

“ESCOLA DE CIDADANIA”: UMA ANÁLISE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DA  
POLÍTICA EDUCACIONAL DE NITERÓI  
Armando de Castro Cerqueira **Arosa** – UFRJ

O objetivo deste trabalho é refletir sobre o processo de implantação<sup>1</sup> da Proposta Pedagógica *Escola de Cidadania* (doravante Proposta), constituída como política educacional pela Fundação Municipal de Educação de Niterói – FME, órgão, que com a Secretaria Municipal de Educação, é gestor do Sistema Municipal de Ensino. O período analisado corresponde aos anos de 2005 a 2008, quando foi elaborada a proposta, “com o objetivo de fundamentar o trabalho pedagógico cotidiano realizado pelas unidades de ensino fundamental e de educação infantil da Rede Municipal de Educação de Niterói” (NITEROI, 2008a, p. 1). Busca-se, aqui, compreender que concepções e práticas político-pedagógicas e político-administrativas estão em disputa no processo de reformulação da política educacional adotada pelo município, com foco na questão da organização escolar em Ciclos.

Para realizar essa reflexão, além da análise de ações docentes e gestoras observadas durante esse período, foram examinados documentos produzidos pela Rede Municipal, inclusive alguns documentos emitidos pela nova gestão em 2009, com vistas ao aprofundamento de questões relativas ao funcionamento do Sistema de Ciclos que foi implantado em 1999, tendo como base a Proposta Pedagógica denominada *Escola do Nosso Tempo*. Desse modo, foram visitados, além das referidas propostas, diversos outros documentos que constam dos arquivos da FME e que deixam de ser aqui mencionados em função do espaço deste trabalho.

Parte-se aqui da compreensão de que há, no sistema educacional de Niterói, uma organização político-administrativa que induz à constituição de camadas de poder que se sobrepõem. Não há um bloco único de poder homogêneo entre os profissionais que compõem o órgão central (FME). Isto é, há uma assimetria política entre os que ocupam os cargos de maior concentração de poder e as equipes de profissionais que produzem as relações com as unidades que compõem o Sistema Municipal de Ensino. Essa assimetria se verifica igualmente entre esses profissionais e aqueles que constituem as equipes das escolas.

---

<sup>1</sup> Considera-se como implantação todo o processo que inclui desde a fase preliminar de escrita dos documentos que registram as concepções mais gerais, passando pela fase de discussão, experimentação e reescrita desses documentos, até a fase de publicação da Portaria FME nº. 125/2008 (NITERÓI, 2008a), que institui a proposta pedagógica e da Portaria FME nº. 132/2008 (NITERÓI, 2008b), que regulamenta as Diretrizes Curriculares.

Da mesma forma, não há, em cada uma dessas camadas de poder, uma unidade político-ideológica, seja no âmbito das políticas gerais para educação, suas manifestações no campo das concepções pedagógicas, seja no campo das orientações político-administrativas.

A essa situação soma-se o cenário político constituído por um governo municipal, apoiado em um arco de alianças, liderado pelo Partido dos Trabalhadores - PT, que abarca um conjunto de partidos de diversos matizes ideológicos. Mesmo nas secretarias em que o gestor principal é alguém filiado, ou alinhado às idéias do PT, as diferenças de concepções e práticas são evidentes e estão associadas inclusive às disputas internas inerentes a essa agremiação política.

Lembre-se que o grupo político que assume a gestão da FME/SME em 2009 é composto por inúmeros profissionais que participaram do processo de implantação do regime ciclado no ano de 1999 e que também estiveram na gestão entre 2005 e 2008, como parte do processo de construção da referida aliança.

É importante também ressaltar que o prefeito que assume a gestão 2009-2012, exerceu o mesmo cargo em 2001 e 2002, quando renuncia para candidatar-se a governador, deixando o comando da prefeitura para o vice-prefeito, que em seguida se elege prefeito para o quadriênio 2005-2008.

Nesse contexto, é possível verificar que há um intenso conflito em torno de muitas das temáticas discutidas, das estratégias adotadas e, principalmente, dos fundamentos epistemológicos, políticos e de gestão que regularam o processo que se desenvolveu no período aqui analisado. Esse conflito se manifesta de diversas maneiras e se inscreve num contexto sócio-político, econômico e institucional que não está isolado do contexto regional e global.

Outra compreensão que se tem é a de que não há uma unidade na forma de compreender o que seja a organização escolar em Ciclos. Estudos sobre a implantação dos Ciclos no Brasil (BARRETO e MITRULIS, 2004; FERNANDES, 1997, 2003, 2004; FREITAS, 2003, 2004; MAINARDES, 2006, 2007; KRUG, 2001) revelam várias possibilidades de organizar o Ensino Fundamental, tornando essa denominação imprecisa, por razões diversas. Sendo assim, igualmente, não há uma unidade no que se refere ao formato da escola em ciclos<sup>2</sup>.

---

2 No Art. 1º da Portaria FME nº. 125/2008 lê-se: (...) § 3º- Entende-se por Ciclo o conjunto de Períodos Letivos que organiza a prática pedagógica, estendendo-se por, no mínimo, um ano civil. (...) § 5º: Do ponto de vista pedagógico, Ciclo é a forma de organização do currículo, do espaço e do tempo escolar,

Examinando algumas categorias<sup>3</sup> a partir das quais se organiza a Proposta, podem-se identificar algumas práticas e concepções pedagógicas que estão associadas a traços de caráter político e ideológico presentes em outros espaços da sociedade. Algumas dessas categorias, abordadas aqui em função de seu conteúdo político-pedagógico e político-administrativo, passam a ser analisadas com o objetivo de se estabelecer as relações que explicitem as concepções e práticas que estão em disputa. Surge, pois, uma primeira questão: Que concepções político-pedagógicas estão em conflito no contexto de implantação da Proposta?

Um primeiro ponto diz respeito à Educação Infantil. A discussão sobre a organização escolar em Ciclos tem sido travada principalmente no âmbito do Ensino Fundamental, deixando a Educação Infantil em segundo plano, embora o debate venha sendo travado na sociedade. Na Proposta, há a idéia de que, do ponto de vista epistemológico e pedagógico, a Educação da Infância compreenderá as etapas de Educação Infantil e do 1º e 2º ciclos do Ensino Fundamental, abrangendo alunos de 0 a 12 anos de idade (NITERÓI, 2008a).

É um movimento que pretende organizar a Educação Infantil em um ciclo único e ao mesmo tempo manter com o Ensino Fundamental uma relação mais orgânica. Todavia, há elementos de cunho estrutural, e também ideológico, que dificultam tal relação. Nem todas as escolas de Ensino Fundamental ofertam também Educação Infantil e a relação entre essas etapas da educação se dá, de maneira desarticulada e fragmentada, inclusive na busca pelo *status* de “escolaridade” ainda a ser socialmente conferido à Educação Infantil.

Nesse debate, também se inscreveram temas como a formação específica para o professor de Educação Infantil (que considere o cuidar, o brincar e a cultura infantil); a dimensão epistemológica do conhecimento escolar produzido nessa etapa de ensino; a escola em horário integral; as vagas ofertadas por instituições comunitárias; a regulamentação das instituições privadas, bem como uma série de outras questões que

---

baseada nas características biológicas e sócio-culturais do desenvolvimento humano, engendrando a realização de um trabalho pedagógico em que a idade, os interesses comuns e os aspectos cognitivo e sócio-afetivo dos alunos são os eixos articuladores do processo de construção de valores, de conhecimentos e de práticas sociais (NITERÓI, 2008a).

3 Nem todos os temas e categorias presentes na Proposta serão aqui analisados, em função do espaço deste trabalho. A opção por categorias mais gerais é feita para que o processo pudesse ser compreendido em seus aspectos estruturantes. Assim, temas como Educação de Jovens e Adultos, Educação Inclusiva, leitura, alfabetização, letramento, uso das novas tecnologias, educação e saúde, etc., deixam de ser analisados, uma vez que mereceriam um nível de detalhamento que não caberia ao propósito deste texto.

refletem o movimento de inserção da educação da infância na agenda política e a disputa político-ideológica que suscita no campo educacional.

A questão do agrupamento de alunos é uma dessas questões. De acordo com a Proposta, os alunos de cada Ciclo serão organizados em Grupos de Referência, que são os conjuntos de alunos organizados no início de cada Período Letivo, mediante processo de Agrupamento. Na Educação Infantil, o Agrupamento terá o critério exclusivamente etário, agrupando-se os alunos com idades contíguas. Para o Ensino Fundamental o critério será predominantemente etário, agrupando-se os alunos com idades contíguas, também podendo ser considerados os critérios cognitivo e sócio-afetivo, mediante parecer emitido pela Equipe de Articulação Pedagógica e pela Equipe de Referência do Ciclo<sup>4</sup> (NITERÓI, 2008a).

Nos debates que se travaram durante o processo de escrita e experimentação da Proposta, havia a idéia de que todo processo de Agrupamento se daria a partir do critério exclusivamente etário. Os critérios cognitivo e sócio-afetivo passam a reger o Agrupamento no Ensino Fundamental depois de um processo que incorpora uma concepção político-pedagógica ainda centrada no cognitivismo e na meritocracia, que considera ser possível aferir de forma segura a quantidade e a qualidade dos conteúdos, valores e práticas incorporados pelos estudantes, de tal forma que se possa agrupá-los por grau de acumulação.

É um conflito que não se verifica apenas sob o ponto de vista estritamente didático-pedagógico, mas que traz, de um lado, concepções epistemológicas e políticas, que fazem agrupar e separar, portanto excluir, a partir de critérios subjetivos, que aparentam um grau aceitável de objetividade. Por outro lado, o critério etário apresenta um desafio que a Escola enfrenta e que precisa superar: como construir conhecimentos coletivos a partir da diversidade sócio-cultural que emerge quando se trabalha com grupos constituídos a partir de critério não cognitivo?

Esse desafio ficava invisibilizado, quando da organização da escola seriada, ou mesmo em algumas concepções de Ciclo, uma vez que se supunha haver uma homogeneidade, do ponto de vista cognitivo, entre os estudantes que constituíam uma mesma turma, o que não é levado em conta quando se trata da organização dos grupos na Educação Infantil. Nessa etapa da Educação Básica o aspecto cognitivo fica, muitas vezes, subsumido ou restrito às questões da aquisição da leitura e da escrita, abordadas

---

4 Tais categorias serão examinadas no decorrer do texto.

em seus aspectos técnicos. Dessa forma, na Educação Infantil, não há oposição declarada quanto à utilização do critério etário, uma vez que o aspecto cognitivo, com as características que assume no Ensino Fundamental, não é valorizado.

Nesse ponto, outro elemento entra em cena: a avaliação.

Para a Proposta:

Art. 25 - A avaliação é processo permanente implementado ao longo do desenvolvimento das atividades pedagógicas empreendidas pela Unidade de Educação, em seus diversos momentos, para subsidiar as ações de ensino e de aprendizagem, considerando a necessidade de utilização de procedimentos e instrumentos diversificados que favoreçam a interpretação qualitativa do percurso e a evolução de cada aluno.

Parágrafo Único: A orientação do processo avaliativo é de responsabilidade da Equipe de Referência do Ciclo, que deverá observar as necessidades individuais e coletivas dos alunos e de seus Grupos de Referência, articulando ações processuais que favoreçam a construção de valores, de conhecimentos e de práticas sociais, de modo a evitar e/ou sanar situações de dificuldade ou de inadaptação vividas pelos sujeitos desse processo (NITERÓI, 2008a).

A idéia central trazida pela Proposta é a de que a avaliação é um processo coletivo, contínuo, de caráter qualitativo e que objetiva subsidiar as ações docentes e gestoras, visando o favorecimento da construção de conhecimentos, práticas e valores por todos os atores envolvidos no processo, portanto, professores, estudantes, funcionários, etc.

No início dos debates (2005), estava em discussão a concepção de que não deveriam existir categorias como Aprovação, Reprovação, Promoção, ou Retenção. Todavia, examinando os registros dos debates, encontra-se a preocupação com a manutenção dessas categorias, que expressam a idéia de que haverá estudantes que não alcançarão os objetivos educacionais traçados e que, por isso, deverão permanecer no ciclo por um período adicional, exceto na Educação Infantil.

Esse debate se intensifica quando se trata do 3º e do 4º ciclos, etapas em que a organização do currículo escolar tem caráter marcadamente disciplinar. Na versão atual da Proposta, alterada pela Portaria FME nº. 093/2009, o tema é tratado da seguinte forma:

Art. 3º - A avaliação é processual, continuada e diagnóstica e deve priorizar a constante busca da melhor qualidade do ensino, prevendo:

- a) recuperação paralela ao longo de cada Ciclo;
- b) progressão parcial ao final do 3º e do 4º Ciclo, com possibilidade de dependência em até duas disciplinas, excluindo-se desse cômputo Educação Artística, Educação Física e Língua Estrangeira Moderna;
- c) possibilidade de retenção por aprendizagem ao final do 3º e do 4º Ciclo.

Art. 4º - A avaliação do rendimento escolar será traduzida pelos seguintes conceitos:

- I – A – muito bom;
- II – B – bom;
- III – C – regular;
- IV – D – satisfatório;
- V – E – insuficiente.

Parágrafo único - Os conceitos atribuídos durante os anos de escolaridade de cada Ciclo, como resultado do processo de avaliação, constituir-se-ão em referenciais para o replanejamento e reorientação do processo de ensino e aprendizagem (NITERÓI, 2009a).

O que está em disputa, portanto, nesse aspecto, mais do que uma concepção didático-pedagógica é a noção de que o conhecimento é algo a ser acumulado em um tempo determinado e de que o sucesso escolar está diretamente ligado a essa acumulação, que, por sua vez, está associada à competição e à meritocracia, orientadoras dos processos avaliativos encontrados na sociedade e que reproduzem, na Escola, as relações sociais de produção.

O que se vê, de um lado é a idéia de um processo coletivo, de caráter diagnóstico e formativo, com foco no processo e que visa à transformação; de outro, um movimento de aferição com caráter valorativo, classificatório e excludente, que se baseia no grau de acumulação individual visando à seleção e ao descarte.

Outro elemento, vinculado tanto ao aspecto político-pedagógico quanto à questão da organização do trabalho na escola, temos a denominada Equipe de Referência do Ciclo. Para a Proposta, a Equipe de Referência de cada ciclo será constituída por todos os Professores do Ciclo e por um Pedagogo, Supervisor Educacional ou Orientador Educacional da Unidade Escolar, bem como pelo Agente Educador Infantil, no caso do Ciclo Infantil.

Cada equipe de Referência terá como incumbência o acompanhamento pedagógico dos Grupos de Referência. Esse trabalho envolve a realização dos Reagrupamentos<sup>5</sup>, dos processos avaliativos, da construção de critérios para organização das diferentes dinâmicas pedagógicas, da produção de atividades diversificadas relativas às diferentes demandas do cotidiano escolar e das demais ações pedagógicas desenvolvidas nas Unidades Escolares (NITERÓI, 2008a). Isto é, apesar de a cada Grupo de Referência corresponder um Professor de Referência, todos os grupos do ciclo estão sob a responsabilidade de uma equipe multiprofissional, que

---

<sup>5</sup> Reagrupamento é o processo de deslocamento temporário dos alunos de seus Grupos de Referência para outros grupos. Esse movimento será planejado, reorganizando-se os grupos a partir de potencialidades, necessidades e interesses dos alunos, observados os aspectos cognitivos, lingüísticos, psicológicos, sociais e afetivos, podendo ser diário, semanal, quinzenal ou mensal (NITERÓI, 2008a).

assume o planejamento, a implementação e o acompanhamento do processo educativo. Esse grupo de professores é acrescido de até 25% de profissionais em relação ao número de Grupos de Referência, ou seja, a cada 4 Grupos de Referência, mais um professor.

Essa é uma tentativa de re-ordenar a organização do trabalho na escola. De um lado tem-se a forma tradicional que vincula uma turma a um único professor<sup>6</sup>, no caso da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental; e nos anos finais a um grupo determinado de professores, por conteúdo/disciplina. É evidente a tendência à especialização e à racionalidade técnica, características presentes na forma clássica da administração (CHIAVETANTO, 2001).

De outro lado, há uma tentativa de realizar um trabalho coletivo, de tal forma que todos os professores do ciclo são chamados a atuar em função de todos os alunos deste mesmo ciclo. Mesmo nessa tentativa, é possível dizer que há um entendimento de que a especialização e a disciplinarização do conhecimento deve permanecer, ainda que haja um esforço de se organizar o currículo a partir de Projetos ou de Temas Geradores.

Em algumas práticas cotidianas, vemos professores centrando suas atividades em um determinado grupo de estudantes, diferente do que o seu Grupo de Referência, e/ou em atividades curriculares determinadas, ou ainda em alguns espaços e tempos escolares. É possível encontrar, em meio às práticas escolares desenvolvidas a partir da Proposta, o entendimento de que os Reagrupamentos são espaços para Recuperação, reforço escolar, turmas de progressão, otimização ou aceleração da aprendizagem, ou ainda, como forma de polarizar com a aula tradicional uma outra possibilidade de organização da mediação pedagógica, oferecendo momentos de atividades ditas “extra-curriculares”. Assim, tem-se a aula como atividade rotineira, regular, com base na disciplina e na repetição de um lado e o Reagrupamento, como atividade complementar, descontínua, de caráter compensatório ou alternativo, de outro.

Com lógica semelhante, entram em cena os denominados Projetos Especiais, que deveriam funcionar como componentes curriculares, mas que nem sempre são tomados como tal e são ministrados de forma terceirizada, por vezes desarticulada do projeto pedagógico da unidade escolar, tal como no toyotismo, que para as funções essenciais são destinados os trabalhadores efetivos e para as demais funções, o pessoal

---

6 Vale lembrar que, mesmo no caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental, a disciplinarização do currículo ainda é encontrada, apesar da presença, muitas vezes, de um único professor por turma.

subcontratado (FUTATA, 2008).

O processo de busca pelo trabalho coletivo se expressa também na construção de espaços que se denominam Conselhos de Avaliação e Planejamento, que são a instância responsável pela implementação do processo de avaliação e planejamento da Unidade de Educação, incumbindo-se de avaliar, elaborar, implementar e acompanhar o Projeto Político-Pedagógico, o Plano de Ação Anual e o Plano de Trabalho de cada Ciclo.

No âmbito de cada ciclo, igualmente se constitui um Conselho que tem por finalidade “levantar dados significativos sobre o processo de ensino e de aprendizagem, com vistas à reorientação do trabalho pedagógico” (NITERÓI, 2008a, p. 5).

Compõem ambos os conselhos os integrantes do Conselho Escola-Comunidade (CEC), da Equipe de Articulação Pedagógica (EAP)<sup>7</sup> e das Equipes de Referência de cada Ciclo, acrescendo-se da representação dos alunos, no caso do Conselho de Avaliação e Planejamento do Ciclo.

Nesse contexto, a Proposta concebe planejamento como:

processo, contínuo e dinâmico, de reflexão, projeção, tomada de decisão, implementação e acompanhamento de ações referentes à Unidade de Educação, no seu contexto global e no que se refere especificamente ao processo de ensinar e de aprender (NITERÓI, 2008, p. 4).

As práticas de gestão pedagógica que buscam o modelo de produção coletiva de conhecimento, e de organização do trabalho docente, ainda carregam traços importantes do processo produtivo global, incorporando elementos que se prestam também a reafirmar uma concepção de trabalho coletivo afeita ao modelo de produção capitalista.

Há, nessa forma de organização do trabalho pedagógico, uma linha que precisa ser dimensionada na diferenciação entre o que poderia ser tomado tanto como especialização flexível, quanto como politecnia. É preciso também esclarecer, quanto aos fundamentos que sustentam essa forma de organização do trabalho, que tanto parece servir à racionalização e ao controle das práticas cotidianas, quanto à garantia de participação dos segmentos da comunidade nos processos decisórios.

Esses traços trazidos aqui, que não esgotam a discussão sobre as concepções

---

7 Art. 16: Em cada Unidade de Educação deverá ser instituída uma Equipe de Articulação Pedagógica (EAP) constituída pelo Diretor e/ou Diretor-Adjunto; pelo Pedagogo, Orientador Educacional e/ou Supervisor Educacional; pelo Secretário Escolar e pelo Coordenador de Turno, conforme a composição do quadro profissional da unidade.

Parágrafo Único: Caberá à EAP a organização e a gestão da Unidade de Educação, buscando favorecer a realização do trabalho pedagógico, articulando o coletivo escolar em torno da definição de objetivos sócio-políticos e educativos e orientando o desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem (NITERÓI, 2008 a, p. 3).

pedagógicas *stricto sensu* em disputa nos espaços das escolas, estão associados a disputas que ocorrem também no plano das concepções políticas-administrativas, em notadamente no campo da gestão pública. Nesse momento, coloca-se, então, outra questão: Quais as concepções sobre gestão, em especial sobre a gestão pública, estão em disputa nesse processo?

Pode-se dizer, de modo sucinto, que no âmbito da Administração Pública há três grandes modelos, que se sucedem na história e que também deixam alguns traços que ainda não foram de todo superados: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial. A estes modelos se apresenta uma alternativa que se denomina modelo societal.

No modelo patrimonialista, o aparelho de Estado é uma extensão do poder do soberano e de seus auxiliares. Os cargos são tomados como privilégios, a máquina estatal está a serviço do soberano e não há distinção entre a *res publica* e a *res principis* (BRESSER-PEREIRA, 2007). De forma associada, a ausência de controle, a corrupção e o nepotismo aparecem como inerentes a esse tipo de administração.

Na segunda metade do século XIX, surge a Administração Pública Burocrática. A profissionalização, a idéia de carreira, a impessoalidade, o formalismo e a hierarquia funcional passam a se constituir como princípios orientadores do desenvolvimento dessa concepção de administração pública. Como outro elemento importante que a caracteriza, tem-se a busca pela efetividade do controle; todavia, pode-se apontar a ineficiência, a auto-referência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos como uma grande questão não resolvida.

A Administração Pública Gerencial surge na segunda metade do século XX atrelada, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização econômica, uma vez que esses elementos acabam por fragilizar o modelo anterior. Torna-se necessário aos interesses do mercado, então, garantir a eficiência da Administração Pública; surge a necessidade de se reduzirem os custos e melhorar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário.

Essa concepção de Administração Pública apóia-se no modelo burocrático, do qual conserva alguns princípios fundamentais, mesmo que com certas adaptações. As admissões realizadas a partir de rígidos critérios meritocráticos, a existência de um sistema estruturado e universal de desempenho, bem como o treinamento sistemático desses servidores, configuram-se como traços importantes desse modelo. A diferença

fundamental residirá, então, na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para ter foco nos resultados.

Como estratégias utilizadas nesses modelos têm-se a definição precisa de objetivos a serem atingidos e a garantia de autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos passam a ser necessárias.

Nessa concepção, o cidadão é visto como contribuinte e como cliente dos serviços do Estado. Os resultados da ação do Estado passam a ser avaliados pelo critério do atendimento das necessidades dos cidadãos-cliente e não pelo controle dos processos administrativos, como na Administração Burocrática.

Além das três formas clássicas trazidas aqui, de forma sucinta e esquemática, uma nova possibilidade de organização do Estado aparece, tendo a participação como elemento fundamental, construindo o paradigma do governo participativo.

O que vemos no Brasil, principalmente nas duas últimas décadas, é a tentativa de consolidar um modelo de gestão pública, ainda em nível local, que tome como princípio e objetivo a democratização dos processos gestores. Essa vertente, denominada de Gestão Societal (PAULA, 2005), caracteriza-se pela idéia de que se devam criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular, com autonomia para operar em favor do interesse público, contemplando a complexidade das relações políticas e ampliando-se os canais de participação, bem como redesenhando as relações institucionais, para que haja conexão entre as três esferas administrativas do Estado.

Na construção de um novo modelo escolar, que tem nos Ciclos uma possibilidade de transformação, há inúmeros elementos que podem ser identificados com os modelos de gestão pública, aqui trazidos. Esses elementos se confrontam e, em alguns casos, parecem guardar certas equivalências. Todavia, não se podem tomar como traços comuns elementos que se fundam em pressupostos antagônicos e que carregam objetivos distintos.

Um dos elementos fundamentais da organização escolar em ciclo, tanto sob o ponto de vista político-pedagógico, quanto político-administrativo, é a necessidade do trabalho coletivo. Esse traço aparece tanto na perspectiva do modelo gerencial, quanto no modelo societal de gestão. O que irá, então, diferenciar, na escola, a questão da organização do trabalho coletivo?

Se na perspectiva gerencial, o trabalho coletivo está a serviço de melhores condições de gestão a partir da convergência de objetivos, de melhores resultados num prazo menor de tempo, portanto, de maior eficácia e produtividade; na perspectiva da gestão societal, o trabalho realizado de forma coletiva tem função de democratizar os processos gestores, consolidando a criticidade, garantindo-se espaços para participação social, para dissidência e socializando os modos de transferência dos resultados obtidos.

Desse modo, o conhecimento passa a ser um direito de todos, não uma mercadoria, a que poucos terão acesso. A função do professor se constrói na medida em que seu trabalho passa a co-responder aos pactos construídos na busca por um currículo que, por sua vez, co-respondam às necessidades sócio-políticas e pedagógicas da comunidade. As relações de poder se horizontalizam, criando espaços coletivos de decisão e engajamento e os aspectos administrativo-financeiro-burocráticos passam a dialogar e a estar a serviço dos aspectos político-pedagógicos, fato que raramente se vê.

No processo de construção da Proposta *Escola de cidadania* 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: uma (Portaria FME nº. 125/2008) sobre a regulamentação do funcionamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (NITERÓI, 2008a) e outra (Portaria FME nº. 132/2008) sobre as Diretrizes Curriculares (NITERÓI, 2008 b).

As Diretrizes Curriculares estabeleceram objetivos fixos, aprioristicamente, para cada ciclo, fato que não resultou de ampla discussão. O debate sobre a questão curricular ainda está por ser concluído, uma vez que os Referenciais Curriculares deveriam ser construídos até 31 de janeiro de 2009, o que ficou adiado para início de 2010, conforme a Portaria FME n.º 058/2009 (NITERÓI, 2009b).

No que diz respeito à formação continuada de professores, é possível dizer que o discurso da intencionalidade política transformadora, a prática cotidiana fortemente influenciada por paradigmas técnico-científicos, o enfoque jurídico-legislativo, a tentativa de adequar os saberes científicos e tecnológicos à prática pedagógica e administrativa, a tentativa de relacionar o pontual e o global, a busca pela articulação entre teoria e experiência e a produção de um discurso oficial que aponta para um

processo de democratização, constituem um contexto de produção da política de formação continuada da rede de Niterói.

É uma política em construção que não concluiu sua formulação e na qual não há claras concepções adotadas de forma deliberada, tanto por parte da gestão central - porque também há evidentes pontos de conflito, quanto por parte daqueles atores que participam de forma menos direta das decisões centrais do sistema.

No que diz respeito às questões estruturais, em que se definem o número de professores e número de alunos por Grupo de Referência, vemos a assimetria que há no trato com as questões administrativas e pedagógicas, *stricto sensu*. A Proposta previa inicialmente certo número de alunos por Grupo de Referência, tanto para Educação Infantil, quanto para Ensino Fundamental. Os números adotados na Portaria não só ampliam a quantidade de alunos por Grupo de Referência quanto também não garantem, no caso da Educação Infantil<sup>8</sup>, a presença de dois profissionais por grupo, como antes pactuado.

No campo da gestão administrativa há ainda muito a se discutir, a começar pela dicotomia que se expressa na convivência da Secretaria Municipal de Educação com a Fundação Municipal de Educação- FME. Dicotomia que se desdobra na FME, principal executor, na educação, do orçamento municipal, com a existência de setores que se organizam de forma burocratizada, que reproduzem a sobreposição de fazeres e confirmam a cisão e a fragmentação entre o pedagógico e o administrativo.

O debate sobre eleição de diretores de escola se deu de forma enviesada. A discussão foi feita com o grupo de diretores e diretoras, que deveriam levar o assunto para a escola e registrar sugestões quanto às questões que envolviam o processo eleitoral (tempo de mandato, quantas reeleições, formação do gestor, tempo de exercício na escola para candidatar-se, etc.). O que se viu, na prática, foi a discussão sendo realizada em torno de duas questões que se tornaram centrais: quanto tempo de mandato e quantas re-eleições. O resultado foi que a direção pode permanecer por seis anos, ou seja, dois mandatos de três anos, mesmo para quem, à época do processo, em 2007, já exercia o cargo por mais de duas vezes consecutivas.

---

<sup>8</sup> No caso do ensino fundamental, de forma imprecisa, está previsto que: Art. 13... § 8º: A Equipe de Referência do Ciclo **poderá** ser acrescida de **até 25%** de professores em relação ao número de Grupos de Referência do Ciclo, com a finalidade de favorecer o desenvolvimento de redes colaborativas de ensino e de aprendizagem na Unidade de Educação (grifo meu) (NITERÓI, 2008a).

No âmbito pedagógico, a tentativa de unificar o trabalho do Supervisor Educacional e do Orientador Educacional, inclusive com a criação do cargo de Pedagogo, parece apontar para uma disputa ainda em curso. Há concepções que demandam um profissional especialista, contrariamente a correntes que consideram que a formação e a atuação do pedagogo devam ser generalistas. Esse movimento traz ao debate a idéia da especialização rígida, que está associada às formas clássicas de administração, a que se opõem as noções de especialização flexível, presente no denominado pós-fordismo, e a concepção de uma formação politécnica.

Por fim, a organização escolar em ciclos traz ao debate não só elementos de caráter político-pedagógico, mas também faz emergir questões que dizem respeito ao processo gestor e a relação deste com os processos produtivos globais.

Nesse ponto, vale lembrar Tragtemberg (2008, p.5), quando explica:

O aparelho escolar tem seu papel na reprodução das relações sociais de produção quando:

- a) contribui para formar a força de trabalho;
- b) contribui para inculcar a ideologia hegemônica, tudo isso pelo mecanismo das práticas escolares;
- c) contribui para reprodução material da divisão de classes;
- d) contribui para manter as condições ideológicas das relações de dominação.

Esses elementos se difundem por meio de diversas práticas e concepções, em que há uma evidente equivalência entre os valores escolares e aqueles que reforçam, por meio da inculcação, os valores necessários para a manutenção dos processos que constituem a sociedade capitalista. Diz Tragtemberg (*idem*):

A inculcação não se dá pelo discurso, mas através de práticas de exercícios escolares onde a nota equivale ao salário, recompensa pelo trabalho realizado. Da mesma maneira que o mercado do trabalho é regulado pela competição, no interior da escola ela é cultuada nos sistemas de promoção seletivos. O aluno é obrigado a estar na escola e é livre para decidir se quer ou não, ter êxito ou não, como o indivíduo é livre ante o mercado de trabalho.

As práticas do ritualismo escolar, deveres, disciplinas, punições e recompensas, constituem o universo pedagógico. A escola realiza com êxito o processo de recalçamento de pontos de vista opostos aos hegemônicos e essa sujeição condiciona a inculcação.

Lucia Bruno (1997) discute a relação entre as teorias administrativas e os modos de produção capitalista, levando em conta a concentração e distribuição de poder, a limitação dos Estados Nacionais e a estratégia de investimentos na área educacional. Produz uma crítica aos modelos de administração educacional que fazem reproduzir na

escola as formas de operação política de dominação e considera que para se melhorar a qualidade de ensino tem-se que ir para além das reformas curriculares. Em sua opinião, há que se criar (BRUNO, 1997. p.44)

novas formas de organização do trabalho na escola, que não apenas se contraponham às formas contemporâneas de organização e exercício de poder, mas que se constituam alternativas práticas possíveis de se desenvolverem e de se generalizarem, pautada não pelas hierarquias de comando, mas por laços de solidariedade, que consubstanciam formas coletivas de trabalho, instituindo uma lógica inovadora no âmbito das relações sociais.

Desse modo, os elementos que constituem os processos gestores também se constituem, na Escola, como práticas sociais que expressam, reafirmam ou desafiam as relações de produção. Na medida, em que, na escola, se estabeleça um modelo de gestão, administrativa e pedagógica, em que sejam fortalecidos os processos de participação e controle social, com espaços socializados de decisão e engajamento; que se garanta a todos o direito ao conhecimento, que se consolide a dimensão sócio-política dos processos gestores, estar-se-á contribuindo também para a consolidação das instituições políticas e para a construção de políticas públicas voltadas para as necessidades dos cidadãos, o que concorrerá para a formulação de um projeto de nação que atenda aos interesses sociais.

## REFERÊNCIAS

- BARRETO, Elba Siqueira de Sá e MITRULIS, Eleny. Trajetórias e desafios dos ciclos escolares no Brasil. In **Os ciclos de aprendizagem: um caminho para combater o fracasso escolar**. Perrenoud, P. Porto Alegre: Artemed, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração Pública à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 12 de dezembro de 2007.
- BRUNO, Lucia. Poder e Administração no Capitalismo Contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org). **Gestão Democrática da Educação. Desafios Contemporâneos**. Petrópolis: Ed. Vozes. 1997.
- CHIAVETANTO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- FERNANDES, Claudia de Oliveira. **A construção do currículo na escola pública: a interação de propostas curriculares oficiais com o projeto educativo de uma**

**unidade escolar.** Dissertação de Mestrado, PUC-Rio/Departamento de Educação: Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **A escolaridade em ciclos: práticas que conformam a escola dentro de uma nova lógica – A transição para a escola do século XXI.** Tese de doutorado. PUC: 2003.

\_\_\_\_\_. **Escola em Ciclos: particularidades evidenciadas pelo SAEB.** Estudos em Avaliação Educacional, FCC - São Paulo, v. 15, n. 30, p. 83-106, 2004.

FREITAS, Luiz Carlos. **Ciclos, seriação e avaliação: confronto de lógicas.** São Paulo: Moderna, 2003.

\_\_\_\_\_. **Ciclo ou séries? O que muda quando se altera a forma de organizar os tempos-espacos da escola.** Caxambu: Anped, 2004.

FUTATA, Marli Delmônico de Araújo. **Breve análise sobre o toyotismo: modelo japonês de produção.** Revista Espaço Acadêmico. Nº 47 – Abril de 2005 – Mensal – ISSN1519.6186. AnoIV. In : <http://www.espacoacademico.com.br/047/47cfutata.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2008.

KRUG, Andrea. **Ciclos de formação: uma proposta transformadora.** Porto Alegre: Editora Mediação, 2001.

MAINARDES, Jefferson. **Organização da escolaridade em ciclos no Brasil: revisão de literatura e perspectivas para a pesquisa.** Educação e Pesquisa (USP), São Paulo, v. 32, n. 1, p. 11-30, 2006.

\_\_\_\_\_. A pesquisa sobre a política de ciclos no Brasil: panorama e desafios. In: KRUG, A. (Org.) **Ciclos em revista. A construção de uma outra escola possível.** Vol. 1- Rio de Janeiro: Wak Ed., 2007.

NITERÓI. **Portaria FME nº. 125/2008.** 2008a. Disponível em: <http://www.educacao.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria FME nº. 132/2008.** 2008b. Disponível em: <http://www.educacao.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria FME nº. 093/2009.** 2009a. Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/ArquivosExternos/Arq736.pdf>. Acesso em 10 de março de 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria FME nº. 058/2009.** 2009b. Disponível em: <http://www.ofluminense.com.br/ArquivosExternos/Arq735.pdf>. Acesso em 10 de março de 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas (FGV)**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

TRAGTENBERG, Maurício - A escola como organização complexa. In: **Educação Brasileira Contemporânea: Organização e Funcionamento.** São Paulo, Ed. Mc Graw-Hill, 1976. Disponível em:

[http://www.espacoacademico.com.br/012/12mt\\_1976.htm](http://www.espacoacademico.com.br/012/12mt_1976.htm). Acesso em: 02 de outubro de 2008.