



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

REGIA HELVIS RIBEIRO DE HOLANDA

**O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL/SAEF E SUA
CONTRIBUIÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA MUNICIPAL DE
FORTALEZA**

FORTALEZA

2024

REGIA HELVIS RIBEIRO DE HOLANDA

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL/SAEF E SUA
CONTRIBUIÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- H669s Holanda, Regia Helvis Ribeiro de.
O sistema de avaliação do ensino fundamental/SAEF e sua contribuição na gestão escolar pública municipal de Fortaleza / Regia Helvis Ribeiro de Holanda. – 2024.
119 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.
1. SAEF. 2. Avaliação do ensino fundamental. 3. Política pública de educação e gestão por resultados. I. Título.

CDD 320.6

REGIA HELVIS RIBEIRO DE HOLANDA

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL/SAEF E SUA
CONTRIBUIÇÃO NA GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA MUNICIPAL DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovado em: 29/05/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Maria Aurea Montenegro Albuquerque Guerra
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca
Universidade Federal do Ceará (FACED/UFC)

A Deus, por Vossa infinita Misericórdia, ao meu querido esposo, Paulo Andrey e aos meus amados filhos, Ana Beatriz, Luciana Paula e João Gabriel.

AGRADECIMENTOS

A Deus, a quem tudo pertence e que permitiu que eu chegasse até aqui.

Ao meu esposo, Paulo Andrey, pelo apoio e incentivo que me impulsionam a crescer.

Aos meus amados filhos, Beatriz, Luciana e Gabriel, por quem luto e rezo diariamente para que se tornem pessoas melhores.

Aos meus pais, Raimundo e Hermita, por me proporcionarem a oportunidade de construir minha trajetória educacional e profissional, apesar das dificuldades, e pelo exemplo de vida que me deram.

À minha orientadora, professora Dra. Milena Marcintha Alves Braz, pela acolhida, pelo diálogo, pelos esclarecimentos, pela dedicação e pela paciência, sem as quais certamente não teria alcançado esta etapa.

Às professoras participantes da banca examinadora, Dra. Maria Isabel Filgueiras Lima Ciasca e Dra. Maria Aurea Montenegro Albuquerque Guerra, pelo tempo dedicado, pelas colaborações e sugestões que contribuíram para o desenvolvimento criterioso deste trabalho.

Aos colegas técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME) e às gestoras participantes da pesquisa, pela colaboração e pelo tempo concedido.

À Fátima Garcia, presidente do Conselho Municipal da Educação de Fortaleza, e a Raimundo Nonato Nogueira Lima, ex-presidente do Conselho Municipal da Educação de Fortaleza, pelo incentivo, confiança e oportunidade de aprendizado.

Ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, aos professores e colegas de turma, pelo apoio ao longo desta jornada acadêmica.

À SME, por incentivar a pesquisa e estimular seus profissionais a buscarem qualificação.

Com minha voz, clamei à Senhora,
e Sua graça me atendeu.
Tirou do meu coração a aflição e a
tristeza, e adocicou meu coração
com Sua suavidade.
Ergueu em boa confiança meu temor, e
serenou minha mente com Seu doce mel.
Com Sua santa ajuda, escapei dos perigos
da morte e fugi da mão cruel.
Graças a Deus e a Ti, Mãe piedosa, por
tudo o que consegui, por Tua
piedade e misericórdia.
(Caminhando com Maria – Instituto Hesed)

RESUMO

As avaliações externas presentes nos Sistemas Educacionais no Brasil desde a década de 1990, motivaram em Fortaleza, a partir de 2013, o fortalecimento da Gestão Por Resultados e monitoramento da aprendizagem dos alunos, através do Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental-SAEF. Nesse sentido, a pesquisa consistiu em avaliar a contribuição do SAEF nas ações da gestão escolar com foco nos indicadores do SPAECE-ALFA. E ainda especificamente buscou-se:(1) Identificar a evolução do desempenho de 6 escolas com o pior resultado, em cada Distrito de Educação da Rede Municipal de Fortaleza, nas avaliações do SPAECE-ALFA, no período de 2007 a 2022; e (2) identificar as ações da gestão realizadas a partir dos dados do SAEF. Como base teórica fundou-se no debate das avaliações externas com ênfase na qualidade da educação, apoiando-se dentre outros em: Dourado (2001,2007), Freitas (2009), Afonso (2011,2014), Brooke e Cunha (2011), Werle (2010). Na temática da Política Pública, buscou-se Vieira (2000), Avritzer e Boaventura (2003), Lamar e Vicenti (2020). E no campo da Gestão Pública por Resultados-GPR: Behn (1998), Garces e Silveira (2002), Ramos 2004, Oliveira (2015,2017). A pesquisa é de natureza qualitativa, fundamentada na Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008,2011). Para coleta de dados, aplicou-se um questionário, com perguntas abertas e fechadas, aos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, técnicos dos seis Distrito de Educação e três gestores escolares que atuaram na época da implantação do SAEF. A análise dos dados ocorreu com base na Análise do Conteúdo. O estudo buscou analisar a política de avaliação externa da rede pública de ensino municipal de Fortaleza, no contexto da gestão por resultados, através das contribuições da implantação do Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF). Conclui-se que, após quinze anos de sua criação, o SAEF é uma política ainda em processo de construção, representando um desafio significativo para os gestores educacionais, professores e outros membros das comunidades escolares, que buscam melhorar a qualidade das práticas pedagógicas e avaliativas nas instituições educacionais da rede municipal de Fortaleza.

Palavras chave: SAEF; avaliação do ensino fundamental; política pública de educação e gestão por resultados.

ABSTRACT

External assessments present in Educational Systems in Brazil since the 1990s, motivated in Fortaleza, from 2013 onwards, the strengthening of Management by Results and monitoring of student learning, through the Elementary Education Assessment System-SAEF. In this sense, the research consisted of evaluating the contribution of SAEF to school management actions with a focus on SPAECE-ALFA indicators. And specifically, we sought to: (1) Identify the evolution of the performance of 6 schools with the worst result, in each Education District of the Municipal Network of Fortaleza, in the SPAECE-ALFA evaluations, in the period from 2007 to 2022; and (2) identify management actions carried out based on SAEF data. As a theoretical basis, it was based on the debate on external evaluations with an emphasis on the quality of education, based among others on: Dourado (2001,2007), Freitas (2009), Afonso (2011,2014), Brooke and Cunha (2011), Werle (2010). On the topic of Public Policy, Vieira (2000), Avritzer and Boaventura (2003), Lamar and Vicenti (2020) were sought. And in the field of Public Management by Results-GPR: Behn (1998), Garces and Silveira (2002), Ramos 2004, Oliveira (2015,2017). The research is qualitative in nature, based on In-Depth Assessment (Rodrigues, 2008,2011). To collect data, a questionnaire was applied, with open and closed questions, to technicians from the Municipal Department of Education, technicians from the six Education Districts and three school managers who worked at the time of SAEF's implementation. Data analysis was based on Content Analysis. The study sought to analyze the external evaluation policy of the public municipal education network in Fortaleza, in the context of results-based management, through contributions from the implementation of the Elementary Education Assessment System (SAEF). It is concluded that, after fifteen years of its creation, the SAEF is a policy still in the process of being constructed, representing a significant challenge for educational managers, teachers and other members of school communities, who seek to improve the quality of pedagogical and assessment practices. in educational institutions in the municipal network of Fortaleza.

Keywords: SAEF; fundamental education assessment; public education policy; results-based management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Fases de elaboração do planejamento estratégico (Plano Fortaleza 2040) ...	40
Figura 2 -	Primeira tela de acesso do SAEF	52
Figura 3 -	Relatório de acertos por aluno/turma	54
Figura 4 -	Relatório de acertos de questões por turma	55
Figura 5 -	Relatório comparativo da Escola/Distrito/Rede	55
Figura 6 -	Relatório SAEF - última ADR 2022 da E1	61
Figura 7 -	Relatório SAEF - última ADR 2022 da E2	63
Figura 8 -	Relatório SAEF - última ADR 2022 da E3	65
Figura 9 -	Relatório SAEF - última ADR 2022 da E4	67
Figura 10 -	Relatório SAEF - última ADR 2022 da E5	69
Figura 11 -	Relatório SAEF - última ADR 2022 da E6	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Desempenho da E1 no SPAECE-ALFA	61
Gráfico 2 -	Desempenho da E2 no SPAECE-ALFA	63
Gráfico 3 -	Desempenho da E3 no SPAECE-ALFA	65
Gráfico 4 -	Desempenho da E4 no SPAECE-ALFA	67
Gráfico 5 -	Desempenho da E5 no SPAECE-ALFA	69
Gráfico 6 -	Desempenho da E6 no SPAECE-ALFA	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	A proposta da avaliação em profundidade	24
Quadro 2 -	Escolas e proficiências no SPAECE-ALFA em 2007	29
Quadro 3 -	Transição política de governadores do Estado do Ceará e prefeitos de Fortaleza (1987-2023)	37
Quadro 4 -	Síntese do Plano Fortaleza 2040	40
Quadro 5 -	Resumo das aplicações dos testes cognitivos e questionários do SAEB 2023	48
Quadro 6 -	Padrões de desempenho - 2º ano do Ensino Fundamental	50
Quadro 7 -	Avaliações inseridas no SAEF	58
Quadro 8 -	Formação acadêmica dos técnicos e diretoras	74
Quadro 9 -	Percurso profissional dos técnicos e diretoras	74
Quadro 10 -	Vínculo profissional atual dos técnicos e diretoras	75
Quadro 11 -	Séries de abrangência no início do SAEF	76
Quadro 12 -	Frequência da aplicação das avaliações	77
Quadro 13 -	Aplicador das avaliações do SAEF	77
Quadro 14 -	Contribuiu na construção do SAEF	81
Quadro 15 -	SME alinhada aos Distritos e Escolas	81
Quadro 16 -	SME promoveu discussões para o aprimoramento do processo avaliativo ..	82
Quadro 17 -	O SAEF contribuiu no planejamento dos professores	82
Quadro 18 -	Autonomia para gerir as atividades do SAEF	83
Quadro 19 -	Atualmente utiliza o SAEF	83
Quadro 20 -	Articulação do SAEF com outros programas	84

Quadro 21 - Política de avaliação iniciou com o SAEF	87
Quadro 22 - Importância de Fortaleza ter seu sistema de avaliação	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E1	62
Tabela 2 -	Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E2	64
Tabela 3 -	Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E3	66
Tabela 4 -	Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E4	68
Tabela 5 -	Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E5	70
Tabela 6 -	Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E6	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	Avaliações Diagnósticas de Rede
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
APRECE	Associação dos Prefeitos do Ceará
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAED	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CCEAE	Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar
CEF	Conselho de Educação de Fortaleza
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CME	Conselho Municipal de Educação
ENADE	Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FME	Fundo Municipal de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNCAP	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPR	Gestão Pública por Resultados
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério de Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMED	Programa Escola com Excelência em Desempenho
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEF	Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
SISPAIC	Sistema de Avaliação do Programa de Alfabetização na Idade Certa
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SPAECE-ALFA	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Alfabetização
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO	22
2.1	Avaliação em Profundidade	22
2.2	Quanto à abordagem	25
2.3	Quanto aos instrumentos de coleta de dados	25
2.3.1	<i>Descrição do instrumento</i>	27
2.4	Quanto à análise dos dados	27
2.5	Quanto ao <i>locus</i> e sujeitos da pesquisa	28
3	POLÍTICA PÚBLICA NA EDUCAÇÃO	30
3.1	Gestão pública por resultados e a avaliação externa no contexto estadual e municipal	35
3.2	Avaliação externa	44
4	SISTEMAS DE AVALIAÇÃO	47
4.1	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica	47
4.2	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica	49
4.3	A trajetória de criação e implementação do Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental	51
5	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA	59
5.1	Análise de seis escolas de fortaleza no SPAECE-ALFA de 2007 a 2022	59
5.1.1	<i>Escola 1 (E1)</i>	60
5.1.2	<i>Escola 2 (E2)</i>	62
5.1.3	<i>Escola 3 (E3)</i>	64
5.1.4	<i>Escola 4 (E4)</i>	66
5.1.5	<i>Escola 5 (E5)</i>	68
5.1.6	<i>Escola 6 (E6)</i>	70
5.2	Identificar as ações da gestão escolar realizadas a partir dos dados do SAEF	72
5.2.1	<i>Caracterização dos sujeitos da pesquisa (Bloco A)</i>	73

5.2.1.1	<i>Quanto ao sexo e idade</i>	73
5.2.1.2	<i>Quanto à formação dos gestores</i>	73
5.2.1.3	<i>Quanto ao percurso profissional</i>	74
5.2.1.4	<i>Quanto a função atual na Prefeitura</i>	75
5.2.2	Dados sobre a experiência com SAEF (Bloco B)	75
5.2.2.1	<i>Em relação ao tempo de uso do SAEF</i>	76
5.2.2.2	<i>Quanto às séries de abrangência do SAEF no seu início</i>	76
5.2.2.3	<i>Quanto a frequência da aplicação das avaliações</i>	76
5.2.2.4	<i>Quanto ao aplicador das avaliações</i>	77
5.2.3	Identificar as ações da gestão realizadas a partir dos dados do SAEF (Bloco C)	77
5.2.4	Respostas às questões iniciais da pesquisa	80
5.2.4.1	<i>Quanto à gestão por resultados</i>	80
5.2.4.2	<i>Quanto à política pública</i>	84
5.2.4.3	<i>Quanto à avaliação externa</i>	86
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS	94
	APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO E TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	100
	APÊNDICE B – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – QUESTIONÁRIO – TÉCNICOS	101
	APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – QUESTIONÁRIO – GESTORES (AS)	106
	ANEXO A – MANUAL DE DIGITAÇÃO DO SAEF	110

1 INTRODUÇÃO

As pesquisas documentais preliminares indicam que a sistematização das avaliações externas na rede pública municipal de Fortaleza teve início em 2007, com a introdução do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) e, conseqüentemente, das avaliações de Alfabetização pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), especificamente o SPAECE-ALFA. Em âmbito municipal, o Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF) foi estabelecido em 2009, com o objetivo de diagnosticar e intervir no processo de ensino e aprendizagem, com foco nos resultados das avaliações externas.

Inicialmente direcionado às turmas do 2º ano dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, o SAEF foi progressivamente expandido para abranger todas as turmas do Ensino Fundamental, visto que seus resultados subsidiam as formações de professores da Rede¹ e as intervenções em sala de aula. Sob essa perspectiva, a partir de 2013, Fortaleza reforçou o PAIC como uma política educacional voltada para a qualidade da educação nas escolas municipais, enfatizando os resultados das avaliações externas e o monitoramento da aprendizagem dos alunos.

Dessa forma, a Lei nº 169/2014 instituiu na política educacional municipal de Fortaleza a Gestão Pública por Resultados (GPR) e a busca pela "excelência em desempenho"², com foco na promoção de avanços nos indicadores escolares em todos os níveis. O SAEF, por meio das Avaliações Diagnósticas de Rede (ADR) realizadas mensalmente, passou a ser um indicador chave para acompanhar os resultados educacionais, incluindo aqueles gerados pelo SPAECE e pelo SPAECE-ALFA, bem como pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), embora este último não seja abordado neste estudo que se concentra no SPAECE-ALFA. Espera-se que os resultados obtidos pelo SAEF evidenciem as dificuldades de aprendizagem de cada aluno em relação ao conteúdo previsto, permitindo que os professores realizem as intervenções necessárias para ajudar os alunos a superar tais dificuldades.

¹ Trata-se de um sistema financiado por uma fonte comum de recursos, podendo contar com regulamentações complementares além das previstas em lei. A Rede Pública de Ensino é mantida pelo poder público, sendo subdividida em sub-redes federais, estaduais ou municipais. Já a Rede Particular de Ensino é financiada por recursos próprios ou por meio de anuidades pagas pelos alunos. A Rede Particular abrange escolas de diversas naturezas, incluindo as de orientação religiosa, as mantidas por sindicatos de classe, grupos empresariais, ou ainda as escolas cooperativas, sustentadas por grupos de pais de alunos (Menezes, 2001).

² Conforme Portaria nº 0659/2018 – SME - Regulamenta o Programa Escola com Excelência em Desempenho no âmbito da Secretaria Municipal da Educação.

Assim sendo, os resultados das avaliações do SAEF devem influenciar todas as esferas das decisões educacionais, desde a escola até os distritos de educação e a Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME), responsável pela formulação de políticas, diretrizes e ações visando o contínuo aprimoramento do sistema municipal de ensino dentro das instituições escolares. Todos os envolvidos nas diversas esferas, tanto na gestão quanto no pedagógico, podem utilizar esses dados para aprimorar a rotina diária e a prática pedagógica, visando melhorar o ensino e os indicadores de aprendizagem. Nesse sentido, Vianna (2000) destaca a importância de não restringir a avaliação a aspectos rotineiros e habituais, defendendo a integração de um processo abrangente com múltiplas dimensões, capaz de alcançar resultados significativos de aprendizagem, incluindo a análise dos métodos de ensino integrados ao currículo como parte essencial desse processo.

Este debate sobre os resultados das avaliações se torna uma ponte significativa entre as metas estabelecidas e os resultados efetivos alcançados, orientando os encaminhamentos necessários diante das dificuldades encontradas ao longo do processo. Segundo Cronbach, Silveira Neto e Veronese (1996), a avaliação é empregada para facilitar a tomada de decisões, tais como avaliar a eficácia dos métodos de ensino específicos implementados no desenvolvimento curricular, proporcionar aos alunos e professores uma compreensão de seu progresso e áreas de deficiência, e avaliar a eficácia do sistema educacional, especialmente as estratégias pedagógicas adotadas.

Neste contexto, o presente estudo levanta as seguintes questões: Qual é a contribuição do SAEF nos resultados das escolas no SPAECE-ALFA? Como o SAEF tem contribuído para as ações de gestão educacional no município de Fortaleza, com foco no SPAECE-ALFA? Estas questões são exploradas ao longo desta pesquisa, que visa desvelar os desafios da gestão diante das avaliações externas no contexto educacional de Fortaleza.

Assim, o objetivo geral deste estudo é avaliar a política pública de avaliação externa da rede pública municipal de Fortaleza por meio do SAEF e sua influência na gestão pública municipal, com foco nos indicadores do SPAECE-ALFA. A partir do objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos: (1) Identificar a evolução do desempenho das seis escolas com pior resultado em cada distrito de educação da rede municipal de Fortaleza nas avaliações do SPAECE-ALFA de 2007 a 2022; e (2) Identificar as ações de gestão realizadas com base nos dados do SAEF.

Considerando os objetivos traçados, a pesquisa adotará uma abordagem qualitativa, pois se baseia na observação direta do ambiente natural e no papel central do pesquisador como instrumento primário (Lüdke; André, 2018). Essa escolha se justifica pela intenção de analisar

o processo de implementação do SAEF como parte das avaliações externas, uma política pública em estudo, juntamente com os aspectos da gestão educacional em que ela se insere.

A coleta de dados, seguindo a abordagem metodológica da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), foi realizada por meio de um questionário aplicado via formulário Google. O questionário, composto por perguntas tanto abertas quanto fechadas, foi enviado digitalmente aos técnicos da SME, aos Distritos de Educação e aos Diretores Escolares.

Para compreender as concepções sobre avaliações externas no Brasil e no Ceará, é essencial recorrer à legislação vigente e aos pioneiros que contribuíram para o debate das avaliações externas, destacando-se Dourado (2001, 2007), Viana (2005), Machado (2006), Martins (2008), Castro (2009), Freitas (2009), Afonso (2011, 2014), Brooke e Cunha (2011), Werle (2010), e Rodrigues e Molina (2022). No campo da Política Pública, foram consultados Vieira (2000), Avritzer e Boaventura (2003), Vicenti e Lamar (2020), enquanto que na área de GPR, foram considerados Behn (1998), Garces e Silveira (2002), Ramos (2004), e Oliveira (2015, 2017).

Os fundamentos metodológicos deste estudo basearam-se nos Eixos de análise da avaliação em profundidade, conforme descrito por Rodrigues (2008). Nesta abordagem, prioriza-se a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos relatos dos beneficiários das políticas, incorporando as dimensões temporais (percursos, trajetórias) e espaciais (territorialidade). A autora enfatiza que se trata de uma abordagem predominantemente qualitativa, embora não exclua a possibilidade de utilização de dados quantitativos.

É relevante destacar o envolvimento profissional da pesquisadora com o tema deste estudo. Desde 2008, a pesquisadora ocupou funções técnicas na educação, integrando a equipe do PAIC-SME em Fortaleza, onde propôs e implementou os relatórios no SAEF, transformando-o em um sistema de monitoramento das avaliações externas diagnósticas da Rede. Em 2013, passou a compor a equipe de assessoramento do Secretário de Educação de Fortaleza, envolvendo-se em diversas questões educacionais municipais. Desde março de 2021, integra a equipe de trabalho do Conselho Municipal de Educação de Fortaleza (CME).

Este estudo tem como objetivo identificar como os resultados das avaliações do SAEF contribuem para as decisões de gestão, planejamento de ações nas áreas estratégicas e operacionais, com foco nos resultados do SPAECE-ALFA e na melhoria da qualidade da educação pública municipal de Fortaleza.

Além disso, esta pesquisa torna-se relevante devido à escassez de trabalhos acadêmicos sobre o SAEF no município de Fortaleza. Portanto, abre-se uma nova perspectiva

localizada para estudos sobre sistemas de avaliação educacionais, já amplamente difundidos em nível nacional e estadual.

Para alcançar os objetivos delineados neste estudo, propõe-se a organização em seis seções, começando com uma visão geral inicial e culminando nas observações finais na última seção. A segunda seção apresentará a metodologia qualitativa embasada na perspectiva avaliativa da Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008, 2011), com um recorte temporal de 2007 a 2023, destacando que, devido à pandemia de COVID-19, não houve aplicação em 2020 e 2021. As técnicas de coleta de dados envolveram análise documental e aplicação de questionários com técnicos da SME, Distritos de Educação, gestores, coordenadores e professores do 2º ano das escolas pesquisadas.

A terceira seção aborda a estrutura conceitual que engloba políticas públicas, gestão por resultados e avaliações externas. A quarta seção contextualiza o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), estadual (SPAECE e SPAECE-ALFA) e municipal (SAEF), com foco específico neste estudo. Dada a importância do tema, foi desenvolvido um tópico específico para relatar a criação do SAEF.

A quinta seção consiste na análise e discussão dos resultados com base nos dados secundários obtidos e autorizados para a pesquisa. A sexta seção conclui o trabalho, respondendo ao problema de pesquisa e apresentando recomendações para futuros estudos considerando esta temática.

2 PERSPECTIVA AVALIATIVA E PERCURSO METODOLÓGICO

Para Minayo (2002, p. 22), os estudos qualitativos são caracterizados pela pesquisa voltada para "motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, processos e fenômenos". A autora complementa que a avaliação qualitativa aborda os aspectos estruturais e funcionais de políticas sociais ou instituições, preferencialmente considerando também os componentes ideológicos, relacionais e políticos de forma concomitante.

Nesse contexto, insere-se o SAEF, objeto deste estudo, que engloba as concepções da avaliação externa e da gestão por resultados. A pesquisa é fundamentada nos pressupostos teóricos e metodológicos da avaliação em profundidade (Rodrigues, 2011), apresentados na próxima seção.

2.1 Avaliação em Profundidade

A motivação para escolher uma abordagem avaliativa surge da necessidade de examinar a avaliação sob os fundamentos que a sustentam. É essencial refletir sobre os objetivos estabelecidos para realizar uma avaliação apropriada, alinhada aos padrões de pesquisa no contexto acadêmico.

Propõe-se, assim, promover uma reflexão sobre a avaliação de políticas públicas, buscando uma compreensão mais profunda sobre como avaliar uma política. Além disso, visa-se superar os padrões estabelecidos por agências multilaterais que foram adotados pelo Estado brasileiro.

Ao pesquisar uma política pública, é fundamental considerar qual tipo de avaliação deve ser adotado, levando em conta a existência de diferentes abordagens. Algumas se baseiam na análise de programas, utilizando modelos propostos por organismos internacionais que promovem ideias alinhadas ao discurso neoliberal, associando-se a um modelo específico de avaliação.

Nesse contexto, tais perspectivas fornecem uma compreensão parcial extraída de dados numéricos, que, no entanto, podem não refletir a realidade percebida pelos beneficiários e até dificultar a compreensão da política avaliada.

Para compreender as diferentes abordagens de avaliação de políticas públicas, Cabecinhas (2009) destaca, no contexto das representações sociais, que estas "são conceptualizadas como uma modalidade de conhecimento socialmente elaborada e

compartilhada, contribuindo para a percepção de uma realidade comum a um determinado grupo.” A autora, a partir de Moscovici, identifica três tipos de representações sociais:

As representações controversas e polêmicas são geradas no decurso de um conflito social ou luta entre grupos, não sendo partilhadas pela sociedade no conjunto. Por sua vez, as representações emancipadas são o produto da cooperação e da circulação de ideias entre sub-grupos que estão em contacto mais ou menos próximo, em que cada sub-grupo cria as suas próprias versões e partilha-as com os outros. Finalmente, as representações hegemônicas dizem respeito a significados largamente partilhados pelos membros de um grupo altamente estruturado (uma nação, um partido, etc.) e que prevalecem de forma implícita em todas as práticas simbólicas, parecendo ser uniformes e coercivas (Cabecinhas, 2009).

Dessa forma, em contraposição às práticas hegemônicas, busca-se implementar processos avaliativos que priorizem a importância das políticas públicas para a sociedade. É crucial avaliar políticas e programas sob uma nova perspectiva, com o intuito de observar suas especificidades com um olhar diferenciado, possibilitando uma análise mais aprofundada (Gussi, 2008). Uma avaliação que,

[...] privilegia a interpretação das categorias de entendimento presentes nas políticas, nos discursos institucionais e nos depoimentos dos beneficiários das políticas; as noções de tempo (percursos, trajetórias) e espaço (territorialidade), sendo uma proposta de caráter eminentemente qualitativo, mas que não descarta a utilização de dados quantitativos (Rodrigues, 2016, p. 104).

Nessa perspectiva, destaca-se a relevância de avaliar as políticas públicas com base nos conceitos e dimensões analíticas da Avaliação em Profundidade, conforme proposto por Rodrigues (2008, 2011) e Gussi (2008). Essa abordagem é considerada apropriada para ressignificar as políticas no contexto social, econômico, político e cultural em que estão inseridas.

A proposta de Avaliação em Profundidade, de cunho hermenêutico-interpretativo, "nega a existência de uma verdade absoluta", ou seja, pressupõe que o conhecimento produzido é multidimensional (Rodrigues, 2011, p. 44). Para analisar e interpretar a política e sua história, torna-se indispensável conhecer os Eixos constituintes do desenho avaliativo no contexto da Avaliação em Profundidade: suas dimensões analíticas (Rodrigues, 2008, 2011).

No Quadro 1, apresentam-se, à esquerda, as dimensões de acordo com a proposta da Avaliação em Profundidade, e, à direita, os passos desenvolvidos para a realização da pesquisa sob essa perspectiva.

Quadro 1 – A proposta da avaliação em profundidade

A PROPOSTA DA AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE	A PESQUISA EM ATUAÇÃO
<p>Análise de conteúdo do programa e da política: refere-se ao estudo sobre a formulação (objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento); bases conceituais (paradigmas, orientadores, conceitos e noções centrais), concepções e valores que informam o programa e a política (coerência interna).</p>	<p>Levantamento do marco referencial da política observando-se as leis, decretos, portarias, documentos institucionais, regulamentações e trâmites de modificações e atualizações legais do âmbito da política. Eixo apresentado com maior destaque na seção 3: o durante - apresentação dos atos autorizativos.</p>
<p>Análise de contexto de formulação da política: análise do momento político e das condições socioeconômicas em que foram formulados. Contextos do processo (no tempo) do programa e da política: articulação entre o processo do programa / política a contextos diferenciados.</p>	<p>Pesquisas em sites oficiais, leituras de artigos, notícias de jornais, dentre outros meios que sinalizaram relação e vivência no contexto de criação e implantação da política. Eixo trabalhado com maior ênfase na seção 4: apresentando-se um contexto histórico, social e político dos acontecimentos no antes, durante e depois do período referencial escolhido.</p>
<p>Trajetória institucional da política e do programa: alude à apreensão do grau de coerência ou dispersão dos objetivos do programa conforme o trânsito do mesmo pelas vias institucionais, ao longo do tempo.</p>	<p>Acompanhamento às diferentes fases da política na implementação junto aos seus usuários: os diretores escolares, coordenadores e professores. Eixo trabalhado na seção 5: apresenta a perspectiva dos atores que vivenciaram o processo. Visibilização de suas percepções por meio de suas respostas e de suas "falas".</p>
<p>Espectro temporal e territorial abarcado pelo programa: trata do percurso da política de forma a confrontar suas propostas e objetivos gerais com as especificidades locais e sua historicidade atribuindo-se aí, a importância da dimensão cultural.</p>	<p>Sistematização dos dados coletados para atingir um maior nível de abstração e síntese. Formulação de gráficos, técnica qualitativa de análise. Eixo a ser trabalhado na Seção 5, de acordo com a perspectiva dos técnicos da SME e Distritos de Educação, diretores, coordenadores e professores.</p>

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2008) e Gussi (2014).

As estratégias destacadas nas dimensões analíticas apresentadas no Quadro 01 ilustram o principal objetivo da avaliação em profundidade: “[...] uma abordagem que busca compreender o significado das políticas com base nas lógicas dos assuntos e nos contextos nos quais tanto eles quanto as políticas estão inseridas” (Cruz, 2019, p. 169).

2.2 Quanto à abordagem

A avaliação da política pública da avaliação externa, através do SAEF, é abordada sob uma perspectiva qualitativa, uma vez que "trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes" dos agentes envolvidos (Minayo, 2009, p. 21). Quanto ao tipo de pesquisa, conforme seus objetivos, classifica-se como descritiva, visto que visa descrever as características de uma determinada população ou fenômeno, ou estabelecer relações entre variáveis (Gil, 2008).

A coleta de dados seguindo essa abordagem metodológica foi guiada pelos Eixos descritos na avaliação em profundidade (Rodrigues, 2011). Considerando que a essência da pesquisa com enfoque sócio-histórico não reside nos resultados em si, mas na compreensão dos processos a partir da perspectiva dos sujeitos envolvidos nas ações, neste caso, os técnicos da SME, os Distritos de Educação e os gestores das escolas à época da implantação do SAEF, que participaram do estudo.

Dessa forma, é importante destacar que as principais fontes de informação são os documentos e as respostas aos questionários dos técnicos e gestores educacionais responsáveis pela implementação, desenvolvimento e acompanhamento das ações do SAEF.

2.3 Quanto aos instrumentos de coleta de dados

Para a coleta de dados, realizamos um levantamento dos estudos (dissertações e teses) que abordam o SAEF em Fortaleza, utilizando as palavras-chave: "SAEF", "Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental", "avaliações externas" e "avaliações diagnósticas".

A pesquisa foi conduzida inicialmente por meio do Google Acadêmico, com o objetivo de ampliar a busca pelos trabalhos publicados. Durante esta pesquisa, identificamos uma dissertação elaborada em 2018, disponível no repositório da Universidade Federal do Ceará, e um artigo mais recente publicado em 2023 na Revista Científica Multidisciplinar³. Ao ampliar a busca utilizando os dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), identificou-se apenas um estudo vinculado às avaliações na Educação de Jovens e Adultos (EJA) em Fortaleza, apresentado em 2017. Nesta fase da pesquisa, destacou-se a escassez de estudos que abordassem a temática delimitada, o que sublinha a relevância deste estudo.

³ Artigo publicado em 2023 no endereço: recima21.com.br.

Em seguida, realizou-se um levantamento bibliográfico com o objetivo de compreender o campo de estudo da política pública, da avaliação externa e da gestão por resultados, conforme descrito no referencial teórico.

Posteriormente, convidou-se os participantes deste estudo por meio da aplicação de dois questionários online, elaborados através do Google Formulários, contendo perguntas fechadas e abertas, considerando a participação dos sujeitos da pesquisa. Um questionário composto por 30 perguntas foi enviado aos técnicos da SME, dos Distritos de Educação, enquanto outro questionário com 28 perguntas foi direcionado aos diretores escolares que estavam em atividade durante a implementação do Sistema de Avaliação Educacional de Fortaleza (SAEF).

Inicialmente, os diretores das seis escolas analisadas foram considerados os sujeitos da pesquisa, com foco nos resultados do SPAECE-ALFA de 2007 a 2022. No entanto, devido à necessidade de ajustes relacionados aos procedimentos burocráticos da SME para a autorização da pesquisa e o cronograma regulamentar da Universidade para a conclusão do estudo, houve a adaptação dos participantes.

Para superar as limitações temporais e logísticas, o questionário de pesquisa possibilitou, conforme definido por Lakatos e Marconi (2003, p. 201), "a coleta de dados por meio de uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador". Apesar das limitações, vantagens e desvantagens inerentes a todas as técnicas de pesquisa, o questionário facilitou a interação da pesquisadora com os sujeitos da pesquisa.

Como destaca Triviños (1987, p. 137), "[...] os questionários, entrevistas, entre outros, são meios 'neutros' que adquirem significado quando o pesquisador os ilumina com determinada teoria". Assim, os instrumentos de coleta de dados utilizados na pesquisa quantitativa podem também ser aplicados na pesquisa qualitativa, sendo o pesquisador responsável por sua estruturação.

Outro aspecto relevante que destacou o questionário como o instrumento mais apropriado para a coleta de dados foi a dispensa da presença física da pesquisadora durante a aplicação, além de permitir respostas imediatas de todos os participantes. Cabe ressaltar que, como ponto de partida para a aplicação dos instrumentos, os apêndices B e C contêm os questionários, enquanto o apêndice A apresenta o Termo de Consentimento Livre, explicando as normas de autorização e participação na pesquisa.

Para preservar a identidade dos participantes desta investigação, os nomes dos técnicos e gestores escolares não serão divulgados. Os discursos dos gestores foram

identificados por ordem cronológica como diretor 1 (D1), diretor 2 (D2), diretor 3 (D3), e os técnicos como técnico 1 (T1), técnico 2 (T2), técnico 3 (T3), técnico 4 (T4), e assim por diante. Essas denominações refletem apenas a sequência de suas respostas nas questões abertas do formulário, sem estabelecer relação com suas identidades individuais.

2.3.1 Descrição do instrumento

Os questionários foram aplicados por meio da plataforma Google Formulários, com o objetivo de coletar dados dos participantes da pesquisa e avaliar o nível de satisfação em relação à política pública em análise. Segundo Gil (2009), a aplicação de questionários é uma técnica que se fundamenta na formulação de perguntas destinadas a obter respostas para a pesquisa.

O instrumento destinado aos técnicos consistiu em 30 perguntas distribuídas em três blocos distintos. As questões de 12 a 26 foram estruturadas com base na escala Likert⁴, a qual é uma técnica de medição utilizada para avaliar atitudes, opiniões ou níveis de concordância/discordância dos participantes frente a uma série de proposições.

Para atender aos objetivos da pesquisa, a escala foi elaborada com cinco níveis de satisfação: Discordo totalmente, Discordo parcialmente, Neutro, Concordo parcialmente e Concordo totalmente. A escolha pela escala Likert se justifica pela sua capacidade de avaliar variáveis latentes, ou seja, variáveis subjetivas, possibilitando assim a captura da subjetividade dos participantes em relação ao nível de satisfação frente às afirmações propostas.

A primeira seção do questionário abordou o perfil dos participantes, visando coletar informações sobre sexo, idade, estado civil, formação acadêmica (graduação e pós-graduação - *lato sensu e stricto sensu*) e trajetória profissional na Prefeitura Municipal de Fortaleza. A segunda seção tratou da experiência profissional dos participantes com o SAEF. Por fim, a terceira e última seção, composta por questões abertas, buscou obter sugestões dos participantes para fortalecer as ações do SAEF na rede municipal, conforme suas percepções.

2.4 Quanto à análise dos dados

⁴ As escalas são instrumentos utilizados para mensurar as perguntas de pesquisa nas Ciências Sociais de maneira objetiva. Elas desempenham o papel crucial de conectar dados qualitativos e quantitativos, permitindo a quantificação de atitudes, opiniões e comportamentos dos participantes. A construção de escalas oferece uma ampla gama de possibilidades, as quais devem ser cuidadosamente ajustadas ao objeto de estudo para assegurar a eficácia na mensuração desse objeto (Baptista; Campos, 2016).

Após a coleta dos dados, procedeu-se à análise dos mesmos, relacionando os achados aos objetivos estabelecidos. De acordo com Torres Junior *et al.* (2020, p. 153), o objetivo é compreender a trajetória completa da política, considerando todas as fases do ciclo das políticas públicas (agenda, formulação, implementação e monitoramento), a partir das experiências dos diversos atores envolvidos.

Para a análise e sistematização dos dados coletados, utilizou-se como suporte metodológico a Análise de Conteúdo. Bardin (1977) define a análise de conteúdo como o processo que envolve a exploração, organização e expressão do conteúdo das mensagens, visando realizar inferências lógicas e fundamentadas sobre a origem dessas mensagens (quem as emitiu, em que contexto e quais efeitos se pretende alcançar por meio delas).

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação que visa a obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens (Bardin, 1977, p. 42).

Nesse contexto, foram empregados Quadros, tabelas e gráficos para analisar as respostas objetivas de forma descritiva. As respostas provenientes das questões abertas foram submetidas à análise de conteúdo, conforme os princípios estabelecidos por Bardin (1977).

A pesquisa permitirá investigar a trajetória da política, seus objetivos e sua evolução ao longo do tempo, seguindo a operacionalização do Eixo de análise do espectro temporal e territorial abrangido pela política. Esse processo é orientado pela proposta de avaliação em profundidade, conforme delineado por Rodrigues (2008).

2.5 Quanto ao *locus* e sujeitos da pesquisa

A pesquisa foi conduzida a partir da análise dos resultados oficiais de seis escolas, selecionando uma escola de cada Distrito de Educação que apresentou os resultados mais baixos no SPAECE-ALFA em 2007, e investigando a evolução de cada uma dessas escolas até 2022. Devido à ausência dos dados oficiais de 2023 até o início deste estudo, a análise abrangeu o período até 2022 nas escolas selecionadas. O Quadro 2 apresenta as escolas estudadas juntamente com suas respectivas proficiências em 2007, ano de introdução do SPAECE-ALFA.

Quadro 2 - Escolas e proficiências no SPAECE-ALFA em 2007

DE	INEP	ESCOLAS	PROFICIÊNCIA (ANO 2007)
R1	23256044	E1	77,8
R2	23064994	E2	84,6
R3	23072555	E3	72,8
R4	23262605	E4	83,4
R5	23257059	E5	71,9
R6	23078723	E6	61,0

Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA (2024).

Para a aplicação dos questionários, participaram como sujeitos da pesquisa três diretores escolares, onze técnicos da Secretaria de Educação do Município de Fortaleza e dos Distritos de Educação durante a implementação do SAEF.

3 POLÍTICA PÚBLICA NA EDUCAÇÃO

Esta seção se dedica ao Quadro conceitual que guia a pesquisa, com base nos campos de política pública, gestão por resultados e avaliação externa. Durante o século XX, duas correntes de pensamento antagônicas dominaram os debates sobre questões democráticas, especialmente após as grandes guerras mundiais (Avritzer; Boaventura, 2003; Ramos, 2004). A corrente liberal, fundamentada nos princípios do capitalismo, e a corrente marxista, baseada nas ideias do comunismo.

A Primeira Guerra Mundial marcou uma busca pela hegemonia europeia e global. Posteriormente, a Segunda Guerra Mundial institucionalizou a "Guerra Fria", que colocou de um lado o Oriente, representado pela experiência socialista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e de outro lado o Ocidente, que defendia o capitalismo liderado pelos Estados Unidos da América. Este último promoveu seu modelo econômico através da criação de organizações internacionais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros.

Essas organizações, com a proposta de reestruturar a economia no pós-guerra, subsidiaram a infraestrutura necessária para a industrialização dos países periféricos⁵. Além de buscar o crescimento econômico, seu objetivo era integrar rapidamente esses países independentes ao mundo ocidental, fortalecendo a aliança não comunista (Ramos, 2004).

Segundo Rodrigues (2008), este período testemunhou um crescimento significativo no campo governamental e científico, dando origem a um campo acadêmico dedicado especialmente à avaliação de políticas públicas. No Brasil, foi somente no final da década de 1980 e início da década de 1990 que o tema da avaliação de políticas públicas ganhou destaque nas administrações públicas da América Latina, dentro do contexto da reforma do Estado e alinhado com uma agenda neoliberal.

A ditadura ostensiva – sob a forma de fascismo, comunismo ou domínio militar – desapareceu em grande parte do mundo. Golpes militares e outras tomadas violentas do poder são raros. A maioria dos países realiza eleições regulares. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes. Desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos

⁵ O modelo centro-periferia teve suas bases estabelecidas por Raúl Prebisch, então secretário-executivo da CEPAL, e Hans Singer, economista do Departamento Econômico das Nações Unidas, de forma praticamente simultânea, porém de maneira independente, no início da década de 1950. Prebisch (1949) propôs uma divisão da economia global em dois blocos distintos: o "centro", composto pelos países desenvolvidos, que são os principais geradores de inovações e detêm quase um monopólio sobre o progresso técnico global; e a "periferia", formada pelos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, que buscam imitar e absorver o progresso técnico originado nos países centrais.

colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos. Como Chávez na Venezuela, líderes eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia. O retrocesso democrático hoje começa nas urnas (Levitsky; Ziblatt, 2018).

Nesse contexto, visando remodelar o mundo segundo seus princípios, na década de 1980, o sistema capitalista começou a adotar o neoliberalismo, intensificando os processos de uma nova fase estrutural e sua expansão global, reconhecida como globalização (Ramos, 2004). Esta intensificação provocou uma crise nos países centrais, levando a uma reavaliação da suposta homogeneidade da prática democrática. Segundo Avritzer e Boaventura (2003),

[...] paradoxalmente, o processo de globalização suscita uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas em países como o Brasil, a Índia, Moçambique e a África do Sul, para nos restringirmos aos países estudados neste projecto. Podemos, portanto, apontar na direcção de uma tripla crise da explicação democrática tradicional: há, em primeiro lugar, uma crise do marco estrutural de explicação da possibilidade democrática (Moore, 1966); há, em segundo lugar, uma crise da explicação homogeneizante sobre a forma da democracia que emergiu como resultado dos debates do período de entre-guerras (Schumpeter, 1942); e há, em terceiro lugar, uma nova propensão para se examinar a democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas (Anderson, 1991).

Segundo Ramos (2004), nesse período, os organismos internacionais enfrentaram uma crise ao necessitar ajustar suas contas e expandir o mercado, levando-os a reorientar suas ações. Transformaram o BM de um promotor do desenvolvimento em um "guardião dos interesses dos grandes credores internacionais", incumbido de assegurar o pagamento da dívida externa e promover a reestruturação e abertura dessas economias, adaptando-se aos novos requisitos do capital globalizado (Soares, 1996). Para tal, o BM impôs sua linha política por meio de estratégias visando realizar a necessária reestruturação para garantir o pagamento da dívida externa e abrir essas economias aos seus produtos.

Essas estratégias incluíram intervenção direta na formulação da política interna e influência na legislação nacional, exemplificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Ramos, 2004). Esta reestruturação burocrática também impactou as políticas sociais em nível nacional, abrangendo as políticas educacionais e escolares. Dale (2004) observa que os cientistas políticos focados na educação restringiram seus estudos à política educacional em vez de abordar a política da Educação. Concentraram-se principalmente na eficácia dos sistemas educacionais e nos métodos de gestão da Educação, enfatizando o cumprimento das

metas estabelecidas ao invés de explorar as relações entre a definição de metas e os meios para alcançá-las.

Dale (2004) também argumenta que "[...] as questões políticas desaparecem e são substituídas por questões relativas aos processos de tomada de decisão, reduzindo a política à administração focada na máquina, em detrimento do que a mobiliza ou de como e para onde ela é direcionada”.

Diante desse pressuposto, no contexto da política educacional, conforme destacado por Ramos (2004), é fundamental ressaltar que esse processo é guiado por estratégias que abrangem um conjunto de propostas em dois níveis interconectados: o nível macro, relacionado ao Estado, e o nível micro, vinculado ao sistema educativo. Nesse sentido, a autora identifica características que se delineiam no atual processo de modernização, tais como:

- Abertura institucional, que torna a educação mais receptiva às necessidades e demandas de seus beneficiários;
- Desconcentração e descentralização do sistema, promovendo maior autonomia das instituições de ensino;
- Introdução do critério de qualidade na educação, com responsabilização pela implementação de inovações visando melhorias e redução do desperdício;
- Tendência à privatização.

Assim, sob a influência de instituições como o BM, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), há um movimento de modernização educacional no país, caracterizado pela descentralização na implementação das políticas pelo Estado e pela proposta de uma nova estrutura para as escolas, considerando as recomendações dessas entidades.

Autonomia de cada unidade escolar, por exemplo, seria a base para flexibilidade do sistema e para o desenvolvimento de projetos curriculares diferenciados, embora obedientes a uma base mínima comum. Essa construção administrativa e pedagógica possibilitaria engajar a equipe escolar no cumprimento de objetivos e na aceitação de responsabilidades pelo êxito ou fracasso de seu projeto[...] (Zibas *apud* Ramos 2004).

Nesta perspectiva de descentralização, com distribuição de responsabilidades, busca-se aprimorar a educação com o objetivo de minimizar desperdícios através da eficiência máxima com custos mínimos, visando garantir a qualidade dos produtos (alunos) e serviços (educação). Esta abordagem alinha-se aos princípios de qualidade total adotados pelo ambiente empresarial (Ramos, 2004).

A autora ressalta que essa perspectiva mercadológica da educação básica, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, está alinhada com o documento "Prioridades e Estratégias para Educação" do BM (Ramos, 2004). Assim,

[...] atendendo a lógica já exposta que tem como centralidade e educação básica, a Carta Magna brasileira (Constituição federal de 1988), fruto da atenção entre duas propostas antagônicas para a sociedade (projeto liberal e projeto democrático-popular), assinala no artigo 206 inciso VI a *gestão democrática ao ensino público*, enquanto que no ensino privado pode se pautar por uma gestão autoritária e sem transparência.

Neste contexto de influência externa, propósitos democráticos e exercício da cidadania permeiam a nossa Constituição, conforme aponta Ramos (2004), destacando o Art. 204, que garante "a descentralização política-administrativa e a participação direta da população na construção das políticas públicas e no controle social do Estado". Além disso, para incorporar essa ação à estrutura governamental, a autora ressalta a proposta de institucionalização dos conselhos, regulamentada pelo Art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996).

Concorda-se com Vieira (2000) sobre a importância das continuidades históricas no estudo da política educacional, especialmente na análise dos moldes que o passado influencia no presente, e como o presente reinterpreta as políticas previamente delineadas. E, por que não mencionar também as rupturas e descontinuidades tão evidentes?

Assim, na década de 1990, Ramos (2004) destaca a criação de estruturas participativas na área educacional, como os conselhos nacionais, estaduais e municipais. Adicionalmente, vinculados ao Poder Executivo, foram criados o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEF, visando garantir e avaliar o repasse financeiro da União⁶.

O CME, em conjunto com o CACS do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), integra a estrutura das escolas da rede e a SME, configurando o Sistema Municipal de Ensino. É responsável pela elaboração de um Plano Municipal de Educação que estabeleça metas para alcançar gradualmente a autonomia das escolas, garantindo a gestão democrática do ensino público (Ramos, 2004).

⁶ FUNDEF.

Em Fortaleza, o Sistema de Ensino é estabelecido pela Lei Nº 9317, de 14 de dezembro de 2007, que reformula o Conselho de Educação de Fortaleza (CEF⁷), o renomeando para CME e ajustando a legislação correspondente. Além disso, essa mesma lei, no Artigo 19, institui o Fundo Municipal de Educação (FME), em conformidade com as disposições da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do FUNDEB), e da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (Lei do Plano Nacional de Educação)⁸.

Em outra análise, Lamar e Vicenti (2020), ao examinarem os pressupostos de Stephen Ball sobre políticas educacionais na Inglaterra, observam que o autor identificou elementos que indicam uma crescente ênfase nos objetivos econômicos em detrimento dos propósitos sociais da educação, ou seja, uma tendência ao "economicismo".

As políticas nacionais muitas vezes resultam em empréstimos e adaptações de fragmentos de outros contextos, tornando-as frágeis devido às múltiplas influências e interdependências que as moldam, resultando em uma espécie de hibridização que combina elementos globais, distantes e locais (Ball *apud* Lamar; Vicenti, 2020).

Adicionalmente, de acordo com os autores, Ball demonstrou preocupações em relação à denominada "unidade articulada" dentro do campo educacional, tanto no setor público quanto nas estratégias de reforma mais abrangentes, que estão gerando e promovendo novos valores, relações e subjetividades na prática educacional. Eles enfatizam duas proposições centrais: "no nível micro, as novas políticas estão instituindo novas formas de disciplina; no nível macro, essas disciplinas estão moldando um novo pacto entre o Estado e o Capital".

Lamar e Vicenti (2020) destacam que instituições como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exercem uma influência crescente na formulação de um novo paradigma de reforma educacional, fundamentado numa nova dinâmica entre Estado e Capital. Eles identificam três "tecnologias políticas" cruciais para este paradigma emergente: mercado, gestão e performatividade. Essas tecnologias contribuem significativamente para a reestruturação da profissão docente e para a redefinição do papel do professor, reconfigurando assim a identidade social dos educadores.

Nessa fase neoliberal, a privatização bate, cada vez mais, na porta da educação pública. O Estado produz relações de mercado e nelas o setor privado consegue desenvolver atividades lucrativas na execução e gestão de serviços públicos. Com isso, ocorre a mercantilização da educação mudando o que significa ser educado e o que significa ser professor. As empresas estão apenas interessadas em vender suas ideias no mercado global de políticas educacionais. [...] O trabalho de gestor passa a

⁷ O programa foi instituído pela Lei nº 7.991, de 23 de dezembro de 1996.

⁸ De acordo com o DOM Nº 13.719, de 14 de dezembro de 2007.

ser o de instigar a atitude segundo a qual o trabalhador se sente responsável e comprometido na organização. Essa situação condiz com novas pedagogias de gestão que são invisíveis na prática, mas percebidas pelas avaliações. (Ball apud Lamar e Vicenti 2020)

Essa perspectiva evidencia a introdução da GPR na educação que discutimos a seguir.

3.1 Gestão pública por resultados e a avaliação externa no contexto estadual e municipal

As transformações na gestão que chegaram às escolas, trazendo desafios e inovações, são decorrentes de uma administração pública intencionalmente hierarquizada, como discutido anteriormente. Dessa forma, buscaremos uma breve compreensão da construção histórica da GPR e dos elementos que constituem as atuais responsabilidades de seus executores.

De origem americana, a GPR tem como precursores, segundo Behn (1998), os pensamentos de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber.

De fato, os três construíram a base conceitual da atual forma da maioria dos nossos governos. Wilson afirmava que a administração deveria — e poderia — ser separada da política; depois que os responsáveis pelas políticas tomassem as decisões de Estado, a tarefa de implementar tais políticas podia ser delegada àqueles bem versados na ‘ciência da administração’, que executariam a tarefa da implementação da forma mais eficiente possível (1887). Isso seria possível porque, segundo afirmava Taylor, “entre os vários métodos e implementos utilizados em cada elemento de cada caso, existe sempre um método e um implemento mais ágil e melhor que todos os outros” (1911:25). Finalmente, Weber afirmava que a burocracia era o mais eficiente mecanismo organizacional; assim, a burocracia seria ideal para implementar os princípios científicos de Taylor (Behn, 1998).

O autor ressalta que a questão da *accountability* (responsabilidade) por resultados não funciona da mesma forma na administração pública e na administração privada. Aspectos como política, burocracia, corrupção e outros fatores influenciam diretamente o processo de elaboração de metas e a responsabilização por resultados. Nos governos democráticos, a participação popular impulsiona as transformações na administração pública, sendo essencial "permitir que o público participe do debate sobre a escolha das metas e no acompanhamento e avaliação da consecução das mesmas". Para Garces e Silveira (2002), a administração pública tem na escuta da sociedade e no atendimento ao cidadão uma crescente possibilidade de aprimorar seu referencial de gestão.

Complementando essa visão, Oliveira (2017) esclarece que, em contraste com a Administração Pública tradicional, a Nova Gestão Pública (NGP) vai além de organizar e gerir a coisa pública, propondo novos modos de governança, uma vez que ela interfere nos objetivos

da ação pública. Do ponto de vista político, a NGP baseia-se na crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao planejamento centralizado pelo Estado, e fundamenta-se epistemologicamente no Novo Institucionalismo⁹.

Para estabelecer o equilíbrio entre a participação popular e o poder governamental, Benh (1998) apresenta o paradigma da “*accountability democrática*”, no qual os servidores públicos surgem como protagonistas e defensores desse processo. Segundo o autor, esses servidores atuam como interlocutores junto aos cidadãos, informando-os sobre metas e resultados alcançados. Isso evidencia a diferença hierárquica entre as funções políticas e administrativas dos planejadores e executores, bem como suas responsabilidades nos processos.

Essa perspectiva contribuiu, segundo Oliveira (2015), para uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado, alterando a noção de direito e a concepção de público que orientaram o processo constituinte brasileiro na década de 1980. A autora destaca ainda que, apesar de fundamentadas em premissas neoliberais, as reformas ocorridas no Brasil na década de 1990 também resultaram, contraditoriamente, da exigência dos movimentos sociais por maior participação na vida política, após um longo período de Ditadura Militar (1964-1985). Como afirma Oliveira (2015),

Movimentos que tradicionalmente estiveram em defesa da Ampliação do direito à educação pública e gratuita democrática e de qualidade apresentavam duras críticas à estrutura rígida, burocrática e centralizada da gestão educacional. Assim a ampliação de direitos veio acompanhada de mudança nas formas de organização e gestão da educação justificada pelos governos em diferentes âmbitos (municipal, estadual e federal) pela necessidade de modernização da administração pública como resposta aos reclamos por maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis e maior eficiência. Essas reformas revelam forte contradição expressa entre a tentativa de adequação e ajuste dos sistemas públicos de educação às exigências renovadas do desenvolvimento capitalista e as demandas por maior acesso à educação, à cultura, o reconhecimento à diferença, entre outros fatores indispensáveis ao pleno exercício da Cidadania.

Como reflexo dessa contradição, a LDB 9394/96, segundo Oliveira (2015), traz, por um lado, demandas por maior democratização da educação com equidade social, refletindo a ampliação dos direitos sociais, a expansão da escolaridade e o reconhecimento das diferenças.

⁹ O Novo Institucionalismo é considerado uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, especialmente nos estudos sobre políticas públicas. O pressuposto básico dessa linha teórica é que as instituições influenciam o comportamento dos atores sociais. Embora compartilhe essa orientação teórica geral, o Novo Institucionalismo reúne diferentes argumentos, cada qual com pressupostos específicos. Desde a publicação do trabalho clássico de Hall e Taylor (1996), considera-se que o Novo Institucionalismo possui pelo menos três abordagens: o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo sociológico (também referido como teoria das organizações) (Andrews, 2005, p. 271).

Por outro lado, "reforça a nova racionalidade escolar, atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador e maior flexibilidade administrativa às escolas e aos sistemas".

Essas mudanças foram incorporadas na administração do governo do estado do Ceará, com a mudança do grupo político que dominava o poder até meados da década de 1990, conhecidos como os "coronéis". O "autodenominado governo das mudanças" propunha, conforme Ramos (2004), a ruptura com o antigo modelo, fundamentada em críticas aos péssimos indicadores sociais e ao uso indevido da máquina estatal.

No Quadro 3, são apresentadas as transições políticas partidárias ocorridas nos governos do Estado e do município de Fortaleza, contextualizando o cenário das mudanças implementadas na gestão pública, as quais reverberam também no setor privado da região.

Quadro 3 - Transição política de governadores do Estado do Ceará e prefeitos de Fortaleza (1987-2023)

(Continua...)

GOVERNADORES DO ESTADO DO CEARÁ E PREFEITOS DE FORTALEZA COM RESPECTIVA LEGENDA PARTIDÁRIA DE 1987 ATÉ 2023					
GESTÃO	GOVERNADOR	PARTIDO	GESTÃO	PREFEITO	PARTIDO
1987-1990	Tasso Jereissati	PMDB	1987-1988	Maria Luiza	PT
1991-1994	Ciro Gomes	PSDB	1989-1990	Ciro Gomes	PMDB (1989) PSDB (1990)
			1990-1992	Juraci Magalhães	PMDB
1995-1998	Tasso Jereissati	PSDB	1993-1996	Antonio Cambraia	PMDB
1999-2002	Tasso Jereissati	PSDB	1997-2000	Juraci Magalhães	PMDB
2003-2006	Lúcio Alcântara	PSDB	2001-2004	Juraci Magalhães	PMDB
2007-2010	Cid Gomes	PSB	2005-2008	Luiziane Lins	PT
2011-2014	Cid Gomes	PROS	2009-2012	Luiziane Lins	PT

Fonte: Adaptado de Ramos (2004, p. 17).

Quadro 3 - Transição política de governadores do Estado do Ceará e prefeitos de Fortaleza (1987-2023)

(Conclusão)

GOVERNADORES DO ESTADO DO CEARÁ E PREFEITOS DE FORTALEZA COM RESPECTIVA LEGENDA PARTIDÁRIA DE 1987 ATÉ 2023					
GESTÃO	GOVERNADOR	PARTIDO	GESTÃO	PREFEITO	PARTIDO
2015-2018	Camilo Santana	PT	2013-2016	Roberto Claudio	PSB (2013) PRÓS (2013-2015) PDT (2015- hoje)
2019-2022	Camilo Santana	PT	2017-2020	Roberto Claudio	PDT
2022	Izolda Cela	PDT	2021- atual	José Sarto	PDT
2023- atual	Elmano de Freitas	PT			

Fonte: Adaptado de Ramos (2004, p. 17).

O intervalo de dois anos entre as eleições estaduais e municipais provoca a interseção de administrações com projetos político-ideológicos antagônicos, dificultando, em muitos casos, a implementação e continuidade das políticas públicas. Um exemplo emblemático ocorreu no início da década de 1990, envolvendo Tasso Jereissati e Maria Luiza, a primeira mulher eleita prefeita de Fortaleza. Posteriormente, uma situação similar foi protagonizada por Cid Gomes e Luizianne Lins.

A partir de 1995, o Governo do Estado, conforme Ramos (2004), propôs a gestão participativa, concebendo o Estado como indutor do desenvolvimento e promovendo eficácia e eficiência governamental, tratando seus funcionários como sócios e a sociedade como parceira. A educação foi eleita uma das prioridades, com o lema “Todos pela educação de qualidade para todos”. Entre os programas estruturantes estavam a erradicação do analfabetismo na faixa etária de sete a 17 anos, a complementação do processo de municipalização da educação básica e a democratização da gestão educacional.

Ainda na metade da década de 1990, o Governo do Estado realizou e regulamentou a primeira eleição para diretores das escolas estaduais, conforme indica Ramos (2004), através da Lei Nº 12.442/95, Decreto nº 23.689/95 e Edital nº 03/95, após um processo de discussão em encontros regionais pelo Estado. Inicialmente, apenas o diretor era eleito, mediante prova

de competência técnica, enquanto o vice-diretor era convidado. Em 1998, o Estado propôs a Gestão Colegiada com o Conselho Escolar e o Núcleo Gestor da Escola, incluindo o coordenador pedagógico, o coordenador financeiro e o coordenador de articulação comunitária, que em 2001 passou a ser o coordenador de gestão.

Nesse percurso, o Estado manteve a linha matriz de GPR na educação, conforme Ramos, Costa e Camarão (2023), por cinco administrações de 1995 a 2014. Os autores ressaltam que a persistência da orientação gerencialista, mesmo com as diferenças partidárias e ideológicas, permitiu a consolidação da GPR como modelo de administração pública, institucionalizada pela Lei Estadual nº 13.875/2007, que continua vigente nos governos atuais.

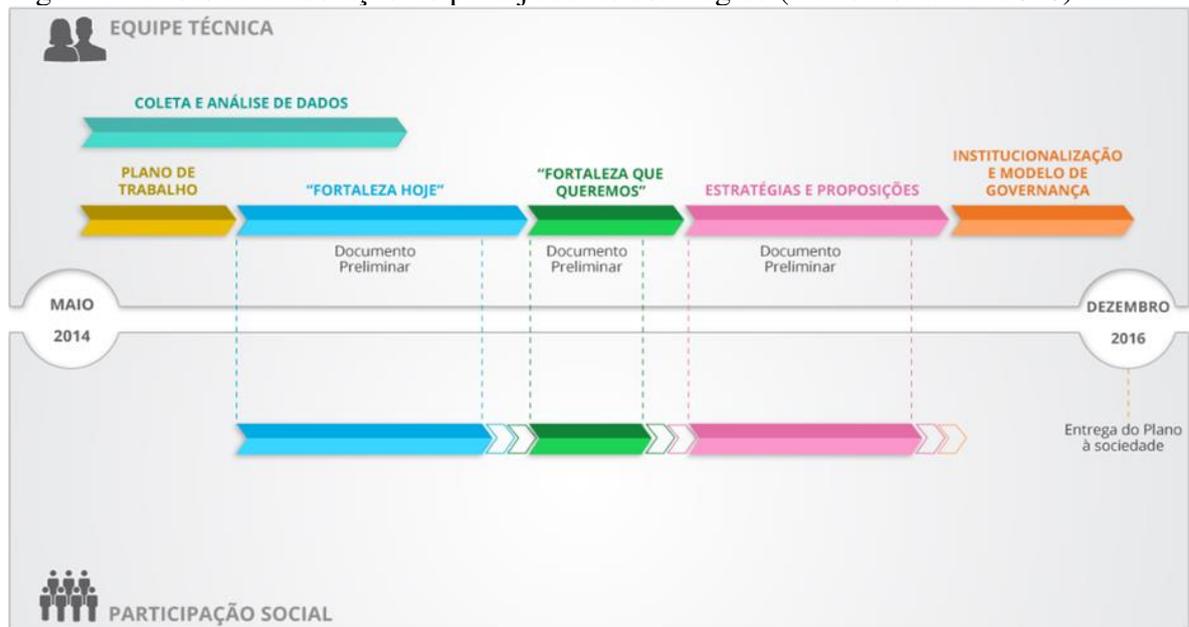
Outro aspecto importante desse período para as políticas públicas de educação no Estado, conforme destacam os autores, foi o fortalecimento do regime de colaboração. Instituído no governo Jereissati (1995-2002) pela municipalização do Ensino Fundamental (Lei nº 12.452/95), o governo Lúcio Alcântara (2003-2006) organizou o pacto colaborativo, e a partir de 2007, no governo Cid Gomes, houve o fortalecimento deste regime (Ramos; Costa; Camarão, 2023).

Nesse sentido, o regime de colaboração bem estruturado permitiu a coleta, monitoramento e responsabilização com a municipalização do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), já em 2004. Com a instituição do PAIC em 2007 e a ampliação das avaliações para o nível da alfabetização com o SPAECE-ALFA, as avaliações tornaram-se prioritárias para a tomada de decisão dos gestores (Ramos; Costa; Camarão 2023).

Nesse contexto, em Fortaleza, as questões da GPR, em consonância com a proposta do Estado, começaram a ser implementadas e organizadas a partir de 2013, com o início do governo Roberto Cláudio e o Plano Fortaleza 2040. Este plano foi desenvolvido devido à necessidade de Fortaleza possuir um plano estratégico para o desenvolvimento econômico, social e urbanístico, além de solucionar a desigualdade existente na cidade (Souza, 2018). O plano foi organizado em seis módulos quadrienais, conforme o cronograma das gestões do Executivo Municipal: o primeiro de 2017 a 2020, o segundo de 2021 a 2024, o terceiro de 2025 a 2028, o quarto de 2029 a 2032, o quinto de 2033 a 2036 e o sexto de 2037 a 2040.

A Figura 1 apresenta a expectativa do fluxo de desenvolvimento do Projeto Fortaleza 2040 até sua entrega à sociedade de Fortaleza, destacando sua organização baseada em um modelo de governança implementado na gestão que estava se iniciando.

Figura 1 - Fases de elaboração do planejamento estratégico (Plano Fortaleza 2040)



Fonte: Fortaleza2040 (2024).

Dividido em sete Eixos interconectados, o planejamento estratégico da cidade propõe um formato que visa à construção de uma visão de futuro, bem como ao alcance de metas, objetivos e políticas públicas, conforme apresentado no Quadro abaixo (Souza, 2018) (Quadro 4).

Quadro 4 - Síntese do Plano Fortaleza 2040

(Continua...)

Eixo	Objetivos gerais	Política pública
Equidade territorial, social e econômica (1)	Comunidades valorizadas e integradas à sociabilidade urbana; Atividades promotoras de inclusão produtiva dinamizadas; Cultura de paz e segurança cidadã; Oportunidades de emprego e renda distribuídas no conjunto do território municipal.	- Política de habitação de interesse social; - Política de regularização fundiária; - Política de inclusão produtiva, empreendedorismo, emprego e renda; - Política de segurança cidadã e cultura de paz.

Fonte: Adaptado de Sousa (2018).

Quadro 4 - Síntese do Plano Fortaleza 2040

(Continua...)

Eixo	Objetivos gerais	Política pública
Cidade conectada, acessível e justa (2)	Cidade compacta, acessível e conectada; Espaços públicos alocados amplamente no conjunto do território municipal; Centro urbano reabilitado; Espaços públicos equipados, seguros e integradores; Transporte público de qualidade.	- Política de urbanismo e mobilidade urbana; - Política de mobilidade e acessibilidade urbana.
Vida comunitária, acolhimento e bem-estar (3)	Comunidade saudável; Comunidade acolhedora, inclusiva com valorização e respeito à diversidade; Comunidade com elevado senso de pertencimento e afeição à cidade.	- Política de saúde e segurança alimentar; - Política de esporte e lazer; - Política da mulher; - Política de igualdade racial; - Política de assistência social; - Política do idoso; - Política da pessoa com deficiência; - Política da juventude; - Política LGBT; - Política da criança e do adolescente.
Desenvolvimento da cultura e do conhecimento (4)	Educação de qualidade e capacitação para o trabalho; Desenvolvimento científico e tecnológico; Valorização e desenvolvimento cultural.	- Política de educação pública; - Política de ciência, tecnologia e inovação; - Política de cultura e patrimônio.

Fonte: Adaptado de Sousa (2018).

Quadro 4 - Síntese do Plano Fortaleza 2040

(Conclusão)

Eixo	Objetivos gerais	Política pública
Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais (5)	Recursos naturais, resiliência e conforto ambiental; Saneamento básico ampliado; Segurança hídrica; Energias renováveis e eficiência energética.	- Política de meio ambiente e saneamento; - Política de segurança hídrica; - Política de energia.
Dinamização econômica e inclusão produtiva (6)	Estrutura produtiva de serviços ampliada e diversificada; Setores econômicos consolidados mais competitivos e de alto valor agregado.	- Política de desenvolvimento econômico (confeções); - Política de desenvolvimento econômico (construção civil); - Política de desenvolvimento econômico (novas indústrias e serviços avançados); - Política de desenvolvimento econômico (economia do mar); - Política de desenvolvimento econômico (economia criativa); - Política de desenvolvimento econômico (tecnologia da informação e comunicação); - Política de turismo; - Política de agricultura urbana.
Governança municipal (7)	Modelo de acompanhamento e avaliação do Fortaleza 2040 instituído; Gestão pública participativa e eficiente; Observatório da Cidade.	- Política de participação e controle social; - Política de desenvolvimento da gestão pública.

Fonte: Adaptado de Sousa (2018).

No Eixo 4, encontram-se as políticas de educação estabelecidas pela SME. No início da gestão, foi articulado o “Pacto de Responsabilidade Social e Pedagógica pelos Estudantes da Rede Pública de Fortaleza”, conhecido como Pacto pela Educação, com o objetivo de regularizar o calendário letivo, que estava em descompasso com o calendário civil há quase três anos devido aos períodos de greve dos professores. Diversas instituições públicas, sindicatos e conselhos com representação da sociedade civil assinaram o pacto.

Outra importante ação foi a reorganização da estrutura da Secretaria de Educação, que envolveu a criação de novas coordenações, a extinção de outras e a incorporação dos Distritos de Educação, anteriormente vinculados às Secretarias Executivas Regionais.

Em 2014, com a aprovação da Lei Complementar n.º. 169, de 12 de setembro de 2014, que dispõe sobre o incentivo ao alcance das metas e indicadores educacionais da rede municipal de ensino de Fortaleza, foram criados os seguintes programas e atribuições para o grupo gestor:

Art. 74 - Fica criado no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza o “Programa Estudante de Excelência”, a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

Parágrafo Único - O Programa “Estudante de Excelência” visa atribuir premiação através de recursos financeiros ou bens móveis aos alunos das escolas públicas municipais de Fortaleza que, ao participarem de projetos específicos criados pela Secretaria Municipal da Educação, atinjam metas que deverão ser aferidas através da avaliação de indicadores devidamente especificados no referido projeto, conforme regulamentação própria.

Art. 75 - Fica criado no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza o “Programa Escola com Excelência em Desempenho”, a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

Parágrafo Único - O Programa “Programa Escola com Excelência em Desempenho” visa atribuir premiação através de recursos financeiros ou bens móveis, às escolas públicas municipais de Fortaleza que, ao participarem de projetos específicos criados pela Secretaria Municipal da Educação, atinjam metas que deverão ser aferidas através da avaliação de indicadores devidamente especificados no referido projeto, conforme regulamentação própria.

Art. 53 - São atribuições do Diretor Escolar:

VIII. Acompanhar, avaliar e promover a análise dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e de quaisquer instrumentos avaliativos da aprendizagem dos alunos frente aos indicadores de aproveitamento escolar, estabelecendo conexões com a elaboração do projeto político pedagógico, plano de ensino e do plano de trabalho da direção da escola, com vistas ao constante aprimoramento da ação educativa;

Art. 55. São atribuições do cargo de coordenador pedagógico:

V. Acompanhar, sistematicamente em articulação com os professores e direção escolar, os indicadores de rendimento da aprendizagem, identificando alunos com dificuldade de aprendizagem e/ou defasagem idade-série, encaminhando estratégias de superação do problema;

VI. Proceder, juntamente com professores e demais membros do conselho escolar, à análise dos indicadores de desempenho obtidos pelos alunos, em avaliações internas e externas, possibilitando o conhecimento dos avanços, bem como identificando as dificuldades e possíveis estratégias de superação (Brasil, 2014).

Nessa perspectiva, os desdobramentos das avaliações na educação municipal serão discutidos nas seções a seguir.

3.2 Avaliação externa

Ao longo do século XX, o mundo passou por complexas transformações culturais, políticas e econômicas que influenciaram significativamente a vida em sociedade. Entre esses eventos, a crise econômica da década de 1970 levou ao questionamento do Estado de Bem-Estar Social e ao crescimento do ideário neoliberal. Esse ideário, conforme apontado por Apple (1999), inclui premissas como o "Estado mínimo" e a promoção das privatizações, sob a justificativa de reduzir os gastos públicos e aumentar a eficiência do Estado (Oliveira, 2017).

Nesse contexto, as avaliações externas surgem com o objetivo de fornecer informações sobre o desempenho e os resultados dos sistemas educativos para gestores educacionais, famílias e a sociedade (Brasil, 1993). De modo geral, essas avaliações se concentraram na aplicação de testes para aferir competências e habilidades em língua portuguesa e matemática.

Nos últimos anos, o Brasil se tornou uma referência em políticas de avaliação educacional, devido à consolidação de um sistema abrangente que engloba todos os níveis de educação. Utilizando diversos instrumentos, esse sistema contribui para nortear a elaboração e o aprimoramento de ações voltadas à melhoria da educação, por meio de políticas públicas responsáveis e transparentes (Castro, 2009). A autora destaca como relevantes, entre outros:

- SAEB;
- Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM);
- Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior (ENADE);
- Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES);
- Prova Brasil;
- IDEB;
- *Programme for International Student Assessment (PISA)*.

Para Brooke e Cunha (2011), seguindo a iniciativa do governo federal, alguns governos estaduais ampliaram esse movimento ao criar seus próprios sistemas de avaliação do ensino fundamental, destacando-se os pioneiros Ceará (1992), Minas Gerais (1992) e São Paulo (1996). Nesse contexto, no Ceará, conforme Magalhães Júnior e Farias (2016), o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAEB), criado em 1992 pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC), foi aplicado pela primeira vez em 1994 e oficializado

em 2000, completando 30 anos de existência em 2022. Vidal, Costa e Soares (2022) ressalta que a importância da avaliação externa vai além da simples identificação dos níveis de aprendizagem dos alunos. Para a autora, os resultados servem como referência para educadores e administradores na escolha dos caminhos a seguir em suas instituições educacionais, visando garantir uma experiência de aprendizado mais substancial para os alunos.

Apesar de enfrentar uma trajetória marcada por críticas tanto positivas quanto negativas, Melo (1998) observa que os resultados das avaliações externas têm sido utilizados para produzir e divulgar rankings que classificam as escolas, incentivando a competição entre elas em busca de melhores resultados. Sousa (1997) destaca que essa perspectiva representa uma equivocada transposição da lógica do mercado para a educação pública, associando a competição à indução de qualidade. Segundo ele, avaliar as escolas com esse objetivo não promove a democratização da educação pública, mas sim seu desmonte.

Ao ajustar as políticas de resultados ao PAIC, os resultados das avaliações externas, realizadas pelo SPAECE, tornaram-se foco do programa como um instrumento avaliativo (Ramos; Costa; Camarão, 2023). Desenvolvido em parceria com os municípios do estado, o SPAECE seguiu os caminhos do SAEB, com avaliações censitárias abrangendo escolas estaduais e municipais, orientadas por matrizes de referência alinhadas às do SAEB para os alunos do 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (Nardi; Lagares; Bearzi, 2023). As avaliações direcionadas aos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental, em processo de alfabetização, iniciadas com o PAIC, são denominadas SPAECE-ALFA. Além das avaliações dos alunos, são aplicados questionários para colher dados socioeconômicos, hábitos de estudo dos alunos e perfis e práticas dos professores e diretores das escolas.

Autores como Coelho (2008), Barroso (2005), Silva (2011) e Afonso (2011, 2014) esclarecem o conceito de Estado Avaliador. Afonso (2011), ao tratar da qualidade da educação, avaliação externa e sua relação com o Estado Avaliador, fez um levantamento sobre a avaliação da educação básica no Brasil, baseado nos escritos de Neave (1988). Em seus estudos internacionais, Barroso (2005) indica que o Estado não deve ser retirado da educação como um todo, mas deve definir metas através de grandes orientações. Assim, é necessário um sistema de avaliação capaz de mensurar se os objetivos planejados foram alcançados, deixando as questões diárias e intermediárias da educação para os governos locais, e focando suas ações na avaliação e verificação da qualidade do ensino de cada escola de forma censitária. Esta mudança de atitude caracteriza, conforme os autores, o "Estado Avaliador".

Realizando um levantamento sobre o histórico das avaliações em larga escala no Brasil entre 1988 e 2002, Freitas (2005) destaca três momentos marcantes na atuação do Estado

como avaliador dos resultados escolares: medir, avaliar e informar. O primeiro momento, formando consciência técnica, permite ao governo verificar os desempenhos de cada escola. O segundo momento, ao conhecer a realidade e fazer diagnósticos, reúne informações da realidade educacional, indicando soluções para as questões levantadas. O terceiro momento, de reestruturação e nova forma de regular os resultados, é importante para instrumentalizar a racionalização e modernização das ações em relação ao ensino e aprendizagem.

Para Afonso (2014), o Estado Avaliador prioriza o controle e a cobrança dos resultados das avaliações realizadas pelo Governo Federal, sem considerar os processos pelos quais os resultados foram alcançados. Ele argumenta que o Estado instiga a competição entre as instituições e o sistema de ensino, sem observar as particularidades de cada local e comunidade onde a avaliação é realizada. Desta forma, mesmo com a flexibilização das práticas docentes e do controle financeiro, o governo responsabiliza Estados e Municípios pelo sucesso ou fracasso dos resultados obtidos.

O Estado Avaliador, sendo um modelo de gestão pública que premia as instituições que obtêm resultados satisfatórios dentro dos parâmetros estabelecidos, utiliza esses resultados para distribuir recursos humanos e financeiros, além de direcionar políticas públicas entre as instituições participantes das avaliações. A esse respeito, merece menção o fato de que a mesma lei que dispôs sobre a gestão democrática e participativa da rede municipal de ensino de Fortaleza (Lei Complementar n.º. 169/2014) também instituiu o Programa Escola com Excelência em Desempenho (PMED), conforme disposto no art. 75:

Parágrafo Único – [...] atribuir premiação através de recursos financeiros ou bens móveis, às escolas públicas municipais de Fortaleza que, ao participarem de projetos específicos criados pela Secretaria Municipal da Educação, atinjam metas que deverão ser aferidas através da avaliação de indicadores devidamente especificados no referido projeto, conforme regulamentação própria (Fortaleza, 2014).

Considera-se que essas medidas, voltadas para o fortalecimento da prática de premiações e bonificações baseadas em resultados, têm avançado no processo de gestão da rede municipal. Nesse contexto, é fundamental considerar a presença dos mecanismos de participação e controle social, levando em conta as prioridades da ordem política vigente.

4 SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

Nesta seção, abordam-se os sistemas de avaliação realizados nos níveis nacional, estadual e municipal, destacando sua importância na coleta de informações sobre o processo educacional. Essas informações são fundamentais para a tomada de decisões mais eficazes no contexto da gestão escolar.

4.1 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

O SAEB, regulamentado na década de 1990, teve sua primeira aplicação em larga escala em 1991. Definido como um conjunto de avaliações externas, foi instituído para cumprir o disposto na LDB nº 9394/96, que atribui à União a responsabilidade de garantir a avaliação do desempenho escolar em todo o território nacional. O principal objetivo do SAEB é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e identificar fatores que possam afetar o desempenho dos alunos, fornecendo evidências sobre a qualidade do ensino oferecido. Esses parâmetros são utilizados como base para subsidiar, revisar e monitorar as intervenções educacionais nos níveis municipal, estadual e federal (Castro, 2009).

Após sua institucionalização, os ciclos de avaliação subsequentes do SAEB passaram por poucas alterações. Esses ciclos ocorrem a cada dois anos e, atualmente, abrangem alunos de escolas públicas que estão no final do 5º e 9º ano do ensino fundamental, bem como na 3ª série do ensino médio. No setor privado, a avaliação é realizada de forma amostral nas mesmas séries. Entre as poucas modificações aprovadas, destacam-se: 1) adoção de uma escala de proficiência única para cada disciplina avaliada; 2) terceirização dos serviços de impressão, aplicação e correção das provas; 3) aprimoramento da metodologia na análise dos dados.

Em 2005, o SAEB passou por novas transformações, incluindo a divisão do processo em duas avaliações distintas: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que avalia amostralmente estudantes das escolas públicas e privadas do país e produz resultados e estudos que investigam a equidade e a eficiência dos sistemas e redes de ensino (Brasil, 2008); e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), que avalia habilidades em Língua Portuguesa e Matemática, aplicada a alunos do 5º e 9º ano da rede pública de ensino em áreas urbanas. Por ser censitária, esta avaliação é denominada Prova Brasil, e tem como prioridades evidenciar os resultados de cada unidade escolar da rede pública, contribuir para a melhoria do ensino, reduzir desigualdades e democratizar a gestão do ensino público, além de promover

uma cultura avaliativa que estimule o controle social sobre os processos e resultados do ensino (Brasil, 2008).

Em 2013, surgiram novas alterações com a Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, que revogou a Portaria do Ministério de Educação (MEC) nº 931, de 21 de março de 2005. A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) foi integrada ao SAEB, que passou a ser composto por três avaliações: a ANEB, a ANRESC (Prova Brasil) e a ANA. Os objetivos, características e procedimentos da ANEB e da ANRESC (Prova Brasil) foram mantidos (Brasil, 2018). O Quadro 5 especifica as aplicações dos testes cognitivos e questionários do SAEB 2023.

Quadro 5 - Resumo das aplicações dos testes cognitivos e questionários do SAEB 2023

Etapa avaliada	Testes cognitivos	Questionários	Tipo de pesquisa	Matriz de referência utilizada nos testes
Educação Infantil	Não há	Diretor Professor	Amostral	2018
2º ano EF	Língua Portuguesa e Matemática	Diretor Professor	Amostral	2018 (alinhada à BNCC)
5º ano EF	Língua Portuguesa e Matemática	Diretor Professor Aluno	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas	2001
5º ano EF	Ciências da Natureza e Ciências Humanas	Professor	Amostral	2018 (alinhada à BNCC)
9º ano EF	Língua Portuguesa e Matemática	Diretor Professor Aluno	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas	2001
9º ano EF	Ciências da Natureza e Ciências Humanas	Professor	Amostral	2018 (alinhada à BNCC)
3ª/4ª série EM	Língua Portuguesa e Matemática	Diretor Professor Aluno	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas	2001
Todas	-	Secretaria Municipal de Educação	Censitária	2018

Fonte: Adaptado de Brasil (2023).

Dessa forma, conforme Castro (2009), o SAEB constitui um importante subsídio para o monitoramento das políticas gerais de desenvolvimento educacional. Com base nas informações coletadas, o MEC, juntamente com as secretarias estaduais e municipais de Educação, deve definir ações voltadas para a correção das distorções e dificuldades observadas. Isso permitirá a orientação de ações de apoio técnico e financeiro destinadas ao fortalecimento da aprendizagem, da eficiência e da qualidade do sistema educacional brasileiro em seus diferentes níveis.

4.2 Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica

O SPAECE foi criado em 1992, com metodologia e objetivos ajustados ao SAEB. Em 2022, completou trinta anos e, segundo Magalhães Júnior e Farias (2013), assim como o SAEB, passou por inúmeras modificações, sendo institucionalizado somente em 2000, pela Portaria n.º 101 de 15 de fevereiro de 2000 (Ceará, 2000).

Em 2001, o SPAECE realizou uma avaliação utilizando a metodologia *Computer Aided Testing*¹⁰, conhecida como SPAECENET. Nesse ano, todo o processo avaliativo foi conduzido pela internet, desde o pré-teste até a aplicação dos instrumentos (Lima, 2007). Entretanto, esse modelo de avaliação computadorizada não foi mantido nos ciclos seguintes, devido à necessidade de softwares mais modernos, aprimoramento da linguagem pedagógica e uma rede de banda larga de melhor qualidade do que a disponível na época (Hippolyto, 2018).

As avaliações subsequentes voltaram a ser realizadas em papel e assim permanecem até hoje. Desde 2008, o Ceará desenvolve o SPAECE em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF). Com essa parceria, por demanda do PAIC, o Sistema incorporou a avaliação do 2º ano do ensino fundamental (SPAECE-ALFA) e a avaliação na 1ª e 2ª série do ensino médio, possibilitando a realização de estudos longitudinais (Hippolyto, 2018).

Atualmente, a estrutura do SPAECE está organizada em três níveis, de acordo com a escolaridade dos alunos:

¹⁰ Teste Auxiliado por Computador (CAT) - Testes auxiliados por computador são utilizados para verificar se os componentes, subconjuntos e sistemas completos estão dentro das tolerâncias especificadas e funcionam de acordo com as especificações estabelecidas.

- SPAECE-ALFA (2º ano) a avaliação da Alfabetização - é censitária, ocorre anualmente e tem por objetivo avaliar o nível de proficiência¹¹ em leitura e escrita;
- Avaliação do Ensino Fundamental (5º e 9º anos) - é censitária, tem por objetivo fazer diagnóstico das competências e habilidades dos estudantes nas disciplinas de Português e Matemática;
- Avaliação do Ensino Médio (1ª, 2ª e 3ª séries) - Tem como objetivo fazer um diagnóstico do desempenho dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Também integra a estrutura do SPAECE a Matriz de Referência de cada etapa, que, segundo Ceará (2022), constitui uma amostra representativa das matrizes curriculares resultantes dessas etapas, abrangendo apenas as habilidades consideradas essenciais e passíveis de avaliação por meio de testes de múltipla escolha. O Quadro a seguir apresenta o padrão de desempenho estabelecido para o SPAECE-ALFA, juntamente com suas características.

Quadro 6 - Padrões de desempenho - 2º ano do Ensino Fundamental

NÃO-ALFABETIZADO	Neste padrão de desempenho, os alunos apresentam uma significativa carência de aprendizagem em relação às habilidades previstas para sua etapa de escolaridade, apontando, à equipe pedagógica, a necessidade de planejar um processo de recuperação.
ALFABETIZAÇÃO INCOMPLETA	Neste padrão, os alunos realizam tarefas ainda próximas ao padrão anterior, mas já mobilizam diferentes estratégias leitoras, mesmo que de forma inconsciente, sendo esse o ponto a ser considerado para a recuperação desses estudantes.
INTERMEDIÁRIO	Neste padrão, os alunos ainda não demonstram um desenvolvimento satisfatório das habilidades esperadas para sua etapa de escolaridade, demandando reforço para consolidar e sistematizar a aprendizagem em direção a uma formação adequada.
SUFICIENTE	Neste padrão, os alunos revelam ter consolidado as habilidades consideradas mínimas e essenciais para sua etapa de escolaridade, requerendo atividades de aprofundamento, a fim de avançarem ainda mais em seu processo de aprendizagem.
DESEJÁVEL	Neste padrão, os alunos conseguem atingir um patamar além do que é considerado essencial para sua etapa de escolaridade, sendo necessário proporcionar novos desafios, a fim de manter seu interesse e auxiliá-los a aprimorar seus conhecimentos.

Fonte: SPAECE (2024).

¹¹ Proficiência refere-se à demonstração de conhecimento, competência e habilidade. É um adjetivo utilizado para qualificar indivíduos que possuem conhecimento completo sobre um determinado assunto e que executam suas tarefas com profunda habilidade, competência e cuidado.

Com base nesse padrão de desempenho, foram elaborados descritores e avaliações em larga escala para o 2º ano do ensino fundamental em 184 municípios do Ceará, como uma das iniciativas do PAIC.

4.3 A trajetória de criação e implementação do Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental

Em 2004, foi iniciada a criação do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), liderado pela Assembleia Legislativa, com participação de universidades e instituições como a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), inaugurando no Estado do Ceará um processo de mudança política e resgate social significativo em relação à alfabetização.

Um desdobramento importante do Relatório Final do CCEAE, apresentado em 2004, foi a criação do PAIC, inicialmente implementado como projeto-piloto em 60 municípios. Esse projeto-piloto foi resultado da colaboração entre a SEDUC, a UNDIME, o UNICEF e a Associação dos Prefeitos do Ceará (APRECE).

Em 2007, o PAIC foi expandido para os 184 municípios do estado e estabelecido como política pública pelo Governo Estadual, fortalecendo o regime de cooperação técnica e financeira entre o Estado e os Municípios. Esses esforços foram fundamentais para transformar o cenário educacional do Ceará, refletidos no verde-escuro, que representa o nível desejável de proficiência em alfabetização na escala padronizada do SPAECE. Esta cor passou a ser um objetivo almejado pelos gestores municipais para identificar o progresso de seus municípios.

A Prefeitura de Fortaleza assina o documento de convênio com a SEDUC em 2007, mas não assume como plano de ação da SME as diretrizes propostas pelo PAIC. As ações ficaram restritas à equipe de técnicos na SME e nos Distritos, sem muito envolvimento do Executivo. No mesmo período, a SME desenvolve outros programas de alfabetização propostos pelo MEC como o GEEMPA¹² e o Mais Educação¹³, não priorizando as ações do PAIC, proposto pelo Estado.

¹² O Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação (GEEMPA) é uma ONG com 47 anos de atuação. Foi fundado em 9 de setembro de 1970 como Grupo de Estudos sobre o Ensino da Matemática em Porto Alegre.

¹³ Instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, o programa foi criado como uma estratégia do MEC para fomentar a implementação da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino, visando ampliar a jornada escolar nas escolas públicas.

Outros aspectos, como a impossibilidade de compartilhar os dados da Rede com a SEDUC, também dificultaram a implementação da proposta do PAIC no município. O Eixo da Avaliação Externa disponibilizou para todos os municípios o Sistema de Avaliação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (SISPAIC), um sistema informatizado para monitorar o desempenho dos alunos antes das provas do SPAECE, visando diagnóstico e intervenção. Para utilizar o sistema, era necessário inserir a base de dados dos alunos da Rede. Sem a autorização institucional para utilizar o SISPAIC e diante da necessidade de apoiar as escolas na preparação para as avaliações externas, iniciamos o desenvolvimento de um sistema próprio para Fortaleza.

Partimos de um sistema de gabarito que a técnica da SME Ana Lúcia Duarte Ferreira desenvolveu em colaboração com a equipe de informática da SME, inicialmente para inserir o gabarito da Provinha Brasil do MEC. Utilizando esse sistema como base e o modelo de apresentação de dados do "boletim pedagógico" do SPAECE, fornecido pelo CAED/UFJF, criamos o SAEF.

A Figura 2 exibe a interface da primeira versão do SAEF, cujo layout permaneceu inalterado de 2009 a 2012. Para fins de registro histórico e contribuição para futuras pesquisas, o primeiro Manual do SAEF (2011) foi incluído nos anexos desta pesquisa. Este documento representa um importante registro do esforço de uma equipe e do início do trabalho com avaliação diagnóstica em rede, que continua sendo utilizado na educação pública municipal de Fortaleza.

Figura 2 - Primeira tela de acesso do SAEF



Fonte: Manual de Digitação do SAEF (2011).

Destaco que o desenvolvimento do SAEF, do ponto de vista tecnológico, foi viabilizado pela disponibilidade de uma técnica de informática. Solidários a essa demanda, membros da equipe trabalharam voluntariamente várias vezes após o expediente regular para finalizar o sistema e apresentá-lo para acesso nas escolas. O nome do sistema reflete a expectativa de realizar avaliações diagnósticas em todas as séries do Ensino Fundamental e propor intervenções na Rede com base em uma análise de dados antes e depois, visando acompanhar a evolução da aprendizagem dos alunos e ajustar as ações conforme necessário. Essa expectativa foi realizada em 2017 com as ADR, que expandiram as avaliações de Português e Matemática para todas as séries do Ensino Fundamental.

As aplicações das avaliações municipais e a inserção de dados no SAEF, assim como a emissão de relatórios, começaram em 2009, inicialmente apenas com provas para alunos do 2º ano das séries iniciais, focando no PAIC para as avaliações do SPAECE-ALFA. Desde essa versão inicial, o sistema já permitia o acompanhamento do desempenho dos alunos em nível regional, escolar e por turma, além de iniciar um diálogo com os gestores dessas instâncias administrativas para planejar intervenções necessárias.

Foram desenvolvidos quatro relatórios no formato de gráfico com base no material do CAED, com o objetivo de familiarizar diretores, coordenadores pedagógicos e professores com a leitura dos dados do SPAECE-ALFA, uma vez que o SAEF visava monitorar e diagnosticar a situação dos alunos em leitura e escrita, propondo intervenções para promover o avanço dos alunos até o nível adequado de alfabetização da escala de proficiência do SPAECE-ALFA.

No artigo intitulado "SAEF: avaliação e monitoramento da aprendizagem nas escolas municipais de Fortaleza, conhecer para intervir" (Mendes *et al.*, 2023), a autora menciona brevemente a história do SAEF, afirmando que "o programa SAEF é considerado uma réplica do Sistema de Acompanhamento das Ações do Sistema PAIC (SISPAIC)". Discordamos categoricamente de Mendes *et al.* (2023) quanto a essa afirmação, uma vez que o SAEF não foi concebido com base nesse sistema, dado que não houve migração de dados e as equipes na SME e nos distritos não tiveram acesso ao SISPAIC. O SAEF foi desenvolvido com base nos relatórios dos Cadernos Pedagógicos do SPAECE-ALFA, enviados às escolas pelo CAED através da SEDUC.

Além disso, há outra divergência no mesmo artigo de Mendes *et al.* (2023), onde é mencionado que "após acordo celebrado entre o governo do Estado do Ceará e todos os municípios cearenses, houve a inclusão do município de Fortaleza no SISPAIC". Durante meu

período na SME, atuando com o PAIC e o SAEF até 2012, e posteriormente em outras funções até 2021, mesmo com o alinhamento político entre o governo estadual e municipal a partir de 2013, não houve necessidade de Fortaleza incluir dados no SISPAIC em nenhum momento.

A Figura 3 apresenta o relatório de acertos por aluno nas questões objetivas e na parte escrita. Este relatório reveste-se de significativa importância no contexto das intervenções educacionais, especialmente para os professores, coordenadores e diretores. Ele proporciona uma visão detalhada da situação individual de cada aluno e da turma como um todo. Através deste relatório, é possível identificar quais descritores apresentam maior dificuldade para a turma, bem como aqueles em que a aprendizagem já está consolidada.

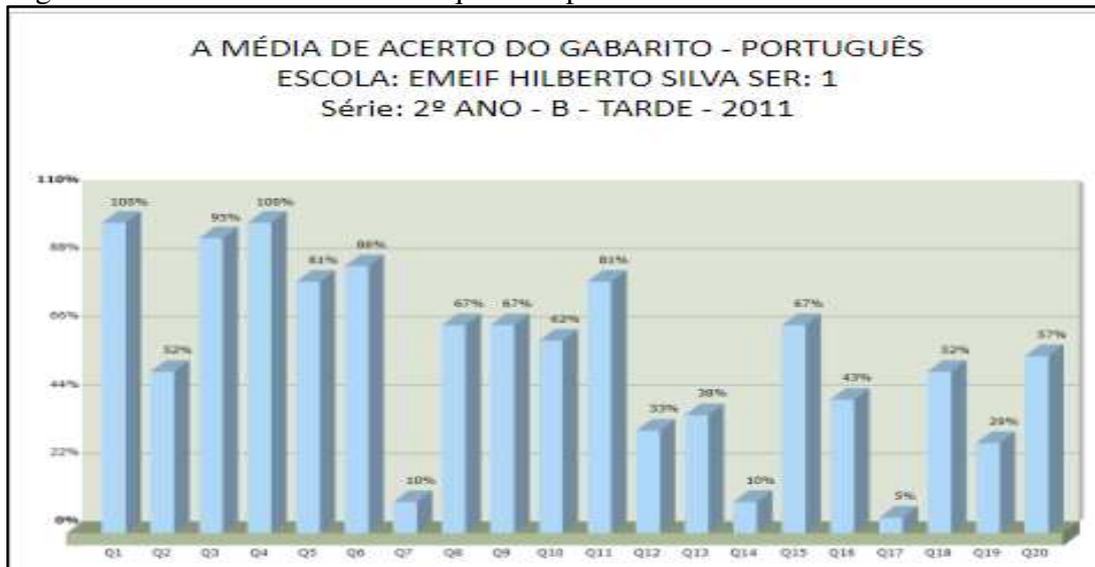
Figura 3 - Relatório de acertos por aluno/turma

 Prefeitura de Fortaleza Secretaria Municipal de Educação PAIC - 2º ANO/2011 Os resultados do desempenho dos alunos - PORTUGUÊS ESCOLA: EMEIF JOSEFA BARROS DE ALENCAR TURMA: 2ª - A - M																													
NOME DO ALUNO	PAIC - EIXO DE AVALIAÇÃO EXTERNA																												
	Q01	Q02	Q03	Q04	Q05	Q06	Q07	Q08	Q09	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	Q22	Q23	Q24	Q25	Q26	Q27	Q28	%
ANTONIO NATANAEL ALVES DA SILVA	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	PN	PS	NE	PSC	AO	SA	S	12	30
CARLOS HIELSON NOGUEIRA DOS SANTOS	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	PN	S	NE	PSC	AO	SA	S	14	30
CINTIA OTAVIANA NUNES	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	NCC	O	SCSS	CEA	DPO	SA	PAM	51	90
DARLYANE FERNANDES	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	NCC	PS	NE	PSC	AO	SA	S	5	35
DAVI DE OLIVEIRA	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	NCC	PS	NE	PSC	AO	SA	S	6	20
EMILLY MOREIRA AGUIAR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	NCC	A	SRF	FC	DPO	SA	S	24	90
GUILHERME DOS SANTOS SILVA	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	NCC	A	FLP	FC	AO	SA	S	19	75
ISABELE PEREIRA DE MOURA	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	NCC	A	SISS	PSC	DPO	SA	S	18	60
ISAIAS FERREIRA DE SOUZA	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	NCP	PS	NE	PSC	AO	SA	S	14	45
ISAQUE FERREIRA DE CASTRO	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	NCC	A	SCSS	FC	AO	SA	S	35	80
LARISSA DANTAS DE FREITAS	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	NCP	A	SISS	FC	DPO	SA	S	24	75
MARIA VITORIA COSTA BITU	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓									90
MATEUS RIBEIRO VITAL	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	NCC	PS	NE	PSC	AO	SA	S	15	50
PAULO ANDRE DE FREITAS LUCENA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	NCC	A	SCSS	CEA	DPO	SA	S	35	65
ROBSON CAJÁ DIAS FELIX	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	NCC	S	NE	PSC	AO	SA	S	12	40
RYAN ARAUJO DANTAS	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	NCC	PS	NE	PSC	AO	SA	S	9	25
YASMIM AMARAL XIMENES	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗									35

Fonte: Manual de Digitação do SAEF (2011).

A Figura 4 apresenta o percentual de acertos por questão em uma turma, fornecendo aos professores, coordenadores e diretores uma visão adicional sobre quais itens requerem maior atenção e a implementação de novas estratégias para aprimorar a aprendizagem dos alunos.

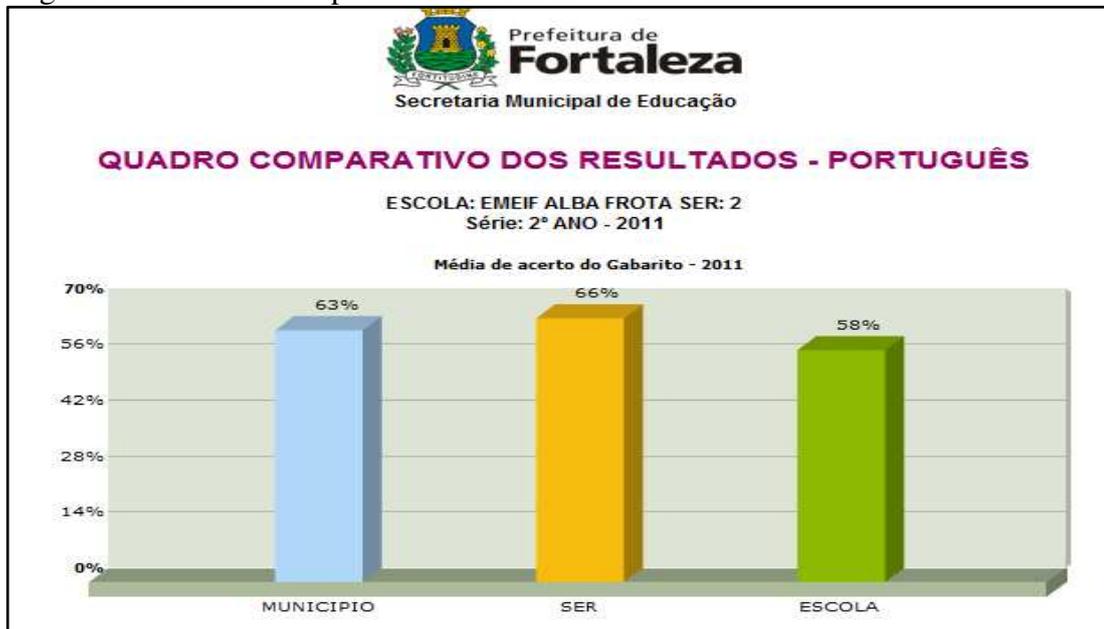
Figura 4 - Relatório de acertos de questões por turma



Fonte: Slide da Reunião com Diretores da Rede Municipal de Fortaleza (2011).

A Figura 5 apresenta o percentual de acertos da escola em comparação com o distrito e a rede municipal. Essa análise proporciona ao diretor uma visão clara da posição da escola em relação às demais escolas, permitindo que ele estabeleça metas e intervenções apropriadas.

Figura 5 - Relatório comparativo da Escola/Distrito/Rede



Fonte: Slide da Reunião com Diretores da Rede Municipal de Fortaleza (2011).

Com base nos dados coletados, foram realizadas reuniões com todos os diretores e coordenadores em cada Distrito de Educação, abrangendo aproximadamente 50 escolas por

reunião. O material utilizado nestes encontros, juntamente com o primeiro manual de inserção dos dados no SAEF, está anexado a este trabalho. A análise dos dados pelos professores ocorria tanto nas escolas quanto nas formações mensais da Rede. Os diretores foram orientados a realizar um estudo prévio com os coordenadores pedagógicos para analisar a situação de cada turma e desenvolver um plano de intervenção. Posteriormente, discutiam esse plano com os professores, visando a implementação de ações específicas para cada grupo.

Este processo não foi isento de desafios, especialmente devido à falta de empenho por parte de alguns diretores, que foram indicados por motivos políticos. Nas escolas onde essa postura era identificada, procurava-se apoio junto aos coordenadores pedagógicos e aos professores para as tarefas pertinentes a cada um. Além disso, houve pouco envolvimento dos Coordenadores da SME e dos Chefes de Distritos de Educação, que não participaram dos encontros formativos e de planejamento propostos pela SEDUC. Em contrapartida, apenas a equipe do PAIC da SME, composta por duas técnicas, e três técnicos em cada distrito, todos recebendo incentivos financeiros na forma de bolsa de inovação tecnológica da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP)¹⁴, estavam presentes. Como parte das iniciativas do Programa, essas equipes atuaram nos 184 municípios, recebendo o mesmo valor, com as Secretarias Executivas Regionais (SER) de Fortaleza sendo consideradas municípios para efeito de concessão das bolsas.

Outro grande desafio enfrentado foi a logística para aplicação e correção das provas, bem como a inserção dos dados no SAEF. Em 2009, apenas uma avaliação foi realizada antes do SPAECE-ALFA, utilizando a provinha Brasil fornecida pelo MEC. Já nos anos de 2010 e 2011, foram realizadas duas avaliações: uma inicial utilizando a provinha Brasil como avaliação de entrada, e outra utilizando o protocolo PAIC, mais próxima da aplicação do SPAECE-ALFA. Foi orientado que os professores trocassem de sala durante a aplicação das provas para garantir maior imparcialidade e autonomia aos alunos, seguindo o modelo do SPAECE-ALFA.

A partir de 2010 e 2011, as avaliações também incluíram uma parte escrita, o que representou um novo desafio significativo para as equipes, especialmente em relação à correção. Nesse aspecto, a colaboração das professoras do Atendimento Educacional Especializado (AEE) foi fundamental. A correção das partes escritas demandava aproximadamente uma semana em cada distrito, devido ao volume de provas. A inserção dos dados no SAEF ficava sob responsabilidade dos secretários escolares ou agentes administrativos de cada escola.

¹⁴ A FUNCAP tem como missão contribuir para o desenvolvimento social e econômico do Estado através da promoção da pesquisa científica e sua aplicação em tecnologia e inovação.

Com o início da nova administração municipal em 2013, diversas mudanças foram implementadas em várias áreas da administração pública, incluindo a educação, que recebeu especial atenção desde o início da gestão. Inicialmente, houve uma reorganização administrativa da educação municipal, com a separação dos Distritos de Educação das estruturas das Secretarias Executivas Regionais e sua vinculação à estrutura da SME. Outra medida significativa foi a mobilização de várias instituições públicas municipais para estabelecer o "Pacto pela Educação"¹⁵, um compromisso de responsabilidade social e pedagógica pelos estudantes da Rede Pública de Fortaleza. O objetivo principal deste pacto era regularizar o calendário letivo, que estava defasado em três meses em relação ao calendário civil desde 2007, devido a greves frequentes dos professores da Rede. Essa discrepância no calendário impactava o desempenho dos alunos de Fortaleza nas avaliações do SPAECE-ALFA, que eram realizadas um bimestre antes do término do ano letivo regular.

Outra medida importante foi a implementação de um processo seletivo público para diretores escolares, conforme estabelecido pela Lei n.º. 169/2014. Essa iniciativa permitiu que as equipes da SME e dos Distritos de Educação trabalhassem de maneira mais eficiente com o Sistema de Avaliação Educacional de Fortaleza (SAEF), desde a análise dos dados até o planejamento e monitoramento das intervenções pedagógicas visando a melhoria da aprendizagem dos alunos.

Além disso, a Lei n.º. 169/2014 criou os cargos de superintendentes escolares, cujo papel principal é apoiar os gestores escolares nas questões administrativas e pedagógicas, especialmente no monitoramento dos indicadores de aprendizagem.

Atualmente, existe uma extensa rede de monitoramento em torno das escolas, que acompanha os indicadores bimestralmente através da realização de avaliações mensais, intermediárias e finais antes das avaliações do SPAECE e do IDEB. As datas das avaliações são organizadas conforme detalhado no Quadro 7.

15

Quadro 7 - Avaliações inseridas no SAEF

Avaliação Diagnóstica de Rede	Séries	Avaliação
- Leitura e escrita - Periódica LP e MP	1º e 2º ano	- Mensal (fev., abr., jun., ago., set., out. e nov.); - Inicial, intermediária e final
Periódica LP e MT	3º ao 5º ano	Inicial, intermediária e final
Periódica LP e MT	6º ao 9º ano	Inicial, intermediária e final
Periódica LP e MT	EJA I e II	Inicial, intermediária e final
Periódica LP e MT	EJA III e IV	Inicial, intermediária e final

Lê-se: LP - Língua Portuguesa e MT - Matemática.

Fonte: Elaboração pela autora a partir de informações do SAEF (2024).

Com o objetivo de contribuir para a história da política de avaliação da educação no município de Fortaleza, apresentamos este breve relato de experiência. Nele, registramos os desafios enfrentados no início desse processo, que se atualiza continuamente no contexto político, social e econômico, acompanhando as inovações e contradições ao longo do tempo.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção, apresentam-se os dados coletados na pesquisa, começando pela contextualização do *locus* da pesquisa: o município de Fortaleza.

De acordo com os dados do Censo (Brasil, 2022), Fortaleza possui uma densidade demográfica de 7.775,52 habitantes por km², com uma população de 2.428.708 habitantes em um território de 312,353 km². Na área da educação, a cidade apresenta uma taxa de escolarização de 96,1% na faixa etária de 6 a 14 anos (dados de 2010). A rede pública de ensino fundamental conta com 294.251 matrículas, 12.423 docentes e 951 escolas (públicas e privadas).

Segundo a Prefeitura de Fortaleza, com base nas informações do Censo Escolar de 2022, Fortaleza se destaca no cenário nacional como a 1^a capital em cobertura de atendimento no Ensino Fundamental, possuindo a 4^a maior rede do Brasil em número de matrículas e sendo a 1^a do Nordeste. Além disso, é a 1^a capital do Brasil e do Norte/Nordeste em cobertura de atendimento em Tempo Integral, ocupa o 2^o lugar no país em números absolutos no segmento de jornada ampliada, é a 3^a capital do Brasil e a 1^a do Norte/Nordeste em matrículas na Educação Inclusiva, e é a 1^a capital do Nordeste em matrículas na Educação Infantil.

No contexto das avaliações externas do Estado, no SPAECE-ALFA de 2022, conforme dados divulgados pela SEDUC, Fortaleza avaliou 17.976 estudantes, dos quais 10.393 alcançaram o nível desejável de alfabetização. Com uma proficiência de 164,3 pontos, Fortaleza ficou na 164^a posição entre os 184 municípios cearenses. Considerando o Índice de Desempenho Escolar (IDE), com um resultado de 6,6, Fortaleza melhora sua posição relativa entre os municípios do Ceará.

5.1 Análise de seis escolas de fortaleza no SPAECE-ALFA de 2007 a 2022

Nesta seção, inicialmente, apresenta-se uma breve caracterização de seis escolas, uma de cada Distrito de Educação da Rede Municipal de Fortaleza, que obtiveram os piores resultados nas avaliações do SPAECE-ALFA desde o início desse sistema em 2007. Em seguida, realiza-se uma análise da evolução do desempenho de cada escola, abrangendo o período de 2007 a 2022, com especial atenção ao impacto da implantação do SAEF em 2009.

5.1.1 Escola 1 (E1)

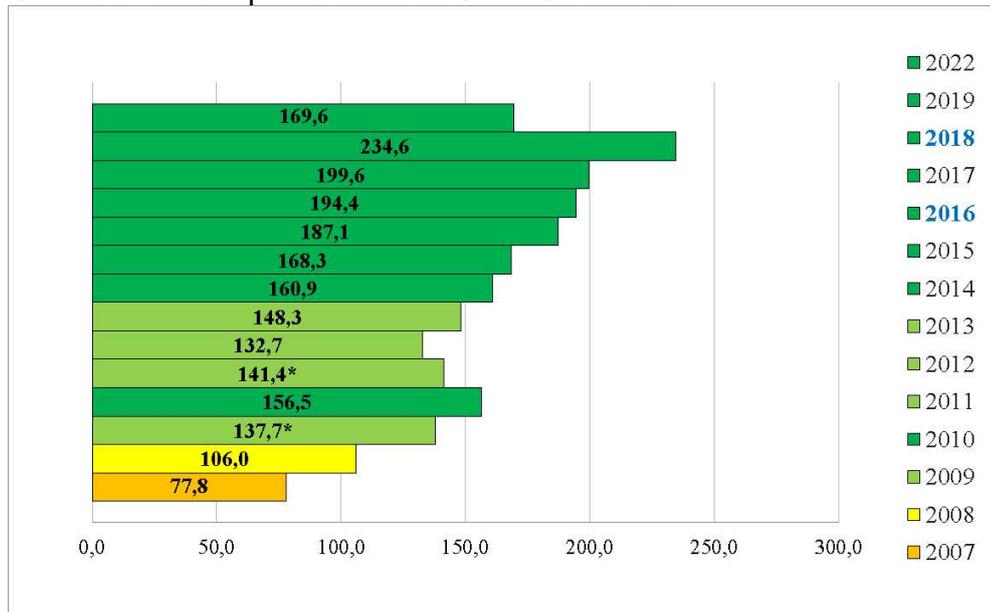
A Escola E1, localizada no bairro Cristo Redentor, opera nos turnos da manhã e da tarde. A instituição possui doze salas, sendo onze destinadas a aulas e uma equipada com recursos multifuncionais. Recentemente, a escola passou por reformas estruturais e recebeu uma quadra poliesportiva. Além disso, conta com um Centro de Educação Infantil (CEI) integrado à sua estrutura.

A E1 atende aproximadamente 510 alunos, abrangendo desde as turmas de Infantil IV e V da Educação Infantil até os alunos do 1º ao 5º ano dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. O quadro de professores é composto por 23 docentes, dos quais 14 são efetivos e 9 são temporários. Todos possuem formação de nível superior e, dentre eles, 13 têm especialização.

O Núcleo Gestor da escola é constituído por uma diretora, uma coordenadora pedagógica na escola e outra no CEI, além de um secretário escolar, todos servidores efetivos da Prefeitura de Fortaleza. O núcleo conta também com um apoio administrativo financeiro, que possui formação de nível médio e contrato temporário.

O Gráfico 1 ilustra a trajetória inicial da Escola 1 (E1) em 2007, quando apresentava uma proficiência de 77,8 no nível de Alfabetização Incompleta, e sua evolução nos anos subsequentes. A E1 alcançou o nível Suficiente de alfabetização em 2009, ano em que o Sistema de Avaliação Educacional de Fortaleza (SAEF) foi implementado, e atingiu o nível desejável no ano seguinte. Em 2011, com a alteração no cálculo da proficiência devido ao Fator de Ajuste da Alfabetização (AJA), a E1 experimentou um período de queda na proficiência por dois anos, até 2012.

Gráfico 1 - Desempenho da E1 no SPAECE-ALFA



Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA (2024).

A partir de 2013, a E1 retomou o crescimento, com uma média de aumento de 8 a 10 pontos por ano, até alcançar sua maior proficiência em 2019. Nos anos seguintes, 2020 e 2021, as avaliações não foram realizadas devido à pandemia. As avaliações foram retomadas em 2022, quando a E1 apresentou uma queda de 65 pontos em relação a 2019, mas ainda se manteve no nível desejável.

Comparando o Relatório do SAEF da última Avaliação de Desempenho da Rede (ADR) realizada em 2022 (Figura 6) com o detalhamento dos resultados do SPAECE-ALFA para a escola E1 no mesmo ano (Tabela 1), observa-se uma coerência significativa entre os dados apresentados pelos dois sistemas. A diferença observada é mínima, com o SPAECE-ALFA apresentando 3,4 pontos a mais, o que equivale a três alunos. Dado que ambos os sistemas fornecem resultados individualizados, a escola E1 pode planejar intervenções específicas para esses alunos na série subsequente.

Figura 6 - Relatório SAEF - última ADR 2022 da E1



Escola: [REDAZIDA]
Avaliação: AVALIAÇÃO FINAL - LP - 2º ANO

Relatório % de Acertos por Turma

Coordenadoria de Ensino Fundamental

Ano da Avaliação: 2022

ME: PT: I:

Turma	Percentual Participação	Percentual Acertos
2º ANO A MANHÃ	100%	56.04%
2º ANO A TARDE	100%	59.62%
2º ANO B MANHÃ	100%	48.4%
TOTAL	100.0%	54.6%

Fonte: Fortaleza (2022).

Tabela 1 - Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E1

ESCOLA E1						
	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável	Alunos avaliados
% de alunos	3%	4%	13%	22%	58%	
Número de alunos	2	3	9	16	42	72
	Ano	Proficiência	Nível			
	2022	169,6	Desejável			

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA em 2022 (2024).

5.1.2 Escola 2 (E2)

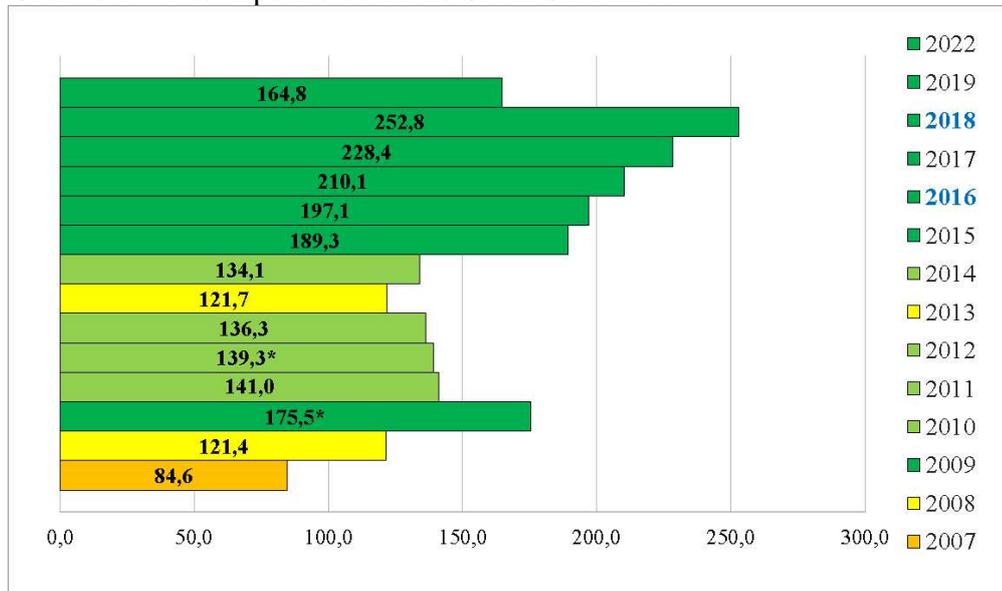
A Escola E2, localizada no bairro São João do Tauape, atualmente funciona em dois turnos, com 11 salas de aula. Atende a 467 alunos distribuídos em 21 turmas, sendo seis turmas de Educação Infantil IV e V e 15 turmas do 1º ao 5º ano dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. A escola possui um Centro de Educação Infantil (CEI) vinculado, que atende 49 alunos, e uma creche, que atende 51 alunos.

A Escola E2 conta com 17 professores, todos com nível superior, sendo 15 professores efetivos e dois temporários. No CEI, há seis professores, todos com nível superior, incluindo um com mestrado e três com especialização. Na creche, são cinco professores, dos quais um possui nível médio e quatro possuem graduação.

O Núcleo Gestor da Escola E2 é composto por uma diretora, uma secretária escolar, uma coordenadora pedagógica no CEI e outra na creche.

O Gráfico 2 ilustra a trajetória inicial da E2 em 2007, apresentando uma proficiência de 84,6 no nível de Alfabetização Incompleta. Em 2008, a proficiência passou para o nível Intermediário. Em 2009, ano da implementação do SAEF, a E2 atingiu o nível Desejável, registrando uma diferença de 54,1 pontos. Entretanto, de 2010 a 2013, houve uma queda contínua, com a proficiência retornando ao nível Intermediário. A partir de 2014, iniciou-se uma recuperação, culminando em um avanço de 12 pontos entre 2013 e 2014, seguido por um salto significativo de 55,2 pontos entre 2014 e 2015. Nos anos subsequentes, manteve-se um crescimento consistente no nível Desejável até 2019. Em 2022, apesar de uma nova queda decorrente da pandemia, a E2 conseguiu manter-se no nível Desejável.

Gráfico 2 – Desempenho da E2 no SPAECE-ALFA



Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA (2024).

Comparando o Relatório do SAEF da última Avaliação de Desempenho Regional (ADR) realizada em 2022 (Figura 7) com o detalhamento dos resultados do SPAECE-ALFA da Escola E2 em 2022 (Tabela 2), observa-se uma diferença de 14,3 pontos percentuais a mais no nível Desejável do SPAECE-ALFA, o que corresponde a sete alunos. Isso indica um avanço na aprendizagem dos estudantes. No detalhamento do SPAECE-ALFA, a Escola E2 não apresentou nenhum aluno nos níveis de Não-Alfabetizados e Alfabetização Incompleta.

Figura 7 - Relatório SAEF - última ADR 2022 da E2



Escola: [REDACTED]
Avaliação: AVALIAÇÃO FINAL - LP - 2º ANO

Relatório % de Acertos por Turma

Coordenadoria de Ensino Fundamental

Ano da Avaliação: 2022

ME: PT: I:

Turma	Percentual Participação	Percentual Acertos
2º ANO A MANHÃ	100%	43.2%
2º ANO A TARDE	100%	40.2%
TOTAL	100.0%	41.7%

Fonte: Fortaleza (2022).

Tabela 2 - Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E2

	ESCOLA E2					Alunos avaliados
	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável	
% de alunos	0%	0%	20%	24%	56%	
Número de alunos	0	0	9	11	25	45
	Ano	Proficiência	Nível			
	2022	164,8	Desejável			

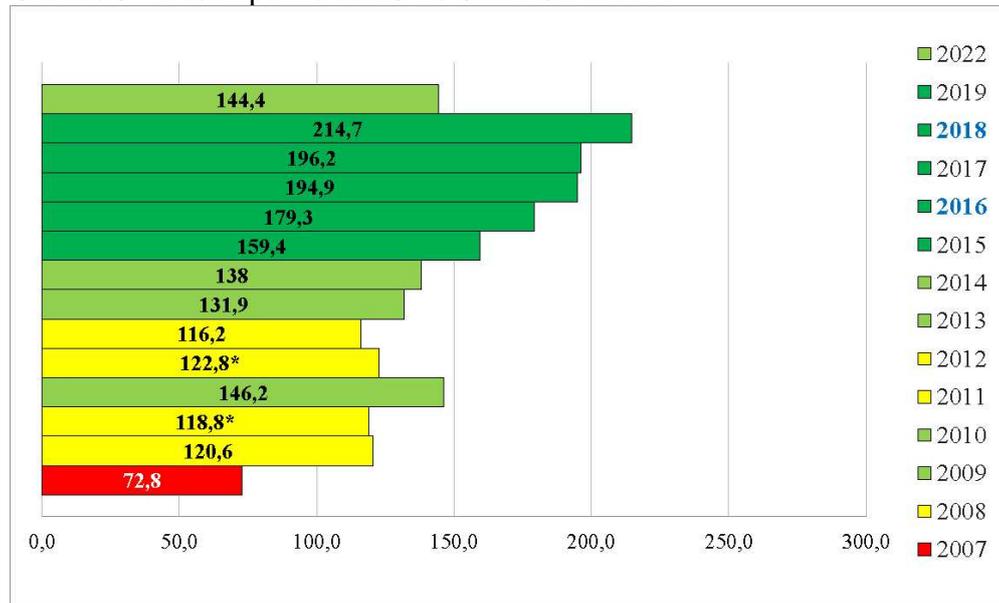
Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA em 2022 (2024).

5.1.3 Escola 3 (E3)

A Escola E3, localizada no bairro Bela Vista, opera em dois turnos, distribuídos em 10 salas de aula, atendendo a cinco turmas de Educação Infantil IV e V, além de 15 turmas do 1º ao 5º ano dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. A escola possui um total de 499 alunos, e o Centro de Educação Infantil (CEI) vinculado a ela oferece atendimento integral para 93 alunos das turmas de Infantil I, II e III em cinco salas de aula. A equipe docente da escola é composta por 27 professores, incluindo dois temporários, todos com graduação, sendo que 20 deles possuem especialização. No CEI, há seis professores, um dos quais temporário, todos com graduação, sendo três deles especializados. O núcleo gestor é formado por uma diretora, uma coordenadora pedagógica na escola e outra no CEI, um secretário escolar e uma agente administrativa.

O Gráfico 3 ilustra o desempenho histórico da Escola E3 a partir de 2007. Inicialmente, a proficiência estava em 72,8 no nível de Não-Alfabetização. Em 2008, houve um avanço para o nível Intermediário. Em 2009, após a implementação do Sistema de Avaliação Educacional de Fortaleza (SAEF), houve uma leve queda dentro do nível intermediário. Um progresso significativo ocorreu em 2010, com um aumento de 27,4 pontos. Entretanto, houve novas quedas nos anos seguintes após intervenções do Programa de Apoio ao Jovem Aprendiz (AJA), seguidas por retomadas de crescimento em 2013, alcançando o nível Desejável a partir de 2015, mantendo-se até 2019. Durante este período, observou-se um crescimento de aproximadamente 20 pontos entre 2015 e 2017, culminando na maior proficiência em 2019. Em 2022, houve uma nova queda após a pandemia, levando a escola de volta ao nível Suficiente de Alfabetização.

Gráfico 3 - Desempenho da E3 no SPAECE-ALFA



Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA (2007-2022) (2024).

Ao comparar os dados do SAEF (Figura 8) com o detalhamento dos dados do SPAECE-ALFA (Tabela 3), observa-se que há mais alunos no nível Suficiente do que no nível Desejável no SPAECE. A Figura 8 também revela que o SAEF indicava que os alunos estavam abaixo de 50% do esperado para a Alfabetização. Esta última análise de desempenho revela uma necessidade significativa de intervenção em todas as três turmas, especialmente na turma B da tarde, onde o percentual de acertos é mais baixo. Considerando apenas o nível Desejável no SPAECE, a escola ainda apresenta uma queda de 9,2 pontos em relação ao SAEF.

Figura 8 - Relatório SAEF - última ADR 2022 da E3



Escola: [REDACTED]
Avaliação: AVALIAÇÃO FINAL - LP - 2º ANO

Relatório % de Acertos por Turma

Coordenadoria de Ensino Fundamental

Ano da Avaliação: 2022

ME: PT: I:

Turma	Percentual Participação	Percentual Acertos
2º ANO A MANHÃ	100%	44%
2º ANO A TARDE	100%	47.69%
2º ANO B TARDE	100%	37.96%
TOTAL	100.0%	43.2%

Fonte: Fortaleza (2022).

Tabela 3 - Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E3

	ESCOLA E3					Alunos avaliados
	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável	
% de alunos	4%	4%	21%	37%	34%	
Número de alunos	3	3	16	28	26	76
	Ano 2022	Proficiência 144,4	Nível Suficiente			

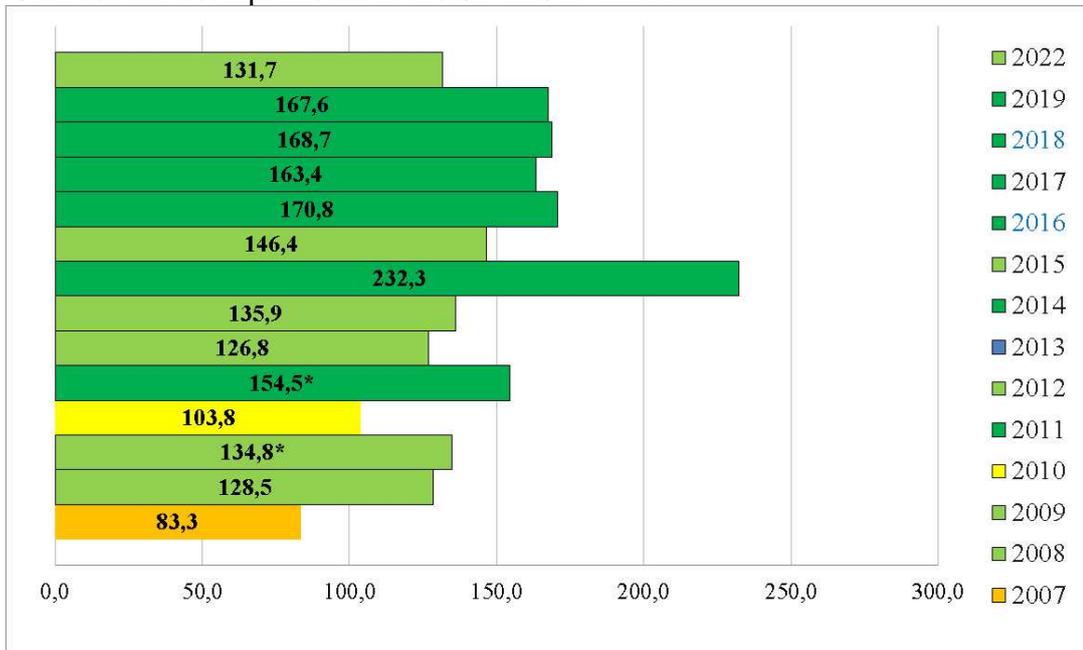
Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA em 2022 (2024).

5.1.4 Escola 4 (E4)

A Escola E4, localizada no bairro Aeroporto, opera em dois turnos e conta com 15 salas de aula. A instituição possui sete turmas de Educação Infantil e 13 turmas do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, atendendo um total de 669 alunos. O corpo docente é composto por 31 professores, todos com nível superior, sendo 23 efetivos e oito temporários. O Núcleo Gestor é constituído por um diretor, uma secretária escolar, duas coordenadoras pedagógicas, um agente administrativo e sete professores de apoio à gestão.

O Gráfico 4 demonstra a irregularidade dos resultados da Escola E4 ao longo dos anos. Em 2007, a escola iniciou com uma proficiência de 83,3, posicionando-se no nível Intermediário. Nos anos subsequentes, houve um avanço para o nível Suficiente, com um aumento de 45,2 pontos no primeiro ano e de 6,3 pontos no ano seguinte. Em 2010, houve uma queda de 31 pontos, retornando ao nível Intermediário. Em 2011, mesmo com o AJA, a escola registrou um crescimento de 50,7 pontos. Nos dois anos seguintes, houve novas quedas, mantendo-se no nível Suficiente. Em 2014, a escola teve um crescimento significativo de 96,4 pontos, alcançando seu melhor resultado e o primeiro lugar entre as escolas do município. No entanto, em 2015, a escola não conseguiu manter esse desempenho e caiu 85,9 pontos, voltando ao nível Suficiente. Em 2016, a escola retornou ao nível desejável e manteve-se relativamente estável até 2019. Após a pandemia, em 2022, houve uma nova queda, retornando ao nível Suficiente.

Gráfico 4 - Desempenho da E4 no SPAECE-ALFA



Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA (2007-2022) (2024).

Ao comparar os dados do SAEF 2022 (Figura 9) com os do SPAECE-ALFA 2022 (Tabela 4), observa-se que uma quantidade considerável de alunos se encontra nos níveis de Não-Alfabetizado e Alfabetização Incompleta, totalizando 24% dos alunos nesses dois níveis. A Figura 12 destaca a diferença entre as turmas, mostrando que a turma B da tarde apresenta menos de 50% de acertos na ADR, enquanto a turma A da tarde se aproxima de 60% de acertos, além de também ilustrar a influência do AJA (Anos de Julgamento Acadêmico) nos resultados, indicando que quanto maior a quantidade de alunos nos níveis mais baixos de alfabetização, menor será a proficiência média obtida.

Figura 9 - Relatório SAEF - última ADR 2022 da E4



Prefeitura de Fortaleza
Secretaria Municipal da Educação

Escola: [REDACTED]
Avaliação: AVALIAÇÃO FINAL - LP - 2º ANO

Relatório % de Acertos por Turma
Coordenadoria de Ensino Fundamental

Ano da Avaliação: 2022

ME: PT: I:

Turma	Percentual Participação	Percentual Acertos
2º ANO A MANHÃ	100%	50.6%
2º ANO A TARDE	100%	57.12%
2º ANO B TARDE	100%	46.6%
TOTAL	100.0%	51.4%

Fonte: Fortaleza (2022).

Tabela 4 - Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E4

	ESCOLA E4					Alunos avaliados
	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável	
% de alunos	12%	12%	21%	23%	32%	
Número de alunos	9	9	16	17	24	75
	Ano	Proficiência	Nível			
	2022	131,7	Suficiente			

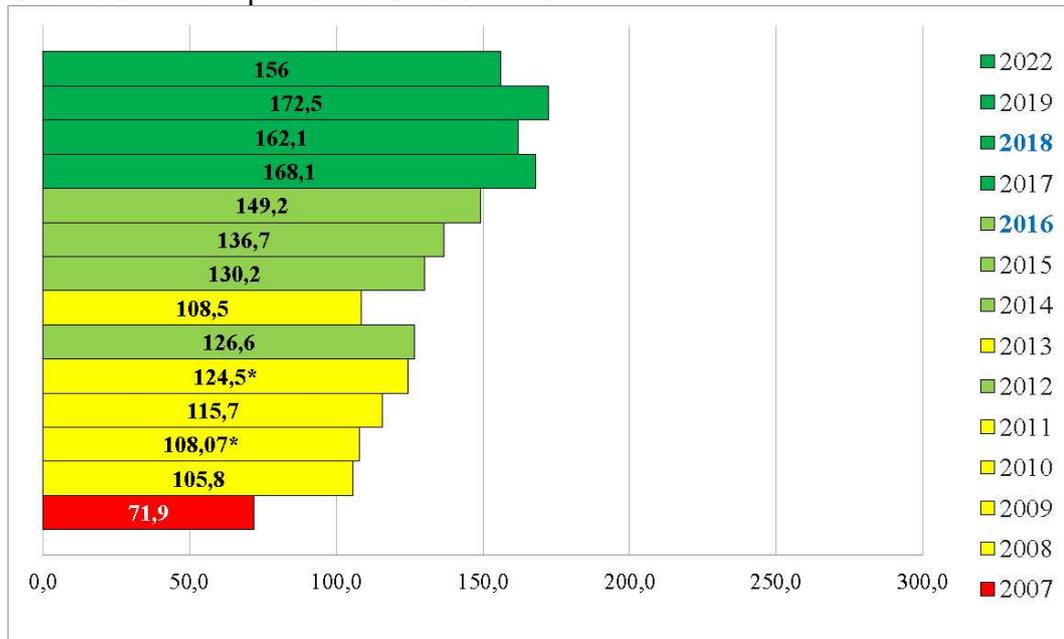
Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA em 2022 (2024).

5.1.5 Escola 5 (E5)

A Escola E5, localizada no bairro Mondubim, funciona em dois turnos e possui 11 salas de aula, distribuídas em 20 turmas. Destas, nove turmas são do 1º ao 5º ano dos anos iniciais e 11 turmas do 6º ao 9º ano dos anos finais do Ensino Fundamental, atendendo um total de 612 alunos. A escola conta com 32 professores, dos quais 31 possuem nível superior, sendo que 18 destes têm especialização, e uma professora possui nível médio-pedagógico. O Núcleo Gestor é composto por uma diretora, duas coordenadoras pedagógicas, uma coordenadora do Programa Aprender Mais, uma secretária escolar e três professores que auxiliam na gestão.

O Gráfico 5 demonstra que a Escola E5 tem mantido uma regularidade no crescimento de seus resultados ao longo dos anos. Em 2007, a escola apresentou uma proficiência de 71,9, situando-se no nível de Não-Alfabetizado. Nos anos subsequentes, até 2011, houve um avanço para o nível Intermediário. Em 2012, a escola atingiu o nível Suficiente, mas no ano seguinte houve uma queda de 18,1 pontos, retornando ao nível Intermediário. A partir de 2014, a escola iniciou uma nova trajetória de crescimento, alcançando novamente o nível Suficiente e avançando para o nível Desejável em 2017, com pequenas oscilações, mas mantendo-se nesse nível até 2022. A maior proficiência foi alcançada em 2019, com 172,5 pontos, antes da pandemia.

Gráfico 5 - Desempenho da E5 no SPAECE-ALFA



Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA (2007-2022) (2024).

Ao comparar os resultados do SAEF e do SPAECE-ALFA, mesmo a escola E5 estando no nível Desejável, observa-se uma quantidade significativa de alunos nos níveis intermediários de alfabetização, com 26% dos alunos situando-se entre os níveis Não-Alfabetizado e Intermediário, totalizando 13 alunos nessa etapa de ensino (Tabela 5). No entanto, ao considerar os níveis Suficiente e Desejável do SPAECE-ALFA, que abrangem 73% dos alunos, verifica-se uma coerência com o resultado do SAEF, onde 75,3% dos alunos atingiram os níveis de acerto esperados (Figura 10).

Figura 10 - Relatório SAEF - última ADR 2022 da E5



Prefeitura de Fortaleza
Secretaria Municipal da Educação

Escola: [REDACTED]

Avaliação: AVALIAÇÃO FINAL - LP - 2º ANO

Relatório % de Acertos por Turma
Coordenadoria de Ensino Fundamental

Ano da Avaliação: 2022

ME: PT: I:

Turma	Percentual Participação	Percentual Acertos
2º ANO A MANHÃ	100%	78.8%
2º ANO A TARDE	100%	71.96%
TOTAL	100.0%	75.3%

Fonte: Fortaleza (2022).

Tabela 5 - Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E5

	ESCOLA E5					Alunos avaliados
	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável	
% de alunos	6%	6%	14%	20%	53%	
Número de alunos	3	3	7	10	26	49
	Ano	Proficiência	Nível			
	2022	156,0	Desejável			

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA em 2022 (2024).

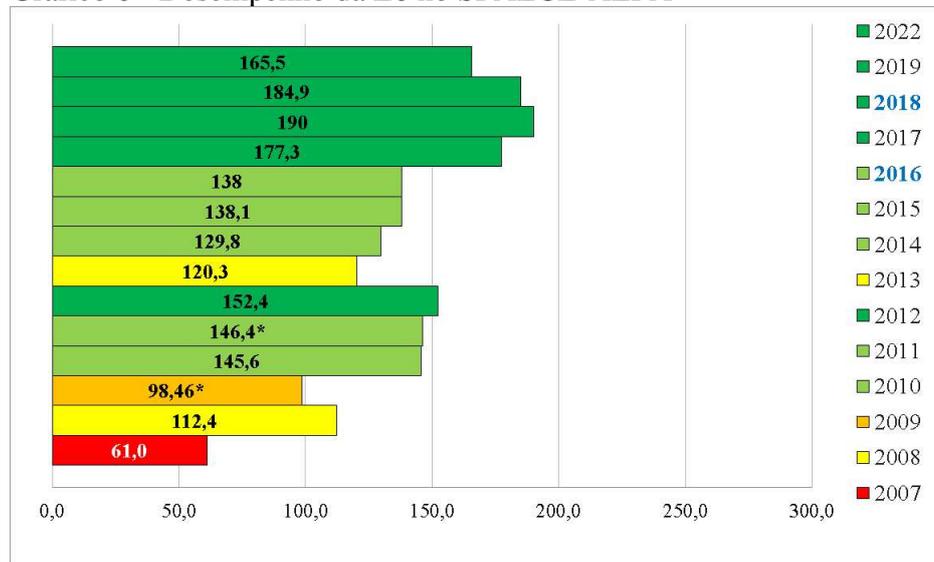
5.1.6 Escola 6 (E6)

A Escola E6, localizada no bairro Barroso, funciona em três turnos e possui 18 salas de aula, além de uma sala de Inovação Educacional. Oferece 30 turmas do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e três turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA II, III e IV), atendendo um total de 851 alunos nos três turnos. A escola é vinculada a um Centro de Educação Infantil (CEI), que conta com cinco salas e 187 alunos distribuídos em 10 turmas do Infantil III ao V.

O corpo docente é composto por 37 professores, todos com nível superior e especialização, sendo que um possui também nível médio e quatro possuem doutorado. Quatro professores têm contrato temporário, enquanto os demais são servidores efetivos. A equipe gestora é formada por um diretor, uma secretária escolar, duas coordenadoras pedagógicas na escola e uma no CEI, além de dois professores de apoio na biblioteca, um de apoio às tecnologias educacionais e dois de apoio à gestão.

O Gráfico 6 demonstra a irregularidade dos resultados da Escola E6 ao longo dos anos. Em 2007, a escola iniciou com uma proficiência de 61,0 pontos, situando-se no nível de Não-Alfabetizado. Nos anos seguintes, houve um avanço para o nível Intermediário, com um aumento de 51,4 pontos. No ano seguinte, quando foi criado o Sistema de Avaliação Educacional de Fortaleza (SAEF), a escola regrediu para o nível de Alfabetização Incompleta, mas retomou o crescimento nos três anos subsequentes, atingindo o nível Desejável pela primeira vez em 2012. Contudo, em 2013, houve uma queda de 32,1 pontos, retornando ao nível Intermediário. Em 2014, a escola iniciou novamente uma trajetória de crescimento, alcançando o nível Suficiente e posteriormente, em 2017, atingindo novamente o nível Desejável, onde se manteve até 2022, apesar das quedas a partir de 2018, inclusive durante a pandemia.

Gráfico 6 - Desempenho da E6 no SPAECE-ALFA



Fonte: Elaborado pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA (2007-2022) (2024).

Ao comparar os resultados do SAEF e do SPAECE-ALFA nos níveis Suficiente e Desejável, conforme a Figura 11, observa-se que os resultados da E6 superam os do SAEF. Contudo, ao considerar apenas o nível Desejável (58%), percebe-se uma coerência com o resultado do SAEF, que indica 61,4% de acertos por parte dos alunos (Tabela 6). Além disso, identifica-se uma quantidade significativa de alunos entre os níveis de Não-Alfabetizados e Intermediário, totalizando 44 alunos, o que representa 28% dos alunos da E6.

Figura 11 - Relatório SAEF - última ADR 2022 da E6



Escola: [REDACTED]
Avaliação: AVALIAÇÃO FINAL - LP - 2º ANO

Relatório % de Acertos por Turma

Coordenadoria de Ensino Fundamental

Ano da Avaliação: 2022

ME: PT: I:

Turma	Percentual Participação	Percentual Acertos
2º ANO A MANHÃ	100%	54.2%
2º ANO A TARDE	100%	52.2%
2º ANO B MANHÃ	100%	73.27%
2º ANO B TARDE	100%	66.35%
2º ANO C MANHÃ	100%	62.41%
2º ANO C TARDE	100%	60.19%
TOTAL	100.0%	61.4%

Fonte: Fortaleza (2022).

Tabela 6 - Dados detalhados do SPAECE-ALFA 2022 da E6

	ESCOLA E6					Alunos avaliados
	Não Alfabetizado	Alfabetização Incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável	
% de alunos	2%	10%	16%	14%	58%	
Número de alunos	3	16	25	22	90	156
	Ano	Proficiência	Nível			
	2022	165,5	Desejável			

Fonte: Elaborada pela autora com base nos resultados do SPAECE-ALFA em 2022 (2024).

Observa-se que as seis escolas analisadas apresentam variações entre quedas e avanços em seus resultados, sem conseguir manter uma linha contínua de crescimento. Esse fenômeno pode ser atribuído a fatores como eventuais mudanças na gestão escolar ou alterações nos professores das turmas de 2º ano, o que pode explicar essas flutuações nos resultados. Devido à falta de tempo hábil em relação aos trâmites burocráticos da SME e ao prazo de defesa desta pesquisa, não foi possível entrevistar os diretores dessas escolas. Portanto, sugere-se que essas questões sejam abordadas em uma investigação futura.

5.2 Identificar as ações da gestão escolar realizadas a partir dos dados do SAEF

A seguir, apresentam-se os resultados da pesquisa de campo realizada com técnicos e gestores escolares da rede pública municipal de Fortaleza, que participaram do PAIC a partir de 2009, período em que foi implementado o SAEF.

O instrumental de pesquisa foi enviado digitalmente, por meio de um link do Google Formulários, a três diretoras e onze técnicos que atuaram no PAIC e com o SAEF nos seis Distritos de Educação e na SME.

Os resultados da pesquisa de campo estão organizados em quatro blocos:

- Bloco A – Perfil dos sujeitos pesquisados: inclui informações sobre gênero, idade, formação superior (graduação e pós-graduação, tanto lato sensu quanto stricto sensu) e trajetória profissional, considerando o tempo de atuação na área de educação, o tipo de vínculo com a Prefeitura Municipal de Fortaleza e o tempo de atuação como gestor escolar;
- Bloco B – Dados sobre a experiência com o SAEF: baseado em questões formuladas no padrão da escala Likert, abordando a utilização do SAEF, a formação para seu uso, a frequência de aplicação das avaliações, o público-alvo, entre outros aspectos;

- Bloco C – Respostas às questões abertas: contém as contribuições e sugestões dos técnicos e diretoras para potencializar as ações do SAEF.

Por fim, buscou-se responder às questões iniciais da pesquisa à luz do referencial teórico, relacionando-as com as respostas dos entrevistados.

5.2.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa (Bloco A)

Este tópico analisa o perfil dos sujeitos pesquisados, abordando os seguintes aspectos: gênero, idade, formação superior, incluindo curso de graduação e pós-graduação (*lato sensu e stricto sensu*), e trajetória profissional, com ênfase no tempo de atuação na área de educação, tipo de vínculo com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, e tempo de experiência como gestor escolar.

5.2.1.1 Quanto ao sexo e idade

Em relação ao sexo dos técnicos, entre os 11 participantes da pesquisa, nove (81,8%) são do sexo feminino e dois (18,2%) são do sexo masculino, com uma predominância de mulheres atuando no PAIC/SAEF nos Distritos. Quanto aos gestores escolares, das 3 participantes, todas são do sexo feminino, representando 100% da amostra.

No que diz respeito à faixa etária dos técnicos, as idades variam entre 35 anos e 55 anos ou mais, distribuídos da seguinte forma:

- Até 45 anos: um participante (9,1%);
- De 46 a 55 anos: quatro participantes (36,4%);
- Mais de 55 anos: seis participantes (54,5%).

Entre as diretoras, duas participantes (66,7%) têm idades entre 46 e 55 anos, enquanto uma participante (33,3%) tem mais de 55 anos.

5.2.1.2 Quanto à formação dos gestores

Quanto à área de formação dos 11 técnicos participantes, um (9,1%) possui duas graduações (Letras e Pedagogia), um (9,1%) possui Licenciatura plena em Português, um (9,1%) possui Licenciatura em Filosofia e oito (72,7%) são licenciados em Pedagogia. Entre as

três diretoras, apenas uma informou ter graduação em Pedagogia. Em relação à formação acadêmica, os participantes foram classificados conforme o Quadro 8.

Quadro 8 - Formação acadêmica dos Técnicos e Diretoras

Participantes	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
Técnicos	1	7	3	11
Diretoras	1	2	-	3

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No que diz respeito à formação acadêmica, conforme demonstrado no Quadro 8, um técnico e uma diretora concluíram a Especialização. Dos sete técnicos matriculados no mestrado, seis concluíram o curso e um está atualmente cursando. Além disso, duas diretoras estão matriculadas em programas de mestrado. Quanto ao doutorado, três técnicos estão atualmente matriculados.

5.2.1.3 Quanto ao percurso profissional

O Quadro 9 apresenta a distribuição do tempo de atuação na área da Educação e na gestão escolar por parte dos técnicos e diretores, respectivamente, em diversos intervalos de anos, conforme representado na tabela subsequente.

Quadro 9 - Percurso profissional dos técnicos e diretoras

Participantes	Atuação na Educação (anos)			Atuação Técnica e Gestão Escolar (anos)			
	10 a 15	16 a 25	Mais de 25	4 a 9	10 a 15	16 a 25	Mais de 25
Técnicos	-	3	8	-	4	5	2
Diretoras	-	-	3	1	2	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O Quadro 9 revela que oito técnicos (72%) e as três diretoras (100%) que participaram deste estudo afirmaram ter mais de 25 anos de experiência na educação. Os demais técnicos relataram ter entre 10 e 15 anos de atividade na área educacional.

No que se refere ao tempo de exercício profissional específico em gestão e gestão escolar, observa-se que os técnicos se distribuem principalmente nos períodos de 10 a 15 anos (quatro participantes - 36%) e de 16 a 25 anos (cinco participantes - 45%). Por outro lado, as

diretoras estão divididas, com uma (33%) tendo entre quatro e nove anos de atuação na gestão escolar, e duas (66%) com 10 a 15 anos de experiência nessa área.

5.2.1.4 Quanto a função atual na Prefeitura

Atualmente, 6 técnicos (72%) continuam desempenhando funções técnicas na gestão da SME ou no Distrito de Educação, sendo que um deles está à disposição da Câmara Municipal de Fortaleza (CMF). Um participante (9%) indicou estar atuando como Diretor Escolar, outro (9%) como Coordenador Pedagógico em uma escola, um terceiro como professor em uma turma de Infantil 4, um está aposentado e um (9%) não especificou sua função atual. Em relação às diretoras, uma exerce o cargo de gerente de célula na SME, uma está atuando como professora e outra encontra-se aposentada. O Quadro 10 apresenta detalhadamente a atual vinculação dos participantes com a Prefeitura de Fortaleza.

Quadro 10 - Vínculo profissional atual dos técnicos e diretoras

Participantes	SME	DE1	DE2	DE3	DE4	DE5	DE6	Aposentado/ Disposição/Outros
Técnicos	4	1	1	2	-	-	1	2
Diretoras	1	-	-	1	-	-	-	1

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Conforme apresentado no Quadro 10, quanto ao vínculo funcional dos participantes, quatro (36%) estão vinculados à SME, dois (18%) estão lotados no Distrito 3, outros dois (18%) estão aposentados ou em disposição, enquanto os demais estão distribuídos nos Distritos 1, 2 e 6, com um participante em cada Distrito. Quanto às diretoras, atualmente uma está lotada na SME, uma no Distrito 3 e uma encontra-se aposentada.

5.2.2 Dados sobre a experiência com SAEF (Bloco B)

Este tópico analisa a experiência, as opiniões e os níveis de concordância ou discordância dos participantes da pesquisa, incluindo técnicos e diretores. As questões foram formuladas conforme o padrão da escala Likert, abrangendo temas como a utilização do SAEF, a formação para seu uso, a frequência das avaliações aplicadas, o público-alvo, entre outros aspectos relevantes.

5.2.2.1 Em relação ao tempo de uso do SAEF

Observa-se uma predominância dos participantes nos períodos intermediários e finais do estudo, ressaltando que apenas diretores estão distribuídos nos três primeiros períodos, enquanto apenas técnicos possuem mais de 10 anos de experiência:

- Período de 1 a 3 anos: 3 participantes (21,4%);
- Período de 4 a 7 anos: 5 participantes (35,7%);
- Período de 8 a 10 anos: 2 participantes (14,2%);
- Mais de 10 anos: 4 participantes (28,5%).

5.2.2.2 Quanto às séries de abrangência do SAEF no seu início

Segundo relatos dos participantes, nota-se que as avaliações têm maior ênfase nas séries iniciais, particularmente no 2º ano do Ensino Fundamental. Apenas um dos participantes mencionou não se lembrar em quais séries o SAEF estava presente.

No Quadro 11, é possível observar, por meio da distribuição das informações sobre a série de abrangência do SAEF, que há períodos distintos de atuação dos participantes, com uma concentração maior no 2º ano e nas séries iniciais, incluindo também as diretoras.

Quadro 11 - Séries de abrangência no início do SAEF

Participantes	2º ano	1º e 2º ano	1º ao 5º ano	2º, 3º, 4º, 5º e PCA	2º, 5º e 9º ano	Não recordo
Técnicos	4	1	1	1	3	1
Diretoras	-	-	2	-	1	-

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

5.2.2.3 Quanto a frequência da aplicação das avaliações

No que se refere à frequência das avaliações, observam-se diferentes períodos de realização entre os participantes desta pesquisa, conforme indicado na distribuição de dados apresentada no Quadro 12.

Quadro 12 - Frequência da aplicação das avaliações

Participantes	1x mês	1x bimestre	1x trimestre	1x semestre	1x ano
Técnicos	2	3	1	4	1
Diretoras	2	-	-	1	-

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O Quadro 12 revela que a prevalência das respostas indica a aplicação das avaliações uma vez por semestre, com cinco participantes (35%) escolhendo esta opção. Em seguida, entre os técnicos, destaca-se a prevalência da aplicação uma vez a cada bimestre. Por outro lado, considerando também as diretoras, a segunda maior prevalência de aplicação é de uma vez por mês, uma frequência que foi observada em um período mais recente do SAEF, não durante sua implementação inicial.

5.2.2.4 Quanto ao aplicador das avaliações

Em relação ao aplicador das avaliações, mesmo com cinco opções de perfis de aplicador, percebe-se a coerência e concentração das respostas entre técnicos e diretoras, como observado no Quadro 13.

Quadro 13 - Aplicador das avaliações do SAEF

Participantes	Professor (a) da turma	Professor (a) de outra turma
Técnicos	7	4
Diretoras	2	1

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No Quadro 13, nota-se que a maioria das respostas indica que o professor (a) da turma é o responsável pela aplicação das avaliações do SAEF, com 9 participantes (64,3%) relatando essa prática, enquanto 5 participantes (35,7%) mencionam que as avaliações são aplicadas por um professor(a) de outra turma. Esta constatação revela uma discordância em relação às diretrizes da SME, que preconizam que o aplicador não seja o professor (a) da própria turma, com o objetivo de garantir imparcialidade durante o processo de aplicação.

5.2.3 Identificar as ações da gestão realizadas a partir dos dados do SAEF (Bloco C)

Neste ponto, são apresentadas as manifestações dos técnicos e diretores sobre a interação e as ações desenvolvidas com as escolas, com base nos dados obtidos através do SAEF, conforme revelado pelas questões abertas do formulário de pesquisa. Para facilitar a identificação das respostas dos participantes da pesquisa, as respostas dos técnicos dos Distritos e da SME são referidas como T1, T2, e assim por diante. As diretoras escolares são designadas como D1, D2 e D3.

T2 - Acompanhamento e orientação das ações a partir dos relatórios instantâneos gerados pelo SAEF.

T3 - Realizamos o acompanhamento e juntamente com a gestão e coordenação pedagógica refletimos sobre os resultados da escola e de cada turma.

T4 - acompanhar o período de aplicação.

T6 - Interações com o coordenador pedagógico da escola, acerca dos resultados, a partir de análises, com propostas de plano de intervenção.

T8 - Explicação do funcionamento, aplicação do Sistema, acompanhamento e entrega dos resultados.

T10 - Havia acompanhamento, presencialmente, às escolas, além de formação/acompanhamento para os coordenadores pedagógicos.

Em cinco respostas dos técnicos, verifica-se que o "acompanhamento" é identificado como a principal atividade realizada junto às escolas. Os técnicos T4 e T8 mencionam o acompanhamento durante a aplicação das avaliações. Por outro lado, os técnicos T2, T3, T6, T8 e T10 destacam o acompanhamento dos resultados e a reflexão sobre eles em colaboração com os coordenadores pedagógicos das escolas. Esses dados indicam que o acompanhamento pedagógico desempenha um papel crucial no progresso da aprendizagem dos alunos. Nesse contexto, concorda-se com Machado (2017) quando afirma que "análises e estudos exploratórios sobre os resultados da escola [...] junto às práticas pedagógicas desenvolvidas podem fazer a diferença para que a escola cumpra seu papel de educar todos os seus alunos".

O técnico T6 enfatiza a importância da intervenção e da elaboração de propostas de intervenção, denominadas "plano de intervenção". Esta abordagem se alinha com o posicionamento das diretoras que serão apresentadas a seguir.

Nas respostas das diretoras participantes, conforme revelado pelas questões abertas do formulário de pesquisa, observa-se que:

D1 - Através dos relatórios, fazíamos assembleias com cada segmento do conselho escolar para elaboração do plano de ação e monitoramento da aprendizagem.

D2 - Além do fortalecimento do Planejamento dos professores, fazíamos atividades de agrupamentos conforme o nível de dificuldade dos estudantes de forma a aplicar em sala a ajuda mútua através da Zona do Desenvolvimento proximal. Sempre atividades desafiadoras onde os próprios estudantes trocassem suas experiências já internalizadas que pudessem avançar os que ainda não conseguiram o aprendizado necessário.

D3 - Analisávamos os dados, gráficos dos resultados das turmas com os professores para ações e mudanças no planejamento, compartilhávamos os resultados com os familiares responsáveis pelos alunos.

No discurso das diretoras está presente fortemente o “planejamento”, quando as três destacam essa ação como importante para gerar mudanças (D3) e se alcançar os resultados esperados de aprendizagem. A D2 traz ainda, aspectos metodológicos como os “agrupamentos por nível de dificuldade”, fortalecendo as ações propostas no planejamento com os professores. Já a D1 se utiliza do termo “plano” e “monitoramento” da aprendizagem. Ambos sinalizam a coerência com o discurso de D2 e D3, assim como também coadunam os discursos dos técnicos.

Nas demais respostas dos técnicos, com exceção de T1 e T11 com respostas bem sucintas, observa-se que os técnicos possuem um discurso em torno dos resultados e intervenções:

T1 - Sempre buscando o diálogo.

T5 - Inicialmente as avaliações eram anuais e não tínhamos a dimensão do impacto que o SAEF teria para a vida escolar, inclusive na relação com professores, especialistas e diretores. À medida que o SAEF foi incorporado à rotina escolar, as refeições e impedimentos começaram a reduzir e os resultados chegavam com celeridade, o que ajudava na implementação de medidas de enfrentamento dos problemas, buscando as correções necessárias no processo.

T7 - Analisar o processo educativo e fomentar discussões e intervenções que propiciassem o avanço na aprendizagem dos alunos. Realizar análises com a equipe pedagógica, a fim de destacar as dificuldades apresentadas nos dados, traçar intervenções e propor metas a serem alcançadas.

T9 - Apresentação dos resultados e análise dos mesmos.

T11 - Visitas semanais.

Nesse sentido, concorda-se com Freitas (2009) ao afirmar que a avaliação constitui um instrumento abrangente de monitoramento das redes de ensino, permitindo a identificação de tendências ao longo do tempo com o intuito de orientar políticas públicas.

É crucial ressaltar que qualquer proposta de intervenção nos processos de aprendizagem, baseada nos resultados de avaliações externas, conforme discutido por Luckesi (2011), deve considerar diversos fatores. Entre eles estão a desvalorização dos professores, baixos salários, salas de aula superlotadas, famílias com problemas psicológicos, currículos desvinculados da realidade dos alunos, e escolas que carecem de infraestrutura física adequada. Esses aspectos influenciam significativamente o contexto da avaliação.

5.2.4 Respostas às questões iniciais da pesquisa

Nesta seção, a análise dos dados prossegue com o objetivo de responder às questões iniciais que orientaram a pesquisa, a saber: (A) Como surgiu o SAEF na rede pública municipal de Fortaleza? (B) Qual a contribuição do SAEF nos resultados das escolas no SPAECE-ALFA? (C) Como o SAEF influenciou as ações da gestão educacional do município de Fortaleza, com foco no SPAECE-ALFA? Essas três questões, descritas nos tópicos anteriores, fundamentam a estrutura e o conteúdo desta seção, que está organizada em três categorias de análise: Gestão por Resultados, Política Pública e Avaliação Externa.

5.2.4.1 Quanto à gestão por resultados

A GPR, um princípio fundamental da NGP, incorpora, conforme Benh (1998), o paradigma da "*accountability democrática*". Nesse contexto, os servidores públicos desempenham um papel central como agentes e defensores do processo, atuando como mediadores junto aos cidadãos ao fornecer informações sobre metas e resultados alcançados. Esta abordagem destaca a distinção entre as funções hierárquicas das atividades políticas e administrativas, delineando claramente as responsabilidades dos planejadores, executores e gestores nos processos.

Dessa forma, o Quadro 14 apresenta a percepção dos técnicos sobre sua contribuição na elaboração e implementação do SAEF na rede de ensino municipal de Fortaleza.

Quadro 14 - Contribuiu na construção do SAEF

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	-	-	(2) 18,2%	(3) 27,3%	(6) 54,5%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Apesar de toda a elaboração técnica do SAEF ter ocorrido na administração central, sem a participação direta dos Distritos, observa-se que a maioria dos técnicos, 81,8%, considera que contribuiu na construção do SAEF. Nesse ponto, concordamos com Oliveira (2015), que destaca que, em modelos de gestão de políticas públicas que enfatizam a descentralização e aumentam a autonomia local, especialmente na implementação, há uma diluição do impacto das decisões. Nesse contexto, os diversos atores envolvidos demonstram interdependências complexas. A ação pública não se limita apenas à aplicação de regras; estas emergem de discussões e negociações entre os participantes em diferentes níveis.

Esses aspectos apontados por Oliveira (2015) também podem ser observados no Quadro 15, que apresenta as respostas de técnicos e diretoras quanto ao alinhamento entre a SME (administração central) e os Distritos e Escolas (esferas descentralizadas da administração).

Quadro 15 - SME alinhada aos Distritos e Escolas

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	-	-	(1) 9,1%	(6) 54,5%	(4) 36,4%
Diretoras	-	(1) 33,3%	-	(1) 33,3%	(1) 33,3%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Entre os técnicos, apenas um participante da pesquisa manifestou neutralidade. Uma das diretoras, no entanto, expressou discordância, indicando que a SME não estava alinhada com os Distritos e Escolas. Contudo, a maioria dos técnicos (90,9%) e as duas diretoras concordaram que a SME atuava de forma alinhada aos Distritos e Escolas. Esse aspecto também é corroborado pela questão apresentada no Quadro 16, que indaga se "a SME promoveu discussões para o aprimoramento do processo avaliativo".

Quadro 16 - SME promoveu discussões para o aprimoramento do processo avaliativo

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	-	-	-	(6) 54,5%	(4) 36,4%
Diretoras	-	(1) 33,3%	-	(1) 33,3%	(1) 33,3%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

No Quadro 16, observa-se que apenas um dos participantes discordou desse item, outro não se manifestou, e a maioria dos participantes, tanto técnicos quanto diretoras, concorda ou concorda totalmente que a SME promoveu discussões visando o aprimoramento do processo avaliativo.

Neste ponto, observa-se no Quadro 17 um consenso de que os dados dos relatórios do SAEF contribuíram significativamente para o aprimoramento do planejamento dos professores. Isso evidencia que o SAEF cumpriu seu papel ao fornecer informações úteis e identificar áreas que necessitam de intervenções, com o objetivo principal de promover avanços na aprendizagem dos alunos. Assim, o SAEF se consolidou como um valioso instrumento para monitorar os resultados de aprendizagem da Rede de Ensino, auxiliando na tomada de decisões em diversos níveis que compõem o complexo processo de ensino e aprendizagem.

Quadro 17 - O SAEF contribuiu no planejamento dos professores

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	-	-	-	(6) 54,5%	(5) 45,5%
Diretoras	-	-	-	(1) 66,7%	(1) 33,3%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Como ressalta Garces e Silveira (2002),

Um dos principais entraves à modernização da gestão governamental, entretanto, é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais. Por falta de sistemas e métodos adequados, os gerentes nem sempre conseguem obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, o SAEF, ao cumprir seu papel de consolidar as informações das avaliações, colabora tanto no planejamento da Rede de Ensino quanto no planejamento dos professores, conforme destacado por Hoffman (1994),

A avaliação, enquanto relação dialógica, vai conceber o conhecimento como apropriação do saber pelo aluno e também pelo professor, como ação-reflexão-ação que se passa na sala de aula em direção a um saber aprimorado, enriquecido, carregado de significados, de compreensão.

Dessa forma, o Quadro 18 aborda a autonomia no gerenciamento das atividades do SAEF no contexto da atuação dos participantes da pesquisa. Observa-se uma discordância entre os técnicos em relação a essa autonomia: um participante manifesta neutralidade, enquanto os demais estão divididos igualmente entre discordar (45,5%) e concordar (45,5%). Entre as diretoras, uma também se mostra neutra, enquanto duas concordam que possuíam autonomia para gerenciar as atividades do SAEF. No total, 63,7% dos participantes, incluindo técnicos e diretoras, indicam que tinham autonomia para a gestão das atividades do SAEF.

Quadro 18 - Autonomia para gerir as atividades do SAEF

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	-	(5) 45,5%	(1) 9,1%	(4) 36,4%	(1) 9,1%
Diretoras	-	-	(1) 33,3%	(1) 33,3%	(1) 33,3%

Fonte: Elaborada autora (2024).

O Quadro 19 apresenta o número de participantes da pesquisa entre os técnicos que ainda utilizam o SAEF em suas atividades. Entre os três que responderam "sim", dois atuam em escolas: uma como diretora e outra como coordenadora pedagógica. O terceiro "sim" corresponde a um dos quatro técnicos que trabalham na SME. Em outras palavras, três técnicos da SME envolvidos com o ensino fundamental informaram que não utilizam o SAEF. Esse cenário ilustra o fenômeno da "descontinuidade administrativa", que Spink (2001) identifica como o modelo predominante na gestão pública brasileira. Segundo o autor, no imaginário social dos servidores, técnicos, assessores e outros atores do setor público, "persiste a impressão de que a cada quatro anos, ou mesmo a cada troca de dirigente, toda a ação pública se encerra para ser reformulada e iniciada novamente" (Spink, 2001).

Quadro 19 - Atualmente utiliza o SAEF

Participantes	Sim	Não
Técnicos	(3) 27,3%	(8) 72,7%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

No contexto do SAEF, conforme analisado neste item, muitos técnicos envolvidos nas avaliações foram substituídos ou realocados para outras funções, o que facilitou a implementação de mudanças e ajustes sem enfrentar resistências. Além disso, essas alterações permitiram conferir uma nova "identidade" às práticas consolidadas na administração anterior.

De acordo com Oliveira (2015), a avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações tem sido defendida pela NGP como um elemento central para a promoção e garantia da qualidade educacional. O principal argumento é "fornecer um indicador de qualidade do ensino que possa ser apropriado pela sociedade, a fim de permitir a mobilização dos diferentes agentes escolares para que as práticas sejam ajustadas com o objetivo de melhorar os resultados".

Assim, observa-se que, após quinze anos de implementação, o SAEF se consolidou como uma importante ferramenta da gestão educacional da Rede Pública de Fortaleza, atuando em diversos níveis para o monitoramento da aprendizagem.

5.2.4.2 Quanto à política pública

Neste tópico, procede-se à análise do Sistema de Avaliação Educacional de Fortaleza (SAEF) enquanto política pública, a partir da percepção dos técnicos e diretoras. Destaca-se, de acordo com a análise de Dale (2004), a distinção entre as perspectivas de política educacional e política da educação. O autor observa que os cientistas políticos que se dedicam à educação concentram-se principalmente na política educacional, negligenciando a política da educação. Suas pesquisas limitam-se à eficácia dos sistemas educacionais e aos métodos de gestão, destacando a realização das metas estabelecidas, em detrimento da investigação das relações entre a definição de metas e os meios para alcançá-las.

Para compreender como o SAEF se articula com outras políticas, programas ou projetos e contribui para o avanço da aprendizagem dos alunos, ampliando a avaliação para além dos resultados, perguntou-se aos técnicos e diretores sobre essa articulação. Os dados obtidos estão demonstrados no Quadro 20.

Quadro 20 - Articulação do SAEF com outros programas

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	(2) 18,2%	(1) 9,1%	(1) 9,1%	(6) 54,5%	(1)9,1%
Diretoras	-	-	-	(2)66,7%	(1)33,3%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Entre os participantes da pesquisa, observou-se certa discordância, especialmente entre os técnicos. Três deles (27,3%) discordam da articulação entre o SAEF e outros programas. No entanto, a maioria dos técnicos (63,6%) e todas as três diretoras participantes concordam que houve uma articulação efetiva do SAEF com outros programas. Esses dados são corroborados pelos comentários das diretoras na questão aberta que solicitava a explicitação dos programas articulados com o SAEF dentro da escola. Nesse sentido, as diretoras afirmam que:

D1 - Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC e Mais PAIC), Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Programação Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Manutenção e Desenvolvimento Escolar (PMDE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Escola Aberta, Programa Alfabetização Solidária e diversas atividades como as assembleias escolares através do Conselho Escolar e o projeto BUSCATIVA.

D2 - Sim, funcionava de forma orientadora para o planejamento dos professores contribuindo no processo de alfabetização e letramento dos estudantes das séries iniciais. O SAEF funcionava na escola de forma em que seus resultados como mais um instrumento norteador de resultados, contribuindo muito com o PAIC, ANA, SAEB.

D3 - Sim. Através dos resultados, desenvolvíamos ações com o Programa Aprender Mais.

Nesse contexto, observa-se que diversas políticas são desenvolvidas pelo mesmo governo por meio de programas distintos, que coexistem no cotidiano escolar. Essas políticas são, ao mesmo tempo, estruturantes e de orientação homogênea, com o objetivo de reforçar o mérito acadêmico e promover a inclusão social e escolar. Frequentemente, elas visam reparar deficiências e recuperar as defasagens daqueles que apresentam dificuldades, para que possam integrar-se plenamente no sistema educacional.

Além disso, é notável que, ao contrário dos programas mencionados pelas diretoras, o Sistema de Avaliação Educacional de Fortaleza (SAEF) não possui regulamentação legal específica, apesar de ser citado na estratégia da Meta 1, item 3.2, referente ao Ensino Fundamental, do Plano Municipal de Educação de Fortaleza (PME 2015-2025):

META 1 - Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 2º ano do Ensino Fundamental.

- Estratégias:

[...]

Acompanhar o desempenho de aprendizagem de leitura e escrita dos alunos do 1º e 2º anos e dos programas de correção de fluxo, através do Sistema de Avaliação do Ensino

Fundamental - SAEF e das avaliações próprias às dinâmicas pedagógicas de cada estabelecimento escolar a fim de planejar propostas de intervenções.

No âmbito da SME, foram encontradas no site oficial as orientações sobre os procedimentos de aplicação das avaliações para a rede de ensino, as quais disponibilizamos nos anexos para consultas futuras. Em 2014, foi criada uma legislação que regulamenta a gestão educacional e a premiação das escolas com base nos resultados do SPAECE e SPAECE-ALFA. Trata-se da Lei Complementar N° 169/2014, que, em seu Artigo 74, institui o "Programa Estudante de Excelência", e, em seu Artigo 75, cria PMED. Ambos os programas incentivam o alcance das metas e indicadores educacionais da rede municipal de ensino de Fortaleza, incluindo aqueles estabelecidos no PME, mencionado anteriormente.

Em relação à premiação e responsabilização dos gestores com base nos resultados das avaliações externas, Freitas (2007) apresenta seu posicionamento sobre a questão,

Não somos contra a existência de avaliação externa. Não somos contra, igualmente, a existência de índices. Mas somos contra o uso da avaliação externa tendo como pano de fundo a “teoria da responsabilização” liberal. A responsabilização pressupõe uma linha direta de pressão sobre os municípios, o que poderá levar a toda sorte de armadilhas para se obter recursos. Prova Brasil, SAEB e IDEB devem ser instrumentos de monitoramento de tendências e não instrumentos de pressão (p. 981).

Concordamos com a afirmação de Freitas, ao considerar a regulamentação do SAEF uma lacuna a ser preenchida pela gestão municipal de Fortaleza, similar ao que ocorre com o SPAECE no âmbito estadual. Tal regulamentação na rede de ensino de Fortaleza pode prever a articulação e integração com outros programas, projetos e políticas de apoio estadual ou federal, convergindo esforços para promover avanços na aprendizagem dos alunos e garantindo, ao mesmo tempo, o respeito às características e especificidades locais.

5.2.4.3 Quanto à avaliação externa

A avaliação externa refere-se, conforme Machado (2014), ao processo de avaliação do desempenho das escolas, realizado através da análise dos resultados dos alunos em testes padronizados. Este processo é conduzido por indivíduos que não estão diretamente envolvidos no dia-a-dia da escola. Segundo a autora, conhecida também como avaliação em larga escala, essa prática engloba um grande número de participantes e oferece *insights* para diversas ações e políticas educacionais.

Nesse contexto, os dados da pesquisa apontam a unanimidade entre os participantes, que a política de avaliação na rede municipal de Fortaleza, iniciou-se com a implementação do SAEF, como apresentado no Quadro 21, logo a seguir:

Quadro 21 - Política de avaliação iniciou com o SAEF

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	-	-	-	(7) 63,6%	(4) 36,4%
Diretoras	-	-	-	(1) 33,3%	(1) 66,7%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Os participantes também concordaram que é importante o município possuir seu próprio sistema de avaliação, conforme demonstrado no Quadro 22.

Quadro 22 - Importância de Fortaleza ter seu sistema de avaliação

Participantes	Discordo totalmente	Discordo	Neutro	Concordo	Concordo totalmente
Técnicos	-	-	-	(4) 36,4%	(7) 63,6%
Diretoras	-	-	-	(1) 33,3%	(1) 66,7%

Fonte: Elaborada pela autora (2024).

Os participantes da pesquisa também indicaram, nas questões abertas, os pontos positivos e negativos do SAEF, visando contribuir para sua evolução. A seguir, são apresentadas as questões negativas apontadas pelos técnicos e diretoras: “(T1) A aceitabilidade de muitos gestores e professores”.

Neste ponto, acredita-se que, ao digitar a resposta no formulário de pesquisa, o participante T1 tenha "esquecido" de incluir a palavra "não", o que fez com que a frase assumisse um sentido negativo. A frase correta deveria ser: "A não aceitabilidade de muitos gestores e professores".

T2 - A não utilização dos parâmetros da TRI.

T8 - Ainda era um protótipo na época. Desde então, evoluiu e se tornou uma ferramenta robusta, necessária e em constante desenvolvimento.

T5 - Acredito que faltou um diálogo mais amplo com a comunidade escolar, municiando pais, alunos, professores e demais a compreenderem o SAEF. Em seu início, ficou restrito aos gabinetes, aos técnicos e por mais que tivéssemos o desejo de fazê-lo conhecido e implementado, tínhamos limitações gerenciais. Outro fator

negativo, foi o sistema de correção, tudo era muito "braçal", os técnicos recebiam as avaliações, organizavam todo o material e isso gerava atraso, perda de provas, erros de correção... não vejo que houvesse comprometimento nos resultados que inviabilizaram o SAEF, mas seu início foi bem experimental e amador, diferentemente de anos posteriores.

Os participantes T2, T8 e T5 destacam negativamente certas questões estruturais do SAEF, como a utilização da Teoria de Resposta ao Item (TRI) nas avaliações do SPAECE. Eles também apontam dificuldades na organização logística para a distribuição e recolhimento das avaliações, especialmente no que se refere à correção das partes escritas.

T3 - No início (2009) era a limitação da abrangência, pois a avaliação era aplicada apenas nas turmas de 2º ano.

T4 - Tempo para a aplicação.

T11 - Na época, só era registrada a Avaliação dos estudantes do 2º ano.

Os participantes T2, T8 e T5 destacam negativamente certos aspectos estruturais do SAEF, especificamente a utilização da Teoria de Resposta ao Item (TRI) nas avaliações do SPAECE. Além disso, eles apontam dificuldades relacionadas à organização logística para a distribuição e recolhimento das avaliações, especialmente no que se refere à correção das partes escritas.

T6 - Assim como as demais avaliações externas, vejo que no caso dos estudantes com deficiência eles não são avaliados com tanta determinação, descaracterizando o Ensino para todos. Outro ponto negativo é que nem todas as intervenções propostas naquela época eram realizadas pelo professor.

T7 - Não há um acompanhamento ideal dos dados coletados com as avaliações, pois, apesar das orientações da Secretaria Municipal de Educação, este ainda não acontece de forma satisfatória. No processo, ocorrem falhas que podem impactar na aprendizagem desejada, visto que não há uma intervenção pontual e no momento adequado. Muitas vezes não há continuidade e intervenção direta nessa aprendizagem do aluno - que necessitaria de um acompanhamento mais direcionado para atingir os níveis adequados.

T9 - A avaliação inicial, que na maioria das vezes vem sem uma análise das questões.

D2 - Um dos pontos negativos do SAEF eram as habilidades exigidas além das exigidas para os bimestres, conforme o plano de curso.

D3 - Cobrança de conteúdos não estudados pelos alunos; questões mal elaboradas; curto período estabelecido pela SME para inserção dos dados na plataforma do SAEF.

Os participantes T6, T7 e T9 destacam dificuldades relacionadas principalmente a questões pedagógicas. T6 e T7 mencionam a necessidade de um acompanhamento mais eficaz das intervenções nas escolas após as avaliações. Por outro lado, os participantes T9 e D3 criticam a ausência de uma análise prévia adequada do instrumental de avaliação e a presença de questões mal elaboradas como aspectos negativos. Além disso, o participante T6 enfatiza as dificuldades enfrentadas pela participação dos alunos com deficiência nas avaliações.

Por outro lado, os participantes D2 e D3 também apontam para a cobrança de conteúdos que não foram estudados pelos alunos, o que pode sugerir um desalinhamento entre o planejamento dos professores e as diretrizes curriculares estaduais e nacionais. Essas diretrizes estão relacionadas aos instrumentos utilizados inicialmente, como a Provinha Brasil e o instrumental do PAIC, os quais foram desenvolvidos com base nessas diretrizes.

T10 - Poucas ações de fortalecimento do SAEF; equipe reduzida e falta de estruturas pedagógicas e físicas.

D1 - No início o foco em apenas língua portuguesa, porém foi remodelado para matemática. Dessa forma com o PNAIC foi possível trabalhar todas as disciplinas com o foco na alfabetização e letramento dos estudantes.

O participante D1 identifica como limitação inicial do SAEF a avaliação restrita apenas ao componente curricular de língua portuguesa. Já o participante T10 critica a falta de iniciativas para fortalecer o SAEF tanto em termos de estrutura pedagógica quanto física, resumindo assim os pontos levantados anteriormente pelos demais participantes.

Prosseguindo com a pesquisa, questionou-se aos participantes sobre os aspectos que consideravam positivos no SAEF. Neste contexto, os participantes T1, T6 e T7 destacam como positivos os resultados dos alunos e sua divulgação para orientar novos planejamentos, conforme afirmam:

T1 - Resultados positivos na aprendizagem dos alunos.

T6 - O fato de replanejar a prática educativa a partir dos resultados do SAEF, é o que mais vejo de importante nesta política de avaliação, já que o objetivo primordial é refletir sobre a aprendizagem para melhorar a aprendizagem de todos os alunos.

T7 - Aplicação contínua das avaliações e divulgação dos resultados. Produção e publicação de relatórios descritivos por escola, turmas e alunos.

Os participantes T2, T5, T9 e T11 destacam como positiva a divulgação dos resultados dos alunos, o que permite a elaboração de novos planejamentos com base nesses resultados.

T2 - Geração instantânea dos relatórios, que podem orientar o planejamento das ações; A identificação nominal dos estudantes que apresentam defasagens na aprendizagem, que permite o desenvolvimento de ações individualizadas, com base nas necessidades de aprendizagem de cada estudante.

T5 - Entendo que o principal foi proporcionar ao corpo gestor e educacional informações rápidas e comprováveis do avanço ou não da aprendizagem de nossos alunos. Também despertou um maior cuidado com o ensino e as atividades que o próprio sistema disponibilizava para gerenciar e acompanhar todo o processo, finalmente, acredito que nos fez pensar mais sobre a educação, saindo da exclusividade da "caixinha" da educação libertadora para perceber-nos num mundo competitivo que exige de nossos alunos competência naquilo que fazem, a partir de uma educação de qualidade.

T9 - Os relatórios que servem de base para o planejamento das ações.

T11 - Emissão de relatórios por turma, série e escolas. Possibilidade de registros e de acompanhamento dos resultados de avaliação. Possibilidade de identificação dos descritores com maior e menor percentual de acertos.

Os participantes T3, T4 e T8 destacam como positivos o acompanhamento e a ampliação das avaliações para as demais séries, bem como a inclusão dos alunos da EJA.

T3 - Atualmente, com a ampliação das avaliações para todos os anos do ensino fundamental e da modalidade EJA, o Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental (SAEF) possibilita a análise da evolução da aprendizagem dos estudantes da rede municipal e a definição de ações prioritárias com foco nos estudantes que se encontram nos níveis mais elementares.

T4 - Visibilidade do todo, acompanhamento e discussão dos resultados.

T8 - Só positividade, agregando mais tecnologia, facilitando o acompanhamento hábil através do planejamento e avaliação de todo ensino fundamental no município de Fortaleza.

O participante T10 destacou positivamente o engajamento da equipe e o foco nas ações, conforme descrito: "Equipe engajada, clareza e foco nas ações".

Esta manifestação de T10 é corroborada por Garces e Silveira (2002), os quais afirmam que as habilidades gerenciais são desenvolvidas ou adquiridas para fortalecer a gestão de programas. Eles enfatizam que, para liderar de maneira eficaz, os gestores precisam integrar os esforços de pessoas e equipes tanto internas quanto externas à organização responsável pelo

programa. Os autores destacam habilidades cruciais como negociação, motivação de equipes locais e remotas, comunicação eficaz com o público-alvo do programa, e um profundo conhecimento das técnicas de gestão de projetos e programas. Tais competências são fundamentais para o sucesso do novo modelo de gestão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a política de avaliação externa da rede pública de ensino municipal de Fortaleza no contexto da gestão por resultados, com enfoque nas contribuições do SAEF. Os procedimentos metodológicos incluíram pesquisa documental e entrevistas por meio de questionários, direcionados a compreender as contribuições do SAEF para o avanço dos resultados da Rede, especialmente no SPAECE-ALFA. Foram enviados questionários via formulário online aos técnicos da SME, Distritos de Educação e diretores escolares que atuaram durante a implementação do SAEF, buscando capturar suas percepções sobre a implantação e contribuições do sistema na gestão escolar da rede pública municipal de Fortaleza.

A autora desta pesquisa integrou a equipe da Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza no período de criação do SAEF, iniciado em 2009, o que motivou o interesse em investigar as implicações do sistema na política pública de avaliação externa, além dos resultados específicos relacionados ao avanço da aprendizagem dos alunos. A partir do referencial teórico adotado, observa-se a influência das políticas de organismos internacionais como BM, OCDE e UNESCO na gestão educacional nacional, moldando políticas, programas e projetos que influenciam aspectos organizacionais, curriculares e pedagógicos nas escolas, impactando diretamente a gestão escolar, avaliação e processo de ensino-aprendizagem, refletindo na qualidade do ensino.

Desde 2013, a rede municipal de educação de Fortaleza adota a gestão por resultados, monitorando habilidades estabelecidas anualmente em Língua Portuguesa e Matemática através do SAEF. Este sistema possibilita a análise dos resultados de cada turma pela equipe pedagógica, viabilizando intervenções pedagógicas que visam consolidar a aprendizagem dos alunos.

A análise dos dados secundários de seis escolas da Rede de Fortaleza no período de 2007 a 2022 revelou variações nos resultados do SPAECE-ALFA, sem uma tendência contínua de crescimento. Questões como mudanças na gestão ou no corpo docente das turmas de 2º ano podem ser consideradas como possíveis causas dessas oscilações. Destaca-se o feedback negativo de diretores em relação ao SAEF, mencionando a cobrança de conteúdos que os alunos não tiveram a oportunidade de estudar, apontando para um possível desalinhamento entre o planejamento dos professores e as diretrizes curriculares estaduais e nacionais. Isso é especialmente relevante, dado que os instrumentos de avaliação inicialmente utilizados no SAEF foram a Provinha Brasil e o protocolo do PAIC, alinhados a essas diretrizes. A falta de

tempo hábil para tratar dos trâmites burocráticos da SME e concluir a pesquisa antes do prazo de defesa impediu entrevistar os atuais diretores das escolas analisadas para investigar essas questões mais profundamente, sugerindo que esses aspectos sejam abordados em estudos futuros.

Outra questão relevante é a regulamentação do SAEF. Embora mencionado na estratégia da Meta 1 do item 3.2 do Plano Municipal de Educação de Fortaleza (PME 2015-2025), o sistema não possui uma legislação específica que o regule legalmente. Em 2014, foi criada a Lei Complementar Nº169/2014, que regula a gestão educacional e a premiação das escolas com base nos resultados do SPAECE e SPAECE-ALFA, instituindo o "Programa Estudante de Excelência" e o PMED para incentivar o alcance das metas educacionais estabelecidas no PME. Recomenda-se que, após discussão com os interessados nas atividades relacionadas ao SAEF, este seja regulamentado de acordo com critérios e procedimentos claros e transparentes para todos os envolvidos.

Após quinze anos de sua criação, o SAEF continua sendo uma política em construção dentro da dinâmica das avaliações externas nas escolas municipais de Fortaleza. Representa um desafio significativo para gestores educacionais, professores e membros da comunidade escolar, que buscam ampliar o acesso à educação básica e melhorar a qualidade das práticas pedagógicas e avaliativas nas instituições educacionais municipais.

Esta pesquisa não esgota a necessidade de investigação sobre o tema, sendo pertinente realizar novos estudos que ofereçam mais informações e percepções sobre o SAEF em Fortaleza. Espera-se que este estudo contribua para os debates e reflexões no campo das políticas públicas educacionais, representando uma significativa atividade epistemológica para a pesquisadora no contexto das avaliações externas e da gestão por resultados. Além disso, espera-se que sirva como base para futuras pesquisas, proporcionando material valioso para análises subsequentes.

Esta pesquisa corroborou a perspectiva de que a adoção de objetivos educacionais focados exclusivamente em interesses econômicos e utilitários, assim como em um currículo meramente instrumental, pode prejudicar os grupos mais vulneráveis da sociedade. Por outro lado, reforça a ideia de que uma educação de qualidade social é aquela alinhada aos princípios de uma educação voltada para a emancipação humana, proporcionando a todos os alunos acesso a um amplo e diversificado conhecimento intelectual, cultural e científico essencial para o desenvolvimento individual e social. Esta educação visa capacitar os alunos a construir sua cidadania, integrar-se ao mercado de trabalho e contribuir para a transformação da sociedade em direção à igualdade e justiça social.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares**. Porto: Porto Editora, 2011.
- AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Revista Avaliação**, Campinas, v. 19 n. 2, p. 487-507, 2014.
- ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism**. Londres; Nova Iorque: Verso, 1991.
- ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.
- APPLE, Michael W. **Se avaliar o professor é a resposta, qual é a pergunta: Desmistificando a profissionalização do magistério**. Campinas: Papirus, 1999.
- AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 5-45, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério Da Educação E Do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC; Secretaria de Educação Fundamental, 1993.
- BRASIL. Ministério da Educação. **PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação**. Prova
- BRASIL. **Relatório SAEB (ANEB e ANRESC) 2005-2015: panorama da década**. Brasília: MEC, 2018.
- BRASIL. **Ensino fundamental: matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília: MEC; SEB; INEP, 2008.
- BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A.; FALEIROS, Matheus. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.
- CABECINHAS, R. Investigar representações sociais: metodologias e níveis de análise. *In*: Baptista, M. M. (Ed.). **Cultura: metodologias e investigação**, Lisboa: Grácio Editor, 2009.

CASTRO, M. H. G. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p.271-296, 2009.

CEARÁ. Portaria Nº. 101/00 - GAB de 15 de fevereiro de 2000 (2000). **Dispõe sobre a Instituição do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará - SPAECE**. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 2000.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.

CRONBACH, Lee J.; SILVEIRA NETO, Carlos Alberto; VERONESE, Maria Adriana Veríssimo. **Fundamentos da testagem psicológica**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v.1, n. 15, p. 160-173, 2019.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma " cultura educacional mundial comum" ou localizando uma " agenda globalmente estruturada para a educação"? **Educação & sociedade**, Campinas, v. 25, p. 423-460, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas educacionais e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

FORTALEZA 2040. **Fases do projeto**. 2024. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/fases-do-projeto>. Acesso em: 24 jun. de 2024.

FORTALEZA. Portaria nº 0659/2018 – SME. **Regulamenta o Programa Escola com Excelência em Desempenho no âmbito da Secretaria Municipal da Educação**. Fortaleza: DOM, 2018.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Fortaleza é a capital com maior cobertura de atendimento em tempo integral no Ensino Fundamental, diz Censo Escolar 2022**. 2023. Disponível em:

https://intranet.sme.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8576&catid=79&Itemid=509. Acesso em: 5 abr. 2024.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos. **Avaliação educacional: Caminhando pela contramão**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2008.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, n. 1, p. 29-37, 2008.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, [s.l.], v. XLIV, p. 936-957, 1996.

HIPPOLYTO, Luzia de Queiroz. Sistemas de Avaliação Em Larga Escala: SAEB/SPAECE. *In: FORMAÇÃO EM GESTÃO E AVALIAÇÃO*, 1., 2018, Fortaleza. **Anais [...]** Fortaleza: Secretaria da Educação do Ceará, 2018, p 100-125.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Alessio Costa. **O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Estado do Ceará (SPAECE) como expressão da política pública de avaliação educacional do estado**. 2007. 262 f. Dissertação (Mestrado Políticas Pública e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2007.

LUCKESI, C. C. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. *In: LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. p. 35-44.

MACHADO, Cristiane. Avaliação externa e gestão escolar: reflexões sobre usos dos resultados. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 70–82, 2017.

MACHADO, Cristiane; FREITAS, Pâmela Félix. Gestão escolar e avaliação externa: Experiências de escolas da Rede Municipal de São Paulo. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v. 8, n. 3, p. 113-126, 2014.

MACHADO, M. A. M. **Progestão: construindo saberes**. Brasília: Consed, 2006.

MAGALHÃES JR, Antônio Germano; DE FARIAS, Maria Adalgiza. SPAECE: Uma história em sintonia com avaliação educacional do Governo Federal. **Revista de Humanidades**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 525-547, 2016.

MAGALHÃES JÚNIOR, A. G.; LIMA, D.; FARIAS, M. A. Política de avaliação educacional no estado do Ceará: histórico dos programas de avaliação da secretaria de

educação básica do Ceará (SEDUC). **Tópicos Educacionais**, Recife, v. 19, n. 2, p. 54-75, 2013.

MARTINS, Angela. Aspectos organizacionais e dinâmicos na gestão da escola pública: dilemas e conflitos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 24, p. 135-152, 2008.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

MENDES, Diana Dantas Bezerra; MACIEL, Alessandra de Oliveira; ARAÚJO, Ana Alice Coutinho de; AMÂNCIO, Glaucia da Silva Pessoa. SAEF: avaliação e monitoramento da aprendizagem nas escolas municipais de Fortaleza, conhecer para intervir. **Revista de Instrumentos, Modelos e Políticas em Avaliação Educacional**, Fortaleza, v. 4, p. e023008, 2023.

MENDES, Kátia Regina Menezes. **O sistema de avaliação dos gestores escolares da SEDUC/AM: uma proposta de reformulação**. 2017. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.

MENEZES, E. T; SANTOS, T. H. Verbete rede de ensino. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2001.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MOORE, B. **Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World**. Boston: Beacon Press, 1996.

NARDI, Elton Luiz; LAGARES, Rosilene; BEARZI, Ana Elica. Regulação por resultados e reconfigurações em arranjos institucionais endereçados ao Governo Democrático da educação. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, p. E36571, 2023.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, Boston, v. 23, p. 7-23, 1988.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos (as) diretores (as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 33, n. 3, p. 707-726, 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, p. 625-646, 2015.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *In*: GURRIERI, A. **La obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económica, 1949.

RAMOS, Jannette Filomeno Pouchain. **Gestão democrática da escola pública: a experiência do governo das mudanças (1995-2001)**. Fortaleza: UECE, 2004.

RAMOS, F. P.; COSTA, A. G.; CAMARÃO, V. C. Da colaboração à gestão por resultados na educação do Ceará. **Conhecer: Debate entre Público e o Privado**, Fortaleza, v. 13, n. 30, p. 50-70, 2023.

RODRIGUES, Lea C. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. Revista avaliação de políticas públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 07-15, 2008.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, Edna Cristina e DIÓGENES, Elione Maria Nogueira (org.) **Avaliação de Políticas Públicas: entre Educação & Gestão Escolar**. Maceió: EDFAL, 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. Nova Iorque; Londres: Harper & Brothers, 1942.

SEDUC. Secretaria de Educação do Estado do Ceará. **Regime de colaboração para garantia do direito à aprendizagem: O programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Fortaleza: Secretaria da Educação; Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2012.

SILVA, Andréia Ferreira da. Estado avaliador e exame nacional de ingresso na carreira docente: fundamentos e embates. **Ampae**, São Paulo, v. 25, p. 1-14, 2011.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUSA, Mykelly Menezes Coutinho de. **Políticas públicas e sustentabilidade: estudo de caso do Plano Fortaleza 2040**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SOUSA, S. M. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiro**. São Paulo: FGV EAESP, 2001.

TORRES JUNIOR, Paulo; GUSSI, Alcides Fernando; SILVA, Paulo Junior; NOGUEIRA, Tiago Amorim. Avaliar em profundidade: dimensões epistemológicas, metodológicas e experiências práticas de uma nova perspectiva de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 147-170.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Avaliação educacional: teoria-planejamento-modelos**. São Paulo: IBRASA, 2000.

VICENTINI, Taiani; LAMAR, Adolfo Ramos. Políticas Educacionais e os Pressupostos de Stephen Ball. *In*: PEREIRA, Denise; ESPIRITO SANTO, Janaina de Paula do. **Saberes Tradicionais e Conhecimentos Científicos nas Ciências Humanas**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2020.

VIDAL, Eloisa Maia; COSTA, Anderson Gonçalves; SOARES, Erineuda do Amaral. **Spaee pesquisas e propostas de ação**. Fortaleza: SEDUC; Editora UECE, v. 2, 2022.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Editora Plano, 2000.

WERLE, F. O. C. **Avaliação em larga escala: foco na escola**. Brasília: Liber Livro, 2010.

**APÊNDICE A - CARTA DE APRESENTAÇÃO E TERMO DE CONSENTIMENTO
LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Prezado (a) participante,

Agradecemos o seu interesse em participar desta pesquisa científica. Este questionário tem como objetivo coletar informações importantes para a realização do estudo sobre *O Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental/SAEF e sua contribuição na Gestão Escolar Pública Municipal de Fortaleza*, e gostaríamos de ressaltar que todas as respostas fornecidas serão tratadas de forma estritamente confidencial.

Garantimos que os seus dados pessoais, não serão divulgados em nenhuma circunstância. As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins de análise estatística e discussão dos resultados, contribuindo assim para o avanço da pesquisa científica na área em questão.

Sua participação é voluntária, e caso decida colaborar com o estudo, suas respostas serão tratadas com seriedade e profissionalismo. Nós valorizamos a sua privacidade e nos comprometemos a adotar todas as medidas necessárias para garantir a segurança e confidencialidade dos seus dados.

Ressaltamos que você tem total liberdade para responder ou não às perguntas apresentadas neste questionário. Caso decida participar, solicitamos que responda com sinceridade e de acordo com a sua percepção, contribuindo assim para a qualidade dos resultados obtidos.

Agradecemos antecipadamente pelo seu tempo e disposição em colaborar com a nossa pesquisa. Caso tenha alguma dúvida ou necessite de esclarecimentos adicionais, estaremos à disposição para auxiliá-lo. Visando a aceitação de sua participação, solicitamos a marcação da opção a seguir.

Atenciosamente,

Regia Helvis Ribeiro de Holanda

CONSENTIMENTO PÓS-ESCLARECIDO

Declaro que após os esclarecimentos realizados pela pesquisadora e ter compreendido perfeitamente o que me foi explicado,

() concordo em participar do protocolo de pesquisa.

() não concordo em participar do protocolo de pesquisa.

**APÊNDICE B - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – QUESTIONÁRIO –
TÉCNICOS**

BLOCO A - PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Nome: _____

1) Qual sua idade (em anos)?

- () De 18 a 25 anos;
 () De 25 a 35 anos;
 () De 35 a 45 anos;
 () De 45 a 55 anos;
 () Mais de 55 anos.

2) Qual seu sexo?

- () Masculino
 () Feminino
 () Prefiro não informar

3) Há quanto tempo atua na educação no município de Fortaleza?

4) Qual Distrito de Educação você era vinculado no período de implementação do SAEF?

- () D1
 () D2
 () D3
 () D4
 () D5
 () D6

5) Qual a sua função/atuação no Distrito de Educação no período da implantação do SAEF?

6) Qual a sua formação na graduação?

7) Você possui formação em pós-graduação?

	Não	Especialização	Mestrado	Doutorado	Pós-doutorado
Não	()	()	()	()	()
Estou cursando	()	()	()	()	()
Já conclui	()	()	()	()	()

08) Há quantos anos atua na área de educação?

- () De 1 a 3 anos
 () De 4 a 9 anos
 () De 10 a 15 anos

- De 16 a 25 anos
- Mais de 25 anos

9) Há quantos anos você foi ou é técnico(a) na educação?

- De 1 a 3 anos
- De 4 a 9 anos
- De 10 a 15 anos
- De 16 a 25 anos
- Mais de 25 anos

10) Atualmente, qual sua função na Prefeitura de Fortaleza?

11) Atualmente, a qual Distrito está vinculado?

- D1
- D2
- D3
- D4
- D5
- D6
- SME
- Aposentado
- Outro (a disposição de outro Órgão, licença interesse particular, etc)

BLOCO B – EXPERIÊNCIA COM O SAEF - As questões de 16 a 26 seguem a escala LIKERT que é uma técnica de medição usada para avaliar atitudes, opiniões ou níveis de concordância/desacordo dos respondentes em relação a uma série de afirmações.

12) Por quantos anos você utilizou ou utiliza o SAEF?

- De 1 a 3 anos
- De 4 a 7 anos
- De 8 a 10 anos
- Mais de 10 anos

13) Com que frequência as avaliações do SAEF ocorriam, quando você era técnico(a) no Distrito?

- Uma vez por mês;
- Uma vez por bimestre;
- Uma vez por trimestre;
- Uma vez por semestre.
- Uma vez por ano.

14) Quem aplicava as avaliações do SAEF, nesse período?

- professor(a) da turma
- professor(a) de outra turma;
- coordenador(a) pedagógico(a);
- diretor(a).
- Outro.

15) Quais séries o SAEF abrangia no seu início?

16) Enquanto equipe técnica, você considera que contribuiu na construção do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

17) Na sua opinião, a política de avaliação do município iniciou através do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

18) Você considera importante o município de Fortaleza possuir um sistema próprio de avaliação?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

19) Você considera importante o papel do SAEF em relação ao processo de acompanhamento da aprendizagem dos alunos?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

20) A SME estava alinhada aos Distritos de Educação e Escolas na preparação da aplicação do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

21) Na sua opinião, a SME promoveu discussões acerca do SAEF, a fim de aprimorar o processo avaliativo?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

22) Você considera que houve melhora no planejamento dos professores, a partir das informações do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

23) Em sua experiência com as Escolas, Distrito e SME, considera que houve evidências de resistência individual ou coletiva na política de implantação do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

24) Você, enquanto técnico(a), possuía autonomia no Distrito, para gerir as atividades do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

25) Existiam articulações do SAEF com outras políticas, programas ou projetos?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

26) Você considera que o SAEF, foi inserido nos Planos da Gestão Executiva, como Plano Municipal de Educação-PME ou outros?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

27) Atualmente, utiliza o SAEF em suas atividades?

- Sim
- Não

Em caso afirmativo, por gentileza, exemplifique:

BLOCO C – QUESTÕES ABERTAS

27) Descreva, brevemente, qual era sua interação com as Escolas, a partir do SAEF?

28) De modo geral, aponte os pontos negativos do SAEF?

29) De modo geral, aponte os pontos positivos do SAEF?

30) Lembra de algum fato, situação, que queira comentar, sobre sua atuação no Distrito ou junto as escolas, a partir do uso do SAEF?

Muito obrigada, por sua colaboração nesta pesquisa. Peço ainda, a gentileza de, caso tenha algum material de registro de atividades com o SAEF (fotos, frequência de reuniões, slides, textos, provas, outros), que possa compartilhar, por favor, enviar para o e-mail regiahelvissme@gmail.com

Grata.

**APÊNDICE C - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – QUESTIONÁRIO –
GESTORES (AS)**

BLOCO A - PERFIL DOS GESTORES ENTREVISTADOS

Nome: _____

1) Qual sua idade (em anos)?

- () De 18 a 25 anos;
 () De 25 a 35 anos;
 () De 35 a 45 anos;
 () De 45 a 55 anos;
 () Mais de 55 anos.

2) Qual seu sexo?

- () Masculino
 () Feminino
 () Prefiro não informar

3) Qual a sua formação na graduação?

4) Você possui formação em pós-graduação?

	Não	Especialização	Mestrado	Doutorado	Pós-doutorado
Não	()	()	()	()	()
Estou cursando	()	()	()	()	()
Já concluí	()	()	()	()	()

5) Há quantos anos atua na área de educação?

- () De 1 a 3 anos
 () De 4 a 9 anos
 () De 10 a 15 anos
 () De 16 a 25 anos
 () Mais de 25 anos

6) Quantos anos você foi gestor(a) escolar?

- () De 1 a 3 anos
 () De 4 a 9 anos
 () De 10 a 15 anos
 () De 16 a 25 anos
 () Mais de 25 anos

7) A qual Distrito de Educação você era vinculado no período de implementação do SAEF?

- () D1
 () D2
 () D3
 () D4

- D5
- D6

8) Atualmente, qual sua função na Prefeitura de Fortaleza?

BLOCO B – EXPERIÊNCIA COM O SAEF

9) Por quantos anos você foi ou é gestor(a) utilizando o SAEF?

- De 1 a 3 anos
- De 4 a 7 anos
- De 8 a 10 anos
- Mais de 10 anos

10) O SAEF abrangia quais séries na(s) escola(s) onde você foi gestor(a)?

- Somente séries do ensino fundamental anos iniciais;
- Somente séries do ensino fundamental anos finais;
- Ambas as etapas;

11) Com que frequência as avaliações do SAEF ocorriam na escola que você foi gestor(a)?

- Uma vez por mês;
- Uma vez por bimestre;
- Uma vez por trimestre;
- Uma vez por semestre.
- Duas vezes por ano.

12) Quem aplicava as avaliações do SAEF, nesse período?

- professor(a) da turma
- professor(a) de outra turma;
- coordenador(a) pedagógico(a);
- diretor(a).
- Outro.

BLOCO C – As questões de 12 a 21 seguem a escala LIKERT que é uma técnica de medição usada para avaliar atitudes, opiniões ou níveis de concordância/desacordo dos respondentes em relação a uma série de afirmações.

13) Como membro da equipe gestora, recebeu alguma formação específica sobre o SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

14) Na sua opinião, a política de avaliação do município iniciou através do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

15) Você considera importante o município de Fortaleza possuir um sistema próprio de avaliação?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

16) Você considera importante o papel do SAEF em relação ao processo de acompanhamento da aprendizagem dos alunos?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

17) Na sua opinião, as avaliações do SAEF ajudam a acompanhar a aprendizagem dos alunos?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

18) A SME era alinhada aos Distritos de Educação e escolas na preparação da aplicação do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

19) Na sua opinião, a SME/Distrito promovia discussões acerca do SAEF, a fim de aprimorar o processo avaliativo?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

20) Houve melhora no planejamento dos professores, a partir das informações do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente
- 3 – Neutro
- 4 – Concordo Parcialmente
- 5 – Concordo totalmente

21) Em sua experiência, considera que existem evidências de resistência individual ou coletiva na política do SAEF?

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo parcialmente

- () 3 – Neutro
- () 4 – Concordo Parcialmente
- () 5 – Concordo totalmente

22) Você, enquanto gestor(a) da unidade escolar, possuía autonomia para gerir as atividades do SAEF na escola?

- () 1 – Discordo totalmente
- () 2 – Discordo parcialmente
- () 3 – Neutro
- () 4 – Concordo Parcialmente
- () 5 – Concordo totalmente

23) Existiam articulações do SAEF com outras políticas, programas ou projetos?

- () 1 – Discordo totalmente
- () 2 – Discordo parcialmente
- () 3 – Neutro
- () 4 – Concordo Parcialmente
- () 5 – Concordo totalmente

24) Você considera que o SAEF, foi inserido nos Planos da Gestão Executiva, como Plano Municipal de Educação-PME ou outros?

- () 1 – Discordo totalmente
- () 2 – Discordo parcialmente
- () 3 – Neutro
- () 4 – Concordo Parcialmente
- () 5 – Concordo totalmente

BLOCO D – QUESTÕES ABERTAS

25) Existiam articulações da SAEF com outras políticas, programas ou projetos dentro da Escola? Em caso afirmativo, cite quais?

26) Quais atividades ocorriam na escola, a partir dos dados do SAEF?

27) De modo geral, aponte os pontos negativos do SAEF?

28) De modo geral, aponte os pontos positivos do SAEF?

Muito obrigada, por sua colaboração nesta pesquisa. Peço ainda, a gentileza de, caso tenha algum material de registro de atividades com o SAEF (fotos, frequência de reuniões, slides, textos, provas, outros), que possa compartilhar, por favor, enviar para o e-mail regiahelvissme@gmail.com. Grata!

ANEXO A – MANUAL DE DIGITAÇÃO DO SAEF



SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
DEPTº. DE GESTÃO ESCOLAR, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO
PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA - PAIC

MANUAL DE DIGITAÇÃO DO SAEF
SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

FORTALEZA - OUTUBRO 2011

MANUAL DE DIGITAÇÃO DO SAEF

- 1- Na página da SME - <http://www.sme.fortaleza.ce.gov.br/educacao/> click em **SISTEMAS** e depois em **SAEF**, como mostra a figura abaixo:



- 2- Abrirá a tela para entrar no sistema, como mostra a figura abaixo. Utilize o mesmo LOGIN e SENHA da escola, que você usa para acessar o SGA.



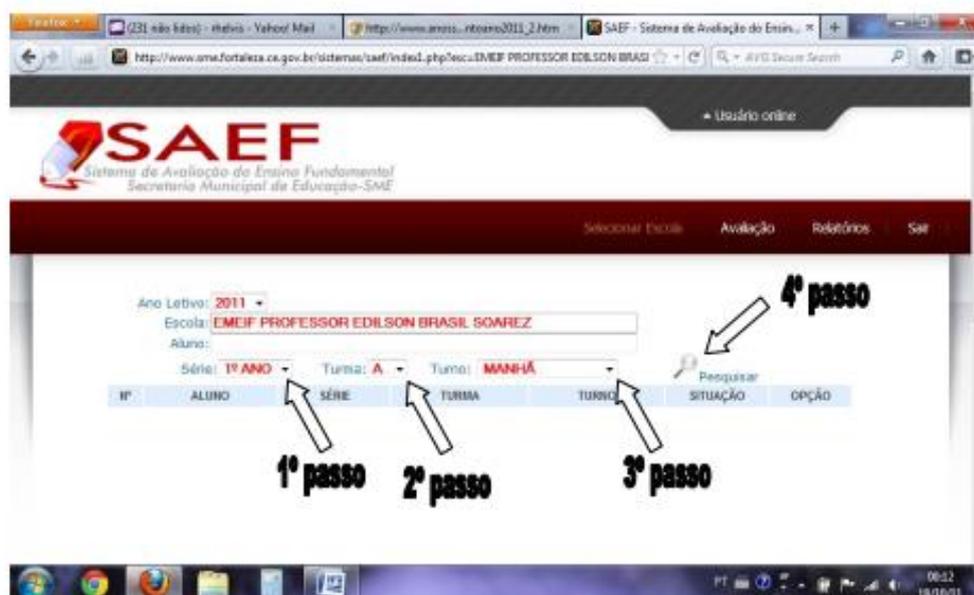
3- Na pagina inicial do SAEF, escolha a série, turma e turno que irá digitar, como indicam as setas na figura abaixo:

1º PASSO: selecione a série – 1º ANO ou 2º ANO;

2º PASSO: Selecione a turma (A,B,C,D, ETC);

3º PASSO: Selecione o turno (MANHÃ OU TARDE);

4º PASSO: Click na lupa para abrir a relação da turma, como indicam as figuras seguintes:



4

- 4- Na coluna OPÇÃO, click no ícone  para abrir o formulário com o gabarito, como indica a seta na figura abaixo:



- 5- Em seguida preencha os campos NEE com o numero 1 para SIM e 2 para NÃO.

Para o campo Situação preencha 1 para realizou a atividade ou 2 para se recusou a participar;



- 6- Depois preencha os campos do gabarito com as opções de 1,2,3,ou 4 de acordo com as respostas de cada aluno.

- **Para o 1º ano:**

LEMBRETE: As questões 6 e 7 ficam em branco aguardando a correção da parte escrita.

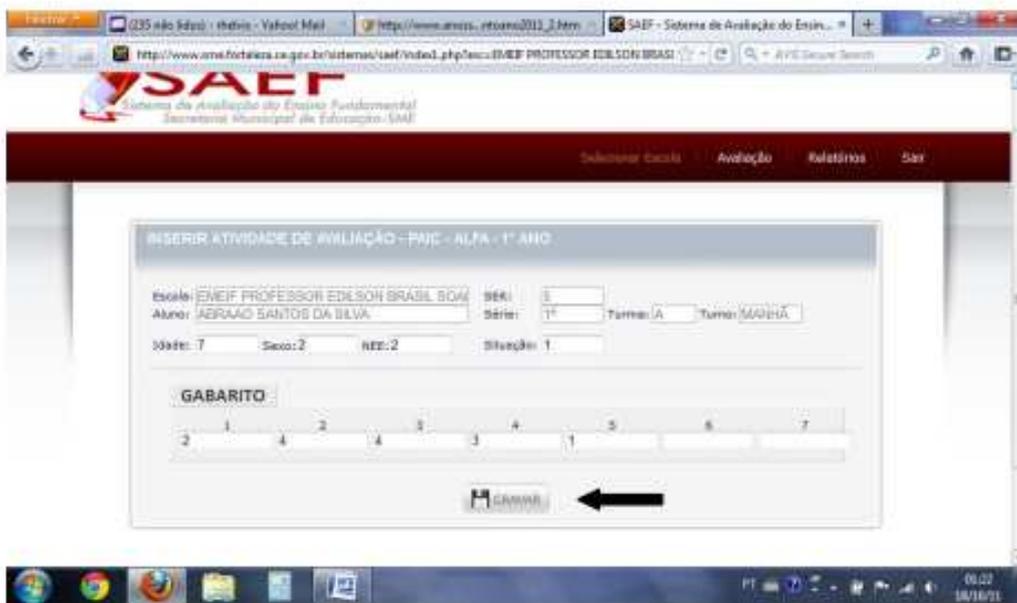
- **Para o 2º ano:**

IMPORTANTE:

Lembre-se que O GABARITO da prova do 2º ano será preenchido com as letras A, B, C ou D e diferente do gabarito do 1º ano que é preenchido com números como mostra a figura abaixo;

LEMBRETE: As questões de 21 a 28 ficam em branco aguardando a correção da parte escrita.

- 7- Em seguida click no botão  para registrar as respostas, como mostram as próximas figuras:



SAEP - Sistema de Avaliação do Ensino Fundamental
Secretaria Municipal de Educação - SME

Selecionar Escola Avaliação Relatórios Sair

INSERIR ATIVIDADE DE AVALIAÇÃO - PNC - ALFA - 1º ANO

Escola: EMEF PROFESSOR EDILSON BRAGA SOARES
Aluno: AZEVEDO SANTOS DA SILVA
Série: 1ª Turma: A Turma: MAIORIA
Matr: 7 Sexo: 2 RES: 2 Disciplina: 1

GABARITO

2 1 4 2 4 3 4 1 5 6 7

 ←

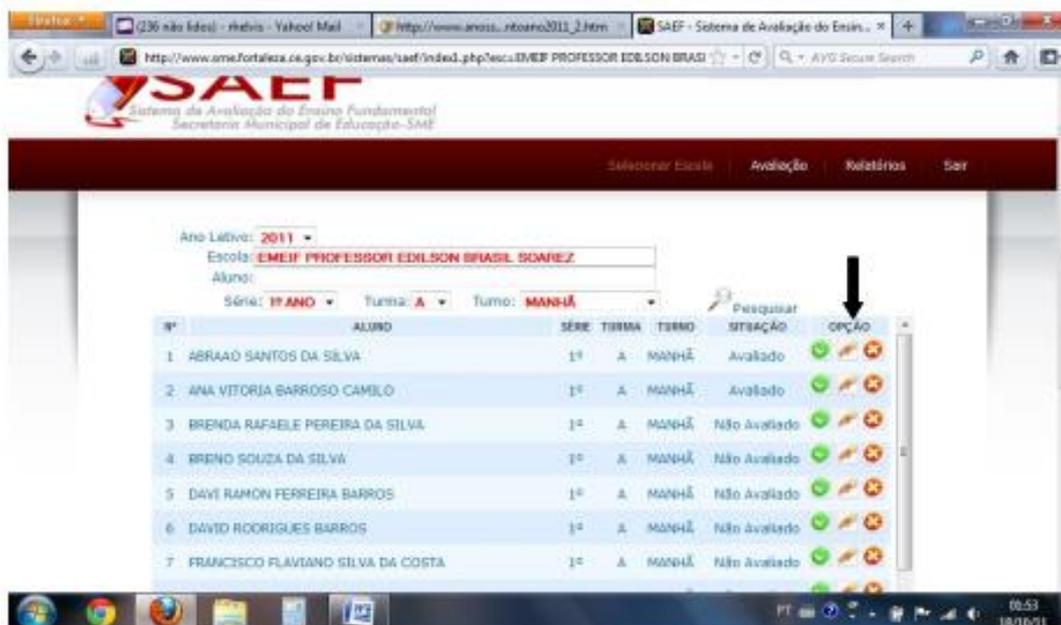
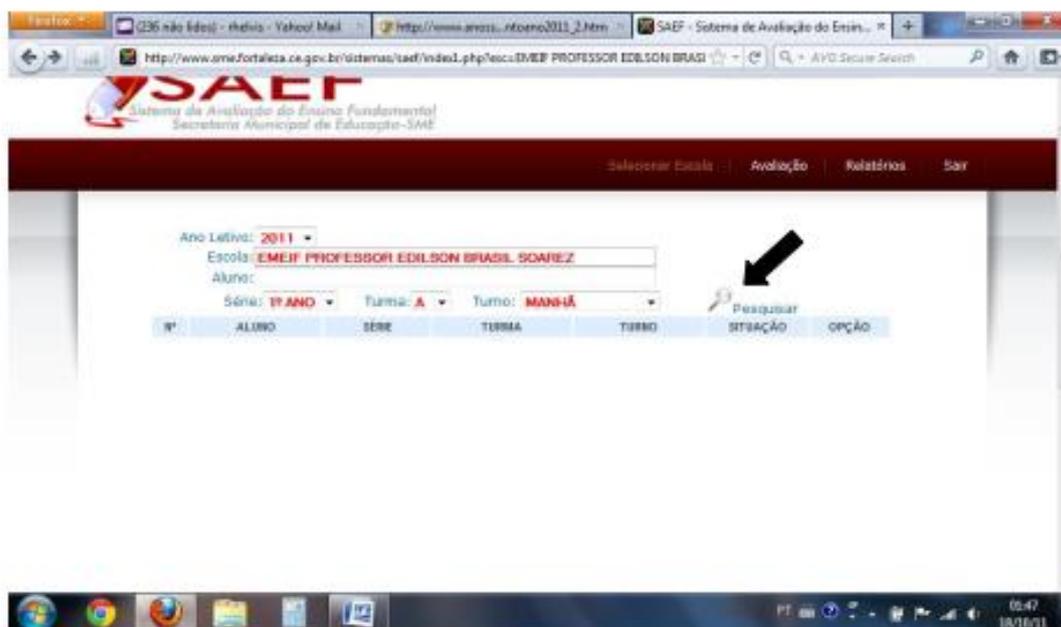
- 8- Depois que preencher todos os campos e clicar no botão GRAVAR, aparecerá a mensagem abaixo:



- 9- Em seguida click em AVALIAÇÃO, para voltar a tela inicial como mostra a seta na figura acima.

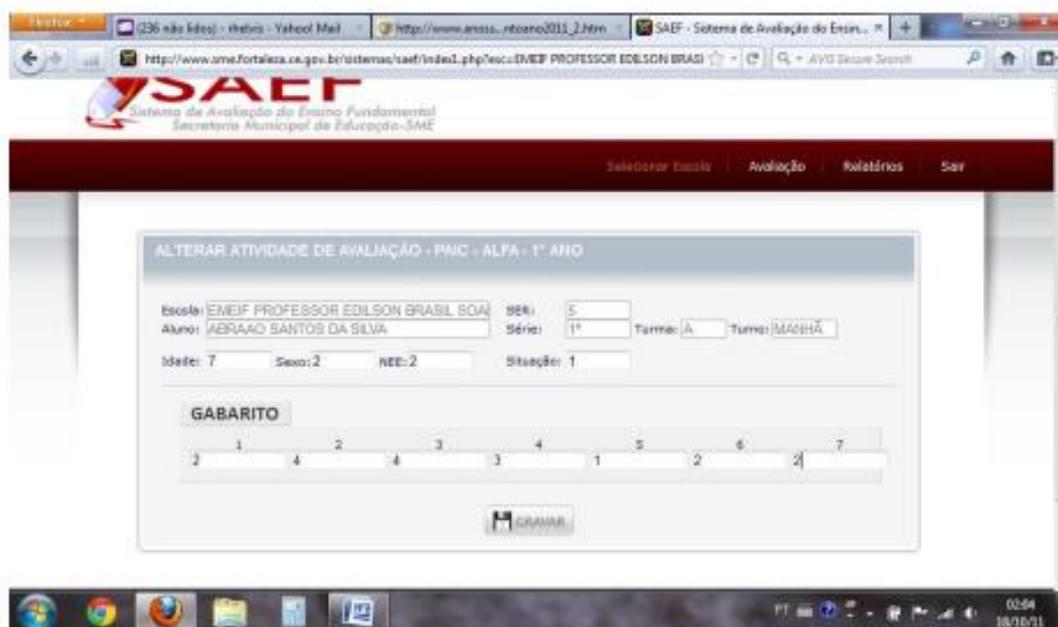
7

10- Ao voltar a tela inicial click novamente em  pesquisar para abrir novamente a tela com a relação de alunos e digitar o gabarito do próximo aluno. Como mostram as duas imagens a seguir:



Observe a situação do aluno muda de **Não avaliado** para **Avaliado**.

11- Se precisar inserir ou corrigir alguma informação basta clicar em  editar, como mostra a seta da figura acima. Em seguida abrirá a tela para digitar o gabarito da parte escrita, como mostra a figura abaixo:



12- Click em  novamente e aparecerá a mensagem a seguir:



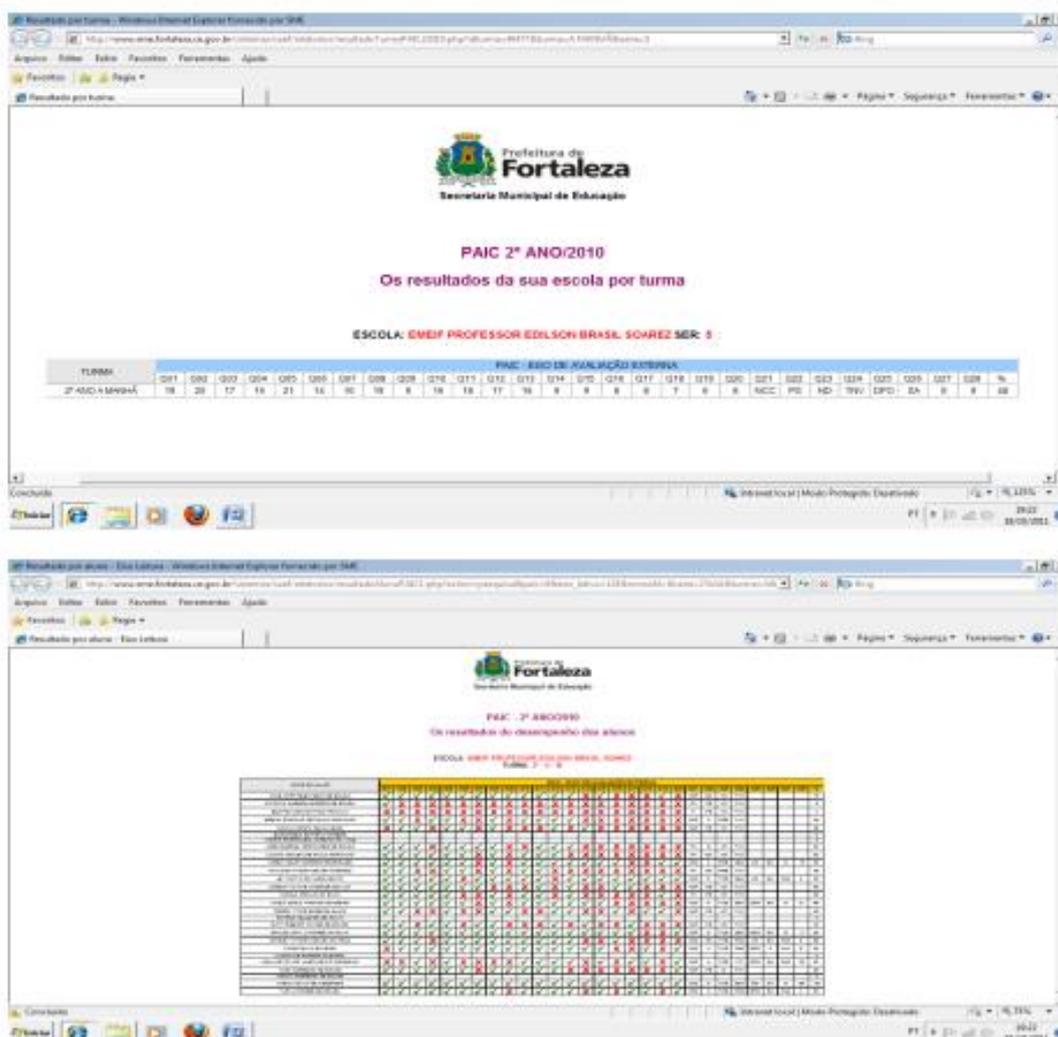
- 13- Mais uma vez click em **AVALIAÇÃO** e depois em **PESQUISAR**, para abrir a relação da turma e digitar o **GABARITO** do próximo aluno.
- 14- Caso queira excluir a avaliação e começar tudo de novo, na tela onde aparece a relação dos alunos, click em  para **EXCLUIR** a avaliação digitada.
- 15- Para acessar os relatórios click na palavra **RELATÓRIOS** ao lado de **AVALIAÇÃO** e seleccione o ano (2010 ou 2011), e depois o relatório que deseja, como mostra a tela a seguir:



Estão disponíveis 4 tipos de relatórios:

- Média de acerto;
- Comparativo de resultados;
- Resultado por turma;
- Resultado por aluno.





16- Para inserir informações no gabarito do 2º ano repita os passos do item 3, selecionando a opção para o 2º ano.

QUALQUER DÚVIDA ENTRE EM CONTATO COM O GERENTE DO PAIC DE SUA SER, OU NA SME DE ACORDO COM O QUADRO ABAIXO:

CONTATOS – PAIC			
LOCAL	GERENTE PAIC	CONTATOS	
SME	Régia	3459-5937/ 91760443(oi)	rhelvis@yahoo.com.br
SER I	Francilíbia	3433-6808/88782628	francilibia@yahoo.com.br
SER II	Lidiane	3216-1819/88480060	lidianago@yahoo.com.br
SER III	Sueli	34332529/86994616	fariassueli@uol.com.br
SER IV	Otílio Diógenes	3433-2874/86902706	otiliodiogenes@yahoo.co
SER V	Sandra Araújo	3433-2934/99376962	sandraraujo1@gmail.com
SER VI	Neomésia Herculano	34883124/87124666	neoherculano@yahoo.co