

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE NITEROI ENTRE 2002 E 2008.

Armando C. Arosa
PROEDES/ UFRJ e GEPAC/UNIRIO
armandoarosa@yahoo.com.br

Resumo: O objetivo deste trabalho é refletir sobre o processo de construção das políticas educacionais de Niteroi- RJ, entre 2002 e 2008, analisando documentos e práticas político-administrativas, buscando compreender o processo histórico em que se deu tal construção e realizando a crítica, a partir dos dados acerca da educação da cidade. Procura demonstrar que tais políticas não produzem inflexão na lógica que as ordenava no período administrativo anterior e que sua implantação se dá por movimentos sinuosos e contraditórios, marcados pela descontinuidade, reflexa à mudança de gestores, mas também pelas flutuações e ajustes políticos internos.

Palavras-chave: políticas públicas; gestão educacional; Niteroi.

Este trabalho reflete sobre o processo de construção das políticas educacionais de Niteroi-RJ, entre 2002 e 2008, analisando documentos e práticas político-administrativas, buscando compreender o processo histórico em que se deu tal construção e realizando a crítica, a partir dos dados acerca da educação da cidade.

A cidade de Niteroi é administrada por um grupo político que exerce o poder, pelo menos, desde 1989. Nesse período, algumas alianças foram feitas e desfeitas, mas alguns dos agentes permanecem no cenário político, revelando, mesmo que em meio a tensões e contradições, a vitória de um projeto de cidade que repercute os interesses de parcelas hegemônicas da sociedade local. A sucessão no comando da prefeitura se inscreve nesse contexto, fazendo, por vezes, vir à tona os confrontos produzidos por outros segmentos sociais que intentam mudar a direção dada às políticas públicas do município. Cabe lembrar, todavia, que nem sempre esses confrontos reproduzem os interesses das parcelas mais amplas da sociedade ou produzem vitórias objetivas, capazes de transformações significativas nas relações sociais.

No período aqui analisado, a Secretaria Municipal de Educação de Niterói - SME, teve três titulares: Maria Felisberta Trindade (2002 a 2004), tendo num primeiro momento como presidente da Fundação Municipal de Educação - FME Maria Inês Oliveira, e em seguida assumindo também a presidência da autarquia. Numa segunda fase, Waldeck da Silva (2005 a 2008) exerce o cargo de Secretário Municipal de Educação, respondendo pela presidência da FME. Por último, Alina Tinoco (2008) assume a Secretaria Municipal de Educação, tendo como presidente da FME Felinto Branco.

Essa estrutura, que contem 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 instâncias se confundem, deixando a SME sem

condições de operar as políticas que, por atribuição, deveria formular, implementar e avaliar; ficando a função executiva a cargo da FME, a quem, inclusive estão subordinadas as escolas e a quase totalidade dos funcionários. Tal situação é instituída com a criação da FME, em 1991, pelo Decreto nº. 6.172 (NITEROI, sd), pelo então Prefeito Jorge Roberto Silveira.

Para compreender o processo de construção da política educacional no período analisado, parte-se da concepção de que há, no sistema educacional de Niteroi, uma organização político-administrativa, que induz à constituição de camadas de poder que se sobrepõem e se conflitam. Não há um bloco único de poder homogêneo constituído 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 estabelecem relações diretas com as unidades que compõem o Sistema Municipal de Ensino. Essa assimetria se verifica igualmente entre esses profissionais do órgão central e aqueles que constituem as equipes das escolas.

Da mesma forma, não há, em cada uma dessas camadas de poder, 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 PT, que abarca um conjunto de partidos de diversos matizes ideológicos. Mesmo nas secretarias municipais em que o gestor principal é filiado, ou alinhado às idéias do PT, as diferenças de concepções e práticas são evidentes e podem estar associadas, inclusive, às disputas internas inerentes a essa agremiação partidária.

Lembre-se, igualmente, 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 escolar em ciclos no ano de 1999 e que também estiveram na gestão entre 2005 e 2008, como parte da referida aliança, ou mesmo em 2002, no comando da FME.

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 e políticos 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. É necessário, todavia, mencionar que há uma clara orientação política que acaba por se consolidar como hegemônica, mesmo sofrendo, em momentos e dimensões distintos, alguns ajustes e adaptações.

Políticas

Considerando seus aspectos operativos, pode-se afirmar que uma política pública é um sistema de decisões que orienta ações, e omissões, de caráter preventivo ou corretivo, destinadas a manter ou modificar a realidade em seus diversos aspectos, por meio da “definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAIVA, 2006, p.29), ressaltando que, nesse contexto, é preciso

reconhecer as forças políticas que se confrontam no sentido de fazer vitoriosos seus projetos, seus interesses e suas concepções.

Tais decisões sofrem condicionamentos em função das relações estabelecidas no contexto sócio-econômico-político e envolvem valores, ideias e concepções de mundo dos agentes inseridos no processo conflituoso em que ocorre sua construção, bem como estão relacionadas às condições objetivas em que se dá a luta política. Em Shiroma, Moraes e Evangelista (2004), encontra-se a concepção de que as políticas públicas, em especial as políticas sociais, são permeadas por lutas, pressões e conflitos. Desse modo, tais políticas públicas não são estáticas ou o resultado de iniciativas abstratas, mas se constituem por meio de ações estrategicamente empregadas no contexto dos conflitos sociais, carregados de disputas políticas e ideológicas; e expressam a capacidade administrativa e gerencial de implementação das decisões de governo.

Ao se examinar a gestão das políticas educacionais na cidade de Niterói, perceber-se que as ações foram orientadas por três principais vertentes: a primeira se concentra nas ações político-administrativas que visam o atendimento das demandas cotidianas da rede escolar; a segunda diz respeito à elaboração do Plano Municipal de Educação; a terceira se manifesta por meio da reforma pedagógica que se realizou na rede municipal de ensino.

Nesse espaço não caberia uma análise pormenorizada de cada uma dessas vertentes, detalhando suas ações e os desdobramentos delas decorrentes. Serão abordados aqui apenas alguns de seus aspectos, com o objetivo de se compreender que concepções nortearam as políticas educacionais de Niterói.

No campo da gestão político-administrativa, dentro da primeira vertente, há uma 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 poderes, confirmando a cisão e a fragmentação entre o pedagógico e o administrativo.

Há, igualmente, uma disputa por implementar um modelo de gestão que se apresenta com traços de gestão participativa, nos moldes do que Paes de Paula (2005) denomina de gestão societal. Todavia, entre a declaração e a execução do modelo de gestão praticado, o que se vê é um conflito entre práticas e concepções de inspiração burocrática e de um certo gerencialismo (BRESSER- PEREIRA, 2001) que aparece de modo mitigado em meio a um discurso democratizante. A tendência burocrática aparece por meio da regulamentação de inúmeros procedimentos administrativos, ficando mais evidente no trato com as questões pedagógicas *stricto sensu*.

Ainda na primeira vertente, tem-se a demanda por vagas, que, tanto para a Educação Infantil quanto para o Ensino Fundamental, é uma questão que há muitos anos tem sido tratada em Niterói de tal modo que o município apresenta, comparando-se com o atendimento realizado pelo governo do Estado e com a rede privada, segundo o critério de oferta, a menor rede de ensino, a despeito das vagas criadas entre 2002 e 2008.

Analisando a tabela abaixo, construída a partir dos dados do Censo Escolar (INEP, 2002 e 2008) que sintetiza o número de matrículas nas redes no período, podem ser feitas algumas afirmações e levantadas algumas questões.

Rede	Educação Infantil 2002	Educação Infantil 2008	Ensino Fundamental 2002	Ensino Fundamental 2008
Privada	7.796	9.952	23.588	24.575
Estadual	3.899	649	30.565	24.838
Municipal	3.227	4.180	15.337	16.162
Total	14.922	14.781	69.490	65.575

Tabela 1

Fonte: INEP – Censo Escolar 2002 e 2008

O governo municipal, no período de 2002 a 2008, cria 953 vagas de Educação Infantil (EI) e 825 de Ensino Fundamental (EF). A rede estadual, progressivamente, por indução da Lei Estadual nº. 4.528 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005), alterada pela Lei Estadual nº. 5.311 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2008), deixa de atender à Educação Infantil e passa a ofertar 5.727 vagas a menos no Ensino Fundamental. A rede privada amplia o atendimento em 2.156 vagas na EI e em 987 vagas no EF. Há portanto, uma diminuição nas matrículas na rede pública de 2.297 na Educação Infantil e 4.902 no Ensino Fundamental.

Esse quadro se mostra mais grave quando se verificam os números sobre a população em idade escolar na cidade. Dados do IBGE (2001) dão conta de que: a população de 0 a 3 anos de idade era de 24.903 pessoas; de 4 a 6 anos de idade era de 18.790 pessoas. Havia, portanto, 43.693 pessoas de 0 a 6 anos de idade, contra 14.922 vagas na Educação Infantil, sendo 7.126 públicas (Estado e Município).

A situação no Ensino Fundamental aponta para outro aspecto. A população de 7 a 14 anos de idade era, em 2001, de 50.909 pessoas para um total de 69.490 matrículas (em 2002). Essa situação pode estar relacionada com a grande distorção idade-série, problema detectado na rede municipal e uma das motivações para a reforma pedagógica implementada em 1999, que implantou a organização escolar em ciclos (MARINA e SEPULVEDA, 2010).

Nesse percurso, é evidente a ampliação da rede privada de ensino, sobretudo na Educação Infantil, que tem um crescimento nas matrículas da ordem de 28%, enquanto no Ensino Fundamental é de 4%, entre 2002 e 2008. Esse crescimento se verifica no contexto de diminuição na oferta na Educação Infantil por parte do governo estadual, com a insuficiente criação de vagas por parte do município (embora tenha ampliado as matrículas cerca de 30% em relação a 2002) para cobrir o que deixou de ser oferecido; bem como por um processo de municipalização do Ensino Fundamental, baseada na concepção, expressa na Lei Estadual nº. 5.311, de que sua oferta deve ser “equilibrada entre Estado e Municípios, sendo que o seu

atendimento será realizado preferencialmente pelos Municípios, cabendo ao Estado priorizar o ensino médio, conforme estabelece a Lei nº 9.394 / 96” (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2008). Não se discutirá aqui a, no mínimo, equivocada interpretação da LDB quanto às atribuições de cada ente federado na oferta de Educação Básica, mas deve-se ressaltar que no município de Niterói essa orientação política tem servido a um processo de privatização da oferta de Educação Infantil e de Ensino Fundamental.

Outros dados, apresentados por Viviane Villela, com base em estudo de Nicholas Davies, revelam que, apesar da criação de vagas, a cidade ainda apresentava em 2008 “o menor índice de participação pública – municipal e estadual - dentre os municípios fluminenses: 66,98% de participação pública – 42,31% de vagas oferecidas pela rede estadual e 24,67% pela rede municipal – contra 33,02% de participação privada” (VILLELA, 2008, p. 101), o que configura a ausência de uma política claramente definida no sentido da consolidação de um sistema público de ensino capaz de atender às necessidades da população.

Nesse momento, vale lembrar a proposta aprovada de Plano Municipal de Educação em 2007, de que se tratará em outro momento deste texto. Vê-se como meta, para 2013:

1. Universalizar o atendimento de todos os alunos do Ensino Fundamental, na Cidade, garantindo o acesso, a permanência e a qualidade socialmente referenciada, para todas as crianças, jovens e adultos, com base na legislação vigente (VILLELA, 2008, p. 220).

Perceber-se o artifício que torna a oferta de vagas para o Ensino Fundamental passível de ser atendida como prevê a legislação, que ao mesmo tempo estabelece a obrigatoriedade de oferta pelo município e a convivência com a iniciativa privada. A ausência de declaração explícita da obrigatoriedade da oferta pelo poder público, a dúbia interpretação possível do marco legal e a ausência de uma programação financeira que estabeleça as metas e a programação objetiva de ações administrativas que busquem superar o déficit de vaga pertencem a um cenário em que a privatização ainda encontra lugar na definição das ações e omissões da política educacional niteroiense.

A prioridade a ser conferida a expansão da oferta de vagas aparece de modo tímido nos documentos oficiais que registram as intenções dos gestores da educação da cidade. Comparando com outras frentes de atuação da FME, a criação de novas vagas não ocupou lugar central na política educacional da cidade, se tomados os números como reveladores da política adotada.

Numa segunda vertente de ações, encontra-se a construção do Plano Municipal de Educação. Ao examiná-la, percebe-se que há duas etapas distintas que marcam concepções que se sucedem. A primeira etapa, com a publicação do Decreto nº 9.038 de 24/07/03 (NITEROI, 2003), em que se determina a construção do Plano; e uma segunda etapa, em que o Conselho Municipal de Educação, por determinação da Lei Municipal nº. 2.272 (NITEROI, 2005), passa a ser oficialmente o agente condutor do processo. Vale ressaltar que o Conselho Municipal de Educação não dispõe de aparato administrativo-financeiro capaz de garantir a consecução das ações necessárias à construção do Plano.

Não se fará a análise detalhada desse processo (ver VILELA, 2008 e EVANGELISTA, 2010), contudo o que se pode identificar de forma clara é que, na primeira etapa, há dois movimentos: um primeiro movimento em que os debates ocorrem a partir da própria rede municipal, visando aperfeiçoar o trabalho pedagógico realizado; e um segundo movimento em que há uma ampliação da participação a outros agentes sociais, que passaram a ocupar os espaços de discussão para a elaboração da política educacional.

No primeiro movimento foram produzidos alguns documentos que tratavam das concepções político-educacionais para Educação Infantil (FME, 2003a), Ensino Fundamental (FME, 2004a), Educação de Jovens e Adultos (FME, 2003b) (MARINA; SEPULVEDA, 2010), pensados a partir da rede municipal para o seu funcionamento interno.

A partir desse momento, num segundo movimento da primeira etapa, há um processo de participação que irá se constituir de modo mais intenso no sentido de se produzirem reflexões acerca dos pressupostos e das diretrizes a serem adotadas na construção do Plano para uma “Cidade Educadora”, inclusive com a publicação, em dezembro de 2004, dos Registros das Conferências do Plano Municipal de Educação: Rumo à Cidade Educadora (FME, 2004b). Nesse momento, há uma série de encontros em que a participação de novos agentes sociais se amplia, ainda com número reduzido de integrantes (VILELLA, 2008), mas com o adensamento da discussão e o apontamento de algumas demandas e diretrizes.

Na segunda etapa, há a intensificação do discurso da participação, inclusive refletido na denominação do Plano. Para Evangelista (2010), “o caminho escolhido pelos dirigentes da SME/FME para o segundo momento de elaboração [do Plano] esteve pautado sob a seguinte orientação: *Plano Municipal de Educação: proposta da sociedade niteroiense.*” (EVANGELISTA, 2010, p. 97). É possível, em vários momentos dessa segunda etapa de sua construção, identificar a concepção de que o plano seria construído com a participação direta do que se denominou de sociedade civil (VILELA, 2008; PEIXOTO, 2008; EVANGELISTA, 2010). A própria constituição do Conselho Municipal de Educação, que sofre ampliação na sua composição, aponta para uma certa concepção de sociedade civil que vai se construindo nesse percurso.

O Conselho Municipal, segundo a Lei Municipal nº 2.272, de 16 de dezembro de 2005 (NITEROI, 2005), é composto por: um (01) representante da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF); três (03) representantes de Professores, sendo um (01) representante do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE); um (01) representante da União dos Professores Públicos no Estado-Sindicato (UPPES); um (01) representante do Sindicato de Professores Particulares de Niterói e São Gonçalo (SINPRO); três (03) representantes do Conselho Escola – Comunidade (CEC), sendo um (01) do segmento de pais da educação infantil, um (01) do segmento de pais do ensino fundamental e um (01) do segmento de alunos da EJA, todos eleitos no Fórum dos CECs; um (01) representante da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro; um (01) representante do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Particular (SINEPE/RJ); quatro (04) membros de livre nomeação do Prefeito, de reconhecido saber na área de educação; um (01) representante

da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Municipal de Niterói. Se considerados *stricto sensu* os conceitos de Estado e Sociedade Civil, é possível identificar, apesar da aparente paridade, uma discreta maioria de membros ligados ao Estado.

A concepção sobre que agentes sociais deveriam participar do processo de construção de um projeto de Cidade Educadora fica evidente também quando se examina o Decreto nº. 9.038 que estabelece o processo de construção do Plano. Diz o Decreto:

Art. 1º - Fica estabelecido o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (P.M.E.) da Cidade de Niterói, de caráter democrático, participativo e inclusivo, garantindo-se a efetiva participação da sociedade civil niteroiense, poder público municipal, estadual e federal, bem como entidades representativas envolvidas com a educação formal e não-formal. (NITEROI, 2003)

Percebe-se que há uma cisão entre a sociedade como um todo e o segmento representativo da educação. Parece dúbio o sentido conferido à sociedade civil. Há uma distinção em relação ao poder público (municipal, estadual e federal), mas, quando se aborda a sociedade civil, há um tratamento diferenciado conferido às entidades representativas da educação. O discurso de participação dissocia (ou privilegia) as entidades que representam o campo educacional, fazendo subsumir, ou mesmo restringir, a participação de setores ligados à totalidade dos trabalhadores, que seriam em princípio os principais usuários, por meio de seus filhos e filhas, do sistema municipal de ensino.

Essa apreensão do que seja uma e outra categoria abre frente para uma questão a ser feita sobre que concepções de Estado e Sociedade Civil estão implícitas nas práticas gestoras e nas concepções políticas do período analisado. Percebe-se que a participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação está circunscrita aos sindicatos dos professores (das redes públicas e privada), dos proprietários de escola e dos representantes dos responsáveis pelos alunos da rede municipal. Pode-se ainda questionar em que medida também a representação dos professores das rede públicas está vinculada à sociedade civil ou ao Estado. Sem entender que haja, entre Sociedade Civil e Estado, uma fronteira claramente definida que os coloquem em pólos excludentes, é preciso aprofundar o olhar sobre que sentido se construiu acerca de um e de outro na luta política pela educação em Niteroi, tema a ser melhor desenvolvido em outro espaço.

Na Conferência Municipal de Educação- CONFEMEN, realizada em 2007, com vistas à elaboração do Plano Nacional de Educação, percebe-se de forma mais clara ainda o grau de participação do que se denominou sociedade civil. Em Villela (2008) encontra-se um quadro numérico dos delegados presentes aos momentos da CONFEMEN. Somados, os representantes do governo são em número de 123 na primeira parte e 69 na segunda parte da Conferência. Como delegados da sociedade civil participaram 98 na primeira parte e 40 na segunda parte. Ressalte-se que são da sociedade civil as categorias *Instituições de Ensino Superior e demais Entidades da Sociedade Civil; Creches Comunitárias e Escolas Privadas*. Do Estado são representantes os delegados do Conselho Municipal de Educação, das Escolas Municipais, das Escolas Estaduais e os representantes dos órgãos do governo municipal.

A despeito da relação numérica, nitidamente conferindo maioria aos representantes do governo municipal, o Plano é considerado como resultante de proposta da sociedade civil. O Ofício CME nº. 001/2008, que encaminha ao Prefeito Municipal o Ante-projeto de Lei para o Plano Municipal de Educação, assinado pelo presidente do Conselho Municipal de Educação e Secretário Municipal de Educação, considera que o Plano “não será um documento governamental, mas a síntese do pacto pela educação que a sociedade niteroiense celebrará com vistas ao desenvolvimento da educação em nosso Município”(CME, 2008).

O debate sobre se o critério numérico seria insuficiente para estabelecer a origem, ou a natureza, das concepções que prevalecem no Plano deve ser feito, sobretudo se forem consideradas as circunstâncias em que se deu a mobilização da sociedade, as concepções em disputa e o resultado final do Plano. É certo que apenas o critério numérico não seria suficiente. Tornar-se-ia necessário levantar também os agentes individuais e coletivos envolvidos no processo, suas estratégias de atuação, seus interesses, suas vitórias e derrotas na disputa por hegemonizar seu projeto societal (esse não é o objetivo deste texto). O que se pode dizer, porém, é que a participação, maior ou menor, numa luta política não significa garantia de vitória nos pleitos, nem assegura que os projetos vencedores, mesmo oriundos da sociedade, tenham caráter universal e correspondam aos anseios do conjunto dos trabalhadores da cidade.

A terceira vertente que orienta as ações da gestão das políticas educacionais está centrada na reforma pedagógica desenvolvida na rede, com vistas à revisão das mudanças implementadas em 1999, por meio da denominada proposta *A Escola do nosso tempo*. A reforma empreendida entre 2005 e 2008 tem como base duas portarias que instituem a Proposta Pedagógica *Escola de Cidadania*, que pretendia aperfeiçoar a organização escolar em Ciclos.

No processo de construção da Proposta *Escola de Cidadania* é possível identificar contradições que apontam para preceitos de tendência conservadora em disputa com propostas mais progressistas de gestão pedagógica. É evidente a tendência burocrática e legalista que prevaleceu no momento em que se instituiu a Proposta. Os documentos que registravam a reflexão teórico-metodológica e política não foram aperfeiçoados e o que prevaleceu foi a edição da Portaria FME nº. 125/2008, que trata da regulamentação do funcionamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (NITEROI, 2008a) e da Portaria FME nº132/2008, que delibera sobre as Diretrizes Curriculares (NITEROI, 2008b). Esta última é resultado parcial de processo a ser concluído, uma vez que os Referenciais Curriculares que deveriam ser construídos até 31 de janeiro de 2009, tiveram sua conclusão adiada. As Diretrizes estabelecem um conjunto de princípios e objetivos que norteiam a organização curricular, estabelecendo de modo apriorístico um conjunto de objetivos para cada Eixo de Estudo e Pesquisa em que está organizado, sem considerar as particularidades de cada unidade escolar, de acordo com a etapa ou modalidade de ensino e com o Ciclo (NITEROI, 2008b) em que cada estudante se encontra e em que momento está a comunidade escolar como um todo.

Encontra-se em disputa, nesse movimento de construção da proposta curricular para a rede municipal de Niteroi, 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, 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.

De outro lado, há a 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, numa possibilidade de romper com a fragmentação e o isolamento, comum na escola organizada em série. Mesmo nessa tentativa, é possível dizer que há um entendimento de que a especialização e a disciplinarização do conhecimento devem permanecer, ainda que haja um esforço de se organizar o currículo a partir de Projetos ou de Temas Geradores, hoje, na rede, centrando a discussão no multiculturalismo (este artigo foi concluído em janeiro de 2011).

Com relação à formação continuada de professores, há uma política em construção que não concluiu sua formulação e para qual não há claras concepções adotadas de forma deliberada, mas que se inscreve num contexto em que convivem o discurso da ação transformadora; a prática cotidiana influenciada por paradigmas técnico-científicos; o enfoque jurídico-legislativo; a tentativa de adequar saberes científicos e tecnológicos à prática pedagógica; 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 (AROSA e AROSA, 2008).

As três vertentes, aqui abordadas de modo sucinto, não estão dissociadas. Não se apresentam no tempo de modo contínuo, isoladamente, não se excluindo mutuamente, pois há inúmeros pontos de contato que deixam de ser aqui abordados em função do objetivo deste trabalho. Assim, também, questões como política de valorização dos profissionais de educação; concepções de arquitetura escolar, formas de controle social sobre o sistema municipal de ensino, avaliação das políticas, e tantas outras, deixam de ser trazidas, merecendo, tanto quanto as aqui tratadas, estudos mais detidos, no sentido de fazer revelar aspectos não abordados ou compreendidos de modo diferenciado do que aqui se apresenta.

Algumas considerações

Na visão de Saraiva (2006), as políticas públicas passam por diversas etapas, em que “os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes” (p. 33). Tomam-se aqui de empréstimo tais etapas, compreendendo que seu desenvolvimento não ocorre de modo sucessivo e linear, mas de maneira tal que múltiplas determinações condicionam sua operação.

Numa primeira etapa, ocorre a fase da inclusão de determinado pleito social na lista de prioridades do poder público, ou seja, sucede o momento em que tal pleito passa a integrar a agenda do Estado. São diversas as ocasiões, ocupando espaços diversos, em que se vê segmentos da sociedade se mobilizando com vistas à inclusão de seus anseios na agenda do Estado, todavia as lutas sociais são travadas em meio a condições políticas e econômicas assimétricas, fazendo com que muitos desses anseios sequer sejam considerados.

A segunda etapa consiste na elaboração da política: momento em que se realizam a identificação e a delimitação de um determinado problema, atual ou potencial, da comunidade;

a determinação das possíveis alternativas para a solução deste problema, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas, bem como o estabelecimento de prioridades.

Para o autor, na terceira etapa ocorre o que denomina de formulação. Nessa etapa inclui-se “a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (idem, p. 33).

O planejamento e a organização do aparato administrativo e dos recursos necessários para executar a política ocorrem no que o autor chama de implementação da política, etapa em que se trata “da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (idem, p. 34).

Na etapa da execução, encontra-se o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política: põe-se em prática a política, incluindo-se também o estudo dos obstáculos que se opõem à transformação das propostas em resultados objetivos.

Para Saraiva, o acompanhamento, sexta etapa, é “o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos” (SARAIVA, 2006, p. 35).

Por fim, a avaliação, etapa “que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas” (idem).

Essas etapas são compreendidas aqui como instantes que se inscrevem num complexo sistema de relações sócio-políticas, e históricas, em que a não-linearidade, a contradição e a dinamicidade marcam sua construção. Desse modo, uma política pública não se encerra em si mesma, não ocorre de forma linear e, dependendo do seu grau de consolidação, nem sempre apresenta todas essas etapas, considerando-se igualmente que estão inscritas num contexto de permanente disputa com outras políticas e entre os diversos agentes nelas envolvidos.

Tomadas aqui de modo panorâmico, considerando os aspectos formais e as etapas que organizativamente constituem um política pública e ainda, o que acima se diz sobre cada vertente analisada, é possível perceber que as políticas educacionais de Niteroi nem sempre apresentam-se, de modo orgânico, contendo as etapas descritas por Saraiva. As ausências de algumas dessas etapas, em vários momentos das três vertentes de ações aqui trazidas, revelam uma intencionalidade ou uma incapacidade dos agentes políticos envolvidos no processo em fazer concretizar suas declarações de intenção. Há momentos em que as disputas fazem ser vitoriosos os silêncios ou as declarações, mas, por vezes, também as vitórias são expressas por meio da imprecisão e das omissões.

É possível perceber ainda que tais políticas não produzem inflexão na lógica que as ordenava no período administrativo anterior. Se há um discurso de “mais escola, melhor escola e escola mais democrática” - palavras do Secretário de Educação Waldeck Silva em entrevista à Marcia Evangelista (2010) -, não há, por outro, destinação de recursos suficientes

e ações coordenadas capazes de produzir resultados que apontem para a universalização do atendimento e para a construção de espaços efetivos de tomada de decisão coletiva. Há movimentos sinuosos e contraditórios, marcados pela descontinuidade, reflexa à mudança de gestores, mas também pelas flutuações, ajustes políticos internos à FME/SME e a diversos outros fatores. Essas contradições e descontinuidades estão situadas no movimento de construção de um projeto de cidade que tem relação direta com uma sociabilidade que não se descola do desejo de consolidar um modelo de cidadania, de sociedade e de Estado correspondente aos anseios do capitalismo global.

O sentido que se atribui ao conceito de cidadania tem sofrido transformações no decorrer da história, mas um de seus aspectos tem permanecido: o que a relaciona à capacidade, maior ou menor, do exercício do poder político. Se a cidadania esteve ligada à propriedade, ou antes, à origem social, seu sentido político relacionado à participação aparece na democracia liberal como um fator importante para a consolidação das instituições. O reconhecimento da cidadania tem sido vinculado a alguma forma de exercício de poder político, seja como representado, seja como representante, como aquele partícipe dos processos decisórios. Todavia, a construção desse sentido de cidadania está associada a um modelo de Estado que determina e dimensiona o espaço, o grau e os modos de participação, na mesma medida em que promove a educação daqueles que a exercerão. Nesse caso, a educação é condição necessária à cidadania, tanto se tomada como direito social, quanto se considerada sob o ponto de vista da conformação do modelo de cidadania a ser requerido e exercido. Isto é, educa-se para uma determinada concepção de cidadania nas condições ditadas pelas relações sociais. Assim, a própria participação na economia, na política, enfim, no processo histórico como um todo é percebida a partir desse modelo, fazendo com que a atuação das camadas da sociedade que participam dos processos gestores esteja condicionada aos representantes dos segmentos da sociedade que se enquadram nos interesses corporativos dos que operam a política.

Por fim, os projetos de uma “cidade educadora” como “proposta da sociedade” e de uma “escola de cidadania” parecem configurar-se compatíveis com a situação sócio-política da cidade de Niterói, que não está isolada do contexto global. A ausência de definição acerca do significado de “cidade educadora”; a rede pública municipal insuficiente; a redução do atendimento pelo governo do Estado; a assimetria de poder na articulação das políticas estadual e municipal; a ampliação da rede privada; a baixa participação de setores populares da sociedade na construção do Plano Municipal de Educação e nas formulações mais gerais da política educacional; todos esses elementos convergem para uma sociabilidade que requer uma participação tutelada, para um *ethos* evitado de corporativismo e para uma cidadania condicionada ao projeto societal das parcelas burguesas da cidade que ocupam os aparelhos de Estado.

REFERÊNCIAS

- AROSA, Armando de C. C. e AROSA, Deize. V. S. **A construção da política de formação continuada dos profissionais de educação da rede municipal de Niterói/RJ**. Disponível em http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/651_487.pdf. Acesso em 12 de dezembro de 2010.
- 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) In: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 12 de dezembro de 2006.
- _____. Uma nova Gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, 52 (1), janeiro 2001: 5- 24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá. In: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1220. Acesso em: 12 de dezembro de 2006.
- CME. Conselho Municipal de Educação de Niterói. **Ofício CME nº. 001/2008**.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Lei nº. 4.528 de 28 de março de 2005**. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo2.htm>. Acesso em 2 de julho de 2010.
- _____. **Lei nº. 5.311 de 14 de novembro de 2008**. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo2.htm>. Acesso em 2 de julho de 2010.
- EVANGELISTA, Marcia Nico. **O Plano Municipal de Educação de Niterói: experiências, narrações e movimentos instituintes**. 2010. 195f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.
- FME. Fundação Municipal de Educação de Niterói. **Subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói – Educação Infantil**. Caderno 2. Niterói: FME, 2003a.
- _____. **Subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói – EJA**. Caderno 1. Niterói: FME, 2003b.
- _____. **Subsídios para o Plano Municipal de Educação de Niterói – Ensino Fundamental**. Caderno 3. Niterói: FME, 2004a.
- _____. **Registros das conferências do plano municipal de educação: rumo à cidade educadora**. Niterói, 2004b.
- IBGE. **Informações Estatísticas**. 2001. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 2 de julho de 2010.
- INEP. Censo Escolar. **Resultados finais do Censo Escolar - 2002**. Disponível em (http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_2002.asp?metodo=1&ano=2002&UF=33&MUNICIPIO=niteroi). Acesso em 2 de julho de 2010.
- _____. **Resultados finais do Censo Escolar - 2008**. Disponível em http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_2008.asp?metodo=1&ano=2008&UF=RIO+DE+JANEIRO&MUNICIPIO=niteroi&Submit=Consultar . Acesso em 2 de julho de 2010.
- MARINA, Leda e SEPULVEDA, Krysthinna. A trajetória dos ciclos na Rede Municipal de Educação de Niterói. In: AROSA, Armando C. e MARINA, Leda. **A organização escolar em ciclos na Rede Municipal de Niterói**. Rio de Janeiro: Oficina de Livros. 2010.
- NITEROI. **Histórico. Um breve olhar sobre os 15 anos da FME**. sd. Disponível em <http://www.educacao.niteroi.rj.gov.br/>. Acesso em 3 de julho de 2010.
- _____. **Decreto nº. 9.038 de 24 de julho de 2003**. Disponível em http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2003/07_Jul/24.pdf . Acesso em 3 de julho de 2010.
- _____. **Lei nº 2.272, de 16 de dezembro de 2005**. Disponível em http://www.niteroi.rj.gov.br/downloads/do/2005/12_Dez/17.pdf. Acesso em 2 de julho de 2010.

- _____. **Decreto nº 9.820 de 26 de abril de 2006.** Disponível em http://educacaoniteroi.com.br/legislacao/decreto_9820-06_de_26-04-06.pdf. Acesso em 19 de junho de 2010.
- _____. **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.
- 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, pp. 36-49, 2005.
- PEIXOTO, Viviane Gualter. **A organização da escola em ciclos na Rede Municipal de educação de Niterói/RJ: análise do processo de reconstrução da proposta pedagógica para o Ensino Fundamental (2005-2007).** 2008. 252f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.) **Políticas públicas; coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. v2.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, M. C. Marcondes de; EVANGELISRA, Olinda. **Política educacional.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004 3ª edição.
- VILLELA, Viviane Merlim Moraes. **O Conceito de cidadania na definição de políticas públicas educacionais. Debates e impasses no processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Niterói/RJ.** 2008. 246 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008.