

4.

A política de ciclos no contexto local da pesquisa

A política aqui analisada foi considerada “produto de um nexo de influências e interdependências que resultou numa interconexão, multiplicidade, e hibridização, isto é, a combinação de lógicas globais, distantes e locais” (BALL, 2001, p.102). Neste capítulo, portanto, procuro apresentar as particularidades do contexto local no que tange a interpretação e ao significado atribuído a organização da escolaridade em ciclos, frente às influências dos discursos reguladores ativos no contexto global e nacional. Além disso, busco apreender por intermédio da trajetória da política de ciclos (1999-2012) da rede municipal de educação de Niterói/RJ, como, quando e por que o discurso pedagógico oficial/DPO da política foi modificado nos textos.

Para tanto, o capítulo está organizado em três seções. Na primeira, situo alguns dados que caracterizam a educação do município de Niterói. Na segunda seção, exponho os estudos já realizados sobre a política de ciclos no contexto da pesquisa, apontando as lacunas que justificam a pertinência desta pesquisa e de futuros estudos. E, por fim, na terceira seção, procuro mostrar a trajetória da política de ciclos e o processo de recontextualização que deu origem a mudanças discursivas em seus textos oficiais, apresentando as influências político-partidárias e a Fundação Municipal de Educação/FME enquanto campo de recontextualização oficial local. Como parte dessa seção, considere: (a) a gestão atuante; (b) os argumentos que constituíram a mudança do discurso da política e (c) o processo de produção dos textos oficiais.

Esta análise não implica uma mera tentativa de criticar a política de ciclos ou até mesmo a forma como ela foi apropriada e implantada pelos governantes de Niterói. Implica, sobretudo, entender de que modo ela se insere nas transformações sociais, políticas, econômicas e culturais que nos atravessam, e contribuir com proposições às atuais questões que constituem o cenário da educação pública do município.

Desse modo, busco apontar a experiência do processo de recontextualização dos textos oficiais de Niterói como ponto de partida para compreensão das relações que circundam o processo de formulação e recontextualização dos discursos das políticas educacionais no nosso país.

4.1.

Alguns dados do contexto local

Niterói é um município localizado na região metropolitana fluminense⁴⁴ do estado do Rio de Janeiro/RJ. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE (2010) sua população é de aproximadamente 487 mil habitantes e a maior parcela dessa população tem idade acima de 20 anos. Sua área é de 134 quilômetros quadrados, o que equivale a 0,30% da área total do estado. O município é dividido em 48 bairros que são agrupados em cinco regiões de planejamento: Litoral da Baía, Norte, Oceânica, Pendotiba e Leste (ver anexos 2 e 3).

No campo educacional, é considerado o município com maior escolarização do país (9,5 anos de estudo em média para cada cidadão entre a população de 7 a 14 anos), com taxa de alfabetização de 97,7% (IBGE, 2010). Recebeu do MEC em 2007, o selo “Cidade livre do analfabetismo” concedido a 64 municípios que conseguiram reduzir a taxa de analfabetismo para menos de 5% - no caso de Niterói a taxa é de 3,55%. Segundo Davies (2007), é importante considerar que essa taxa não é mérito apenas da rede municipal, mas sua obtenção está relacionada principalmente à elevada participação da rede de escolas públicas estaduais e privadas que o município conta. Esse fato pode ser observado por intermédio da tabela 1, onde é apresentado o número de matrículas por dependência administrativa.

Tabela 1. Número de Matrículas por dependência administrativa

	Educação infantil				Ensino Fundamental							
	Pré-escola ⁴⁵				Anos iniciais				Anos finais			
	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012	2000	2004	2008	2012
Federal	-	-	12	21	-	-	175	116	-	-	64	145
Estadual	3637	2898	649	0	14700	12967	10458	2197	16116	14097	14380	12448
Municipal	3052	4282	3461	3622	10935	12202	11151	13634	4083	4670	5011	4552
Privada	4064	7400	7112	7837	10497	10978	13038	14449	12291	12315	11437	12520

Fonte: INEP/ Censo Escolar, 2012.

⁴⁴ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também conhecida como Grande Rio foi instituído pela Lei Complementar nº20, de 1º de julho de 1974, após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, unindo as então regiões metropolitanas do Grande Rio Fluminense e da Grande Niterói.

⁴⁵ As creches não estão incluídas.

Por exemplo, é possível verificar nos anos iniciais que a rede pública estadual e privada representa ampla maioria do número de matrículas em comparação a rede municipal. As matrículas da rede pública estadual no município se atribui ao fato da cidade ser ex-capital do estado do Rio de Janeiro⁴⁶. À época, Niterói tornou-se um centro educacional público, contando com um número considerável de escolas estaduais nos diferentes níveis de ensino. Todavia, nos últimos anos, como tendência do processo de descentralização previsto na LDB nº. 9.394/96 e na Lei estadual nº. 5.311⁴⁷, a participação do governo estadual, especialmente no ensino fundamental, tem diminuído abruptamente em Niterói, e projeta-se sua total extinção até 2015. Esse dado também pode ser observado na tabela 1 que revela uma diminuição de 85% no quantitativo de matrículas nos anos iniciais entre o período de 2000-2012 na rede pública estadual. Isso revela ainda que em 2 anos a rede municipal deverá ampliar sua oferta de vagas para aproximadamente 2100 alunos.

Na tabela 1 podemos observar também que o aumento na oferta de vagas nos anos iniciais da rede pública municipal tem oscilado. Entre os anos de 2000-2004 ocorreu um aumento de 1267 matrículas. Já nos anos 2004-2008 houve um declínio de 1051 matrículas. Entretanto, os anos de 2008-2012 observa-se um aumento de 2483 matrículas, o que representa o dobro em relação ao início dos anos 2000.

As matrículas na rede privada são crescentes no município, especialmente na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, revelando com isso a tendência de privatização do ensino no município.

É relevante considerar ainda que, Niterói iniciou sua trajetória educativa de caráter público municipal somente no final da década de 60. A prefeitura até então não possuía estabelecimento de ensino. Sua principal atribuição era fornecer “bolsas de estudo” para que os alunos frequentassem as escolas particulares existentes. Portanto, a rede pública de educação de Niterói, sob a gestão municipal marca um período de cinco décadas.

Sua expansão física nesse período se deu pela criação de 121 Unidades Escolares, em prédios cedidos, alugados, próprios, improvisados e conveniados. Dessas 121 unidades, ao longo das diferentes gestões municipais, pelo menos 18 sofreram alterações (Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais/AEPE, FME, 2011). Atualmente, estão em funcionamento, 103

⁴⁶ Niterói foi a capital da província do estado do Rio de Janeiro de 1834 até a fusão em 1975 do estado do Rio de Janeiro com o estado da Guanabara, quando a capital estadual foi transferida para a cidade do Rio de Janeiro.

⁴⁷ Lei estadual RJ (<http://www.educacao.rj.gov.br/coie/NOVIDADES/le0504528.pdf>)

Unidades escolares (27.890 alunos), das quais 32 são creches comunitárias (3.113 alunos); 25 Unidades de Educação Infantil (4.654 alunos) e 46 Unidades de Ensino Fundamental Regular (18.593 alunos), das quais 15 atendem a Educação de Jovens e Adultos e Idosos (1.513 alunos). Além disso, 100% das Unidades Escolares possuem alunos com necessidades especiais - cerca de 900 alunos (FME, 2012).

O município apresenta também o terceiro melhor Índice de Desenvolvimento⁴⁸ Humano/IDH do Brasil, perdendo apenas para os municípios paulistas de São Caetano do Sul e Águas de São Pedro. Tomando como base o IDEB de 2011 para uma comparação da rede pública municipal de Niterói às demais redes dos municípios que apresentam semelhança no IDH, pode-se constatar na tabela 2 que Niterói encontra-se abaixo do nível, especialmente em relação aos anos finais.

Tabela 2. Comparação relativa – Niterói/municípios semelhantes - IDH /IDEB

IDH	Municípios	IDEB/2011 – Redes Municipais	
		Anos iniciais	Anos finais
1º	São Caetano - SP	6,4	5,2
2º	Águas de São Pedro - SP	6,5	5,0
3º	Niterói - RJ	4,6	3,7
4º	Florianópolis - SC	6,0	4,6
5º	Santos - SP	5,6	4,5

Fonte: INEP 2011

Como apontado no capítulo 3, o IDEB associa os resultados sobre o desempenho dos alunos na Prova Brasil e no SAEB com os indicadores de fluxo escolar obtidos via Censo Escolar. Nesse sentido, defende a ideia que uma educação de qualidade é aquela que proporciona a promoção do aluno por meio de uma aprendizagem eficaz dos conhecimentos escolares.

Vale, contudo destacar que embora reconheça sua contribuição enquanto indicador do cenário macro da educação para formulação de políticas e intervenções mais diretas nas lacunas evidenciadas, a qualidade educacional defendida neste estudo precisa ser analisada no contexto da prática e nos

⁴⁸ Foi analisado com base em três dimensões em 2010: saúde (uma vida longa e saudável); educação (o acesso ao conhecimento/ anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade) e renda (padrão de vida /PIB per capita).

efeitos referentes à garantia do direito de desenvolvimento cognitivo, de inclusão social e de conscientização para participação política (BERNSTEIN, 1998).

Todavia, os resultados do IDEB são aqui destacados uma vez que tem provocado novas discussões em torno da política de ciclos e por isso, merecem melhor compreensão de seu impacto no contexto local. Dentre os municípios apresentados na tabela acima, apenas Niterói é organizado em ciclos. Os demais mantêm uma organização seriada/ano de escolaridade.

De acordo com Alves (2011), a maior alteração no fluxo escolar (indicador importante no IDEB) tem ocorrido, principalmente, via implantação da organização em ciclos por várias redes de ensino, inferindo assim vantagens de sua implantação para a eficácia do sistema. Por outro lado, afirma que alguns estudos mostram uma associação negativa entre a organização em ciclos e o desempenho escolar, embora com uma magnitude muito pequena. Não obstante, no caso do município de Niterói, que conta com uma organização em ciclos há 14 anos, existe variação em relação a esses dados, o que é possível verificar na tabela 3.

Tabela 3. Indicador de fluxo⁴⁹ e aprendizado⁵⁰ da rede municipal de educação de Niterói/RJ.

Anos	Indicadores	Período			
		2005	2007	2009	2011
Iniciais (1º - 5º)	Fluxo	0.83	0.93 cresceu 12%	0.90 caiu 3%	0.86 caiu 4%
	Aprendizado	4.70	4.72 cresceu 0%	5.11 cresceu 8%	5.35 cresceu 5%
Finais (6º - 9º)	Fluxo	0.82	0.86 cresceu 5%	0.85 caiu 1%	0.81 caiu 5%
	Aprendizado	4.61	4.44 caiu 4%	4.52 cresceu 2%	4.54 cresceu 0%

Fonte: www.portalideb.com.br

Como se observa, o fluxo escolar dos anos iniciais e finais entre 2005 e 2007 (quando a rede foi gerida pelo PT) revelou-se crescente e o aprendizado

⁴⁹ Esse índice é calculado com base nas taxas de aprovação ao final dos anos escolares. Quanto mais próximo de (1), melhor, pois isso indica que mais alunos estão avançando para o ano seguinte.

⁵⁰ Esse índice é a média do desempenho dos alunos em português e matemática na Prova Brasil. Ele varia de (0 até 10) e quanto maior melhor. Porém, o (10) é teórico e, diferente de uma avaliação escolar, é praticamente inatingível.

estável nos anos iniciais e decrescente nos anos finais. Já entre 2009 e 2011 (quando a rede foi gerida pelo PDT) o fluxo apresentou declínio tanto nos anos iniciais quanto finais e o índice de aprendizado revelou crescimento significativo.

Com a observância desses dados, percebe-se que as variações dos efeitos/indicadores da política estão diretamente relacionadas às disputas em torno da finalidade educacional que cada gestão defende, bem como a outros fatores do contexto da prática que necessitam ser analisados cuidadosamente a fim de evitar generalizações de seu impacto. Sobre a relação IDEB e escolaridade em ciclos em Niterói é possível pontuar que ocorre mais diretamente na formulação da política da gestão de 2009. Nesses termos, temos o seguinte relato da Subsecretária de Educação, atuante na gestão do PDT (2009-2012)⁵¹:

[...] Será que agora é o momento da rede passar por uma nova avaliação [acerca da organização do seu sistema]? Há que se pensar. Quando você vê a questão do IDEB, nos últimos anos Niterói melhorou muito na questão da proficiência. Isso significa que os projetos voltados para a aprendizagem que nós implantamos e que as escolas por conta própria implantaram tiveram resultados. Só que o resultado do fluxo escolar bateu. Em 2007, foi feita uma (re) arrumação de acordo com a idade independente do conhecimento do aluno, então, o fluxo escolar de Niterói subiu. Mas isso prejudicou a questão da proficiência mais tarde. [...] Então, o IDEB hoje está trazendo outro olhar que está incomodando, porque na hora do IDEB ninguém quer saber se você é ciclo, se não é ciclo. No meio dos ciclos também não há retenção. Mas como que fica isso? No universo de Brasil, você tem um pequeno número de escolas com sistema ciclado. Na hora que se avalia no IDEB, um erro no censo já é o suficiente para cair. É o IDEB que vai nos obrigar a fazer uma reavaliação? Não. Eu acho que ele é um dos instrumentos que se tem hoje para você fazer uma análise das políticas públicas em termos de Brasil. Acho legal nesse ponto, mas não pode ser ele quem balize as nossas ações. Mas é necessário considerar aquilo que ele aponta, por exemplo, a grande questão em Niterói, é a questão do Fluxo. [...] Agora, a questão dos ciclos precisa ser debatida com a rede, para identificarmos em que momento nós estamos (Entrevista realizada em 2/10/2012).

Com o relato acima é possível inferir com base em Ball (2006) que as políticas são contraditórias e não podem ser analisadas de modo isolado, ao contrário elas interagem com outras influências que acabam remodelando-a.

⁵¹ Iniciou a atuação na Rede Municipal de Educação em Niterói em 1976, como professora nos anos iniciais. Em seguida, atuou na EJA com a disciplina de língua Portuguesa onde permaneceu por vários anos. Na década de 90 atuou como diretora da escola municipal Francisco Alberto Torres e depois diretora de uma unidade municipal de educação infantil que na época era creche. Ainda na década de 90, foi convidada pela professora Lia Ciomar Faria (PDT) para atuar na FME com a coordenação do 2º segmento onde permaneceu até o final da gestão da profa. Maria Felisberta (PDT/PT) em 2004. Durante a gestão do prof. Waldeck (PT) foi trabalhar na Escola de Educação/ESED, fundada por ele, onde ficou até 2008. De lá, foi convidada pela nova gestão (PDT) para ser Diretora de Políticas Pedagógicas aqui na FME. E, no final de 2009, assumiu o cargo de Subsecretária de Educação.

Além disso, observa-se ainda que a concepção de educação defendida pela gestora está atrelada a eficácia do sistema para a efetiva aprendizagem dos alunos. Ainda em suas palavras:

O que nós entendemos aqui como educação de qualidade refere-se aquela que consegue fazer com que nosso aluno consiga o que é o foco dele, isto é a aprendizagem. Então, se o aluno está na escola, é necessário utilizar de todas as estratégias seja ele com 1 professor, mais de um, promovida pela FME ou pela escola. É necessário utilizar de todos os recursos para que o aluno aprenda. A educação tem qualidade realmente quando eu consigo primeiro ouvir meu aluno, permitir com que ele realmente aprenda, entender que ele é indivíduo. [...] Em minha opinião, educação de qualidade é quando eu permito que o aluno seja um verdadeiro cidadão. Na verdadeira aceção de sua palavra. Como é que é isso? Que o aluno seja capaz de discutir, argumentar, ler o mundo, o escrito, o outro, entender e participar dessa vida para não ser marionete como muitos têm sido por não conseguirem alcançar seu papel na sociedade. Então, na medida em que você forma um cidadão você tem uma educação de qualidade.

Em contrapartida, no relato de outro Subsecretário da rede, atuante na gestão do PT (2005-2008)⁵², a concepção de educação de qualidade está atrelada a outros fatores:

[...] a minha concepção é que a ideia de qualidade fica atrelada a um conceito de sociedade. Então, é necessário pensarmos numa concepção de compatibilidade de um projeto social e um projeto educacional, isto é a compatibilidade de um projeto democrático de sociedade e um projeto democrático de escola. Essa é a ideia que procurei levar para os debates. Na minha concepção a participação democrática não é uma “mera participação” como o Janine Ribeiro chama de “participação como plateia”. Não é só para aprovar ou reprovar iniciativas que a gestão promove ou quer promover. Participação deve produzir um debate por dentro da escola com a comunidade **sobre qual é o projeto educacional que realmente se quer construir e isso passa pela reorganização da estrutura da escola e da rede**. É necessário pensar numa reorganização de escola sem perder de vista a função do educador. Porque muito provavelmente ao irmos para um debate com a comunidade veremos reproduzida a concepção de educação que esta posta pelo sistema, pelos discursos hegemônicos. Ou seja, atribui-se que uma educação de qualidade é aquela destinada para que o aluno seja aprovado no vestibular ou alcance os melhores resultados e oportunidades mais interessantes no mercado de trabalho. Isso tudo vai brotar com certeza. A minha experiência como diretor da Escola Municipal Paulo Freire, mostrou-me isso. À época, fazíamos reunião com aproximadamente (150) pais para discutirmos o currículo, e muito do que vinha dos pais reproduzia essa concepção de escola como agente de reguladora moral, como agente de educadora de comportamentos sociais. Nunca apontavam a **escola como um espaço de produção crítica da própria sociedade**. A concepção de educação que também

⁵² Atuou como professor de 1º e 2º ciclos do ensino fundamental, médio e superior. Foi membro do Conselho Municipal de Educação de Nilópolis, Secretário de Educação na cidade e Membro do Conselho Municipal de Cultura. Em 2005 atuou como Subsecretário de Educação, acumulando o cargo de Superintendente de desenvolvimento de Ensino na FME de Niterói, depois de ter sido Diretor durante (3) três meses da Escola Municipal Paulo de Almeida Campo e durante (1) um ano da Escola Municipal Paulo Freire durante o processo de sua criação.

revelava isso era a de que a educação é instrumento mais de transmissão do que de debate (Entrevista realizada em 5/9/2012 – grifo meu).

Nessa direção, é possível destacar com o primeiro discurso que os ciclos devem ser repensados a fim de averiguar se atualmente é um projeto compatível com as demandas do sistema nacional de ensino. Nesse discurso a qualidade da educação é entendida sob o prisma da aprendizagem dos alunos para que possam exercer sua “cidadania”. Com o segundo discurso, a reorganização da escola é entendida como estratégia para se repensar a função social da escola. Nesse caso, a escola de qualidade passa a ser atribuída a ideia de se tornar um espaço de produção crítica da própria sociedade.

A partir dessas considerações é possível reafirmar a relevância desse estudo, na medida em que não considera a política de ciclos em sua acepção universal, mas busca apreendê-la por intermédio das disputas por significados e finalidades educacionais.

Vale ainda destacar que ao optar pela análise da política de ciclos em Niterói me deparei com outras pesquisas já realizadas que me permitiram aprofundar o conhecimento já obtido sobre a temática.

4.2.

Estudos sobre a política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói (2000-2011)

Com o levantamento dos estudos⁵³ aqui apresentados, busco sistematizar o material já publicado sobre a organização da escolaridade em ciclos na rede municipal de educação de Niterói, a fim de:

- a) Apresentar um panorama do que tem sido pesquisado sobre a política de ciclos em Niterói no decorrer dos anos (2000-2011) e agrupá-los por temas afins;
- b) Apreender suas principais contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa⁵⁴, especialmente no tocante à análise do texto da política de ciclos em Niterói;

⁵³ A relação dos estudos analisados encontra-se em apêndice.

⁵⁴ Conforme já explorado nos capítulos anteriores o foco desta pesquisa é: analisar o discurso pedagógico veiculado na política de ciclos, a partir do processo de recontextualização que os textos oficiais sofreram ao longo da trajetória (1999-2012).

- c) Identificar as lacunas dos trabalhos que justificam a necessidade e pertinência das análises empreendidas nesta pesquisa, bem como a realização de outras.

Para tanto, apresento inicialmente o material selecionado para essa revisão, os principais temas abordados e as características gerais dos estudos analisados. Em seguida, procuro identificar no material, suas contribuições e lacunas, por intermédio dos seguintes eixos de discussão nessa revisão:

- a) Os estudos tratam o histórico da política de ciclos no Brasil e a maneira em que ela foi recontextualizada nos textos oficiais em Niterói?
- b) De que maneira os efeitos da política têm sido apreendidos nos estudos?
- c) Até que ponto os estudos têm proporcionado um olhar da política em seus contextos relacionais e considerado a circulação de outros discursos ativos no campo educacional?
- d) Como os aspectos ideológicos intrínsecos ao discurso da política vem sendo tratado nos estudos?

4.2.1.

Seleção e características gerais dos estudos sobre a política de ciclos no município de Niterói

Em Niterói, adota-se o sistema de ciclos desde 1999, portanto, procuro aqui apresentar os estudos desenvolvidos no período de (2000-2011), no qual foi localizado o total de 41 trabalhos, integrando (teses, dissertações, livros, capítulos de livros, artigos e trabalhos publicados em anais de congressos). O material foi consultado no banco de teses da CAPES, em bibliotecas digitais das instituições de Pós-Graduação, no Scielo e nos anais dos eventos científicos. O quantitativo está distribuído na tabela abaixo:

Tabela 4. Trabalhos analisados

<i>Tipo de Material</i>	<i>Quantidade</i>
Teses	1
Dissertações	8
Livros	2
Capítulos de livros	4
Artigos	6
Trabalhos publicados em anais de congressos	20
<i>Total</i>	<i>41 trabalhos</i>

A tese e dissertações analisadas foram desenvolvidas em universidades localizadas no estado do Rio de Janeiro: (4) na Universidade federal fluminense/UFF; (2) na Universidade federal do estado do Rio de Janeiro/UNIRIO; (1) na Universidade estadual do Rio de Janeiro/UERJ; (1) na Universidade federal do Rio de Janeiro/UFRJ e (1) na Pontifícia Universidade católica do Rio de Janeiro/PUC-Rio. O acolhimento do assunto em diferentes espaços acadêmicos demonstra a expressão dessa política e o interesse pela pesquisa no município de Niterói. Todavia, o fato dos estudos não terem continuidade nas abordagens dos pesquisadores demonstra que há lacunas a serem exploradas para o aprofundamento das questões observadas nos trabalhos. Por isso, uma primeira característica que se observa é a maneira pontual em que a política é analisada. Um dos elementos que nos ajudam a entender tal situação é a limitação de tempo para a conclusão dos trabalhos, especialmente as dissertações, que compõem a maior parte das pesquisas. Além disso, a não inserção desses estudos em projetos de pesquisas mais amplos, em grupos de pesquisas que estejam empenhados em estudar tal política, também pode explicar tal situação.

Nos livros, geralmente, relatam-se concepções, reflexões e experiências de sujeitos que atuaram ativamente com o trabalho em ciclos em Niterói no período de 2005-2008, e abordam-se os ciclos com base nas concepções defendidas por determinada gestão. Todavia, eles foram aqui considerados, na medida em que tratam aspectos específicos da proposta de ciclos, importantes para a sua contextualização no município.

Os artigos e os trabalhos publicados em anais de congressos, em sua maioria, apresentam temas repetidos, pois são extratos de pesquisas da tese e

dissertações. Contudo, o objetivo em citá-los é para que se tenha a dimensão da circulação dessas produções em diferentes espaços acadêmicos.

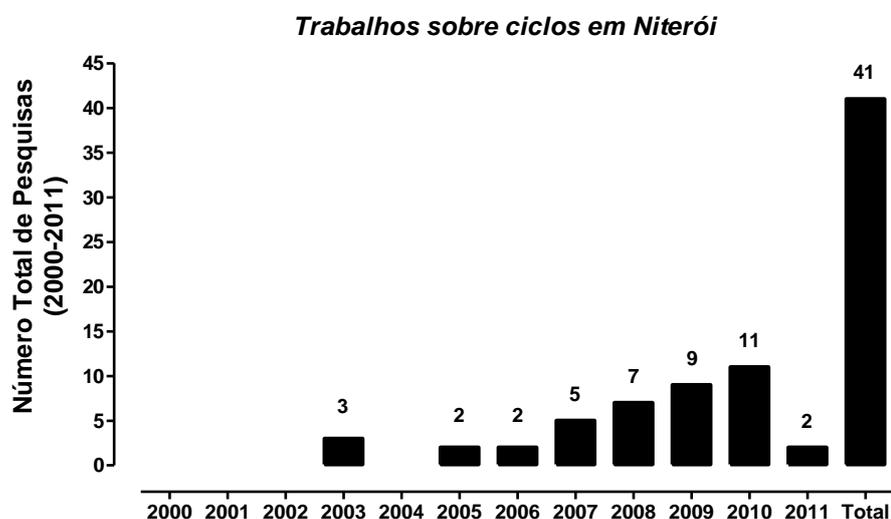


Figura 6. Distribuição de pesquisa por ano de publicação

O crescimento ocorre, especialmente entre 2007 e 2010. Supõe-se que esse fenômeno tenha sido ocasionado pelo momento em que os ciclos ganharam centralidade nas discussões e atuação da rede de Niterói entre os anos de 2005-2008.

Duas divisões significativas foram identificadas no material: os primeiros estudos foram desenvolvidos entre 2000-2005, e enfatizaram a pesquisa decorrente do primeiro processo de implantação da política de ciclos por meio da proposta “Construindo a escola do nosso tempo” (1999), com maior projeção nas discussões acerca das mudanças que os ciclos propõem, nos aspectos culturais da escola seriada que entram em conflito com a implantação da política, na maneira em que a política repercute na prática e a especificidade da proposta de Niterói que põe sua ênfase na resolução da distorção série/conhecimento. Acerca dessa fase da política na rede têm-se as pesquisas de David (2003) e Fernandes (2003).

Com as pesquisas publicadas a partir de 2006, evidenciam-se aspectos referentes ao segundo processo de ciclos em Niterói, que procurou reconstruir a proposta anterior. Por isso, são trabalhos que analisam aspectos referentes à proposta “Escola de Cidadania” (2008), com ênfase maior no processo de construção/formulação dessa proposta, nas modificações sugeridas para o currículo, a avaliação, o planejamento, a formação e a atuação do professor. Considero importante destacar ainda, que esse segundo processo analisado

demarca um novo perfil político, partidário e ideológico na gestão da FME, por isso, um tema muito recorrente nos estudos empreendidos nesse período é o da participação dos professores na formulação da proposta, o trabalho coletivo na escola e as mudanças estruturais e organizacionais a partir da proposta. Referente a essa segunda fase da política na rede temos as seguintes pesquisas: Peixoto (2008), Borborema (2008), Kaneko (2008), Ponte (2009), Matheus (2009) e Coutinho (2011). Nos demais estudos: livros, artigos e trabalhos, também se centram suas discussões nesse período.

Reis (2010), não fez a separação entre as propostas de 1999 e 2008, trata ambas com a mesma perspectiva, e apresenta a política de ciclos da rede denominando-a na modalidade de ciclos de formação, o que representa uma contradição em relação a alguns trabalhos que afirmam que Niterói não definiu uma modalidade de ciclos em seus textos oficiais.

De maneira geral, com os estudos procura-se, de forma bem descritiva, contextualizar a política a partir do seu histórico em Niterói. Pouco se destaca as diferentes finalidades educacionais em disputa nessa trajetória. Os estudos que mais chamam a atenção para esse aspecto são os de Fernandes (2003) e Arosa (2010). Na maioria dos trabalhos de tese e dissertações, desenvolveram-se pesquisas qualitativas nas quais se combinou a articulação de observação participante, entrevistas e análise documental. Os sujeitos participantes das entrevistas, em grande parte, foram os professores. Fernandes (2003), Peixoto (2008), Borborema (2008) e Ponte (2009) também realizaram entrevistas com os gestores da FME. Apenas em uma dissertação (Kaneko, 2009) realizou-se questionário com pais de alunos. No estudo de Borborema (2009) utilizou-se o grupo focal, uma técnica de análise que vem sendo bastante utilizada para apreensão de dados. No que se refere à abordagem quantitativa, percebe-se uma escassez nos trabalhos analisados. Fernandes (2003) foi o único que utilizou dados estatísticos para elucidar a relação do SAEB e a política de ciclos em Niterói.

A ênfase da abordagem qualitativa nos estudos em Niterói esteve mais associada à análise do contexto da escola e da sala de aula. Somente Peixoto (2008) e Coutinho (2011) centraram suas análises na FME em processo de construção das políticas. Ainda sobre a análise da prática escolar, Kaneko (2008) e Ponte (2009)⁵⁵ estudaram suas questões na mesma escola, assim como, Borborema (2008) e Peixoto (2008)⁵⁶. O que chama a atenção é o que

⁵⁵ Escola Municipal Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis

⁵⁶ Escola Municipal Professora Lucia Maria Silveira Rocha

essas escolas apresentam em comum: foram inauguradas na mesma época (2004/2005) em que a proposta “Escola de cidadania” estava sendo discutida e implantada. Portanto, pode-se inferir que poderiam oferecer menos “resistência” a mudanças e isso pode prejudicar a generalização dos dados.

Quanto ao enfoque teórico das pesquisas, observam-se três fortes tendências. Em primeiro lugar, clara influência estruturalista na análise da política. Nessa perspectiva, as políticas são concebidas como “como claras, abstratas e fixas” (BALL, 2005, p. 20), e se propõe uma análise numa perspectiva linear, verticalizada como se a política, ao ser formulada, se movesse de forma direta em direção à prática para ser implementada. Assim, não se consideraram o conjunto de conflitos, negociações, disputas e as diferenças contextuais em que as políticas estão inseridas. Em segundo lugar, as abordagens pós-estruturalista, a partir da referência em Stephen Ball, Ernesto Laclau, Ivor Goodson, Nestor Canclini, entre outros autores contemporâneos. Significativamente tratada nestas pesquisas foi a abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball⁵⁷: Borborema (2008), Matheus (2009) e Reis (2010). Entretanto, o caráter determinista ainda foi identificado nas análises, especialmente por considerarem os discursos fixos. Por fim, os estudos que recorreram a referenciais muito genéricos de análise, citaram-se vários autores, mas não se permitiu aprofundamento das condições concretas em que as políticas se inserem.

4.2.2.

Agrupamento dos estudos por temas afins e as principais conclusões

O agrupamento dos estudos permite-se identificar os temas mais recorrentes, os de menor expressão e os que ainda precisam ser estudados em Niterói. Como se pode notar no quadro 6, não se tem nenhum estudo voltado para análise da aprendizagem desenvolvida pelos alunos a partir da política de ciclos. Além disso, apenas Matheus (2010) discute a questão da política em Niterói com base nas experiências dos professores do 3º e 4º ciclos, bem como apenas Arosa e Maia⁵⁸ (2010) tratam dos aspectos da política relacionados à

⁵⁷ Isso se justifica devido ao período em que os trabalhos de Ball começaram a ser mais disseminados no contexto da pesquisa no Brasil.

⁵⁸ MAIA, Marta Nidia. In: AROSA, Armando de Castro & MARINA, Leda. (orgs.). A organização da escola em ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói, RJ.

Educação Infantil, o que demonstra que a maior concentração dos trabalhos está nos anos iniciais do ensino fundamental (1º e 2º ciclos).

Quadro 5. Categorização dos estudos sobre ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói

Categorias	Estudos
Avaliação da aprendizagem	Souza e Merlim (2006); Kaneko (2008), Arosa et. al (2009a, 2010b), Peixoto (2010b)
Prática docente	David (2003, 2005), Ponte (2009, 2010*)
Concepções e práticas em conflito	Fernandes (2003, 2005, 2007), Borborema (2007), Cruz (2008), Arosa (2009c, 2010a), Peixoto (2011)
Histórico da política no município	David (2007), Marina et.al (2010*)
Educação infantil	Maia (2010*), Armando (2010a)
Leitura e escrita	Marina (2010*)
Construção do texto e implantação da proposta	Peixoto (2008, 2010a), Cruz et.al (2010*), Carneiro e Souza (2009), Souza (2009), Arosa (2009b, 2010b)*, Arrais et. al (2010)
Formação docente e planejamento	David (2006), Cruz (2009, 2010), Arosa et.al(2010*), Coutinho (2011)
Currículo	Borborema (2008, 2009), Matheus (2009, 2010), Silva (2009), Reis (2010)
Tecnologia e ciclos	Hasan et.al (2003)
Gestão e pedagogos na escola em ciclos	David (2007), Mendes (2007), David (2008)

Fonte: Elaboração própria. * refere-se a textos do livro de AROSA, A.; MARINA, L. (Orgs.). 2010.

Dentre as principais conclusões dos estudos analisados, pode-se destacar:

- a) O não envolvimento dos professores na elaboração da política, indicando que essas medidas têm enorme potencial para produzir resistências nos espaços escolares, que, por vezes, impulsionam grandes movimentos de luta contra o que se busca impositivamente implantar – David (2003);
- b) As estratégias de formação continuada dos profissionais distanciadas das questões práticas e concretas da escola dificultam o aprofundamento das questões propostas nos textos – Coutinho (2011);
- c) Os textos são interpretados e recontextualizados pelos sujeitos no contexto da prática – Borborema (2008), Reis (2010);

- d) A integração curricular proposta no texto da política ainda mantém uma lógica fragmentada e hierarquizada dos conhecimentos escolares – Matheus (2010);
- e) O movimento em prol da participação e produção coletiva no processo de reconstrução da proposta permitiu avanços estruturais e organizacionais que precisam se solidificar para a constituição de relações mais democráticas, tanto no que se refere a sua organização cotidiana com o trabalho em ciclos, quanto à relação que se estabelece entre as unidades escolares e o órgão central de gestão educacional – Peixoto (2008);
- f) A maneira em que o texto interage com a cultura da escola seriada ainda muito presente no nosso imaginário transforma a escola em um espaço em conflito, inquieta – Fernandes (2003);
- g) As condições concretas oferecidas ao trabalho docente, que mesmo participando dos debates e desejando se engajar numa nova lógica da escola se vê diante de fatores financeiros, organizacionais e de infraestrutura que inviabilizam maiores mudanças – Ponte (2009).

4.2.3.

Análise dos estudos: lacunas e perspectivas

O histórico da política de ciclos no Brasil, e a maneira em que ela foi recontextualizada nos textos oficiais em Niterói.

Mainardes (2009, p.14) aponta que, no Brasil, há uma diversidade de modalidades de políticas de ciclos. Portanto, ainda que, com a designação de ciclos, as propostas possam se configurar mais conservadoras ou mais progressistas, e, por isso, compreender a concepção local do que significa ciclos, constitui-se em um elemento primordial para análise da política em qualquer âmbito da pesquisa.

Seis trabalhos – Fernandes (2003), Borborema (2008), Kaneko (2008), Ponte (2009), Matheus (2010) e Coutinho (2011) – apresentam as diferenças das modalidades em suas discussões, mas nem todos relacionam essas diferenças na identificação do modelo definido na proposta de Niterói. O trabalho de Matheus (2010) é que mais se aproxima dessa abordagem. Outros, embora apresentem o histórico da política no Brasil, não identificam suas diferenças e tratam a política de ciclos como se tivesse uma designação universal. Não obstante, geralmente, escapam-se das análises os interesses político-

ideológicos implícitos nos textos da política mediante a forma com que, em Niterói, recontextualizou-se essa política.

A maneira em que os efeitos da política são apreendidos nos estudos.

A definição de *efeitos da política* sugere uma análise para além dos resultados esperados com a sua implantação, mas considera a apreensão a partir do seu impacto e suas interações com desigualdades existentes (MAINARDES, 2006). Ball, por meio dessa perspectiva, inclui a observação dos efeitos em dois níveis: a) os efeitos de primeira ordem – referem-se a mudanças na prática ou na estrutura, e são evidentes em lugares específicos ou no sistema como um todo; e b) os efeitos de segunda ordem – referem-se ao impacto dessas mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social (Ibid.).

Nos trabalhos que compõem essa revisão, é possível verificar uma preocupação e interesse em averiguar os efeitos de primeira ordem da política. Para isso, com os trabalhos, procurou-se observar, em diferentes espaços, as mudanças sugeridas pela política de ciclos em Niterói. Todavia, vale considerar três lacunas para essa análise:

- a) *Os contextos pesquisados são tomados de modo isolado*, o que representa um fator limitador para se traçar um panorama dos efeitos gerais da política. De acordo com Mainardes (2006, p.98), faz-se necessário tornar evidentes nas análises os aspectos específicos da política em conjuntos de respostas (observadas na prática) para então agrupá-los e analisá-los;
- b) *A maneira em que a política de ciclos vem sendo retratada nas pesquisas analisadas, não nos revela mudanças processuais, a longo prazo*. A maioria das pesquisas realizou a análise enfocando um período específico em que a política ainda estava sendo formulada e “experimentada” com pouco tempo de atuação. Ball (2005) salienta que há uma tendência em se realizar análises instantâneas, pontuais, da realidade pesquisada. Entretanto, as mudanças sugeridas a partir da implantação da política de ciclos não são visíveis imediatamente, são processuais e seus efeitos iniciais não podem ser tomados como conclusivos;

- c) Há escassez de pesquisas que utilizem amostras estatisticamente representativas, mais claramente preocupadas com a abrangência dos processos e seus efeitos.

Desse modo, é possível constatar uma carência de pesquisas sobre a política de ciclos em Niterói que nos revelem os efeitos da trajetória da política no município, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto qualitativo. Ademais, fazem-se necessárias análises que correlacionem essas mudanças sugeridas pela política com outros aspectos que possam nos revelar seu impacto nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social no município de Niterói.

A política tratada em seus contextos relacionais e em circulação com outras políticas.

Com os estudos, geralmente, propõe-se discutir os pressupostos das políticas, com base no exame das condições históricas. Os pressupostos da globalização, das políticas neoliberais e das atuais mudanças no setor educacional são abordados, mas pouco se estabelecem relações sobre sua influência na formulação e “implementação” da política local. Assim como, pouco se consideram os condicionantes locais. Em geral, a maior ênfase de influência local considerada nos trabalhos é a do partido político e da gestão a frente da FME. Não se trata nos estudos a atuação dos demais sujeitos envolvidos: diretores, pedagogos, professores como influentes na política. Entretanto, nessa abordagem opera-se baseado no entendimento de que “há os que fazem as políticas e os que são por elas afetados, positiva ou negativamente” (BALL, 2005). Na perspectiva de Ball (2005), as análises precisam considerar as pessoas incluídas nas políticas, vistas como agentes fundamentais na resolução dos problemas colocados por elas, pois só dessa forma será possível capturar a interação complexa de identidades, interesses, coalizões e conflitos nos processos e atos das políticas.

Outra questão que dificulta a análise é o fato de que não apresentam a interação da política de ciclos com outras políticas não coordenadas e contraditórias, assim são tratadas como se não fossem afetadas ou constrangidas pelas exigências de um currículo nacional, avaliações externas e pelas competições locais.

Aspectos ideológicos ao discurso da política tratado nos estudos.

Outra consideração pertinente é a maneira em que o texto da política foi analisado nos estudos até então realizados. Eles foram descritos/apresentados nas pesquisas que em geral procuraram elucidar sua relação com a prática. Apenas (David, 2003; Fernandes, 2003) apresentam o caráter conservador e reproduzido contido na proposta implantada em 1999. Entretanto, demonstram-se lacunares em relação à análise do discurso, da ideologia, dos princípios político-pedagógicos implícitos no texto da política de ciclos, bem como o processo de modificação do texto por meio da recontextualização que ele vem sofrendo na própria Fundação Municipal de Educação de Niterói.

Portanto, busco a partir dessa lacuna analisar o discurso pedagógico oficial veiculado na política de ciclos, identificando assim os significados, realizações e organizações disputadas em sua trajetória.

4.3.

Trajectoria da política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói e o processo de recontextualização dos discursos pedagógicos oficiais (1999-2012)

Logo que apontados no levantamento dos estudos sobre ciclos em Niterói, já se têm trabalhos que abalizam a história dos ciclos na rede municipal. Desse modo, minha intenção não é descrevê-la novamente, mas captar as formas pelas quais a política analisada evoluiu, se modificou e/ou decaiu ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas contradições expressas no processo de negociações dos textos (BALL, 2006).

Assim sendo, busco apreender a partir da trajetória da política, o processo de recontextualização que se caracteriza por um movimento dos textos/discursos oficiais da política, de seus contextos originais, para outros contextos que lhe atribuíram uma nova ordem e um novo sentido. A figura 7 revela a trajetória que se busca apreender.

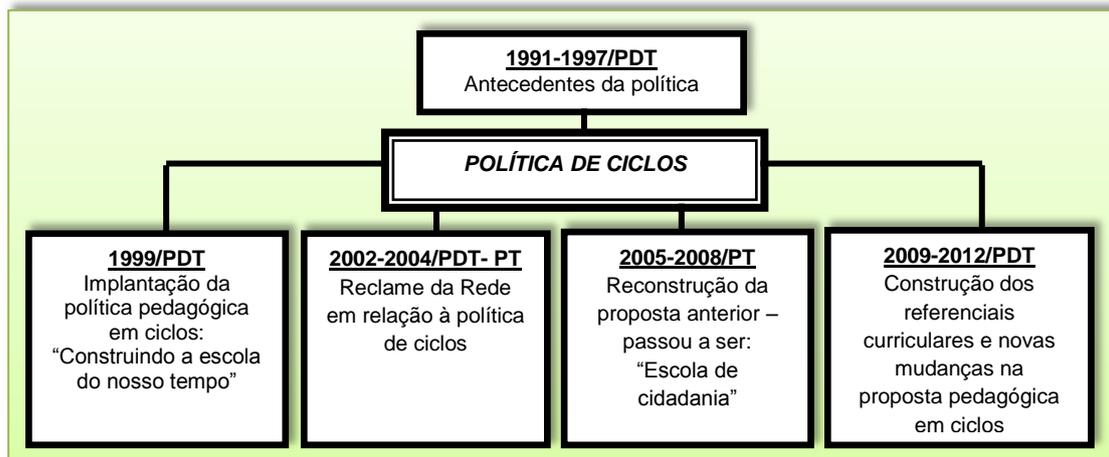


Figura 7. Trajetória da política de ciclos em Niterói. Elaboração própria.

Parto do entendimento de que no processo de produção do texto de uma política, geralmente as medidas políticas anteriores são negadas e/ou criticadas como desatualizadas ou ineficientes para resolução dos problemas enfrentados. Com isso, busca-se legitimar novos elementos discursivos que procuram justificar a política proposta. Procuro, portanto, identificar quais foram os principais argumentos que constituíram o processo de recontextualização da política de ciclos na rede municipal de educação de Niterói ao longo de sua trajetória.

Tal análise deriva da busca das contradições internas ao processo de formulação do texto da política e os limites dentro dos quais foi construído, posto que evidenciam vozes discordantes, em disputa.

4.3.1.

Influências político-partidárias na trajetória da política de ciclos

Na trajetória da política de ciclos, da rede municipal de educação de Niterói, um dos contextos de influência local pode ser identificado nas diretrizes políticas do Partido Democrático Trabalhista/PDT, do Partido dos Trabalhadores/PT e em suas respectivas alianças. Esses partidos embora se assemelhem pelas suas perspectivas progressistas, revelam as seguintes diferenças em seus estatutos:

Art. 1º. O Partido Democrático Trabalhista/PDT é uma é uma organização política da Nação Brasileira para a defesa de seus interesses, de seu patrimônio, de sua identidade e de sua integridade, e tem como objetivos principais lutar, sob a inspiração do nacionalismo e do trabalhismo, pela soberania e pelo desenvolvimento do Brasil, pela dignificação do povo brasileiro e pelos direitos e

conquistas do trabalho e do conhecimento, fontes originárias de todos os bens e riquezas (Estatuto do PDT, 1999).

Art. 1º. O Partido dos Trabalhadores/PT é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãs que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático (Estatuto do PT, 2012).

Conforme sugerido acima, a ideologia do PDT não se opõe ao campo privado, mas defende uma interferência do Estado na economia, de modo a corrigir os excessos do sistema capitalista. Por isso, luta pelo enfraquecimento das consequências do sistema capitalista, por meio de políticas públicas que primam por melhorar a condição de vida dos trabalhadores, mediante uma melhor distribuição da riqueza para a promoção da “justiça social⁵⁹”. Nesse sentido, defende que a educação enquanto uma política pública deve ser distribuída com oportunidades iguais para todos e por isso busca criar estratégias possíveis em que ela seja oferecida em melhores condições.

Em relação ao PT trata-se de uma coligação partidária que se identifica com forças políticas comprometidas com a transformação das condições sociais e econômicas excludentes impostas pelo capitalismo à maioria da população. Nesse sentido, busca denunciar a transição conservadora e construir as bases da soberania popular (LOWY, 1999). Assim, a lógica convencional da escola é pensada como forma de reproduzir o sistema capitalista vigente e, portanto, precisa ser modificada, a fim de possibilitar, mediante processos e relações democráticas, instrumentos de conscientização para a transformação social.

Com essa descrição, não busco tratar essas perspectivas de maneira fixa, mas entendê-las em processo de disputas, contradições e ambiguidades. Entretanto, elucidar suas diferenças nos permite perceber as influências na forma de pensar o projeto educacional da cidade.

O PDT assumiu o governo do município de Niterói em 1989 – sob a liderança de Jorge Roberto Saad Silveira⁶⁰, representando à época, uma ruptura

⁵⁹ Cribb e Gewirtz (2011) a partir de Nancy Fraser esboçam um referencial analítico⁵⁹, que identifica três preocupações de in/justiça: distributiva, cultural e associacional. A justiça distributiva (conceito tradicional), também chamada pelos autores de justiça econômica, está relacionada às reivindicações pela redistribuição dos bens produzidos na sociedade e se preocupa com a ausência de: exploração, marginalização econômica e de privação de condições de vida adequadas. A justiça cultural está relacionada às reivindicações de reconhecimento e é definida em termos da ausência de: dominação cultural; não reconhecimento e desrespeito. E a justiça associacional é definida pela ausência de padrões de associação entre indivíduos e entre grupos. No caso do PDT, parece que a preocupação é com a justiça distributiva de bens culturais e sociais.

⁶⁰ Filho do ex-governador do Rio de Janeiro, Roberto Silveira é sobrinho do também ex-governador Badger da Silveira. Foi deputado estadual (1979-1983) pelo MDB, e (1983-1987) eleito pelo PTB,

com uma tradição governista de partidos conservadores⁶¹. A educação municipal nesse período foi marcada por diversos projetos inovadores. Dentre eles pode-se citar a influência das ideias de Darcy Ribeiro implantadas no CIEP. Na campanha seguinte, Silveira candidatou-se ao Senado, mas sem sucesso. Indicou à época para disputar a liderança da prefeitura naquela ocasião, João Sampaio até então Secretário de Urbanismo da cidade. Com o apoio de Silveira, Sampaio governou a cidade no período de 1993-1997 dando prosseguimento a atuação do PDT nos projetos de Niterói, inclusive na educação.

Em 1997, Silveira retomou a prefeitura apoiado por uma representativa parcela da população que o reconhecia como “Jorginho”. O lema usado em sua segunda campanha a prefeito revelava a relação que se estabelecera com a população niteroiense: “É mesmo um caso de amor, desse que ninguém desfaz. Jorge Roberto Silveira e o povo de Niterói”. Foi no contexto dessa candidatura de Silveira que a política de ciclos foi implantada na rede pública municipal. À época, ocorria um expressivo reclame do professorado que se demonstrava insatisfeito com a política de avaliação continuada até então desenvolvida. Então, os ciclos se apresentam como uma medida de negociações. Nesse sentido é que considero fundamental o questionamento das finalidades educacionais defendidas nos discursos pedagógicos dos textos da política de ciclos. Não simplesmente pelo fato de ser política oficial, que visa estabelecer o controle e a regulação das práticas educativas. Mas, para apreender, mediante as negociações estabelecidas, qual a lógica educacional defendida em cada período.

Em 2001, Silveira foi novamente reeleito pelo PDT, tendo como vice, Godofredo Saturnino da Silva Pinto, do PT que assumiu seu lugar em 2002, quando Silveira licenciou-se para disputar as eleições do governo estadual. Nesse período, as ideias e concepções do PT começaram a influenciar a política da cidade, especialmente no campo da educação que iniciou um processo de debates em torno das diretrizes para a construção do Plano Municipal de Educação da cidade.

Em 2004, Godofredo reelegeu-se a prefeito filiado ao PT com uma ampla coligação e o apoio do governo federal. Nesse novo período de atuação do PT,

depois aderindo ao PDT. Foi Secretário Estadual de Esporte e Lazer, durante o primeiro governo de Leonel Brizola.

⁶¹ De acordo com Teixeira (2009) esses governos eram representados por Ronaldo Artur da Cruz Fabrício (Prefeito nomeado – 1975/1977), Wellington Moreira Franco (Partido Democrático Social/PDS - 1977/1982), Armando Barcelos (Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB - 1982), João Batista da Costa Sobrinho (PDS - 1982/1983) e Waldenir de Bragança (PDS - 1983/1989).

as mudanças iniciadas na educação tiveram continuidade, principalmente no tocante a organização da escola em ciclos. Entretanto, conforme assinalado por Arosa (2011), as alianças que o governo petista em Niterói estabeleceu com outros partidos, influenciaram suas medidas na educação municipal, que em muitas ocasiões teve suas decisões negociadas a partir de diferentes vertentes ideológicas. Além disso, as mudanças sugeridas nesse processo, logo foram interrompidas em 2008, quando Silveira do PDT retornou à liderança da prefeitura de Niterói, com 60,80% dos votos, demonstrando com isso, o quanto se mantinha influente na cidade.

Não obstante, sua representação passou a ser assimilada pela omissão prestada a uma parcela da população, que se viu desfavorecida com a tragédia provocada pelas fortes chuvas que ocorreu em abril de 2010 e atingiu diversos locais da cidade, sobretudo, o Morro do Bumba, que sofreu um forte deslizamento de terra. Na ocasião diversas pessoas morreram e centenas ficaram desabrigadas⁶². Por isso, não se candidatou na última eleição a prefeito.

Em 2012, na finalização desta tese, inicia-se na cidade um novo processo de mudanças com a eleição do prefeito Rodrigo Neves do PT, o que revela que ambos partidos tem se sustentado enquanto representação político-partidária em Niterói. Logo, suas bases ideológicas influenciam a educação e a lógica que vem sendo pensada e disputada por meio da política educacional pesquisada.

4.3.2.

O campo de recontextualização oficial/CRO local

De acordo com a perspectiva de Bernstein (1996), as subagências do Estado e as autoridades educacionais locais são uma das instâncias que constituem o CRO. Em Niterói, a institucionalização desse campo, representado pelos gestores da rede pública municipal de ensino de Niterói, ocorreu mediante três processos-chave:

(a) o primeiro momento, anterior à existência de uma Secretaria Municipal de Educação foi marcado pela criação sucessiva de um Grupo Coordenador de

⁶² Isso fica evidente na informação veiculada pelo jornal O Globo Rio em 12/04/2010: O município de Niterói conta hoje cerca de 7 mil desabrigados e mais de cem mortos, sendo 39 só no Morro do Bumba, no bairro Cubango. Os números foram citados pelo prefeito Jorge Roberto Silveira, em entrevista à Rádio CBN, na manhã desta segunda-feira. Criticado por omissão após o desastre e responsabilizado por permitir a permanência da ocupação em Niterói, ele disse não se lembrar que aquela área tinha sido um lixão e comparou o deslizamento a desastres naturais, como tsunamis e terremotos.

Educação e Cultura (1960), de uma Divisão de Educação e Cultura (1964) e de um Departamento de Educação e Cultura (1969);

(b) no segundo momento foi criada a Secretaria Municipal de Educação e Cultura/SMEC (1975) que substituiu as organizações anteriores pelo Decreto nº 2.194, de 17 de julho de 1975, e o primeiro Secretário Municipal de Educação foi o professor Helder Barcellos. Persistia, contudo, o distanciamento que não favorecia a identificação, pelas políticas formuladas, das peculiaridades de cada unidade escolar. É importante destacar que, apesar da expressiva tarefa exercida pela SMEC, todo e qualquer processo referente à atividade financeira e político-pedagógica da escola demandava um espaço político de negociação na SMEC, dificultando, de forma muito concreta, a distribuição de recursos, em função de entraves burocráticos;

(c) por fim, o terceiro momento foi marcado pela criação da Fundação Municipal de Educação de Niterói/FME em 1991 com base na lei nº 924/91 e no decreto nº 6.172/91, que passou a gerir a educação pública municipal de Niterói de forma integrada com a Secretaria Municipal de Educação/SME⁶³ visando garantir o aperfeiçoamento da gestão educacional e a autonomia necessária para a efetivação de atos administrativos ágeis, especialmente no tocante aos processos relativos às unidades municipais de educação⁶⁴. Essa é a atual configuração do CRO⁶⁵. Nele, também atuam a Superintendência de Ensino, as Diretorias, Assessorias e Coordenações.

Sua função é “criar, manter, mudar e legitimar o discurso, a transmissão e as práticas organizacionais” (Bernstein, 1996, p. 271) por meio da definição do DPO das políticas educacionais implantadas à rede municipal de Niterói. Desse modo, as diretrizes globais e nacionais ao se deslocarem para o CRO local possibilitam que a ideologia defendida nesse novo contexto atue mediante as posições dos seus agentes. O quadro 6 mostra os agentes atuantes no CRO no período analisado.

⁶³ Através da Lei nº. 614, de 23 de novembro de 1986, foi criada a SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, desvinculando-a da Secretaria Municipal de Educação (Prefeito Waldenir de Bragança).

⁶⁴ Segundo Arosa (2010), essa estrutura, que contém por um lado a SME (administração direta) e por outro a FME (autarquia que detém os recursos financeiros e administrativos necessários à gestão do Sistema Municipal de Ensino) cria condições para um desequilíbrio político-administrativo, na medida em que os papéis institucionais de ambas as instâncias se confundem, deixando a SME sem condições de operar as políticas que, por atribuição, deveria formular, implantar e avaliar; ficando a função executiva a cargo da FME, a quem, inclusive estão subordinadas as escolas e a quase totalidade dos funcionários.

⁶⁵ É importante salientar que em 2013 surge uma nova configuração, constituindo mais um processo de mudança onde foi estabelecida a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Tecnologia com definições de funções mais específicas em diálogo com a Fundação Municipal de Educação.

Quadro 6. Agentes do campo oficial de recontextualização da Rede Municipal (1991-2012).

Agentes do CRO			
Prefeitos e Partidos	Secretario (a) de Educação	Presidente da FME	Superintendentes de Ensino
PDT Jorge Roberto Silveira 1989-1993 PDT João Sampaio 1993-1997	Lia Macedo de Farias 1991/1997	Lia Macedo de Farias 1991/1997	Nicoleta Rebel
PDT Jorge Roberto Silveira 1998-2002	Comte Bittencourt - 1998/2000	Comte Bittencourt -1998/1999	Nicoleta Rebel
	Reynaldo Cavalcanti - 2000/2001	Reynaldo Cavalcanti - 2000/2001	Maria Inês Oliveira
	Arthur Santa Rosa - 2001/2002	Arthur Santa Rosa - 2001/2002	Maria Clara Alexandrisky
PT Godofredo Saturnino Pinto 2002-2004 PT Godofredo Saturnino Pinto 2005-2008	Maria Felisberta -2002/2004	Maria Inês Oliveira - 2002/2003	Lincoln de Araújo Santos
		Maria Felisberta - 2003/2004	
	Waldeck Carneiro da Silva - 2005/2008	Waldeck Carneiro da Silva - 2005/2008	Armando Arosa
	Alina Tinoco - 2008/2009	Felinto Branco – (abril) 2008/2009	Regina Célia Quintanilha
PDT Jorge Roberto Silveira 2009-2012	Maria Inês Oliveira 2009-2012	Claudio Mendonça - 2009/2012	Cléa Monteiro
		Luiz Fernandes Braga - (abril) 2012/2013	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da FME (2012).

É necessário ter clareza ainda dos embates disputados no próprio CRO local que segundo Bernstein (1996, p. 280) revela “uma fonte potencial ou real de conflito, resistência e inércia entre agentes políticos e administrativos do campo recontextualizador oficial” que buscam especificar mediante os discursos, as finalidades sociais e educacionais. O relato do gestor nos revela essa experiência na FME em torno das definições acerca da política de ciclos:

No período de 2002-2008 em que o PT assumiu a gestão do município ocorreram algumas variações dentro do sistema municipal de educação. Entre os anos de 2002-2004 o PT não assume essas duas estruturas SME e FME. A FME é quem detém todo o orçamento para a educação, 95% aproximadamente. Então detém os funcionários, detém a gestão da rede. Com isso, a SME não tem poder político nem financeiro para fazer essa gestão. Historicamente a gestão educacional em Niterói é cingida por dois grandes grupos políticos, um maior inclusive do que o outro. No caso o menor é o PT. Então no início de 2002 a Secretária era do PT e mais algumas pessoas ligadas a ela que assumiram alguns postos de comando na FME, mas a maioria dos postos/ dos cargos abaixo do Superintendente eram ocupados por pessoas ligadas ao outro grupo político (o PDT) que foi o que

implementou os ciclos em (1999). Portanto, nesse primeiro momento não houve condições da gestão do PT implementar aquilo que historicamente era a concepção petista de governar e a concepção de educação por ela defendida. Com a reeleição do prefeito em 2004, a nova gestão educacional petista assumiu ambos os espaços SME e FME. Mas, mesmo assim mantinha-se um grupo partidário do PDT ocupando espaços importantes dentro da gestão. É importante destacar que isso não ocorreu com a mesma força do período anterior, mas não deixou de exercer influências. Contudo é necessário considerar que por dentro do grupo do PT também não há uma hegemonia clara em relação ao pensamento educacional. Há conflitos e há diversas correntes (Entrevista realizada em 5/9/2012).

Como se pode observar as disputas por definições do discurso privilegiado são inerentes ao processo político que envolve a formulação dos DPO. Por isso, os mesmos devem ser considerados enquanto negociações provisórias. Isso vem se consolidando nessa rede pública municipal através da trajetória da política de ciclos que sofreu mudanças discursivas e seus subsequentes textos foram ideologicamente reposicionados (Bernstein, 1996, p. 280). Por isso torna-se uma questão de interesse considerável saber *onde, quando e por que* os princípios e práticas realizados no DPO foram inovados.

4.3.3.

Antecedentes: políticas de não retenção na rede municipal de educação de Niterói (1991-1997)

Durante o período de 1991-1997, sob o governo do PDT, a rede municipal de educação de Niterói experimentou mudanças significativas em seu projeto educacional, especialmente em razão das propostas do *modelo pedagógico de competência* que passaram a ser difundidas na rede. Na ocasião, a professora Lia Ciomar Faria⁶⁶, estava à frente tanto da SME, quanto da FME (que foi criada no início de sua gestão) e exerceu forte influência por meio do seu viés ideológico e experiências em outros contextos. Nas considerações de Teixeira (2009, p.152) a referida professora:

[...] surge no cenário político-administrativo de Niterói por meio de indicações partidárias, em especial por sua ligação com os projetos educacionais em desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro na época. Sua maior vinculação, nesse âmbito, era com o professor Darcy Ribeiro, que, criou os Centros Integrados de Educação Pública /CIEP, escolas públicas de educação integral. **Grande parte da equipe de gestão pedagógica da FME** tinha ligação profissional com o Primeiro Programa Especial de Educação, do Governo Leonel Brizola, grupo este responsável pela implantação do Programa do CIEP. **Traziam para Niterói, com**

⁶⁶ Concluiu o doutorado em Educação pela UFRJ em 1996. Atualmente realiza Pós-Doutorado em Lisboa, no Instituto de Educação. Foi diretora da Faculdade de Educação da UERJ, de 2008 a 2012, onde também atua como professora da graduação e da pós-graduação (PROPEd).

a sua experiência, o projeto político-social de desenvolvimento de iniciativas e programas referentes à educação integral, aos projetos culturais e à assistência aos jovens em situação de risco (grifo meu).

As discussões à época estavam focadas notadamente nas questões relativas à alfabetização e na construção de uma proposta curricular e avaliativa com vistas à superação dos altos índices de repetência e evasão escolar. Os dados revelados em períodos anteriores (1985-1990) mostram que a média inicial de matrículas na classe de alfabetização era de 2.500 crianças e com reprovação média de 38,2%, e na primeira série, a matrícula inicial, incluindo repetentes e novos, atingia a média de 1.700 alunos, com índice médio de reprovação de 20,68% (FME, Documento-Proposta do NIA, 1991).

Com efeito, em 1991 foi implantado na rede municipal, o Núcleo Integrado de Alfabetização/NIA, que tinha como propósito integrar as classes do pré-escolar, da alfabetização e da 1ª série em um único bloco por meio do *sistema de avaliação continuada nos primeiros anos de escolaridade*. O NIA representava o primeiro documento curricular oficial que apontava princípios de cunho político-filosófico para o trabalho das escolas da rede municipal⁶⁷. Seus princípios estavam alinhados aos seguintes aspectos: (a) todos os indivíduos são capazes de aprender; (b) a aprendizagem se inicia antes e fora dos muros da escola; (c) a linguagem é impregnada de conteúdos e valores sociais adquiridos pela inserção e participação nos grupos que os indivíduos frequentam isto é na cultura desses grupos; (d) o aluno necessita ser desafiado, construindo e reconstruindo, sendo ponto de partida da aprendizagem⁶⁸.

Observa-se, com isso, que alguns elementos do *modelo pedagógico de competência* começam a ser incorporado à política educacional de Niterói, especialmente pelas influências teóricas do construtivismo⁶⁹ de Lev Vygotsky e Jean Piaget, e das abordagens de César Coll provenientes da experiência da Espanha, bem como os estudos de Emília Ferreiro.

Diante da experiência do NIA, iniciaram-se movimentos que iam consolidando esse ideário educacional em Niterói por meio de encontros em grupo de trabalho/GT de currículo e avaliação. Por conseguinte, no ano de 1994 foi editado o “Documento-Proposta de Currículo e Avaliação” e publicada a

⁶⁷ Vale ressaltar, que o NIA apresentava princípios curriculares e não um currículo com quadros de conteúdos.

⁶⁸ Esses fatores foram elencados a partir da análise do Documento-Proposta do NIA.

⁶⁹ De acordo com Sacristan (1996, apud FERNADES, 2009, p. 38), as propostas didáticas apoiadas no construtivismo propõem enraizar o conhecimento escolar nos significados subjetivos, cujas raízes estão na cultura do contexto, uma vez que o fracasso escolar se explicaria pelo distanciamento da escola em relação à cultura social de referência.

Portaria FME nº. 530/94 que alterava a sistemática de avaliação do processo de ensino-aprendizagem a partir de 1995, atingindo todo o 1º segmento. O lema era “Pedagogia para inclusão: avaliação Continuada” e veiculava a seguinte ideia:

(...) a avaliação diagnóstica contínua, multilateral e reflexiva, defendida pelos educadores mais avançados, **que considera o processo da alfabetização e todo o resto da escola básica como um “continuum” que não deve ser interrompido**, sob pena de se cortar a possibilidade de o aluno completar a escola que lhe é assegurada por lei (FME, 1996, p.9).

O documento causou uma grande polêmica entre os profissionais da escola, uma vez que a reprovação, da alfabetização à 4ª série, só poderia ocorrer a partir da autorização da equipe gestora da FME mediante análise de um relatório redigido pela escola que a justificasse.

Em 1995, com a Portaria da FME nº. 285/95 e pelo Parecer nº. 185/95 essa perspectiva estendeu-se para o 2º segmento (5ª a 8ª séries), o que permitiu que a proposta de avaliação continuada fosse implantada na rede para todo o ensino fundamental. No estudo de Fernandes (2003), a autora destaca que no encontro da CONED (Belo Horizonte, 1996), a professora Lia Ciomar Faria, então presidente da FME, falou sobre políticas educacionais no Brasil, afirmando que à época, em todo o país, apenas Niterói executava o processo de avaliação continuada [ao longo de todo o 1º grau]. Entretanto, nota-se por meio dos dados apresentados na tabela 5 que apesar da implantação da política de avaliação continuada, a reprovação ainda mantinha-se expressivamente na rede municipal.

Tabela 5. O impacto da política de aprovação continuada em Niterói para o 1º (1994-1996) e 2º (1995-1997) segmentos.

Portaria FME 530/94 e Portaria FME nº 295/95 Altera a sistemática de avaliação, estabelecendo a Avaliação Continuada.													
Segmentos	Ano/série	1994				1995				1996			
		APR	%	RET	%	APR	%	RET	%	APR	%	RET	%
1º	1º ano/Alfa	1866	100	0	0	1464	100	0	0	1420	97,26	40	2,74
	2º ano/1ªsérie	1592	93,1	118	6,9	1879	98,17	35	1,8	1707	96,71	58	3,29
	3º ano/2ªsérie	1513	94,33	91	5,67	1715	99,02	17	1	1966	97,91	42	2,09
	4º ano/3ªsérie	1579	94,95	84	5,05	1592	99,44	9	0,6	1750	98,87	20	1,13
	5º ano/4ªsérie	1633	96,51	59	3,49	1533	99,67	5	0,3	1574	98,31	27	1,67
2º	6 ano/5ªsérie	1209	93,33	46	3,67	984	96,28	39	3,8	948	94,8	52	5,2
	7 ano/6ªsérie	888	98,78	11	1,22	1048	97,58	26	2,4	889	94,96	47	5,02
	8 ano/7ªsérie	665	98,81	8	1,19	776	96,52	28	3,5	848	94,01	54	5,99
	9 ano/8ªsérie	360	96,17	12	3,23	528	99,62	2	0,4	661	97,21	19	2,79

Fonte: FME/Boletim Cem por cento, 2006, p.2. APR = aprovação; RET = retenção.

Como se pode observar, os índices de retenção de alunos do 1º segmento, em 1995, diminuem significativamente em relação aos de 1994, todavia, em 1996 sobem novamente. Além disso, a alfabetização que em 1994 não contabilizava retenção passa em 1996 a contar com uma quantidade significativa de alunos retidos.

Em relação ao 2º segmento, os índices de retenção de alunos sobem em seu ano de implantação, e sustentam-se em alta em 1997.

Esses dados revelam incoerência com a política em vigor que se fundamentava no pressuposto de que a construção de uma escola com qualidade social implicava na superação da reprovação. Para a FME, a reprovação era concebida como “um fator de discriminação e seleção social, um fator de distorção do sentido da avaliação, além de não ser pedagogicamente a melhor solução e ter, ainda, um elevado custo social” (VASCONCELLOS, 1992, apud FME, 1996, p.10).

No esboço desse cenário, tomo as colocações de Bernstein (2003, p. 86), ao afirmar que os custos para implantação desse tipo de proposta tendem a ser mais elevados em virtude do investimento necessário na formação de professores com a base teórica dos modelos de competência e do tempo exigido para elaboração de materiais mais contextualizados. O não investimento nessa área pode explicar a tendência de tais políticas serem minimizadas no contexto da prática e provocarem efeitos ainda mais perversos no processo educativo.

Para Ball, o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Portanto, as políticas não são simplesmente “implementadas” (MAINARDES, 2006, p. 53).

De acordo com Lopes (2004, p.111), existe uma tendência: “os dirigentes questionam as escolas por não seguirem devidamente as políticas oficiais, e os educadores criticam o governo por produzir políticas que as escolas não conseguem implantar”. Isso se dá em geral pela forma de se conceber as políticas, tratando-a de forma verticalizada, e dicotomizando o espaço oficial (governo) do espaço pedagógico (escola).

Nesse contexto, alguns professores solicitavam o retorno da reprovação. Afirmavam que, além dos índices de retenção não serem eliminados com a política de avaliação continuada, outros efeitos foram evidenciados, como o caso dos alunos que chegavam ao final da 5ª série sem a apropriação da leitura e escrita. Diante de tais fatos, o prefeito reeleito Jorge Roberto Silveira/PDT

promoveu mudanças no quadro da gestão da FME. De que forma a política se manteve na gestão seguinte? Como os aspectos do currículo e da avaliação continuada modificados nesse período foram apropriados pelo novo grupo de gestores?

4.3.4.

Política de ciclos: o contexto de sua implantação na rede municipal de educação de Niterói (1999 - 2002)⁷⁰

Em vista a mudanças, o professor Plínio Comte Leite Bittencourt⁷¹, assumiu a gestão da SME/FME com intuito de intervir na política de avaliação continuada. Embora filiado também ao PDT trouxe para a rede municipal concepções de educação diferentes da proposta da professora Lia Faria, uma vez que suas experiências estavam mais associadas ao âmbito privado⁷² de ensino. Para Bernstein (1996), a orientação ideológica dos agentes do CRO será em função do campo que estão localizados.

O ideário de educação defendido pelo prof. Comte Bittencourt se aproximava do *modelo pedagógico de desempenho*, onde os alunos precisam satisfazer os critérios de conhecimentos selecionados pela escola, e os rituais de transição (aprovação/reprovação) são utilizados (BERNSTEIN, 1996). Portanto, uma perspectiva diferente daquela defendida na gestão anterior. Trouxe também para a rede durante a sua gestão, estratégias de monitoramento e de busca pela eficiência do sistema educacional. Com isso, propunha um nível mais explícito de controle pedagógico fundamentado na ideia de que para garantir a qualidade educacional seria necessário monitorar os objetivos educacionais/metast e resultados⁷³. Essa tendência na rede municipal de educação de Niterói pode ser identificada a partir das colocações de Mojeron (2005, p.311):

⁷⁰ Esse período foi caracterizado, especialmente por um novo perfil de gestores, - que embora ainda vinculados ao PDT, obtinham experiências com a educação mais associadas ao âmbito privado: (1998-1999) a gestão do Professor Comte Bittencourt; em (2000) a gestão do Professor Reynaldo Mattoso Cavalcanti; em (2001) a do Professor Arthur Santa Rosa e (2002-2003) a da Professora Maria Inês Azevedo Oliveira.

⁷¹ Vereador de Niterói no período de (1997-2000). Deixou a gestão da rede sob a liderança do subsecretário, professor Reynaldo Cavalcanti para disputar um novo mandato.

⁷² Ligado a tradicionais instituições privadas de Ensino em Niterói (Colégio Plínio Leite, fundado em 1929 e o Centro Universitário Plínio Leite, fundado em 1999).

⁷³ Nesse processo, Claudio Mendonça (presidente da FME no período de 2009/2012) acompanhou o professor Comte Bittencourt em 1998, numa visita ao Chile quando esse estava iniciando sua reforma educacional com o projeto P-900.

A Escola Municipal Várzea das Moças, localizada em Niterói, Rio de Janeiro, recebeu o certificado em ISO⁷⁴ 9002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)⁷⁵. É a primeira escola pública municipal a receber este certificado no Brasil. O sistema foi implementado em vários setores, como na direção acadêmica, na supervisão, na secretaria e no corpo docente, num período de seis meses. De acordo com o Secretário Municipal da Educação de Niterói, Professor Plínio Comte Bittencourt, este certificado concretiza nosso ideal, que é oferecer um ensino de qualidade. O nosso objetivo é continuar a manter Niterói como referência quando o assunto é Educação. Diz isso porque a Organização das Nações Unidas (ONU) apontou a cidade como exemplo de educação no Brasil.

Nessa direção, a justificativa para a implantação de uma nova proposta sustentava-se no argumento da necessidade de promover medidas que pudessem solucionar os efeitos que a política de avaliação continuada provocara no contexto educacional do município que poderiam comprometer seu posicionamento nas avaliações externas.

Ademais, os discursos veiculados pelos sujeitos da rede sinalizavam a insatisfação dos profissionais com a política de avaliação continuada, especialmente no que diz respeito à “eliminação” da reprovação e aos efeitos de distorção série/conhecimento que tinha gerado. Revelavam que a política de avaliação continuada havia sido interpretada/ recontextualizada no contexto da prática, como uma política de “promoção automática”, sem modificações concretas para que a efetiva aprendizagem fosse garantida.

Diante de tais movimentos, o prof. Comte Bittencourt promoveu uma reunião com os diretores das escolas para discutir o assunto. Ao relatar o processo que desencadeou as mudanças e a formulação de uma nova proposta pedagógica, a professora Neli Rigó⁷⁶ mostra que os diretores das escolas, à época, contribuíram nas decisões, e influenciaram na formulação dos textos por meio das negociações empreendidas:

Em uma reunião realizada com os diretores da rede, logo no início de sua gestão, o prof. Comte Bittencourt propõe o retorno à retenção. Essa reunião foi fundamental, pois embora os diretores reconhecessem as dificuldades enfrentadas com a proposta de avaliação continuada, muitos se manifestaram com argumentações teóricas em prol da permanência dos seus princípios na rede.

⁷⁴ ISO – (INTERNATIONAL STANDARTIZATION ORGANIZATION) – Organização internacional de padronização.

⁷⁵ Órgãos de credenciamento no Brasil (INMETRO- Instituto Nacional de metrologia, Normatização e Qualidade industrial e ABNT - Associação Brasileira de Normas técnicas).

⁷⁶ A entrevista com a professora Neli Rigó foi realizada no dia 14/05/2012. Ela atua na Rede desde 1995. Atualmente é coordenadora das Bibliotecas Populares. Participou do processo de Avaliação continuada implantada na Rede sob a gestão da professora Lia Ciomar Faria e em 1998 compôs o grupo de coordenação do Ensino Fundamental na FME, portanto participou do processo de formulação da política de ciclos de 1999.

Posto isso, o prof. Comte Bittencourt, então, se reuniu com sua equipe gestora da FME e lançou o desafio da construção de uma proposta que pudesse dar conta das demandas apresentadas: reverter o quadro da distorção série/conhecimento, e manter o alargamento do tempo para a aprendizagem dos alunos. Nesse sentido, o movimento da FME foi propor uma avaliação interna e externa para averiguar a situação em que se encontrava. Nos relatórios da avaliação interna, entregues pelas escolas à FME, obteve-se o seguinte diagnóstico:

(a) Os relatórios mostram que, em 90% das UEs, fez-se presente o esforço para ampliar o atendimento aos alunos; (b) O atendimento no Ensino Fundamental é um espaço ocupado por uma grande diversidade de programas, com objetivos, metodologias e práticas bastante variados e desintegradas; (c) O ensino está geralmente orientado para o atendimento em caráter formal; (d) A não utilização de parâmetros curriculares, dificulta uma prática que garanta a unidade pedagógica (FME, PROPOSTA PEDAGÓGICA, 1999 – grifo meu).

Posteriormente, a avaliação externa encomendada à Fundação Cesgranrio⁷⁷, revelou altos índices de defasagem idade/série⁷⁸, além de grandes problemas em relação aos objetivos pedagógicos atingidos ao final das quatro primeiras séries. Mediante esse diagnóstico, iniciou-se a construção de uma nova proposta no CRO que optaram pela *implantação do sistema de ciclos escolares*. Isso fica evidente no documento:

A decisão sobre a adoção de **nova estrutura** para a nossa rede foi resultado de uma análise profunda de dados estatísticos, não só do nosso sistema de ensino, mas também de outros divulgados pelo Ministério da Educação. [...] A distorção série/idade foi por isso, assinalada como o principal problema a ser enfrentado pelas autoridades educacionais. [...] A principal causa daquela distorção foi identificada como sendo a repetência. Dai porque alternativas outras foram lançadas, na maioria dos Estados e Municípios para a correção do problema. Niterói por exemplo, **eliminou a avaliação** dos alunos para fins da aprovação, ou não, na série, adotando a **progressão automática**. Essa estratégia gerou um novo tipo de dificuldade, ou entrave, de experiências similares àquela época. Surgiu em consequência, a **distorção nível de conhecimento/série, recaindo sobre o professor** toda a responsabilidade para dirimi-la, sem que lhe fosse dado tempo hábil para a preparação necessária que viesse garantir a aprendizagem dos alunos (FME, 1999, p. 17).

Estudos posteriores realizados pela equipe central da FME [...] e efetuados com apoio de leituras e de conclusões apresentadas em Seminários e Congressos acontecidos em vários Estados brasileiros, indicaram-nos o caminho mais aconselhável e adequado a ser seguido diante de tal problematidade. Surgiu assim, como primeira opção, **a organização do nosso ensino em ciclos**.

⁷⁷ www.cesgranrio.org.br

⁷⁸ Observe que os índices de defasagem idade/série permaneciam mesmo com a política de avaliação continuada em vigor.

O texto expõe a opção pela adoção dos ciclos enquanto *uma nova estrutura* organizacional para escola para suprir com a problemática da distorção série/conhecimento provocada pela política de avaliação continuada. Portanto, não se configurou em uma proposta de oposição a lógica da escola seriada. Nesse sentido, a proposta se apropriou de alguns elementos da organização da escolaridade em ciclos para associá-los a outras intenções que era desenvolver na escola mudanças capazes de atender as demandas do novo século e garantir a “qualidade”/eficiência do sistema.

No documento lê-se que “assumimos o desafio do novo século. Nele está incluída a construção de uma escola municipal que ocupe, no imaginário social, a mesma posição ocupada pelas boas escolas de qualquer sistema” (FME, 1999, p. 9). Além disso, ao propor uma nova política, o texto revela-nos uma tentativa de se “articular com a linguagem do interesse público mais geral” (BALL, 2001), quando aponta que toda a responsabilidade dos efeitos da avaliação continuada recaia sobre o professor. Como se constata no relato abaixo:

A implantação da Proposta Pedagógica “Construindo a Escola do Nosso Tempo” foi uma tentativa de romper com o sistema vigente até então **e que, de certa maneira, não agradava à maioria da comunidade escolar – professores, alunos e pais, pois** propiciava uma grande defasagem conhecimento/série (Caderno Memórias e Narrativas, p. 73 – grifo meu).

Esses aspectos desencadearam um processo na rede que combinou rudimentos de propostas educativas mais progressistas com uma reforma administrativa de tendência empresarial.



Figura 8. Política de ciclos recontextualizada/ finalidades disputadas. Elaboração própria

Em 1999 a proposta pedagógica em ciclos “Construindo a escola do nosso tempo” foi encaminhada para as escolas contendo orientações e diretrizes da organização por ciclos a serem adotadas. O sistema de ciclos escolares foi legitimado pela edição de duas Portarias: a Portaria SME/FME nº 003/98 e a Portaria SME/FME nº 320/98, com base na LDB nº 9394/96 e nos Parâmetros Curriculares Nacionais.

O processo de produção do texto da política foi caracterizado da seguinte forma:

Comprometidos com esse **novο tempo**, dedicamo-nos durante o ano de 1998 ao estudo de todos esses fatores e a análise das características dos nossos alunos. Ações paralelas foram desenvolvidas com a promoção de seminários, diversas capacitações, grupo de estudos, contato com outras instituições, avaliações interna e externa de nossos alunos. Finalmente, chegou o momento de compartilhar com todos os diretores, professores, orientadores e supervisores a nossa proposta cujos fundamentos foram debatidos com o corpo docente das escolas durante o processo de sua elaboração. **Não está sendo um projeto imposto**, pois nele estão contidos vários anseios e sugestões de muitos dos educadores que participaram dos encontros e seminários promovidos pela Secretaria (FME, 1999, p. 7).

Com isso, pode-se inferir que os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política foram os próprios gestores da FME, que se empenharam em compreender os ciclos a partir de outras experiências e elaborar os textos. Nas considerações da gestora:

Quando nós fomos fazer o estudo procuramos a experiência da “Escola Plural” de Belo Horizonte, da “Escola Candanga” de Brasília, fomos a Porto Alegre com a “Escola cidadã”. Com essas experiências, nós preparamos uma proposta, mas conscientes de que era um momento inicial (Entrevista realizada em 2/10/2012 – grifo meu).

Vários estudos debruçaram-se em pesquisar diferentes aspectos dessa proposta (Fernandes, 2003; David, 2003; Teixeira, 2009). David (2003, p.75), ao analisar o processo de implantação da proposta, afirma que:

[...] mesmo recebendo o título de “Proposta Pedagógica”, não deve ser literalmente entendida como tal, já que não foi dada a oportunidade e a possibilidade de opção aos professores de adotarem, ou não, o que estava sendo “proposto”. Desse modo, o documento ao qual estamos nos referindo teve, na prática, não apenas a função de “propor” uma nova reorganização escolar, mas instituiu a reorganização curricular e uma nova estrutura organizacional para todas as escolas da rede municipal de educação de Niterói.

Em contraponto tem-se o seguinte relato:

Muito se critica em relação à implantação dessa proposta, considerando-a “de cima para baixo”. Do meu ponto de vista não foi “bem assim”. Ela foi apresentada,

preliminarmente, aos diretores, em outubro de 1998. Estes como gestores, deveriam levar à comunidade escolar essa “novidade” [...] Em fevereiro de 1999, a proposta foi apresentada e levada à discussão com todo o corpo docente da rede municipal de ensino. Essa “apresentação” aconteceu nas Escolas Pólo. Cada um recebeu um documento preliminar para, junto ao coletivo de suas escolas, discutir o documento e apresentar sugestões, propor reformulações. **Como nada foi apresentado**, ainda em forma de proposta, o documento intitulado Proposta Pedagógica “Construindo a Escola do Nosso Tempo” foi, em julho de 1999, encaminhado a todos os professores em sua forma atual (Cadernos Memórias e Narativas, 2006, p.37).

Com os relatos o que se pode apreender são as diferentes concepções de atuação no processo de produção do texto. Observa-se que a participação foi restrita a aprovação ou acréscimos a concepções e ao ideário educacional que já estava definido pelos gestores. Portanto, foi encarada como uma proposta impositiva.

4.3.5.

Movimentos e reclame para mudanças da política de ciclos (2003-2004)

No período compreendido entre 2003 e 2004, iniciou-se uma nova gestão na FME, presidida pela professora Maria Felisberta Baptista da Trindade que vinha de uma trajetória de militância e atuação acadêmica no âmbito da educação pública e da universidade, sobretudo na UFF.

Em consonância com a Lei nº 10.172 de 2001, que estabeleceu o PNE, e previa que os estados e municípios elaborassem seus próprios planos, começou um novo ciclo de discussões na rede mediada pela professora Felisberta, buscando definir caminhos para a educação do município. As reflexões e decisões seriam utilizadas como subsídios ao Plano Municipal de Educação (PME)⁷⁹. Estabeleceram-se duas frentes de trabalho: a) um grupo esteve comprometido em discutir na rede municipal de educação de Niterói o tipo de escola que almejava-se construir, problematizando nessas discussões, diversos assuntos referentes à educação escolar, e aqui, destaco em especial à *questão da organização da escola no sistema de ciclos*, que conferia uma problemática no sistema municipal; b) o outro grupo, desempenhou a função de discutir com a sociedade civil, sobre as políticas públicas do município e metas da Cidade Educadora.

⁷⁹ O prefeito Godofredo Pinto (PT), publicou, em julho de 2003, o decreto municipal nº 9.038, que determinava sua elaboração.

A discussão sistemática na rede, tarefa constitutiva de uma das frentes de trabalho para a elaboração do PME, iniciou-se em maio de 2003 com o foco de discussão para a educação de jovens e adultos, estendendo a discussão para a educação infantil e ensino fundamental. Foram propostos cinco eixos para serem discutidos: ciclo, avaliação, currículo, alfabetização, educação especial na perspectiva da inclusão, gestão democrática.

Esses movimentos permitiram que a FME por meio da escuta e diálogo que buscava estabelecer com as escolas, percebesse a partir de registros, as denúncias voltadas a proposta de ciclos implantada em 1999 bem como um reclame por mudanças desse sistema. Somado a isso, a parceria da Direção da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense/FEUFF com a FME, agregou diversas discussões sobre o assunto a partir do curso de formação continuada em “Práticas Pedagógicas no Sistema de Ciclos” para os profissionais da rede municipal de educação de Niterói, caracterizando-se assim um movimento de influência para as mudanças que foram empreendidas posteriormente.

4.3.6.

O contexto de reconstrução da proposta pedagógica em ciclos na rede municipal de Educação de Niterói (2005-2008)

A política de ciclos durante o período de 2005-2008 ganhou ampla visibilidade no projeto educacional da cidade a partir das mediações realizadas pelo CRO. Esse período é caracterizado especialmente pela continuidade do PT no governo municipal⁸⁰ e sua ininterruptão pela busca da democracia participativa mediante uma nova dinâmica política na gestão pública da educação.

Nesse contexto, tanto a SME quanto a FME passaram a ser geridas pelo professor Waldeck Carneiro da Silva. Sua atuação enquanto parlamentar na Câmara Municipal de Niterói, professor e pesquisador da UFF onde leciona no curso de Pedagogia e no programa de pós-graduação *stritu sensu* em Educação – mestrado/ doutorado, especialmente na área de Políticas Públicas Educacionais, contribuiu significativamente para deliberar diversos movimentos centrados na construção de relações mais coletivas. Do mesmo modo, os demais cargos de liderança da FME foram ocupados com maior expressão, por

⁸⁰ Conforme já mencionado, Godofredo Saturnino foi reeleito pelo PT em outubro de 2004.

grupo de profissionais concursados aliados ao PT, fator que não ocorreu no governo anterior do PT. Entretanto, é importante salientar que ainda mantinha-se na SME/FME o cenário de um “arco de alianças que abarcava um conjunto de partidos de diversos matizes ideológicos” (AROSA, 2010, p. 46).

Geralmente, essa gestão foi abalizada pelo esforço de intensificar um *modelo de gestão democrática* que alçou alguns passos no período anterior. Nas considerações de Arosa e Marina (2010, p.14), que atuaram expressivamente nesse processo:

Um modelo de gestão democrática passa necessariamente pelo desejo de que os anseios dos cidadãos se manifestem em todas as instâncias de poder que constituem o sistema de ensino e em toda a administração municipal, tendo como perspectiva a criação de uma cultura de autogoverno. Tal concepção faz emergir uma série de desafios, uma vez que historicamente estamos imersos numa cultura escolar que caminha na contramão dessa ideia.

As principais ações que nortearam o trabalho desenvolvido nesse período, e propagaram esse intento foram: (a) a construção do Plano Municipal de Educação - iniciado em 2003, mediado pelo Conselho municipal de Educação/CME a partir de 2005 e consolidado em documento no ano de 2007 permitindo que Niterói fosse identificada como uma cidade educadora⁸¹; e (b) o processo de reconstrução da proposta pedagógica em ciclos que culminou na implantação da *Proposta Escola de Cidadania* através da Portaria n.º 125/08.

No que tange a política de ciclos, alguns registros⁸² demonstravam o quanto já vinha sendo denunciada em encontros e discussões realizadas, assim como a centralidade que ganha no pronunciamento do Secretário de Educação no início de sua gestão ao explicitá-la em uma de suas metas⁸³:

⁸¹ As metas foram explicitadas em um Documento intitulado: Treze pontos.

⁸² (a) os registros avaliativos das inúmeras atividades de formação continuada, realizadas com os profissionais da Rede nos últimos anos; (b) os subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói, a partir dos Encontros de Educação Infantil, de Ensino Fundamental e de Educação de Jovens e Adultos, cuja dinâmica levou em conta a representação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar; (c) a Carta de Princípios da Educação de Jovens e Adultos da Rede Pública Municipal de Niterói – 2004; (d) o documento intitulado “Os 13 pontos”, contendo o discurso pronunciado pelo Prof. Waldeck Carneiro da Silva, por ocasião de sua posse como Secretário Municipal de Educação de Niterói, realizada em 03/02/05, cujo quarto ponto aborda a necessidade de intensificar e aprofundar ações sobre o sistema de ciclos na Rede Municipal; (e) o relatório da Formação Continuada da Rede, realizada em 23/02/05, que teve o documento “Os 13 pontos” como eixo de sua discussão; (f) o Plano Pluri-Anual da FME para o quadriênio 2006-2009; (g) os registros do Encontro para Reflexões Estratégicas, realizado nos dias 11 e 12 de março de 2005, com a equipe dirigente da FME; (h) o Plano de Ações Estratégicas da FME para o quadriênio 2005-2008, sobretudo no que tange à meta quatro; (i) as demandas observadas nos termos das visitas de acompanhamento às escolas por representantes das coordenações que compõem a Diretorias de Políticas Pedagógicas e de Gestão Escolar, da Superintendência de Desenvolvimento Pedagógico (DOCUMENTO PRELIMINAR, 2005, p. 6).

⁸³ Na ocasião foram apresentadas metas em um documento intitulado treze pontos.

Intensificar e aprofundar ações sobre o sistema de ciclos na Rede Municipal, discutindo e aperfeiçoando aspectos como cotidiano escolar, currículo, avaliação, coordenação pedagógica, formação continuada, de modo a favorecer uma maior compreensão do referido sistema pelo conjunto da comunidade escolar e um maior êxito escolar dos alunos, sobretudo no que tange à aquisição da leitura e da escrita.

Desse modo, em 2005, iniciou-se o processo de reconstrução da proposta pedagógica em ciclos implantada em 1999 que recontextualizou a política. De acordo com Lopes (2004), ao circularem no corpo social da educação, os textos oficiais e não oficiais são fragmentados, alguns fragmentos são mais valorizados em detrimento de outros e são associados a outros fragmentos de textos capazes de ressignificá-los e refocalizá-los.

O argumento para esse processo era que a lógica que fundamentava a proposta de 1999 ainda estava ancorada em valores e princípios da escola seriada. Então, a política de ciclos foi reconstruída considerando novo prisma ideológico de educação que sustentava mudanças no currículo, na avaliação, nas práticas pedagógicas, na organização da escola e das turmas.

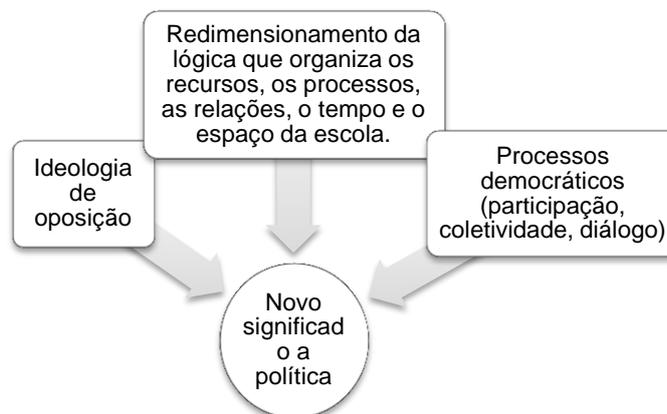


Figura 9. Conceitos recontextualizados/ finalidades disputadas. Elaboração própria.

Na ocasião a FME assumiu o discurso de que a efetivação dos ciclos não ocorreria na prática devido à falta de compreensão de sua proposta por boa parte dos educadores da rede. Atribuiu-se essa problemática à ausência de diálogo entre a FME e as escolas, efetuando uma crítica à forma em que os ciclos foram implantados anteriormente. Na concepção da FME, para se pensar em uma nova concepção de escola era significativamente necessário que seus profissionais se tornassem partícipe do trabalho gerido no órgão central. Por isso, procurou fundamentar suas ações em eixos como o da participação, do diálogo e da coletividade.

Com o princípio de democratização da gestão pública, os representantes do CRO entendia que a SME/FME precisaria estar integrada às Unidades Escolares. Para isso, seria necessário reorganizar o seu funcionamento compartmentado por meio da reforma administrativa. As escolas e a própria FME passaram a vivenciar determinadas mudanças em sua cultura organizacional viabilizando o redimensionamento da lógica que organiza os recursos, os processos, as relações, o tempo e o espaço da escola.

O projeto educacional desenvolvido foi considerado inovador na rede. Apesar disso, vários trabalhos⁸⁴ que analisaram essa gestão apresentam críticas e lacunas ao processo empreendido apontando aspectos que não permitiram efetivamente a consolidação de um modelo democrático de gestão.

É importante considerar que, nesse contexto, o governo nacional se encontrava em processo de estruturar suas políticas. O PDE, por exemplo, só surge em 2007, trazendo o IDEB para o cenário e preocupação nos municípios. Portanto, ao terminarem sua gestão em abril de 2008 não foram abduzidos a essa nova ordem de responsabilização e acordos assinados com o município.

No intuito de sintetizar o percurso destaco o seguinte caminho que constituiu o processo de produção do texto:

- (a) Restituíram-se os documentos que registravam os anseios e as fragilidades da proposta pedagógica implantada em 1999, e apontavam a necessidade de sua reconstrução;
- (b) Foram instituídos dois grupos de Trabalho com profissionais da FME para promover e sistematizar um debate acerca da reescrita da proposta pedagógica em ciclos;
- (c) Realizaram-se diferentes encontros, cujos temas norteadores eram a organização da escola em ciclos, tais como: “Ciclos em debate” que aconteciam na Universidade Federal Fluminense/UFF; Seminários, Fóruns de Diretores, Encontros mensais dos Conselhos Escolas-Comunidades, entre outros. Tais encontros deram origem a elaboração da primeira versão do Documento preliminar que propunha a reorganização da proposta pedagógica em ciclos e foram entregues em outubro de 2005 aos Diretores, Supervisores e Orientadores das Unidades Escolares/UE para estudo, discussão, críticas e contribuições;

⁸⁴ Cf. Revisão de literatura.

- (d) Em 2006, 23 escolas (14 UE e 9 UMEI) aderiram às proposições do Documento Preliminar de forma experimental após assumirem sua opção através da Carta Compromisso⁸⁵. Na concepção de Marina (2010, p.27), esse período caracterizou-se em um “movimento de uma proposta que era discutida, escrita, implementada concomitantemente”. Foi um ano marcado por diversas reuniões, encontros, seminários que contribuíam para reflexões sobre a proposta que estava sendo construída. Alguns registros apontam que “algumas escolas não participaram das discussões e produções que ocorreram nos últimos anos, assumindo um silenciamento quanto às propostas que foram e estão sendo construídas para e sobre a educação em ciclos no município” (CONSULTORIA/FME, 2006, p.28).
- (e) No final de 2006, as proposições realizadas por diferentes sujeitos das escolas foram enviadas por escrito para a FME, com críticas e sugestões formuladas. Além da escola, as coordenações, Equipes de Referências da FME e os Delegados que estavam acompanhando as escolas, também enviaram sugestões e críticas para a proposta;
- (f) A sistematização dessas intervenções deu origem a um novo formato da proposta pedagógica, que permaneceu em fase de construção. A nova versão proposta, submetida às escolas, ainda como texto preliminar, em fevereiro de 2007, incorpora as contribuições produzidas pela Rede, a partir das reflexões teórico-práticas realizadas nos múltiplos espaços e tempos de encontros, seminários, discussões e debates, e, principalmente pela reflexão realizada dentro do grupo da própria escola.

Como fruto desse processo, em 2008 foi sancionado a portaria FME n.º 125/2008 que regulamentou uma nova proposta pedagógica em ciclos para a Rede e a portaria FME n.º 132/2008 que regulamentou as Diretrizes Curriculares. Entretanto, embora tenha revelado um processo de produção textual diferente daquele vivenciado com a proposta “Construindo a Escola do Nosso tempo”, uma vez que permitiu maior diálogo das ideias entre os sujeitos da Rede de Niterói, foi possível notar os acordos e as negociações com a implantação da proposta “Escola de Cidadania”. De acordo com Arosa (2010, p.

⁸⁵ A carta compromisso foi assinada por 23 escolas que aderiram à proposta contida no Documento Preliminar (FME, 2005), assumindo-se como “escolas-polo” (expressão utilizada recorrentemente entre os profissionais da rede ao fazerem referência a tais escolas).

73) - um dos gestores envolvidos com o processo - observa-se a seguinte análise em torno do processo de produção do texto:

No processo de construção da proposta é possível identificar vários avanços e também vários momentos em que foram vencedores os preceitos de tendência burocrática ou gerencial. E há, certamente, vários elementos também que revelam uma indefinição a ser superada. É evidente a tendência burocrática e legalista que prevaleceu no momento de se instituir a Proposta. Mais de 300 páginas de reflexão teórico-metodológico foram produzidas e o que prevaleceu foi a edição de duas portarias.

Reafirmando esse procedimento, a Subsecretária (2009-2012) aponta em suas considerações que:

[...] na essência eles mantiveram os ciclos da proposta anterior, mantiveram as retenções. Não há uma explicitação do que fizeram com a progressão parcial; não existe uma explicitação do que fizeram com o Centro de otimização da aprendizagem/ CEMOA que trabalhava com as crianças com distorção série/ idade das séries iniciais; não houve uma explicitação de como ficaria a questão das notas, conceitos, relatórios, enfim. Então as escolas que passaram a fazer a sua opção. O documento que se movimentou pelas escolas para a discussão se transformou friamente em uma portaria que traz a proposta e referenciais. A portaria não revela, como é que está embasada, fundamentada para dar maior suporte aos professores (Entrevista realizada em 2/10/2012).

Nessa mesma direção o Subsecretário (2005-2008) entende que as modificações que ocorreram no texto no momento de sua implantação ocorreram devido a:

[...] adesão do gestor [Secretario e Presidente da FME] a um posicionamento mais conservador do professorado em relação à avaliação. No documento inicial não entra nenhuma categoria do tipo reprovação, retenção, recuperação nada dessas categorias que remetiam a classificação entraram no documento proposto pela primeira vez. Mas, quando os relatórios das discussões das escolas chegam pra gente e a gente faz a tabulação e isso aparece muito intenso, me parece que esse movimento foi interpretado politicamente não como um movimento que posicionasse como democrático aceitar essa posição da rede. Afinal, poderia ser democrático com o professor, mas não é democrático com o aluno. Mas, me parece que há a seguinte interpretação: a que repercussões político-partidárias e eleitorais poderia ter ao assumir uma postura de manter ao posicionamento contrário a esse reclame do professorado? (Entrevista realizada em 5/9/2013)

Portanto, é possível apreender a partir de Ball (2005) que os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política. Desse modo, os textos nem sempre são providos de uma lógica, eles também podem ser conflitantes.

4.3.7.

A política de ciclos no contexto da reforma educacional na rede municipal de educação de Niterói (2009-2012)

Em 2009, com o retorno do PDT ao governo municipal, a mudança de natureza ideológica e, por conseguinte do novo modelo de administração pública, desencadeou um novo processo de recontextualização da política de ciclos no CRO, que embora tenha mantido os ciclos como forma de organizar a escola, geriu a política a partir de novos significados.

Alguns fatores relacionados ao contexto local foram determinantes na recontextualização da política nesse período: (a) a mudança dos representantes da SME e FME (Maria Inês que retorna o cargo passados 7 anos e Claudio Mendonça⁸⁶ que já assumiu o cargo em outros contextos, respectivamente); (b) a ênfase na disseminação do discurso em prol da reforma educacional, especialmente pelo Presidente da FME; (c) o retorno do grupo de gestores atuantes à época da implantação dos ciclos em 1999 aos cargos de liderança na FME; (d) a interação com o CRP por meio da consultora profa. Ana Canen⁸⁷ e (e) o posicionamento crítico dos profissionais que já vinham desenvolvendo o trabalho com a política na perspectiva da proposta Escola de Cidadania.

É interessante destacar que nessa gestão não foi formulado outro texto teórico específico referente à política de ciclos, mas referente à política

⁸⁶ Militante do PMDB atuava no Conselho Consultivo criado pelo Prefeito Jorge Roberto Silveira quando foi convidado a assumir a Presidência da FME. Sua atuação na área pública se deu em diversos segmentos: Chefe de Gabinete Parlamentar na Assembleia Nacional Constituinte (1988); Secretário Municipal de Fazenda e Administração (Resende, 1989-92); Secretário de Estado e Presidente do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro (1994); Coordenador das áreas de Fazenda e Administração do Estado do Rio de Janeiro (1999-2002); Consultor do **Banco Mundial** (2002); Presidente do Instituto Brasileiro de Educação e Políticas Públicas – IBEPP (2002); Presidente da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro - FAETEC (2003); **Secretário de Estado de Educação do Rio de Janeiro** (2004-2006); Membro do Conselho de Análise Econômicas e Sociais do Rio de Janeiro (Fecomércio RJ – 2008); Presidente da Fundação Escola de Serviço Público FESP-RJ (2007/2009); Presidente Interino da Fundação Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro – CIDE (2008/2009); Conselheiro Titular do Conselho Estratégico de Informações da Cidade, do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP(2008) ; Presidente da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ (2009)

⁸⁷ Ana Canen é PhD em Educação pela University of Glasgow. Tem Mestrado em Educação pelo Departamento de Educação da PUC-Rio e Licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente é Professora Associada do Departamento de Fundamentos de Educação/Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui inúmeras publicações em periódicos nacionais e internacionais bem como livros publicados/organizados, e vários trabalhos em anais de eventos. Tem sido Palestrante/Conferencista convidada em diversas instituições. Desenvolve pesquisas em Multiculturalismo e Formação de Professores, tendo especial interesse nas áreas de Educação Comparada, Avaliação da Aprendizagem e Avaliação Institucional. (<http://lattes.cnpq.br/7321869768889062>).

curricular⁸⁸ do município que recontextualizou os ciclos. Além disso, promoveram-se diversos ajustes à portaria FME nº. 125/2008 e FME nº. 132/08, até que a portaria FME nº. 087/11 reorganizou o sistema escolar do município, dessa vez, sem apresentar nova nomenclatura específica. A partir das influências citadas acima, o referido texto foi considerado um produto de um conjunto de negociações empreendidas.

Portanto, a interação complexa da política de ciclos entre as demais finalidades educacionais a ela relacionadas, nos desvia de um olhar às conceituações totalizantes e ordenadas, conduzindo-nos a perceber a transitoriedade que vinculam as políticas.

Como já mencionado anteriormente, o fato da SME e a FME serem assumidas por diferentes pessoas, promove uma forte tendência das ações serem desenvolvidas de maneira desarticulada. No caso do período analisado, nota-se que o Presidente da FME, debruçou-se mais especificamente sobre os aspectos pedagógicos da rede, promovendo forte controle na formulação de textos oficiais que veiculam aspirações e projetos aliados à *reforma educacional*.

A atuação de Claudio Mendonça em diversas áreas da administração pública e em outros segmentos⁸⁹, em períodos anteriores revela sua defesa à reforma da administração pública, principalmente da educação. Aqui, faço destaque especial à ocasião em que foi Consultor do Banco Mundial (2002) e Secretário Estadual de Educação do Rio de Janeiro (2004-2006), entendendo que essas experiências representam forte influência na gestão que desempenhou em Niterói. Durante sua atuação na referida rede pública estadual implantou o Programa Nova Escola – programa de avaliação e *accountability*, que teve como base a influência da reforma educacional do Chile.

Outra evidência da forte ênfase à reforma educacional em sua gestão na FME é o ideal educacional exposto em seu livro intitulado: “Você pode fazer a reforma educacional: no país, na escola e na família”, onde Mendonça (2009) aborda o assunto a partir da experiência da Colômbia, Chile, Irlanda, Finlândia, Nova York e Coréia. Para ele (*ibid.*, p.11), ainda que cada nação tenha encontrado seu próprio caminho para a reforma educacional, existem alguns fundamentos em comum, como: o foco na aprendizagem ao invés de no ensino; o apoio estruturado aos estudantes de baixo rendimento; autonomia com avaliação externa da aprendizagem e responsabilização; clara definição de currículo e boa formação de professores. Esses princípios, portanto, foram alvos

⁸⁸ Borborema (2008); Matheus (2010) aborda os ciclos em Niterói enquanto uma política curricular.

⁸⁹ Ver nota 44.

durante sua gestão em Niterói. Além disso, entende que sua experiência em visitas e estudos dos processos de reforma educacional em outros contextos servia-lhe para:

(...) relacionar as informações dos países com a realidade da educação brasileira e fluminense, evidentemente com uma ótica, não raras vezes, sustentada em minha experiência profissional. O objetivo das comparações, diferente de sugerir **a mera importação de modelos internacionais**, é permitir uma melhor contextualização das informações apresentadas (MENDONÇA, 2009, p.14 - grifo meu).

Ao refletir sobre essa questão é importante termos em mente aquilo que Ball (2001) denomina de *bricolagem*, isto é o processo de empréstimos e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos na criação de políticas educacionais.

Essas influências foram balizadoras para mediação de novos sentidos ao projeto de educação da cidade. Ademais, nesse período o contexto nacional começa a intensificar propostas de monitoramento da qualidade educacional que influenciaram significativamente o trabalho da rede, como o caso do IDEB/2007 , PDE Escola , Plano de Ações Articuladas/PAR, a Resolução CNE/CBE nº7/2010 – que fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos, entre outras, que embora tenham sido desenvolvidos anteriormente começam a ganhar maior visibilidade nessa gestão.

Com efeito, foram introduzidas inovações nas orientações estruturais e culturais das políticas públicas educacionais do município, por meio de veiculação de discursos sobre excelência, eficiência e qualidade, bem como através da lógica do novo gerencialismo, que se configurou de forma mais intensa na rede. Dentre os diversos encaminhamentos realizados por essa gestão, destaco alguns abaixo, de modo a ilustrar algumas variedades dos elementos acima indicados:

- *Investimento no projeto de reestruturação da educação de Niterói* através da contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁹⁰. O objetivo era reestruturar a FME e a SME de acordo com serviços de análise e aperfeiçoamento do modelo gestão, a revisão e validação dos processos de trabalho, o redimensionamento da força de trabalho e a construção de um planejamento estratégico. Além disso, contou com a elaboração do sistema de monitoramento e avaliação das políticas de educação e pesquisas quantitativas e qualitativas para medir a satisfação dos

⁹⁰ O valor do contrato (R\$ 1,47 milhão).

usuários e da população como um todo a respeito do serviço prestado pela SME/FME. Segundo Felipe Bittencourt, consultor da FGV, trata-se de “uma ferramenta de gerenciamento”.

- *Investimento na gestão educacional como mediadora da qualidade.* A FME frisou, por intermédio de diferentes encontros e textos,⁹¹ que o papel do diretor da escola é de fundamental importância para o sucesso escolar dos alunos, respaldados em pesquisas do Ministério da Educação e nos estudos do pesquisador Nigel Brooke sobre as escolas eficazes⁹², que a qualidade da gestão escolar promove um grande impacto na performance (FME, Manual do gestor, 2010, p. 11). Ball (2002, p.6), ao discutir a reforma, aponta que a figura central é o gestor, referindo-se a forma em que sua atuação é mencionada pela OCDE: “encorajar os gestores a centrarem a sua ação nos resultados, dando-lhes flexibilidade e autonomia no uso de recursos humanos e financeiros (...) os gestores não podem ser responsabilizados pelo desempenho e resultados, se não tiverem autoridade para tomar decisões que fazem parte da produção desses resultados”. Portanto, os princípios das escolas eficazes⁹³ tiveram forte ênfase nessa gestão.

- *Investimento no estímulo e bonificações aos educadores,* postulando “procedimentos de motivação” arraigados ao paradigma do gerencialismo que se fundamenta no comportamento competitivo e na luta pela vantagem (BALL, 2001). Como exemplo desse encaminhamento, em junho de 2011 foi lançado um concurso para professores de cargo efetivos na FME, apresentado como Prêmio Educador de Niterói. A chamada do concurso era: “Professor seja o primeiro de sua turma: o seu conhecimento e sua experiência em sala de aula com mídias e novas tecnologias podem valer 1 notebook e 1 projetor multimídia”. De acordo com o Presidente da FME, a ideia era estimular os docentes ao uso da tecnologia aliada à aprendizagem, afim de que as aulas, além de interessantes e interativas, sejam ainda mais produtivas. Nota-se com isso que

⁹¹ Encontro em Friburgo com os diretores da rede / Manual dos gestores

⁹² Para Ball (2011, p.84) a pesquisa sobre eficácia escolar pode ser vista como tendo exercido papel crucial na elaboração de um esboço de recontextualização da escola, no qual o discurso do gerenciamento funciona e tem cumprido sua parte em fornecer uma tecnologia de controle e de mensuração organizacional.

⁹³ Princípios das escolas eficazes mencionadas: 1. Liderança profissional – Firme e objetiva; 2. Objetivos e visões compartilhadas – Unidade de propósitos; 3. Um ambiente de aprendizagem – Um ambiente ordenado; 4. Concentração de ensino e na aprendizagem – Maximização do tempo de aprendizagem 5. Ensino e objetivos claros – Organização eficiente; 6. Altas expectativas; 7. Incentivo positivo – Disciplina clara e justa; 8. Monitoramento do progresso – Monitoramento do desempenho do aluno; 9. Direitos e responsabilidades do aluno – Aumentar a autoestima do aluno; 10. Parceria casa – escola – filhos; 11. Uma organização orientada à aprendizagem.

o modelo de distribuição de recursos se respalda na lógica de mercado: recebem mais recursos àqueles que são mais aptos e eficientes.

- *Forte ênfase na mediação de projetos focais* – total de aproximadamente trinta e três projetos (*ver anexo*). No entendimento da FME os projetos representam “um empreendimento planejado que consiste em um conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas, com o fim de alcançar objetivos específicos nas diferentes áreas do conhecimento” (FME, Manual do gestor, 2010, p. 74).

Baseado na compreensão desse conjunto de mudanças estruturais é possível questionar de que modo ocorreu a conciliação da política de ciclos, cujo princípio epistemológico requer o enfraquecimento na classificação e enquadramento das práticas pedagógicas, com uma lógica de gestão pública que defende o forte controle e monitoramento para obtenção de melhores resultados educacionais?

O documento “Escola de Cidadania e Diversidade” inicia apresentando o movimento de discussão sobre currículo que vinha se desenvolvendo na Rede. Situa em seu discurso que se percebeu a necessidade de produção de um material que fosse capaz de “articular as discussões às propostas curriculares mais concretas” (FME, 2010, p. 6). De acordo com o texto essa necessidade foi consubstanciada em parecer pela Consultora Ana Cannen que apontou tendências e perspectivas do **multiculturalismo** para o trabalho curricular da Rede.

Como estratégia de legitimar tal perspectiva, buscou-se associá-la às propostas – com outras vertentes ideológicas, até então em vigor na Rede. O discurso abaixo nos revela essa tendência:

Os documentos curriculares (Portaria FME 132/08, 125/08, 569/09), que vigoram no Sistema Municipal de Ensino de Niterói, abraçam o **multiculturalismo** na sua visão de cidadania. A proposta expressa na Portaria 132/08 é imbuída dessa perspectiva, quando fala sobre o respeito a diversidade e a superação de qualquer tipo de preconceito e discriminação, bem como, quando explicita, no caput e no §1º do Art. 2º, que em todos os eixos do currículo deverão ser abordados temas tais como gênero, sexualidade e pluralidade cultural. **Essa é a dimensão central na educação** (FME, 2010, p. 6 – grifo meu).

Nessa direção, acrescenta a necessidade em explicitar melhor a “articulação entre a perspectiva multicultural, cidadã e o domínio dos conteúdos curriculares” (*ibid.*). De acordo com o documento isso não só guiaria melhor o

trabalho docente concreto, como também traduziria a cidadania para via pelas quais se poderia caminhar para a visão da escola como uma organização multicultural.

É interessante notar os interesses sociais e educacionais disputados com essas mudanças. De acordo com Lopes (2002) é importante considerar que as políticas oficiais podem ser interpretadas “como um híbrido de discursos” associando textos de matizes teóricas distintas. A figura mostra as disputas:



Figura 10. Conceitos recontextualizados/ finalidades disputadas. Elaboração própria.

Três termos-chave foram considerados na produção dos Referenciais Curriculares, atribuindo uma nova ordem ao discurso da política de ciclos: a) cidadania – na tentativa de manter o termo atribuído pela gestão anterior e dar um tom de continuidade à proposta até então desenvolvida. Nota-se, com isso, uma estratégia de evitar resistências com propostas de mudanças e rupturas mais explícitas; b) multiculturalismo – onde o documento busca legitimar o discurso acadêmico do CRP por meio da consultoria realizada pela profa. Ana Canen; c) domínio dos conteúdos curriculares – ancorado na ênfase dada ao monitoramento dos resultados através de avaliações externas. Também está alinhada à concepção de qualidade educacional defendida por essa gestão.

Os ciclos são justificados na proposta em respeito a história das discussões realizadas na Rede. É interessante observar que cita a política de avaliação continuada (1994) e a proposta de Escola de Cidadania (2008) sem realizar nenhuma consideração sobre as mesmas. Somente a proposta Construindo a Escola do Nosso Tempo é que teve maior detalhamento onde ressaltou que seu objetivo foi “criar uma nova realidade em que os resultados de fracasso e evasão escolares apresentados até então fossem combatidos e um novo paradigma do processo ensino/aprendizagem se instaurasse, em consonância com a nova perspectiva de escola pública” (FME, 2010, p.19).

Em debate no Seminário Nacional do programa "ABC na Educação Científica", em 1/2/2012 realizado em Niterói, a Subsecretária (2009-2012) aponta que:

Em 2009, iniciou-se a construção dos referenciais curriculares de Niterói, instituídos em 2011 na rede municipal de ensino. "**Constituem uma proposta pedagógica que define a escola do nosso tempo, revisitada, reconstruída, retrabalhada**", comentou Monteiro. Segundo a subsecretária, esse trabalho se baseou no multiculturalismo e na valorização da diversidade cultural, étnica, racial, religiosa, entre outras. "Temos o objetivo de incentivar um posicionamento crítico e autônomo em relação às questões sociais, políticas, econômicas, culturais e ambientais."

O texto apresenta a história percorrida para a construção curricular explicitando seu caráter participativo que na concepção dos formuladores "favoreceu o questionamento a partir de leituras e debates sobre a compreensão dos sentidos e significados do currículo" (FME, 2010, p. 6). Afirma ainda que esse movimento favoreceu o protagonismo dos atores envolvidos.

De acordo com o documento o processo de elaboração caracterizou-se pelas seguintes etapas:

- Em 2009, a sistematização do material produzido, identificando o foco teórico, aprofundando sua consistência e delineando, de forma inicial, possível tradução das intenções teóricas no desenvolvimento de matrizes curriculares nos eixos e nos ciclos, em texto-base intitulado Orientações Curriculares Preliminares para a Rede Municipal de Ensino de Niterói.

- Em 2010, o documento-base foi impresso e distribuído na Formação Continuada, ocorrida em fevereiro, para todos os profissionais desta Rede, **para análise**. No decorrer do ano, o texto-base foi integrado ao movimento coletivo de discussões, já iniciado pela Rede nos anos anteriores, com a presença de comissões de Referenciais, compostas de **representantes das escolas e da Sede, articuladas as coordenações da FME e núcleos, bem como outros atores pedagógicos** promovendo-se também seminários e curso de formação continuada em currículo e diversidade cultural, com a **presença de consultores curriculistas** da Fundação Darcy Ribeiro (FUNDAR).

Na concepção da Subsecretária (2009-2012):

Existe uma tendência na rede de se dizer que as propostas não são discutidas, mas em minha concepção não é bem assim, às vezes não há interesse de se discutir, porque é mais fácil eu criticar do que ser participante de alguma coisa, porque aí, eu me torno corresponsável com aquilo que eu estou construindo (Entrevista realizada em 2/10/2012).

Em virtude dos constantes conflitos ideológicos, a trajetória das políticas educacionais representa um movimento nada estático e definitivo no que se

refere às significações dos objetivos que se têm com a educação municipal de Niterói. A política de ciclos se articula processualmente a novas definições. De que modo isso se materializa no discurso pedagógico oficial expresso nos textos analisados? Embora preveja a organização da escolaridade em ciclos, qual o modelo de prática pedagógica os textos efetivamente privilegiam? É o que busco responder no capítulo cinco.

Quadro 7. Síntese da Trajetória da Política de Ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói (1999-2012).

Elementos analisados	Proposta 1 (Gestão 1998-2002/PDT)	Proposta 2 (Gestão 2005-2008/PT)	Proposta 3 (Gestão 2009-2012/PDT)
Nomenclatura da proposta e seus ideais	<p>“Construindo a Escola do Nosso Tempo”</p> <ul style="list-style-type: none"> - representa o tempo de construção de uma escola de alto nível/qualidade/eficiente; - uma escola que atenda as demandas do novo século. 	<p>“Escola de Cidadania”</p> <ul style="list-style-type: none"> - representa um projeto transformador das bases de organização da escola, por meio de processos democráticos 	<p>“Escola de Cidadania e Diversidade Cultural”</p> <ul style="list-style-type: none"> - representa a “Escola do Nosso Tempo” revisitada e aperfeiçoada. - representa uma proposta multicultural, associada a perspectiva crítica e liberal.
Documento que justifica a formulação da proposta	<ul style="list-style-type: none"> - as medidas políticas até então adotadas na Rede (avaliação continuada) não solucionaram em sua totalidade os problemas básicos que a educação brasileira convive (repetência e evasão). 	<ul style="list-style-type: none"> - implementar de fato os ciclos, uma vez que entendia que a Rede “se dizia oficialmente organizada em ciclos mas que se desenvolvia cotidianamente práticas pedagógicas a partir de uma lógica ainda seriada”. 	<ul style="list-style-type: none"> - produzir um material que fosse capaz de “articular as discussões às propostas curriculares mais concretas”.
Objetivo da proposta	<ul style="list-style-type: none"> - garantir os índices já obtidos de permanência de alunos na escola, como a necessária expansão e aperfeiçoamento da qualidade dos serviços educacionais oferecidos à população. 	<ul style="list-style-type: none"> - repensar o currículo, a avaliação, a gestão, redefinindo a prática pedagógica nas suas concepções e modos de organização do tempo e espaço escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - explicitar melhor a “articulação entre a perspectiva multicultural, cidadã e o domínio dos conteúdos curriculares”.
Principais influências identificadas	<ul style="list-style-type: none"> - Experiências de outros contextos organizados em ciclos <ul style="list-style-type: none"> - Perrenoud - César Coll - PCN - Relatório Delors 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiências de outros contextos organizados em ciclos - Universidade Federal Fluminense/UFF <ul style="list-style-type: none"> - Paulo Freire - PCN 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultores Curriculistas da Fundação Darcy Ribeiro/ FUNDAR - CNE/CEB 2010

^ **Quadro 7.** Continuação.

<p>Processo de produção do texto e implantação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Produzido por gestores da FME. Apresentada e levada à discussão com todo o corpo docente da rede municipal de ensino em fevereiro de 1999 para junto ao coletivo de suas escolas, discutir o documento e apresentar sugestões, propor reformulações. Como nada foi apresentado, ainda em forma de proposta, o documento oficial foi implantado em julho de 1999⁹⁴. - Unilateral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Produzido por gestores da FME como fruto do processo de discussões vivenciadas na Rede durante os anos de 2005, 2006, 2007. - Implantada oficialmente em 2008. - Processual/multifacetado 	<ul style="list-style-type: none"> - Produzido por consultores curricularista da Fundação Darcy Ribeiro em discussão com a Rede. - Sistematização em 2009 do material produzido, e delineamento, de forma inicial, das intenções teóricas em texto-base. - Em 2010, o documento-base foi impresso e distribuído na Formação Continuada, ocorrida em fevereiro, para todos os profissionais da Rede, <i>para análise integrada ao movimento coletivo de discussões.</i> - Implantada em outubro de 2010.
---	--	---	---

Fonte: Elaboração própria.

⁹⁴ Cadernos Memórias e Narrativas, 2006, p.37/ Problematizado no capítulo 4.