

4

O que significa ser uma escola da rede?

O recorte temporal deste estudo tem como marco o ano de 2005, quando foi criada a Prova Brasil. O Prefeito eleito em Macaé/RJ no ano de 2004 para a gestão 2005-2008 era do mesmo grupo político da gestão 2000-2004. Durante a primeira gestão, no entanto, o Prefeito passou a integrar outro grupo político, com o qual foi reeleito em 2008 dando prosseguimento a sua gestão até 2012. Trata-se, portanto, de duas gestões com grupos políticos diferentes, porém com o mesmo prefeito: 2005 a 2008 e 2009 a 2012. Nesse período a SEMED passou por mudanças, desde reestruturações administrativas, que aconteceram em 2007 e 2010, até a própria gestão da pasta.

Durante este período o governo municipal nomeou quatro profissionais para gerirem a SEMED. Na primeira gestão (2005-2008) uma orientadora pedagógica concursada da rede assumiu a pasta. Na segunda gestão (2009-2012) a secretaria teve três gestores³⁶, todos profissionais da educação que não pertenciam ao quadro da rede municipal de ensino de Macaé/RJ.

Considerando a relevância da ação da SEMED para valorizar e/ou promover, ou não, os usos e apropriações dos indicadores educacionais, houve necessidade de avaliar, em nível de rede, como as políticas educacionais municipais influenciam a utilização dos dados disponibilizados pelas avaliações externas. Para tanto, foram examinados os documentos legais que normatizam as políticas da rede, a estruturação do SAEM, as Diretrizes Curriculares, o PME (2008) e o PAR. Dessa forma, a pesquisa contemplou dois níveis de análise de utilização e apropriação dos indicadores educacionais: o nível da rede - que a princípio, enquanto gestão central deve orientar e organizar as condições do trabalho a serem desenvolvidas pelas escolas; e o nível da escola, principal foco desta investigação.

³⁶ A primeira secretária é professora aposentada do Estado do Rio de Janeiro e acumulou a função com a de Vice-prefeita de Macaé/RJ. Por motivos de saúde, teve que se licenciar do cargo e seu filho, professor universitário da rede federal de ensino, assumiu em seu lugar. Posteriormente, para candidatar-se ao legislativo macaense, o segundo titular da pasta teve que se afastar. O terceiro a assumir a pasta foi um professor universitário da rede privada de ensino, também professor aposentado do Estado do Rio de Janeiro.

4.1. Os atos legais

Para analisar a legislação educacional do Sistema Municipal de Ensino de Macaé/RJ, consultei um livro³⁷ publicado durante a primeira gestão do governo, em dezembro de 2006, que registra todos os dispositivos legais que normatizaram as políticas públicas municipais relacionadas à educação: de 1988 a 2006. O livro foi resultado do trabalho do Conselho Municipal de Educação (CME), com o apoio da SEMED e da Prefeitura Municipal de Macaé/RJ, durante a administração 2005-2008. Há um texto introdutório, assinado pelo Prefeito, que é finalizado com o seguinte parágrafo:

Nosso Sistema Municipal de Ensino, que reúne as normas educacionais, busca, a cada nova lei, levar a educação como uma das principais políticas públicas inclusivas, permitindo a criação de um processo regular de avaliação do ensino. Toda a legislação apresentada nesta coletânea ajuda a promover a gestão do ensino público municipal e, acima de tudo, levar ao município uma educação eficaz, democrática e de qualidade (MACAÉ, 2006, p.12).

Após esta introdução a então Secretária Municipal de Educação faz a apresentação da obra justificando que quando recebeu a proposta de organizá-la, vislumbrou a possibilidade de facilitar o acesso à consulta da legislação educacional do município desde a criação do Sistema Municipal de Ensino, em 11 de agosto de 1999. A Secretária faz menção ao regime de colaboração e enaltece o papel dos municípios no desenvolvimento da educação:

A criação do Sistema Municipal de Ensino foi um marco em nosso município como foi, também, em todos os municípios brasileiros que passaram a ter autonomia para desenvolver a educação segundo princípios e regras discutidas pelos representantes do Conselho Municipal de Educação, respeitando-se as normas vigentes nacionais, porém podendo atender às especificidades da realidade municipal (MACAÉ, 2006, p.13).

A coletânea teve como objetivo principal reunir toda a legislação educacional de Macaé/RJ como forma de orientação das práticas nas escolas, o que facilitou o trabalho desta investigação. Para ter acesso a toda legislação posterior a este período, visitei o CME e a secretária do conselho me disponibilizou um

³⁷ MACAÉ. ATOS LEGAIS – Sistema Municipal de Ensino – Macaé/RJ. Macaé: Conselho Municipal de Educação, 2006.

documento intitulado: Planilha – Atos Legais CME (2007 – 2012). Embora ela tenha dito que era intenção do CME fazer uma nova publicação, até o final desta pesquisa o documento não foi elaborado apesar do parecer favorável da Procuradoria Geral do Município (PROGEM) aprovando a minuta do mesmo.

Examinei todos os dispositivos legais relacionados ao Ensino Fundamental: leis, decretos, deliberações, pareceres e portarias. Destes, selecionei os que estavam diretamente relacionados à temática da pesquisa: a gestão da rede, a gestão das escolas, a avaliação educacional e as diretrizes curriculares, que são apresentados a seguir.

4.1.1

A gestão da rede

A estrutura organizacional da SEMED foi alterada por meio da Lei Complementar N° 046 de 16 de dezembro de 2004, que modificou inclusive as denominações das secretarias. A SEMED até então era denominada Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) conforme a Lei N°1439/93 que a criou.

A seção XVII da Lei Complementar N° 046/2004 é especificamente dedicada à Secretaria Municipal de Educação e no artigo 63 apresenta a seguinte estrutura básica com a qual a SEMED deve executar as ações de sua competência:

Quadro 7– Estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação em 2004

Secretaria	
Subsecretaria	
Assessorias Especiais	
Assessorias	
Coordenadoria de Educação Infantil	Divisão de Educação em Creche-Escola Divisão de Educação Pré-Escolar Divisão de Supervisão de Unidades da Rede Privada
Coordenadoria de Ensino Fundamental	Divisão de Planejamento e Controle do Fluxo Escolar Divisão de Planejamento e Controle Financeiro
Coordenadoria de Educação Especial	Divisão de Assistências aos Portadores de Necessidades Especiais (com uma seção de desenvolvimento de políticas de inclusão social e escolar)
Coordenadoria de Educação de Jovens e Adultos	Divisão de Projetos de Educação à Distância
Coordenadoria de Projetos Especiais de Modernização e Qualificação do Ensino	Divisão de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Divisão de Multimeios Educacionais Divisão de Desenvolvimento de Currículos de Programas (com uma seção de monitoramento e avaliação institucional)

Coordenadoria de Gestão dos Sistemas de Ensino	Divisão de Administração de Recursos Humanos Divisão de Planejamento e Manutenção da Rede Física Divisão de Autonomia e Gestão Escolar Divisão de Informatização do Sistema de Ensino Divisão de Infraestrutura Divisão de Assistência ao Educando
Órgãos Executores da Ação Educativa	Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino Centros Municipais de Educação e Atendimento Especializado ao Escolar (CEMEAES – Lei N° 1929/2000)
Órgãos Colegiados	Conselho Municipal de Educação (CME – Lei Complementar N° 004/97) Conselho de Alimentação Escolar do Município de Macaé (CAE - Lei N° 1764/97, alterado pela Lei N° 2059/2000) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei N° 1773/97) e Gerência do Fundo (FUNDEF) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do programa de garantia de Renda Mínima (Leis N° 2116/01 e 2117/01)

Fonte: Lei Complementar N° 046/2004

Além da estrutura básica da SEMED, são apresentadas as 14 competências desta pasta, seis delas fazendo referência a procedimentos consonantes com as diretrizes das políticas educacionais do governo federal:

(...)

II. proceder ao planejamento das ações educacionais do Município, avaliando e atualizando permanentemente o Plano Municipal de Educação, em conformidade com o Plano Nacional de Educação, ao Plano Plurianual e ao Orçamento Municipal do exercício;

(...)

V. manter atualizados os sistemas de informação e análises estatísticas, de forma a democratizar o seu acesso e oferecer subsídios para as ações educacionais no Município;

(...)

VII. cumprir as diretrizes previstas no Plano Municipal de Educação, prestando apoio às unidades escolares no desenvolvimento do seu próprio plano de gestão, voltado especialmente para o sucesso do aluno;

VIII. manter permanentemente um sistema de monitoramento e controle da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem desenvolvidos nas escolas do Município, associado a programa de valorização do pessoal do Magistério;

(...)

XI. manter programas e projetos de assistência ao educando, para garantir a todos a igualdade de condições de acesso e permanência na escola;

XII. implementar, estimular e incentivar programa de autonomia da escola, elevando a participação democrática da comunidade escolar nas decisões;

(...).(Lei Complementar N° 046/2004)

Esta foi a estrutura com a qual a Secretária Municipal de Educação organizou a sua pasta na primeira gestão até a nova reforma administrativa que aconteceu por meio da Lei Complementar N° 080 de 20 de junho de 2007. Nesta, foi criada a Secretaria Municipal Especial de Educação com a seguinte estrutura administrativa:

Quadro 8– Estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação em 2007

Secretaria Municipal Especial de Educação	Assessoria Especial Assessoria Administrativa Assessoria Adjunta Assessoria Funcional
Secretaria Executiva Pedagógica	Coordenadoria de Apoio Pedagógico Coordenadoria de Educação Especial Coordenadoria de Educação Infantil Coordenadoria de Ensino Fundamental Coordenadoria de Ensino Médio Coordenadoria de Educação de Jovens e Adultos Coordenadoria de Projetos Especiais de Modernização e Qualificação do Ensino
Secretaria Executiva Técnica	Coordenadoria de Estatística e Supervisão de Ensino Coordenadoria de Suprimentos e Alimentação Escolar Coordenadoria de Informática e Tecnologia Coordenadoria de Apoio Técnico à Escola
Secretaria Executiva de Apoio Logístico	Coordenadoria de Administração e Planejamento Coordenadoria de Projetos e Convênios Coordenadoria de Recursos Humanos Coordenadoria Orçamentária e Financeira Coordenadoria de Autonomia e Prestação de Contas Coordenadoria de Controle e Acompanhamento de Estágio Coordenadoria de Produção e Abastecimento Coordenadoria de Planejamento e Manutenção da Rede Física Coordenadoria de Transporte e Passe Escolar Coordenadoria de Ação Educativa Descentralizada Coordenadoria de Acompanhamento dos Conselhos Municipais Coordenadoria Geral do Centro Municipal de Educação e Atendimento Especializado ao Escolar – CEMEAES

Fonte: Lei Complementar N° 080/2007

Assim, para o atendimento imediato do funcionamento da estrutura básica da Secretaria Municipal Especial de Educação em 2007, foram criados 146 novos cargos comissionados, além dos que já havia, a saber: três cargos de Secretário Executivo, vinte cargos de Assessor Especial, quarenta cargos de Assessor Administrativo, quarenta cargos de Assessor Adjunto, vinte cargos de Assessor Funcional, vinte e dois cargos de Coordenador e um cargo de

Coordenador Geral. Até o final da primeira gestão, esta estrutura deu base à organização administrativa da SEMED. Mesmo com o crescimento do número de assessorias não houve um investimento direto em pessoas para atuarem no monitoramento dos resultados escolares dos estudantes das escolas públicas municipais de Macaé/RJ.

No tocante às competências da Secretaria Municipal Especial de Educação, as 14 competências da lei anterior foram reduzidas para sete e somente duas trouxeram a mesma ideia: a universalização do Ensino Fundamental e o atendimento a crianças em idade pré-escolar. As outras cinco não fazem alusão a nenhuma política de gestão das escolas ou de princípios que deveriam norteá-la. Há menção a três conselhos: CME, CAE e Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

Em 2010 foi realizada uma nova reestruturação na Administração Pública Municipal, implementada por meio da Lei Complementar N° 164 de 23 de dezembro de 2010. A justificativa era a diminuição dos gastos públicos com pessoal. Na seção X apresentou-se a seguinte estrutura, mantida até o final da gestão em 2012:

Quadro 9 – Estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação em 2010

Secretaria Municipal de Educação	
Subsecretarias Municipais	Subsecretaria Municipal de Educação Infantil Subsecretaria Municipal de Ensino Fundamental Subsecretaria Municipal Infra estrutura Escolar Subsecretaria Municipal de Educação na Saúde, Cultura e Esporte Subsecretaria Administrativa
Assessorias	
Coordenadorias Gerais	
Coordenadorias	

Fonte: Lei Complementar N° 164/2010

Há menção aos mesmos três conselhos da legislação anterior e o número de cargos comissionados é reduzido, com a nova estrutura, para 53. Outro ponto que se inova nesta nova reestruturação da SEMED é que ela passa a apoiar

a qualificação de mão-de-obra técnica e especializada de 2° e 3° graus e a formação de pesquisadores, através do Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET, do Laboratório de

Engenharia e Exploração de Petróleo – LENEP/MACAÉ; do Núcleo de Pesquisas Ecológicas de Macaé – NUPEM; da Incubadora de Tecnologia e Inovação de Macaé, da Fundação Educacional de Macaé – FUNEMAC, além de Universidades e outros centros de pesquisa e formação, nacionais e internacionais

No artigo 29 a nova função da SEMED é ratificada: “Fica a Fundação Educacional de Macaé – FUNEMAC e a FeMASS, vinculados à Secretaria Municipal de Educação”. O Secretário Municipal de Educação passa a responder também pela Presidência da FUNEMAC, sem acúmulo de vencimentos. Além dela, ficam vinculados também o Centro de Educação Tecnológica e Profissional (CETEP) e a Escola Técnica da Região Serrana, ampliando o escopo de atuação do Secretário Municipal de Educação.

As competências sinalizadas nesta última lei são as mesmas da Lei Complementar Nº 080/2007, excluída aquela que se referia à aplicação de 25% de impostos na educação. Além destas seis, mais duas referentes a projetos específicos da SEMED: “coordenar a implantação e fiscalizar o funcionamento das *Lan-Houses* públicas”; e “coordenar todas as atividades inerentes à fábrica da cidadania”. Uma outra mais geral e outra já citada anteriormente que se refere ao apoio à pesquisa.

A seguir um quadro que identifica as principais normas estabelecidas pela rede pública municipal para a prática nas escolas no que tange o Ensino Fundamental:

Quadro 10 – Atos legais que orientam as práticas no Ensino Fundamental nas escolas da rede municipal de ensino de Macaé/RJ até 2006

ATO LEGAL	EMENTÁRIO RESUMIDO
Lei Nº 1.611 de 10 de outubro de 1995	Cria o Conselho Municipal de Educação de Macaé e dá outras providências
Lei Complementar Nº 002 de 22 de maio de 1997	Mantém a criação do Conselho Municipal de Educação de Macaé e reformula o teor da Lei Nº 1.611/95.
Lei Nº 1.773 de 04 de agosto de 1997	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Lei Nº 1.940 de 11 de agosto de 1999	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Macaé
Lei Nº 2.059 de 30 de agosto de 2000	Dá nova redação à Lei Municipal Nº 1.764/97 alterando seu texto original e dá outras providências (Conselho Municipal de Alimentação Escolar)
Lei Complementar Nº 026 de 14 de dezembro de 2001	Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Município de Macaé e dá outras providências
Lei Nº 2.175 de 14 de dezembro de	Institui o Programa Municipal Dinheiro Direto na Escola

ATO LEGAL	EMENTÁRIO RESUMIDO
2001	(PMDE) dispõe sobre o repasse de recursos financeiros adicionais às unidades executoras da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências
Lei Nº 2.550 de 10 de dezembro de 2004	Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público da Rede Municipal de Macaé e dá outras providências
Lei Nº 2.551 de 10 de dezembro de 2004	Dispõe sobre os procedimentos relativos ao Processo de Avaliação Externa para o Ensino Fundamental
Lei Nº 2.553 de 10 de dezembro de 2004	Dispõe sobre a Política de Alfabetização na 1ª série do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Macaé
Lei Nº 2.779 de 12 de junho de 2006	Institui o Serviço de Transporte Escolar e dá outras providências
Lei Complementar Nº 067 de 11 de junho de 2006	Dispõe sobre a regulamentação da função de direção de Unidade Escolar da Rede Municipal de Ensino de Macaé, estabelece seu quantitativo específico e dá outras providências
Decreto Nº 090 de 07 de agosto de 2003	Regulamenta o Regime de Dedicação Exclusiva e a Gratificação de Regência de Classe da Rede Municipal de Ensino de Macaé
Deliberação CME Nº 002 de 11 de dezembro de 2001	Fixa normas para matrícula, transferência e progressão parcial de alunos do Sistema Municipal de Ensino de Macaé e dá outras providências
Parecer CME Nº 002 de 21 de dezembro de 2000	Aprova o Regimento Escolar único para escolas da Rede Municipal de Ensino
Portaria SEMED Nº 001 de 29 de janeiro de 2003	Institui o Regime de Autonomia Administrativa das Unidades Escolares Municipais e estabelece normas para sua operacionalização
Portaria SEMED Nº 002 de 29 de janeiro de 2003	Estabelece normas e procedimentos relativos à Autonomia Pedagógica e sua Operacionalização nas Unidades Escolares Municipais
Portaria SEMED Nº 003 de 31 de janeiro de 2003	Estabelece normas e procedimentos relativos a Critério e às Formas de Transferência e de Prestação de Contas dos Recursos Destinados à Execução do Programa Municipal Dinheiro na Escola – PMDE e dá outras providências
Portaria SEMED Nº 008 de 23 de dezembro de 2003	Cria o Colegiado Escolar no âmbito das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Macaé
Portaria SEMED Nº 009 de 23 de dezembro de 2003	Regulamenta a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola PDE – das Unidades Escolares de Ensino Fundamental da rede Municipal de Ensino
Portaria SEMED Nº 006 de 17 de agosto de 2004	Institui o Programa “Escola Legal” que visa diminuir a infrequência e a evasão escolar nas Unidades da Rede de Ensino de Macaé e dá outras providências
Portaria SEMED Nº 007 de 18 de agosto de 2004	Estabelece Padrões Referenciais Mínimos na Distribuição dos Insumos Básicos para o Funcionamento das Unidades da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências
Portaria SEMED Nº 008 de 18 de agosto de 2004	Estabelece procedimentos para o Sistema de Avaliação do Ensino Municipal SAEM a serem aplicados nas Unidades Escolares da Rede de Ensino de Macaé e dá outras providências

ATO LEGAL	EMENTÁRIO RESUMIDO
Portaria SEMED N° 009 de 18 de agosto de 2004	Institui a Obrigatoriedade de Divulgação do Programa de Ensino da Rede Municipal de Macaé
Portaria SEMED N° 015 de 17 de novembro de 2004	Estabelece normas para implementação do Programa de Correção de Fluxo Escolar nas Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Macaé
Portaria SEMED N° 002 de 14 de outubro de 2005	Aprova Matriz Curricular para o Ensino Fundamental do 1° ao 9° ano de escolaridade para aplicação a partir do ano letivo de 2006 e dá outras providências

Fonte: Atos Legais (2006)

No próximo item analiso a especificidade de cada um destes atos legais e os que foram normatizados posteriormente.

4.1.2 A gestão das escolas

No que tange à gestão do ensino público da rede municipal de Macaé/RJ, a primeira referência no livro com os atos legais é a Lei Municipal Complementar N° 026/2001, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Município de Macaé e dá outras providências. No capítulo VI – Da Administração da Unidade Escolar- fica estabelecido que o gestor de cada unidade será escolhido por eleição da comunidade escolar, precedida de avaliação de conhecimento que comprove preparo profissional para o exercício desta atribuição³⁸. O processo eleitoral é citado no § 7° deste capítulo, afirmando que o mesmo será objeto de regulamentação própria (MACAÉ, 2006, p.85). Em 2003, três portarias referentes à gestão escolar são publicadas: a Portaria/SEMED n° 001/2003, que Institui o Regime de Autonomia Administrativa das Unidades Escolares Municipais e estabelece normas para sua operacionalização; a Portaria/SEMED n° 002/2003, que estabelece normas e procedimentos relativos à Autonomia Pedagógica e sua Operacionalização nas Unidades Escolares Municipais; e a Portaria/SEMED n° 003/2003, que estabelece normas e procedimentos relativos às Formas de Transferência e de Prestação de Contas dos Recursos Destinados à Execução do Programa Municipal Dinheiro na Escola (PMDE).

³⁸ No § 5° menciona-se que, excepcionalmente, o diretor pode ser designado na ausência de candidatos; em unidades com menos de 250 (duzentos e cinquenta) alunos e em unidades escolares de educação infantil que funcionam como creches.

O PMDE³⁹ consiste na transferência de recursos financeiros da SEMED às escolas para despesas de manutenção e para pequenos investimentos, de forma a contribuir supletivamente para a conservação e melhoria das condições de infraestrutura física e de recursos pedagógicos dos estabelecimentos de ensino da rede. Para receber os recursos, cada escola deve compor uma Associação de Apoio à Escola (AAE) por meio da eleição dos representantes da comunidade escolar e local, com funções consultiva e fiscalizadora nos assuntos referentes à gestão escolar. Recentemente, a Portaria SEMED N° 012/2013, alterou os artigos 2°, 4°, 8° e 18°, que diziam respeito, especificamente, aos valores de repasse instituídos em 2003 e à adequação dos elementos de despesa⁴⁰. O programa segue o modelo do que foi implementado pelo governo federal: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O próximo instrumento legal que faz referência à eleição de diretores é a Lei N° 2.550/2004, que dispõe sobre a gestão democrática nas escolas, aprovado e publicado três anos depois da primeira regulamentação legal de 2001. Segundo a lei municipal, a gestão democrática do ensino público municipal seria efetivada a partir da participação dos diferentes segmentos da sociedade e da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das unidades escolares. A autonomia administrativa seria garantida pelo processo de escolha do titular para a função de diretor organizada em duas etapas: concurso de provas e títulos, que comprovaria a capacidade de gerenciamento das escolas; cada unidade escolar deveria indicar (dentre os candidatos aprovados no concurso) uma lista tríplice a ser submetida ao titular da SEMED. Além disso, cada escola deveria definir a composição de sua AAE por meio da eleição dos representantes da comunidade escolar e local, como apontado anteriormente. No artigo 7° consta que os dirigentes escolares teriam seu desempenho avaliado levando em consideração “os resultados acadêmicos dos alunos e considerando também o desempenho na Avaliação Externa” (MACAÉ, 2006, p. 97). Os resultados acadêmicos a que se refere este artigo referem-se ao

³⁹ Portaria SEMED N° 003/2003, de 31 de janeiro de 2003.

⁴⁰ Segundo a Portaria SEMED N° 003/2003, o valor per capita por aluno/trimestre era de R\$ 6,00 (seis reais). O valor foi reajustado em 2013 para R\$ 30,00 (trinta reais). Na portaria há a indicação dos elementos de despesa.

Sistema de Avaliação Externa, coordenado e executado pela equipe pedagógica da SEMED e Superintendência Escolar⁴¹, que será abordado no próximo item.

Apesar dos dispositivos legais, houve apenas uma aplicação de provas aos diretores escolares, seguida de eleição daqueles que fossem aprovados, em 2004. Na época, todas as escolas da rede compuseram também suas AAE's e tiveram seus diretores – titulares e adjuntos - eleitos pela comunidade escolar.

Em 2006 a Lei Complementar N° 067/2006 regulamenta a “Função de Direção de Unidade Escolar da Rede Municipal de Ensino”, criando uma gratificação específica para os diretores e diretores adjuntos a partir da classificação das escolas segundo o número de alunos matriculados. A lei não faz qualquer menção à eleição normatizada anteriormente em 2004 e especifica no artigo 3° que os diretores e diretores adjuntos serão nomeados pelo chefe do poder executivo por indicação. Assim, não houve mais nenhum processo de seleção e eleição de diretores. Os que passaram a exercer a função durante este período foram indicados pela SEMED.

Logo após a finalização dos encontros já descritos anteriormente, durante a etapa exploratória de pesquisa, foi publicada a Lei Complementar N° 191/2011, que dispõe sobre a “Função de Direção de Unidade Escolar da Rede Municipal de Ensino”, determinando que para exercê-la o servidor deveria submeter-se à avaliação de conhecimento que comprovasse preparo profissional para o exercício da função e habilitar-se para participar do processo eletivo, revogando todas as disposições anteriores. Segundo o “Edital para preenchimento das funções de Diretor Geral de Unidade Escolar e Diretor-Adjunto”, o processo constava de quatro fases: Certificação Profissional através de Prova eliminatória de Conhecimentos e Habilidades Gerenciais, Eleições, Período de Transição e Qualificação através de Curso de Pós-Graduação em Gestão Escolar e Curso de Informática.

Os candidatos aprovados na primeira fase apresentaram à SEMED um Plano de Gestão com indicação de cinco tópicos: Contextualização sócio-cultural da unidade escolar; Estrutura organizacional da unidade escolar; Objetivos, metas e Plano de Ação da unidade escolar, Projeto Pedagógico da unidade escolar e Avaliação da unidade escolar. As novas deliberações para escolha dos diretores

⁴¹ Durante a gestão anterior (2000-2004) foi criada a Superintendência Escolar por meio da Lei N° 2322, de 10 de janeiro de 2003.

escolares não exigem do candidato qualificação técnica na área de gestão escolar, mas sugerem como última fase do concurso a participação no Curso de Pós-Graduação em Gestão Escolar, oferecido pela FUNEMAC. A primeira turma de 60 profissionais concluirá o curso em 2014, porém nem todos os diretores tiveram vaga para participar. Há indicação que seria oferecida nova turma em 2014.

Todos os diretores e diretores adjuntos da rede passaram por este processo em 2011: os que já haviam sido eleitos em 2004, os que foram indicados após este período e aqueles que neste ano tinham interesse em se candidatar à gestão de uma escola da rede pública municipal.

Os diretores e diretores adjuntos cumprem a carga horária de 40 horas semanais e recebem uma gratificação específica de acordo com a classificação da escola na rede, com base no número de alunos matriculados. Depois de eleitos, os diretores e adjuntos escolhem os Professores Orientadores⁴² (PO) que colaborarão na gestão da escola.

Para compor as equipes de gestão das escolas, a SEMED disponibiliza três categorias de profissionais: Orientador Pedagógico⁴³ (OP), Orientador Educacional⁴⁴ (OE) e Supervisor de Ensino⁴⁵ (SE). O número destes profissionais está diretamente relacionado ao número de alunos atendidos por cada escola. A partir de 2012 os OP's passaram a cumprir a totalidade de sua carga horária contratual (20 horas semanais) diretamente nas unidades escolares. Até aquele ano eles se dividiam entre várias escolas, pois não havia quantidade suficiente de profissionais para atender toda a rede. Isto ainda acontece com OE's e SE's. Após a última chamada de concurso público em 2011, o efetivo dos OP's aumentou e, por este motivo, eles puderam concentrar sua carga horária de trabalho em uma única escola. Neste sentido, podemos considerar que, apesar dos OP's, OE's e SE's integrarem as equipes de gestão, estes profissionais não têm, necessariamente, um comprometimento político com a equipe, já que não

⁴² Ser Professor Orientador (PO) na rede é desempenhar uma função para um cargo que não existe. No final da década de 1990, quando o quadro de Orientadores Pedagógicos (OP) da rede era pequeno, criaram esta função como apoio aos gestores nas questões pedagógicas das escolas. Muitas escolas só tinham o PO. Os professores que tinham bons resultados com seus alunos eram escolhidos pelos diretores para desempenharem esta função.

⁴³ O Orientador Pedagógico atua diretamente dando apoio ao trabalho dos professores nas escolas.

⁴⁴ O Orientador Educacional atua diretamente com os alunos dando apoio aos professores e a gestão das escolas.

⁴⁵ O Supervisor de Ensino atua diretamente na Secretaria das escolas fazendo o acompanhamento, a revisão e a validação de toda a documentação dos alunos e dos dados das escolas.

passaram por um processo de confirmação na comunidade escolar. Por outro lado, o encaminhamento da SEMED mostra seu apoio à gestão das escolas.

Pode-se afirmar que o processo de escolha de diretores realizado em 2011 e a inserção dos profissionais da SEMED nas equipes gestoras das escolas com toda sua carga horária, promoveu uma considerável renovação no quadro dos integrantes destas equipes das unidades. Se as normativas legais estabelecidas em 2004 tivessem sido continuadas, os membros das equipes de gestão das escolas estariam sendo avaliados levando em consideração os resultados das avaliações externas. A seguir o histórico da política de avaliação da rede pública municipal.

4.2

Sistema de Avaliação do Ensino Municipal

A portaria SEMED N° 008/2004 estabelece os procedimentos para o Sistema de Avaliação do Ensino Municipal (SAEM), a ser aplicado nas unidades escolares da rede municipal de ensino de Macaé/RJ. A norma indica que serão aplicadas duas avaliações externas por ano, no primeiro e no segundo semestre, pela SEMED, em amostras compostas por sorteio de 50% das turmas de cada série das unidades escolares da rede. As competências e habilidades serão avaliadas por meio de questões que abordem o conteúdo mínimo de Português e Matemática. A portaria indica ainda que a equipe técnico-pedagógica da SEMED escolherá as séries e modalidades de ensino a serem avaliadas, dependendo da demanda e das necessidades detectadas. Cada unidade escolar receberá da SEMED o resultado da avaliação externa. A direção, com apoio da equipe técnico-pedagógica da escola, de posse das informações, deverá apresentar estratégias pedagógicas que levem à superação das deficiências detectadas (MACAÉ, 2006, p. 228 - 229).

Posteriormente a portaria é regulamentada pela Lei N° 2551/2004. A lei dispõe sobre os procedimentos relativos ao Processo de Avaliação Externa para o Ensino Fundamental, definindo no artigo 2° as premissas básicas deste processo:

- I – que os resultados da educação aconteçam na escola;
- II – que há necessidade de obtenção de resultados acadêmicos dos alunos para definir o planejamento das ações educacionais;

III – que as decisões tomadas a partir dos dados é que conduzem a ações eficientes em busca da melhoria dos resultados;

IV – que uma das eficientes estratégias usadas para acompanhar a aprendizagem dos alunos é a avaliação externa;

V – que o sucesso do aluno é o objetivo maior das políticas educacionais do Município (MACAÉ, 2006, p.104).

A referência da lei generaliza algumas questões já postas na portaria. Uma delas é sobre a amostra:

[a avaliação] poderá ser aplicada por amostragem, sendo que anualmente essa definição estará regulamentada e planejada por norma própria da Secretaria Municipal de Educação que decidirá também as séries e os conteúdos a serem avaliados e, se por amostragem, qual o tamanho da amostra (MACAÉ, 2006, p. 104).

A lei determina que a elaboração das avaliações deverá basear-se no Programa de Ensino do Município de Macaé. Outro aspecto relevante é que após trinta dias da aplicação, a SEMED deve concluir a correção das avaliações e encaminhar os resultados para as escolas. A expectativa é a mesma já determinada pela portaria: que a direção, a equipe pedagógica e os professores analisem os resultados e planejem ações de recuperação para os alunos que não alcançarem resultados satisfatórios.

As premissas expressas demonstram uma consonância com o que o governo federal vinha instituindo em relação às avaliações externas. Apesar do dispositivo legal, só foram aplicadas as avaliações no ano de 2004, em consonância com o que foi determinado pela legislação municipal. Depois disto o SAEM foi descontinuado.

No ano de 2009, quando a Secretária Municipal de Educação da gestão 2005-2008 foi substituída, parece que esta coletânea de atos legais deixou de ser orientadora das práticas instituídas na rede, já que algumas medidas tomadas pela nova gestão da pasta (2009 – 2012) desconsideraram aspectos legais já existentes. Ou, se não foram desconsiderados, foi desenhado um novo formato com novas denominações para as práticas relativas ao processo de avaliação externa municipal, sem editar uma normatização específica. Em 2011, outro Secretário de Educação assumiu a pasta e idealizou a Prova Macaé⁴⁶, que foi aplicada durante dois anos consecutivos: 2011 e 2012. No documento do CME, com a listagem de todos os

⁴⁶ Posteriormente aspectos da Prova Macaé serão abordados.

instrumentos legais do período de 2007 a 2012 não há referência a qualquer dispositivo de avaliação externa ou especificamente sobre a Prova Macaé.

Como instrumento de diagnóstico e também preparação para as avaliações externas, a SEMED implementou um “Programa de Aprofundamento para os 9^{os} anos” em todas as escolas que ofereciam os anos finais do Ensino Fundamental, por meio de Atividades Complementares no contraturno, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Não houve nenhuma normatização referente a este programa no que tange a portarias ou decretos. Há referências às Atividades Complementares no Movimento Estatístico do mês de setembro de 2012 no qual registram-se professores indicados diretamente para estas turmas. Além disso, tive acesso a esta informação por meio de alguns documentos disponibilizados pela então coordenadora geral do Ensino Fundamental da rede em 2011 e 2012.

As provas foram elaboradas pela equipe de Coordenação de Áreas da SEMED, mas não foram resultado de nenhum modelo matemático específico. A orientação para a elaboração das questões foi resultado do estudo que vinha sendo desenvolvido pelos coordenadores na reelaboração do Caderno de Orientações Curriculares (COC) que será apresentado na próxima sessão. As provas foram aplicadas aos alunos de todas as turmas do 9^{os} anos em 2011 e 2012. As escolas receberam os resultados de 2011 e puderam avaliar o desempenho dos alunos com seu corpo docente, dois meses depois das provas aplicadas. No entanto, em 2012 a prova foi aplicada, mas as escolas não receberam os resultados dos alunos. A transição para a nova gestão eleita (2013 – 2016) parece ter sido o motivo de não concluírem o processo.

Assim, pode-se afirmar que a normatização do SAEM e a aplicação da Prova Macaé durante dois anos, caracterizam uma descontinuidade política na tentativa de Macaé/RJ ter um sistema próprio de avaliação externa.

4.3

Diretrizes Curriculares

Como citado anteriormente, a autonomia pedagógica das escolas foi estabelecida na Portaria/SEMED N° 002/2003 e regulamentada pela Lei N° 2.550/2004. Na portaria o artigo 2° estabelece que

As Unidades Escolares deverão seguir, além da legislação em vigor, o Programa de Ensino, as prioridades e outras normas da Secretaria Municipal de Educação, referentes ao Calendário Escolar, organização do tempo escolar, currículos, correção de fluxo escolar e participação em atividades de avaliação externa (MACAÉ, 2006, p. 193).

O artigo 3º determina que cada unidade deve estabelecer o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), a sua Proposta Pedagógica, a partir das prioridades e diretrizes emanadas da SEMED. Na ocasião em que foi publicada esta Portaria, eu exercia a função de PO na Escola Municipal Professor Antonio Alvarez Parada e, em conjunto com o corpo docente, fomos a primeira escola da rede a entregar à SEMED o nosso PDE. Nem todas as escolas conseguiram elaborar seus PDE's, talvez porque a portaria não determinasse o prazo para a tarefa.

Esta portaria ainda definia a função do diretor da escola como “o responsável por promover e assegurar o desempenho dos alunos, garantindo os bons resultados, dentro das expectativas estabelecidas no Plano de desenvolvimento da Escola – PDE” (MACAÉ, 2006, p. 194), acrescentando que “o diretor, como responsável pelos resultados da Escola, é passível de sanções, inclusive de substituição na função em face destes resultados” (MACAÉ, 2006, p. 194). Ou seja, em Macaé/RJ, entre 2003 e 2004 já se indicava a possível incorporação de objetivos de *accountability* nas políticas educacionais (BROOKE, 2006; CENEVIVA, 2007; BROOKE & CUNHA, 2011), de certa forma responsabilizando o diretor pelos resultados dos alunos de sua escola.

Em 23 de dezembro de 2003 foi estabelecida a Portaria/SEMED N° 009 regulamentando especificamente o PDE. Esta norma faz menção ao que já havia sido previsto na Portaria/SEMED N° 002/2003, que por sua vez acolhe o previsto na LDB/1996. O artigo 1º do PDE define que ele: “é o plano que determina o conjunto de intenções, metas, atividades e instrumentos de acompanhamento e supervisão para avaliação das Unidades Escolares da Rede Municipal, para um período de 4 anos” (MACAÉ, 2006, p.206). A seguir determina que o PDE deve ser avaliado e modificado anualmente em função dos resultados obtidos ou de novas metas. A portaria ainda indica quais são os elementos que devem integrar o texto do PDE. A análise dos elementos constitutivos aponta para a estrutura do texto dentro dos modelos do planejamento estratégico com sete itens: **I** – identificação da unidade escolar; **II** – justificativa e objetivos; **III** – marco

situacional; **IV** – marco doutrinal; **V** – marco operacional; **VI** – proposta pedagógica; e **VII** – avaliação do plano e da instituição.

A lei que regulamentou as portarias em 2004 reforçou os aspectos já apresentados pela portaria. Ela sinaliza também que cabia à SEMED a elaboração do Programa de Ensino, definindo conteúdos e objetivos para cada série/ano de escolaridade. Assim foi feito, inclusive com a minha participação enquanto PO e OP da rede⁴⁷. O documento se resumia a um conjunto de conteúdos mínimos a serem trabalhados em cada série/ano de escolaridade e foram determinados a partir dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's). A Portaria/SEMED N° 009/2004 instituiu a obrigatoriedade das unidades escolares na divulgação do Programa de Ensino da Rede Municipal de Macaé/RJ, no início de cada ano letivo, entre professores, pais e alunos, de modo a permitir-lhes o acompanhamento do seu desenvolvimento durante todo o ano letivo.

Estes atos legais foram instituídos antes da gestão 2005 – 2008 e mostram que o que vinha desenhando-se na rede municipal de ensino enquanto política estava em consonância com o que vinha sendo discutido em nível federal. Porém, o fato destas normatizações não terem sido consideradas caracterizou mais uma descontinuidade na política.

Em 2008, a SEMED implementou na rede o COC como documento norteador do currículo mínimo a ser seguido por todas as escolas da rede pública municipal de ensino, sinalizando os conteúdos a serem ministrados na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Há um COC para cada nível de ensino: educação infantil, primeiro segmento do ensino fundamental e segundo segmento do ensino fundamental⁴⁸. Não há evidências de que estes documentos tenham sido construídos de forma a relacionar os níveis, ou seja, não foram feitos de forma integrada e sim por grupos independentes.

Na introdução do COC referente ao primeiro segmento do Ensino Fundamental registra-se que durante os anos de 2006 e 2007 foram realizadas atividades específicas nas unidades escolares para a ampla discussão do currículo comum. Além dos conteúdos mínimos, o documento expõe uma breve fundamentação teórica, o objetivo do documento, a metodologia e a concepção de

⁴⁷ Como eu havia feito um concurso em 2000 para Orientadora Pedagógica, quando assumi esta função, passei a atuar como PO em uma escola e como OP em quatro outras.

⁴⁸ Nesta época, apesar da rede oferecer algumas turmas de ensino médio, não houve elaboração do COC para o Ensino Médio.

alfabetização da rede. A seguir, traz os conteúdos por área de conhecimento: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História e Geografia. Como anexo, define referenciais para Artes, Educação Física e Ensino Religioso. O documento é finalizado com um pequeno texto relativo ao Programa de Inclusão Escolar, desenvolvido pela Coordenadoria de Educação Especial.

Em 2010, foi formada uma equipe para a elaboração de uma Proposta Pedagógica⁴⁹ para os Referenciais Curriculares da Rede Municipal de Educação de Macaé/RJ. Segundo o texto introdutório deste documento, a comissão “já reconhecia a importância de um trabalho coletivo, como forma de assegurar a participação das diversas representações de educadores da Rede, garantindo assim diferentes olhares para a definição dos fundamentos filosóficos, didáticos e pedagógicos que formariam o documento” (MACAÉ, 2012, p. 11). Aconteceram encontros, reuniões e fóruns⁵⁰ municipais que subsidiaram a elaboração do documento. A comissão justifica ainda que estudou os documentos e deliberações emitidos pelo MEC que norteiam a Educação Básica, “além das metas formuladas pela SEMED, com vistas à melhoria da qualidade” (MACAÉ, 2012, p. 12), mas não há nenhuma menção ou orientação relativa ao desenho de política das avaliações externas.

Durante o ano de 2011, o esforço das coordenações da SEMED foi para a reelaboração dos COC's. No entanto, somente o COC do segundo segmento do Ensino Fundamental foi amplamente discutido entre os professores e coordenadores de área. Aconteceram reuniões sistemáticas nas escolas pautadas principalmente em orientações metodológicas quanto aos descritores de Língua Portuguesa e Matemática. Durante os encontros havia estudos e atividades práticas relacionadas aos descritores visando à aprendizagem dos alunos. Os encontros previam também a análise dos resultados da Prova Macaé de 2011⁵¹. O documento foi finalizado em 2012 e entregue em formato digital a todas as escolas de EF. Durante as entrevistas realizadas nas escolas estudadas, professores de Língua Portuguesa e Matemática dos anos finais afirmaram que estudaram os descritores com as Coordenações de Área, como forma de adequar os conteúdos às exigências das avaliações externas.

⁴⁹ A Proposta foi finalizada em dezembro de 2012 e disponibilizada aos interessados no portal da Prefeitura de Macaé a partir de fevereiro de 2013.

⁵⁰ Tive participação em dois fóruns como palestrante.

⁵¹ Tive acesso a alguns documentos disponibilizados pela coordenadora geral do Ensino do Fundamental e, durante as entrevistas com alguns professores estas informações foram sinalizadas.

4.4 Plano Municipal de Educação

No PNE/2001-2010, aprovado pela Lei nº 10.172 de 2001 e constituído como uma política de estado, um dos principais desafios estava exatamente na perspectiva da articulação entre os entes federados para a proposição de ações conjuntas nos seus respectivos planos decenais, com metas, prazos e distribuição de recursos, que colaborassem para a melhoria da qualidade da educação no país. O próprio texto do PNE/2001-2010 determina a avaliação periódica do mesmo e destaca a necessidade de indicadores comuns dos sistemas de ensino para o seu próprio acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2001).

Além da perspectiva de avaliação do próprio plano, o PNE de 2001 assinala a necessidade de aprimoramento do sistema nacional de avaliação existente e da criação de sistemas de avaliação complementares nos estados e municípios como forma de colaborar para a formulação e monitoramento das políticas educacionais. Com a criação da Prova Brasil em 2005 e do IDEB em 2007, permitindo a análise dos resultados educacionais ao nível das escolas e de todas as redes públicas de ensino, ao menos no que se refere ao Ensino Fundamental, esperava-se um maior comprometimento das redes e escolas na melhoria dos indicadores educacionais de fluxo e desempenho, aumentando a mobilização da sociedade em favor da qualidade da educação (BONAMINO et al., 2013).

Daí decorre a hipótese de que os PME's seriam fontes privilegiadas para discutir a construção das políticas educacionais no nível local, na medida em que mostram como cada município se organiza e o que define como metas e estratégias de ação relacionadas ao desenvolvimento da educação. Por este motivo, a análise deste documento e do que pode ser coletado sobre o processo de sua elaboração em Macaé/RJ tornou-se importante para esta pesquisa.

Os registros das atividades desenvolvidas durante a elaboração do PME de Macaé/RJ estão arquivados no CME⁵². A documentação mostra que o início do processo foi conduzido pela SEMED que articulou a composição da Comissão de Elaboração do Plano Municipal de Educação instituída outubro de 2007. Ofício posterior (18/02/2008) autorizou o pagamento de uma gratificação em dinheiro pela

⁵²Todas as atas e trabalhos desenvolvidos pelo Conselho Municipal de Educação (CME) de Macaé foram disponibilizadas pela secretaria em fevereiro de 2012. Oito atas – datadas de 2007 e 2008 fazem referência ao documento (PME).

participação a oito membros da SEMED na Comissão, que teria realizado cinco reuniões entre outubro de 2007 e janeiro de 2008. Em 15/10/2008 a imprensa local publicou o Extrato de Convênio entre a Prefeitura Municipal de Macaé/RJ e o Instituto Brasileiro de Integração Cooperativa e Institucional (IBICI) que visava ao “estabelecimento de ampla cooperação entre os participantes para a execução do Projeto de Desenvolvimento Institucional Plano Municipal de Educação: ‘O Desafio da Construção’”. No entanto, outros documentos⁵³ arquivados no CME indicam que o PME teria sido construído com o apoio operacional da IBICI, cuja consultoria parece ter sido iniciada ainda em 2007.

Foram encontrados também nos arquivos do CME dois documentos de coleta de dados: um para avaliação do encontro da comissão, solicitando comentários e sugestões para a elaboração do plano; outro para envio às escolas como convite à participação na elaboração do PME. Segundo registros de dezembro de 2007, estes documentos norteariam as atividades dos Grupos de Trabalho nas unidades escolares a partir de um conjunto de questões⁵⁴ que deviam ser discutidas pela comunidade escolar, como consta no PME de Macaé/RJ. Caberia também às unidades escolares a elaboração do perfil da escola, merecendo destaque a orientação para que fossem feitos registros fotográficos e escritos das atividades, o que pode indicar a preocupação em mostrar aos órgãos competentes que o trabalho estava efetivamente sendo realizado com a participação de todos da unidade escolar.

De acordo com estes registros, em outubro de 2008 o PME estava em fase final de revisão textual após a já realizada pelos coordenadores de cada modalidade de ensino e pela representante da Procuradoria Geral Especial do Município no CME. Há registros de conselheiros manifestando a preocupação com a forma como a comissão foi constituída e como o documento foi elaborado, incluindo a falta de legitimidade no processo, já que não teria havido participação efetiva da população local, propondo uma reunião extraordinária para apreciação e encaminhamento do PME de Macaé/RJ. Após esta reunião, que se realizou em

⁵³ Em particular um documento (sem data) em papel timbrado desta empresa, denominado PROJECT CHARTER com as etapas para a elaboração do documento e todo o detalhamento operacional do projeto. Não foram encontrados registros de quanto isto custou aos cofres públicos.

⁵⁴ “Qual a concepção de escola na visão dos educadores dessa Unidade Escolar?”; “Que valores deverão perpassar a Educação em Macaé?”; “Quais são os ideais educacionais (aluno, escola, comunidade, aprendizagem)?”; entre outras. Não foram encontrados registros dos resultados destas consultas.

19/11/2008, a Secretária Especial de Educação enviou ao Prefeito, em 26/11/2008, a solicitação de encaminhamento do PME à Câmara Municipal para análise e aprovação, o que ocorreu em dezembro de 2008.

O PNE 2001-2010 previa a colaboração entre os entes federados para a proposição de ações conjuntas nos seus respectivos planos decenais, com metas, prazos e distribuição de recursos, além da elaboração dos planos municipais como etapas locais que definiriam políticas integradas e integradoras dos Planos Estadual e Nacional. Entretanto, no município de Macaé/RJ, o PME (MACAÉ, 2008) contemplou apenas a rede pública municipal de ensino, e não a rede como um todo, parecendo reproduzir em parte o que também já foi observado por Paiva (2010) no caso do PME de Juiz de Fora/MG onde, como o processo foi conduzido pela rede municipal, as demais redes não tiveram participação ou sequer foram discutidas. Ainda assim, pode-se dizer que os objetivos expressos no PME (MACAÉ, 2008) de Macaé/RJ encontram-se alinhados com o PNE.

A estrutura do texto mostra uma desarticulação entre os diferentes capítulos, reforçando a impressão de uma construção “aos pedaços” como uma “colcha de retalhos”, possivelmente apenas para cumprir burocraticamente a tarefa prevista pela legislação. Na introdução do documento há um subitem relacionado aos objetivos e às prioridades, redigido de forma muito geral e sem o apoio de indicadores. Em seguida, são apresentados os aspectos históricos e geográficos do município e os textos referentes a cada modalidade de ensino. Os diagnósticos da rede se restringem a indicar quantas escolas e quantos alunos são atendidos por cada nível e modalidade de ensino. A fragmentação observada no texto final parece confirmar o percebido nos registros arquivados: o documento foi uma composição com baixa articulação dos textos enviados por cada membro da comissão.

Do ponto de vista das prioridades expressas no PME (2008), destaca-se, além das repetições do texto do PNE 2001-2011, a realização do Censo Educacional e a “criação de um banco de dados para acompanhamento da educação em todas as esferas que atuam no município” (MACAÉ, 2008, p.8) de Macaé/RJ.

Ao final do documento, o PME (MACAÉ, 2008) cita os indicadores educacionais e os resultados das avaliações externas num conjunto de doze tabelas com informações sobre população, Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento da Infância (IDI) e taxa de analfabetismo, total de estabelecimentos e matrículas em cada nível da

educação básica do município e o número de instituições de ensino superior existentes. No caso da rede municipal, são apresentadas as taxas de escolarização nos ensinos fundamental e médio, os resultados da Prova Brasil e do IDEB (MACAÉ, 2008, p.71). Após as doze tabelas, mais uma trazendo informações acerca da aprovação das contas oriundas de recursos provenientes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche (PNAC) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNAT). O documento é finalizado com seis tabelas que mostram o “Demonstrativo da Origem dos Recursos” em 2006, 2007 e 2008.

Apesar de o documento ter sido finalizado em dezembro de 2008 só são apresentados os dados relativos à Prova Brasil e ao IDEB de 2005, e não constam nos anexos os dados referentes à Prova Brasil e ao IDEB de 2007 ou qualquer menção a eles. As tabelas incluídas no PME (MACAÉ, 2008) apresentam o número de estabelecimentos de ensino por categoria administrativa, matrículas, funções docentes referentes somente à rede municipal em 2006, bem como às condições de oferta municipal. As taxas de rendimento e de distorção idade-série são apresentadas em quadros comparativos para o período de 2001 a 2005. Finalmente, nenhuma análise dos indicadores foi registrada no PME (MACAÉ, 2008), nem foram inseridas referências aos dados como justificativa ou consideração para a definição de objetivos e metas. Depreende-se então que se seguiu um modelo técnico pré-estabelecido, provavelmente sem uma reflexão ou discussão da realidade educacional do município, o que pode ser considerado como um sinal de pouca compreensão e usos destes resultados.

O PME de Macaé no sexto capítulo trata do “Acompanhamento e Avaliação do PME” e indica que a avaliação do PME (MACAÉ, 2008) deveria usar dados e análises quantitativas e qualitativas fornecidos pelos sistemas federal e estadual de avaliação e informação educacional, além de desenvolver seu próprio sistema. Propõe ainda a realização de avaliações bianuais do plano a partir de 2010, para as quais o CME deveria preparar documento com indicadores, que apontassem em que medida as metas estariam sendo atingidas (MACAÉ, 2008, p.69). Apesar desta previsão, até o final da gestão 2009-2012 do mesmo prefeito que governava a cidade quando o PME (MACAÉ, 2008) foi aprovado, não houve nenhuma ação da SEMED ou do CME nessa perspectiva.

Embora o documento estabeleça a necessidade de o município desenvolver seu próprio sistema de avaliação e informação educacional (MACAÉ, 2008, p.69), é curioso constatar que o plano não faz referência à legislação municipal já existente na época, que dispõe sobre os procedimentos relativos ao Processo de Avaliação Externa para o Ensino Fundamental, nem tampouco à portaria que estabelece os procedimentos para o SAEM, a ser aplicado nas unidades escolares da rede pública municipal de ensino. Efetivamente, apesar do dispositivo legal, o SAEM só aconteceu no ano de 2004, quando foi instituído, não tendo sido encontrados indícios de usos de seus resultados na análise do PME de Macaé/RJ.

Das considerações anteriores pode-se inferir que em Macaé/RJ o PME (MACAÉ, 2008) se constituiu apenas num esforço burocrático e não se tornou instrumento de planejamento para os gestores da rede municipal. Além disto, a característica dominante dos pareceres do CME relacionados à legitimação da construção do PME (MACAÉ, 2008) foi dar parecer favorável para um documento que não deixa explícitas as metas e as estratégias de ação relacionadas às políticas educacionais para o desenvolvimento da educação em Macaé/RJ.

4.5

Plano de Ações Articuladas

O PDE, lançado em 2007 pelo MEC, instituiu vários programas, planos e ações com o objetivo de aprimorar a qualidade da educação brasileira. Para a operacionalização das ações o MEC lançou o programa estratégico Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, através do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. O programa é fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas a serem implementadas, no âmbito do regime de colaboração, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, nos municípios, estados e Distrito Federal, objetivando a melhoria dos indicadores educacionais do país. A adesão a este compromisso foi voluntária e implicou que cada ente federado elaborasse um PAR, com base no instrumento disponibilizado pelo MEC em um sistema denominado Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) – Módulo PAR Plano de Metas (OLIVEIRA, 2010).

O principal objetivo do PAR foi apoiar o desenvolvimento de um plano de ação educacional lastreado no diagnóstico da situação educacional dos sistemas de ensino estruturado em quatro dimensões básicas: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada uma se orienta por indicadores específicos. Os indicadores são pontuados de 1 a 4. A seguir o quadro síntese com as respectivas pontuações das dimensões em Macaé/RJ:

Quadro 11 – Pontuações recebidas pelo município de Macaé/RJ a partir das dimensões especificadas no PAR

DIMENSÃO	PONTUAÇÃO				
	4	3	2	1	n/a
Gestão Educacional	9	8	1	2	0
Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	5	4	1	0	0
Práticas Pedagógicas e Avaliação	4	4	0	0	0
Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	1	10	3	0	0
TOTAL	19	26	5	2	0
PERCENTUAL	36%	50%	10%	4%	

Fonte: SIMEC – Ministério da Educação

O Termo de Cooperação Técnica N° 22979 firmado entre o MEC e o município de Macaé/RJ, disponível no SIMEC, foi assinado em 06 de agosto de 2009. Das 52 áreas analisadas no diagnóstico para a elaboração do PAR, 36% dos indicadores expressam que o município tem uma situação positiva e desenvolve integralmente ações que favorecem o desempenho do indicador; 50% sinalizam uma situação satisfatória e que a rede desenvolve parcialmente ações que favorecem o desempenho do indicador; 10% apontam para uma situação insuficiente na qual o município pouco desenvolve ações que favoreçam o desempenho do indicador; e 4% indicam uma situação crítica onde o município não desenvolve ações que incrementem o desempenho do indicador.

As pontuações que gerariam ações por representarem situações insatisfatórias ou inexistentes são aquelas que ficaram entre 1 e 2 e somam 14%. São elas:

Quadro 12 – Caracterização das dimensões que receberam pontuação entre um e dois especificadas no PAR de Macaé/RJ

DIMENSÃO	CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO
GESTÃO EDUCACIONAL	Quando não existem CE (Conselhos escolares) implantados; a SME (Secretaria Municipal de Educação) não sugere, tampouco orienta a sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação do CE.
	Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME (Plano Municipal de Educação) e nos PP.
	Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do PME, por parte da SME, ou previsão de implantação, ou ainda quando não existe um PME.
FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO ESCOLAR	Quando menos de 50% das escolas da rede possuem, pelo menos, 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para a gestão escolar.
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO	-
INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS	Quando as instalações das escolas são parcialmente adequadas às condições de acesso às PcD (Pessoas com Deficiência), com poucas rampas de acesso.
	Quando parte das escolas da rede possui apenas um computador ligado à rede mundial de computadores, sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola.
	Quando menos de 50% das escolas da rede possuem quadra de esportes e estas necessitam de reparos, pois colocam em risco a segurança dos usuários.

Fonte: SIMEC – Ministério da Educação

Após o diagnóstico, cada ente federado deveria planejar as ações a serem desenvolvidas num período de quatro anos – de 2008 a 2011, compondo o respectivo PAR, cujo nexos seria a melhoria da qualidade da educação em seu sistema e, conseqüentemente, repercussão na melhoria da qualidade da educação no sistema educacional do país como um todo. As ações contemplariam em particular as áreas em que são oferecidas assistências técnicas e/ou financeiras do MEC. As ações explicitadas no Termo de Cooperação Técnica de Macaé/RJ são as seguintes:

Quadro 13 – Ações especificadas pelo termo de cooperação técnica a partir da elaboração do PAR de Macaé/RJ

DIMENSÃO	AÇÕES
GESTÃO EDUCACIONAL	Capacitar 9 servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
	Capacitar 4 servidores da SME para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.
	Disponibilizar 1 kit de material informativo para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit informativo).
FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO ESCOLAR	Qualificar 30 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Gestão Escolar).
	Qualificar 25 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Multimeios Didáticos).
	Qualificar 25 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Alimentação Escolar).
	Qualificar 25 funcionários de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (Meio Ambiente e Manutenção e Infraestrutura Escolar).
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO	-
INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS	Capacitar 2 servidores da SME para utilização da metodologia do LSE - Levantamento da Situação Escolar.
	Disponibilizar 1 kit de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.
	Implantar em 51 unidades escolares programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac.
	Implantar em 3 unidades escolares salas de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

Fonte: SIMEC – Ministério da Educação

O diagnóstico apresentado pela rede apresenta uma situação bastante satisfatória de condições da oferta de ensino da rede pública municipal de Macaé/RJ, conforme apontam 86% dos fatores analisados nos quais o município afirma desenvolver ações que favorecem o desempenho dos indicadores. No entanto, durante as visitas às escolas, pode-se constatar que, principalmente no que se refere à infraestrutura física e aos recursos pedagógicos, as unidades estavam mais carentes do que fora apresentado no PAR. A entrevista com a diretora da Escola Coqueiro retrata essa situação e seus reflexos no ambiente de

trabalho pedagógico: “A situação da escola estava muito difícil, não tinha atrativo nenhum para as crianças, as paredes horríveis. Não tínhamos material suficiente”.

Interessante evidenciar que uma das características que não obtiveram boa pontuação estava relacionada ao PME (MACAÉ, 2008), que como já foi assinalado, foi aprovado antes da elaboração do PAR: “Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do PME, por parte da SME, ou previsão de implantação, ou ainda quando não existe um PME”. O documento confirma a inexistência de metas no PME de Macaé/RJ, já que o documento recebeu a pontuação insatisfatória.

Em 19 de agosto de 2012, estive na SEMED para uma conversa informal com os profissionais responsáveis pela elaboração do PAR de Macaé/RJ em 2011. A informação recebida foi que o novo PAR foi elaborado, mas ainda não estava disponível para consulta. Não havia uma cópia impressa para ser disponibilizada para esta pesquisa e o site do SIMEC ainda não disponibilizava o documento. Por esta razão, não foi possível avaliar o que foi implementado no período de 2008 a 2011. Durante as visitas às escolas, não foi encontrada qualquer menção dos entrevistados ou registro indicando que houve participação e envolvimento efetivos das escolas na formulação e/ou acompanhamento do PAR.

4.6

Correção de Fluxo, infrequência e evasão escolar

O “Programa de Correção de Fluxo Escolar”⁵⁵ na rede pública municipal de ensino de Macaé/RJ visa ao acompanhamento do fluxo escolar, no âmbito da correção da distorção idade X série, estabelecido por meio do atendimento a alunos mediante os projetos de turmas de Aceleração I e II. Inicialmente, eram classes específicas para atendimento a alunos com mais de um ano de defasagem que não estivessem alfabetizados (ACELERA I) e para alunos alfabetizados com mais de dois anos de defasagem (ACELERA II). Os alunos das turmas I poderiam, ao final do primeiro semestre, serem realocados para as séries em que tivessem aptos a prosseguir os estudos; e os das turmas II, ao final do ano letivo, seriam encaminhados para a série compatível com seu nível de conhecimento. Até o ano de 2008 estas

⁵⁵ Instituído pela Portaria/SEMED N° 015/2004, de 17 de novembro de 2004.

turmas faziam parte da composição das escolas. Em 2009 nenhuma turma de correção de fluxo foi formada na rede a partir desta especificação normativa.

A partir de 2010 as nomenclaturas ACELERA I e ACELERA II desapareceram da movimentação de alunos na escola e surgiu outra: Correção de Fluxo, uma para os anos iniciais e outra para os anos finais do Ensino Fundamental. Não encontrei nenhuma normatização específica para a alteração mas, nas conversas com os diretores das escolas foi possível verificar que as turmas são formadas respeitando as mesmas regras estabelecidas para a formação das antigas turmas ACELERA I e ACELERA II. O trabalho desenvolvido nestas turmas, na prática, segue em paralelo ao trabalho que as escolas desenvolvem. Não presenciei momentos onde pudesse ser identificada alguma integração dos professores destas turmas com os das turmas regulares.

Outra prática normativa da SEMED que orienta a rede foi instituída por meio da Portaria N° 006/2004 denominada Programa “Escola Legal” que visa diminuir a infrequência e a evasão escolar nas unidades de ensino da rede pública municipal de Macaé/RJ. Segundo a norma, cabe à direção da unidade escolar o acompanhamento da frequência dos alunos sob sua responsabilidade:

Art. 3°. A Direção da Unidade Escolar, ao detectar, a infrequência reiterada do aluno, no período máximo de 10 (dez) dias letivos consecutivos, deve tomar as seguintes medidas:

- a) preencher a FICAI – Ficha de comunicação ao aluno infrequente – em 3 vias;
- b) promover visita domiciliar aos pais do aluno ou seus responsáveis em até 5 (cinco) dias úteis, para retorno do aluno à escola;
- c) findo o prazo anterior, e não obtido o êxito, a Direção deve providenciar o encaminhamento da 1ª e 3ª vias do FICAI ao Conselho Tutelar e arquivar a 2ª via.

Assim, cada escola informa mensalmente o número e os nomes dos alunos faltosos com suas respectivas justificativas. A escola tem a tarefa de acompanhar esses alunos, contatar as famílias e, caso o problema da frequência não seja solucionado, acionar o Conselho Tutelar para providências. O prazo para o envio do FICAI é o dia 25 de cada mês.

Durante as visitas às escolas foi possível perceber que os integrantes das equipes de gestão monitoram esses números e o diretor da escola encaminha mensalmente à SEMED os nomes dos alunos infrequentes. Os professores não se envolvem nesta tarefa. No próximo capítulo descrevo as três escolas estudadas.