabalhos analisados por tipo de material	223
Apêndice 7 – Organização curricular das propostas	226
9. Anexos	
Anexo 1 – Símbolos da cidade de Niterói	228
Anexo 2 – Mapa de Niterói e sua divisão por bairros	229
Anexo 3 – Mapa de Niterói e sua divisão por regiões	230
Anexo 4 – Relação de prefeitos de Niterói	231
Anexo 5 – Prédio da Fundação Municipal de Educação de Niterói	233
Anexo 6 – Quadro de conteúdos da proposta “Construindo a Escola do Nossos Tempo”	234
Anexo 7 – Matriz curricular da proposta da proposta “Escola de Cidadania e Diversidade Cultural”	235
Anexo 8 – Apreensão dos ciclos e séries em espaços de formação na Rede (2005-2008)	236

Lista de figuras

Figura 1 – Esquema da relação teórico-metodológica	31
Figura 2 – Dispositivo Pedagógico	35
Figura 3 – Modelo da estruturação social do Discurso Pedagógico	38
Figura 4 – Contextos relacionais do processo de formulação de políticas	61
Figura 5 – O atual contexto das políticas educacionais	67
Figura 6 – Distribuição de pesquisa por ano de publicação	98
Figura 7 – Trajetória da política de ciclos em Niterói	106
Figura 8 – Política de ciclos recontextualizada/ finalidades disputadas.	119
Figura 9 – Política de ciclos recontextualizada/ finalidades disputadas.	124
Figura 10 – Política de ciclos recontextualizada/ finalidades disputadas.	133
Figura 11 – Dinâmica da análise do discurso pedagógico oficial/DPO	139

Lista de quadros

Quadro 1 – Modelos pedagógicos (competência e desempenho) segundo Basil Bernstein	44
Quadro 2 – Modos pedagógicos segundo Basil Bernstein	46
Quadro 3 – Diferença das modalidades da política de ciclos	52
Quadro 4 – Elementos da análise	66
Quadro 5 – Categorização dos estudos sobre ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói.	101
Quadro 6 – Agentes do campo oficial recontextualizador /COR da Rede Municipal de Educação de Niterói.	111
Quadro 7 – Síntese da trajetória da política	137
Quadro 8 – Síntese da recontextualização da política e indicadores do modelo pedagógico privilegiado nas propostas	184

Lista de tabelas

Tabela 1 – Número de Matriculas no município de Niterói, por dependência administrativa.	89
Tabela 2 – Comparação relativa – Niterói/municípios semelhantes IDH/IDEB	91
Tabela 3 – Indicador de fluxo e aprendizado	92
Tabela 4 – Trabalhos analisados	97
Tabela 5 – O impacto da política de aprovação continuada em Niterói	114

Lista de siglas

- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CBA - Ciclo Básico de Alfabetização
- CRO - Campo da Recontextualização Oficial
- CRP - Campo da Recontextualização Pedagógica
- DI - Discurso Instrucional
- DPO - Discurso Pedagógico Oficial
- DPR - Discurso Pedagógico de Reprodução
- DR - Discurso Regulador
- DRG - Discurso Regulador Geral
- FEUFF – Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense
- FGV - Fundação Getúlio Vargas
- FME - Fundação Municipal de Educação
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- GEFOCC - Grupo de Estudo Formação de Professores, Currículo e Cotidiano Escolar
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- LDB - Lei de Diretrizes e Bases
- MEC - Ministério da Educação
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PDE - Plano de desenvolvimento da Educação
- PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PMI - Fundo Monetário Internacional
- PNE - Plano Nacional de Educação
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PT - Partido dos Trabalhadores
- SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
- SME - Secretaria Municipal de Educação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência
e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

É tempo de pensar de forma diferente sobre as políticas educativas, antes que seja tarde demais. É necessário ir para além das tiranias do desenvolvimento, da eficiência e dos padrões e recuperar uma linguagem da e para educação, articulada em termos de ética, de obrigações morais e valores.

Stephen Ball